



HUKUM TATA NEGARA

**Dr. H. Abu Samah, SH., MH.
Prof. Dr. Ali B Embi**

Dr. H. Abu Samah, SH., MH.
Prof. Dr. Ali B Embi

HUKUM TATA NEGARA

Editor : Peri Pirmansyah, SH.MH



Hukum Tata Negara

Hak Cipta © Dr. Abu Samah. MH., Prof. Dr. Embi., 2023

Hak Terbit CV. Cahaya Firdaus

Penerbit :

Cahaya Firdaus

Publishing and Printing

Jl. Kubang Raya Panam-Pekanbaru

Mobile Phone : +6285265504934

E-mail : cahayafirdaus16@gmail.com

Cetakan pertama, Februari 2022

ISBN : 978 623 5483 25 2

viii, 250hal (145x205mm)

Setting & Layout : Jonri Kasdi

Design Cover : Cahaya Firdaus Design

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun, termasuk fotokopi, tanpa izin tertulis dari penerbit. Pengutipan harap menyebutkan sumbernya

**Sanksi Pelanggaran Pasal 133
Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014
Tentang Hak Cipta**

- 1) Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf I untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- 2) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- 3) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- 4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum wr.wb

Segala puji dan syukur kehadiran Allah swt, Tuhan semesta Alam yang menciptakan langit dan bumi beserta isinya. Shalawat dan salam semoga selalu tercurah kepada junjungan Nabi besar kita yakni Nabi Muhammad saw yang mempunyai pengetahuan yang luas dan sumber kebenaran semoga senantiasa kita selalu mendapatkan syafaatnya. *Amiin....*

Alhamdulillah rabbil'aalamiin penulis ucapkan kehadiran Allah swt yang telah memberikan kenikmatan dan kesehatan serta Taufik dan Hidayah-Nya sehingga buku yang berjudul "**Hukum Tata Negara**" ini bisa diselesaikan.

Akhirnya, terkandung suatu harapan semoga materi ini bermanfaat bagi kita semua dan kepada Allah kita serahkan segala sesuatunya.

Amiin.....

Pekanbaru, September 2022

Penulis,

Dr. H. Abu samah, SH., MH

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	iv

BAB I

PENGERTIAN DAN SUMBER HUKUM TATA NEGARA

A. Pengertian dan Istilah Hukum Tata Negara	1
B. Sumber-sumber Hukum Tata Negara	9

BAB II

HIRARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN RI DAN UU NO.4 TAHUN 2004

A. Hirarki Peraturan Perundang-undangan RI	16
B. Hirarki menurut UU No. 10 Tahun 2004	22

BAB III

PENGERTIAN DAN ASAS-ASAS DALAM HUKUM TATA NEGARA

A. Pengertian Asas-asas dalam Hukum Tata Negara	27
B. Asas-asas dalam Hukum Tata Negara	27

BAB IV

SEJARAH PERUBAHAN SISTEM PEMERINTAHAN PADA HUKUM TATA NEGERA INDONESIA 50

BAB V

PERKEMBANGAN KETATA NEGARAAN PADA LEMBAGA MPR DAN DPR

- A. Perkembangan Ketata Negaraan Indonesia 63
- B. Perkembangan Lembaga DPR 68

BAB VI

PERKEMBANGAN LEMBAGA DPP DAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN

- A. Perkembangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) 75

BAB VII

PERKEMBANGAN LEMBAGA MAHAKAMAH AGUNG, MAHKAMAH KONSTITUSI, DAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

- A. Perkembangan Lembaga Mahkamah Agung 97
- B. Perkembangan Lembaga Mahkamah Konstitusi 102
- C. Perkembangan Lembaga Badan Pemerika
Keuangan 105
- D. Komisi Yudisial (KY) 109

BAB VIII

PERKEMBANGAN LEMBAGA KPU, HAM, TNI, KEPOLISIAN, DAN BANK INDONESIA

- A. Lembaga Komisi Pemilihan Umum (KPU) 118
- B. Lembaga Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
(Komnas HAM) 121
- C. Tentaran Nasional Indonesia dan Kepolisian .. 126

D. Lembaga Bank Indonesia	129
 BAB IX	
KONSEP DEMOKRASI DI INDONESIA	
A. Konsep Demokrasi di Indonesia	133
B. Sistem dan Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia	141
 BAB X	
SISTEM DAN PELAKSANAAN PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA	
	158
 BAB XI	
SEJARAH LAHIRNYA PASA 18 UUD 1945 DAN MAKNA DAERAH YANG BERSIFAT ISTIMEWA	
A. Sejarah Lahirnya Pasal 18 UUD 1945	171
B. Makna Daerah yang Bersifat Istimewa	176
 BAB XII	
DAERAH ISTIMEWA (RIS 1948 DAN UUDS 1950) DAN PENGATURAN DAERAH SETELAH PERUBAHAN UUD 1945	
A. Daerah Istimewa dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUD Sementara 1950	185
B. Peraturan Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945	189

BAB XIII	
PEMERINTAH DAERAH	191

BAB XIV	
ASAS DESENTRALISASI DAN DEKOSENTRASI	
SERTA TUGAS PEMBANTUAN DALAM	
PEMERINTAH DAERAH	
A. Asas Desentralisasi dalam Pemerintah Daerah	197
B. Asas Dekosentralisasi dalam	
Pemerintah Daerah	201
C. Asas Tugas Pembantuan	

BAB XV	
BEBERAPA UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN	
DAERAH DI INDONESIA	
A. Undang-undang No. 1 Tahun 1945 tentang	
Komite Daerah	205
B. Pemerintah Daerah Menurut UU No. 2	
Tahun 1948	209
C. Pemerintah Daerah Menurut UU No. 1	
Tahun 1957	213
D. Pemerintah Daerah Menurut Penetapan	
Presiden No. 6 Tahun 1959	218
E. Pemerintah Daerah Menurut UU No. 18	
Tahun 1965	220
F. Pemerintah Daerah Menurut UU No. 5	
Tahun 1974	222
G. Pemerintah Daerah Menurut UU No. 22	
Tahun 1999	226

H. Pemerintah Daerah Menurut UU No. 32	
Tahun 2004	229
I. Pemerintah Daerah Menurut UU No. 23	
Tahun 2014	232
Daftar Pustaka	239

BAB I
PENGERTIAN DAN SUMBER HUKUM
TATA NEGARA
(Pertemuan Pertama)

A. Pengertian dan Istilah Hukum Tata Negara

Pengertian dan istilah hukum tata Negara dari sejak awal disajikan berasal dari kata *Staatsrech* di negeri Belanda, *verfassungsrech* di Jerman, *state law* atau *contitutional law* di Inggris, *droit contitutional* di Prancis, berbagai istilah mata kuliah lainnya di berbagai negara, materi perkuliahan Hukum Tata negara sebagai istilah yang lazim dipakai dalam bahasa Indonesia telah mengalami perkembangan yang sangat pesat.¹

Untuk mendalami pengertian tentang hukum tata Negara ada baiknya diikuti pendapat para ahli hukum tata negara mengenai definisi hukum tata negara itu, antara lain, dapat dikemukakan sebagai berikut :

1) Paul Scholten. Berdasarkan pendapat Paul Scholten, hukum tata negara itu tidak lain adalah *het recht dat regelt de staatsorganisatie*, atau hukum yang mengatur mengenai organisasi negara (*staatsorganisatie*). Dengan rumusan yang demikian, Paul Scholten hanya menekankan perbedaan antara organisasi negara dan organisasi non negara, seperti gereja dan lain- lain. Scholten sengaja membedakan antara hukum tata negara dalam arti sempit sebagai hukum organisasi negara disatu pihak

¹ Satya Arianto, *Pengantar dalam buku pokok- pokok hukum tata negara pasca reformasi* karangan Jimly Asshiddiqie, lihat Asshiddiqie, *op,cit*, hlm, vii

dengan hukum gereja dan perkumpulan hukum perdata di pihak lain karena kenyataan bahwa kedua jenis hukum yang terakhir itu tidak memancarkan otoritas yang berdiri sendiri, melainkan suatu otoritas yang berasal dari negara.² Jika yang diatur itu adalah organisasi negara, maka hukum yang mengaturnyalah yang disebut sebagai hukum tata negara (constitutional law). Menurut Jimly Asshiddiqie, pandangan Paul Scholten dapat dikatakan teralalu sempit, karena sama sekali belum mempertimbangkan hubungan antara organisasi negara dengan warga negara. Oleh Paul Scholten, persoalan hak- hak asasi manusia, misalnya, belum dipertimbangkan sama sekali sebagai salah satu materi yang penting dalam ilmu hukum tata negara.³ Menurut penulis, meskipun Paul Scholten belum mempertimbangkan perihal yang terkait dengan hak- hak asasi manusia, sesungguhnya hal itu dapat dimaklumi karena kajian bisa hak asasi manusia itu sendiri bersifat multi disiplin pendekatan ilmu hukum, bisa dilihat dari kaca mata hukum tata negara itu sendiri, hukum pidana, hukum internasional. Sehingga tidak serta merta merupakan mutlak objek kajian dari hukum tata negara.

- 2) **Christian van Vollenhoven.** Berdasarkan pandangan van vollenhoven, hukum tata negara adalah : *“Het staatsrecht beeft vooreerst alle bogere en lagere rechtsgemeenschappen met bun hierarchie to tekenen, dan van*

² Asser- Scholten *Algemeen deel*, cetakan kedua, 1934, hlm,42, dalam J.H.A. Logemann, *over de theorie van een stelling staatsrecht* (1948), diterjemahkan menjadi *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif, ichtiar baru-van Hoeven*, jakarta,1975,hlm,88, dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, *op,cit,hlm,14*

³ *Ibid*, hlm,14-15

*elke diergemeen. Appen het grond en personengebeid to amschrijven en vervolgens aan to geven, over welke organen de verschiellende overheids functies verdeeld zijn bij elke diergemeenschappen (samenstelling en bevoegdheid diergorganen ter regelen.*⁴ (mengatur semua masyarakat hukum atasan dan masyarakat hukum bawahan menurut tingkatan-tingkatannya, yang menentukan wilayah atau lingkungannya rakyatnya masing- masing, dan menentukan badan- badan dalam lingkungan masyarakat hukum yang bersangkutan itu beserta fungsinya masing- masing, serta menentukan pula susunan dan kewenangan badan- badan yang dimaksud).

Van Vollenhoven murid dari Oppenheim. juga mewarisi pandangan gurunya yang membedakan antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara.⁵ Perbedaan itu digambarkannya dengan perumpamaan bahwa dalam hukum tata negara, kita melihat negara

⁴ Christian van Vollenhoven, staatsrecht overzee, hlm, 30. Lihat Prof, Mr. J. Oppenheim, Nederlandscht administratiefrecht, 1912 dan Omtrek van het administratiefrecht, dalam Verhandelingen voor gedragen in de koninlijke academie van wetenschappen, lihat Moh, Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, op, cit, hlm, 22, dalam Jimly Asshiddiqie, op, cit, hlm, 6

⁵ Pada mulanya hukum tata negara dan hukum administrasi negara merupakan satu cabang ilmu yang bernama Staats en Administratief Recht. Hal ini bisa dilihat pada Hager Onderwijs Ordonantie atau Ordonasi tentang Perguruan Tinggi yang berasal dari pasal 9 reglement Rechtsogeschool tahun 1924. Kemudian sesudah tahun 1946 diadakan pemisahan antara hukum tata negara dengan hukum administrasi negara. Hal ini terlihat dalam het universceits Reglement (S. 1947 No. 170 pasal 134). Lihat R.D.H. Koesoemahadmadja, pengantar hukum tata usaha negara indonesia, Alumni, Bandung, 1985, hlm, 9 dalam S.F. Marbun dan Moh. Mahfud. MD, *Loc, cit.*

dalam keadaan diam (in rust). Sedangkan dalam hukum administrasi negara, kita melihat negara dalam keadaan bergerak (in beweging).⁶

- 3) **Van der Pot**, mengemukakan pendapatnya : *“Die ganse organisatie nu, allerest dienet voor be behartiging val tal andere belangen ener samenlevende mensengruop, berust op een complek ven regelen, die zelf ook weer alsrechtsregelenzyn teschouven. Zy stellen den nodige organen in, regelen de bevoegheden dier organen, hun verhouding tot de individuen, hun werkzaamheid, het zyn deze regelen, die men tezamen aanduit als het staatsrecht.*⁷ (serangkaian peraturan yang menetapkan adanya alat-alat perlengkapan negara yang di perlukan, apa tugas dan wewenangnya, perhubungan kekuasaan antara alat-alat perlengkapan negara satu sama lain dan perhubungan dengan oknum-oknum pribadi negara). Pandangan **Van der pot** ini mencakup pengertian, disamping mencakup soal-soal hak asasi manusia, juga menjangkau pula berbagai aspek kegiatan negara dan warga negara yang dalam defenisi sebelumnya dianggap sebagai objek kajian hukum administrasi negara.⁸
- 4) **J. H. A. Logemann**. Menurutny bahwa hukum tata negara adalah serangkaian kaidah hukum mengenai

⁶ Prof. Mr. Djokosutomo, Hukum Tata Negara, perkuliahan dihimpun oleh Harun Al- Rasid pada tahun 1959, Ghalia Indonesia, Jakarta, edisi 1982, hlm, 47-48. Buku ini sudah dilakukan revisi pada tahun 2006 (edisi maret 2006). Lihat juga S.F. Marbun dan Moh. Mahfud. MD op, cit, hlm, 14-15.

⁷ Van der pot, Handbook Van het Nederlandse Staatsrech, N,V, Mitgevers- Maatschappy, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1950, hlm, 4-5 dalam Asri Muhammad Saleh, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Mandiri Press, Pekanbaru, 2001,hlm,15,15. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, op, cit,hlm,17.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *op,cit*, hlm, 17

pribadi hukum dari jabatan atau kumpulan jabatan di dalam negara dan mengenai lingkungan berlakunya (gabied) hukum dari suatu negara. Pribadi hukum jabatan adalah pengertian yang meliputi serangkain persoalan mengenai subjek kewajiban, subjek nilai, (waardensubject), personifikasi, perwakilan, timbul dan lenyapnya kepribadian, serta pembatasan wewenang. Pengertian lingkungan berlakunya ialah lingkungan kekuasaan atas daerah (wilayah), manusia dari suatu negara, dan lingkungan waktu. Dalam hukum tata usaha negara, dirumuskan sebagai hukum mengenai perhubungan hukum yang dalam hal jabatan negara menjalankan tugasnya.⁹

Berdasarkan buku *college-aantekeiningen over het staatsrecht van nederlands indie*, Logemann mengatakan bahwa ilmu hukum tata negara mempelajari sekumpulan kaidah hukum yang di dalamnya tersimpul kewajiban dan wewenang kemasyarakatan dari organisasi negara, dari pejabat-pejabatnya ke luar, dan disamping itu kewajiban dan wewenang masing-masing pejabat negara di dalam perhubungannya satu sama lain atau dengan kata lain kesatuan (samenhang) dari organisasi. Ilmu hukum tata negara dalam arti sempit menyelidiki hal-hal antara lain:¹⁰

- (1) Jabatan -jabatan apa yang terdapat di dalam susunan kenegaraan tertentu.
- (2) Siapa yang mengadakan

⁹ J.H.A. Legemann. *Over de Theorie van een stellingrecht*, hlm, 81, dalam usep ranawijaya, op, cit, hlm, 11. Dikutip kembali oleh NI'matul Huda, op, cit, hlm, 7.

¹⁰ *Ibid*, hlm, 8

- (3) Bagaimana cara melengkapi mereka dengan pejabat-pejabat
- (4) Apa yang menjadi tugasnya (lingkungan pekerjaan)
- (5) Apa yang menjadi wewenangnya
- (6) Perhubungan kekuasaan satu sama lain
- (7) Di dalam batas-batas apa organisasi negara (dan bagian-bagiannya) menjalankan tugasnya.

Dari defenisi yang dikemukakan oleh **Logemann** tersebut diatas terlihat bahwa **Logemann** lebih mendepankan aspek atau dimensi administrasi negaranya, dalam istilah **van vollehoven** negara dalam keadaan diam (in rust) dan negara keadaan bergerak (in beweging)

- 5) **Van Apeldoorn**, menyebut hukum tata negara (verfassungsrecht) sebagai staatsrecht dalam arti yang sempit. Sedangkan dalam arti luas staatsrecht meliputi pula pengertian hukum administrasi negara (verwaltungsrecht atau administratiefrecht). Sebenarnya, **Van apeldoorn** sendiri dalam karya-karyanya tidak banyak membahas persoalan yang berkenan dengan hukum tata negara (verfassungsrecht) itu, kecuali mengenai tugas dan kewenangan atau kewajiban dan hak-hak alat perlengkapan negara. Dalam berbagai bukunya, **Van apeldoorn** malah tidak menyinggung sama sekali mengenai pentingnya persoalan kewarganegaraan dan hak asasi manusia.¹¹
- 6) **E. Utrecht**. Menurut utrecht, hukum tata Negara itu mempelajari peraturan-peraturan hukum yang mengatur kewajiban sosial dan kekuasaan sesuatu organisasi

¹¹ Lihat: *inleiding tot de studie van het Nederlandsrecht*, diterjemahkan menjadi *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1968, hlm, 240, Bab XI tentang Hukum Negara, dalam Jimly Asshiddiqie, *op,cit*, hlm,17

negara. Oleh karena organisasi negara terdiri atas jabatan-jabatan, yakni merupakan suatu penambahan jabatan-jabatan, maka dikatakanlah bahwa hukum tata negara mempelajari kewajiban sosial dan kekuasaan pejabat-pejabat negara.¹²

- 7) **M. Solly Lubis**. Menurut Solly Lubis, hukum tata negara adalah seperangkat peraturan mengenai struktur pemerintah negara, yakni peraturan-peraturan mengenai bentuk dan susunan negara, alat-alat perlengkapannya, tugas-tugas dan hubungan antara alat-alat perlengkapan itu.¹³
- 8) **Kusumadi Pudjosewojo**, dalam bukunya pedoman pelajaran tata hukum indonesia, merumuskan definisi yang cukup panjang tentang yang mengatur bentuk negara, yaitu bahwa hukum tata negara itu adalah hukum yang mengatur bentuk negara, dan bentuk pemerintahan, yang menunjukkan masyarakat hukum yang atasan maupun yang bawahan, beserta tingkatannya yang selanjutnya menegaskan bahwa wilayah dan lingkungan masyarakat -masyarakat hukum itu, dan akhirnya menunjukkan alat-alat perlengkapan yang memegang kekuasaan penguasa dari masyarakat hukum itu, beserta susunan, wewenang, tingkatan imbalan, dari dan antara alat perlengkapan itu.¹⁴
- 9) **Muh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim**. Menurut Muh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dalam buku

¹² *Ibid.*

¹³ M. Solly Lubis, *Asas-asas Hukum Tata negara*, Alumni, Bandung, 1982, hlm, 31

¹⁴ Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, cetakan ke-10, sinar Grafika, JaKarta, 2004, hlm, 86, dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, op, cit, 22-23.

pengantar hukum tata negara indonesia,¹⁵ hukum tata negara dapat dirumuskan sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi dari pada negara, hubungan antara alat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horizontal, serta kedudukan warga negara dan hak asasinya . dalam defenisi kedua sarjana ini, bidang kajian hukum tata negara mencakup pula soal kedudukan warga negara dan hak-hak asasinya.¹⁶

- 10) **Jimly assiddiqie.** Menurut Jimly assiddiqie, hukum tata negara dapat dirumuskan sebagai cabang ilmu hukum yang mempelajari prinsip-prinsip dan norma-norma hukum yang tertuang secara tertulis ataupun yang hidup dalam kenyataan praktik kenegaraan berkenaan dengan (i) konstitusi yang berisi kesepakatan kolektif suatu komunikasi rakyat mengenai cita-cita untuk hidup bersama dalam suatu negara, (ii) institusi-institusi kekuasaan negara beserta fungsinya, (iii) mekanisme hubungan antar institusib itu, serta (iv) prinsip-prinsip hubungan antar institusi kekuasaan negara dengan warga negara.¹⁷ Keempat unsur dalam defenisi hukum tata negara tersebut diatas , pada pokoknya, adalahh merupakan hakikat konstitusi itu sendiri sebagai objek utama kajian hukum tata negara (constitutional law). Karena pada dasarnya, konstitusi itu sendiri berisi (i) konsensus antar rakyat untuk hidup bersama dalam suatukomunitas bernegara dan komunitas kewargaan (civic community), (ii) konsensus kolektif tentang format kelembagaan organisasi negara tersebut, dan (iii) konsensus kolektif tentang pola dan mekanisme hubungan antar organ atau lembaga-

¹⁵ Muh, Kusnardy dan Harmaily Ibrahim, *op,cit*, hlm, 86

¹⁶ *Ibid*,hlm,30

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *op,cit*, hlm,25

lembaga negara, serta (iv) konsensus kolektif tentang prinsip-prinsip dan mekanisme hubungan antara lembaga-lembaga negara tersebut dengan warga negara.¹⁸

Berdasar definisi yang di kemukakan jimly tersebut diatas terlihat lebih komprehensif dibandingkan dengan definisi-definisi yang ada sebelumnya yang terkait dengan pengertian hukum tata negara. Jimly terlihat mngombinasikan unsur-unsur yang ada dalam definisi yang ada sebelumnya.

B. Sumber- sumber Hukum Tata Negara

Tidak terlepas dari pengertian sumber hukum menurut pandangan ilmu hukum pada umumnya. Sumber hukum tata negara mencakup sumber hukum dalam arti materil dan sumber hukum dalam arti formal.¹⁹

Menurut Algra bahwa sumber hukum menjadi sumber hukum materil dan sumber hukum formil.²⁰ Sumber hukum materil ialah tempat dari mana materi hukum itu diambil. Sumber hukum materil ini merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum. Misalnya, hubungan sosial, hubungan kekuatan politik, situasi sosial ekonomis, tradisi (pandangan keagamaan, kesusilaan), hasil penelitian ilmiah (kriminologi, lalu lintas), perkembangan internasional, keadaan geografis. Ini semuanya merupakan objek studi penting bagi sosiologi hukum.²¹

¹⁸ *Ibid*, hlm,25-26

¹⁹ Bagir manan, *konvensi...*, *op.cit,,* Hlm 14

²⁰ N.E. Algra. Et, al. *Rechtsaanvang Intitut Inleiding tot de Rechtswetenschap*, R,U, Utrech 1975, hlm,74 dalam Sudikno Mertokusumo, *op,cit*, hlm, 76

²¹ *Ibd*, hlm,77

Dasar sumber hukum formil merupakan tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Ini berkaitan dengan bentuk atau cara yang menyebabkan peraturan hukum itu formal berlaku.²² Masuk kedalam sumber hukum formil ini adalah, undang-undang (dalam arti luas), hukum adat, hukum kebiasaan, traktat, yurisprudensi dan doktrin.²³

Selanjutnya Bodenheimer membedakan sumber hukum dalam arti formal dan nonformal. Sumber hukum dalam arti formal menurut Bodenheimer adalah: sources which are available in a articulated textual formulations embodied in a authoritative legal document. Termasuk ke dalam sumber hukum dalam arti formal adalah UUD dan Undang-Undang (legislations), peraturan pelaksanaan dan peraturan tingkat daerah (delegated and autonomous legislations), perjanjian dan persetujuan internasional (traties and certains other agreements), dan yurisprudensi (judicial precedents). Sedangkan yang diartikan dengan sumber hukum nonformal adalah Legally significant materialis and considerations which has not received and authoritative or at least articulated formulations and embodiment in a formalized legal document. Termasuk ke dalam sumber nonformal adalah *Standard of justice, principle of reasons and conciderations of the nature of the things (naturarerum), individual equility, public policies, moral convictions, social trends and customany lay.*²⁴

²² *Ibid*,

²³ Mahadi, *sumber- sumber hukum*, jilid, 1, N, V, Soeroengan, Jakarta, 1956, hlm, 35-36, dalam Bagir Manan, *op,cit*, hlm, 13

²⁴ Edgar Bodenheimer, *Jurisprudence, The Philosophy, and Methode of the law*, Harvard University Press, cumbridge massa chusetts, 1970 , hlm, 271, dalam Bagir Manan, *op, cit*, hlm,14

Adapun hal- hal yang termasuk ke dalam sumber hukum nonformal menurut Bodenheimer pada dasarnya sama dengan hal- hal yang termasuk sumber- sumber hukum materil menurut Algra- Duyvendjik. Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa sumber hukum nonformal tidak lari dari sumber hukum dalam arti materil. Sama dengan Paton, Bodenheimer memasukkan hukum kebiasaan (customary law) ke dalam sumber hukum nonformal atau dalam arti materil.²⁵

Kemudian sementara itu, Achmad Sanoesi, sebagai mana dikutip Sudikno Mertokusumo, membagi sumber hukum menjadi dua kelompok, yaitu²⁶:

Sumber hukum normal, yang dibaginya lebih lanjut menjadi:

- a. Sumber hukum normal yang langsung atas pengakuan undang-undang, yaitu:
 - Undang-undang
 - Perjanjian antar negara
 - Kebiasaan
 - b. Sumber hukum normal yang tidak langsung atas pengakuan undang-undang yaitu:
 - Perjanjian
 - Doktrin
 - Yurisprudensi
1. Sumber hukum abnormal yaitu:
 - Proklamasi
 - Revolusi
 - Coup d'etat

²⁵ Ibid.

²⁶ Achmad Sanoesi, *Pengantar ilmu hukum dan pengantar tata hukum indonesia*, penerbit Tarsio, Bandung, 1977, hlm, 34, dikutip kembali oleh Sudikno Mertokusumo, *op, cit*, hlm, 76-77.

Ilmu hukum tata negara adalah suatu cabang ilmu hukum. Sudah dengan sendirinya sumber-sumber hukum tata negara tidak lepas dari pengertian sumber hukum menurut pandangan ilmu hukum pada umumnya. Sumber hukum tata negara juga mencakup sumber hukum dalam arti materiil dan sumber hukum dalam arti formal.

Sumber hukum materiil dari hukum tata negara dapat ditinjau dari berbagai sudut:

1. Sumber hukum tata negara dalam arti historis, yaitu tempat kita dapat menemukan hukumnya dalam sejarah atau dari segi historis. Misalnya kalau kita ingin mengetahui bagaimana sejarah pembentukan UUD 1945 pada masa lampau yang dibentuk oleh para *the founding father*.
2. Sumber hukum tata negara dalam arti sosiologis merupakan faktor-faktor yang menentukan isinya hukum positif, seperti misalnya keadaan agama, pandangan agama, dan sebagainya. Sebagai contoh misalnya terkait dengan pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu". Lahirnya bunyi ketentuan pasal 29 ayat (2) UUD 1945 tersebut sesungguhnya dilatar belakangi oleh kondisi sosiologis masyarakat Indonesia yang memiliki berbagai macam keyakinan dan pengakuan negara terhadap 5 (lima) agama resmi di Indonesia, sehingga keadaan ini diadopsi ke dalam ketentuan pasal 29 ayat (2) tersebut.

3. Sumber hukum dalam arti fisiologis, yang dibagi lebih lanjut menjadi dua:
 - a. Sumber isi hukum; di sini dinyatakan isi hukum asalnya dari mana. Ada tiga pandangan yang mencoba menjawab pertanyaan ini, yaitu:²⁷
 - Pandangan theocratis ; menurut pandangan ini isi hukum berasal dari tuhan. Pandangan hukum kodrat; menurut pandangan ini isi hukum berasal dari akal manusia.²⁸
 - Pandangan mahzab historis; menurut pandangan ini isi hukum ini berasal dari kesadaran manusia.
 - b. Sumber kekuatan mengikat dari hukum : mengapa hukum mempunyai kekuatan hukum mengikat, mengapa kita tundak pada hukum. Kekuatan mengikat dari kaidah hukum bukan semata-mata didasarkan pada kekuatan yang bersifat memaksa, tetapi karena kebanyakan orang didorong oleh kesusilaan atau kepercayaan.

Sedangkan sumber formal dari hukum tata negara terdiri atas :

1. Peraturan perundang- undangan ketatanegaraan. Peraturan perundang- undangan ketatanegaraan adalah hukum tertulis yang dibentuk dengan cara-cara tertentu oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis. Disebut peraturan perundang- undangan karena dibuat atau dibentuk

²⁷ Sudikno Mertokusumo, *op, cit*, hlm,76

²⁸ Pendapat yang menyatakan bahwa hukum itu berasal dari akal manusia adalah Immanuel Kant, sementara Hans Kelsen berpendapat bahwa hukum itu berasal dari Roh Manusia.

dan diterapkan oleh badan yang menjalankan fungsi perundang- undangan. Berdasarkan ketentuan dalam undang- undangan No. 10 tahun 2004 disebutkan bahwa jenis dan hierarki perundang- undangan adalah sebagai berikut :²⁹

- 1) Undang - undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - 2) Undang - undang/ peraturan Pemerintah Pengganti Undang- undang
 - 3) Peraturan Pemerintah
 - 4) Peraturan Presiden
 - 5) Peraturan Daerah
2. Hukum adat ketatanegaraan. Hukum adat ketatanegaraan adalah hukum asli bangsa indonesia dibidang ketatanegaraan adat. Hukum adat tata negara semakin berkurang perannya. Tetapi didalam beberapa hal masih nampak pada penyelenggaraan pemerintahan desa seperti rembug desa (musyawarah desa).³⁰ Seperti Aceh yang mengenal fungsi Mukim dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan.
3. Konvensi ketatanegaraan. Konvensi ketatanegaraan adalah hukum yang tumbuh dalam praktik penyelenggaraan negara, untuk melengkapi, menyempurkan, menghidupkan (mendinamisasi) kaidah- kaidah hukum perundang- undangan atau hukum adat ketatanegaraan.
4. Yurisprunsi. Ialah keputusan hakim terdahulu yang dijadikan dasar keputusan oleh hakim lain mengenai kasus tertentu. Maka keputusan hakim yang terdahulu itu, menjadi sumber hukum. Menurut

²⁹ Lihat Ketentuan Pasal 7 Undang- undang Nomor 10 tahun 2004

³⁰ Bagir Manan, *op, cit*, hlm, 15

penulis setelah Mahkamah Kontitusi terbentuk, maka yang paling menonjol dijadikan sebagai sumber hukum dalam kaitannya dengan sumber hukum tata negara adalah keputusan hakim kontitusi. Karena pada lingkup peradilan umum yang lebih menonjol justru perkara-perkara yang terkait dengan peristiwa hukum pidana dan hukum perdata.

5. Hukum perjanjian internasional. Hukum perjanjian internasional ketatanegaraan meskipun termasuk dalam bidang hukum internasional sepanjang perjanjian itu menentukan segi hukum ketatanegaraan yang hidup bagi negara masing-masing yang terkait dalamnya, dapat menjadi sumber hukum formal dari hukum tata negara.³¹
6. Doktrin. Doktrin adalah ajaran-ajaran tentang hukum tata negara yang ditemukan dan dikembangkan dalam dunia ilmu pengetahuan sebagai hasil penyelidikan dan pemikiran seseksama berdasarkan logika formal yang berlaku.³² Yurisprudensi yaitu kumpulan keputusan pengadilan mengenai persoalan ketatanegaraan yang setelah disusun secara teratur untuk memberikan kesimpulan tentang adanya ketentuan hukum tertentu ditemukan dan dikembangkan oleh badan-badan pengadilan.³³

³¹ Moh, Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *op, cit*, hlm, 57-59, dalam Ni'matul Huda, *op, cit*, hlm, 36

³² Usep Ranawijaya, *op, cit*, hlm, 28

³³ Lihat dalam usep ranawijaya, *ibid.*, hlm. 28

BAB II

HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN RI DAN UU NO.4 TAHUN 2004 (Pertemuan Kedua)

A. Hierarki Peraturan Perundang-undangan RI

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hirarki peraturan perundang-undangan. Dalam Memorandum DPR-GR tertanggal 9 Juni 1996 yang telah dikukuhkan oleh MPRS dengan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, MPR dengan Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 dan Lam-piran II tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Menurut UUD 1945.

1. Hierarki Menurut TAP MPRS NO. XX /MPRS /1966

- (1) UUD 1945
- (2) Ketetapan mprs/mpr
- (3) Uu/peraturan pemerintah pengganti undang-undang
- (4) Peraturan pemerintah
- (5) Keputusan persiden
- (6) Peraturan-peraturan pelaksanaannya lainnya seperti :
Peraturan menteri, Instruksi menteri, dan lain lainnya.

Tata urutan diatas menunjukkan tingkat masing bentuk yang bersangkutan dimana yang disebut, lebih dahulu mempunyai kedudukan lebih dari pada bentuk tersebut (dibawah nya)

Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang undangan tersebut mengandung beberapa prinsip berikut;³⁴

- 1) Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya.
- 2) peraturan perundangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang tingkat lebih tinggi
- 3) Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- 4) suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diganti atau diubah dengan peraturan per- undang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
- 5) Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, peraturan yang terbaru harus diberlakukan walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan per- undang-undangan yang lebih umum.

Konskuensi penting dari prinsip-prinsip di atas adalah harus diadakannya mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangkan atau dilanggar. Mekanismenya, yaitu ada sistem pengujian se-

³⁴ Bagir manan, teori dan..., *op.cit.*, hlm 133

cara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan, kebijakan, maupun tindakan pemerintahan lainnya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu UUD. Tanpa konsekuensi tersebut, tata urutan tidak akan berarti. Hal ini dapat menyebabkan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dapat tetap berlaku walaupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.

Melalui Ketetapan MPR No. 111/MPR/2000, Peraturan Daerah telah secara resmi menjadi sumber hukum dan masuk ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR tersebut menegaskan bahwa peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

Dalam Pasal 3 Ketetapan MPR ditegaskan bahwa: a) Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia yang memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara; (2) MPR-RI merupakan putusan MPR sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang MPR; (3) undang-undang dibuat oleh DPR bersama Presiden untuk melaksanakan UUD 1945 dan Ketetapan MPR RI; (4) peraturan pemerintah pengganti undang-undang dibuat oleh Presiden dalam hal kegentingan yang memaksa dengan ketentuan sebagai berikut:

- (1) Peraturan pemerintah pengganti undang-undang ya. harus diajukan ke DPR dalam persidangan berikutnya

(2) DPR dapat menerima atau menolak peraturan pemerintah pengganti undang-undang dengan tidak mengadakan perubahan

(3) Jika ditolak DPR, peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut harus dicabut.

(5) Peraturan Pemerintah dibuat oleh pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang. (6) Keputusan Presiden yang bersifat mengatur dibuat oleh Presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan. (7) Peraturan Dacrah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum diatas nya ; Sebagai pebandingan tata urutan peraturan perundangan yang diatur dalam ketetapan MPRS No. III/MPR/2000, dapat dilihat dalam tabel berikut ini`

TAP MPRS NO.XX/MPRS/1996

- (1) Undang-undang dasar 1945
- (2) Ketetapan mprs/mpr
- (3) Undang-undang / peraturan pemerintah pengganti uu
- (4) Peraturan pemerintah
- (5) Keputusan perisiden
- (6) Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya: seperti
 - a. Peraturan menteri
 - b. Instrukis menteri, dan lain-lainya.

TAP MPR NO.III/MPRS/2000

- (1) Undang-undang dasara 1945
- (2) Ketetapan MPR
- (3) Undang-undang
- (4) Peraturan pemerintah pengganti uu (perpu)
- (5) Perauran pemerintah

- (6) Keputusan presiden
- (7) Peraturan daerah

Dengan demikian, ketetapan MPR telah mengubah kedudukan perpu berada dibawah UU jelas bertentangan dengan UUD 1945.³⁵ Kedua, dalam Pasal 4 ayat (2) Ketetapan MPR di sebutkan: "Peraturan atau Keputusan MA, BPK, Menteri Bank Indonesia, Badan, Lembaga, atau Komisi yan setingkat yang dibentuk oleh pemerintah tidak bolch bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam per- undang-undangan ini." Pengaturan yang demikian menurut Jimly Asshiddiqie menimbulkan beberapa masalah yaitu sebagai berikut.³⁶

- a. Apakah peraturan dan keputusan yang ditetapkan oleh lembaga tinggi negara seperti MA dan BPK dianggap sederajat dengan Peraturan dan Keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri, BI, bahkan badan, lembaga, atau komisi sederajat yang dibentuk oleh pemerintah?
- b. Apakah peraturan MA dan peraturan BPK tidak boleh bertentangan dengan peraturan pemerintah tidak boleh bertentangan dengan keputusan Presiden bahkan tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota, dan peraturan desa?
- c. Apakah keputusan MA dalam menyelesaikan sesuatu perkara kasasi tidak boleh bertentangan dengan semua ketentuan perundang-undangan yang tingkatannya di bawah undang-undang ? Jika ketentuan pasal 4

³⁵ Ni' matul huda, *politik ketatanegaraan indonesia* (yogyakarta: FH UII Press, cetakan kedua 2004) hlm 211-212

³⁶ Jimly asshidique, " *tata urut...*, op.cit hlm 11

ayat 2 ketetapan MPR tersebut diatas demikian hal tersebut malapataka yang luar biasa.³⁷

Oleh karena itu, perkataan "Peraturan arau Keputusan dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) tersebut scyogianya tidak dipahami bersifat paralel. Penggunaannya sebagai subjek kalimat yang terkait dengan kata-kata selanjutnya tergan-rung kepada kenyataan praktiknya di lapangan, nomenkla-tur apa yang dipakai oleh organ atau lembaga yang mene-tapkannya. "peraturan" atau "keputusan". Perbedaan an tara peraturan perundang-undangan dengan keputusan idministzatif sangat penting karena peraturan perundang-undangan yang berisi norma-norma yang bersifat abstralk dan umum dapat menjadi objek judicial review', sedang-kan keputusan yang berisi norma yang bersifat konkret dan individual hanya dapat dijadikan objek peradilan tata usaha negara. Di samping itu, perbedaan antara peraturan umum dan peraturan khusus juga penting karena peratiur- an umum tidak boleh melanggar prinsip hierarki norma sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan yang ditentukan, sedangkan peraturan yang bersifat khusus cunduk kepada prinsip "ler specialis derogat lex generalis", yaitu bahwa norma hukum yang bersifat khusus dapat mengabaikan norma hukum yang bersifat umum. Misal-nya, meskipun Peraturan Bank Indonesia tidak berada da-lam derajat yang sama dengan peraturan pemerintah karena kedudukan Presiden tetap lebih tinggi daripada Gubernur Bank Indonesia (BI), tetapi baik peraturan

³⁷ Jimly asshiddiqie." Struktur ketatanegaraan indonesia setelah perubahan keempat UUD tahun 1945". *Makalah* disampaikan pada seminar pembangunan hukum nasional VIII dengan tema penegak hukum dalam era pembangunan berkelanjutan , diselenggarakan oleh badan pembinaan hukum nasional dapaterman kehakiman dan HAM RI, denpasar, 14-18 juli 2003 hlm. 27.

pemerintah (PP) maupun Peraturan Bank Indonesia (PBI) dapat di- terapkan secara bersamaan untuk atau dalam rangka me- laksanakan undang-undang. Keduanya tidak saling berhubungan satu sama lain sehingga tidak dapat di- lai berdasarkan ketentuan tata urutan peraturan perun- dang-undangan PBI.³⁸ Hal ini didasarkan kepada penafsiran ketentuan dalam pasal 4 ayat 2 ketetapan MPR No. III/MPR/2000 yang berbunyi;

“ peraturan keputusan MA, BPK, menteri, bank indonesia, badan, lembaga, komisi yang setingkat yang dibentuk oleh pemerintah tidak boleh bertentangan ketentuan dalam perundang-undangan ini”

B. HIERARKI Menurut UU No.10 tahun 2004

Tepat pada tanggal 24 mei 2004 DPR, dan pemerintahan telah menyetujui rancangan UU tentang pembentukan perpu menjadi (UU NO. 10 tahun 2004). Adapun jenis dan hierarki peraturan perpu yang diatur dalam pasal 7 UU tersebut adalah sebagai berikut:

- (1) UUD Negara republik indonesia tahun 1945
- (2) Undang-undang/ peraturan pemerintah pengganti uu
- (3) Peraturan Pemerintah
- (4) Peraturan presiden
- (5) Peraturan daerah
 - a. Perda provinsi
 - b. Perda kabupaten/ kota
 - c. Perdes/ peraturan yang setingkat

Dalam bab III , diatur mengenai materi muatan peraturan perpu, dari pasal 14. Menurut UU tersebut berisi hal-hal berikut:

³⁸ *ibid*

- a. mengatur lebih lanjut ketentuan UUD negara RI tahun 1945 yang meliputi: (1) hak hak manusia; (2) hak dan kewajiban warga negara; (3) pelaksanaan dan penegak hukum kedaulatan Negara; (4) wilayah negara dan pembagian daerah; (5) Kewarganegaraan dan kependudukan
- b. diperintah oleh suatu UU untuk diatur dalam UU sebagaimana mesti atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi Hukum Tata Negara Indonesia nya. Materi muatan peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang Materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah, serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan peraturan desa/ yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan mengenai ketentuan p dana hanya dapat dimuat dalam undang-undang dan peraturan daerah.

Di dalam UU tersebut Ketetapan MPR/MPRS dihapuskan dari hierarki peraturan perundang-undangan) dan mengembalikan kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) setingkat dengan undang-undang. Di samping itu, UU ini juga mengakomodir permintaan dari pemerintah agar peraturan namun ditolak oleh Menteri masuk dalam hierarki, di II DPR. yakni rumusan dalam Pasal 7 ayat (4) yang berbunyi: "Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat

sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi." Penegasan terhadap beberapa hal di dalam undang-undang ini merupakan koreksi terhadap pengaturan hierarki peraturan perundang-undangan yang selama ini pernah berlaku (TAP MPRS NO. XX/ MPRS/1966 dan TAP MPR NO. III/MPR/2000).

Penghapusan sumber hukum ketetapan MPR menurut Hamid S. Attamimi, ketetapan MPR tidak tepat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.³⁹ Yang termasuk peraturan perundang-undangan adalah undang-undang ke bawah, UUD, dan TAP MPR harus dilepaskan dalam pengertian peraturan perundang-undangan.⁴⁰ Setelah UUD 1945 mengalami perubahan dengan perubahan pertama sampai keempat semakin berkembang pengertian bahwa format peraturan dasar ini, terutama menyangkut kedudukan Ketetapan MPR yang sejak lama mendapat kritik dari para ahli hukum tata negara, mengalami perubahan. Kedudukan Ketetapan MPR sebagai salah satu bentuk peraturan tidak dapat dipertahankan. Format peraturan dasar yang dapat dipertahankan secara akademis hanya naskah UUD dan Naskah Perubahan UUD, yang keduanya sama-sama merupakan produk MPR.

Pada hakikatnya Perpu sama dan sederajat dengan undang-undang, hanya syarat pembentukannya yang berbeda. Oleh karena itu, penegasan dalam Pasal 9 yang menyatakan bahwa materi muatan perpu sama dengan materi muatan undang-undang adalah tepat. Menurut Jimly

³⁹ Menurut Jimly Asshiddiqie, UUD, Perubahan UUD, dan Ketetapan MPR rang bersifat mengatur dan berisi hal-hal yang seharusnya menjadi materi Undang-Undang Dasar, dikategorikan sebagai peraturan di bawah.

⁴⁰ A. Hamid S. Attamimi, peranan keputusan..., *op.cit.*, hlm 289`

Asshiddiqie, sebagai konsekuensi telah bergesernya kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (I) baru juncto Pasal 5 ayat (1) baru UUD 1945, kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif makin dipertegas. Oleh ka Hukum Tata Negara Indonesia ch Presirena itu, semua peraturan yang dikeluarkan o den haruslah mengacu kepada undang-undang dan UUD dan tidak boleh lagi bersifat mandiri seperti keputusan Presiden di masa lalu. Satu-satunya peraturan yang di keluarkan Presiden/pemerintah yang dapat bersifat man diri, dalam arti tidak untuk melaksanakan perintah UU ndalah terbentuknya perpu yang dapat berlaku sclama- lhmnya I tahun.

Untuk selanjutnya, perpu tersebut harus diajukan untuk mendapatkan persetujuan DPR. Iika DPR menolak menyetujui perpu tersebut, menurut ketentuan Pasal 22 ayat (3) UUD 1945, Presiden harus mencabutnya kembali dengan tindakan pencabutan Agar lebih tegas, ketentuan pencabutan ini, sebaiknya di- sempurnakan menjadi 'tidak berlaku lagi demi hukum'.⁴¹

TAP MPR	TAP MPR	UU NOMOR 10 TAHUN 2004
1. UUD RI 1945 2. TAP MPR 3. UU/ perpu 4. Peraturan pemerintah 5. Keputusan presiden 6. Peraturan-peraturan	1. Uud ri 1945 2. Tap mpr ri 3. Uu 4. Perpu 5. Peraturan pemerintah ah	1. Uud ri th 1945 2. Uu/ perpu 3. Peraturan pemerinta 4. Peraturan presiden 5. Peratuuran daerah a. Perda provinsi di buat DPRD provinsi

⁴¹ Jimlly asyiqie, konstitusi..., *op.cit.*., hlm 273-274

<p>pelaksanaan lainya, seperti :</p> <p>a. Peraturan menteri</p> <p>b. Instruksi menteri</p> <p>c. Dan lainnya</p>	<p>6. Keputusan presiden</p> <p>7. Peraturan daerah</p>	<p>dengan gubernur</p> <p>b. Perda kab/kota di buat oleh dprd kab/kota bersama bupati/walikota</p> <p>Peraturan desa/peraturan yang setigkat di buat oleh BPD atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.</p>
--	---	---

BAB III

**PENGETERIAN DAN ASAS-ASAS DALAM
HUKUM TATA NEGARA**
(Pertemuan ke Tiga)

A. Pengertian Asas-Asas dalam Hukum Tata Negara

Pengertian “asas-asas Hukum Tata Negara” itu sendiri telah memberikan petunjuk bahwa materi kuliah yang kita pelajari ini merupakan pengantar mata kuliah hukum tata negara. Oleh karena itu, objek yang dibahas dalam asas-asas hukum tata negara pada dasarnya tidak akan berbeda dengan objek yang dibahas dalam hukum tata negara.

Walaupun demikian, Boedisoesetya, mempelajari asas-asas hukum ketatanegaraan sesuatu negara tidak luput dari penyelidikan tentang hukum positifnya. Dan dari hukum positifnya ini yang terutama dan karenanya terpenting adalah Umdang-Undang Dasarnya sebab dari ketentuan-ketentuan dalam Umdang-Undang Dasar itu, akan dapat disimpulkan anata lain tipe negara dan asas-asas kenegaraan dari negara yang bersangkutan. Sementara itu, pembahasan tentang Umdang-Undang Dasar atau konstitusi maupun teori-teori yang yang berhubungan dengannya akan terlihat lebih menonjol dalam mata kuliah yang akan kita pelajari.

B. Asas-Asas dalam Hukum Tata Negara

1. Asas Pancasila

Pada dasarnya setiap negara didirikan atas dasar falsafah tertentu. Falfasah itu merupakan perwujudan dari keinginan rakyat. Oleh karena itu, setiap negara mempunyai falsafah yang berbeda. Karena suatu falsafah itu identik dengan keinginan dan watak rakyat dan

bangsanya, tidak mungkin untuk mengambil falsafah negara lain untuk dijadikan untuk falsafah bangsanya begitu saja. Karena falsafah itu merupakan perwujudan dari watak dan keinginan dari suatu bangsa, segala aspek kehidupan bangsa tersebut harus sesuai dengan falsafahnya.⁴²

Pada waktu Badan Penyelidikan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dalam rapat-rapatnya mencari *philosofische grondslag* untuk Indonesia yang akan merdeka. Pancasila diputuskan sebagai dasar negara. Hal itu berarti bahwa setiap tindakan rakyat dan negara Indonesia harus sesuai dengan Pancasila yang sudah ditetapkan sebagai dasar negara itu. Dalam bidang hukum, Pancasila merupakan sumber hukum materiil. Oleh karena itu, setiap isi peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengannya. Jika hal itu terjadi, peraturan itu harus segera dicabut.

Dalam penjelasan UUD 1945, dapat diketahui bahwa pembukaan UUD 1945 mengandung empat pokok pikiran yang meliputi suasana kebatinan dari UUD negara Republik Indonesia. Pokok pikiran ini merupakan cita-cita hukum bangsa Indonesia yang mendasari hukum dasar negara, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Pokok-pokok pikiran tersebut adalah sebagai berikut. *Pokok pikiran pertama.* "Negara" begitu bunyinya "melindungi" segenap bahasa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam pembukaan ini, diterima aliran pengertian negara persatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bahasa Indonesia seluruhnya. Jadi, negara mengatasi

⁴²*Ibid*, h 70

segala paham golongan dan segala paham perseorangan. Negara menurut pengertian “pembukaan” itu menghendaki persatuan meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah suatu dasar negara yang tidak boleh dilupakan. Rumusan ini merupakan pokok pikiran persatuan. Dengan pengertian yang lazim, negara, penyelenggaraan negara, dan setiap warga negara wajib mengutamakan kepentingan golongan ataupun perorangan.

Pokok pikiran kedua, “Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat”. Ini merupakan pokok pikiran keadilan sosial, yang didasarkan pada kesadaran bahwa manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat. *Pokok pikiran ketiga* yang terkandung dalam “pembukaan” ialah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Memang aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia. Pokok pikiran yang ketiga ini mewujudkan bahwa di dalam negara Indonesia, yang berdaulat adalah rakyat Indonesia sehingga kedaulatan ada di tangan rakyat. Dan pelaksanaan dari asas kedaulatan ini disertai asas lainnya. Yaitu asas musyawarah dan dilakukan oleh wakil-wakil rakyat.⁴³

Pokok pikiran keempat yang terkandung dalam “pembukaan” ialah negara berdasar atas ketuhanan yang mahaesa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar harus mengandung isi yang mewajibkan pemerintah dan

⁴³*Ibid*, h 72

penyelenggara negara untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur. Pokok. Pikiran yang keempat ini menunjukkan keyakinan bangsa Indonesia akan adanya Tuhan yang Mahaesa, adanya cita kemanusiaan dan cita keadilan dari bangsa Indonesian yang menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia bahkan semua itu menjadi dasar negara yang mengikat, baik pemerintah maupun rakyatnya. Keempat pokok pikiran tersebut jelas merupakan pancaran dari pandangan hidup dan dasar falsafah negara pancasila. Dengan mengungkapkan keempat pokok pikiran ini, dapatlah kita gambarkan bahwa Pembukaan UUD 1945 itu mengandung pandangan hidup bangsa Indonesia pancasila.

2. Asas Negara Hukum

Berdasarkan kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*. Istilah *rechtsstaat* mulai populer sejak abad, XIX meskipun pemikiran tentang tentang itu sudah lama. Istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey pada tahun 1885 dengan judul buku *introduction to the study of law of constitution*. Dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya, terdapat perbedaan antara konsep *rechtsstaat* dengan konsep *the rule of law*, meskipun dalam perkembangannya dewasa ini tidak mempermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada satu sasaran yang utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Meskipun dengan sasaran yang sama, keduanya tetap berjalan dengan sistem sendiri yaitu sistem hukum sendiri.

konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutism sehingga sifat revolusioner,

sebaiknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak dari isi atau kriteria *rechtsstaat* dan kriteria *the rule of law*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah *judicial*. Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah :⁴⁴

- a. Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat.
- b. Adanya pembagian kekuasaan negara
- c. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Ciri-ciri diatas menunjukkan bahwa ide sentral *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya Undang- Undang Dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung pada penyalahgunaan kekuasaan yang berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan.

A.V. Dicey mengetengahkan tiga arti dari *the rule of law* sebagai berikut :

- a. Supremasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* meniadakan kesewenang-wenangan, prerogative atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah.

⁴⁴*Ibid*, h 74

- b. Persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan ketika *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*, ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum; tidak ada peradilan administratif negara.
- c. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*. Bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber, tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

Menurut Wirjono Prodjodikoro, negara hukum berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya adalah:

- a. Semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing, tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku.
- b. Semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.⁴⁵

Dari segi moral politik, menurut Franz Magnis Suseno, ada empat alasan utama untuk menuntut agar negara diselenggarakan dan dijalankan tugasnya berdasarkan: (1) kepastian hukum; (2) tuntutan perlakuan yang sama; (3) legitimasi; dan (4) tuntutan akal budi. Dilihat dari ilmu politik Magnis mengambil empat ciri-ciri negara hukum yang secara etis relevan, yaitu: (1) kekuasaan dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku; (2) kegiatan negara berada dibawah control kekuasaan kehakiman yang efektif; (3) berdasarkan sebuah Undang-

⁴⁵*Ibid*, h 76

Undang Dasar yang menjamin hak-hak asasi manusia; (4) menurut pembagian kekuasaan.

Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya hubungan antara paham negara hukum dan kerakyatan sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis atau *democratische rechtsstaat*. Scheltema, memandang kedaulatan rakyat sebagai salah satu dari empat asas negara hukum, selain *rechtszekerheidsbeginsel*, *gelijkheid beginsel*, dan *het beginsel van de dienendeoverheid*. Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, selain masalah kesejahteraan rakyat.

Dinegara Eropa Kontinental, konsepsi negara hukum mengalami perkembangan yang sangat pesat, terutama perkembangan terhadap asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasarkan undang-undang kemudian berkembang menjadi pemerintahan berdasarkan hukum (*rechtnatigheid van bestuur*). Terjadinya perkembangan konsepsi tersebut merupakan konsekuensi dari perkembangan konsepsi negara hukum materiil sehingga pemerintah disertai tugas tugas dan tanggung jawab yang semakin berat dan besar untuk meningkatkan kesejahteraan warganya. Namun, pemerintah diberikan pula ruang gerak yang semakin longgar, yang cenderung melahirkan pemerintahan bebas disertai ruang kebijaksanaan yang longgar berupa *freies ermessen*.⁴⁶

Guna menghindari kewenangan bebas (*vrij bestuur*) dan wewenang kebijaksanaan (*freies ermessen*) yang

⁴⁶*Ibid*, h 77

disalahgunakan agar tetap berada dalam batas-batas hukum maka kehadiran dan peranan hukum administrasi menjadi semakin penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas legalitas tersebut adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa dasar undang-undang, badan/pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan dekomrasi dan gagasan negara hukum. Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memperhatikan rakyat. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintah harus didasarkan pada perundang-undangan dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang. Menurut Sjachrab Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis anatara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif. Penerapan asas legalitas, menurut Indroharton, akan menunjang perlakuan kepastian hukum dan berlakunya kesamaan perlakuan.

Secara teoritis dan yuridis, asas legalitas dapat diperoleh suatu badan/pejabat administrasi melalui *atributif (legislator)*, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Di Indonesia, asas legalitas yang berupa *atributif*, pada tingkat pusat, *atributif* yang diperoleh (berasal) dari MPR merupakan UUD dan dari DPR yang bekerja sama dengan

pemerintah merupakan undang-undang, sedangkan *atributif* yang diperoleh dari pemerintahan ditingkat daerah yang bersumber dari DPRD dan pemerintah daerah adalah peraturan daerah.

Kedua sumber wewenang diatas disebut *original legislator* atau berasal dari pembuat undang-undang asli. Atas dasar itulah penyerahan suatu wewenang (baru) dari pembentuk undang-undang (rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen) kepada badan/pejabat administrasi Indonesia. Selanjutnya, atas dasar atributif itu tindakan badan/pejabat administrasi Indonesia menjadi sah secara yuridis dan mempunyai kekuatan mengikat umum karena telah memperoleh persetujuan dari wakil-wakilnya diparlemen.⁴⁷

Penegasan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam penjelasan UUD 1945, dalam perubahan UUD 1945 telah diangkat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), berbunyi sebagai berikut: "Negara Indonesia adalah Negara hukum". Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan suauai dengan hukum. Bahkan, ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk.

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara, sesungguhnya, yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri, sesuai dengan prinsip "*the rule of law, and not of man*", yang sejalan dengan pengertian "*nomocratie*", yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, "*nomos*".

⁴⁷*Ibid*, h 79

Dalam paham negara hukum yang demikian, harus dinuat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu, prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri, pada dasarnya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tanagn besi berdasarkan kekuatan belaka. Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip demokrasi yang diatur dalam UUD. Oleh karena itu, perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat yang diberlakukan menurut UUD yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis.⁴⁸

3. Asas Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Ada sebagian kalangan yang berpandangan bahwa cita kenegaraan yang dibangun dalam UUD 1945 adalah cita kenegaraan kekeluargaan, sebagian yang lain berpandangan cita kenegaraan dalam UUD 1945 adalah demokrasi karena adanya jaminan HAM di dalam UUD1945.

Asas kekeluargaan dieperkenalkan pertama kali di Indonesia oleh Soepomo dalam sidang BPUPKI, 31 Mei 1945. Pada sidang tersebut ditunjukkan oleh Soepomo arti penting sebuah UUD sebagai dasar sebuah negara. Dasar negara memang merupakan hal yang amat penting bagi suatu negara. Dari dasar negara itulah kemudian disusun Undang-undang Dasar maupun konvensi serta peraturan perundang-undangan lainnya sehingga setiap bentuk

⁴⁸*Ibid*, h 81

kegiatan dari negara itu haruslah bersumber dari dasar negara, ideology negara atau *staatsidee*.

Soepomo mengemukakan sebagai berikut:

“maka dasar sistem pemerintahan itu tergantung pada *staatsid*, kepada “*begrip staat*” (negara) yang hendak kita pakai untuk pembangunan negara Indonesia. Menurut pengertian negara yang integralistik sebagai bangsa yang tertib, sebagai persatuan rakyat yang tersusun maka pada dasarnya tidak akan ada dualisme “*staat and individu*”, tidak akan ada pertentangan antar susunan *staat* dan susunan hukum individu tidak ada dualism antara *staat und staatsfreie gesell-schaft*, tidak akan membutuhkan jaminan *grund und freiheitsrechte individu contra staat* karena individu tidak lain adalah suatu bagian organik dari *staat*, yang mempunyai kedudukan dan kewajiban tersendiri untuk turut menyelenggarakan kemuliaan *staat*, dan sebaliknya oleh karena *staat* bukan suatu badan kekuasaan atau raksasa politik yang berdiri diluar lingkungan suasana kemerdekaan seseorang.

Upaya perumusan tentang cita kenegaraan dalam UUD 1945 berkembang pemikiran diantara para anggota BPUKI dan PPKI bahwa cita kenegaraan yang hendak dibangun harus didasarkan pada paham kedaulatan yang modern, tetapi tidak mengikuti jalan pikiran yang sudah berkembang sebelumnya di negara-negara barat.

Cita negara (*staat side*) Indonesia harus dibangun secara khas, dalam arti tidak meniru paham individualism dan liberalism yang justru telah melahirkan kolonialisme dan imperialisme yang harus ditentang atau pun paham kolektivisme ekstrem seperti yang diperlihatkan dalam praktek di lingkungan negara-negara sosialis-komunis. Dengan kata lain, semangat yang melandasi pemikiran para pendiri Republik Indonesia adalah semangat sintesis,

semangat untuk melakukan kombinasi atau semangat untuk menciptakan suatu paham baru. Hal ini tercermin pula dalam pikiran Soepomo tentang teori negara integralistik yang disebutkan berdasar dari filsuf Adam Muller, Spinoza, dan Hegel.⁴⁹

Ketika menguraikan pandangan mengenai teori integralistik, Soepomo bahkan merujuk kepada negara Jerman maupun Jepang, yang ketika itu memang berada satu front melawan sekutu, yang terdiri dari negara-negara yang menganut paham individualisme-komunisme, seperti Amerika, Inggris, Prancis, dan negara yang menganut komunisme, yaitu Uni Soviet. Menurut Soepomo, paham liberal yang individualistis maupun paham komunis yang didasarkan atas teori kelas, sama-sama tidak cocok untuk Indonesia. Sebaliknya, paham yang cocok adalah seperti yang diterapkan di Jerman dan Jepang. Paham yang diterapkan di kedua negara tersebut, saat itu, meskipun disebut sebagai fasisme dan totalitarianism, oleh Soepomo dipuji karena memandang hubungan antara pemimpin dan rakyat dalam kesatuan.

Soekarno dan Soepomo berhasil pula menguraikan konsep negara kekeluargaan itu secara jitu sehingga kesimpulan yang dicapai, bahwa dalam paham kekeluargaan tidak perlu ada asumsi yang bersifat konflik dalam merumuskan konsep hubungan antara rakyat dan negara, sangat mempengaruhi jalan pikiran sebagian besar anggota BPUKPI. Oleh karena itu, dari satu segi, paham kekeluargaan yang dirumuskan dalam penjelasan UUD 1945 sangat mudah dipahami sebagai konsep kolektivisme ekstrem, dalam arti bahwa paham yang menekankan kedudukan individu, sama sekali dianggap asing dan

⁴⁹*Ibid*, h 83

pikiran kenegaraan Indonesia. Dalam penjelasan mengenai pokok pikiran pembukaan UUD 1945 tidak mendasarkan diri atas teori individualistis ataupun teori golongan seperti yang dikemukakan oleh Soepomo. Negara Indonesia itu adalah negara yang mengandung persatuan antara rakyat dan pimpinannya, persis seperti yang dimaksudkan oleh Soepomo dengan teori integralistiknya. Dari segi ini, corak negara Indonesia itu bersifat sangat kolektivistik dan cenderung mengabaikan individualitas. Meskipun, banyak yang mengusulkan agar permasalahan HAM dimuat dalam UUD, Soekarno dan Soepomo berkeras untuk konsisten dengan sistematisa pemikiran integralistik yang menolak HAM. Telah diakui dengan sendirinya sehingga tidak perlu lagi dicantumkan dalam UUD. Dalam pidato Soekarno, saat mengawali rapat besar BPUPKI 15 Juli 1945, dikemukakan dengan tegas penolakannya untuk mencantumkan rumusan HAM tersebut dalam UUD.

Perbedaan pandangan mengenai HAM tersebut, terutama seperti yang terlihat dalam perdebatan antara Hatta-Yamin di satu pihak dengan Soekarno-Soepomo di pihak yang lain, pada pokoknya mencerminkan perbedaan pemikiran mengenai konsep negara kekeluargaan. Soekarno-Soepomo menekankan corak kolektivisme, mereka mengharuskan adanya imbalan unsur individualism paham HAM, yang dianggap sebagai perlindungan yang sudah seharusnya dijamin dalam UUD untuk menghindarkan kemungkinan menjadi negara kekuasaan. Mereka menuntut HAM ini tetap di muat dalam UUD.⁵⁰

⁵⁰ *Ibid*, h 85

4. Asas Negara Kesatuan

Model negara kesatuan, asumsi dasarnya berbeda secara diametrik dari negara federal. Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa daerah apalagi negara-negara, karena diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya.

Apabila dilihat dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1) negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip pada negara kesatuan adalah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal sehingga urusan-urusan negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat.

Dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada ditangan pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang salah satu menganut asas negara kesatuan dan desentralisasikan menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.⁵¹

Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut,

⁵¹*Ibid*, h 92

dikebangkanlah sebagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan otonomi. Disini pula letak kemungkina *spanning* yang timbul dari kondisi tarik menarik antara kedua kecenderungan tersebut. Tarik menarik itu bukanlah suatu hal yang perlu dihilangkan. Upaya untuk menghilangkannya tidak akan pernah berhasil karena hal itu merupakan suatu sifat alami. Kehidupan negara da pemerintahan tidak pernah lepas dari kehidupan masyarakat, baik masyarakatnya sendiri atau masyarakat diluarnya. Negara atau pemerintah yang baik adalah yang berkiprah sesuai dengan dinamika masyarakatnya. Dalam kondisi itulah, dilihat kecenderungan kearah keaatuan atau otonomi.

5. Asas Pemisahan Kekuasaan dan *Check and Balances*

Berbagai kalangan berpendapat bahwa terjadinya krisis di Indonesia saat ini bermuara kepada ketidakjelasan konsep yang dibangun oleh UUD 1945, tidak adanya Checks and Balances anatar alat kelengkapan organisasi negara, selain berbagai kelemahan yang melekat pada UUD 1945 pada saat itu, berbagai kalangan menyiapkan bahan kajian untuk perubahan UUD 1945 dan mendesak MPR untuk secepatnya melakukan perubahan tersebut. Belakangan ini, muncul aspirasi politik menghendaki agar dipakai sistem pertimbangan kekuasaan.⁵²

Secara substantif, UUD 1945 banyak sekali mengandung kelemahan. Hal itu dapat diketahui antar lain, kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *Check and Balances* yang memadai, sehingga UUD 1945 biasa

⁵²*Ibid*, h 97

disebut *executive heavy*, dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan presiden.

Reformasi Mei 1998 telah membawa berbagai perubahan mendasar dalam kehidupan bernegara dan berbangsa Indonesia. *Pertama*, sejak jatuhnya Soeharto, kita tidak lagi memiliki seorang pemimpin sentral dan menentukan. Munculnya pusat-pusat baru di luar negara telah menggeser kedudukan seorang presiden RI dari penguasa yang hegemonik dan monopolistik menjadi kepala pemerintah biasa, yang sewaktu-waktu dapat digunakan bahkan di turunkan dari kekuasaannya. *Kedua*, munculnya kehidupan politik yang lebih liberal, yang melahirkan proses politik dan juga liberal. *Ketiga*, reformasi politik juga telah mempercepat pencerahan politik rakyat. Semangat keterbukaan yang dibawanya telah memperlihatkan kepada publik betapa tingginya tingkat distorsi dari proses penyelenggaraan negara. *Keempat*, pada tataran lembaga tinggi negara, kesadaran untuk memperkuat proses *checks and balances* antara cabang-cabang. Kekuasaan telah berkembang sedemikian rupa bahkan melampaui konveksi yang selama ini dipegang -yakni "asas kekeluargaan" di dalam penyelenggaraan negara. *Kelima*, reformasi politik telah mempertebal keinginan sebagian elite berpengaruh dan publik politik Indonesia untuk secara sistematis dan damai melakukan perubahan mendasar dalam konstitusi RI.

Prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat, selama ini diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku kedaulatan rakyat, dan sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Selanjutnya, dari majelis ini kekuasaan rakyat itu seolah dibagikan vertikal ke dalam, Lembaga-lembaga tinggi negara yang berada

dibawahnya. Karena itu, prinsip yang dianut disebut prinsip pembagian kekuasaan. Setelah dilakukan perubahan terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR sebagaimana terbaca dalam pasal 3, yang berbunyi sebagai berikut: (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang dasar. (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik presiden dan wakil presiden. (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar.⁵³

MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara, baik yang berbentuk GBHN maupun peraturan perundang-undangan, serta memilih dan mengangkat presiden dan wakil presiden. Hal ini berkaitan dengan perubahan UUD 1945 yang menganut sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat. Dengan ketentuan baru ini, secara teoritis berarti, terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan kita, yaitu sistem vertikal hierarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi horizontal fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga negara.

Demikian pula dengan perubahan yang berkaitan dengan kekuasaan presiden dan DPR, perubahan pertama UUD 1945 Pasal 5 dan pasal 20 dipandang sebagai permulaan terjadinya "pergeseran" *executive heavy* ke arah *legislatif heavy*. Hal ini terlihat dari pergeseran kekuasaan presiden dalam bentuk UU, yang diatur dalam pasal 5, berubah menjadi presiden berhak mengajukan rancangan UU, dan dewan perwakilan rakyat memegang kekuasaan membentuk UU (Pasal 20). Perubahan pasal-pasal ini

⁵³*Ibid*, h 100

memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan presiden beralih ketangan DPR.

Dengan pergeseran kewenangan membentuk undang-undang ini maka sesungguhnya ditinggalkan pula teori “pembagian kekuasaan” dengan prinsip supremasi MPR menjadi “pemisahan kekuasaan” dengan prinsip *checks and balances* sebagai ciri pelekatnya. Hal ini juga merupakan penjabaran lebih jauh dari kesepakatan untuk memperkuat sistem presidensial.

Aspek pertimbangan kekuasaan mengenai hubungan presiden dan DPR, presiden dan Mahkamah Agung tampak dalam perubahan pasal 13 dan 14. Perubahan terhadap pasal-pasal ini dapat dikatakan sebagai pengurusan atas kekuasaan presiden yang selama ini dipandang sebagai hak prerogative. Perubahan pasal 13 berbunyi: (1) dalam hal mengangkat duta, presiden memerhatikan pertimbangan DPR. (2) presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memerhatikan pertimbangan DPR. Sebelum ada perumabahan, presiden sebagai kepala negara mempunyai kewenangan untuk menentukan sendiri duta dan konsul serta menerima duta negara lain. Mengingat pentingnya hal tersebut, maka presiden dalam mengangkat dan menerima duta besar sebaiknya diberikan pertimbangan oleh DPR.⁵⁴

Perubahan pasal 14 berbunyi sebagai berikut: (1) presiden memberigrasi dan rehabilitas dengan memerhatikan pertimbangan MA. (2) presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memerhatikan pertimbangan DPR. Alasan sebelumnya presiden memerhatikan pertimbangan dari MA dalam pemberian grasi dan rehabilitas, *pertama*, grasi dan rehabilitas itu adalah proses yustisial dan biasanya diberikan kepada orang yang sudah

⁵⁴*Ibid*, h 103

mengalami proses politik. *Kedua*, grasi dan rehabilitasi itu lebih banyak bersifat perorangan, sedangkan amnesti dan abolisi biasanya bersifat massal. Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi adalah lembaga negara yang paling tepat dalam memberikan pertimbangan kepada presiden mengenai hal itu, karena grasi menyangkut putusan hakim, sedangkan rehabilitasi tidak selalu terkait dengan putusan hakim.

Sementara itu, DPR memberikan pertimbangan dalam hal pemberian amnesti dan abolisi karena didasarkan pada pertimbangan politik. Bagir Manan kurang sependapat dengan rumusan tersebut karena pemberian amnesti dan abolisi tidak selalu terkait dengan pidana politik. Walaupun diperlukan pertimbangan cukup bagi MA, DPR adalah badan politik, sedangkan yang diperlukan adalah pertimbangan hukum, pertimbangan politik, kemanusiaan sosial dan lain-lain, merupakan isi dari hak prerogative. Yang diperlukan adalah pertimbangan hukum untuk memberi dasar yuridis pertimbangan presiden.

Perubahan lain mengenai fungsi dan hak lembaga DPR serta hak anggota DPR yang diatur dalam pasal 20A, yaitu yang berbunyi: (1) dewan perwakilan rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. (2) dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, dewan perwakilan rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. (3) , selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjadikan DPR berfungsi secara optimal sebagai

lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkokoh pelaksanaan *checks and balances* oleh DPR.⁵⁵

Cabang kekuasaan eksekutif tetap berada ditangan presiden dan wakil presiden. Melalui perubahan UUD 1945, presiden diberi kewenangan untuk membventuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada presiden yang selanjutnya diatur dalam Undang-undang. Hal ini didasarkan atas pertimbangan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan negara.

Proses pemilihan umum dan wakil presiden sebagaimana diatur dalam pasal 6A ayat (1) mengalami perubahan menjadi, “presiden dan wakil presiden dipilih dalam suatu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Adanya perubahan dalam pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat, diharapkan rakyat dapat berpartisipasi secara lnsung untuk menentukan pilihannya sehingga tidak mengulang kekecewaan yang pernah terjadi pada pemilu 1999. Selain itu, presiden dan wakil presiden akan memiliki ototritas dan legitimasi yang sangat kuat karena dipilih lansung oleh rakyat.

Lembaga baru yang muncul melalui perubahan ke tiga UUD1945 adalah komisi yudisial, dewan perwakilan daerah (DPD), dan makamah konstitusi (MK). UUD 1945 merumuskan kewenangan komisi yudisial, sebagaimana tercantum dalam pasal 24B sebagai berikut: “komisis yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim Agung yang mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”. Melalui lembaga tersebut, diharapkan dapat diwujudkan lembaga

⁵⁵*Ibid*, h 104

peradilan yang sesuai dengan harapan rakyat sekaligus dapat diwujudkannya penegakan hukum dan pencapaian keadilan melalui pertuan hakim yang terjaga kehormatannya dan keluhuran mertabat dan perilakunya.⁵⁶

Hadirnya DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam pasal 22C dan 22d.dalam pasal 22D diatur mengenai wewenang DPD, sebagai berikut. (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada dewan perwakilan rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. (2) dewan perwakilan daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pemebentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; peneglolaan ssumber daya alam dan sumber daya lainnya, serta perimbangan keuangan pusat, dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada perwakilan rakyat atas rancangan undang-undang, anggaran pendapatan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan agama,. (3) dewan perwakilan daerah dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi derag, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil

⁵⁶*Ibid*, h 105

pengawasannya itu kepada dewan perwakilan rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Ketentuan UUD 1945 yang mengatur keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia itu antara lain dimaksudkan untuk; (1) memperkuat ikatan-ikat daerah-daerah dalam wadah NKRI dan memperteguh perstuan seluruh daerah; (2) meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah; (3) mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Lembaga baru dibidang kekuasaan kehakiman yaitu mahkamah konstitusi, sebagaimana yang diatur dalam pasal 24 ayat 2 UUD 1945 ynag berbunyi sebagai berikut “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah mahkamah agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara dan sebuah mahkamah konstitusi”. Berkenaan dengan tugas dan wewenang mahkamah konstitusi, pasal 24C menegaskan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, Mahkamah Konstitusi wajib memberian putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil prsiden menurut UUD.⁵⁷

⁵⁷*Ibid*, 107

Ketiga cabang kekuasaan legislative, eksekutif dan yudikatif sama-sama sederajat dan mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Dengan adanya prinsip ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya sehingga menyalahgunakan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.⁵⁸

⁵⁸*Ibid*, h 107

BAB IV

SEJARAH PERUBAHAN SISTEM PEMERINTAHAN PADA HUKUM TATA NEGARA INDONESIA (Pertemuan ke Empat)

Sejak disahkan sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia pada 17 Agustus 1945, Konstitusi Indonesia sebagai suatu "*revolusi grondwet*" oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dalam sebuah naskah yang dinamakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia atau Undang-Undang Dasar 1945 dikenal sebagai suatu naskah yang singkat dan simpel karena hanya hal-hal dan aturan-aturan pokok saja yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar (UUD), sedangkan hal-hal yang diperlukan untuk menyelenggarakan aturan-aturan pokok itu harus diserahkan pada undang-undang yang lebih rendah. Ismail Suny, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif⁵⁹

Hukum Tata Negara Indonesia Sejak pertama kali kita menyatakan bernegara publik Indonesia, sudah dimulai dengan menjalankan pasal-pasal dari UUD. Pasal. gunakan adalah pasal peralihan. Sebagai presiden dan Wakil Presiden yang seharusnya dipilih Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut Pasal 6 (2) UUD 1945 ternyata dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) Aturan Peralihan.

⁵⁹ Jakarta: Aksara Baru Jakarta. 1983), him. 13. Lihat juga M. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945* (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959)

Akan tetapi, hal ini bisa dimaklumi karena ini adalah sesuatu yang pertama kali di dalam mengantar kepada adanya suatu negara. Letak kesalahan daripada lembaga ini bukan pada saat pembentukan pada waktu bekerjanya, tetapi adalah diterimanya hasil hasil karyanya oleh seluruh rakyat Indonesia. dengan tidak itu contoh, ayat menurut Pasal II menurut UUD 1945, Pemerintahan Republik Indonesia dipimpin oleh Presiden dan dibantu oleh seorang Wakil Presiden (Pasal 4 ayat (1) dan (2)). Presiden, kecuali sebagai Kepala Negara ia juga sebagai Kepala Pemerintahan. Sistem pemerintahan kita adalah Presidensial, dalam arti Kepala Pemerintahan adalah Presiden, dan di pihak lain ia tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Alinea Kedua Angka V, Penjelasan tentang UUD 1945)

M. Tolchah Mansoer. Pembahasan Beberapa Aspek kekuasaan Eksekutif ditinjau Ketatanegaraan Indonesia. Kecuali Presiden dibantu oleh Wakil Presiden, ia juga dibantu oleh menteri-menteri negara, yang memimpin Departemen Pemerintahan (sekarang ada menteri yang tidak memimpin departemen), diangkat dan diberhentikan Presiden (Pasal 17 ayat (1), (2) dan (3) Menteri-menteri ini tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukannya tidak tergantung kepada Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi tergantung kepada Presiden.

Mereka adalah Pembantu Presiden (Angka VI Penjelasan UUD 1945) Meskipun kedudukan Wakil Presiden dan menteri-menteri itu sama-sama sebagai pembantu Presiden, sifat pembantuan di antara keduanya berbeda. Perbedaan keduanya dapat dilihat dari: pertama, Wakil Presiden dipilih oleh MPR, sedangkan menteri

diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Kedua, Wakil Presiden bukan pembantu

Kepala Pemerintahan, tetapi merupakan pembantu Kepala Negara.' Menteri-menteri sebagai mana disebutkan dalam Pasal 17 ayat (3) adalah pembantu Kepala Pemerintahan. Ketiga, apabila Presiden berhalangan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 UUD 1945, Wakil Presiden dapat menggantikan Presiden Jika Presiden berhalangan menteri tidak dapat menggantikan Presiden, kecuali dalam waktu yang sama Wakil Presiden juga berhalangan Meskipun Kepala Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, kekuasaannya tidaklah tak terbatas. Ia harus memerhatikan sungguh-sungguh Lihat Sistem Pemerintahan Negara dalam Penjelasan butir 3 UUD 1945 Iskum atau egras Indonesia Rakyat. Kedudukan D, kuat dan tislak dapard ra Dewan Perwakilan Rat kilan Rakyat adalah oleh Presiden (hetlanan dengan sistem parlemen kedudukan menteri dikataalk mentara its eas sekalipun kedudukann enien kan Pegawai Tinggi Blasa kan Pegawa Tin Presiden Meiekalah yang menjal uil (kekuasaan pemerintahan) praktiknya Sebagai pemimpin departemen, menteri n seluk beluk hal-hal yang mengenai lingkungan peken nya. Berhubung dengan itu, menteri mempunyai enget,l erjaa besar tethadap Presiden dalam menentuka gara yang mengenai departemennya polit kekuasaan Preside Paid masa awal pemerintahan, kekuasaan dalam menjalankan pemerintahan bukan hanya berdasarkan Pasal , 5, 10, 11, 12, 13, 14 dan 15 1 1945, tetapi juga berdasarkan Pasal IV Aturan peralihan UUD yang berbunyi: "Sebelum Majelis Permusawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Unda Dasar ini, segala

kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional."

Berdasarkan ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan, kecuali Presiden mempunyai tugas-tugas seperti tercantum di dalam pasal-pasal tersebut, Presiden juga mempunyai tugas-tugas sebagai berikut.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat

- a. Menetapkan Undang-undang dan mengubah Undang-Undang Dasar (Pasal 37), Memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat Mengangkat sumpah Piesiden dan Wakil Presiden. Pelaksana Kedsolatan Rakyat (Pasal 1 ayat (2) 2 Dewin Perwakilan Kakyar Memayuh an rancanga n Undang.-Undang (Pasal 1 ayat (2))
- b. Mengesahkan Anggaran Keuangan Pemerintah (Pasal 2.3 ayat (1)) 3,. Dewan Pertimbangan Agung Memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak mengojukan usul kepada pemerintah (Pasal 16 ayat (1) dan (2) Berdasarkan ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan tersebut, Presiden memiliki kekuasaan yang besar, Presi- den memegang kekuasaan pemerintahan dalam arti yang luas. Dalam melaksanakan kekuasaannya, Presiden hanya dibantu oleh sebuah Komite Nasional. Sebagai akibat dari ketentuan-ketentuan peralihan tersebut, Presiden dengan sah dapat bertindak sebagai diktator karena ban- tuan Komite Nasional sama sekali tidak dapat diartikan suatu pengekanan atas kekuasaannya. Wakil Presiden dan menteri-menteri pada hakikatnya hanyalah pembantu Presiden 'AK. Pringgodigdo, Kedutukan Presiden Menurut Tigi Undang. Unkng Dasar Dalam Teori dan Praktek Jakarta: Pembangunan, 1956) hlm. IIHukum Tata

Negara Indonesia menupR, DPR an berlangsung sampai terbentuknya MPR, DPp 194s DPA. Selama lembaga-lembaga tersebut b tuk, kekuasaan Presiden adalah mutlak. K diberikan berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan 1945 secara formal menyerupai kekuasaan Kekuasaan luar biasa Presiden menurut m terben. ekuasaan ya asa dalam pemerintahan otoriter walaupun dal: laksanaannya Presiden tidak memerintah secara itu, tidak salah jika di mata internasional l Olch karena pemerintahan demokrasi. Tuduha mokrasi",

Memang didukung secara konstitusional walau. donesia memperolch tuduhan tidak melaksa menyatakan bahwa Indonesia "bukan pemerintahan d n dari pihak luar un tidak mengandung kebenaran material. Namu demikian, tuduhan itu merupakan faktor yang berpn ruh terhadap pengambilan keputusan politik.⁶ Dala hubungan ini Aturan Tambahan UUD 1945 menen tukan sebagai berikut.

Dalam enam bulan sesudah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya. Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditctapkan olch Undang Undang Dasar ini Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majlis itu bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar" Jadi, masa peralihan itu dibatasi oleh UUD selama l bulan. Dengan demikian, semenjak permulaannya UUD 1945 itu telah dianggap sebagai UUD yang sementara ,¹¹⁵ dengan harapan untuk mengubah ataupun menambahnya pada masa yang akan datang. Pada 29 Agustus 1945 PPKI telah dibubarkan oleh Presiden dan sebagai gantinya telah dibentuk Komite Nasional Pusat yang lebih dikenal dengan KNIP Badan ini sekalipun keberadaannya adalah mutlak menurut Aturan Peralihan Pasal IV, tugasnya adalah

sekedar membantu Presiden. Dalam hal ini, terserah kepada Presiden di dalam bidang apa perbantuan itu. Perjalanan sejarah telah membuktikan bahwa UUD 1945 itu telah mengalami perkembangan yang sangat pesat semenjak ia diciptakan. Kurang lebih dua bulan dalam masa perjalanan UUD 1945, terjadilah perubahan praktik ketatanegaraan, khususnya perubahan terhadap Pasal IV Aturan Peralihan. Perubahan ini dilakukan dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X, yang menetapkan sebagai berikut. Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat diserahkan kekuasaan legislatif dan ikut serta menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara "Bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan dijlankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih antara mercka serta bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat." Apabila kita lihat dari ketentuan-ketentuan di atas, terdapat tiga hal yang penting, yaitu

1. Komite Nasional Pusat menjadi lembaga legislatif.
2. Komite Nasional Pusat ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara

Sejarah Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan semua itu, menurut Tolchah Mansoer, sebenarnya dengan Maklumat No. X belumlah terjadi sesuatu yang fundamental dalam hubungan ketatanegaraan sebab langkah-langkah itu diambil masih dalam batas-batas Pasal IV Aturan Peralihan. Tentang bidang legislatif kalau tadinya Presiden mengerjakannya dengan bantuan Komite Nasional, sekarang tugas itu oleh Presiden hendak diserahkan kepada Komite Nasional, artinya peranan bantuan itu di dalam bidang legislatif hendak diperbesar. Kekuasaan Presiden, yang menurut A.K. Pringgodigdo, dikatakan

diktatorial, dengan adanya Maklumat No. X tu berarti mengalami kemunduran. Sejak tanggal 16 Oktober 1945 Presiden harus membagi kekuasaan yang dimiliki berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, yaitu dalam hal menetapkan garis-garis haluan negara dan mengenai pembentukan undang-undang dengan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat. Oleh karena itu, dengan Maklumat No. X tersebut menurut Joeniarto," telah terjadi pengurangan daripada kekuasaan Presiden dengan tanpa mengubah ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan itu sendiri, baik mengubah secara angung ataupun secara amendemen Untuk menghindari kesalahpahaman terhadap status dan fungsi Badan Pekerja KNIP tersebut, pada 20 Oktober 1945 dikeluarkanlah penjelasan dari Badan Pekerja, yang menyatakan sebagai berikut. M. Tolchah Mansoer. loc.cit.⁶⁰

Sejarah Ketatanegaraan Indonesia bahwa hanya Konstituante yang berwenang dalam membentuk UUD baru. Sementara itu, peran pemerintah terbatas pada meresmikan dan mengumumkan UUD yang dirancang dan ditetapkan oleh Konstituante. Anggaran atau usul pemerintah kepada Konstituante hanya dapat diterima bila tidak menyangkut isi, keadaan, dan tata laksana UU prosedur yang mesti diikuti dalam pembuatan UUD.

Selain alasan prosedural yang tidak konstitusional ada sejumlah alasan fundamental yang menyebabkan para anggota Konstituante-nasionalis, komunis, Islam- menolak diberlakukannya kembali UUD 1945 sebagai pengganti UUDS 1950. Tidak lain karena adanya kekurangan dan kelemahan yang terdapat di dalam UUD 1945 itu sendiri, yakni: pertama, memberi porsi kekuasaan terlampau besar

⁶⁰ "A.K. Pringgodigdo. Kedudukan... *op.cit.* hlm. 13, Joeniarto, Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia (akarta: Bina Aksara. 1986). hlm. 51.

kepada eksekutif, yang memungkinkan terwujudnya pemerintahan diktator; kedua, kurang memberikan perlindungan terhadap HAM dan hak-hak warga negara; ketiga, begitu banyak *loop holes* yang terdapat dalam rumusan pasal-pasal UUD 1945. Oleh karena itu, dapat dimaklumi bila dalam tiga kali pemungutan suara, anjuran atau usul pemerintah, untuk kembali ke UUD 1945 selalu ditolak oleh Konstituante.

Mayoritas anggota Konstituante berpendirian bahwa andaikata UUD 1945 tetap akan diberlakukan kembali, mereka mengajukan prasyarat, yaitu harus dilakukan serangkaian amendemen terhadap UUD 1945 ini untuk menutupi kekurangan dan kelemahannya. Mereka mengantisipasi akan adanya bahaya diktatur apabila UUD 1945 diberlakukan kembali secara begitu saja. Mereka menuntut jaminan-jaminan konstitusional terhadap penyalahgunaan kekuasaan dan kediktatoran.

Hukum Tata Negara Indonesia Namun, sekalipun telah ada konsesi, Konstituante tetap menolak usul kembali ke UUD 1945. Uta k ini tidak pernah memperoleh dukungan dua perta Konstituante. Karenanya Ketua Konstituant pada akhir persidangan menyatakan Kon sementara itu ketua akan bermusyawarah Konstituante tersebut. Ada usul untuk membicarakan status Konstituante yang kemudian disepakati untuk melakukan reses. Ketika Konstituante memasuki reses pada Juni 1958 AH Nasution dengan Angkatan Daratnya me keras tekanan terhadap partai-partai politik, dengan cara bagidibentang ketanang setiap kegiatan politik termasuk rapat-rapat Konstituante dan menghubungi pemimpin keempat partai terbesar, PNI, PKI, NU, dan Masyumi. AH Nasution berhasil memperoleh jaminan dari PNI, PKI, dan NU bahwa mereka tidak akan menentang Dekrit Presiden untuk kembali ke UUD 1945.

Untuk membenarkan ayat penyimpangan yang sangat jauh dari konstitusi, AH Nasution menggerakkan IPKI, supaya mengembangkan ide bahwa kalau mayoritas Konstituante menolak untuk berkumpul, Konstituante dengan sendirinya akan bubar Front Pembela Pancasila yang terdiri dari 17 partai kecil yang nasionalis radikal yang dikumpulkan oleh IPKI, menyatakan akan menolak untuk bersidang kembali di dalam Konstituante. Pernyataan ini kemudian didukung oleh PNI dan PKI Tindakan partai-partai tersebut dengan berbagai alasan pragmatis bisa dimengerti, hanya saja sikap mereka itu kurang melihat jauh ke depan. Sesungguhnya sistem

Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, partai politik, sebagaimana terbukti dalam perkembangan kemudian. Karena kurang melihat ke depan dan juga karena tekanan militer, mereka turut merubuhkan demo krasi dan sistem pemerintahan konstitusional. Dengan demikian, mereka telah mengkhianati sumpah sebagai anggota Konstituante yang bertugas memperjuangkan pemerintahan konstitusional.³² Menurut Daniel S. Lev, dibalik usul Nasution untuk kembali ke UUD 1945 terdapat beberapa pertimbangan, yakni: pertama, beberapa pasal di dalam UUD 1945 dapat ditafsirkan sedemikian rupa hingga memberi tempat bagi perwakilan golongan-golongan fungsional; kedua, diberlakukannya UUD 1945 akan menghapus Konstituante yang dianggap sebagai forum pertentangan ideologis; ketiga, Pembukaan UUD 1945 mengandung pemikiran Pancasila; keempat, banyak di antara perwira, termasuk yang bergabung dengan pemberontak, mendukung UUD dan diharapkan dikembalikan UUD tersebut akan meyakinkan perwira-perwira pemberontak bahwa wawasan anggota Angkatan Darat yang tampaknya berbeda-beda itu, akan mendorong

mereka untuk mengakhiri pemberontakan tersebut. Di samping alasan yang dikemukakan oleh Lev tersebut, pertimbangan utama Nasution memilih kembali ke UUD 1945 ialah dengan Soekarno sebagai Presiden yang kuat wewenang eksekutifnya dan kepercayaan seluruh rakyat akan terpadu dalam diri satu orang.⁶¹

Hukum Tata Negara Indonesia ukum Lebh lanjut Buyung mengemukakan, secara hukum ketatanegaraan, pembubaran Konstituante tidak absak Konstituante tidak dipilih lan angsu lch takyat dalam pemilu yang benar-benar demosr bahwa dalam melaksanakan tugasnya. Konstituante tidl tena para anggota bisa bekerja sec epat seperti diinginkan pemerintah ada. lah soal lain: dan hal ini tidak bisa digunakan seba membenaran untuk membubarkan Konstituante. Sela tu, di dalam Konstituante sendiri sebenarnya masih peluang untuk mengadakan kompromi di antara pa anggota Konstituante untuk merampungkan tugas mere Tindakan kembali ke UUD 1945 dan pembub ada ra ar Konstituante adalah titik awal berakhirnya proses d krasi di Indonesia karena Indonesia memasuki era mokrasi Terpimpin untuk memenuhi kepentingan huk Sockarno dan tentara, yang watak kekuasaan otoriter. Dalam pandangan Buyung, tindakan Soeka mengeluarkan Dekrit dan membubarkan Konstituante itu sebagai "kudeta konstitusional". Suatu kesalahan besar yang menjauhkan bangsa ini dari cita-cita pembentukan negara konstitusional. D. Reformasi dan Perubahan UUD 1945 Salah satu berkah dari reformasi adalah perubahan UUD 1945. Sejak keluarnya Dekrit 5 Juli 1959 yang memerintahkan kembali ke UUD 1945 sampai ber akhirnya kekuasaan Presiden

⁶¹ bid, hlm. 160. Daniel S. Lev. dikutip kembali oleh A. Buyung Nasution, *Aspiras op.cit*, hlm. 314.

Soeharto, praktis UUD 1945 belum pernah diubah untuk disempurnakan.⁶²

Sejarah Ketatanegaraan Indonesia tinggi nilai-nilai kedaulatan rakyat, tetapi yang dijunjung tinggi adalah kekuasaan pemimpin, itulah yang sangat dominan. Era ini melahirkan sistem diktator dalam kepemimpinan negara. Presiden Soekarno telah gagal keluar dari pilihan dilematisnya antara mengembangkan demokrasi lewat sistem multipartai dengan keinginan untuk menguasai seluruh partai dalam rangka mempertahankan kekuasaannya. Pengangkatan Presiden seumur hidup melalui Ketetapan MPRS merupakan salah satu perwujudan penyelewengan UUD 1945. Begitupun ketika Soeharto naik ke panggung politik menggantikan Soekarno menjadi Presiden, penyelewengan terhadap UUD 1945 kembali berulang, UUD 1945 tidak boleh "disentuh" oleh siapa pun, - istilah yang populer disakralkan - dengan berbagai ancaman dan stigma subversif yang dituduhkan bagi yang akan menyentuhnya. Bahkan, hanya Pemerintah Orde Baru (Soeharto) yang boleh menafsirkan makna yang terkandung dalam UUD 1945, sementara MPR tinggal mengesahkan saja. Contoh yang paling menonjol adalah tafsir terhadap Pasal 6 dan 7 UUD 1945.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan oleh Majelis dengan suara terbanyak, direduksi menjadi Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis dengan suara mufakat, dan calonnya harus tunggal. Jadi, tidak ada pemungutan suara (voting). Di samping itu, tidak ada pembatasan masa jabatan bagi Presiden dan Wakil Presiden, asal masih dipilih oleh MPR berapa kali-pun tidak menjadi masalah. Hasilnya, Soeharto berhasil

⁶² Soekarno dengan Demokrasi Terpimpinnya bukannya men
"Jbid, hlm. 162.

menduduki kursi Presiden selama kurang lebih 32 tahun, sementara Wakil Presidennya selalu berganti. Bahkan tidak sedikit dari anggota Tim Penatar Pedoman Penghatan Pengamalan Pancasila, Hukum Tata Negara Indonesia atan dan Pengamalan Pancasila (P4) kala itu baru), yang melakukan kampanye "pembodohan Orde masyarakat dengan mengatakan kalau UUD Pada perubahan UUD 1945 dianggap sebagai tindakan nya adalah seluruh celah kekurangan UUD 1945 diubah negara akan "kacau atau hancur bahkan subversif,"

Musuh utama negara, dan seterusnya. bat- bu, kannya disempurnakan, tetapi "ditutupi" denganb yuridis berupa Ketetapan MPR No. I/MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, yang berisi tentang tekad anggota Majelis yang akan mempertahankan UUD 1945, tidak berkchendak dan tidak akan melaku kan perubahan tethadapnya serta akan melaksanakan secara murni dan konsekuer. Hal ini memang ironis, padahal Pasal 37 UUD 1945 memberikan peluang penyempurnaan apabila aka dilakukan perubahan terhadapnya dengan qorum yang telah ditentukan secara jelas. Tetapi, dalam praktik ke tatanegaraan, peluang itu pun diblokkan arahnya bahkan direduksi melalui Ketetapan MPR No. I/MPR/1983 jo Ketetapan MPR No. VII/MPR/1988 jo UU No. Tahun 1985 tentang Referendum. Sejak terjadinya reformasi,

UUD 1945 yang "disakralkan" mengalami desakralisasi. Gagasan perubahan UUD 1945 menjadi tuntutan yang tidak bisa dielakkan lagi. Mengapa UUD 1945 "Korbannya antara lain Sri Bintang Pamungkas yang dituduh mclaku- kan tindakan makar, karena dianggap berani menerabas kesakralan UUD 1945 dengan menawarkan Rancangan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia sebagai pengganti UUD 1945.

Sejarah Ketatanegaraan Indonesia harus dilakukan perubahan? Berbagai alasan dapat dikemukakan mengapa perubahan itu penting dan harus dilakukan. Secara filosofis, pentingnya perubahan UUD 1945 adalah pertama, karena UUD 1945 adalah moment opname dari berbagai kekuatan politik dan ekonomi yang dominan pada saat dirumuskannya konstitusi itu. Setelah 54 tahun, tentu terdapat berbagai perubahan, baik di tingkat nasional maupun global.

Hal ini tentu saja belum tercakup di dalam UUD 1945 karena saat itu belum tampak perubahan tersebut. Kedua, UUD 1945 disusun oleh manusia yang sesuai kodratnya tidak akan pernah sampai kepada tingkat kesempurnaan. Pekerjaan yang dilakukan manusia tetap memiliki berbagai he an kemungkinan kelemahan maupun kekurangan.³ Dari aspek historis, sedari mula pembuatannya UUD 1945 bersifat sementara, sebagaimana yang dinyatakan oleh Ir. Soekarno (Ketua PPKI), dalam rapat pertama 18 Agustus 1945, yang mengatakan sebagai berikut. ..tuan-tuan semuanya tentu mengerti bahwa Undang- Undang Dasar yang kita buat sekarang ini adalah Undang- ndang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan "ini adalah Undang-Undang Dasar kilat", nanti kalau kita telah bernegara dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali MPR yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna...".⁶³

⁶³ Wawancara Bagir Manan di Panji Masyarakat. No. 16 Tahun III. 4 Agustus 1999, hlm. 21. Moh. Yamin. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (akarta: Yayasan Prapanca), hlm. 410.

BAB V

PERKEMBANGAN KETATA NEGARAAN PADA LEMBAGA MPR DAN DPR (Pertemuan ke Lima)

A. Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia

Sebelum perubahan UUD 1945, Republik Indonesia menganut prinsip supremasi MPR sebagai salah satu bentuk varian sistem supremasi perlemen yang dikenal di dunia. Oleh karena itu, paham kedaulatan rakyat yang dianut diorganisasikan melalui pelembagaan MPR yang dikonstruksikan sebagai lembaga penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang berdaulat yang disalurkan melalui prosedur perwakilan politik (*political representation*) melalui DPR, perwakilan daerah (*regional representation*) melalui Utusan Daerah dan perwakilan fungsional (*functional representation*) melalui Utusan Golongan. Ketiganya dimaksudkan untuk menjamin agar kepentingan seluruh rakyat yang berdaulat benar-benar tercermin dalam keanggotaan MPR sehingga lembaga yang mempunyai kedudukan tertinggi tersebut sah disebut sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Sebagai organ negara atau lembaga yang diberi kedudukan tertinggi sehingga Presiden sebagai penyelenggara kekuasaan negara diharuskan tunduk dan bertanggung jawab, lembaga MPR itu disebut sebagai pelaku tertinggi kedaulatan rakyat bahkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan dirumuskan dengan kalimat: "Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Sekarang, ketentuan Pasal 1 ayat (2) tersebut diubah rumusannya menjadi "Kedaulatan di tangan rakyat dan

dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Rumusan ini dimaksudkan untuk mempertegas bahwa (a) kedaulatan atau kekuasaan tertinggi itu berada dan berasal atau bersumber dari rakyat seluruhnya; (b) kedaulatan rakyat tersebut harus pula diselenggarakan atau dilaksanakan menurut ketentuan UUD itu sendiri; dan (c) organ pelaku atau pelaksana prinsip kedaulatan rakyat itu tidak terbatas hanya MPR saja, melainkan semua Lembaga Negara adalah juga pelaku langsung tau tidak langsung kekuasaan yang bersumber dari rakyat yang berdaulat tersebut. DPR adalah pelaku kedaulatan rakyat dibidang pembentukan undang-undang, sedangkan Presiden dan Wakil Presiden adalah pelaksana kedaulatan rakyat dibidang pemerintahan negara. Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan yang juga dipilih oleh rakyat secara tidak langsung dapat pula disebut sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat di bidang tugasnya masing-masing.⁶⁴

Perubahan-perubahan mendasar dalam kerangka struktur parlemen Indonesia terjadi mengenai hal-hal sebagai berikut. *Pertama*, susunan keanggotaan MPR berubah secara structural karena dihapuskannya keberadaan utusan Golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional (*functional representation*) dari unsur keanggotaan MPR. *Kedua*, bersamaan dengan perubahan yang bersifat structural tersebut, fungsi MPR juga

⁶⁴Jimly Asshiddiqie, "Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia", *Makalah* disampaikan dalam Seminar Nasional "Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD dan Lokakarya Pembaruan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia", diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN, di Jakarta, 7 September 2004, hlm. 6.

mengalami perubahan mendasar. Majelis ini tidak lagi berfungsi sebagai *supreme body* yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa control, dan karena itu kewenangannya pun mengalami perubahan-perubahan mendasar. Ketiga, diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam perubahan UUD 1945. Dengan perubahan ini berarti UUD 1945 tidak lagi menganut sistem MPR berdasarkan prinsip 'supremasi parlemen' dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh lembaga tertinggi MPR ke lembaga-lembaga negara di bawahnya. Keempat, dengan diadopsinya prinsip pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu paket secara langsung oleh rakyat dalam Pasal 6A ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 maka konsep dan sistem pertanggungjawaban Presiden tidak lagi dilakukan oleh MPR tetapi langsung oleh rakyat.⁶⁵

Perubahan mendasar terjadi pada Pasal 1 ayat (2) yang sebelumnya berbunyi "Kedaulatan di tangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Berubah menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Perubahan yang sangat mendasar terhadap Pasal 1 ayat (2) telah menimbulkan reaksi keras dari Gerakan Nurani Parlemen, Forum Kajian Ilmiah Konstitusi, sekelompok purnawirawan ABRI dan akademisi yang menentang rumusan itu. Mereka menilai perubahan itu telah mengubah dasar "*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan*, dan meniadakan eksistensi MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Akan tetapi, pandang tersebut ditolak oleh sebagian kelompok yang lain,

⁶⁵Jimly Asshiddiqie, *Struktur...*, loc.cit., hlm. 8-9.

eksistensi MPR tidak akan hilang, tetapi berubah fungsi sebagai forum dan bukan sebagai lembaga. Karena sebagai forum, MPR tidak perlu lembaga tetapi hanya merupakan siding gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD.

Hingga kini, perwujudan sistem perwakilan di Indonesia dalam bentuk MPR memberikan kesan Indonesia menganut sistem unikameral berciri bikameral. Cirri bicameral tak cukup tampak karena kamar lain tidak memiliki fungsi tersendiri dan tidak melembaga. Watak unikameral ini makin menonjol saat 60 persen keanggotaan MPR diisi DPR (500 orang) sehingga MPR kini hanya "DPR luas". Maka pendapat "unikameral berciri bikameral" (atau campuran kedua) tak cukup meyakinkan untuk menjelaskan watak parlemen Indonesia. Banyak pihak lantas menggunakan istilah "sistem MPR" bagi sistem perwakilan di Indonesia.⁶⁶

Rumusan baru ini justru merupakan penjabaran langsung paham kedaulatan rakyat yang secara tegas dinyatakan pada pembukaan UUD 1945 alinea IV. Akan tetapi, dalam rumusan sebelumnya, dimana kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, justru telah mereduksi paham kedaulatan rakyat itu menjadi paham kedaulatan negara, suatu paham yang hanya lazim dianut di negara-negara yang masih menerapkan paham totalitarian dan/atau otoritarian.

Perubahan ketentuan ini mengalihkan negara Indonesiadari sistem MPR kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur melalui UUD 1945. UUD 1945 lah yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat. UUD 1945 lah yang menentukan bagian-bagian mana dari kedaulatan rakyat yang diserahkan

⁶⁶Moh. Fajrul Falaakh, "Metamorfosis MPR (Teka-teki Parlemen Berkamar Tiga)", *Kompas*, Jum'at, 19 April 2002.

pelaksanaannya kepada badan/ lembaga yang keberadaan, wewenang, tugas, dan fungsinya ditentukan oleh UUD 1945 itu serta bagian mana yang langsung dilaksanakan oleh rakyat, artinya tidak diserahkan kepada badan/ lembaga mana pun melainkan langsung dilaksanakan oleh rakyat itu sendiri melalui pemilu.

Perubahan UUD 1945 terhadap Pasal 3 rumusan baru berbunyi sebagai berikut:

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden.
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Dengan ketentuan baru ini, secara teoritis berarti terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan kita, yaitu sistem yang vertikal hierarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi horizontal fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antarlembaga negara (*checks and balances*).

Perubahan UUD 1945 juga terjadi pada Pasal 37 yang mengatur mekanisme perubahan UUD , rumusannya berbunyi sebagai berikut :

1. Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dan jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan

- jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
3. Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
 4. Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
 5. Khusus mengenai bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

B. Perkembangan Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Perubahan pertama terhadap UUD 1945 terjadi pada 19 Oktober 1999 dalam Sidang Umum MPR yang berlangsung tanggal 14-21 Oktober 1999. Dalam perubahan ini, terjadi pergeseran kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang yang diatur dalam pasal 5. Berubah menjadi Presiden *berhak* mengajukan rancangan undang-undang dan Dewan Perwakilan Rakyat *memegang kekuasaan* membentuk undang-undang (Pasal 20). Perubahan pasal ini memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden beralih ke tangan DPR. Rumusan Pasal 20 (baru) berbunyi sebagai berikut:

1. Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
2. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

3. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat 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.

Secara umum, dipahami oleh masyarakat bahwa fungsi DPR meliputi fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi *budget*. Di anatar ketiga fungsi itu, biasanya yang paling menarik perhatian para politisi untuk diperbincangkan adalah tugas sebagai pemrakarsa pembuatan undang-undang. Namun, jika ditelaah secara kritis, tugas pokok yang pertama yaitu sebagai pengambil inisiatif pembuatan undang-undang dapat dikatakan telah mengalami kemunduran serius dalam perkembangan akhir-akhir ini. Sepanjang pemerintahan orde baru rasanya belum pernah ada undang-undang yang lahir dari inisiatif DPR, semua inisiatif berasal dari eksekutif DPR tinggal mengesahkan sehingga sering muncul sindiran sinis terhadap DPR yang hanya sebagai "tukang stempel". Peran DPR periode 1999-2004 yang paling menonjol adalah fungsi pengawasan terhadap eksekutif sementara peran di bidang legislatif dan *budget* belum terlihat hasil yang menonjol. Biasanya dalam berbagai konstitusi negara-negara berdaulat diadakan perumusan mengenai tugas pembuatan

undang-undang (legislasi) dan tugas pelaksanaan undang-undang itu (eksekutif) ke dalam dua kelompok pelebagaan yang menjalankan peranan yang berbeda. Meskipun demikian, apabila ditelaah secara mendalam sesungguhnya tidak satupun teks konstitusi maupun praktik dimana pun yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif itu secara kaku. Baik dalam rumusan formal apalagi dalam kenyataan prakti, fungsi-fungsi legislatif dan eksekutif selalu bersifat tumpang tindih.⁶⁷

Setelah terjadi perubahan, beban tugas dan tanggung jawab DPR menjadi bertambah berat. Akan tetapi, itulah yang seharusnya dilakukan karena salah satu fungsi DPR adalah menjalankan fungsi legislasi, disamping fungsi pengawasan dan *budget*. Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari sebelumnya ditangan Presiden dan dialihkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai bidang tugasnya masing-masing yakni DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif). Perubahan UUD 1945 yang tercakup dalam materi tentang Dewan Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk memberdayakan DPR dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya.

Rumusan Pasal 20 ayat (5) hasil perubahan kedua UUD 1945 di atas dipandang sebagai solusi jika terjadi kemacetan atau penolakan dari Presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah

⁶⁷Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran ...*, *op.cit.*, hlm. 95.

disetujui bersama dengan DPR. Secara hukum, hak tolak Presiden menjadi tidak berarti karena suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui akan tetap menjadi undang-undang tanpa pengesahan Presiden. Hal yang tadinya dimaksudkan sebagai *balancing* antara DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang, tetapi yang terjadi justru hilangnya hak tolak Presiden. Hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kesimpangsiuran hukum yang membawa dampak negatif dalam kehidupan kenegaraan.⁶⁸ Anehnya kata Buyung Nasution, Komisi Konstitusi yang ditugaskan untuk mengkaji UUD 1945 hasil amandemen justru mengusulkan agar rumusan Pasal 20 ayat (5) diperkuat dengan menambahkan dengan kata "harus" sehingga rumusannya berbunyi "Presiden harus mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU selambat-lambatnya 30 hari setelah disetujui bersama dan wajib diundangkan." Di sisi lain untuk RUU APBN, dirumuskan bahwa Presidenlah yang

⁶⁸Belakanga ini muncul fenomena cukup merisaukan dalam praktik ketatanegaraan. Beberapa undang-undang lahir tanpa pengesahan (tidak ditandatangani) Presiden. Paling sedikit ada empat undang-undang yang telah diundangkan dalam lembaran negara tanpa pengesahan dari Presiden, yakni: UU No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara; UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat; UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran; dan UU No. 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. Lihat M Hadi Shubhan, "Fenomena UU tanpa Pengesahan Presiden", *Kompas*, 17 Juli 2003. Lihat juga makalah Buyung Nasution. "Relasi kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945: Sistem Semi Presidensial Dalam Proyeksi", disampaikan pada Seminar dan Lokakarya "Perkembangan Ketatanegaraan Pasca-Amandemen UUD 1945" yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI bekerja sama dengan Hans Seidel Foundation dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Indonesia, 7 September 2004 di Jakarta, hlm. 4.

mengajukannya, namun kata putus tetap saja ada pada DPR sambil memerhatikan pertimbangan DPD (Pasal 23 ayat [2]). Konstruksi ini menambah daftar panjang ketidakseimbangan antara legislatif dengan eksekutif.⁶⁹

Perubahan lain mencapai fungsi dan hak lembaga DPR serta hak anggota DPR yang diatur dalam Pasal 20A berbunyi sebagai berikut:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memilih fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjadikna DPR berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkokoh pelaksanaan *checks and balances* oleh DPR. Akan tetapi, sejumlah ahli hukum tata negara menilai bahwa perubahan ini justru telah menggeser *executif heavy* ke arah *legislative heavy* sehingga terkesan bukan keseimbangan yang dituju melalui perubahan UUD 1945 tetapi DPR ingin memusatkan kekuasaan di

⁶⁹Buyung Nasution, *Ibid.*, hlm. 6.

tangganya.⁷⁰ Berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan kekuasaan legislatif ada di DPR (Pasal 20 ayat [1] bukan MPR atau DPD. Kekuasaan DPR diperbesar diantaranya DPR diberikan kekuasaan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam mengangkat Duta Besar dan menerima penempatan duta negara lain (Pasal 13 ayat [2] dan [3]); memberikan amnesty dan abolisi (Pasal 14 ayat [2]); DPR juga diberikan kekuasaan dalam bentuk memberikan persetujuan bila Presiden hendak membuat perjanjian dengan negara lain, apakah dalam bidang perekonomian, perjanjian damai menyatakan perang serta perjanjian internasional lainnya yang berpengaruh terhadap integritas wilayah (Pasal 11 ayat [2] dan [2]). DPR juga diberikan hak budget (Pasal 23 ayat [3]), memilih anggota BPK dengan memerhatikan saran DPD (Pasal 23F ayat [1]), memberikan persetujuan dalam hal Presiden mengangkat atau memberhentikan anggota Komisi Yudisial (Pasal 24B ayat [3]), menominasikan 3 orang hakim Mahkamah Konstitusi (Pasal 24C ayat [3]).

Berdasarkan ketetapan MPR No.VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Kepolisian Negara RI. MPR juga mendelegasikan beberapa kewenangan kepada DPR, yaitu memberikan persetujuan kepada Presiden dalam hal Presiden hendak mengangkat seorang Panglima TNI (Pasal 3 ayat [2]). Demikian juga bila Presiden hendak mengangkat seorang Kepala Kepolisian Negara RI (Pasal 7 ayat [3]). DPR juga diberi kewenangan untuk Korupsi, Gubernur Bank Indonesia dan anggota Komisi Nasional HAM. Praktis hamper semua bidang kekuasaan Presiden dimasuki oleh

⁷⁰Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 30.

DPR. Bahkan, bukan hanya memasuki bidang kekuasaan Presiden, tetapi dapat mengusulkan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 7A).

BAB VI

**PERKEMBANGAN LEMBAGA DPD DAN
PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN
(Pertemuan ke Enam)**

A. Perkembangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Perkembangan lembaga baru ditandai dengan muncul melalui perubahan ketiga UUD 1945 antara lain Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hadirnya DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 22C dan 22D. Pasal 22C rumusannya berbunyi sebagai berikut.

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap Provinsi melalui pemilihan umum.
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap Provinsi jumlahnya sama dengan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.⁷¹

Selanjutnya, dalam Pasal 22D diatur tentang wewenang DPD, sebagai berikut:

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi

⁷¹Susunan dan kedudukan DPD diatur dalam Pasal 32-40 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya. serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.⁷²

- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya. serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah.⁷³ Serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.⁷⁴
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.⁷⁵

⁷²Lihat Pasal 42 UU No. 22 Tahun 2003.

⁷³Lihat Pasal 43 UU No. 22 Tahun 2003.

⁷⁴Lihat Pasal 44 UU No. 22 Tahun 2003.

⁷⁵Lihat Pasal 46 UU No. 22 Tahun 2003.

- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dengan undang-undang.⁷⁶

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan diatas telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Pasal 11 menegaskan:

- (1) Untuk dapat menjadi calon anggota DPD, peserta pemilu dari perseorangan harus memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
 - a. Provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 1.000 (seribu) orang pemilih.
 - b. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 2.000 (dua ribu) orang pemilih.
 - c. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 3.000 (tiga ribu) orang pemilih.
 - d. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 4.000 (empat ribu) orang pemilih.
 - e. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 5.000 (lima ribu) orang pemilih.
- (2) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebar di sekurang-kurangnya 25% (dua puluh

⁷⁶Lihat Pasal 39 UU No. 22 Tahun 2003.

lima persen) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan.

- (3) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuktikan dengan tanda tangan atau cap jempol dan foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau identitas lain yang sah.

Selanjutnya dalam Pasal 51 dan 52 ditentukan bahwa daerah pemilihan untuk anggota DPD adalah provinsi. Jumlah anggota DPD untuk setiap provinsi ditetapkan 4 orang. Penegasan tentang susunan dari keanggotaan DPD juga diatur dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Pasal 32 menentukan "DPD terdiri atas wakil-wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum." Di dalam Pasal 33 ditegaskan sebagai berikut:

- (1) Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak empat orang.
- (2) Jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR.
- (3) Keanggotaan DPD diresmikan dengan Keputusan Presiden.
- (4) Anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya dan selama bersidang bertempat tinggal di Ibukota negara Republik Indonesia.

Calon anggota DPD, selain harus memenuhi syarat sebagai calon menurut Pasal 63 UU No. 12 Tahun 2003 juga harus memenuhi syarat:

- a. Berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya tiga tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 tahun sejak berusia 17 tahun di provinsi yang bersangkutan.

- b. Tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya empat tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon.

Bagi anggota DPD dari pegawai negeri sipil, anggota TNI atau anggota Polri, selain harus memenuhi syarat sebagaimana calon yang lain, harus mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota TNI, atau anggota Polri. Penetapan calon terpilih anggota DPD didasarkan pada nama calon yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga dan keempat di provinsi yang bersangkutan. Dalam hal perolehan suara calon terpilih keempat terdapat jumlah suara yang sama, maka calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih. Dari ketentuan dalam UUD 1945 ataupun UU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dan UU susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, mekanisme pengisian jabatan keanggotaan DPD tampak lebih berat bila dibandingkan dengan mekanisme pengisian keanggotaan DPR. Peserta pemilu menjadi anggota DPD adalah perorangan, sedangkan peserta pemilu untuk anggota DPR adalah partai politik. Artinya dapat terjadi tokoh perorangan yang akan tampil sebagai calon anggota DPD menghadapi kesulitan luar biasa dalam menggalang dukungan bagi dirinya,⁷⁷ sedangkan calon anggota DPR, cukup

⁷⁷Seperti yang diberitakan oleh Majalah Tempo, ada beberapa calon yang kesulitan mencari dukungan suara padahal sudah mengeluarkan puluhan juta rupiah untuk mencari dukungan. Para calon anggota DPD merasa persyaratan untuk menjadi anggota DPD lebih berat daripada menjadi anggota DPR, tetapi tidak sebanding dengan wewenang yang dimiliki DPD. Lihat majalah *Tempo*, Edisi 8-14 September 2003, hlm. 33-35.

memanfaatkan (mendompleng) struktur partai politiknya sebagai mesin penghimpun dukungan suara dalam pemilihan umum. Meskipun demikian, eksistensi anggota DPD dipandang lebih memiliki legitimasi sosial yang amat kuat karena dipilih langsung oleh masyarakat lokal sedangkan rekrutmen atau pencalonan dan penetapan anggota DPR/DPRD sesuai UU No. 12 Tahun 2003 masih terbuka peluang untuk berperan kuatnya para pimpinan parpol dalam menentukan siapa yang akan ditempatkan menjadi anggota DPR/DPRD.

Secara umum, basis komunitas dari setiap calon anggota DPD setidaknya, berasal dari empat unsur utama. *Pertama*, basis komunitas spatial (*space base community*) dengan kemungkinan bersumber dari etnik atau daerah pemilihan kabupaten/kota tertentu (yang tidak ditentukan semangat etnik, tetapi lebih pada semangat asal daerah). *Kedua*, basis komunitas dari suatu organisasi tertentu yang memiliki basis dukungan massa yang kuat di tingkat dlatul Ulama (NU), Muhammadiyah, unsur pimpinan agama tertentu yang membasis di tingkat lokal, dan semacamnya. *Ketiga*, dari figure politik yang dikenal atau akan dipilih lebih karena kepopulerannya, baik dari kalangan kampus maupun aktivis kondang, LSM, dan sebagainya. *Keempat*, elite ekonomi, yakni mereka yang memiliki kekuatan materi sehingga dikenal masyarakat dan apalagi bila dalam proses-proses kampanye. Persaingan dari figur keempat unsur itu, akan mewarnai proses-proses kampanye dan pemilihan anggota DPD dalam pemilu 2004.⁷⁸

Eksistensi DPD berupa posisi tawar, kapasitas, dan citra kelembagaannya jelas akan dipengaruhi latar belakang figure-figur yang mengisinya. Untuk itu, diharapkan yang

⁷⁸Laode Ida, "Basis Pemilihan dan Posisi Tawar DPD", *Kompas*, 30 Juli 2003.

akan tampil mengisi keanggotannya DPD adalah figure-figur yang kritis, independen dan memiliki kapasitas individu sebagai anggota DPD yang mampu mengekspresikan aspirasi masyarakat daerah secara langsung dalam proses-proses pengambilan kebijakan di tingkat nasional dan jangan sampai DPD hanya menjadi tempat 'mangkal pemain-pemain lama'. Kalau hal itu yang terjadi, apa beda DPD dengan DPA di masa lalu. Ketika itu, DPA telah berubah menjadi Dewan Pensiunan Agung, apa kita juga akan mengulang hal yang sama pada DPD menjadi Dewan Pensiunan Daerah.⁷⁹ Masa jabatan Anggota DPD adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat Anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji. Anggota DPD sebelum memegang jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh ketua Mahkamah Agung dalam Sidang Paripurna DPD. Alat kelengkapan DPD terdiri atas: (a) pimpinan; (b) panitia ad hoc; (c) badan kehormatan dan (d) panitia-panitia lain yang diperlukan Pimpinan DPD diatur dalam Pasal 37 UU No. 22 Tahun 2003 sebagai berikut:

- (1) Pimpinan DPD terdiri atas seorang ketua dan sebanyak-banyaknya dua orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh Anggota DPD dalam sidang paripurna DPD.

⁷⁹Lihat pemberitaan *Kompas*, Rabu 10 September 2003, tentang banyaknya mantan pejabat orba yang ramai-ramai mencalonkan diri menjadi anggota DPD. Hal itu mengingatkan kita pada masa lalu, ketika Utusan Daerah lebih dimonopoli oleh petinggi-petinggi daerah baik dari yang sipil maupun militer beserta istri dan anak keturunannya, daripada tokoh-tokoh masyarakat yang sesungguhnya. Jangan sampai DPD menjadi lembaga reinkarnasi dari Utusan Daerah di masa lalu.

- (2) Selama pimpinan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, DPD dipimpin oleh Pimpinan Sementara DPD.
- (3) Pimpinan sementara DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas seorang ketua sementara dan seorang wakil ketua sementara yang diambilkan dan anggota tertua dan anggota termuda usianya.
- (4) Dalam hal anggota tertua dan/atau anggota termuda usianya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berhalangan sebagai penggantinya adalah anggota tertua dan/atau anggota termuda berikutnya.
- (5) Ketua dan wakil ketua DPD diresmikan dengan keputusan DPD.
- (6) Tata cara pemilihan pimpinan DPD diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPD.

DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara dan mempunyai fungsi: (a) pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu; (b) pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu. Selain yang diatur dalam Pasal 22D, tugas dan wewenang DPD juga diatur dalam Pasal 22E ayat (2) dimana DPD menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK sesuai dengan kewenangannya. Kemudian dalam Pasal 22F ayat (1) ditegaskan bahwa DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Dari penegasan dalam Pasal 22D, Pasal 22E dan Pasal 22F terlihat bahwa UUD 1945 tidak mengatur secara komprehensif tentang DPD, pengaturan DPD sangat *sumir* (singkat). DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apapun. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan. Usul ataupun saran sedangkan yang berhak memustuskan

adalah DPR. Karena itu, keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim.⁸⁰ Selama ini dipahami bahwa kedudukan kedua kamar itu di bidang legislatif sama kuat, maka sifat bikameralisme disebut '*strong bicameralism*' (kekuatan dan kewenangan kamar-kamar parlemen memiliki kesamaan dan setara) tetapi jika kedua kamar tidak sama kuat maka disebut '*soft bicameralisme*' akan tetapi, dalam pengaturan UUD 1945 pasca Perubahan Keempat, bukan saja bahwa struktur yang dianut tidak dapat disebut sebagai '*strong bicameralism*' yang kedudukan keduanya tidak sama kuatnya, tetapi bahkan juga tidak dapat disebut sebagai '*soft bicameralism*' sekalipun.⁸¹ Dengan kata lain, DPD hanya member masukan, sedangkan yang memutuskan adalah DPR sehingga DPD ini lebih tepat disebut sebagai Dewan Pertimbangan DPR karena kedudukannya hanya memberikan pertimbangan kepada DPR.

UUD tidak mengatur secara tegas apa saja hak-hak DPD dan hak anggota DPD. Selain itu, tidak diatur bagaimana membahas rancangan undang-undang dari DPD, dan lain-lain. Seharusnya aturan-aturan yang menyangkut mekanisme, hak-hak yang melekat pada DPD dan anggota DPD diatur serupa dengan ketentuan mengenai DPR. Mekanisme pengajuan RUU oleh DPD justru diatur dalam UU No. 22 Tahun 2003. Dalam Pasal 42 ditegaskan, DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam

⁸⁰Salah satu ciri bikameralisme, apabila kedua-dua kamar parlemen sama-sama menjalankan fungsi legislatif sebagaimana seharusnya.

⁸¹Jimly Asshiddiqie, *Struktur ...*, op.cit., hlm. 10.

dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah. Dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR. Pembahasan RUU dilakukan sebelum DPR membahas RUU tersebut dengan Pemerintah.

Dalam hal keikutsertaan DPD membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh Pemerintah, DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan RUU tersebut bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR. Pembicaraan tingkat I dilakukan bersama antara DPR, DPD, dan Pemerintah dalam hal penyampaian pandangan dan pendapat DPD atas rancangan undang-undang serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga. Pandangan, pendapat, dan tanggapan tersebut dijadikan sebagai masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan Pemerintah.⁸²

Disamping ketentuan di atas, DPD juga dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Pertimbangan tersebut diberikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah. Pertimbangan tersebut menjadi bahan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah.

Ketentuan di dalam Pasal 22D ayat (2) 1945 dan Pasal 44 UU No. 22 Tahun 2003 akan melemahkan peran

⁸²Lihat dalam Pasal 43 UU No. 22 Tahun 2003.

DPD dalam bidang legislasi karena hanya memberi wewenang sebatas memberikan pertimbangan kepada DPR mengenai RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Justru di era otonomi sekarang ini masalah APBN, pajak, pendidikan dan agama harus dibahas bersama DPD karena bukan saja menyangkut kepentingan politik negara, tetapi juga kepentingan daerah. Kelemahan lainnya adalah DPD tidak mempunyai hak tolak suatu RUU sehingga apabila pertimbangan DPD tidak dipergunakan oleh DPR, DPD tidak dapat berbuat apa-apa. Untuk itu sebaiknya DPD diberikan hak tolak terhadap suatu RUU.

DPD juga dapat memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK yang disampaikan secara tertulis sebelum pemilihan anggota BPK. Selain itu, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah; pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama. Pengawasan tersebut merupakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang. Hasil pengawasan DPD itu disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk di tindaklanjuti.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPD dalam hal ini adalah: (a) menerima dan membahas hasil-hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK sebagai bahan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu; (b) meminta secara tertulis kepada pemerintah tentang pelaksanaan undang-undang tertentu; (c) menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat berkaitan dengan

pelaksanaan undang-undang tertentu; dan (d) mengadakan kunjungan kerja ke daerah untuk melakukan *monitoring/* pemantauan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.⁸³

Dari penegasan isi pasal-pasal tersebut, tampak bahwa DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam membentuk undang-undang sekalipun di bidang yang berkaitan dengan masalah daerah. Dengan kata lain, DPD sama sekali tidak memiliki *original power* dalam pembentukan undang-undang atau kekuasaan legislatif.

Memuat materi dalam UU No. 22 Tahun 2003 yang berkaitan dengan DPD seperti organisasi DPD. Hak-hak DPD dan hak anggota DPD. Syarat-syarat keanggotaan, kekebalan (imunitas) anggota, persidangan DPD (termasuk cara mengambil keputusan), sistem rekrutmen anggota (calon perseorangan atau partai politik atau organisasi lain), penindakan atau pemberhentian terhadap anggota, dan mekanisme hubungan antara DPD dengan DPR dan atau pemerintah, dan seterusnya tidak diatur dalam UUD 1945. Padahal seharusnya materi-materi tersebut diatur dalam konstitusi. Beberapa kekurangan dalam hal pengaturan DPD dapat dijadikan alasan bahwa perubahan UUD 1945 harus dilanjutkan supaya berbagai kekurangan yang ada dapat segera disempurnakan.

Di dalam Pasal 48 dan Pasal 49 diatur tentang hak DPD maupun hak anggota DPD. Hak DPD ialah (a) mengajukan rancangan undang-undang; (b) ikut membahas rancangan undang-undang. Untuk anggota DPD, ditegaskan mempunyai hak sebagai berikut: (a) menyampaikan usul dan pendapat;⁸⁴ (b) memilih dan dipilih; (c) membela diri;

⁸³Lihat Penjelasan Pasal 46 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2003.

⁸⁴Hak anggota DPD untuk mendapatkan kelulasaan menyampaikan suatu usul dan pendapat baik kepada pemerintah maupun kepada DPD sendiri sehingga ada jaminan kemandirian

(d) imunitas;⁸⁵ (e) protokoler;⁸⁶ dan (f) keuangan dan administratif.

Tugas dan wewenang DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D, 23E ayat (2) dan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945 dapatlah dikatakan sebagai tugas dan wewenang utama dari DPD. Akan tetapi, DPD sebagai bagian dari kelembagaan MPR memiliki tugas dan wewenang ('sampingan') yang lebih luas, yakni melantik dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden; mengubah UUD; dan memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila dalam waktu yang bersamaan keduanya berhalangan tetap. Tugas dan wewenang 'sampingan' DPD ini justru lebih baik daripada tugas dan wewenang utamanya.

B. Lembaga Presiden dan Wakil Presiden

Hasil perubahan UUD 1945 yang berkaitan langsung dengan kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden adalah

sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya. Oleh karena itu, setiap anggota DPD tidak dapat diarahkan oleh siapapun didalam proses pengambilan keputusan, namun demikian tata cara penyampaian usul dan pendapat dimaksud tetap dengan memerhatikan tatakrama, etika, dan moral serta sopan santun dan kepatutan sebagai wakil rakyat. Lihat penjelasan Pasal 49 huruf a UU No. 22 Tahun 2003.

⁸⁵Hak imunitas atau hak kekebalan hukum anggota DPD adalah hak untuk tidak dapat dituntut dimuka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPD dengan pemerintah dan rapat-rapat DPD lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Lihat Penjelasan Pasal 49 huruf d UU No. 22 Tahun 2003.

⁸⁶Hak protokoler adalah hak anggota DPD untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya. Lihat Penjelasan Pasal 49 huruf e UU No. 22 Tahun 2003.

pembatasan kekuasaan Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 7 (lama) yang berbunyi “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali”. Penegasan didalam Pasal 7 dipandang selalu fleksibel untuk ditafsirkan. Bahkan Soeharto pernah mengatakan tentang berapa kali seseorang dapat menjabat Presiden sangatlah bergantung pada MPR., ia dapat terus menjabat Presiden dan/ atau Wakil Presiden. Dan Soeharto lah yang telah menikmati kebebasan jabatan itu karena ia sendiri yang membuat tafsir atas UUD, MPR tinggal meng’amininya. Kemudian Pasal 7 diubah yang bunyinya menjadi: “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.” Perubahan pasal ini dipandang sebagai langkah yang tepat untuk mengakhiri perdebatan tentang periodisasi jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

Aspek pertimbangan kekuasaan hubungan antara Presiden dan DPR, Presiden dan Mahkamah Agung tampak dalam perubahan Pasal 13 dan 14. Perubahan terhadap pasal-pasal ini dapat dikatakan sebagai pengurangan atas kekuasaan Presiden yang selama ini dipandang sebagai hak prerogatif (khusus). Perubahan Pasal 13 berbunyi sebagai berikut.

- (1) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Presiden menerima penempatan duta lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sebelum sda perubahan, presiden sebagai kepala negara mempunyai wewenang untuk menentukan sendiri

duta dan konsul serta menerima duta negara lain. Mengingat pentingnya hal tersebut, Presiden dalam mengangkat dan menerima duta besar, sebaiknya diberi pertimbangan oleh DPR. Adanya pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat pada ayat (1), ini penting dalam rangka menjaga obyektivitas terhadap kemampuan dan kecakapan seseorang pada jabatan tersebut.⁸⁷ Karena ia akan menjadi duta dari seluruh rakyat Indonesia di negara lain dimana ia ditempatkan pada khususnya dan di mata Internasional pada umumnya. Adanya pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat pada ayat (2) dipandang sangat tepat karena hal ini penting bagi akurasi informasi untuk kepentingan hubungan baik antara kedua negara dan bangsa.

Perubahan Pasal 14 berbunyi sebagai berikut.

- (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
- (2) Presiden member amnesti dan abolisi (penghapusan) dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Alasan perlunya Presiden memerhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung dalam pemberian grasi dan rehabilitasi adalah *pertama*, grasi dan rehabilitasi itu adalah proses yustial dan biasanya diberikan kepada orang yang sudah mengalami proses, sedang amnesty dan abolisi ini lebih bersifat proses politik. *Kedua*, grasi dan rehabilitasi itu lebih banyak bersifat perorangan, sedangkan

⁸⁷Selama ini terkesan jabatan duta merupakan pos akomodasi orang-orang tertentu yang "berjasa" pada pemerintah atau sebagai "pembuangan" bagi orang-orang yang "kurang loyal" pada pemerintah.

amnesty dan abolisi biasanya bersifat massal.⁸⁸ Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga peradilan tertinggi adalah lembaga negara paling tepat memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai hal itu karena grasi menyangkut putusan hakim sedangkan rehabilitasi tidak selalu terkait dengan putusan hakim.

Sementara itu, DPR memberikan pertimbangan dalam hal pemberian amnesti dan abolisi karena didasarkan pada pertimbangan politik. Bagaimana kurang sependapat dengan rumusan tersebut, karena pemberian amnesti dan abolisi tidak perlu terkait dengan pidana politik. Kalaupun diperlukan pertimbangan, cukup dari Mahkamah Agung. DPR adalah badan politik, sedangkan yang diperlukan adalah pertimbangan hukum. Pertimbangan politik, kemanusiaan, sosial, dan lain-lain. Merupakan isi dari hak prerogatif. Hal ini diperlukan adalah pertimbangan hukum untuk member dasar yuridis pertimbangan Presiden.⁸⁹

Perubahan Pasal 15 berbunyi sebagai berikut: “Presiden member gelar, tanda jasa, dll, tanda kehormatan yang diatur dalam Undang-Undang. Perubahan pasal ini berdasarkan pertimbangan agar presiden dalam memberikan berbagai tanda kehormatan kepada siapapun (baik warga negara, orang asing, badan atau lembaga) didasarkan pada Undang-undang yang merupakan hasil pembahasan DPR bersama Pemerintah sehingga berdasarkan pertimbangan yang lebih objektif.

Perubahan lain terjadi pada mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam

⁸⁸Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000), hlm. 190.

⁸⁹Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 165.

Pasal 6, yang sebelumnya “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dan suara terbanyak”, perubahan menjadi “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh Rakyat” (Pasal 6A ayat [1]). Ayat (3) menyatakan “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari 50 persen dari jumlah suara yang dipilih dalam pemilihan umum dengan sedikitnya 20 persen suara disetiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden”.

Pasal 6A ayat (4) tentang putaran kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden apabila diputaran pertama tidak ada kandidat yang terpilih, maka dikembalikan ke rakyat untuk dipilih secara langsung. Rumusnya berbunyi : “dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai presiden dan wakil presiden.”

Pasal 6A ayat (4) ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung pada putaran kedua (*second round*). Ketentuan ini merupakan jalan keluar (*escape clause*) yang hanya dijalankan jika dalam pemilihan presiden dan wakil presiden tidak dipenuhi persyaratan diperolehnya suara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6A ayat (3).

Adanya perubahan dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat diharapkan rakyat dapat berpartisipasi secara langsung menentukan pilihannya sehingga tidak terulang kekecewaan yang pernah terjadi pada pemilu tahun 1999. Presiden dan Wakil

Presiden akan memiliki otoritas dan legitimasi yang sangat kuat karena akan dipilih langsung oleh Rakyat.

Perubahan UUD 1945 mengenai alasan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya diatur dalam pasal 7A, rumusannya berbunyi sebagai berikut: "Presiden dan/ atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ ayau Wakil Presiden.

Adapun prsedur pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, diatur dalam Pasal 7B yang rumusannya berbunyi sebagai berikut : "Usul pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat pada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela dan/ atau pendapat bahwa Presiden dan/ atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden.

Oleh karena itu kedudukan DPR sejajar/ seimbang dengan Presiden sehingga tidak dapat saling menjatuhkan. DPR tidak memproses, dan mengambil putusan terhadap pendapatnya sendiri, tetapi mengajukannya kepada

Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat yang berisi dugaan DPR itu. Di samping pengaturan tentang prosedur pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden, perubahan UUD 1945 juga mengatur mengenai larangan pembekuan dan/ atau pembubaran DPR oleh Presiden sebagaimana tercantum dalam Pasal 7C yang berbunyi sebagai berikut : “Presiden tidak dapat membekukan dan/ atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.

UUD 1945 menempatkan kedudukan lembaga-lembaga tinggi negara sederajat sehingga tidak dapat saling menjatuhkan/ membubarkan. Tradisi semacam itu ada dalam sistem pemerintahan parlementer. Misalnya, dalam UUD sementara 1950 pasal 84 ditegaskan “Presiden berhak membubarkan DPR”. Munculnya rumusan tersebut sebagai penegasan bahwa UUD 1945 tidak menganut prinsip “sesame lembaga tinggi negara dapat saling menjatuhkan.” Bolehkah Presiden membekukan atau membubarkan MPR? Ketentuan Pasal 7C UUD 1945 hanya merumuskan larangan pembekuan dan atau pembubaran DPR. Rumusan pasal ini jelas dilatari oleh peristiwa pembekuan MPR/ DPR oleh Presiden Abdurrahman Wahid melalui Maklumat Presiden 23 Juli 2001, tetapi mayoritas anggota MPR menolak maklumat tersebut.⁹⁰ Namun, penerapannya akan dilakukan secara berbeda. Artinya, dulu maklumat Presiden tentang pembubaran MPR digunakan sebagai isu pemberhentian Presiden karena melanggar UUD 1945. Sekarang, keputusan Presiden yang bertentangan dengan UUD 1945 menjadi objek gugatan Mahkamah Konstitusi. Tetapi tidak berkaitan dengan pemberhentian Presiden

⁹⁰Lihat ketetapan MPR RI No. I/MPR/2001 tentang Sikap Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Maklumat Presiden Republik Indonesia Tanggal 23 Juli 2001.

dalam masa jabatannya. Jika Presiden membekukan DPR, putusan ini dapat dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, tetapi tidak dapat digunakan sebagai alasan pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya. Bila Presiden tidak dapat membekukan dan/ atau membubarkan DPR, dapatkah dibenarkan Presiden membekukan MPR?

Apakah rumusan Pasal 7C UUD 1945 dirumuskan dengan asumsi lembaga MPR dihapus? Jika tidak, mengapa tidak dirumuskan larangan pembubaran DPR dan/ atau MPR? Suatu saat dapat terjadi ketika DPR mengajukan permintaan pemberhentian Presiden dan perkaranya sedang disidangkan oleh Mahkamah Konstitusi. MPR dibekukan oleh Presiden yang akhirnya MPR tidak dapat mengambil keputusan pemberhentian Presiden. Di saat pembubaran/ pembekuan MPR diajukan ke Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi dapat membenarkan pembubaran MPR karena UUD 1945 tidak melarang pembubaran MPR.⁹¹

Perubahan juga terjadi pada Pasal 8 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.
- (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan siding untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.

Perubahan keempat UUD 1945 juga melengkapi kekurangan pengaturan dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2)

⁹¹Suwoto Mulyosudarmo, "Urgensi ...," *op.cit.*, hlm. 174.

yang telah diputuskan dalam Perubahan Ketiga (tahun 2001) dengan menambahkan ayat (3) dengan rumusan sebagai berikut. "Jika Presiden dan Wakil Presiden mengkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu. Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya."

Sebelum terjadi perubahan UUD 1945 tentang keadaan Presiden dan atau Wakil Presiden berhalangan diatur dalam Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/ 1973 tentang keadaan Presiden dan/ atau Wakil Presiden RI berhalangan. Dengan adanya tambahan materi di ayat (3) dari Pasal 8 UUD 1945 di atas tampaknya telah mengintegrasikan muatan materi Ketetapan MPR (Pasal 5 ayat (2) tersebut ke dalam UUD 1945.

Perubahan tersebut dimaksudkan untuk memperjelas dan mempertegas solusi konstitusional untuk menghindarkan bangsa dan negara dari kemungkinan terjadinya krisis politik kenegaraan akibat kekosongan jabatan Presiden dan/ atau Wakil Presiden baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersamaan. Penambahan faktor penyebab penggantian Presiden oleh Wakil Presiden dalam masa jabatannya dalam ayat (1) dengan kata "diberhentikan". Dirumuskan dalam konteks adanya upaya

konstitusional yang datang dari luar diri Presiden dan/ atau Wakil Presiden.⁹²

Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang dalam UUD 1945 kedudukannya adalah lembaga tertinggi negara dengan Perubahan Keempat UUD eksistensinya dihapuskan atau terdegradasi dari lembaga tinggi negara menjadi lembaga di dalam struktur Pemerintahan negara. Rumusan baru Pasal 16 berbunyi sebagai berikut: "Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden yang selanjutnya diatur dengan undang-undang." Perubahan ini didasarkan atas pertimbangan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan negara. Di samping itu, praktirk menunjukkan bahwa selama ini Presiden tidak terikat dengan nasihat dan pertimbangan dari DPA. Agar kekuasaan tidak disalahgunakan maka harus diatur batas-batasnya. Caranya dengan membagi kekuasaan tersebut kedalam ketiga cabang kekuasaan secara seimbang.

⁹²Kata "diberhentikan" sebelumnya tidak dicantumkan dalam Pasal 8 UUD 1945 (lama). Ketika Presiden Abdurrahman Wahid diberhentikan dari jabatannya dan digantikan oleh Wakil Presiden Megawati Soekarno Putri dalam Sidang Istimewa MPR, pendukung Presiden menganggap tindakan MPR tersebut melanggar Pasal 8 UUD 1945 karena alasan untuk dapat naiknya Wakil Presiden menggantikan posisi Presiden sudah secara tegas diatur dalam Pasal 8 yaitu jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan keqwajibannya dalam masa jabatannya. Untuk itu, pada Perubahan Ketiga UUD 1945 dilakukan penambahan kata "diberhentikan" pada Pasal 8 ayat (1).

BAB VII

PERKEMBANGAN LEMBAGA MA, MK, DAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN (Pertemuan ke Tujuh)

A. Perkembangan Lembaga Mahkamah Agung (MA)

Perkembangan terjadi melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Prinsip ini semula dimuat dalam penjelasan yang berbunyi: "Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).” Di samping itu, ada prinsip lain yang erat dengan prinsip negara hukum yang juga dimuat dalam penjelasan: "Pemerintahan berdasar atas sistem kosntitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutism (kekuasaan yang tidak terbatas).” Prinsip ini mengandung makna bahwa ada pembagian kekuasaan negara dan pembatasan kekuasaan (tidak absolute dengan kekuasaan tidak terbatas). Dengan ketentuan baru ini, maka dasar sebagai negara berdasarkan atas hukum mempunyai sifat normatif, bukan sekedar asas belaka. Sejalan dengan ketentuan tersebut maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan

peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Kekuasaan kehakiman yang mandiri diangkat dari penjelasan menjadi materi Batang Tubuh UUD 1945. Hal ini akan lebih menguatkan konsep negara hukum Indonesia. Hans Kelsen, misalnya dalam kaitan negara hukum juga merupakan negara demokratis, mengargumentasikan empat syarat *rechtsstaat* yaitu: (1) negara yang kehidupannya sejalan dengan konstitusi dan undang-undang yang proses pembuatannya dilakukan oleh parlemen. Anggota-anggota parlemen itu sendiri dipilih langsung oleh Rakyat; (2) negara yang mengatur mekanisme pertanggungjawaban atas setiap kebijakan dan tindakan yang dilakukan oleh elit negara; (3) negara yang menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan (4) negara yang melindungi hak-hak asasi manusia.⁹³ Berdasarkan paparan diatas, dapat disimpulkan bahwa hasil amandemen UUD 1945 lebih memberikan dasar konstitusional bagi lahir dan tumbuhnya negara hukum.

Jaminan konstitusional yang lebih baik atas negara hukum adalah sebuah reformasi konstitusi di era transisi dari Pemerintahan otoriter di zaman soeharto. Masa transisi memang bermuka dua. Disatu sisi keserbatidakpastian dan keserbamungkinan pasti mengiringi masa transisi. Hasil proses transisi belum tentu negara yang demokratis, tetapi tidak jarang reinkarnasi negara otoriter dalam bentuk yang

⁹³Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, 1967, hlm. 313, dikutip kembali oleh Deny Indrayana, "Negara Hukum Indonesia Pasca Soeharto: Transisi menuju Demokrasi vs "Korupsi" dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume I Nomor 1, Juli 2004, hlm. 106.

baru. Di sisi lain, era transisi adalah suatu *golden moment* untuk melakukan reformasi konstitusi.⁹⁴

Dalam usaha memperkuat prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, sesuai dengan tuntutan reformasi di bidang hukum telah dilakukan perubahan terhadap UU No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman dengan UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan telah dicabut dengan UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Melalui perubahan tersebut telah diletakkan kebijakan bahwa segala urusan mengenai peradilan baik yang menyangkut teknis yudisial maupun urusan organisasi, administrasi, dan financial berada di bawah satu atap di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.⁹⁵ Hal ini dianggap penting dalam rangka perwujudan kekuasaan kehakiman yang menjamin tegaknya negara hukum yang didukung oleh sistem kekuasaan kehakiman yang *independen* dan *impartial*.

Cabang kekuasaan kehakiman dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem yang berpuncak pada Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan, fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif dikembangkan sebagai cabang-cabang kekuasaan yang terpisah satu sama lain. Jika

⁹⁴Elster berpendapat bahwa ada delapan situasi dimana reformasi konstitusi lebih mudah dilakukan, yaitu di masa: (1) krisis ekonomi dan sosial; (2) revolusi; (3) kejatuhan suatu rezim; (4) ketakutan akan jatuhnya suatu rezim; (5) kekalahan dari suatu perang; (6) rekonstruksi setelah perang; (7) pembentukan negara baru; dan (8) kemerdekaan dari penjajahan. *Ibid.*

⁹⁵Lihat Ketentuan Peralihan Pasal 42-45 UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

kekuasaan legislatif berpuncak pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri atas dua kamar yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), cabang kekuasaan yudikatif berpuncak pada kekuasaan kehakiman yang juga dapat dipahami mempunyai dua pintu, yaitu Mahkamah Agung dan pintu Mahkamah Konstitusi.⁹⁶

Sekarang, setelah lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat sendiri mengalami reformasi struktural dengan diterapkannya sistem pemisahan kekuasaan dan prinsip hubungan *checks and balances* antara lembaga-lembaga negara, maka dapat dikatakan struktur ketatanegaraan kita berpuncak pada tiga cabang kekuasaan yang saling mengontrol dan saling mengimbangi secara sederajat satu sama lain, yaitu (i) Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu institusi kepemimpinan, (ii) MPR yang terdiri atas DPR dan DPD, dan (iii) kekuasaan kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Ketiganya tunduk dibawah pengaturan konstitusi, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 dengan segala perubahannya.⁹⁷ Dengan demikian, lembaga MPR merupakan puncak dari sistem kedaulatan rakyat, sedangkan MA dan MK dapat dilihat sebagai puncak pencerminan sistem kedaulatan hukum. Menurut Jimly Asshiddiqie, sangat boleh jadi bahwa MA dan MK itu secara bersama-sama dapat pula disebut sebagai Mahkamah Kehakiman.

⁹⁶Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 82-83.

⁹⁷Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan ...*, *op.cit.*, hlm. 83-84.

Sebenarnya, ajaran kedaulatan rakyat yang mencerminkan prinsip demokrasi (*Demos Cratos* atau *Cratein*) dalam perkembangan sejarah pemikiran hukum dan politik memang sering dipertentangkan dengan ajaran kedaulatan hukum berkaitan dengan prinsip nomokrasi (*Nomos Cratos* atau *Cratein*). Ajaran atau teori kedaulatan hukum itu sendiri dalam istilah yang lebih populer dihubungkan dengan doktrin *the rule of law* dan prinsip *rechtsstaat* (Negara Hukum). Perdebatan teoritis dan filosofis mengenai nama yang lebih utama dari kedua prinsip ajaran kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat ini dalam sejarah terus berlangsung sejak zaman Yunani Kuno. Dizaman modern sekarang ini, orang berusaha untuk merumuskan jalan tengahnya juga terus terjadi. Misalnya, dikatakan bahwa kedua prinsip itu tak ubahnya merupakan dua sisi dari mata uang yang sama. Keduanya menyatu dalam konsepsi negara hukum yang demokratis ataupun negara demokrasi yang berdasar atas hukum.

Namun, dalam praktiknya tidaklah mudah untuk mengkompromikan prinsip kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum itu dalam skema kelembagaan yang benar-benar seimbang. Dalam sistem UUD 1945 selama ini, lembaga tertinggi negara justru diwujudkan dalam lembaga MPR yang lebih berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat. Akan tetapi, setelah dilakukan perubahan terhadap ketentuan Undang-Undang Dasar berkenaan dengan hal itu maka lembaga kekuasaan kehakiman yang mencakup dua Mahkamah itu juga harus ditempatkan dalam kedudukan yang sederajat dengan MPR yang terdiri atas DPR dan DPD. Sekarang, kedua ajaran kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum itu dikembangkan secara bersamaan dan berada dalam hubungan yang sederajat, sebagai perwujudan keyakinan kolektif bangsa Indonesia akan

kedaulatan Tuhan dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan Indonesia yang berdasarkan Pancasila.⁹⁸

B. Perkembangan Mahkamah Konstitusi (MK)

Perubahan UUD 1945 melahirkan lembaga baru dibidang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 ayat (2), yang berbunyi sebagai berikut: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

Berkenaan dengan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi, Pasal 24C menegaskan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Disamping itu, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/ atau Wakil Presiden menurut UUD. Perlu dicatat bahwa putusan ini sifatnya tidak final karena tunduk pada (*Subject to*) putusan MPR, lembaga politik yang berwenang memberhentikan Presiden (Pasal 7A), Jadi berbeda dengan Amerika Serikat yang mendahulukan proses politik daripada proses hukum.⁹⁹

Mengapa keduanya dinilai perlu dipisahkan? Menurut Jimly Asshiddiqie karena pada hakikatnya

⁹⁸*Ibid.*

⁹⁹Ni'matul Huda, *Politik...,op.cit.*, hlm. 195-200.

keduanya memang berbeda. Mahkamah Agung lebih merupakan pengadilan keadilan (*court of justice*), sedangkan Mahkamah Konstitusi lebih berkenaan dengan lembaga pengadilan hukum (*court of law*). Memang tidak dapat dibedakan seratus persen dan mutlak sebagai '*court of justice*' versus '*court of law*'. Semula, formula yang Jimly usulkan adalah seluruh kegiatan '*judicial review*' diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi, sehingga Mahkamah Agung dapat berkonsentrasi menangani perkara-perkara yang diharapkan dapat mewujudkan rasa adil bagi setiap warga negara. Akan tetapi, nyatanya UUD 1945 tetap memberikan kewenangan pengujian terhadap peraturan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung. Di pihak lain, Mahkamah Konstitusi juga diberi tugas dan kewajiban memutus dan membuktikan unsur kesalahan dan tanggung jawab pidana Presiden dan/ atau Wakil Presiden yang menurut pendapat DPR telah melakukan pelanggaran hukum menurut UUD. Dengan kata lain, Mahkamah Agung tetap diberi kewenangan sebagai '*court of law*' (pengadilan hokum) di samping fungsinya sebagai '*court of justice*' (Mahkamah Internasional adalah lembaga kehakiman Perserikatan Bangsa-Bangsa yang berkedudukan di Den Haag Belanda. Lembaga peradilan ini didirikan pada tahun 1945 berdasarkan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa).

Sementara itu, Mahkamah Konstitusi tetap diberi tugas yang berkenaan dengan fungsinya sebagai '*court of justice*' disamping fungsi utamanya sebagai '*court of law*' artinya, meskipun keduanya tidak dapat dibedakan seratus persen antara '*court of law*' dan '*court of justice*' pada hakikatnya penekanan fungsi hakiki keduanya memang berbeda satu sama lain. Mahkamah Agung lebih merupakan '*court of justice*' (pengadilan) daripada '*court of*

law' sedangkan, Mahkamah Konstitusi lebih merupakan '*court of law*' daripada '*court of justice*'. Keduanya sama-sama merupakan pelaku kekuasaan kehakiman menurut ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.¹⁰⁰

Pembagian tugas di bidang pengujian peraturan (*judicial review*) atas peraturan perundang-undangan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi menurut Jimly, sama sekali tidak ideal karena dapat menimbulkan perbedaan atau putusan yang saling bertentangan antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Ke depan, memang harus dipikirkan kemungkinan mengintegrasikan seluruh sistem pengujian peraturan di bawah kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Pada mulanya tidak dikenal adanya Mahkamah Konstitusi. Bahkan, keberadaan gagasan Mahkamah Konstitusi itu sendiri di dunia memang dapat dikatakan relatif masih baru. Oleh karena itu, ketika UUD 1945 dirumuskan, gagasan Mahkamah Konstitusi ini belum muncul. Perdebatan yang muncul ketika merumuskan UUD 1945 adalah perlu tidaknya UUD 1945 mengakomodir gagasan hak uji materiil ke dalam kekuasaan kehakiman.¹⁰¹ Namun, dikalangan negara-negara demokrasi baru, terutama di lingkungan negara-negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi pada perempatan terakhir abad ke-20, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi ini menjadi sangat populer. Oleh

¹⁰⁰Jimly Asshiddiqie, *Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Undang-Undang*, Makalah Kuliah Umum Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2 Oktober 2004, hlm. 5-6.

¹⁰¹Moh. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jajasan Prapantja, Jakarta, Hlm. 230. Lihat juga dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara...*, *op.cit.*, hlm. 131-133.

karena itu, setelah Indonesia memasuki era reformasi dan demokratisasi dewasa ini, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi itu menjadi sangat luas diterima.

Dalam praktiknya tidak ada keseragaman di negara-negara di dunia ini mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi, melainkan disesuaikan dengan sejarah dan kebutuhan masing-masing negara. Ada Konstitusi negara yang menyatukan fungsi Mahkamah Konstitusi ke dalam Mahkamah Agung, ada pula Konstitusi negara yang memisahkannya sehingga dibentuk dua badan kekuasaan kehakiman yaitu MA dan MK.

C. Perkembangan Lembaga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Cikal bakal ide pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan berasal dari *Raad van Rekenkamer* pada zaman Hindia Belanda. Beberapa negara lain juga mengadakan lembaga yang semacam ini untuk menjalankan fungsi-fungsi pemeriksaan atau sebagai *external auditor* terhadap kinerja keuangan pemerintah. Misalnya, di RRC juga terdapat lembaga konstitusional yang disebut Yuan Pengawas Keuangan sebagai salah satu pilar kelembagaan negara yang penting. Fungsi pemeriksaan keuangan yang dikaitkan dengan lembaga ini sebenarnya terkait erat dengan fungsi pengawasan oleh parlemen. Oleh karena itu, kedudukan kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ini sesungguhnya berada dalam ranah kekuasaan legislatif, atau sekurang-kurangnya berhimpitan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR. Oleh karena itu, laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan ini harus dilaporkan atau

disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya.¹⁰²

Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, kelembagaan BPK diatur dalam Pasal 23 ayat (5) berada dalam Bab VIII tentang Hal Keuangan yang berbunyi: “untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” Setelah ada perubahan UUD 1945 kelembagaan BPK diatur sendiri dalam Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Pasal 23E menentukan bahwa: “ (1) untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri; (2) hasil pemeriksaan keuangan itu 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.” Pasal 23F menentukan bahwa: “ (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memerhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden; (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.” Pasal 23G menentukan bahwa: “ (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di Ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi; (2) ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan Undang-Undang.

¹⁰²Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme...*, op.cit., hlm. 153.

Dipisahkannya Badan Pemeriksa Keuangan dalam bab tersendiri (Bab VIII A) yang sebelumnya merupakan bagian dari Bab VIII tentang Hal Keuangan, dimaksudkan untuk memberi dasar hukum yang lebih kuat serta pengaturan lebih rinci mengenai BPK yang bebas dan mandiri serta sebagai lembaga negara dengan fungsi memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dengan adanya ketentuan mengenai hal ini dalam UUD 1945, diharapkan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilakukan secara optimal. Dengan demikian, diharapkan meningkatkan transparansi dalam tanggung jawab (akuntabilitas) keuangan negara.

Terkait dengan pemeriksaan keuangan negara, ditegaskan bahwa BPK juga berwenang melakukan pemeriksaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) walaupun daerah tersebut mempunyai otonomi. Untuk itu, BPK mempunyai perwakilan di setiap provinsi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 23G ayat (1).

Selama ini, di luar struktur BPK pemerintah orde baru membentuk Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang mempunyai struktur organisasi yang menjangkau ke seluruh daerah provinsi dan kabupaten/ kota di seluruh Indonesia. Sementara itu, struktur organisasi BPK jauh lebih kecil. Di daerah ada beberapa kantor perwakilan, misalnya Perwakilan BEPEKA Wilayah II di Yogyakarta. Wilayah III di Ujung Pandang dan Wilayah IV di Medan. Tidak jarang ditemukan di lapangan, hasil pemeriksaan BPK berbeda dengan BPKP. Untuk menghadapi dualism pemeriksaan oleh BPK dan BPKP itulah, maka Pasal 23E ayat (1) menegaskan bahwa "Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan

Pemeriksaan Keuangan yang bebas dan mandiri.” Di sini tegas dikatakan hanya satu badan yang bebas dan mandiri. Oleh karena itu, BPKP dengan sendirinya harus dilikuidasi, dan digantikan fungsinya oleh BPK yang menurut ketentuan Pasal 23G ayat (1) ditegaskan: “... berkedudukan di Ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.”

Dari segi jangkauan fungsi pemeriksaannya, tugas BPK sekarang menjadi makin luas. Ada tiga perluasan yang dapat dicatat disini. *Pertama* perluasan dari pemeriksaan atas pelaksanaan APBN menjadi pemeriksaan atas pelaksanaan APBN dan APBD serta pengelolaan keuangan dan kekayaan negara dalam arti luas. *Kedua*, perluasan dalam arti hasil pemeriksaan yang dilakukan tidak saja dilaporkan kepada DPR di tingkat pusat, tetapi juga kepada DPD dan DPRD provinsi serta DPRD Kabupaten/ Kota sesuai tingkatan kewenangannya masing-masing. *Ketiga*, perluasan juga terjadi terhadap lembaga atau badan/ badan hukum yang menjadi objek pemeriksaan oleh BPK, yaitu dari sebelumnya hanya terbatas pada lembaga negara dan/ atau pemerintahan yang merupakan subjek hukum tata negara dan/ atau subjek hukum administrasi negara meluas sehingga mencakup pula organ-organ yang merupakan subjek hukum perdata seperti perusahaan daerah, BUMN ataupun perusahaan swasta dimana didalamnya terdapat kekayaan negara. Menurut ketentuan UU tentang Keuangan Negara yang berusaha menjabarkan lebih lanjut ketentuan UUD 1945 tentang Badan Pemeriksa Keuangan ini, badan ini juga dapat memeriksa keuangan negara yang terdapat di dalam saham perusahaan daerah

(BUMD) ataupun BUMN meskipun organ terakhir ini mutlak sebagai organ perdata.¹⁰³

D. Komisi Yudisial (KY)

Sebenarnya ide tentang perlunya suatu komisi khusus untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu yang berhubungan dengan kekuasaan kehakiman bukanlah hal yang baru. Dalam pembahasan RUU tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sekitar tahun 1968, sempat diusulkan pembentukan lembaga yang diberi nama Majelis Pertimbangan Penelitian Hakim (MPPH), Majelis ini berfungsi memberikan pertimbangan dan mengambil keputusan terakhir mengenai saran-saran dan usul-usul yang berkenaan dengan pengangkatan, promosi, kepindahan, pembeberhentian dan tindakan atau hukuman jabatan para hakim yang diajukan baik oleh MA maupun Menteri Kehakiman.¹⁰⁴

Ide tersebut muncul kembali dan menjadi wacana kuat sejak adanya desakan penyatuan atap bagi hakim tahun 1998-an. Sebagaimana diketahui, pada Tahun 1998 MPR mengeluarkan Ketetapan MPR RI No. X/ MPR/ 1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalitas Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. TAP MPR tersebut menyatakan perlunya segera diwujudkannya pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi yudikatif dan eksekutif.

Namun, ternyata masalahnya tidak sesederhana itu. Setelah adanya komitmen politik untuk memberlakukan penyatuan atap-pemindahan kewenangan administrasi,

¹⁰³*Ibid.*, hlm. 155.

¹⁰⁴Rifqi Sjarief Assegaf, "Pengantar", dalam Wim Voermans, *Komisi Yudisial di Beberapa Negara Uni Eropa* (Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan (LeIP), 2002), hlm. v-vi.

personel, keuangan dan organisasi pengadilan dari departemen ke MA—muncul kekhawatiran baru dikalangan pemerhati hukum dan organisasi non pemerintah yaitu kekhawatiran akan lahirnya monopoli kekuasaan kehakiman oleh MA. Selain itu, ada kekhawatiran pula bahwa MA tidak akan mampu menjalankan tugas barunya itu dan hanya mengulangi kelemahan yang selama ini dilakukan oleh departemen.¹⁰⁵

Untuk menghindari permasalahan-permasalahan di atas, kalangan pemerhati hukum dan organisasi non pemerintah menganggap perlu dibentuk Komisi Yudisial. Komisi ini nantinya diharapkan dapat memainkan fungsi-fungsi tertentu dalam sistem yang baru, khususnya rekrutmen hakim agung dan pengawasan terhadap hukum.

Menurut Jimly Asshiddiqie,¹⁰⁶ maksud dibentuknya Komisi Yudisial dalam struktur kekuasaan kehakiman Indonesia adalah agar warga masyarakat di luar struktur resmi lembaga parlemen dapat dilibatkan dalam proses pengangkatan, penilaian kinerja, dan kemungkinan pemberhentian hakim. Semua ini dimaksudkan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim dalam rangka mewujudkan kebenaran dan keadilan berdasarkan ke-Tuhanan yang Maha esa. Dengan kehormatan dan keluhuran martabatnya, itu kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bersifat imparisial (*independent and impartial judiciary*) diharapkan dapat diwujudkan sekaligus diimbangi oleh prinsip akuntabilitas kekuasaan kehakiman, baik dari segi hukum maupun dari segi etika. Untuk itu, diperlukan institusi

¹⁰⁵*Ibid.*

¹⁰⁶Jimly Asshiddiqie, "Kata Pengantar" dalam buku A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial & Reformasi* (Jakarta: ELSAM, 2004), hlm. xiii-xiv.

pengawasan yang independen terhadap para hakim itu sendiri.

Untuk itu, perubahan UUD 1945 merumuskan kewenangan Komisi Yudisial sebagaimana tercantum dalam Pasal 24B dengan rumusan sebagai berikut.

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.
- (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR.
- (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24B ayat (4) UUD 1945 di atas, dikeluarkanlah UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Menurut ketentuan Pasal I angka 1 ditegaskan bahwa Komisi Yudisial adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lebih lanjut, dalam Pasal 2 ditegaskan bahwa Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya.

Komisi Yudisial mempunyai tujuh orang anggota. Anggota Komisi Yudisial adalah pejabat negara. Keanggotaan Komisi Yudisial terdiri atas mantan hakim, praktisi hukum, akademisi hukum, dan anggota masyarakat, kedudukan protokoler dan hak keuangan Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Komisi Yudisial

diberlakukan peraturan perundang-undangan bagi pejabat negara. Anggaran Komisi Yudisial dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Keuangan Komisi Yudisial diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan menurut ketentuan Undang-undang.

Untuk dapat diangkat menjadi Anggota Komisi Yudisial harus memenuhi syarat diantaranya: (a) warga negara Indonesia; (b) bertaqwa kepada Tuhan yang Maha Esa; (c) berusia paling rendah empat puluh tahun dan paling tinggi enam puluh delapan tahun pada saat proses pemilihan; (d) mempunyai pengalaman di bidang hukum paling singkat lima belas tahun; (e) memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela; (f) sehat jasmani dan rohani; (g) tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana kejahatan; dan (h) melaporkan daftar kekayaan.

Anggota Komisi Yudisial diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Komisi Yudisial diberhentikan dengan hormat dari jabatannya oleh Presiden atas usul Komisi Yudisial apabila: (a) meninggal dunia; (b) permintaan sendiri; (c) sakit jasmani atau rohani yang terus-menerus, atau (d) berakhir masa jabatannya. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Komisi Yudisial diberhentikan tidak dengan hormat dari jabatannya oleh Presiden dengan persetujuan DPR, atas usul Komisi Yudisial dengan alasan: (a) melanggar sumpah jabatan; (b) dijatuhi pidana karena bersalah melakukan tindak pidana kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; (c) melakukan perbuatan tercela; (d) terus-menerus melalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas pekerjaannya; atau (e) melanggar larangan rangkap jabatan.

Komisi Yudisial mempunyai wewenang di antara: (1) mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR;

dan (2) menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Dalam melaksanakan wewenanganya, Komisi Yudisial mempunyai tugas:

- a. Melakukan pendaftaran calon Hakim Agung
- b. Melakukan seleksi terhadap calon Hakim Agung
- c. Menetapkan calon Hakim Agung; dan
- d. Mengajukan calon Hakim Agung ke DPR.

Dalam melaksanakan wewenanganya, Komisi Yudisial mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Untuk kepentingan pelaksanaan kewenangannya, Komisi Yudisial bertugas mengajukan usul penjatuhan sanksi terhadap hakim kepada pimpinan Mahkamah Agung dan/ atau Mahkamah Konstitusi.

Komisi Yudisial bertanggung jawab kepada public melalui DPR. Pertanggungjawaban kepada public dilaksanakan dengan cara: (a) menerbitkan laporan tahunan; dan (b) membuka akses informasi secara lengkap dan akurat. Laporan tersebut setidaknya memuat hal-hal sebagai berikut: (a) laporan penggunaan anggaran; (b) dana yang berkaitan dengan fungsi pengawasan; dan (c) data yang berkaitan dengan fungsi rekrutmen Hakim Agung. Laporan disampaikan pula kepada Presiden.

Dari penegasan di atas dapat diketahui bahwa kedudukan Komisi Yudisial dalam struktur ketatanegaraan Indonesia adalah termasuk ke dalam lembaga negara setingkat dengan Presiden dan bukan lembaga pemerintahan yang bersifat khusus atau lembaga khusus yang bersifat independen yang dalam istilah lain disebut lembaga negara mandiri (*state auxiliary institution*).¹⁰⁷

¹⁰⁷A. Ahsin Thohari, *Ibid.*, hlm. 211.

Menurut Ahsin Thohary, Komisi Yudisial tidak sama dengan, misalnya Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Nasional HAM (Komnas HAM), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan komisi-komisi lainnya karena dua alasan sebagai berikut.

- a. Kewenangan Komisi Yudisial diberikan langsung oleh UUD 1945 yaitu Pasal 24B
- b. Komisi Yudisial secara tegas dan tanpa keraguan merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman karena pengaturannya ada dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman yang terdapat dalam UUD 1945.

Melalui lembaga ini diharapkan dapat diwujudkan lembaga peradilan yang sesuai dengan harapan rakyat sekaligus dapat diwujudkan penegakan hukum dan pencapaian keadilan melalui putusan hakim yang terjaga kehormatan dan keluhuran serta perilakunya.

BAB VIII

PERKEMBANGAN LEMBAGA KPU, HAM, TNI DAN KEPOLISIAN, BANK INDONESIA (Pertemuan ke Delapan)

Pendahuluan

Pada dewasa modern sekarang ini dunia telah mengalami perkembangan-perkembangan yang pesat dibandingkan dengan masa sebelumnya, khususnya berkenaan dengan inovasi-inovasi baru yang tidak terelakkan. Perkembangan-perkembangan baru itu juga terjadi di Indonesia ditengah keterbukaan yang muncul bersamaan dengan dengan gelombang demokratisasi di era reformasi empat tahun terakhir.

Dasar pada tingkat pertama, muncul kesadaran yang makin kuat bahwa badan-badan negara tertentu seperti organisasi Tentara, Kepolisian, Kejaksaan Agung, serta Bank Sentral harus dikembangkan secara independen. Independensi lembaga-lembaga ini diperlukan untuk menjamin pembatasan kekuasaan dan demokratisasi yang lebih efektif. Dari keempatnya, yang sekarang telah resmi menikmati kedudukan yang independen adalah organisasi Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara (POLRI), dan Bank Indonesia sebagai bank sentral, sedangkan Kejaksaan Agung sampai sekarang belum ditingkatkan kedudukannya menjadi lembaga yang independen.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945", Makalah disampaikan pada Seminar Pengembangan Hukum Nasional VII dengan tema "Penegakkan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan",

Kemudian pada tingkat kedua, juga muncul perkembangan berkenaan dengan lembaga-lembaga khusus seperti Komisi Nasional HAM (Komnas HAM), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Ombudsman, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN), Komisi Pembrantasan Korupsi (KPK), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), dan lain sebagainya.

Komisi-komisi atau lembaga semacam ini selalu diidealkan bersifat independen dan sering kali memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campursari, yaitu semi legislatif, regulatif, semi administratif, bahkan semi yudikatif. Bahkan, dalam kaitan itu muncul pula istilah "*independent and self regulatory bodies*" yang juga berkembang di banyak negara. Di Amerika Serikat, lembaga-lembaga seperti ini tercatat lebih dari 30-an jumlahnya dan pada umumnya jalur pertanggungjawabannya secara fungsional dikaitkan dengan Kongres Amerika Serikat. Yang dapat dijadikan contoh dalam hal ini, misalnya, adalah Federal Trade Commission (FTC), Federal Communication Commission (FCC), dan sebagainya.

Kedudukan lembaga-lembaga ini di Amerika Serikat, meskipun secara administratif tetap berada di lingkungan pemerintahan eksekutif, tetapi pengangkatan dan pemberhentian para anggota komisi itu ditentukan dengan pemilihan oleh kongres. Oleh karena itu, keberadaan lembaga-lembaga seperti ini di Indonesia dewasa ini, betapa pun juga, perlu didudukkan pengaturannya dalam kerangka sistem ketatanegaraan Indonesia modern, dan sekaligus dalam kerangka

diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003

pengembangan sistem hukum nasional yang lebih menjamin keadilan dan demokrasi dimasa yang akan datang.¹⁰⁹

Berdasarkan sistem ketatanegaraan, keberadaan lembaga-lembaga independen tersebut pelembagaanya harus disertai dengan kedudukan dan peranan (*role*) serta mekanisme yang jelas, sehingga menurut Purnadi dan Soerjono Soekanto, perlu adanya status atau kedudukan yang menjadi subjek dalam negara mencakup lembaga atau badan atau organisasi, pejabat, dan warga negara. Sementara itu, peranan (*role*) mencakup kekuasaan, *public service*, kebebasan/hak-hak asasi, dan kewajiban terhadap kepentingan umum.¹¹⁰

Berdasarkan pandangan Soerjono Soekanto, suatu kedudukan atau status merupakan suatu posisi dalam sistem sosial dan biasanya senantiasa menunjuk pada tempat-tempat secara vertikal. Namun, didalam masyarakat diperlukan status ajeg (*regelmatic/teratur*) karena status yang ajeg (*regelmatic*) akan menjamin stabilitas-stabilitas pada masyarakat sederhana.¹¹¹ Mengenai peranannya (*role*), Soerjono Soekanto mengategorikan pelbagai peranan dalam masyarakat menjadi tiga, yaitu :¹¹²

- a. peranan yang diharapkan dari masyarakat (*ideal, expected, prescribed role*)

¹⁰⁹*Ibid.*, h. 23.

¹¹⁰ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Menelusuri Sosiologi Hukum Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 1993), h. 38. Lihat juga dalam Sri Hastuti Puspitasari, *Komnas HAM: Analisis Terhadap Kedudukan dan Peranannya Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Program Pascasarjana Studi Ilmu Hukum, UI, 2002), H. 25.

¹¹¹*Ibid.*, Lihat Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat*, (Bandung: Alumni, 1983), h. 47-48

¹¹²Sri Hastuti Puspita, *Ibid.*, h.26

- b. peranan sebagaimana dianggap oleh masing-masing individu (*perceived role*)
- c. peranan yang dijalankan didalam kenyataan (*performed, actual role*).

Implementasi dalam ketatanegaraan, kedudukan dan peranan yang dimiliki dan dijalankan masing-masing lembaga dan pejabatnya akan berpijak dari konsepi-konsepsi diatas. Dengan demikian, yang dimiliki dan dijadikan oleh lembaga tersebut adalah sejauh kedudukan dan peranan yang ada padanya.

Untuk mendalaminya maka pada bab ini hanyakan akan dibahas lembaga-lembaga independen yang dasar pembentukannya disebutkan dalam UUD 1945, misalnya: KPU, Komnas HAM, TNI dan POLRI, dan Bank Indonesia. Lembaga-lembaga independen yang tidak diatur atau tidak disebutkan dalam UUD 1945 tidak dibahas dalam bab ini (misalnya: Ombudsman, KPPU, KPKPN, KPK, KKR, dan lain sebagainya).

A. Lemabaga Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Diantara perkembangan hasil dari perubahan UUD 1945 adalah adanya ketentuan mengenai pemilihan umum (Pemilu) dalam UUD 1945. Ketentuan yang dimaksudkan unuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan adanya ketentuan itu dalam UUD 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur reguler (per lima tahun) maupun menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yang langsung, umum, bebas, dan rahasia (LUBER) serta jujur dan adil (JurDil).

Ketentuan mengenai pemilu diatur dalam Pasal 22E UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut:

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

Ketentuan lebih lanjut dari amanat Pasal 22E UUD 1945 diatur dalam UU No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Menurut ketentuan umum Pasal 1 angka 3 UU No.12 Tahun 2003 ditegaskan bahwa Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut KPU adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, untuk menyelenggarakan pemilu.

Dalam pasal 15 ditegaskan bahwa pemilu diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. KPU bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemilu. Dalam melaksanakan tugasnya, KPU menyampaikan laporan dalam tahap penyelenggaraan pemilu kepada Presiden dan DPR.

Tugas dan wewenang KPU adalah sebagai berikut:

1. Merencanakan penyelenggaraan pemilu.
2. Menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan pemilu.
3. Mengordinasikan, menyelenggarakan, dan mengenalikan semua tahapan pelaksanaan pemilu.
4. Menetapkan peserta pemilu.
5. Menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi, dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota.
6. Menetapkan tanggal, waktu, tata cara pelaksanaan kampanye, dan pemungutan suara.
7. Menetapkan hasil pemilu dan mengumumkan calon anggota terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.
8. Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilu.
9. Melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang diatur undang-undang.

Ketika penyelenggaraan pemilu 1999 aturan main diatur dalam UU No.3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Dalam Pasal 8 ditegaskan bahwa penanggung jawab pemilu adalah Presiden. Penyelenggara pemilu dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bebas dan mandiri, yang terdiri atas unsur partai-partai politik peserta pemilu dan pemerintah, yang bertanggung jawab kepada presiden. Meskipun UU No.3 Tahun 1999 telah menyebutkan bahwa pemilu diselenggarakan oleh KPU erasal dari unsur partai politikpeserta pemilu dan pemerintah, kemandirian dari lembaga KPU sangat sulit terjadi karena terjadi *conflict of interest* didalamnya, unsur

keanggotan KPU bukanlah unsur yang bebas dan mandiri, tetapi peserta pemilu itu sendiri. Untuk itu, UU No.12 Tahun 2003 dapat dikatakan merevisi kedudukan dan kemandirian KPU sebagai penyelenggara pemilu.

B. Lembaga Komisi Nasional HAM (Komnas HAM)

Histori bangsa Indonesia hingga kini mencatat berbagai penderitaan, kesengsaraan, dan kesenjangan sosial, yang disebabkan oleh perilaku tidak adil dan diskriminatif atas dasar etnik, ras, budaya, bahasa, agama, golongan, jenis kelamin, dan status sosial lainnya. Perilaku tidak adil dan diskriminatif tersebut merupakan pelanggaran hak asasi manusia, baik yang bersifat vertikal (yang dilakukan oleh aparat negara terhadap warga negara) maupun horizontal (antar warga negara sendiri) dan tidak sedikit yang masuk dalam kategori pelanggaran hak asasi manusia yang berat (*gross violation of human rights*).

Kenyataannya yang ada selama lebih lima puluh tahun usia Republik Indonesia, pelaksanaan, atau penegakan hak asasi manusia masih jauh dari memuaskan. Hal tersebut tercermin dari kejadian berupa penangkapan yang tidak sah, penculikan, penganiayaan, perkosaan, penghilangan paksa, pembunuhan, pembakaran rumah tinggal dan tempat ibadah, bahkan peyerangan terhadap pemuka agama beserta keluarganya. Selain itu, terjadi pula penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat publik dan aparaturnya yang seharusnya menjadi penegak hukum, pemelihara keamanan, dan pelindung rakyat, tetapi justru mengintimidasi, menganiaya, menghilangkan paksa dan/atau menghilangkan nyawa.

Pelaksanaan kewajiban menghormati hak asasi manusia tercermin dalam pembukaan UUD 1945 yang menjiwai keseluruhan pasal dalam batang tubuhnya, terutama berkaitan dengan persamaan kedudukan warga

negara dalam hukum dan pemerintah, hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, kemerdekaan berserikat dan berkumpul, hak untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, kebebasan memeluk agama dan untuk ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaan itu, hak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran.

Implementasi kewajiban yang diatur dalam UUD 1945 tersebut, MPR dengan ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, menugaskan kepada lembaga-lembaga tinggi negara dan seluruh aparatur pemerintahan untuk menghormati, menegakkan, dan menyebarluaskan pemahaman mengenai hak asasi manusia kepada seluruh masyarakat, serta segera meratifikasi berbagai instrumen Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang HAM, sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

Berdasarkan perintah konstitusi dan amanat Ketetapan MPR diatas, pada tanggal 23 September 1999 diberlakukanlah UU No.39 Tahun 1999 tentang HAM. Didalam UU ini, mengatur mengenai HAM yang berpedoman pada Deklarasi HAM PBB, Konvensi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap wanita, Konvensi PBB tentang Hak Anak, dan berbagai instrumen internasional lain yang mengatur mengenai HAM. Materi undang-undang ini disesuaikan juga dengan kebutuhan hukum masyarakat dan pembangunan hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Selain itu, undang-undang ini mengatur pembentukan Komisi Nasional HAM sebagai lembaga mandiri yang mempunyai fungsi, tugas, wewenang, dan tanggung jawab untuk melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang

HAM, yang dulu pernah diatur dalam Keputusan Presiden No.50 Tahun 1993.

Komnas HAM dimasa awal pertumbuhannya tidak bisa dibilang imparisial maupun "layak" dalam melakukan investigasi. Meskipun demikian, mengingat betapa militer Indonesia telah banyak melakukan pelanggaran serius terhadap HAM, komisi ini paling tidak telah berperan penting dalam meredam berbagai kritik yang ditujukan oleh pemerintah, terutama yang berasal dari masyarakat internasional.

Sejak Juni 1993, melalui Keputusan Presiden (Keppres) No.50, Presiden Soeharto mendirikan Komnas HAM. Enam tahun kemudian DPR mengesahkan UU No.39 Tahun 1999 tentang HAM, yang mengubah struktur dasar dan menambahkan kewenangan Komnas. Menurut UU No.39 Tahun 1999 Pasal 75, Komnas HAM bertujuan:

- a. Mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan HAM sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, dan piagam PBB, serta deklarasi Universal HAM.
- b. Meningkatkan perlindungan dan penegakan HAM guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.

Agar tercapainya tujuan Komnas HAM untuk melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang HAM. UU No.39 Tahun 1999 juga membuka akses kepada masyarakat yang memiliki alasan kuat bahwa HAM telah dilanggar mengajukan laporan dan pengaduan lisan atau tertulis kepada Komnas HAM. Pengaduan pelanggaran HAM meliputi pula pengaduan melalui perwakilan mengenai

pelanggaran HAM yang dialami oleh kelompok masyarakat.

Dasar-dasar Paris menyatakan, "Komposisi lembaga nasional dan penunjukan anggota-anggotanya, baik melalui pemilihan ataupun cara lain, harus dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang memuat semua jaminan yang diperlukan untuk memastikan perwakilan yang beragam dari kekuatan-kekuatan sosial (yang terdiri atas masyarakat sipil) yang terlibat dalam pemajuan dan perlindungan HAM."¹¹³

Ketentuan mengenai kedudukan Komnas HAM dapat diketahui dari Pasal 1 Keppres No.50 Tahun 1993, yang menyatakan: " Dalam rangka meningkatkan pelaksanaan HAM di Indonesia, dibentuk suatu yang bersifat nasional dan diberi nama Komisi Nasional HAM, yang selanjutnya dalam Keppres ini disebut Komisi Nasional." Pasal 3 menegaskan, Komisi nasional bersifat mandiri. Akan tetapi, Keppres ini tidak mengatur secara tegas ke anggotaan Komnas. Di dalam Pasal 7 hanya disebutkan, keanggotaan Komisi Paripurna terdiri dari tokoh-tokoh nasional terkemuka. Pasal 8 menyatakan, Komisi paripurna terdiri dari dua puluh lima orang anggota dengan seorang ketua dan dua orang wakil. Untuk pertama kalinya anggota komisi paripurna diangkat oleh Presiden.

Diantara permasalahan terbesar dari Komnas HAM adalah proses pemilihan anggota baru dan komposisi keanggotaannya saat ini, berdasarkan prosedur yang ada, keragaman keanggotaan akan sulit diperoleh, bila tidak mau dikatakan tidak mungkin. Proses seleksi Komnas

¹¹³Prinsip-prinsip Paris diakui sebagai standar minimum internasional untuk memberikan panduan pada negara-negara dalam pembentukan lembaga HAM di tingkat nasional yang efektif dan independen.

HAM relatif unik jika dibandingkan dengan lembaga - lembaga serupa dinegara lain. Berdasarkan Keppres No.50 Tahun 1993, (i) formasi awal- yang disebut sebagai generasi pertama dari para anggota Komisi- diangkat oleh presiden, dan (ii) keanggotaan berikutnya- yang disebut 'generasi kedua'- ditunjuk oleh sidang pleno Komnas HAM.

Aturan hukum berdasarkan Undang-Undang No.39 Tahun 1999 merubah proses ini, tetapi tidak sampai pada tingkatan yang memadai. Pasal 76 ayat (2) menyatakan: “Komnas HAM beranggotakan tokoh masyarakat yang profesional, berdedikasi, dan berintegritas tinggi, menghayati cita-cita negara hukum dan negara kesejahteraan yang berintikan keadilan, menghormati hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia. Kemudian dalam Pasal 83 ditegaskan: “Anggota Komnas HAM berjumlah 35 orang yang dipilih oleh DPR berdasarkan usulan dari Komnas dan diresmikan oleh Presiden selaku kepala negara.” Berdasarkan persetujuan informal, para anggota Komnas akan mengirimkan daftar nama calon yang diajukan ke DPR yang berjumlah dua kali dari jumlah kursi keanggotaan yang tersedia. DPR kemudian akan memilih dari daftar tersebut. Dengan kata lain, aturan barutersebut mencabut kewenangan Komnas HAM untuk memilih anggotanya sendiri, tetapi hanya memiliki kewenangan untuk menganjurkan calon anggota untuk kursi yang tersedia.¹¹⁴

Berdasarkan UU No. 39 Tahun 1999 dapat diketahui bahwa kedudukan Komnas HAM adalah sebagai lembaga independen yang membantu pemerintah mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan HAM di Indonesia, maka kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan berada

¹¹⁴ SAHRDC-HRDC, *Komnas HAM & Prinsip-prinsip Paris* (Jakarta: ELSAM, 2001), h. 2.

pada lembaga yang membentuknya, yakni Presiden dan DPR.¹¹⁵ Dilihat dari fungsi yang dijalankannya Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan pemberian pendapat berdasarkan persetujuan Ketua Pengadilan terhadap perkara tertentu yang sedang dalam proses peradilan, bilamana dalam perkara tersebut terdapat pelanggaran HAM dalam masalah publik dan acara pemeriksaan oleh pengadilan yang kemudian pendapat Komnas HAM tersebut wajib diberitahukan oleh hakim kepada para pihak.¹¹⁶ Dan fungsi tersebut Komnas HAM melakukan sebagian dari fungsi peradilan (*semi judicial*) sehingga berada dibawah pengawasan Mahkamah Agung.

C. Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara

Setelah terjadinya perubahan UUD 1945 mengenai TNI dan POLRI sebagaimana tercantum dalam pasal 30 ayat (3) dan (4), dengan rumusan sebagai berikut:

- (1) TNI terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, memelihara keutuhan, dan kedaulatan negara.
- (2) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta mengakkan hukum.

Aturan ini menegaskan adanya pemisahan antara TNI dan POLRI dalam menjalankan tugas. Untuk bidang

¹¹⁵ Lihat Pasal 97 UU No.39 Tahun 1999, Komnas HAM wajib menyampaikan laporan tahunan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya, serta kondisi HAM, dan perkara-perkara yang ditanganinya kepada DPR RI dan Presiden dengan tembusan kepada Mahkamah Agung.

¹¹⁶ Lihat UU No.39 Tahun 1999 Pasal 89 ayat (3) huruf h.

pertahanan negara dilakukan oleh TNI, dan bidang keamanan dan ketertiban masyarakat dilakukan oleh POLRI. Pada masa sebelumnya ada kebijakan dalam bidang pertahanan/keaman dilakukan penggabungan yakin Angkatan Bersenjata RI (ABRI). Sebagai akibat dari penggabungan tersebut, terjadi kerancuan dan tumpang tindih antara peran dan fungsi TNI sebagai kekuatan pertahanan negara dengan peran dan fungsi Kepolisian Negara RI sebagai kekuatan keamanan dan ketertiban masyarakat. Demikian pula peran sosial politik dalam dwifungsi ABRI telah menyebabkan terjadinya penyimpangan peran dan fungsi TNI-POLRI yang berakibat tidak berkembangnya sendi-sendi demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, dan bemasyarakat.

Berkaitan dengan pertahanan terdapat tiga aspek didalamnya, yakni masalah keutuhan negara, kedaulatan negara, dan keselamatan negara. Diluar ketiga aspek tersebut masuk kedalam kategori keamanan yang menjadi tugas kepolisian sebagai lembaga penegak hukum. Pemabagian tugas yang demikian itu diharapkan mampu meningkatkan profesionalisme TNI dan POLRI.

Aturan hukum dalam pasal 30 ayat (4) diatas menampakkan adanya semacam "dwifungsi" tugas kepolisian, yaitu alat keamanan dan penegak hukum. Sebagai alat keamanan, ketertiban, dan ketentraman umum. Sebagai penegak hukum, kepolisian bertugas menyelidiki dan menyidik tindak pidana sebagai bagian dari sistem penegakan hukum pidana terpadu (*integrated criminal justice system*). Dua tugas kepolisian tersebut sangat berbeda satu sama lain.

Berdasarkan sidang tahunan MPR RI 2000 juga telah menghasilkan dua ketetapan MPR yang mendukung Perubahan UUD 1945 Pasal 30 ayat (3) dan (4), yakni

Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 tentang pemisahan TNI dan POLRI, dan Ketetapan MPR RI NO. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran POLRI. Sebagai tindak lanjut pemisahan TNI-POLRI, masing-masing lembaga tersebut kemudian diatur dalam UU No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara, dan UU No.34 Tahun 2004 tentang TNI. Menurut UU No. 2 Tahun 2002, POLRI merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.

Lembaga Kepolisian Negara Republik Indonesia berada dibawah Presiden. Kepolisian Negara Republik Indonesia dipimpin oleh Kapolri yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Usul pengangkatan dan pemberhentian Kapolri diajukan oleh Presiden kepada DPR disertai dengan alasannya. Persetujuan atas penolakan DPR terhadap usul presiden harus diberikan dalam jangka waktu paling lambat dua puluh hari terhitung sejak tanggal surat presiden diterima DPR. Dalam hal DPR tidak memberikan jawaban dalam waktu dua puluh hari, calon yang diajukan oleh Presiden dianggap disetujui oleh DPR. Dalam keadaan mendesak, Presiden dapat memberhentikan sementara Kapolri dan mengangkat pelaksana tugas Kapolri dan selanjutnya dimintakan persetujuan DPR. Calon Kapolri adalah perwira tinggi Kepolisian Republik Indonesia yang masih aktif dengan memerhatikan jenjang kepangkatan dan karier.

Menurut UU No.34 Tahun 2004, dalam pengarahannya dan penggunaan kekuatan militer, TNI berkedudukan dibawah

Presiden. Dalam kebijakandan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI dibawah koordinasi Departemen Pertahanan.

TNI dipimpin oleh sorang panglima. Panglima diangkat dan diberhentikan oleh presiden setelah mendapat persetujuan DPR. Pengangkatan dan pemberhentian panglima dilakukan berdasarkan kepentingan oragninsasi TNI. Untuk mengangkat panglima, presiden mengusulkan satu orang calon panglima untuk mendapat persetujuan DPR.

TNI berperan sebagai alat negara dibidang pertahan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara. Tugas poko TNI sebagaimana disebutkan dalam pasal 7 adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpa darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.

D. Lembaga Bank Indonesia

Lembaga Bank Indonesia telah diatur ketentuan baru dalam UUD 1945 adalah mengenai suatu bank sentral yang dirumuskan dalam pasal 23D yang berbunyi: "Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang". Pengaturan bank sentral dalam UUD 1945 dimaksudkan untuk memberikan dasar hukum dan kedudukan hukum yang jelas kepada bank sentral sebagai lembaga yang sangat penting dalam suatu negara yang mengatur dan melaksanakan fungsi kebijakan moneter.

Ketentuan pengaturan ketentuan mengenai suatu bank sentral dalam UUD 1945, dikeluarkanlah UU No. 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia. Pasal 4 menyatakan: (1) Bank Indonesia adalah bank sentral Republik Indonesia, (2) Bank Indonesia adalah lembaga negara independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pemerintah dan/atau pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam UU, (3) Bank Indonesia adalah badan hukum berdasarkan undang-undang ini.

Selanjutnya, di dalam Pasal 41 ditegaskan bahwa: “(1) Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan Deputy Gubernur diusulkan dan diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR, (2) Calon Deputy Gubernur diusulkan oleh Presiden berdasarkan rekomendasi dari Gubernur, (3) Dalam hal calon Gubernur, Deputy Gubernur Senior, atau Deputy Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak disetujui DPR, Presiden wajib mengajukan calon baru, (4) Dalam hal calon yang diajukan oleh Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk kedua kalinya tidak disetujui oleh DPR, Presiden wajib mengangkat kembali Gubernur, Deputy Gubernur Senior, atau Deputy Gubernur untuk jabatan yang sama, atau dengan persetujuan DPR mengangkat Deputy Gubernur Senior atau Deputy Gubernur untuk jabatan yang lebih tinggi didalam struktur jabatan Dewan Gubernur dengan memerhatikan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan ayat (6), (5) Anggota Dewan Gubernur diangkat untuk masa jabatan 5(lima) tahun dan dapat diangkat kembali dalam jabatan yang sama untuk sebanyak-banyaknya 1(satu) kali masa jabatan berikutnya, (6) Pengganti anggota Dewan Gubernur yang telah berakhir masa jabatan dilakukan secara berkala setiap tahun paling banyak 2(dua) orang.

Berdasarkan UU No.3 Tahun 2004 Pasal 47 memberikan rambu-rambu larangan bagi anggota Dewan Gubernur, baik sendiri maupun bersama-sama mengenai hal-hal berikut : (a) mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung pada perusahaan manapun juga, (b) merangkap jabatan pada lembaga lain, kecuali karena kedudukan wajib memangku jabatan tersebut. Dalam hal ini Anggota Dewan Gubernur melakukan salah satu atau lebih larangan, anggota Dewan Gubernur tersebut wajib mengundurkan dirinya dari jabatannya. Dalam hal anggota Dewan Gubernur tidak bersedia mengundurkan diri, Presiden menetapkan Anggota Dewan Gubernur tersebut berhenti dari jabatan dengan persetujuan DPR.

Pada Pasal 54 ditegaskan bahwa pemerintah wajib meminta pendapat Bank Indonesia dan/atau mengundang Bank Indonesia dalam sidang kabinet yang membahas masalah ekonomi, perbankan, dan keuangan yang berkaitan dengan tugas Bank Indonesia atau masalah lain yang termasuk kewenangan Bank Indonesia. Bank Indonesia wajib memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintahan mengenai Rancangan APBN serta kebijakan lain yang berkaitan dengan tugas dan wewenang Bank Indonesia.

Lembaga Bank Indonesia adalah badan negara yang independen yang berfungsi sebagai bank sentral. Menurut undang-undang, Bank Indonesia berwenang mengeluarkan peraturan Bank Indonesia yang materi muatannya mempunyai sifat sebagai peraturan perundang-undangan.

Walaupun, Bank Indonesia dilihat dari fungsi-fungsi negara, secara hakiki Bank Indonesia masuk dalam fungsi pemerintahan atau administrasi negara. Oleh karena itu, peraturan-peraturan Bank Indonesia pada dasarnya adalah peraturan administrasi negara. Untuk menguji peraturan

Bank Indonesia tidak digunakan prinsip tata urutan, melainkan pada ukuran wewenang. Sepanjang peraturan tersebut dalam wewenang Bank Indonesia maka semua peraturan administrasi lain mesti dibatalkan. Demikian pula sebaliknya, kalau peraturan Bank Indonesia melanggar batas wewenang dan bersebrangan dengan peraturan administratif lainnya, maka harus dibatalkan. Peraturan Bank Indonesia tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945, TAP MPR (kalau ada), dan Undang-undang.¹¹⁷

¹¹⁷ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH. UII Press, 2004), h. 231

BAB IX

KONSEP DAN SISTEM PELAKSANAAN DEMOKRASI DI INDONESIA (Pertemuan ke Sembilan)

A. Konsepi Demokrasi di Indonesia

Pada saat sekarang ini, demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Khazanah pemikiran dan preferensi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini, yaitu demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB, yakni UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satu pun tanggapan yang menolak "demokrasi" sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern. Studi yang melibatkan lebih dari seratus orang sarjana barat dan timur itu dapat dipandang sebagai jawaban yang sangat penting bagi studi-studi tentang demokrasi.¹¹⁸

Permasalahan yang belum sampai pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplementasikan demokrasi itu di dalam praktik. Berbagai negara telah menentukan jalurnya sendiri-sendiri, yang tidak sedikit di antaranya justru mempraktikkan cara-cara atau mengambil jalur yang sangat tidak demokratis, kendati atas kertas menyebutkan demokrasi sebagai dasarnya yang

¹¹⁸ Afan Gaffar, "Kualitas Pemilih Menentukan Kualitas DPR, Sebuah Skersa", "Pengantar" dalam Dahlan Thaib dan Ni'matual Huda (ed.), *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Kecatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta Jurusan HTN Fakultas Hukum UII, 1992), hlm. vi.

fundamental. Oleh sebab itu, studi-studi tentang politik telah sampai pada tahap identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik. Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealisme tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya. Ada yang menyebut istilah lain untuk demokrasi normatif dan empirik ini, yakni sebagai "essence dan demokrasi sebagai "preformance", yang di dalam ilmu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokrasi *das sollen*" dan demokrasi "*das sein*."

Sebab sering terjadinya persilangan antara demokrasi normatif dan demokrasi empirik itulah, diskusi-diskusi tentang pelaksanaan demokrasi menjadi objek yang senantiasa menarik. Pada permulaan pertumbuhannya, demokrasi telah mencangkup beberapa asas dan nilai yang di warisi kepadanya pada yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang di hasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya

Keberadaan sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 S.M merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang

sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota). Lagi pula, ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing, demokrasi tidak berlaku.

Pada negara modern, demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (representative democracy) Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia Barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani, dikatakan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki Abad Pertengahan (600-1400). Masyarakat Abad Pertengahan dicirikan oleh struktur sosial¹¹⁹ yang feodal: yang kehidupan sosial serta spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan, demokrasi Abad Pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu Magna Charta Piagam Besar 1215.

Eropa Barat, pada permulaan abad ke-16, muncul negara-negara nasional (national state) dalam bentuk yang modern, menyebabkan Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural dalam rangka mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern dengan keyakinan bahwa akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya.

¹¹⁹ *Ibid*

Dua kejadian ini ialah Renaissance (1350-1650) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan, seperti Italia, dan Reformasi (1500-1650)¹²⁰ yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss, dan sebagainya.

Aliran Renaissance adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusastraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama Abad Pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul, menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan gereja, baik di bidang spiritual dalam bentuk dogma maupun di bidang sosial dan politik. Hasil dari pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawian, khususnya di bidang pemerintahan. Ini dinamakan "pemisahan antara gereja dan negara."¹²¹

Aliran-aliran tersebut, mempersiapkan orang Eropa Barat pada masa 1650-1800 menyelami masa "Aufklärung" (Abad Pemikiran) beserta Rasionalisme, suatu aliran pikiran yang ingin memerdekakan pemikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh gereja dan mendasarkan pemikiran atas akal (ratio) semata-mata. Kebebasan berpikir membuka jalan untuk meluaskan gagasan ini di bidang politik.

¹²⁰ Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Cetakan XII, 1991), hlm. 54.

¹²¹ *Ibid.* hlm. 55.

Timbullah gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja dan mengakibatkan di lontarkannya kecaman-kecaman terhadap raja, yang menurut pola yang sudah lazim pada masa itu mempunyai kekuasaan tak terbatas. Pendobrakan terhadap kedudukan raja-raja absolut ini didasarkan atas suatu teori rasionalitas yang umumnya dikenal sebagai social contract (kontrak sosial).

Macam-macam istilah demoktasi Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, dan demokrasi nasional. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti "rakyat berkuasa" atau "government or rule by the people. Dalam bahasa Yunani demos berarti rakyat, kratos/kratein berarti kekuasaan/berkuasa.

Berdasarkan pandangan R. Kranenburg di dalam bukunya *Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap*"perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani di atas, maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat. ditinjau lebih dalam lagi tentang makna demokrasi ini ialah cara memerintah yang di lakukan oleh dan atas nama seorang diri (misalnya oleh seorang raja yang berkuasa mutlak). Selain itu, termasuk dalam pengertian demokrasi ialah cara pemerintahan negara yang di sebut "utocratie" atau "oligarchic", yakni pemerintahan yang dilakukan oleh segolongan kecil manusia saja, yang menganggap dirinya sendiri tercakup dan berhak untuk mengambil dan melakukan segala kekuasaan di atas segenap rakyat.¹²²

¹²²Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi* (Bandung: Eresco, 1987), hlm. 6.

Timbul pertanyaan, cara pemerintahan yang bagaimanakah yang masuk dalam arti demokrasi itu? Menurut M. Durverger di dalam bukunya "*les Regimes Politiques*", demokrasi itu ialah termasuk cara pemerintahan di mana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidlak terpisah-pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara, yang dalam pokoknya., semua orang (rakyat) berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah.

Pemikiran yang dinamakan demokrasi, ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu Kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi, tetapi yang pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental di antara kedua aliran itu ialah bahwa demokrasi konsritusional mencita-citakan sebuah pemerintan, yang terbatas kekuasaannya yaitusuatu negara hukum (*rechtsstaat*) yang tunduk pada *rule of law*¹²³. Sebaiknya, demokrasiyang mendasarkan dirinya atas komunisme,yang mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machesstaat*) dan yang bersifat totaliter.

Diantara ciri khas dari demokrasi konsitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalahperintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak di benarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga ke- sempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara

¹²³*Ibid*

menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip prinsip ini terkenal dengan *Rechtsstaat* (Negara Hukum) dan *Rule of Law*.¹²⁴

Berdasarkan pandangan kelompok aliran demokrasi yang mendasarkan dirinya atas paham komunis, selalu bersikap *ambivalent* terhadap negara. Negara dianggapnya sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis. Kata Marx dan Engels, "Negara tak lain tak bukan hanyalah mesin yang dipakai oleh satu kelas untuk menindas kelas lain" dan "negara hanya merupakan suatu lembaga transisi yang dipakai dalam perjuangan untuk menindas lawan-lawan dengan kekerasan". Negara akhirnya akan lenyap komunisme tercapai karena tidak ada lagi yang ditindas.

Menurut Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut. Sistem politik yang demokratis ialah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik"

(A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom)/ Sistem politik demokratis adalah sistem di mana

¹²⁴Miriam Budiardjo *Dasar dasar...op cit*, hlm. 52.

kebijakan publik dibuat atas dasar mayoritas, oleh perwakilan yang tunduk pada kontrol rakyat yang efektif pada pemilihan berkala yang dilakukan berdasarkan prinsip kesetaraan politik dan di bawah kondisi kebebasan politik).

Selanjut, B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*)¹²⁵
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society (orderly succession of rulers)*);
3. menyelenggarakan pemimpin secara teratur (*orderly succession of rulers*)
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*)
5. mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku;
6. menjamin tegaknya keadilan

Pelaksanaan nilai-nilai demokrasi perlu di selenggarakan beberapa lembaga, yaitu:

1. pemerintahan yang bertanggung jawab;

¹²⁵Henry B. Mayo. *An Introduction to Democratic Theory* (New York:Oxford University Press, 1960), hlm.70
Ibid, hlm. 218-243.

2. suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi;
3. suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
4. pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat
5. sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hakasi untuk mempertahankan keadilan.

B. Sistem dan Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia

Sejak perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan (demokrasi) Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan nembatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Berdasarkan dasar demokratis, *rechtstaat* dikatakan sebagai negara kepercayaan timbal balik (*de staat van het wederzijds vertrouwen*), yaitu kepercayaan dari rakyat pendukung nya bahwa kekuasaan yang diberikan tidak akan disalah gunakan dan kepercayaan dari penguasa bahwa dalam batas kekuasaannya dia mengharapkan kepatuhan dari rakyat pendukungnya. Asas-asas demokratis yang melandasi *rechtstaat*, menurut S.W. Couwenberg meliputi lima asas, yaitu:"

- a. asas hak-hak het beginsel van de politieke grondrechten);
- b. asas mayoritas;
- c. asas perwakilan;

- d. asas pertanggungjawaban; dan
- e. asas publik (*open baarheidsbeginsel*)

Berdasar sifat-sifat tersebut, yaitu liberal dan demokratis, ciri-ciri *rechtstaat* adalah

- a. adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- b. adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi: kekuasaan pembuatan undang-undang yang ada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antara¹²⁶ individu rakyat, tetapi juga antara penguasa dan rakyat, dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang (*wetmatig bestuur*)
- c. diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*)¹²⁷

Berdasarkan ciri-ciri di atas menunjukkan dengan jelas bahwa *ide central rechtstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas dasar prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya undang-undang dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindarkan penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung ada penyalahgunaan kekuasaan, berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan. Adanya kekuasaan pembuatan undang-undang yang dikaitkan dengan parlemen dimaksudkan untuk menjamin bahwa hukum yang dibuat adalah atas kehendak rakyat; dengan

¹²⁶ Ibid., hlm 76.

¹²⁷ Ibid.

demikian hukum tersebut tidak akan memperkosa hak-hak rakyat, tetapi dikaitkan dengan asas mayoritas, kehendak rakyat diartikan sebagai kehendak golongan mayoritas. Hampir semua teoretisi bahkan sejak zaman klasik selalu menekankan bahwa sesungguhnya yang berkuasa dalam demokrasi itu adalah rakyat atau demos, populus. Oleh karena itu, selalu ditekankan peranan demos yang senyatanya dalam proses politik yang berjalan.¹²⁸

Paling tidak, dalam dua tahap utama: pertama, agenda *setting*, yaitu tahap untuk memilih masalah apa yang hendak dibahas dan diputuskan; kedua, *deciding the outcome*, yaitu tahap pengambilan keputusan.

Telah menjadi suatu kenyataan, ketika para elit nasional dan seluruh bangsa Indonesia merumuskan bentuk negara dan pemerintahan pertama kali, BPUPKI dan PPKI pada tahun 1945 secara formal menetapkan pilihan politik demokrasi sebagai satu-satunya yang mendasari kehidupan politik Indonesia. Ketegasan terhadap pilihan demokrasi tersebut secara eksplisit: terdapat dalam Pasal I ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis musyawaratan Rakyat (MPR). Sungguhpun demokrasi sudah menjadi pilihan politik yang diyakini sebagai salah satu bentuk sistem politik yang terbaik untuk mencapai efektivitas penyelenggaraan pemerintahan negara, tetapi dalam kurun waktu enam puluh tahun bangsa Indonesia merdeka, praktik kehidupan demokrasi masih mengalami pasang surut seiring dengan arah dinamika pembangunan politik yang masih dalam proses menentukan format sistem politik ideal yang sesuai dengan

¹²⁸Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm.6

cita-cita demokrasi, sebagaimana yang digagas oleh *the founding fathers*.

Pelaksanaan kehidupan demokratis, sebagaimana banyak terjadi di negara-negara yang sedang berkembang termasuk Indonesia - sering terkecoh pada format politik yang kelihatannya demokratis, tetapi dalam praktiknya berwujud otoriter. Hal ini terlihat ketika UUD 1945 di tetapkan kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dan bertekad untuk melaksanakan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen.¹²⁹ Akan tetapi, pelaksanaannya belum dapat terwujud pada masa Demokrasi Terpimpin (1959 - 1966) karena pemerintahan (orde lama) waktu itu cenderung memusatkan kekuasaannya da Presiden saja, yang akhirnya Indonesia, pada akhir tahun 1965 berada di ambang kehancuran, baik secara politik, ekonomi, sosial, budaya, serta pertahanan dan keamanan.

Kenyataan tersebut juga terjadi pada masa rezim Soeharto (orde baru) yang ditandai dengan pemusatan kekuasaan pada diri Presiden, telah membawa bangsa Indonesia di mbang krisis multi dimensi dan akhirnya orde baru jatuh tahun 1998. Sejak jatuhnya rezim orde baru tuntutan yang mengemuka ketika itu adalah otonomi daerah segera direalisasi atau pilihan ke arah perubahan bentuk negara federal. Akibat derasnya arus tuntutan daerah terhadap pusat itulah akhirnya dikeluarkan UU No. 22 Tahun 1999 yang lebih menekankan pada otonomi luas.

Tahap-tahap pergantian setiap rezim selalu mengandung harapan-harapan baru berupa kehidupan yang lebih demokratis dibandingkan dengan pemerintahan sebelumnya. Jatuhnya orde lama yang digantikan orde

¹²⁹Maswadi Rauf. "Musyawarah Untuk Mufakat: Sebuah Cara Penentuan Kebijakan Politik Dalam Pembangunan Politik Indonesia" Makalah AIPI, Bandung. 18-19 Oktober 1990, hlm. 1.

baru, yang ditandai dengan ikut sertanya para teknokrat dari dunia akademis di pemerintahan, pada mulanya membawa angin segar dan harapan baru dalam kehidupan politik di Indonesia. Namun, akibat inkonsistensi dalam sikap dan pemikiran dalam menegakkan nilai-nilai dasar demokrasi, pada akhirnya orde baru terseret dalam praktik-praktik pemerintahan pragmatis dan otoriter. Akibatnya, hukum ditundukkan untuk mengabdikan kepada sistem kekuasaan represif.

Menurut Michael van Langenberg menilai orde baru sejak tahun 1965/1966 telah membangun sistem negara yang hegemonik, dengan formulasi ideologi sebagai tiang utamanya. Dengan demikian, dasar dari konstruksi hegemoni negara adalah ketertiban, stabilitas, dan keamanan nasional."

Berdasarkan dari pengalaman sejarah, orde baru tampil sebagai antitesis dari orde lama. Dalam sikap politiknya ada kesan kehati-hatian dan cenderung menyudutkan peran umat Islam saat itu. Hal ini dapat dilihat dari pandangan orde baru dalam mengurai perjalanan kelahirannya, disebutkan sebagai berikut.

Proses politik negara dan bangsa Indonesia berdasarkan paham Demokrasi Liberal dengan pemerintahan yang berlangsung dengan sistem kabinet parlementer, yang sangat asing bagi pola budaya bangsa Indonesia. Pergolakan dan pertentangan politik silsilah berganti yang kesemuanya bersumber¹³⁰ pada perjuangan yang berlandaskan politik masing-masing golongan dan partai.

¹³⁰Michael van Langenberg, *Negara Orde Baru: Bahasa Ideologi Hegemoni*, dalam Yudi Latif dan Idi Subandy (ed). *Bahasa dan Kekuasaan Politik Wacana di Panggung Orde Baru* (Bandung: Mizan, Cet. Kedua, 1996) hlm. 225.

Ketika terjadi pemberontakan-pemberontakan antara lain Republik Maluku Selatan (RMS), Darul Islam (DI)/Tentara Islam Indonesia (TII), Pemerintah Republik Revolusioner Indonesia (PRRI)/Pembangunan Rakyat Semesta (Permesta), yang dengan kekerasan senjata ingin mengubah Pancasila sebagai Dasar Negara dengan Dasar Negara yang lain. Hingga akhirnya lahir Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, yang memberlakukan kembali UUD 1945..."

Pada saat orde baru, HAM sipil dan politik banyak dilanggar dengan alasan untuk menjaga stabilitas politik demi kelancaran pembangunan ekonomi. KKN merajalela, penyalahgunaan kekuasaan meluas, hukum merupakan subordinasi dari kekuasaan politik, dan campur tangan eksekutif terhadap kekuasaan kehakiman sudah menjadi cerita biasa. Beberapa keputusan Mahkamah Agung jelas-jelas memperlihatkan pemihakannya terhadap kekuasaan, penyalahgunaan meski dengan akibat merugikan rakyat kecil, kebenaran dan keadilan sering dikesampingkan dengan alasan demi persatuan dan kesatuan bangsa, demi Pancasila, demi kepentingan umum, demi asas kekeluargaan dan sebagainya, meski itu merugikan HAM.

Terjadinya sikap *ambivalen* akibat pengaruh universal dan global yang mengharuskan penguasa untuk mengadopsi kecenderungan internasional yang diakui oleh bangsa-bangsa beradab, seperti tercermin pada kasus untuk menyebut beberapa-diundangka¹³¹nya UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN dan terbentuknya Komnas HAM dengan

¹³¹ BP-7Pusat,UUD,P4, GBHN 1998.Jakarta, hlm 460-461.

Keppres No. 50 Tahun 1993 jo UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM yang membawa pesan-pesan demokratis.¹³²

Telah banyak terjadi aktivitas pelbagai LSM yang bergerak di bidang studi dan advokasi hukum serta HAM, turut pula memberikan kontribusinya sendiri. Cukup lama kita merasakan bahwa wajah hukum kita berwajah ganda. Tidak dapat disangkal bahwa di samping krisis ekonomi yang dahsyat, sebenarnya langkah-langkah ambivalen tersebut merupakan rahmat tersembunyi (*blessing in disguise*) dan turut andil dalam kejatuhan orde baru.

Langkah derap reformasi yang mengawali lengsernya orde baru pada awal tahun 1998 pada dasarnya, merupakan gerak kesinambungan yang merefleksikan komitmen bangsa Indonesia yang secara rasional dan sistematis bertekad untuk mengaktualisasikan nilai-nilai dasar demokrasi. Nilai-nilai dasar tersebut antara lain berupa sikap transparan dan aspiratif dalam segala pengambilan keputusan politik, pers yang bebas, sistem pemilu yang jujur dan adil, pemisahan TNI dan Polri, sistem otonomi daerah yang adil, dan prinsip *good governance* yang mengedepankan profesionalisme birokrasi lembaga eksekutif, keberadaan badan legislatif yang kuat dan berwibawa, kekuasaan kehakiman yang independen dan impartial, partisipasi masyarakat yang terorganisasi dengan baik, serta penghormatan terhadap supremasi hukum.

Dengan meyakinkan serta sadar, pemerintah mengakui adanya "penyelewengan" hukum yang dilakukan oleh rezim masa lalu, sebagaimana yang tertuang dalam

¹³² Muladi, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia* (Jakarta: Cetakan Pertama, The Habibie Center, 2002), hlm 8-9

Ketetapan MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan.¹³³

Upaya penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara, Bab II butir c, yang berbunyi sebagai berikut. Selama tiga puluh dua tahun pemerintahan orde baru, pembangunan hukum khususnya yang menyangkut peraturan perundang-undangan organik tentang pembatasan kekuasaan Presiden belum memadai. Kondisi ini memberi peluang terjadinya praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme serta memuncak pada penyimpangan berupapenafsiran yang hanya sesuai dengan selera penguasa. Telah terjadi penyalahgunaan wewenang, pelecehan hukum, pengabaian rasa keadilan kurangnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Telah dilakukan pembinaan lembaga peradilan oleh eksekutif merupakan peluang bagi penguasa melakukan intervensi ke dalam proses peradilan serta berkembangnya kolusi dan praktik-praktik negatif pada proses peradilan. Penegakan hukum belum memberi rasa keadilan dan kepastian hukum pada kasus-kasus yang menghadapi pemerintah atau pihak yang kuat dengan rakyat, sehingga menempatkan rakyat pada posisi yang lemah. Secara tegas,¹³⁴ koreksi terhadap penyelewengan orde baru juga dituangkan dalam Penjelasan Umum Bab III UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004.

Langkah supremasi hukum berdasarkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan serta penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia secara universal mengalami degradasi.

¹³³*Ibid.*

¹³⁴ Lihat Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 1999 tentang Program Pembangunan Nasional (Prolegnas), tahun 1999-2004, LN 206, Bab III Pembangunan Hukum.

Kondisi tersebut, antara lain disebabkan oleh pemerintahan pada masa lalu tidak mencerminkan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan yang bersendikan hukum agama dan hukum adat... dalam pembangunan hukum."

Oleh karena itu, Pemerintah Orde Reformasi ingin melakukan penataan ulang arah kebijakan hukum nasional, sebagaimana tertuang dalam GBHN 1999. Arah Kebijakan Hukum dalam GBHN 1999 disebutkan antara lain: "Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.

Majelis MPR melalui GBHN 1999 tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004, dengan melakukan penyusunan dan pembentukan peraturan perundang undangan yang aspiratif dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan adat melalui peningkatan peran Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Dengan adanya perubahan besar saat ini, ketika sejumlah anggota masyarakat Indonesia muncul dengan peran baru, kekuasaan tidak lagi menjadi milik segelintir elite politik. Kekuasaan tersebar di banyak tempat dan kepadabanyak orang Mereka yang dulu lebih banyak pasif kini mulai mengambil prakarsa politik dan bertindak seolah mendapat mandat paling besar untuk menegakkannya. Proses dialogis tentang format dan sistem berbangsa dan bernegara menuju demokrasi pun kini menjadi menu sehari-hari. Sayangnya, pada situasi seperti ini justru proses penegakan hukum masih saja mengalami banyak kendala.

Bukan saja lantaran warisan sistem hukum yang buruk di masa lalu, situasi belakangan ini juga mendatangkan proses identifikasi politik baru bagi warga negara dengan segala klaimnya tentang hak dan kewajiban.

Namun yang tidak enaknyanya ada terdengar kabar bahwa warga seenaknya main hakim sendiri. Pada saat yang sama, sekelompok masyarakat mengorganisasi diri untuk memaksakan nilai hukum yang diyakininya. Ini menunjukkan adanya kesulitan-kesulitan dalam mencari identitas baru sebagai bagian dari sebuah kekuatan politik.

Ketika terjadi situasi kritis semacam ini, diperlukan "polisi" lalu lintas yang berintegritas tinggi untuk menjaga agar dialektika politik menuju tatanan baru itu tetap dalam koridor hukum. Sang polisi dituntut agar mampu mengawal proses demokrasi ini dengan kesadaran rasionalitas yang tinggi disertai iktikad untuk membangun suatu peradaban bangsa yang lebih demokratis.

Pada sekitar 1985 dan 1986, misalnya, muncul tantangan berat berkaitan dengan diberlakukannya UU No. 8 Tahun 1985¹³⁵ tentang Keormasan yang merupakan bagian dari lima paket UU Penataan Kehidupan politik ala pemerintahan Soeharto. Terbitnya undang-undang ini sebagai pengesahan sarana legal formal bagi orde baru untuk melakukan kontrol dan intervensi terhadap lembaga-lembaga kemasyarakatan (non pemerintah). Hukum dan perundang-undangan pada saat itu benar-benar dijadikan alat oleh Soeharto untuk melestarikan kekuasaannya.

Ketika dilakukan kajian tentang hubungan kausalitas antara hukum dan politik, paling tidak ada tiga macam jawaban yang dapat menjelaskannya. *Pertama*, hukum

¹³⁵Pengantar' dalam Mulyana W. Kusu-mah. *Tegaknya Supremasi Hukum Terjebak antara Memilth Hukum dan Demokrasi* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2001), hlm. xii

determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. *Kedua*, politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak kehendak politik yang saling berinteraksi dan (bahkan) saling bersaing. *Ketiga*, politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara yang satu dengan yang lain karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik, tetapi begitu hukum ada, semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.

Sebagai jawaban atas pertanyaan tersebut tentang mana yang lebih determinan di antara keduanya (pertama dan kedua) tentu sangat ditentukan oleh sudut pandang masing-masing ahli. Kaum idealis yang lebih berdiri pada sudut *das sollen* mengatakan bahwa hukum harus mampu mengendalikan dan merencanakan perkembangan masyarakat, termasuk kehidupan politiknya. Penulis seperti Roscoe Pound telah lama berbicara tentang "*law as a tool of social engineering*". Sebagai keinginan tentu saja wajar jika ada upaya untuk meletakkan hukum sebagai penentu arah perjalanan masyarakat karena dengan itu fungsi hukum untuk menjamin ketertiban dan melindungi kepentingan masyarakat akan menjadi lebih relevan. Akan tetapi, kaum realis seperti Von Savigny mengatakan bahwa "hukum selalu berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakatnya". Ini berarti bahwa hukum mau tidak mau,¹³⁶ menjadi independent variable atas keadaan di luar-nya, terutama keadaan politiknya.¹³⁷

¹³⁶*Ibid* hlm. xiv

¹³⁷*Ibid* hlm. xiv. "Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: LP3ES 1998), hlm. S.

Dalam kenyataan, hukum itu lahir sebagai refleksi dari konfigurasi politik yang melatarbelakangi nya. Dengan kata lain, kalimat-kalimat yang ada di dalam aturan hukum itu tidak lain merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing.¹³⁸

Berdasarkan pendapat Afan Gaffar,²⁴ dengan tingkat pluralitas yang sangat tinggi dan pemilahan sosial yang saling berkonsolidasi antara agama, etnisitas, dan kelas sosial masyarakat Indonesia akan sulit membentuk sebuah pemerintahan yang stabil yang mampu mewujudkan dirinya untuk memberikan pelayanan dan perlindungan masyarakat. Dengan model demokrasi yang seperti ini, dalam masa transisi diperlukan sebuah pemerintahan yang kuat menjadi topangan masyarakat.¹³⁹ Akan tetapi, pemerintahan yang kuat tidak identik dengan pemerintahan yang otoriter, yang menjalankan pemerintahan tanpa mengindahkan kaidah hukum dan hak-hak dasar dari warga negara. Pemerintahan yang kuat adalah pemerintahan yang memiliki tingkat legitimasi yang tinggi. Legitimasi tersebut diperoleh karena keberhasilannya dalam mewujudkan dirinya dalam masyarakat sehingga masyarakat menghormati dan mempercayainya. Pemerintahan yang seperti inilah yang harus dibangun di Indonesia pada saat memasuki masa-masa transisi menuju Indonesia baru yang dicita-citakan.

Sebaiknya menurut hema penulis demokrasi harus dikembangkan atas dasar saling percaya antara satu dengan yang lainnya karena kalau tidak ada kepercayaan maka tidak dapat diharapkan banyak akan munculnya demokrasi. Kalau pemerintah tidak memiliki kepercayaan

¹³⁸ "Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm.70-71.

¹³⁹*Ibid.* Asumsinya bahwa hukum merupakan produk politik.

terhadap rakyat, pemerintah akan memonopoli kekuasaan yang ada, segala sesuatu diputuskan sendiri sementara rakyat ditinggalkan.

Selain itu, harus memerhatikan bahwa demokrasi juga mempersyaratkan sikap dan perilaku yang moderat serta taat aturan hukum. Kecenderungan ekstrimitas dalam sikap, jelas tidak akan mendukung bagi munculnya demokrasi.

Oleh karena itu, *pertama*, harus segera dirumuskan suatu strategi reformasi dan pemulihan yang terintegrasi dan komprehensif; *kedua*, terdapat kemauan politik yang kuat khususnya dari para elit untuk¹⁴⁰ segera keluar dari krisis yang melelahkan; *ketiga*, harus selalu ada "tekanan sosial" (dalam arti positif), baik secara nasional maupun internasional; *keempat*, didukung oleh watak kepemimpinan yang profesional dan beretika pada semua tingkatan pemerintahan; *kelima*, keinginan dari organisasi internasional untuk mendukung reformasi harus sepenuhnya didasarkan atas semangat kemitraan; *keenam* rekonsiliasi nasional untuk menyelesaikan berbagai masalah dan kasus-kasus yang dilakukan oleh rezim orde baru; *ketujuh*, komitmen untuk menjunjung prinsip supremasi hukum dan pemerintahan yang baik guna menjamin keadilan, keamanan, dan kepastian berdasarkan hukum.

Perubahan dalam reformasi yang dimaksudkan dan dikehendaki oleh massa awam di luar sistem kekuasaan pemerintahan dewasa ini adalah reformasi yang juga menjejas ranah yang lebih mendasar, yaitu moral politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Reformasi yang dicitakan dalam reformasi untuk menggerakkan perubahan

¹⁴⁰Afan Gaffar, *Politik Indonesia...*, *op.cit*, hlm. 353

yang secara strategis mendekonstruksi format lama dalam kehidupan bernegara yang cenderung autokratis ke wujud rekonstruktifnya yang baru, yang lebih demokratis. Inilah reformasi yang menggerakkan perubahan dari model kehidupan bernegara dengan kedaulatan yang cenderung dipusatkan di tangan penguasa tunggal yang bersemiayam di pusat, ke model kehidupan bernegara dengan kedaulatan yang lebih didistribusikan secara adil ke tangan rakyat (yang masing-masing harus diakui sebagai warga yang berkedudukan sama di hadapan hukum, tanpa kecualinya).

Perubahan politik yang dicita-citakan seperti itu pada ujung-ujungnya tentulah akan menyangkut jugapersoalan reformasi hukum, khususnya hukum konstitusi. Kalaupun bukan persoalan rumusan-rumusan formalnya, reformasi korektif itu tentulah berkenaan dengan pemaknaan interpretatifnya, dan schubungan dengan hal itu, selanjutnya juga berkenaan dengan pelaksanaannya.

Aturan hukum nasional itu diperbarui ataupun tidak-sesungguhnya akan kehilangan hakikatnya sebagai pelindung hak-hak asasi warga negara untuk memperoleh kebebasannya tatkala asas konstitusionalnya ditiadakan. Asas konstitusional ini, yang lebih dikenal dengan nama konstitusionalisme, adalah unsur sine qua non bagi eksistensi hukum nasional yang tidak hanya populis, akan tetapi juga humanistik.

Langkah gerakan reformasi harus diinterpretasikan sebagai suatu upaya yang terorganisir dan sistematis dari bangsa Indonesia untuk mengaktualisasikan nilai-nilai dasar demokrasi, yang di sepanjang kekuasaan rezim orde baru terlanjur telah dimanipulasi dan diselewengkan. Berdasarkan interpretasi reformasi tersebut, maka agenda nasional harus difokuskan pada upaya pengembangan yang terus 'indeks demokrasi (indices of democracy). Indeks itu

dapat dikelompokkan ke dalam empat aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu *pertama*, keberadaan sistem pemilihan umum yang bebas dan adil; *kedua*, keberadaan pemerintahan yang terbuka, akuntabel, dan responsif; *ketiga*, pemajuan dan perlindungan¹⁴² hak-hak sipil dan politik seluruh warga tanpa kecuali; dan *keempat*, keberadaan masyarakat yang memiliki rasa percaya diri yang penuh.

Berdasarkan pandangan Soetandyo, redcfinisi "reformasi" sebagai "tindakan korektif", pada gilirannya akan mengasumsikan bahwa telah terdapat banyak kesalahan pada masa lalu dalam kerja-kerja pengelolaan sistem atau struktur kehidupan. Tak pelak lagi, setiap iktikad atau tekad untuk melakukan reformasi-entah karena prakarsa yang volunter, entah pula karena keterpaksaan menghadapi tuntutan yang tak dapat ditolak-itu selalu bermula dari hadirnya kesadaran atau pengakuan bahwa ada sesuatu yang salah pada struktur kehidupan yang ada, bahwa ada sesuatu yang salah, yang oleh sebab itu memerlukan koreksi-koreksi yang diharapkan akan dapat memperbaiki kinerja sistem.

Upaya untuk mengoreksi kesalahan dalam rangka memformat (format, serapan dari formatus bentuk lampau dari verba *formare* yang berarti "membentuk") ulang tatanan dalam struktur kehidupan bermasyarakat dan bernegara, tentu saja mensyaratkan dan mengisyaratkan pula kesediaan orang untuk mendeteksi dulu macam dan atau lokasi kesalahan itu di dalam struktur. Adakah kesalahan itu terjadi di seujur tubuh struktur? Ataukah kesalahan itu cuma bersifat lokal dan dapat dilokalisasi;

¹⁴¹ Muladi, *Demokratisasi.....op.cit.*, hlm 32

¹⁴² Soetandyo W., *Hukum. Paradigma. Merode dan Dinamika Masa- ahma* (Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002), hlm. 586.

yaitu hanya mengenai suatu komponen tertentu saja di dalam sistem yang tak sekali-kali¹⁴³akan menimbulkan komplikasi? Atau, mungkin kah kesalahan itu memang benar cuma manifes sebagai masalah di bilangan substruktur yang ada di permukaan saja (misalnya sebagai masalah moneter atau masalah ekonomi di sektor riil), akan tetapi sesungguhnya kesalahan itu lebih mendasar lagi, tersembunyi dalam-dalam di substruktur-substruktur yang terletak di bawah permukaan (sebagai permasalahan politik atau bahkan juga sebagai permasalahan moral dan etika pemerintahan dalam masalah hubungan kekuasaan antara pejabat pengemban kekuasaan negara dan manusia-manusia warga negara).

Perubahan atau reformasi sebagai suatu era dan dalam pengertian politis scbagai tatanan atau rezim, harus diartikan sebagai usaha sistematis dari bangsa Indonesia untuk mengaktualisasikan nilai-nilai dasar demokrasi; atau lebih luas lagi untuk mengaudit dan mengaktualisasikan indeks demokrasi yang pada orde lalu telah dimanipulasikan." Untuk itu. searah dengan tuntutan reformasi. hadirnya aturan hukum yang tegas, demokratis, dan bersandar pada prinsip-prinsip keadilan sesungguhnya akan menjadi penuntun ke arah mana politik dan ekonomi akar dibingkai. Akibat kurang tegasnya aturan hukum ataupun kurang mengakarnya aturan hukum yang ada, akan mepimbulkan ekses yang merugikan masyarakat karena ¹⁴⁴aturan tersebut hanya akan dipakai sebagai alat penekan dari kekuasaan yang ada.

¹⁴⁵Pernyataan bahwa Indonesia merupakan negara hukum serta pernyataan bahwa kekuasaan kehakiman

¹⁴³ Muladi. *Demokratisas..op.cit*, hlm. 28-29.

¹⁴⁴Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum....op.cit*, hlm. 582.

¹⁴⁵*Ibid.*

merupakan kekuasaan yang merdeka, mengandung spirit untuk tidak menjadikan hukum sebagai alat kekuasaan, menegakkan prinsip persamaan di depan hukum¹⁴⁶ dan melindungi campur tangan, baik yang bersifat internal maupun eksternal terhadap kekuasaan kehakiman dalam rangka mencegah dan menghindari kegagalan pencapaian keadilan.

Berkaitan dengan reformasi hukum dalam kerangka empat aspek dasar demokrasi di atas, pemerintah harus secara sistematis menerapkan ¹⁴⁷reformasi yang didasarkan kepada elemen-elemen konsep sistem hukum yaitu: (1) struktur hukum; (2) elemen substansi hukum; dan (3) elemen budaya hukum." Friedman menegaskan. bagaimanapun baiknya norma hukum. suatu undang-undang tanpa didukung penegak hukum yang handal dan dipercaya, hukum tidak akan efektif mencapai tujuannya.

Aturan hukum dengan norma yang baik dan didukung dengan aparat penegak hukum yang handal dan dipercaya juga akan kurang efektif tanpa didukung budaya hukum masyarakat yang bersangkutan.¹⁴⁸

¹⁴⁶Muladi. *Demokratisast.... op.cit.* hin.2

¹⁴⁷ Lawrence M.Friedman, *American Law, An Introduction*(New York-London:W.W.Norton & Co.1984). hlm. 19-20

¹⁴⁸ Friedman mendeskripsikan ketiga elemen tersebut sebagai berikut: sruktur digambarkan seperti suatu jenis "mesin" Substansi diibaratkan sebagai bahan-bahan yang dipergunakan oleh mesin untuk memproduksi sesuatu. Adapun budaya hukum digambarkan sebagai yang menentukan untuk bergerak on atau of mesin tersebut menentukan bagaimana mesin itu digunakan.*Ibid.*

BAB X
SISTEM DAN PELAKSANAAN
PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA
(Pertemuan ke Sepuluh)

Sistem dan pelaksanaan pemilihan umum tidak secara jelas diatur dalam UUD1945. Ketentuan tentang pemilihan itu hanya dikembangkan dari:

1. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan "Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR." Syarat kedaulatan rakyat adalah Pemilihan Umum:
2. Pasal 7 UUD 1945 yang menyatakan,"Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama 5 tahun dan sesudahnya dapat dipililh kembali"
3. Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 yang menyatakar .. sekali dalam lima tahun Majelis memethatikan segala hal yang terjadi." Dari butir 2 dan 3 dapat dikembangkan bahwa pemilu di Indlonesi di laksanakan sekali dalam lima tahun;
4. Pasal 19 UUD 1945, susunan DPR ditetapkan dengan undang-undang. Undang-undang yang dimaksud berarti mengatur Pemilihan Umum.

Keinginan untuk melaksanakan pemilihan umum oleh pembentuk UUD 1945 tercermin dalam Aturan Tambahan yang berbunyi "Dalam enam bulan sesudah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan oleh undang-undang dasar ini." Di sam ing itu, menurut Sri Soemantri M.. landasan berpijak lainnya mengenai pemilu yang juga mendasar adalah demokrasi

Pancasila yang secara tersirat dan tersurat juga kita temukan dalam Pembukaan UUD 1945, paragraf keempat

Dalam sila keempat Pancasila menyatakan, "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan." Ketentuan-ketentuan konstitusional dalam Pancasila, Pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945 tersebut memberikan isyarat adanya proses atau mekanisme kegiatan nasional lima tahunan. Dalam siklus kegiatan nasional lima tahunan pemilu merupakan salah satu kegiatan atau program yang harus dilaksanakan, betapapun mahalnnya harga pemilu itu.

Namun, karena keadaan ketatanegaraan yang belum memungkinkan ketika itu, selama berlakunya UUD 1945 yang pertama ini pemilu belum dapat dilaksanakan. Baru setelah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1950, disusun sebuah Konstitusi (UUDS 1950) yang mengatur penyelenggaraan pemilihan yang dalam Pasal 153 menyatakan, "Kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa, kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan kebersamaan serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara." Atas dasar pasal ini pemerintah dan DPR membentuk UU No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR, dan pada tanggal 29 September 1955 diselenggarakanlah pemilu yang pertama di Indonesia.

Ketika awal¹⁵⁰berlakunya kembali ke UUD 1945 yaitu pada masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965),

¹⁴⁹ Sri Soemantri M., *Sistem Pememilu Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Majalah PERSAHI, Nomor Ketiga, Januari 1990.

¹⁵⁰ Dahlan Thaib, "Pemilu di Tinjau dari Landasan Konstitusional

pemilihan umum belum pernah atau belum sempat dilaksanakan, bahkan keinginan untuk itu pun belum pernah ada. Baru setelah orde baru memegang kekuasaan di Indonesia, keinginan untuk melaksanakan pemilihan umum muncul kembali. Hal¹⁵¹itu dianut dalam amanat rakyat melalui Ketetapan MPRS No. XI/MPRS/1965 yang menyatakan antara lain: "Pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas, dan rahasia diselenggarakan dengan pemungutan suara selambat-lambatnya pada tanggal 5 Juli 1968". Tetapi karena kondisi politik yang belum memungkinkan, penyelenggaraan suatu pemilihan umum dan kondisi ekonomi yang kurang menguntungkan untuk membiayai suatu pemilihan umum 5 Juli 1968, amanat tersebut belum dapat dilaksanakan.

Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XLII/MPRS/1968 menetapkan bahwa pemilihan umum akan diselenggarakan selambat-lambatnya 5 Juli 1971 Atas dasar Ketetapan MPRS ini, Presiden dan DPR menetapkan UU No.15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat dan UU No.16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR,DPR, dan DPRD Atas dasar ketentuan tersebut maka secara teratur diselenggarakanlah pemilu di Indonesia.

Setelah lahirnya UU No. 15 Tahun 1969 dan UU No. 16 Tahun 1969 tersebut pemilu gunakan dasar pijakan yuridis, di antaranya:

1. UU No. 4 Tahun 1975 tentang Perubahan atas UU No. 15 Tahun 1969;

UUD 1945" dalam Dahlan Thaib dan Nimatul Huda (ed.).*Pemilu dan...,op,cit.,*hlm.6.

¹⁵¹ Bintang R. Saragih,*Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia* (Jakarta: Gaya Media Pratama,1987) hlm. 181.

2. UU No. 5 Tahun 1975 tentang Perubahan UU No. 16 Tahun 1969;
3. UU No. 2 Tahun 1980 tentang Perubahan atas UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan UU No. 4 Tahun 1975;
4. UU No. 1 Tahun 1985 tentang Perubahan atas UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan UU No. 4 Tahun 1975 dan UU No. 2 Tahun 1980;
5. UU No. 2 Tahun 1985 tentang Perubahan atas UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 1975
6. UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu;
7. UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD

Dalam perkembangan selanjutnya setelah diadakannya Perubahan UUD 1945 oleh MPR pada Sidang Tahunan 2001, masalah pemilu mulai diatur secara tegas dalam UUD 1945 Bab VIIB tentang Pemilu. Pasal 22E berbunyi sebagai berikut

1. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
2. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

3. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
4. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
5. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri
6. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Aturan hukum mengenai pemilihan umum dalam UUD 1945 dimaksudkan untuk member landasan hukum yang lebih kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan adanya ketentuan itu dalam UUD 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur reguler (per lima tahun) maupun menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, umum, bebas, dan rahasia (luber), serta jujur dan adil (jurdil). Sebagaimana maklum, pelaksanaan pemilu selama ini belum diatur dalam undang-undang dasar.

Undang-undang No. 7 Tahun 1953 yang mengatur Pemilu 1955 maupun UU No. 15 Tahun 1969 dengan perubahannya, menganut sistem pemilihan proporsional (suara berimbang). Dalam penyelenggaraan sistem proporsional di Indonesia maka daerah pemilihan ditentukan Daerah Tingkat I. Bila Daerah Tingkat II paling sedikit mempunyai satu wakil di DPR pusat maka ketentuan ini mirip dengan sistem pemilihan distrik karena itu disebut sistem ini bervariasi dengan sistem distrik.

Pada pemilihan umum (Pemilu) tahun 1971, untuk memilih anggota-anggota DPRD Tingkat II, anggota-

anggota DPRD Tingkat I dan anggota-anggota DPR. Pemilihan umum ini pada dasarnya menganut sistem pemilihan umum proporsional Pemilu tahun 1977 sampai dengan Pemilu 1987 sistem pemilihan umum yang dipakai sama dengan sebelumnya yakni sistem proporsional. Pemilu tahun 1992 sistem pemilihan umum yang dipakai adalah proporsional. Pemilu tahun 1997 dipakai sistem perwakilan berimbang dengan stelsel daftar. Pemilu tahun 1999 dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar. Berbeda dengan pemilu sebelumnya, pemilu tahun 2004 untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan¹⁵²

Berdasarkan Hukum Tata Negara Indonesia dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Pada umumnya, cara yang biasa dianut untuk mengisi keanggotaan lembaga perwakilan melalui pengangkatan (penunjukan) atau pengangkatan biasa disebut sistem pemilihan organis dan pemilihan umum yang biasa disebut sistem pemilihan mekanis. Akan tetapi, pelaksanaan kedua sistem tersebut tidak sama di semua negara karena biasanya disesuaikan dengan masing-masing negara.

Berdasarkan pandangan yang dikemukakan oleh Wolhoff, dalam sistem organisme, rakyat dipandang sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama-sama dalam beraneka warna persekutuan hidup seperti genealogi (rumah tangga), teritorial (desa kota, daerah), fungsional spesial (cabang industri), lapisan-lapisan, dan sebagainya. Masyarakat dipandang sebagai suatu

¹⁵² *Ibid*, hlm. 185.

organisasi yang terdiri dari organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam rotalitet organisasi itu, yaitu persekutuan-persekutuan hidup di atas.

Masyarakat yang hidup persekutuan-persekutuan hidup itulah scbagai pengendali hak pilih, atau lebih tepat sebagai hak untuk mengutus wakil-wakil kepada Perwakilan masya- rakat (rakyat). Badan perwakilan menurut sistem organisme ini bersifat badan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan hidup yang biasa disebut Dewan Korporatif.¹⁵³

Menurut Wolhoff, rakyat atau masyarakat pemilih dipandang sebagai massa individu-individu yang sama. Individu-individu inilah yang berfungsi sebagai pengendali hak pilih aktif dengan masing-masing mengeluarkan satu suara dalam tiap pemilihan untuk satu lembaga perwakilan.

Sistem pemilihan mekanis biasanya dilaksanakan dengan dua sistem pemilihan umum, yaitu: a) sistem proporsional; b) sistem distrik.

Sistem pemilihan proporsional adalah suatu sistem pemilihan di mana kursi yang tersedia di parlemen dibagikan kepada partai-partai politik (organisasi peserta emilihan umum) sesuai dengan imbalan perolchan suara yang didapat partai politik/organisasi peserta pemilihan bersangkutan. Oleh karena itu, sistem pemilihan umum ini disebut juga dengan "sistem berimbang".

Pemilihan umum dengan system proposional tersebut, wilayah negara merupakan satu daerah pemilihan. Akan tetapi, karena luasnya wilayah negara dan jumlah penduduk warga negara yang cukup banyak. wilayah itu dibagi atas daerah-daerah pemilihan

¹⁵³Bintan R. Saragih, *Lembaga....op ,.cit.* him. 171

(misalnya provinsi menjadi satu daerah pemilihan). Kepada daerah-daerah pemilihan ini dibagikan sejumlah kursi yang harus diperebutkan, luas daerah pemilihan, pertimbangan politik dan sebagainya. Hal yang pasti adalah jumlah kursi yang diperebutkan pada masing-masing daerah pemilihan lebih dari satu, karena itu sistem pemilihan proporsional ini disebut juga dengan "Multi-member constituency" Sisa suara dari masing-masing peserta pemilihan umum di daerah pemilihan tertentu tidak dapat lagi digabungkan dengan sisa suara di daerah pemilihan lainnya.

Adapun positif dari sistem pemilihan proporsional diantaranya adalah: (1) suara yang terbuang sangat sedikit: (2) partai-partai politik kecil/minoritas, besar kemungkinan mendapat kursi di parlemen, sedangkan segi-segi negatif dari sistem ini adalah¹⁵⁴sebagai berikut.

1. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai politik dan timbulnya partai-partai politik baru. Sistem ini tidak menjurus ke arah integrasi bermacam-macam golongan dalam masyarakat, tetapi kecendrungan lebih mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada dan oleh karena itu kurang terdorong mencari dan memanfaatkan persamaan-persamaan. Sebagai akibatnya sistem pemerintahan umum ini memperbanyak jumlah partai politik.
2. Setiap calon yang terpilih menjadi anggota parlemen merasa dirinya lebih terikat kepada partai politik yang mencalonkan dan kurang merasakan loyalitasnya kepada rakyat yang telah memilihnya.

¹⁵⁴ Sri Soemantri M., "Pelaksanaan Pemilu Indonesia (Menelusuri UU Pemilihan dan UU Partai Politik dan Golkar)" . dalam Dahlan Thaib dan Nimatul Huda (ed), *Pemilu...*, op.cit., hlm.22.

3. Banyaknya partai politik mempersukar dalam membentuk pemerintah yang stabil, lebih-lebih dalam sistem pemerintahan parlementer. Karena pembentukan pemerintah/kabinet harus didasarkan atas koalisi (kerja sama) antara dua partai politik atau lebih.¹⁵⁵
4. Terjadinya pencerminan pendapat yang salah tingkat pertama (the first stage of distortion of opinion)

Dalam sistem pemilihan distrik adalah suatu sistem pemilihan yang wilayah negaranya dibagi atas distrik-distrik pemilihan, yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang tersedia di parlemen. Setiap distrik pemilihan hanya memilih satu orang wakil dari calon-calon yang diajukan oleh masing-masing partai politik/organisasi peserta pemilihan umum. Oleh karena itu, sistem ini juga disebut "Single-member *constituency*" Pihak yang menjadi pemenangnya (calon terpilih) adalah yang memperoleh suara terbanyak (mayoritas) dalam distrik tersebut.

Adapunnya positif sistem pemilihan distrik diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Hubungan antara si pemilih dengan wakilnya sangat dekat, karena itu partai-partai politik tidak berani mencalonkan orang yang tidak populer (tidak dikenal) dalam distrik tersebut. Terpilihnya seorang calon biasanya karena kualitas dan kepopulerannya, dan baru kemudian kepopuleran partai politiknya.
- b. Sistem ini mendorong bersatunya partai-partai politik. Karena calon yang terpilih

¹⁵⁵Ibid. Lihat juga Bintan R Saragih, *Lembaga op.cit.* hlm. 180.

hanya satu, beberapa partai politik dipaksa/terpaksa bergabung untuk mencalonkan seorang yang lebih populer dan berkualitas serta berbakat di antara calon-calon yang lain.

- c. Sistem ¹⁵⁶pemilihan ini akan mengakibatkan terjadinya penyederhanaan jumlah partai politik.
- d. Organisasi penyelenggara pemilihan dengan sistem ini lebih sederhana, tidak perlu memakai banyak orang untuk duduk dalam Panitia Pemilihan. Biaya lebih murah dan perhitungan suara lebih singkat karena tidak perlu menghitung sisa suara yang terbuang.

Sedang negatifnya sistem pemilihan distrik adalah sebagai berikut

- a. kemungkinan akan ada suara yang terbuang. Bahkan ada kemungkinan calon terpilih mendapat suara minoritas lawan-lawannya.
- b. sistem ini akan menyulitkan partai-partai kecil dan golongan-golongan minoritas. Sukar bagi mereka mempunyai wakil di lembaga perwakilan.
- c. Terjadinya pencerminan pendapat yang salah tingkat pertama dan tingkat kedua (*the first and the second stage of distortion of opinion*). Untuk konteks Indonesia, banyak sekali orang yang mencampuradukkan antara electoral laws dengan electoral processes.

¹⁵⁶*Ibid.*

Berdasarkan ilmu politik yang disebut dengan *electoral laws* menurut Douglas Rac, adalah those which govern the processes by which electoral preferences are articulated as votes and by which these votes are translated into distribution of governmental authority (typically parliamentary seats) among the competing political parties". Artinya, sistem pemilihan dan aturan yang menata bagaimana Pemilu dijalankan serta distribusi hasil pemilihan umum.

Kemudian *electoral process* adalah mekanisme yang dijalankan di dalam pemilihan umum, seperti misal mekanisme penentuan calon, cara berkampanye dan lain-lain.

Berdasarkan pandangan Affan Gafar, sistem pemilihan (*electoral laws*) tidak mempunyai kaitan dengan sistem kepartaian di Indonesia. Proses dan mekanisme pemilihan yang membawa konsekuensi terhadap sistem kepartaian. Ada¹⁵⁸ dua alasan yang mendasari pendapat tersebut, pertama, sejak tahun 1973 Indonesia sudah menganut sistem tiga partai yang merupakan hasil reformasi sistem kepartaian yang dibuat oleh pemerintah, bukan sesuatu yang terjadi secara alamiah.

Yang di buat oleh pemerintah, bukan sesuatu yang terjadi secara alamiah, Akibatnya karena peraturan yang ada maka sudah tidak mungkin lagi untuk membentuk partai politik yang baru, kecuali kalau undang-undangnya yang harus dirubah. Kedua, mekanisme dan proses pemilu yang tidak kompetitif telah berhasil membuat partai politik yang hegemonik. Proses pemilihan umum tersebut

¹⁵⁷ Affan Gafar, " Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Beberapa Catatan Critis". Dalam Dahlan Thaib dan Nimatul Huda (ed.), Pemilu..., *Ibid.*, hlm 31.

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm 37-38

mencakup rekrutmen, calon-calon yang tidak terbuka, terutama untuk partai-partai politik yang nonpemerintah. Di dalam proses rekrutmen tersebut partai yang non pemerintah tidak mempunyai keleluasaan untuk menampilkan calon-calon yang mempunyai kualitas yang tinggi yang mempunyai kharisma sehingga mampu menarik massa dukungan yang diharapkan. Hal itu terjadi karena besarnya peranan Lembaga Pemilihan Umum dan kopkamtib di dalam menyaring calon-calon yang diajukan oleh partai.

Ketika situasi politik berubah searah arus reformasi yang ditandai dengan jatuhnya Pemerintahan Soeharto tahun 1998, pelaksanaan pemilu tahun 1999 yang disiapkan dalam waktu singkat, terlaksana dengan relatif bebas, jujur dan adil khususnya jika dibandingkan dengan pelaksanaan pemilu sebelumnya pada rezim orde baru.

Meskipun demikian, pemilu tahun 1999 baru merupakan pancangan awal menuju ke arah terbentuk-tatanan politik yang demokratis, suatu tatanan po- litik yang mampu menjamin tegaknya hak-hak politik yang mampu menjamin tegaknya hak-hak politik rakyat sebagai cerminan dari prinsip kedaulatan rakyat. Pemilu 1999, jelas baru langkah awal dan belum mampu menjadi sarana partisipasi politik rakyat. Harusnya, pemilu merupakan aktualisasi nyata demokrasi di mana rakyat bisa menyatakan kedaulatannya terhadap negara dan pemerintahan. Melalui pemilu ini, rakyat menentukan siapa yang menjalankan dan mengawasi jalannya pemerintahan negara. ¹⁵⁹Di sini, rakyat memilih dan melakukan pengawasan terhadap wakil-wakilnya. Hanya saja persiapan Pemilu 1999 perangkat perundang-undangnya

¹⁵⁹ Mulyana W. Kusuma dkk., *Menata Politik Paska Reformasi*, (Jakarta: KIPP Indonesia, 2000), 1-2

masih memihak status quo dan tidak mencerminkan amanat reformasi. Sekurang-kurangnya ada dua penjelasan. Pertama, pemilu dipersiapkan secara tergesa-gesa sehingga tidak memberi kesempatan kepada partai politik untuk melakukan sosialisasi program kepada masyarakat luas. Kedua, perangkat perundang-undangan yang masih bias kepentingan partai yang orde baru. Pada tahun 2004, bangsa Indonesia mendapat ujian yang berat karena disibukkan dengan banyaknya jadwal pemilihan, mulai dari Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD sampai dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Dan untuk pertama kalinya dalam sejarah pemilu di Indonesia perselisihan hasil Pemilu Legislatif 2004 diadili dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Sebanyak 273 perkara masuk ke lembaga pelaksanaan kekuasaan kehakiman baru ini, dan Mahkamah Konstitusi telah menuntaskan tugas konstitusionalnya dengan memutus seluruh perkara dengan putusan yang bersifat final." UUD 1945 telah mengalami perubahan mendasar sebanyak empat kali. Dalam rangka Perubahan Pertama sampai Perubahan Keempat UUD 1945, bangsa kita telah mengadopsikan prinsip-prinsip baru dalam sistem kenatanegaraan, mulai dari ¹⁶⁰pemisahan kekuasaan dan checks and balances sampai dengan penyelesaian 'konflik politik melalui jalur hukum.

¹⁶⁰*Berita Mahkamah Konstitusi*, Edisi khusus, 2004, hlm 4.

BAB XI

SEJARAH LAHIRNYA PASAL 18 UUD 1945 DAN MAKNA DAERAH YANG BERSIFAT ISTIMEWA (Pertemuan ke Sebelas)

A. Sejarah lahirnya pasal 18 UUD 1945

Sejarah lahirnya pasal 18 UUD 1945, dapat dikatakan bahwa Muh. Yamin-lah orang pertama membahas masalah pemerintahan daerah dalam sidang BPUPKI 29 Mei 1945, Muh. Yamin antara lain mengatakan sebagai berikut: "Negeri, Desa, dan segala persekuran hukum adat yang dibaharui dengan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah ntuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja".¹⁶¹

Pada kesempatan itu pula Muh. Yamin meampirkan rancangan sementara perumusan Undang-Undang Dasar yang memuat tentang pemerintahan daerah dan berbunyi: "Pembagian daerah Indonesia atas daerah yang besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar perusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa"¹⁶²

¹⁶¹ M. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Jilid I, Penerbit Siguntang, 1971), hlm. 100.

¹⁶²*Ibid.*, hlm. 724

Selanjutnya, pemikiran Muh. Yamin mengenai pemerintahan daerah dapat dijumpai lagi dalam pidatonya 11 Jul 1945 dihadapan BPUPKI yang antara lain mengatakan sebagai berikut. "Pemerintahan dalam Republik ini pertama-tama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan pemerintah yang paling bawah, pemerintah ini saya namakan pemerintahan bawahan."¹⁶³

"Antara pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan itu adalah pemerintahan yang baik saya sebut pemerintahan menengah. Perkara desa barangkali tidak perlu saya bicarakan disini, melainkan kita harapkan saja, supaya sifatnya diperbaharui atau disesuaikan dengan keperluan zaman baru."¹⁶⁴

"Tetapi yang perlu ditegaskan disini, yaitu bahwa desa-desa, negeri-negeri, warga-warga dan lainnya tetaplah menjadi kaki Pemerintahan Republik Indonesia. Dan sistem pemerintahan Daerah Indonesia di tengah-tengah pemerintahan atasan dan bawahan, kita pusatkan pemerintahan daerah."¹⁶⁵ Seperti halnya Yamin, Soepomo selaku Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar dalam sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 juga menyampaikan keterangan yang antara lain mengatakan sebagai berikut.

"Tentang daerah, kita menyetujui bentuk persatuan, unie, oleh karena itu dibawah pemerintahan pusat, di bawah negara tidak ada negara lagi. Tidak ada *onderstaat*, akak tetapi hanya daerah. Bentuknya daerah itu dan bagaimana bentuk pemerintahan daerah,

¹⁶³*Ibid.*, hlm. 230

¹⁶⁴*Ibid.*

¹⁶⁵*Ibid.*, hlm. 231

ditetapkan dalam undang-undang. Beginilah bunyi pasal 16:¹⁶⁶

“Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahan ditetapkan dalam undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.”

Kemudian, pada 18 Agustus 1945, di hadapan Sidang PPKI atas permintaan Soekarno (selaku Ketua PPKI), Soepomo memberikan penjelasan mengenai rancangan undang-undang dasar yang akan disahkan sebagai Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia. Dalam Sidang PPKI itu, Soepomo memberi penjelasan tentang pemerintahan daerah sebagai berikut.

“Di bawah pemerintahan pusat ada pemerintahan daerah: tentang pemerintahan daerah di sini hanya ada satu pasal, yang berbunyi: pemerintahan searah diatur dalam undang-undang¹⁶⁷ hanya saja, dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk pemerintahan daerah, artinya pemerintahan daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain

¹⁶⁶ Dalam rancangan yang disusun panitia kecil, rumusan ketentuan tentang pemerintahan daerah terdapat dalam pasal 17 dan bukan pasal 18. Perubahan mungkin terjadi setelah rancangan tersebut diubah oleh Panitia Penghalus Bahasa yang terdiri dari Djajadiningrat, Salim dan Soepomo. Lihat Muh. Yamin, *op.*, hlm 263

¹⁶⁷ Rumusan ketentuan pemerintahan daerah yang diterangkan Soepomo sangat singkat ini tidak diketahui dari mana aslinya. Sebab dalam penjelasan tanggal 15 Juli 1945, Soepomo membacakan rumusan yang panjang yang praktis diambil dari Rancangan Yamin. Lihat Bagir Manan, *Perjalanan historis Pasal 18 UUD 1945*. (Karawang: UNSIKA, 1993), hlm. 16-17.

perkataan harus ada Dewan Perwakilan Rakyat. Dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, *kooti-kooti sultanat-sultanat* tetapi itu keadaanya sebagai daerah, bukan negara, jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah...”

Berdasarkan pendapat dari dua tokoh perancang UUD 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 *pertama*, adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada atas desentralisasi. *Kedua*, satuan pemerintahan tingkat daera menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraan dilakukan dengan “*memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara*”. *Ketiga*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan “*memandang dan mengingat hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*”.

Pada mulanya, UUD 1945 itu tidak mempunyai penjelasan resmi. Tetapi kemudian oleh Soepomo dirumuskan suatu penjelasan umum dan pasal demi pasal berdasarkan uraian-uraian penjelasannya dalam rapat BPUPKI tangga 15 Juli 1945.

Apabila riwayat terjadinya Pasal 18 diteliti, ternyata bahwa makna pasal itu menurut beberapa ahli tidak diuraikan secara tepat dalam penjelasan resmi sebagaimana diumumkan dalam Berita Republik Indonesia.¹⁶⁸ Bunyi Penjelasan Pasal 18 sebagai berikut.

“Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam

¹⁶⁸ Berita Republik Indonesia. Tahun 11 No. 7 tanggal 15 Februari 1946, teksnya pada halaman 45-48, sedang penjelasannya pada halaman 51-56.

daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*street dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi berlaku”.

Adanya pemerintah kepada pembentukan undang-undang dalam menyusun undang-undang desentralisasi teritorial harus “*memandang dan mengingat negara*”, menurut ketentuan Pasal 18 Uud 1945 adalah dasar permusyawaratan juga diadakan pada tingkat daerah.

Dengan demikian, permusyawaratan/perwakilan tidak hanya terdapat pada pemerintahan tingkat pusat, melainkan juga pada pemerintahan tingkat daerah \. Dengan kata lain, Pasal 18 UUD 1945 menentukan bahwa pemerintahan daerah dalam susunan daerah besar dan kecil harus dijalankan melalui permusyawaratan atau mempunyai badan perwakilan. Dalam susunan kata petunjuk yang memungkinkan pengecualian dari prinsip atau dasar permusyawaratan perwakilan itu.

Hatta ¹⁶⁹ menafsirkan “dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sisem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”, dengan menyatakan sebagai berikut.

“Bagian kalimat yang akhir ini, dalam undang-undang dasar. Menyatakan bahwa hak melakukan pemerintahan sendiri bagi segenap bagian rakyat menjadi sendi kerakyatan Indonesia. Diakui hak tiap-tiap bagian untuk menentukan diri sendiri dalam lingkungan rakyat yang satu, supaya hidup jiwa

¹⁶⁹ Mohammad Hatta. *Kedaulatan Rakyat*, usaha Nasional. Surabaya. 1967. Hlm. 26. Lihat Bagir Manan. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Pusat Sinar Harapan. 1994). hlm 157

seluruhnya dan tersusun tenaga pembangunan masyarakat dalam segala golongan untuk kesejahteraan republik Indonesia dan kemakmuran penduduknya.”

Hak melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah negara kesatuan (*eenheidsstaat*) tidak lain berarti otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Dengan demikian, makin kuat alasan bahwa pemerintahan dalam susunan daerah besar dan kecil menurut Pasal 18 tidak lain dari pemerintahan yang disusun atas dasar otonomi.

B. Makna Daerah yang Besifat Istimewa

Dari pembicaraan dalam rapat-rapat BPUPKI, tidak dijumpai penjelasan mengenai makna atau pengertian “*hak-hal asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*”. Dalam IS atau IR tidak pernah diketemukan penggunaan istilah “*istimewa*” atau “*khusus*” untuk menunjuk sifat suatu satuan daerah pemerintahan tertentu. Demikian pula beberapa buku mengenai susunan kenegaraan Hindia Belanda tidak mempergunakan istilah “*istimewa*” atau yang semacam itu. Klentjes, ketika menguraikan aneka ragam suatu pemerintahan tingkat daerah (*legere (penyangga) terriotoriale (daerah/wilayah) rechts (hukum) gemeenschappen (komunitas)* hanya menyebutkan: *province, autonomie regentschappen, standsgemeenten, (kota madya) plaatselijike resorren (sumberdaya local), inlandsche gemeenten (kotamadya asli), rechtspersoonlijikheid bezittend (memiliki kepribadian hukum), waterschappen dan landschappen (pemandangan)*).¹⁷⁰

¹⁷⁰ Bagir Manan, *Perjalanan...*, *op.cit.*, hlm. 158.

Penjelasan UUD 1945 Pasal 18 mengidentifikasi kan “hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa” sebagai daerah-daerah yang mempunyai susunan asli yaitu *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*. Kedua susunan pemerintahan ini meskipun tunduk pada tingkat berbagai pemerintahan Hindia Belanda memang merupakan pemerintahan asli Indonesia. *Landschap dan volksgemeenschap* bukan suatu susunan pemerintahan bentuk atau ciptaan peraturan perundang-undangan atau pemerintahan Hindia dan dijalankan oleh “bumi putera”¹⁷¹

Dalam rancangan “Peraturan tentang Pemerintahan Sementara dari Indonesia” yang dibuat oleh Soepomo-Soebardjo-Maramis pertama kali mempergunakan istilah “daerah-daerah yang istimewa memegang kekuasaan sendiri di Indonesia”. Di sini dimaksudkan ialah *zelfbesreturende landschappen*. Kemudian dalam rangka UUD dari Yamin dan dari Panitia Kecil Soepomo dijumpai istilah “daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Dalam perundingan-perundingan yang dimaksud dengan istilah tersebut juga kerajaan-kerajaan/*kooti-kooti/sultanat-sultanat/* *zelfbesturende landschappen*.

Tetapi setelah rancangan UUD yang bersangkutan ditetapkan oleh PPKI dan diberi penjelasan resmi dalam Berita Republik Indonesia, ternyata angka II penjelasan itu (Penjelasan Pasal 18) menyatakan bahwa *volksgemeenschappen* seperti desa, negeri, dusun, atau marga dapat dianggap sebagai daerah bersifat istimewa.

¹⁷¹*Ibid.*

Menurut The Liang Gie, penjelasan tersebut memperluas isi pasal 18 UUD 1945.¹⁷² Lebih lanjut, The Liang Gie mengatakan walaupun penjelasannya resmi menyatakan demikian, tetapi kenyataan sejarah menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi dalam negara Republik Indonesia sampai sekarang ternyata bahwa desa dan *volsgemeenschappen* yang kecil-kecil itu tidak pernah di anggap sebagai daerah istimewa. Pengertian daerah istimewa hanya ditinjau terhadap *zefbsreturende landschappen*.¹⁷³

Selanjutnya, dalam alinea terakhir Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 berbunyi: “Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala aturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut “. sebenarnya sudah terdapat petunjuk bahwa “memandang dan mengingati” itu berarti “menghormati”, atay dengan kata lain “tidak mengabaikan”. Jadi, konsekuensi dari jaminan yang diberikan oleh UUD 1945 tersebut adalah bahwa setiap aturan negara atau peraturan perundang-undangan mengenai “daerah yang bersifat istimewa” itu haruslah tidak mengabaikan hak asal usul daerah tersebut.

UUD 1945 mengakui kenyataan historis bahwa daerah-daerah istimewa itu telah memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerahnya. Hak-hak itu berupa hak yang dimiliki berdasarkan pemberian dari pemerintahan dan hak yang telah dimilikinya sejak

¹⁷² The Liang Gie. *Perumusan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia* (Yogyakarta: Jilid I, Edisi Kedua, Liberry, 1993), Hlm. 39.

¹⁷³*Ibid.*

semula (hak yang bersifat *autochtoon*), atau hak yang dimilikinya sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari Negara Republik Indonesia. Perwujudan dan hak asal usul atau yang bersifat *autochtoon* itu bermacam-macam. Tetapi dari bermacam-macam hak itu secara garis besarnya dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok, yakni: ¹⁷⁴

1. Hak asal-usul yang menyatukan struktur kelembagaan, yang tersirat dari kata-kata “susunan asli”;
2. Hak asal-usul yang menyatukan ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberentian pemimpin.
3. Hak asal-usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan terutama yang berhubungan dengan penyelenggaraan dan pembebanan terhadap masyarakat.

Menurut The Liang Gie,¹⁷⁵ apabila riwayat terjadinya pasal 18 UUD 1945 diteliti, ternyata bahwa makna pasal itu tidak diuraikan dengan tepat dalam penjelasan resmi sebagai mana di umumkan dalam Berita Republik Indonesia. Penjelasan resmi itu memverikan keterangan-keterangan tambahan yang tidak cocok, yaitu dalam 3 hal. Ketiga hal tersebut, yaitu:

1. Bahwa Indonesia akan dibagi dalam *provinsi*;

¹⁷⁴ Sujanto, *Daerah Istimewa Dalam Negeri Kesatuan Republik Indonesia* (Jakarta: Bina Aksara, 1988). Hlm. 15.

¹⁷⁵ The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia* (Yogyakarta: Edisi Kedua, Cetakan Kedua, Supersukses, 1982), hlm. 10.

2. Bahwa daerah-daerah itu adalah daerah otonomi atau *daerah administrasi (administratief ressort)*;
3. Bahwa *volksgemeenschappen* seperti desa, negeri, marga dan sebagainya adalah *daerah-daerah yang bersifat istimewa*.

Keterangan tambahan dalam penjelasan resmi UUD 1945 bahwa Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi sudah menentukan salah satu jenis daerah yang harus dibentuk, padahal dalam riwayat Pasal 18 itu, tidak pernah disebut-sebut tentang provinsi. Bahkan kalau diingat keadaan pada waktu itu, daerah besar yang sedang berlangsung ialah daerah *Syuu (residentie)* karena daerah provinsi sudah dihapuskan oleh Pemerintah Bala Tentara Jepang dari susunan tata pemerintahan di Indonesia. Provinsi, baru dihidupkan kembali oleh Pemerintah Republik Indonesia pada 19 Agustus 1945.

Keterangan tambahan kedua bahwa daerah besar dan kecil itu bisa merupakan daerah otonomi atau daerah administrasi telah mengubah secara prinsipil makna Pasal 18 UUD 1945. Sebenarnya ditinjau dari prinsip-prinsip pemerintahan tingkat lebih rendah yang terkandung dalam Pasal 18 UUD 1945, tidak terdapat indikasi bahwa Pasal 18 mengatur prinsip Wilayah Administratif (asa dekonsentrasi), di samping desentralisasi atau otonomi. Dengan demikian, atas dasar satuan pemerintahan daerah (pemerintahan daerah otonom). Jadi secara konstitusional hanya daerah otonom yang perlu diatur dalam undang-undang organik sebagaimana dikehendaki oleh Pasal 18 UUD 1945.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 272.

Dalam perundingan-perundingan *Dokuritzu Zyunbi Tyoosakai*, Panitia Perancang Undang-Undang Dasar dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, pasal yang bersangkutan dibahas dalam rangka desentralisasi dan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Jadi daerah besar dan kecil yang dimaksudkan adalah semata-mata daerah otonomi.¹⁷⁷

Keterangan bahwa desa, negeri, dan sebagainya adalah daerah-daerah yang bersifat istimewa juga tidak tepat. Dalam pembicaraan-pembicaraan tidak pernah tegas-tegas dinyatakan bahwa *volksgemeenschappen* itu tergolong dalam daerah istimewa. Hal yang nyata-nyata dianggap daerah istimewa dengan hak-hak asal-usul ialah *zelfbesturende landschappen*, yaitu daerah-daerah kerajaan-kesultanan yang masih ada di seluruh Indonesia pada waktu itu.

Dalam sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945, Yamin pernah mengutarakan konsepnya berikut ini tentang pemerintah daerah.¹⁷⁸ “Negeri, Desa, dan Segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan sebagai bagian bawah” “Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah pemerintahan daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan dalam, Pangreh Praja”.

Selanjutnya dalam sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, Soepomo menyampaikan keterangan sebagai berikut. “...Kecualai dari itu panitia mengingatkan kepada daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan asli, yaitu *volksgemeen schappen* barangkali perkataan ini salah tetapi yang dimaksud ialah daerah kecil-kecil yang mempunyai susunan rakyat seperti misalnya di

¹⁷⁷ The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan. . . . Loc.cit.*

¹⁷⁸ Yamin, *Loc.cit.*, hlm. 100

Jawa: Desa, di Minangkabau: Nagari, di Tapanuli: Hura, di Aceh: Kampong, semua daerah kecil mempunyai susunan rakyat, daerah : istimewa tadi, jadinya daerah kerajaan (*Zelfbesturende landschappen*), hendaknya dihormati dan diperhatikan susunannya yang asli".¹⁷⁹

Akan tetapi, baik Yamin maupun Soepomo tentu menyadari bahwa susunan pemerintahan daerah yang ada (dan yang pernah ada) bukan hanya desa dan *Zelfbesturende landschappen*. Disamping desa dan *Zelfbesturende landschappen*, ada corak pemerintahan barat yaitu provinsi dan *gemeente* yang tersusun dalam tingkatan yang berbeda sehingga dalam kenyataannya, susunan itu terdiri dari tiga tingkatan yaitu atas (provinsi), tingkatan tengah (*gemeente, regentschap*), dan tingkatan rendah (desa dan pemerintahan semacam desa).

Baik Soepomo maupun Yamin tidak menyinggung sama sekali susunan yang ada (pernah ada tersebut). Ada kemungkinan, baik Soepomo maupun Yamin akan tetap mempertahankan kehadiran provinsi, tetapi bukan sebagai pemerintah daerah, tetapi sebagai suatu dekonstruksi. Kalau pemikiran ini benar, sangatlah wajar PPKI tanggal 19 Agustus 1945 hanya membentuk provinsi administratif yang kemudian di kukuhkan dalam UU No. 1 Tahun 1945 yang meniadakan Komite Nasional Daerah di Provinsi.¹⁸⁰ Terlebih setelah di keluarkan Penjelasan resmi Pasal 18 UUD 1945 yang juga dibuat Soepomo, dengan tegas menyatakan bahwa "Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah

¹⁷⁹ Yasmin, *Ibid.*, hlm. 301.

¹⁸⁰ Bagir Manan, *Pejalanan... Op,cit.*, Hlm. 18-19.

lebih kecil". Dengan demikian, menjadi terbuka untuk menyusun pemerintahan daerah dalam tiga tingkatan yaitu provinsi, daerah lebih kecil dari pada provinsi dan desa-desa daerah yang mempunyai sifat istimewa.

Disamping satuan sebagai mana ditetapkan PPKI tersebut, masih terdapat juga satuan pemerintahan kewedanan, kecamatan, dan desa. Secara hukum, kehadiran kewedanan, kecamatan, dan desa-desa dapat dikaitkan dengan pasal II aturan peralihan UUD 1945 tentang tetap berlakunya segala badan-badan Negara dan peraturan-peraturan yang ada samapi berdirinya Negara RI tanggal 17 Agustus 1945. Dengan demikian, sejak tanggal 17 Agustus 1945 terdapat berbagai satuan pemerintahan di daerah: provinsi, keresidenan, swapraja, kota, kewedanan, kecamatan, dan desa.

Susunan daerah otonomi mulai dimantapkan oleh UU No. 22 tahun 1948. Daerah-daerah otonomi menurut UU No. 22 tahun 1948 terdiri atas susunan provinsi, kabupaten, dan desa. Disamping tiga susunan daerah otonomi tersebut kewedanan dan kecamatan sebagai satuan administratif (demokrasi tetap dipertahankan).

Gagasan menjadi desa sebagai tumpuan penyelenggaraan pemerintah daerah nampak dari hasrat menitik beratkan otonomi pada desa. Hal ini terlihat dalam penjelasan no 18 UU No. 22 tahun 1948 yang menyebutkan: "...Tetapi juga akan diusulkan supaya daerah-daerah yang mendapatkan pemerintahan menurut undang-undang pokok ini diutamakan diadakan di desa".

Menurut UU No. 22 tahun 1948, pemerintahan desa sebagai kaki bagian bawah pemerintahan republik Indonesia bukanlah desa yang ada pada waktu itu.

Akan tetapi dibentuk desa-desa vbaru. Desa baru itu akan de bentuk melalui penggabungan beberapa desa. Maksud penggabungan ini adalah untuk memperluas teritorial pemerintahan desa. Dengan penggabungan tersebut, potensi desa akan di tingkatkan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga desa.

Kehendak UU No. 22 tahun 1948 mengadakan restrukturisasi wilayah desa membentuk desa-desa baru dengan teritorial yang lebih luas merupakan pemikiran yang sangat maju. Walaupun UU No. 22 tahun 1948 mengandung gagasan dasar yang dikehendaki pasal 18 UUD 1945, dalam kenyataan nya tidak mencapai hal-hal yang diharapkan. Ada beberapa sebab yang menghambat pelaksanaan gagasan-gagasan tersebut. ¹⁸¹*Pertama*, desa sebagai susunan pemerintahan daerah tidak diperbarui sebagai dikehendaki oleh UU No. 22 tahun 1948. Akibatnya, desa yang diharapkan sebagai tumpuan penyelenggaraan kemamuran tidak dapat berperan sebagaimana mestinya. *Kedua*, UU No. 22 tahun 1948 tidak diikuti pembaharuan perangkat peraturan perundang-undangan pendukung. Untuk pemerintahan desa tetap ketentuan Hindia Belanda – *Inlandse Gemeente Ordonnantie* (IGO) untuk Jawa-Madura dan *Inlandse Ordonnantie Voor Buiten Geweste* (IGOB) untuk luar Jawa-Madura. IGO dan IGOB tidak dapat dijadikan dasar pengembangan desa karena peraturan ini pada dasarnya hendak membiarkan desa dalam “keasliannya”.

¹⁸¹*Ibid.*, hlm. 29.

BAB XII

DAERAH ISTIMEWA (RIS 1948 DAN UUDS 1950) DAN PENGATURAN DAERAH SETELAH PERUBAHAN UUD 1945 (Pertemuan ke Dua belas)

A. Daerah Istimewa dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUD Sementara 1950

Daerah istimewa dalam Konstitusi RIS 1948 ternyata juga tetap memperoleh jaminan. Hanya konsepsi tentang daerah istimewa dalam konstitusi RIS agak berbeda dengan UUD 1945 apa yang dalam UUD 1945 dinamakan *zelfbesturende landschappen* dalam Konstitusi RIS disebut Daerah Swapraja, yang di atur dalam Pasal 64 sampai dengan Pasal 67. Akan tetapi, daerah swapraja itu tidak dinyatakan sebagai daerah istimewa. Daerah yang secara eksplicit disebut daerah istimewa hanyalah Kalimantan Barat. Juga tidak disebut dalam Konstitusi RIS bahwa *volksgemeenschappen* yang ada pada waktu itu termasuk dalam daerah istimewa.

Pengakuan tersebut keberadaan daerah-daerah swapraja yang sudah di atur dalam Pasal 64 sedangkan kedudukan daerah-daerah swapraja diatur dalam Pasal 64 yang menentukan sebagai berikut. "Mengatur kedudukan daerah-daerah swapraja masuk dalam tugas dan kekuasaan daerah-daerah bagian yang bersangkutan dengan pengertian, bahwa melakukan itu dilakukan dengan kontrak yang diadakan antara daerah-daerah bagian-bagian dan daerah-daerah swapraja bersangkutan dan bahwa dalam kontrak itu kedudukan istimewa swapraja akan di perhatikan dan bahwa tiada suatu apa pun dari daerah-daerah swapraja yang sudah ada dapat

dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang federasi yang dinyatakan, bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada pemerintah daerah bagian bersangkutan”.

Meskipun didalam Konstitusi RIS Pasal 65 terdapat ketentuan bahwa kedudukan daerah swapraja harus dilakukan dengan kontrak antara daerah bagian dengan swapraja, namun dalam praktik kenegaraan selama RIS berdiri tidak ada suatu daerah bagian mengadakan kontrak dalam arti perjanjian tertulis dengan suatu swapraja.¹⁸²

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, timbul kemungkinan untuk menjadikan daerah swapraja sebagai daerah istimewa. Daerah swapraja yang tidak dijadikan daerah istimewa tetap mempunyai kedudukan sebagai swapraja. Kalau sudah dijadikan daerah istimewa menurut Pasal 1 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1948, dengan dirinya status yang lama menjadi hilang. Mengenai urusan-urusan yang tidak di atur dalam undang-undang pembentukan yang memeberikan kekuasaan limitatif masih memerlukan pengaturan lebih lanjut, atau dapat diartikan dengan sendirinya jatuh ke tangan pemerintah pusat.

Istilah “daerah yang mempunyai hak asal-usul” seperti terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1948 menurut Usep Ranawidjaja hanya mengenai daerah swapraja, tidak seperti dalam UUD 1945 Pasal 18 yang juga meliputi persekutuan hukum adat.¹⁸³ Hal ini terbukti

¹⁸² Usep Ranuwidjaja. *Swapraja. Sekarang dan Di Hari Kemudian* (Jakarta: Djambatan, 1945). Hlm. 13.

¹⁸³*Ibid.*, hlm. 10.

dari Pasal 18 UU No. 22 Tahun 1948 yang menyatakan bahwa Kepala Daerah Istimewah diangkat oleh Presiden dari keluarga yang berkuasa. Kekuasaan turunan dalam arti sebenarnya hanya terdapat di daerah-daerah swapraja, tidak didalam persekutuan hukum adat.

Swapraja yang tidak dijadikan daerah istimewa tidak dengan sendirinya hapus. Ini terbukti dari Pasal 1 ayat (2) UU NO. 22 Tahun 1948 yang memepergunakan perkataan “dapat”, artinya ada swapraja yang tidak bisa di tetapkan sebagai daerah istimewa karena, misalnya, tidak memenuhi syarat yang diminta oleh Pasal 18 UU No. 22 Tahun 1948 tetap mempunyai status swapraja selama belum ada peraturan lebih lanjut. Ini terbukti dengan bahwa daerah-daerah yang dikuasai oleh UU No. 22 Tahun 1948 seperti Kalimantan, dimana dengan UU No. 3 Tahun 1953 dibentuk daerah istimewa, tetapi disamping itu, swapraja. Berhubung dengan itu, maka sejak tanggal 17 Agustus 1945 sampai Republik Indonesia menjadi negara bagian pada tanggal 17 Agustus 1949, tidak ada daerah swapraja yang terhapus karena suatu peraturan dari Republik Indonesia.

Dengan terbentuknya Negara Kesatuan RI, pembuat UUDS 1950 mempunyai pendapat lain tentang pengaturan kedudukan swapraja diatur didalam Pasal 32, yang menyatakan sebagai berikut.

- (1) Kedudukan daerah-daerah swapraja diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula ketentruan dalam Pasal 131 dasar-dasar permusyawaratan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.
- (2) Daerah-daerah swapraja yang tidak dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan

kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang yang menyatakan bahwa kepentingan umum menuntut pernyataan atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada pemerintah.

- (3) Perselisihan-perselisihan hukum tentang peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) dan tentang menjalankannya diadili oleh badan pengadilan yang dimaksud dalam Pasal 108.

Pembukaan UUD pada waktu itu sudah tidak terpengaruh oleh Belanda sehingga dapat dengan bebas menentukan isi uUD-nya. Dalam UUDS 1950 dinyatakan bahwa tidak selayaknya kedudukan swapraja diatur dengan kontrak.

Daerah swapraja adalah sama derajatnya dengan daerah-daerah lain. Keistimewaannya hanya karena mempunyai hak asal-usul yang perlu mendapatkan perhatian tersendiri. Hal tersebut tidak berarti bahwa pembuat UUDS hendak memperhatikan swapraja sebagai bangunan yang tidak boleh diganggu gugat atau sebaliknya, dalam Pasal 132 ayat (2) UUDS 1950 ditentukan bahwa daerah swapraja dapat dihapuskan atas dasar kepentingan umum. Adapun pangkal tolak tindakan pemerintah untuk menghapuskan swapraja adalah atas dasar kepentingan umum yang semata-mata demi tegaknya asas kerakyatan (demokrasi).

Menurut Usep Ranawidjaja,¹⁸⁴ Swapraja dalam bentuk dan corak yang asli tidak berdasarkan kerakyatan (demokrasi), namun tidak berarti swapraja itu tidak

¹⁸⁴*Ibid.*, hal. 20.

dapat disesuaikan dengan asas kerakyatan atau didirikan atas dasar demokrasi. Oleh karena itu, menurut Usep Ranawidjaja ada tiga kemungkinan mengenai keberadaan daerah swapraja, yaitu: *pertama*, mempertahankan swapraja dengan mengubah bentuk dan susunan pemerintahan sehingga sesuai dengan dasar demokrasi. *Kedua*, menjadikan swapraja menjadi daerah istimewa. *Ketiga*, penghapusan swapraja dimungkinkan.

B. Pengaturan Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945

Setelah pemerintahan orde baru mengakhiri masa pemerintahannya pada tanggal 20 Mei 1998 melalui suatu gerakan reformasi, disusul dengan percepatan pemilu di tahun 1999, UUD 1945 yang selama pemerintahan orde baru disakralkan dan tidak diubah oleh MPR sekalipun, sekalipun pada tanggal 19 Oktober 1999 untuk pertama kalinya UUD 1945 dilakukan perubahan oleh MPR. Melalui Sidang MPR tahun 1999 ada sembilan pasal yang diubah, yakni Pasal 5 Ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 Ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 Ayat (2) dan (3), Pasal 20 dan Pasal 21.

Kemudian, pada tanggal 18 Agustus 2000, MPR melalui sidang menyetujui untuk melakukan perubahan kedua terhadap UUD 1945 dengan mengubah dan atau menambah Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 Ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab X, Pasal 26 Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 27 Ayat (3) Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28EF, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal

28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C.

BAB XIII

PEMERINTAHAN DAERAH

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerahdaerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiaptiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undangundang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotaanggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masingmasing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undangundang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturanperaturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undangundang.

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuankesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Karena terjadi perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945, maka Penjelasan UUD 1945 yang selama ini “ikut-ikutan” menjadi acuan dalam mengatur pemerintahan daerah tidak berlaku lagi. Dengan demikian, satu-satunya sumber konstitusional pemerintah daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B sekaligus juga sebagai penataan tatanan UUD baik dari sejarah pembuatan Penjelasan (dibuat kemudian) maupun meniadakan “keganjilan” bahkan “anomali”¹⁸⁵ selain

¹⁸⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001), hlm, 7.

tidak lazim UUD memiliki penjelasan, juga selama ini penjelasan dianggap sebagai sumber hukum disamping (bukan sederajat dengan) ketentuan batang tubuh UUD.

Perubahan Pasal 18 (baru) ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang , meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Istilah “di bagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan dimana kedaulatan negara berada ditangan pusat. Hal ini konsisten dengan kesempatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbdea dengan istilah “terdiri atas” yang lebih menununjukkan substensi federalisasi karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negar-negar bagian.¹⁸⁶

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut.¹⁸⁷

- (1) *Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asa otonomi dan tugas*

¹⁸⁶ MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2003), hlm. 102-103.

¹⁸⁷*Ibid.*

pembantuan(Pasal 18 ayat [2]). Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonomi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas *pembantuan*). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di dalam daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, bupati, dan wali kota semata-mata sebagai penyelenggaraan otonomi di daerah.

- (2) *Prinsip menjanjikan otonomi seluas-luasnya* (Pasal 18 ayat [5]). Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan Uud 1945 dan menghindari pengembirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, Pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan. Yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.
- (3) *Prinsip kekhususan dan keragaman daerah* (Pasal 18A ayat [1]). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.

- (4) *Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum dan adat beserta hak-hak tradisionalnya* (Pasal 18B ayat [2]). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*reehtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti *desa, marga, nagari, gampong, meusanah, huta, negorij* dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat bersifat teritorial atau genealogis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat di bedakan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau keluar sebagai kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota.

Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisionalnya masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Pembatasan ini perlu \, untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali berubah atau hapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip negara kesatuan.

- (5) *Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa* (Pasal 18B ayat [1]). Ketentuan ini mengandung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau

istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota, atau desa).

- (6) *Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum* (Pasal 18A ayat [3]). Hal ini telah direalisasi dalam peilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, bupati, dan anggota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demikratis.¹⁸⁸
- (7) *Prinsip hubungan dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil* (Pasal 18A ayat [2]). Prinsip ini diterjemahkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerinytahan Daerah dengan menyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat (5) dab [6]).

¹⁸⁸ Menurut UU No. 18 Yahun 2001 Pasal 12 ayat (1):

“Gubernur dan Wakil Gubernur NAD di pilih secara langsung setiap 5 (lima) tahun melalui pemilihan yang demokratis, bebas, rahasia, serta dilaksanakan secara jujur dan adil.” Demikian pula dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 56 ayat (1), mengatur pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

BAB XIV

ASAS DESENTRALISASI DAN DEKONSENTRASI SERTA TUGAS PEMBANTUAN DALAM PEMERINTAHAN DAERAH (Pertemuan ke Tiga Belas)

Pendahuluan

Implementasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan tiga asas, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Undang-undang yang menganut pemerintahan daerah setidaknya dalam UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 mengatur ketiga macam asas tersebut. Namun dalam perubahan UUD 1945 Pasal 18 ayat (2), ditegaskan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Undang-undang 1945 pasal 18 tersebut menegaskan bahwa pemerintah daerah adalah suatu pemerintahan otonomi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, bupati, dan walikota, semat-mata sebagai penyelenggaraan otonomi di daerah.

A. Asas Desentralisasi dalam Pemerintahan Daerah

Arti asas desentralisasi menurut beberapa pakar berbeda redaksionalnya, tetapi pada dasarnya mempunyai

arti yang sama. Menurut Joeniarto,¹⁸⁹ desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintahan lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Amrah Muslimin,¹⁹⁰ mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Irwan Soejito,¹⁹¹ mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.

Berdasarkan ketentuan UU No. 5 Tahun 1974 Pasal 1 butir b, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintahan atau daerah tingkat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 1 butir e ditegaskan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan kepada daerah otonomi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 7, mengartikan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan dari pelaksanaan fungsi pemerintahan desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan:¹⁹² (1) Satuan-

¹⁸⁹ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal* (Jakarta: Bina Aksara, 1992).

¹⁹⁰ Amrah Muslimah, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah* (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 5.

¹⁹¹ Irwan Soejito, *Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintah Daerah* (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 29.

¹⁹² David Osborne-Ted Goebler, *Reinventing Government* (New York: A Plume Book, 1993), hlm. 252 dst.

satuan desentralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat ; (2) Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien; (3) Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif; (4) Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Walaupun penilaian terhadap desentralisasi memperhatikan catatan-catatan keberhasilan, namun pemerintah masih berhati-hati dalam bergerak ke arah pendelegasian pelaksanaan pembangunan. Data-data memang tidak memungkinkan penilaian yang pasif terhadap dampak desentralisasi, namun kondisi-kondisi yang memengaruhi pelaksanaan program-program desentralisasi dapat diketahui dengan pasti. Kondisi-kondisi tersebut adalah: (i) sejumlah para pejabat pusat dan birokrasi pusat mendukung desentralisasi dan organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab; (ii) sejauhmana perilaku, sikap dan budaya yang dominan mendukung atau kondusif terhadap desentralisasi pembuatan keputusan; (iii) sejauhmana kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program dirancang dan dilaksanakan secara tepat untuk meningkatkan desentralisasi pembuatan keputusan dan manajemen; (iv) sejauh mana sumber-sumber daya keuangan, manusia dan fisik tersedia bagi organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab.¹⁹³

Pelaksanaan dibanyak negara berkembang menunjukkan bahwa desentralisasi bukan merupakan langkah yang cepat untuk mengatasi masalah-masalah pemerintahan, politik, dan ekonomi. Penerapannya tidak

¹⁹³ Rondineli and Nellis, *Assessing Decentralization Politics in Developing Countries: The Case for Cautious Optimism, in Development* (London: Police Review, Sage Publication, Vol. 4, 1986), hlm. 3-26.

secara otomatis mengatasi kekurangan tenaga kerja atau personil yang terampil. Desentralisasi tidak menjamin bahwa jumlah sumber yang besar dapat dihasilkan ditingkat daerah. Satu bentuk desentralisasi mungkin akan berhasil disebuah negara, sedangkan di negara-negara lain desentralisasi tidak berhasil. Namun demikian, kekurangan-kekurangan yang dibuktikan oleh pengalaman sejumlah negara berkembang tidak berarti bahwa usaha-usaha itu harus dihentikan. Desentralisasi telah menciptakan hasil-hasil positif. *Pertama*, akses masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan (yang sebelumnya terbagikan) ke dalam sumber-sumber pemerintahan pusat telah meningkat. *Kedua*, desentralisasi telah meningkatkan partisipasi dalam sejumlah bidang pada lembaga-lembaga pemerintah pusat.

Akhirnya berbagai sumber nasional pun tersedia untuk pembangunan daerah. *Ketiga*, di sejumlah negara peningkatan terjadi dalam kapasitas administrasi dan teknik pemerintahan/organisasi daerah. Meskipun peningkatan ini berjalan lambat. *Keempat*, organisasi-organisasi baru telah dibentuk di tingkat regional dan lokal untuk rencana dan melaksanakan pembangunan. Semua badan atau organisasi ini telah memberikan dampak yang cukup positif. *Kelima*, perencanaan di tingkat regional dan lokal semakin ditekankan sebagai satu unsur penting dari strategi pembangunan nasional dengan memasukkan perspektif-perspektif dan kepentingan baru ke dalam proses pembuatan keputusan.¹⁹⁴

¹⁹⁴*Ibid.*

B. Asas Dekonsentrasi dalam Pemerintahan Daerah

Asas dekonsentrasi menurut Amrah Muslimin¹⁹⁵ ialah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintahan pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah. Irwan Soejito mengartikan, dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri.¹⁹⁶ Menurut Joeniarto, dekonsentrasi adalah pemerintahan wewenang oleh pemerintah pusat (atau pemerintahan atasannya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah.¹⁹⁷

Sedangkan berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 Pasal I huruf (f), dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan atay kepala wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah. Asas dekonsentrasi di dalam Penjelasan UU No. 5 tahun 1974 di pandang bukan sekedar komplemen atau pelengkap terhadap asas desentralisasi, akan tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dari penegasan ini semakin memperkuat penilaian masyarakat bahwa spirit yang dibangun oleh UU No. 5 Tahun 1974 adalah sentralistik.

Sedangkan pada UU No. 22 Tahun 1999 Pasal I huruf (f) ditegaskan, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah. Pelaksanaan asas dekonsentrasi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil

¹⁹⁵Amrah Muslimin, *Aspek . . . , op.cit.*, hlm. 4

¹⁹⁶ Irwan Soejito, *Hubungan. . . ,op.cit.*, hlm.34.

¹⁹⁷ Joeniarto, *Perkembangan. . . ,op.cit.*, hlm. 10.

pemerintah. Penegasan ini memperlihatkan bahwa spirit yang dibangun oleh UU No. 22 Tahun 1999 adalah desentralisasi sehingga di daerah kabupaten/kota tidak ada urusan yang sifatnya dekonsentrasi. Melalui UU ini instansi vertikal di daerah kabupaten/kota dihapuskan.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 Pasal I angka 8 mengartikan, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Selanjutnya asas dekonsentrasi dapat ditinjau dari tiga segi, yaitu: (1) dari segi wewenang: asas ini memberukan / melimpahkan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah pusat yang ada di daerah, termasuk juga pelimpahan wewenang pejabat-pejabat atasan kepada tingkat dibawahannya; (2) dari segi pembentukan pemerintah: berarti membentuk pemerintah lokal administrasi di daerah, untuk diberi tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat yang ada di daerah; (3) dari segi pembagian wilayah: asas ini pemerintah lokal administratif atau akan membagi wilayah negara menjadi wilayah-wilayah administratif.

C. Asas Tugas Pembantuan

Selain pengertian otonomi, menurut Amrah Muslimin, ada juga istilah yang selalu begandengan dengannya, yaitu "*medebewind*", yang mengandung arti kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatnya. Kewenangan ini mengenai tugas melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*) atas

biaya dan tanggung jawab terakhir dari pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan.¹⁹⁸

Berdasarkan pandangan Joeniarto, disamping pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, kepadanya dapat pula diberi tugas-tugas pembantuan (tugas *medebewind*, setatantra). Tugas pembantuan ialah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya. Beda tugas pembantuan dengan tugas rumah tangga sendiri, tetapi merupakan urusan pemerintah pusat atau pemerintah atasannya. Kepada pemerintah lokal yang bersangkutan diminta untuk ikut membantu penyelenggaraan saja. Oleh karena itu, dalam tugas pembantuan tersebut pemerintah lokal yang bersangkutan, wewenangnya mengatur dan mengurus, terhadap kepada penyelenggaraan saja.¹⁹⁹

Tugas dan kewajiban daerah selain berasal dari tugas yang timbul karena inisiatif sendiri dari alat perlengkapan daerah, dapat juga diperintahkan oleh penguasa yang lebih atas, yang disebut "*de opgedragen taak*", atau tugas yang diperintahkan, yang menurut ketentuan dalam Pasal I huruf d jo Pasal 12 UU No. 5 Tahun 1974 disebut tugas pembantuan atau yang telah secara populer disebut orang *serta-tantra, medebewind* atau *selfgovernment*, yakni tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada daerah oleh pemerintah atau oleh pemerintah daerah tingkat atasannya, dengan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kepada yang

¹⁹⁸ Amrah Muslimin, *Aspek. . . ., op,cit.* hlm. 8.

¹⁹⁹ Joeniarto, *Perkembangan. . . ., op,cit.*, hlm. 18.

menugaskannya. Tugas pembantuan itu dapat berupa tindakan mengatur (tugas legislatif) atau dapat pula berupa tugas eksekutif (*beschikken*).²⁰⁰

Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Pasal I huruf (d), yang dimaksud tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah desa oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. Di dalam UU No. 22 Tahun 1999 Pasal I butir (g), dinyatakan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan. Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal I butir 9, dinyatakan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan / atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten / kota dan / atau desa serta dari pemerintah kabupaten / kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

²⁰⁰ Irwan Soejito, *Hubungan. . . , op.cit.*, hlm. 116-117.

BAB XV

BEBERAPA UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA (Pertemuan ke Empat Belas)

A. Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah

Berdasar Maklumat No. X Tahun 1945 yang mengubah kedudukan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dari pembantu Presiden menjadi badan legislatif yang tugasnya sehari-hari dilakukan oleh Badan Pekerja atau BP-KNIP, pada 30 Oktober 1945 Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat mengeluarkan Pengumuman Nomor 2 mengenai Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Berdasarkan usul RUU tersebut yang kemudian di setuju oleh pemerintah maka pada tanggal 23 november 1945 ditetapkanlah menjadi UU No. I tahun 1945.

Merujuk kepada pasal I ditegaskan bahwa Komite Nasional Daerah (KND) diadakan kecuali di daerah Surakarta dan Yogyakarta - dikeresidenan, di kota berotonomi, kabupaen, dan lain-lain daerah yang di anggap perlu oleh menteri dalam negeri. Komite Nasioan Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh kepala daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya (Pasal 2). Oleh KND dipilih beberapa orang sebanyak-banyaknya 5 ornag sebagai badan eksekutif, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh kepala daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari dalam daerah itu. Ketua KND

lama harus di angkat sebagai wakil ketua dan yang dimaksudkan dalam Pasal 2 dan 3.

Adapun wewenang Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) meliputi tiga hal, yaitu:

- a. Membuat peraturan-peraturan untuk kepentingan daerahnya (otonomi).
- b. Membantu menjalankan peraturan-peraturan yang di tetapkan oleh pemerintah dari tingkat yang lebih tinggi dari pada nya (*medebewind* dan *selfgovernment*).
- c. Membuat peraturan mengenai masalah yang didelegasikan oleh UU umum, tetapi peraturan tersebut harus di sahkan lebih dulu oleh pemerintah yang tingkatnya lebih tinggi (wewenang antar otonomi dan *selfgovernment*).

Tugas-tugas untuk mengatur dan mngurus daerah pada waktu itu belum ada pembatas yang tegas antara pelaksanaan otonomi dengan tugas kepala daerah dalam rangka dekonsentrasi. Juga hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah pada waktu itu belum tegas.

Keberadaan dari segi politik dan perjuangan nasional, program penyusunan pemerintahan pusat dan pemerintahan didaerah yang demokratis, dibawah UU No. I tahun 1945 yang memberi kedudukan KND sebagai BPRD, merupakan politis bertujuan menciptakan sistem otonomi yang sifatnya lebih luas dari pada otonomi dizaman Belanda.

Tetapi dilihat dari sudut konstitusionalitas dapat pula di catat bahwa secara keseluruhan kehidupan ketatanegaraan Indonesia pada waktu itu hakikatnya telah menyimpang dari sistem Presidensial dan berdasar kepada sistem Ministerial / Parlemeter. Pergeseran ini

melahirkan peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan di daerah yang tidak serasi dengan nilai-nilai dan asas-asas yang seharusnya dikembangkan.

Walaupun Undang-Undang nomor. I tahun 1945 terutama mengatur kedudukan dan kekuasaan KND, namun UU ini dapat di anggap sebagai peraturan desentralisasi yang pertama dari Republik Indonesia. Dalam Undang-Undang ini telah menetapkan adanya 3 jenis daerah (keresidenan, kabupaten, dan kota), yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga dan daerahnya sebagaimana yang di maksud dalam pasal 18 UUD 1945 dengan istilah daerah besar dan kecil.

Diantara beberapa faktor politis lain yang mendorong Undang-Undang No. I Tahun 1945 menurut catatan Kahin,²⁰¹ adalah: *pertama*, secara membuka umum jalan bagi pemerintah pusat melakukan pengawasan terhadap KNID. *Kedua*, untuk membuka jalan bagi pemerintah pusat melakukan pengawasan terhadap KNID. *Ketiga*, untuk menjamin keserasian dalam pelaksanaan kegiatan antara pusat dan daerah. *Keempat*, untuk mengurangi unsur kekuatan KNID yang menentang pemerintahan pusat.

Undang-Undang Nomor I Tahun 1945 merupakan UU pertama yang mengatur pemerintahan daerah, tetapi tidak menyebutkan bahwa judulnya tentang pemerintahan daerah melainkan tentang Komite Nasional Daerah. Hal ini berbeda dengan Undang-Undang yang lahir berikutnya yang secara jelas menyebutkan sebagai undang-undang tentang pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun

²⁰¹ George Me T Kahin, *Nationalism And Revolution in Indonesia* Cornell (New York: University Press , Ithica, 1952). Hlm. 154.

1948 berbunyi Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah kemudian Undang-Undang Nomor I Tahun 19587 dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 berjudul Undang-Undang tentang pokok pemerintahan daerah, sedangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 berjudul Undang-undang tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, sedangkan tentang Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemakaian judul Undang-Undang Pokol pokok tentang Pemerintahan Daerah menimbulkan kesan seolah-olah undang-undnag ini satu-satunya undang-undnag yang mencakup semua asas-asas dan dasar-dasar tentang pemerintahan otonomi. Padahal kalau dilihat dari materinya, undang-undnga ini tidak hanya mengatur soal-soal desentralisasi saja, tetapi juga mengatur soal-soal dekonsentrasi, antara lain tentang pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah.

Berdasarkan UU No. I Tahun 1945, ada dua jenis pemerintahan daerah, yaitu pemerinyahan yang memiliki KNID. Pemerintahan yang tidak memiliki KNID. Pemerintahan daerah yang memiliki KNID adalah pemerintahan daerah yang otonom yang berhak mengatur rumah tangganya sendiri, yakni karesidenan, kota, kabupaten, atau daerah lain yang mendapat persetujuan menteri dalam negeri, sedangkan pemerintahan di daerah lain, seperti provinsi (kecuali Sumatra), kawedanan dan kecamatan, tidak memiliki

KNID sehingga daerah-daerah tersebut sepenuhnya diperlukan sebagai wilayah administratif.²⁰²

Menurut UU No. I Tahun 1945 susunan pemerintahannya bersifat dualistik karena ada dua penyelenggaraan pemerintahan di daerah. *Pertama*, pemerintahan yang dilakukan bersama-sama oleh KNID, badan eksekutif, dan kepada daerah. *Kedua*, penyelenggaraan urusan pemerintahan lainnya dilakukan oleh kepala daerah yang terlepas dari KNID dan badan eksekutif.

Undang-Undang Nomor I Tahun 1945 tidak menentukan secara tegas (*eksplis*) batas-batas dan ruang lingkup urusan rumah tangga. Akibatnya pemerintah daerah tidak dapat mengetahui dengan pasti urusan rumah tangga daerah, demikian pula batas-batasnya. Tidak adanya kepastian urusan rumah tangga daerah, masih terbatasnya pengalaman dan kurangnya inisiatif daerah dan keadaan tahun 1945 (suasana revolusi dan menghadapi upaya Belanda untuk kembali memerintah), makin menyempitkan kesempatan melaksanakan UU No. 1 Tahun 1945 sebagaimana mestinya.²⁰³

B. Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 22 Tahun 1948

Disahkan Undang-undang No. 22 Tahun 1948, bertujuan mengadakan keseragaman (*uniformitas*) dalam pemerintahan daerah bagi seluruh Indonesia dan membahas tingkatan badan-badan pemerintahan daerah

²⁰² Bagur Manan, *Hubungan antar Pusat...*, *op.cit.*, hlm. 129.

²⁰³ *Ibid.*

sedikit mungkin (tiga tingkatan, yaitu provinsi, kabupaten, dan kota besar).

Selain itu juga bertujuan menghapuskan dualisme dalam pemerintahan daerah dan hendak memberi hak otonomo dan *medebewind* seluas-luasnya kepada badan-badan pemerintahan daerah yang tersusun secara demokratis natas dasar permusyarawatan.

Berdasarkan kepada Undang-undang ini, pemerintahan daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Jabatan kepala daerah sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang karena jabatannya menjadi ketua / anggota DPD.

Dewan Perwakilan Daerah yang menjalankan pemerintahan sehari-hari dibentuk menurut dasar perwakilan berimbang yang mencerminkan aliran-aliran dalam dewan-dewan pilihan rakyat umumnya. Dewan Perwakilan Daerah baik secara kolehial sebagai suatu kesatuan maupun masing-masing anggotanya sendiri bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Berdasarkan Undang-undang ini Kepala daerah selaku Ketua Dewan Perwakilan Daerah juga merangkap anggota DPD walaupun diangkat oleh pemerintah pusat, tetapi pengangkatannya diambil dari calon-calon yang diusulkan oleh DPRD. Sebab DPRD berhak mengusulkan pemberhentian seorang kepala daerah kepada pusat.

Berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 sistem yang dianut ialah bahwa pada tiap-tiap daerah otonom dalam undang-undang pembentukannya diperinci wewenang yang diserahkan kepada daerah dan segala yang tidak disebutkan dalam perincian itu tetap termasuk wewenang pemerintahan pusat. Atas

yang dikembangkan melalui undang-undang ini adalah asas demokrasi liberal.

Dengan disahkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 telah membuka kemungkinan dibentuknya daera-daerah swapraja menjadi daerah-daerah istimewa dengan tingkat masing-masing menurut keadaan tradisi dan asal-usul daerah yang bersangkutan.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Pemerintahan Daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pemerintahan Daerah (DPD). Anggota DPD dipilih oleh dan dari anggota-anggota DPRD atas dasar perwakilan berimbang dan juga dapat diberhentikan oleh DPRD. Kecuali kepala daerah yang diangkat oleh instansi atasan yang berwenang di luar DPRD yang bersangkutan dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang dimaksud, calon-calon boleh juga bukan anggota DPRD, sedang kepala daerah Ketua dan Naggota DPDmkarena jabatannya. Ketua dan Wakil DPRD tidak boleh menjadi Ketua DPRD.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, badan Legislatif dan Eksekutif terpisah satu sama lain. Pemerintahan sehari-hari dijalankan oleh Dewan Perwakilan Daerah yang bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dapat memberhentikan berdasarkan pertanggungjawaban ini. Kepala Daerah hanya mempunyai kewenangan khusus menandatangani keputusan-keputusan DPRD/DPD yang bersangkutan untuk diumumkan agar enahan berlakunya Surat Keputusan Daerah yang bersangkutan bila dianggapnya bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Kepala Daerah berdasarkan pasal peralihan undang-undang ini masih diangkat oleh pemerintah pusat dan kepala daerah tersebut melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah dengan hak mempertanggungjawabkan keputusan-keputusan daerah yang bersangkutan, apabila perlu dengan seketika. Kemudian selain itu, Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 menganut asas otonomi material dan formal sekaligus. Menurut penjelasan dari Undang-Undang ini bahwa diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang menjadi urusan rumah tangga daerah ditetapkan dalam Undang-undang pembentukannya (Pasal 23).

Berdasarkan Pasal 28 ayat (1) DPRD membuat peraturan Daerah (Perda), tetapi dilarang memuat hal-hal yang telah diatur oleh Peraturan Pemerintah (PP) atau yang lebih tinggi (ayat 2). Sebaliknya menurut ayat (3). Perda yang lebih atas tidak boleh mengatur hal-hal yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah yang lebih rendah tingkatannya. Perda menjadi tidak berlaku lagi jika hal-hal yang diatur di dalamnya kemudian diatur didalam UU, PP, atau Perda yang lebih tinggi (ayat 4) dan Perda tidak boleh bertentangan dengan UU, PP atau Perda yang lebih tinggi tingkatannya.

Berdasarkan ketentuan pada Pasal 23 dan Pasal 28 itu, dapat disimpulkan bahwa UU No 23 dan Pasal 28, dapat diketahui bahwa UU No. 22 Tahun 1948 menganut asas otonomi material dan formula. Akan tetapi yang lebih menonjol adalah asas materialnya

karena daerah otonomi tidak memanfaatkan dengan baik ketentuan Pasal 28.²⁰⁴

C. Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 1 Tahun 1957

Pemerintahan Daerah menurut Undang-undang Nomor I Tahun 1957 mulai berlaku sejak tanggal 18 Januari 1957. Dalam pembentukan daerah otonom tidak diadakan perincian, tetapi secara luas pengurusan rumah tangga sendiri diserahkan kepada daerah itu dan pemerintah pusat hanya mempunyai wewenang dalam hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan masalah termasuk kekuasaan pemerintah pusat. Sistem ini terlihat dalam Pasal 31 UU No. I Tahun 1957 dan sistem ini disebut *sistem otonomi riil*. Menurut undang-undang ini, tidak mutlak dikatakan bahwa daerah tingkat III adalah desa, tetapi dikatakan bahwa tidak setiap Desa kemungkinan daerah Tingkat III bahkan dibuka kemungkinan daerah kecamatan menjadi Daerah Tingkat III.

Undang-Undang Nomor I Tahun 1957 menganut asas yang ditetapkan UUDS induknya yakni "otonomi yang seluas-luasnya" yang diwujudkan dalam asas otonomi yang nyata. Ini merupakan implikasi dari asas demokrasi yang ultra demokratis dibawah UUDS 1950, yang pada gilirannya dinilai dapat mengancam kesatuan bangsa dan memperlemah hubungan hierarki antara pusat dan daerah. Asas otonomi yang seluas-luasnya itu dapat terbaca ketentuan Pasal 31 ayat (I) bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengatur dan mengurus urusan segala urusan rumah tangga

²⁰⁴*Ibid.* hlm.134.

daerahnya, kecuali urusan yang oleh UU diserahkan kepada penguasa lain.”²⁰⁵

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor I Tahun 1957 peraturan daerah mengenai penyerahan pada daerah tingkat bawahannya dianggap cukup disahkan oleh Menteri Dalam Negeri saja. Mengenai isi otonomi, dituruti *sistem otonomi riil*, yakni pemecahan perihal isi otonom didasarkan pada faktor-faktor yang riil, untuk mewujudkan keinginan umum dalam masyarakat yang bersangkutan seperti daerah-daerah yang ada di Negara Indonesia.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 24 ditegaskan oleh pemerintah pusat, melainkan harus menurut aturan yang ditetapkan undang-undang. Sebelum undang-undangnya ada maka menurut Pasal 24, Kepala Daerah dipilih oleh DPR dengan disahkan lebih dahulu oleh:

- a. Presiden apabila mengenai Kepala Daerah Tingkat I;
- b. Menteri Dalam Negeri atau seorang penguasa yang ditunjuk olehnya apabila mengenai Kepala Daerah Tingkat II dan III.

Terasa ada dualisme kalau kepala daerah sangat terikat pada pemerintah pusat, maka Pasal 6 menegaskan, bahwa kepala daerah karena jabatannya adalah ketua serta merangkap anggota DPR, berarti kepala daerah tidak diperkenankan menjalankan pemerintahan sendiri.

Dibawah UU No. I Tahun 1957 pemerintah daerah telah benar-benar demokratis, dengan pengertian

²⁰⁵ Solly Lubis, “Omar Daerah”, dalam Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Ghalia Indonesia, 1948), hlm. 308.

bahwa DPRD dipilih oleh rakyat, DPD dipilih oleh DPRD dan kepala daerah dipilih oleh DPRD. DPD bertanggung jawab kepada DPRD. DPRD mengangkat Sekretaris Daerah.

Namun setelah babak pendemokrasian yang berarti peletakkan kekuasaan di tangan DPRD, selanjutnya bergeser tuntutan ke arah otonomi seluas-luasnya bagi daerah, yang berarti pula pelimpahan kekuasaan sebanyak-banyaknya oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Maka UU No. 1 Tahun 1957 ini bertitik berat pada pelaksanaan otonomi daerah seluas-luasnya, sesuai dengan Pasal 11 UUDS 1950.

Ketika UU No. 1 Tahun 1957 berlaku, suasana penyelenggaraan pemerintahan diwarnai kemerosotan politik, timbulnya perpecahan antara golongan masyarakat, sturtur pemerintahan daerah tidak terintegrasi ke dalam struktur pemerintahan nasional, terbengkalainya pembangunan dan merosotnya kewibawaan pemerintah pusat. Pemberian desentralisasi yang terlalu luas ternyata tidak mengutamakan dalam menciptakan Negara Kesatuan Nuansa penyelenggaraan pemerintah daerah ketika berlaku UU No. 1 Tahun 1957 tampaknya ada kesempatannya dengan suasana saat daerah diberi keleluasaan untuk mengurus dan mengatur rumah tangga daerahnya sendiri, tetapi di sisi lain suhu politik nasional kian memanas akibat kurang harmonisnya hubungan antara Presiden DPR / MPR.

Berdasarkan pandangan Moh. Mahfud MD, proses kelahiran UU No. 1 Tahun 1957 tentang pemerintahan daerah dilatarbelakangi oleh konfigurasi

politik yang sangat demokratis sehingga produk hukumnya (hukum pemerintahan daerah) tampak sangat resposif / populistik.²⁰⁶ Begitupun proses kelahiran UU No. 22 Tahun 1999 juga diliputi oleh konfigurasi politik yang demokratis sehingga nuansa dari UU tersebut sangat reponsif / populistik. Meskipun sekarang UU NO. 22 Tahun 1999 menghadapi ujian berat penyelenggaraannya. Yakni para pelaku politik mdi pusat dan daerah dituntu untuk melaksanakan UU tersebut secara konsisten sehingga otonom benar-benar dapat terwujud dan bukan hanya fatamorgana.

Pada tingkat di daerah, kedudukan dan fungsi dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sering menjadi sorotan karena sebagai masyarakat menilai bahwa kedudukan DPRD terlihat lemah dibandingkan kepala daerah. Melemahnya kedudukan DPRD ini antara lain dapat dilihat dalam tata cara pemiliahn kepala daerah, pembuatan peraturan daerah dan pengawasan terhadap kepala daerah, sedangkan UU No. I Tahun 1957 justru ingin daerah menghilangkan sama sekali pelaksanaan prinsip dekonsentrasi di daerah-daerah dengan menentang adanya Pamong Praja di daerah dalam arti petugas-petugas pemerintahan umum pusat di daerah dan memutuskan dengan Penpers No. 6 Tahun 1959 agar tugas dan kewenangan pemerintahan umum yang dipegang Pamong Praja sebagai pejabat-pejabat pemerintahan umum puat daerah diserahkan pada pemerintah swatantra.

²⁰⁶ Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Pusat LP#ES Indonesia, 1998), hlm. 333

Berdasarkan kepada Undang-Undang Nomor I Tahun 1957, kepala daerah semata-mata pejabat pemerintah daerah dan tidak diberi tugas-tugas mengawasi pemerintah daerah sebagai pelaksana asas dekonsentrasi. Kepala daerah sewaktu-waktu dapat dijatuhkan oleh DPRD yang bersangkutan dengan suatu mosi tidak percaya. Dalam perkembangannya, UU No. I Tahun 1957 ini telah mengalami pergeseran-pergeseran prinsip maka diganti dengan UU No. 18 Tahun 1965.

Ketentuan dari Undang-Undang No. I Tahun 1957, pemerintah daerah terdiri dari DPRD dan DPD. Kedua badan bekerja terpisah satu sama lain sebagai badan legislatif dan badan eksekutif. DPD diketahui oleh kepala daerah yang juga karna jabatannya merangkap anggota DPD. Sungguhpun kepala daerah dipilih tersendiri lain dari anggota DPD dan ia karena jabatannya menjadi ketua dan anggota DPD, kepala daerah itu boleh dikatakan individual, namun tidak mempunyai kewenangan tersendiri dengan adanya ketentuan bahwa DPD itu harus bertindak kolegal, biarpun dalam praktik sehari-hari masih terlihat kepala daerah dan Anggota DPD mengadakan pembedaan tugas dan dalam bidang tugas masing-masing kebanyakan bertindak individual, tetapi DPD termasuk kepala daerah semata-mata bertanggung jawab kolegal.

Selanjutnya pada Undang-Undang Nomor I Tahun 1957 juga ditegaskan bahwa kepala daerah semata-mata pejabat daerah swatantra yang diangkat dan diberhentikan oleh DPRD yang bersangkutan dan ia adalah bagian DPD yang tidak dapat dipisahkan dan hanya DPD inilah yang memegang fungsi pengawasan

terhadap Daerah Swatantra setingkat dibawahnya. Pengawasan terhadap Daerah Swatantra tingkat I dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

D. Pemerintahan Daerah Menurut Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959

Sejak berlaku Penetapan Presiden (Penpres) No. 6 Tahun 1959 pada tanggal 7 November 1959. Penpres ini bertitik berat pada kestabilan dan efesieni pemerintahan daerah, dengan memasukkan elemen-elemen baru antara lain, pemusatan pimpinan pemerintahan di tangan kepala daerah. Kepala daerah dibantu oleh Badan Pemerintah Harian (BPH) dan DPRD yang diketuai oleh kepala daerah bekerja menurut sistem demokrasi terpimpin.

Dalam ketentuan Penpers ini pemerintahan daerah terdiri dari kepala daerah dan DPRD, DPD dihapuskan diganti dengan BHP yang berfungsi sebagai badan penasihat bagi kepala daerah. Pemerintahan kolegal diganti dengan pemerintahan tunggal. Pejabat tunggal ini di angkat dan diberhentikan oleh instansi yang berwenang mengangkat meskipun sedapat mungkin pengangkatannya meskipun sedapat mungkin pengangkatannya melalui pencalonan oleh DPRD. Kepala daerah bertanggung jawab kepada instansi yang mengangkatnya meskipun sedapat mungkin pengangkatannya melalui pencalonan oleh DPRD. Kepala daerah bertanggung jawab kepada instansi yang mengangkatnya meskipun sedapat mungkin pengangkatannya mealui pencalonan oleh DPRD. Kepala daeraah mempunyai fungsi sebgai alat pemerintah pusat dan daerah. Kepala daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan kedua bidang itu kepada pemerintah pusat. DPRD tidak dapat

menjatuhkan meskipun kepala harus mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada DPRD bahkan kepala daerah berwenang menunda berlakunya keputusan-keputusan daerah yang bersangkutan.

Adanya ketetapan Penpers no. 6 Tahun 1959, pemnerintahan pusat mengembalikan dan memperkuat kewibawaan kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat. Titik berat diletakkan pada kedudukannya sebagai alat dekonsentrasi yang juga merangkap sebagai alat desentralisasi, yang dalam kedudukan ini kepala daerah tidak dapat dijatuhkan oleh pemerintah swatantra, biarpun ia harus mempertanggungjawabkan tugasnya sebagai alatdaerah kepada DPRD, akan tetapi ia hanya dapat diberhentikan oleh pemerintah pusat, terdapat instansi mana ia bertanggung jawab dengan konsekuensi dapat diberhentikan ataupun dijatuhi sanksi lain-lain

Berdasarkan ketetapan Penpres No. 6 Tahun 1959, pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan DPRD. DPD di hapuskan dan diganti dengan Badan Pemerintah Harian (BPH) yang anggotanya hanya merupakan pembantu-pembantu kepala daerah dengan tugas lain sebagai Badan Penasehat Kepala Daerah. Pemerintahan kolegal diganti dengan pemerintahan tunggal. Pejabat tunggal ini diangkat dan diberhentikan oleh isntasnsi pusat.

E. Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 18 Tahun 1965

Pemerintahan daerah menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 ialah:²⁰⁷

- a. Tidak dirangkapnya lagi jabatan Ketua DPR Gotong Royong oleh kepala daerah;
- b. Dilepaskannya larangan keanggotaan pada sesuatu partai politik bagi kepala daerah dan anggota Badan Pemerintah Harian;
- c. Tidak lagi kepala daerah didudukkan secara konstitutif sebagai sesepuh daerah.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1965, seluruh wilayah negeri Republik Indonesia dibagi dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan, yakni:

- a. Provinsi dan / atau kotapraja sebagai daerah tingkat I;
- b. Kabupaten dan / atau kotamadya sebagai daerah tingkat II;
- c. Kecamatan dan / atau kotapraja sebagai daerah tingkat III.

Sedangkan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, susunan pemerintahan daerah ialah sebagai berikut.²⁰⁸

- a. Pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD (Pasal 5 ayat (1)).

²⁰⁷ The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah Indonesia* (Yogyakarta: Supersukses, 1982), hlm. 82.

²⁰⁸ M. Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Peundang-undangan Pemerintahan Daerah* (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 164

- b. Kepala daerah dalam terdiri menjalankan pemerintahan sehari-hari dibantu oleh kepala daerah dan Badan Pemerintah Harian (Pasal 6).
- c. DPRD mempunyai pimpinan yang terdiri dari seorang ketua dan beberapa wakil ketua yang jumlahnya menjamin "*poros Nasakom*".
- d. Penyelenggara administrasi yang menyangkut seluruh tugas pemerintah daerah dilakukan oleh sekretaris daerah yang dikepalai oleh seorang sekretaris daerah.

Dalam perkembangan selanjutnya, UU No. 18 Tahun 1965 diganti dengan UU NO. 5 Tahun 1974 dengan judul Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Kata *di* dipakai untuk menunjukkan bahwa undang-undang ini tidak menyoroti semata-mata soal-soal dekonsentrasi, istilah pemerintahan setelah terpisah dari istilah daerah mengandung pengertian yang mencakup baik dekonsentrasi maupun desentralisasi.

UU No. 18 Tahun 1965 dan UU No. 5 Tahun 1974 sudah tidak lagi memberikan dasar hukum bagi daerah-daerah istimewa, kecuali kelanjutan berlangsungnya daerah istimewa berdasarkan Undang-undang terakhir sebelumnya, yaitu UU No. 1 Tahun 1957 melalui Pasal peralihan. Kecuali mengenai daerah istimewa, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, dan UU No. 18 Tahun 1965 membuka kemungkinan terbentuknya tiga tingkatan daerah otonom, yaitu daerah tingkat I, daerah Tingkat II, dan daerah Tingkat III. Sedangkan UU No. 5 Tahun 1974 secara tegas menyebut hanya ada dua tingkatan daerah otonom, yaitu daerah tingkat I / provinsi dan daerah tingkat II / kabupaten / kota madya.

UU No. 18 Tahun 1965 memakai istilah *otonomi yang riil dan seluas-luasnya* sekalipun sudah dengan suatu pembatasan dan tujuan memelihara kesatuan dan keutuhan negara. Ketentuan dalam UU No. 18 Tahun 1965 kemudian diperkuat oleh ketetapan MPRS No. XXI / MPRS / 1966 yang menghendaki pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah. Akan tetapi, dengan ketetapan MPR No. IV / MPR / 1973, prinsip pemberian *otonomi yang seluas-luasnya diganti dan d anut asas otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab*, yang dapat menjami perkembangan dan pembangunan daerah yang dilaksanakan bersama-sama dengan dekonstrasi.

F. Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 5 Tahun 1974

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah berlaku mulai tanggal 23 Juli 1974. UU ini dinamakan Undang-undang tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah karena dalam undang-undang ini di atur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Dasar hukum otonomi ini ialah Pasal 18 UUD 1945. Di dalam Ketetapan MPRS No. XXI/MPRS/1966 ditetapkan bahwa pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah. Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah berdasarkan pengalaman dapat menimbulkan kecenderungan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan RI. Dengan demikian, pemberian otonomi kepada daerah didasarkan kepada *otonomi yang nyata dan bertanggung jawab*

Dikatakan nyata dalam arti pemberian otonomi daerah haruskah di dasarkan pada faktor-faktor, perhitungan- perhitungan dan tindakan-tindakan atau

kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata maupun mengurus rumah tangganya sendiri.

Dikatakan bertanggung jawab dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalandengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah, serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Situasi dan kondisi struktur politik pada waktu itu sangat besar pengaruhnya terhadap setiap pembuatan beberapa undang-undang tersebut diatas. Beberapa undang-undang yang pernah ada yang mengatur tata dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah:

- a. semata-mata mengatur urusan desentralisasi dan tugas pembantuan.
- b. asas dekonstrasi tidak pernah diatur secara tegas dan dan terperinci.
- c. lebih menitikberatkan pada segi demokrasi dan pemndemokrasian pemerintah daerah (Politik).

Menurut UU No. 5 tahun 1974, pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan DPRD. Berbeda dengan UU No. 18 Tahun 1985, kepala daerah tidak didampingi lagi oleh suatu badan pemerintah harian sebagai badan penasehat dalam bidang eksekutif, akan tetapi BPH ini diganti dengan badan perkembangan daerah yang terdiri dari ketua DPRD dan unsur-unsur dari fraksi-fraksi yang belum terwakili dalam pimpinan DPRD.

Selama berlangsungnya pemerintahan orde baru, daerah tidak dapat berkembang secara optimal karena sistem politik dan ekonomi yang dibangun pemerintah orde baru dengan sentralistik. Segala kebijakan tentang daerah selalu diputuskan oleh pusat. Daerah tidak memiliki keleluasaan dan mengembangkan potensi daerahnya, bahkan akhirnya menjadi sangat "tergantung" dengan pusat. Kepentingan pusat untuk terus mendominasi daerah berjalan beriringan dengan sistem politik yang cenderung represif dan tidak demokratis. Rezim orde baru mengatur pemerintahan lokal secara detail dan diseragamkan secara nasional. Organ-organ suprastruktur politik lokal di atur secara terpusat dan seragam tanpa mengindahkan heterogenitas sistem politik lokal yang telah eksis jauh sebelum terbentuknya konsep kebangsaan Indonesia.

Elite pemerintahan lokal hanyalah sekedar kepanjangan tangan pemerintah pusat di daerah yang diberi kekuasaan besar untuk melakukan manuver politik untuk menunjukkan pengabdian ke pusat. Kepala daerah dipersatukan dengan vigur kepala wilayah yang proses pemilihannya banyak di kendalikan ke pusat.²⁰⁹

Ketidakadilan distribusi sumber daya politik ekonomi yang dilakukan rezim orde baru menjadi masalah besar dalam hubungan antara pusat daerah yang dihadapi pemerintah B. J. Habibie. Pemerintahan

²⁰⁹ Lihat Penjelasan Pasal 15 dan 15 UU No. 5 Tahun 1974 yang Menyatakan Bahwa Presiden dalam Mengangkat Kepala Daerah (tingkat I) dan Menteri dalam Negeri bertindak atas nama Presiden (untuk kepala daerah tingkat II) dari calon-calon yang diajukan DPRD tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon karena hal itu hak prerogatif Presiden.

B. J. Habibie bukan tampil dari proses politik yang demokratis tetapi kelanjutan dari penguasa otoriterianisme orde baru H. M. Soeharto. Bahkan kabinet B. J. Habibie sebgaaian besar di anggap sebagai petualang politik produk otoritarianisme yang mencoba hidup d era demokratisasi.²¹⁰

Kelangkaan legitimasi politik pemerintah pusat ini menjadi mumentum yang sangat baik masyarakat di daerah untuk menuntut perubahan dalam hubungan pusat - daerah. Ada yang menuntut akses daerah yang lebih besar untuk menikmati sumber daya alam daerah yang melalui kebijakan otonomi daerah yang seluas-luasnya, ada yang menuntut perubahan kebentuk negara federal, bahkan ada yang menuntut untk memisahkan diri menjadi negara merdeka.

Perana pemerintah pusat selama berjalannya pemerintahan orde baru terasa sangat dominan. DPRD dalam UU No. 5 Tahun 1974 hanya diberi kewenangan memilih bakal calon, selanjutnya hasil pemilih tersebut diajukan oleh DPRD kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Untuk daerah Tingkat I, di ajukan sedikit-dikitnya dua orang untuk diangkat salah satu diantaranya. Sementara itu. Untuk Daerah Tingkat II, diajukan sedikit-dikitnya da orang calon terpilih kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah untuk dipilih salah satu diantaranya. Presiden dalam mengangkat kepala daerah dari antara calon-calon yang diajukan oleh DPRD, tidak terikat pada jumlah suara

²¹⁰Praktikno, *Hubungan Puat-Daerah Gelombang Ketiga: Sosok Otonomi di Daerah Di Indonesia Pasca Soeharto*, UNISIA No. 39 /XXII/ III/ 1999. Hlm. 75.

yang diperoleh masing-masing calon, krena hal ini adalah hak prerogatif Presiden. Demikian pula alnya dengan menteri Dalam Negeri, yang dalam hal ini bertindak atas nama Presiden dalam mengangkat Kepala Daerah Tingkat II tidak mengangkat Kepala Daerah Tngkat II tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon.

Ketentuan di atas tampak lebih mengedepankan kepentingan pusat dari pada aspirasi daerah. Semangat yang diangu nmelalui UU NO. 5 Tahun 1974 lebih nonjolkan sifat sentralismenya dari pada desentralisasi, sehingga cita-cita demokrasi yang ingin dibangun oleh para pendiri negeri ini, utamanya oleh Bung Hatta, semakin jauh dari harapan.

Sekretaris daerah berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 adalah sekretaris dalam bidang desentralisasi dan sekretaris dalam bidang dekonsentrasi (sekretaris wilayah). Hanya berbeda dengan UU sebelumnya dalam bidang desentralisasi, ia hanya sekretaris bidang bidang eksekutif, sedang dalam bidang legislatif di angkat sekretaris khusus sebagai sekretaris DPRD.

G. Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 22 Tahun 1999

Sejarah ketetapanegaraan Indonesia telah memasuki babak baru dalam pelaksanaan otonomi daerah dibawah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UUPD) dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Pemerimbangan Keuanagn antar Pusat dan Daerah (UUPKPD). Melalui kedua UU tersebut, daerah diberi kesempatan yang luas untuk mengatur daerahnya dengan dipotong pendanaan yang lebih memadai.

Melalui UU No. 22 Tahun 1999, prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam undang-undang ini adalah sebagai berikut,

- (1) Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- (2) Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab.
- (3) Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- (4) Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah.
- (5) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonomi, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada wilayah lagi administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonomi.
- (6) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif,

fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

- (7) Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.
- (8) Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintahan kepada daerah tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Dari prinsip-prinsip ini, tampak bahwa sendi-sendi otonomi telah terpenuhi. Sendi-sendi otonomi yang dimaksud adalah: (1) *sharing of power* (pembagian kekuasaan); (2) *distributon of income* (pembagian pendapatan); dan (3) *empowering* (kemandirian administrasi pemerintah daerah). Hipotesisnya adalah semakin kuat sendi-sendi tersebut, maka semakin sehat pelaksanaan otonomi daerah dan sebaliknya.²¹¹

Melalui UUPD beberapa terobosan baru dimunculkan. *Pertama*, tidak lagi menyebutkan VDPRD

²¹¹ Muchsan, "Analisis Kritis Terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dari Perspektif Yuridis." *Makalah Seminar "Tantangan Millenium 3 Bagi Bangsa Negara, dan Khususntya Daerah Tingkat I dan II dengan Dilaksanakannya UU No. 22 Tahun 1999"*, diselenggarakan oleh Lembaga Pengembangan Ilmu Hukum dan Manajemen "IBLAM" Yogyakarta. 11 September 1999.

sebagai bagian dari pemerintahan daerah , tetapi menempatkan DPRD sebagai badan legislatif daerah. *Kedua*, pemilihan kepala daerah tidak lagi menjadi kewenangan pusat, tetapi DPRD diberi kewenangan untuk memilih kepala daerah yang sesuai aspirasi masyarakat di daerah, pemerintah pusat tinggal mengesahkannya. *Ketiga*, DPRD berwenang untuk meminta pertanggung jawaban kepala daerah. *Keempat*, DPRD dapat mengusulkan pemecatan kepala daerah kepada presiden apabila terbukti telah melakukan penyimpangan dalam tugas dan kewenangannya sebagai kepala daerah. *Kelima*, dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan masing-masing daerah tersebut berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.²¹²

Dengan kewenangan yang demikian besar pada DPRD, diharapkan proses demokrasi di daerah akan berjalan lebih baik. Anggota-anggota DPRD dituntut untuk memiliki kepekaan yang tinggi dan aspiratif terhadap tuntutan masyarakat di daerah.

H. Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004

Didalam UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan

²¹² Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofis, Sejarah Perkembangan dan Problematika* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 137-139.

pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan.²¹³ Penegasan ini merupakan koreksi terhadap pengaturan sebeumnya di dalam UU NO. 22 Tahun 1999 (Pasal 4), yang menegaskan bahwa daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirerarki satu sama lain. Akibat pengaturan yang demikian kepala daerah kabupaten/kota menganggap gubernur bukanlah atasan mereka sehingga kalau akan berhubungan dengan pemerintah pusat, pemerintah kabupaten / kota tidak perlu berkoordinasi dengan gubernur, tetapi langsung saja ke pusat. Akhirnya, kewenangan gubernur menjadi mandul. Hal yang sangat berbeda jika dibandingkan dengan kedudukan gubernur pada masa UU No. 5 Tahun 1974.

Upaya penyelenggaraan hubungan kewenangan antara pemerintah dan daerah, UU No. 32 Tahun 2004

²¹³ " *Hubungan administrasi*" adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. Yang dimaksud dengan hubungan "hubungan kewilayahan" adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan diwilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang utuh dan bulat.

Pasal 10 menegaskan, pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini di tentukan menjadi urusan pemerintah. Dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintah. Dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah meliputi: (a) politik luar negeri;(b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut di atas, pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan atau pemerintahan desa.

Urusan-urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai berbagai urusan pemerintah yang sepenuhnya / tetap menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan dimaksud meliputi: *politik luar negeri* dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk arga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya; *pertahankan*, misalnya

mendamaikan dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, belanegara bagi setiap warga negara dan sebagainya; *Keamanan*, misalnya mendirikan dan membetuk kepolsian negara, Menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setaip orang yang melanggar huhukum negara, meindak kelompok atau organisasi yang kegiaatan nya menggu keamana negara dan sebagainya; *moneter*, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang. Menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya; *yustiti* misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga permasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan imirgasian, memberikan grasi, amnesti, abolasi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya; *agama*, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang bersifat nasional, tidak diserahkan kepada daerah.

I. Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 23 Tahun 2014

Pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah dilakukan perubahan dari sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Salah satu perubahan adalah

tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintahan Pusat, Pemerintahan Daerah Propinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Jadi dari sisi hukum perubahan tersebut dapat dikelompokkan ke dalam dua aspek yaitu perubahan formal dan perubahan materiil.

Perubahan formal terjadinya rincian detail dibidang urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintahan pusat, pemerintahan Propinsi, dan Pemerintahan Kabupaten/Kota yang semula diatur didalam lampiran Pemerintahan Nomor 38 Tahun 2007 sekarang ditingkatkan pengaturannya menjadi bagian dari lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Jadi pembagian urusan yang telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diharapkan tidak bisa disimpangi/dikecualikan oleh Undang-Undang sektoral lain.

Sedangkan perubahan secara materil atau substansi yang ada adalah perubahan diantaranya sebagai berikut:

1. Perubahan klasifikasi urusan Pemerintahan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu (a) urusan wajib; (b) urusan pilihan; dan (c) urusan pemerintahan sisa. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi: (1) urusan Pemerintahan Absolut (Pemerintahan Pusat); dan (2) urusan Pemerintahan Konkuren (Pemerintahan Daerah), yang meliputi: (a) urusan wajib yang terkait dengan seperti urusan pelayanan dasar dan tidak pelayanan dasar; (b) urusan pilihan; (c) urusan Pemerintahan Umum menjadi kewenangan Presiden.

2. Pengaturan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan kriteria yaitu (a) eksternalitas; (b) akuntabilitas; (c) efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan prinsip yaitu; (a) akuntabilitas; (b) efisiensi; (c) eksternalitas; (d) kepentingan strategis nasional.

Hal ini berdasarkan criteria:

- a. Pemerintah Pusat yang meliputi: 1) urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah propinsi atau lintas Negara; 2) urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah propinsi atau lintas Negara; 3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah propinsi atau lintas Negara; 4) urusan pemerintahan yang penggunaannya sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah Pusat; dan/atau 5) urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.
- b. Pemerintahan Daerah Propinsi yang meliputi: 1) urusan pemerintahan yang lokasi lintas daerah kabupaen/kota; 2) urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota; 3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; 4) urusan pemerintahan yang penggunaan

sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah Propinsi.

- c. Pemerintahan Daerah Kabupaten/kota, yang meliputi: 1) urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota; 2) urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota; 3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota dan/atau; 4) urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Semua perubahan-perubahan ada dalam lampiran yang berisi rincian detil bidang urusan pemerintahan yang telah dibagi antara pemerintahan pusat, propinsi dan pemerintahan kabupaten/kota, diantaranya sebagai berikut:

- a. Bagian energi dan sumber daya mineral yang di bagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, kini hanya diberikan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi. Kewenangan Kabupaten/kota yang hilang diantaranya adalah membuat Perda terkait ESDM, Pemberian surat izin (kecuali panas bumi), pembinaan dan pengawasan.
- b. Pada bidang kelautan yang semula kewenangan dibagi antara Pemerintah Pusat, pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, kini hanya diberikan kepada pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi. Kewenangan

Kabupaten/Kota yang hilang antaranya adalah Pelaksanaan kebijakan, penataan ruang laut, pengawasan dan penegakan hukum, koordinasi pengelolaan dan pemanfaatan, dan perizinan (kecuali izin usaha perikanan).

- c. Pada bidang kehutanan yang semula kewenangan di bagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, kini hanya diberikan kepada pemerintah Pusat dan pemerintah daerah provinsi. Kewenangan kabupaten/kota yang hilang antaranya adalah inventarisasi hutan, pengelolaan taman hutan, pertimbangan teknis, pemberian izin dan lain sebagainya.
3. Pengaturan pelaksanaan dan masa transisi pasal 410 Undang-undang 23 tahun 2014 menyatakan bahwa peraturan pelaksanaan dari undang-undang ini harus ditetapkan paling lama 2 tahun terhitung sejak Undang-undang di Undangkan (30 september 2014), artinya paling lambat pada tanggal 30 september 2016 segala aturan pelaksanaan, termasuk peraturan pemerintah yang mengatur lebih lanjut pembagian urusan pemerintahan harus ditetapkan. Namun demikian sampai saat ini peraturan pemerintah tersebut belum diterbitkan. Pada masa transisi ini, kementerian dalam negeri mengeluarkan Surat Edaran Nomor 120/253/SJ tentang penyelenggaraan urusan pemerintahan setelah ditetapkan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014. Demikian halnya dengan kementerian kehutanan dan lingkungan hidup yang

mengeluarkan Surat Edaran Nomor SE.5/MenLHK-II/2015 tentang penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Surat edaran ini diperlukan dalam memberikan arah pelaksanaan terutama bagi pemerintahan daerah.

4. Pelaksanaan Regulasi

Pengambilan kewenangan sebagaimana tersebut diatas berimplikasi luas terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah sebagai berikut:

- a. Kelembagaan. Perubahan struktur organisasi perangkat daerah pada pemerintahan daerah kabupaten/kota merupakan hal yang tidak terelakan. Demikian pula hanya dengan pemerintah provinsi, meskipun tidak mengubah struktur organisasi perangkat daerah, penambahan kewenangan tersebut berdampak pada perubahan tugas dan fungsi organisasi perangkat daerah tersebut, berdampak pada mobilisasi sumber daya baik manusia, sarana dan prasaranan serta pendanaan. Hal ini lah yang cukup merepotkan pemerintahan daerah. Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 memberikan perintah bahwa mobilisasi sumber daya tersebut harus sudah selessai dilakukan paling lama 2 tahun terhitung sejak diundangkan.
- b. Peraturan perundang-undangan. Perubahan ini berdampak pada peraturan perundang-undangan di daerah. Peraturan daerah kabupaten/kota yang memuat kewenangan harus segera dicabut. Peraturan daerah

provinsi yang belum mengakomodir kewenangan baru harus direvisi.

- c. Rencana pembangunan. Perubahan ini juga berdampak terhadap rencana pembangunan yang telah ditetapkan sebelum Undang-undang 23 tahun 2014 berlaku, khususnya Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJD) maupun Rencana Strategis (Renstra) Organisasi Perangkat Daerah. Diperlukan beberapa penyelesaian baik Tujuan, Sasaran, Strategi, Arah Kebijakan, Program, maupun Indikator Kinerja. Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi kementerian PPN/Bappenas dalam melaksanakan penelarasan RPJMN dengan RPJMD.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnan Buyung Nasution, *Pergulatan Tanpa Henti Menabur Benih Reformasi* Jakarta: Orobografi, Aksara Karunia, 2004),
- Asser- Scholten *Algemeen deel*, cetakan kedua, 1934, hlm,42, dalam J.H.A. Logemann, *over de theorie van een stelling staatsrecht* (1948), diterjemahkan menjadi *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif, ichtiar baru-van Hoeven*, jakarta,1975
- Afan Gaffar, "Kualitas Pemula Menentukan Kualitas DPR, Sebuah Skersa", "Pengantar" dalam Dahlan Thaib dan Ni'matual Huda (ed.), *Pemilu dan Lomba Perwakilan Dalam Kecatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta Jurusan HTN Fakultas Hukum UIL, 1992),
- Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi* (Yogya- karta: Pustaka Pelajar, 1999),
- A. Hamid s. Attamimi, "UUD 1945-TAP MPR-UU" dalam wahjono(penghipunan), *masalah ketatanegaraan dewasa ini*(jakarta: ghalia indonesia 1984)
- Achmad Sanoesi, *Pengantar ilmu hukum dan pengantar tata hukum indonesia*, penerbit Tarsio, Bandung, 1977
- Assaat, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia, Dalam Masa Peraliharn* (Iakarra: Cetakan Kedua, Bulan Bintang. 1951),

- Amrah Muslimah, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*(Bandung: Alumni, 1986
- A.V. Diecy, *An Introduction to the study of the Contitution*, 10th, ed, El & and Macmillas, London, 1967
- Bagir Manan. "*Tertib Peraturan Perundang-undangan Menuru Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000*". *Material Course Hukun Ptrundang-undangan*, Jakarta. hlm. 12. Lihat dalam Jurnal Hukum N 23 Vol. 10. Mei 2003
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003),
- Bagir Manan. *Teori dan Poliik Konstitusi* (Yogyakarta: FH U Press, 2003).
- Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 BARU* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003),
- Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, Amrico, Bandung,1987
- Bagir maganan dan kuntana magnar, *beberapa masalah hukum tatanegara indonesia* (bandung, alumni, 1993
- Bagir Manan, *Perjalanan historis Pasal 18 UUD 1945*. (Karawang: UNSIKA, 1993),
- Bagir Manan. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Pusat Sinar Harapan. 1994
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1997),
- Usep Ranuwidjaja. *Swapraja. Sekarang dan Di Hari Kemudian* (Jakarta: Djambatan, 1945)

- Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987)
- Buyung Nasution. "Relasi kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945: Sistem Semi Presidensial Dalam Proyeksi", disampaikan pada Seminar dan Lokakarya "Perkembangan Ketatanegaraan Pasca-Amandemen UUD 1945" yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI bekerja sama dengan Hans Seidel Foundation dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Indonesia, 7 September 2004 di Jakarta,
- Christian van Vollenhoven, *staatsrecht overzee*, hlm, 30. Lihat Prof, Mr. J. Oppenheim, *Nederlandscht administratiefrecht*, 1912
- David Osborne-Ted Goebler, *Reineventing Government* (New York: A Plume Book, 1993),
- Edgar Bodenheimer, *Jurisprudence, The Philosophy, and Methode of the law*, Harvard University Press, cumbridge massa chusetts, 1970
- Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, 1967
- Herbert Feith. *The Decline of Constitutional Democracy in Indo-nesia* (New York: Ithaca. 1962),
- Henry B. Mayo. *An Introduction to Democratic Theory* (New York: Oxford Univercity Press, 1960)
- Irwan Soejito, *Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintah Daerah* (Jakarta: Rineka Cipta, 1990),

inleiding tot de studie van het Nederlandsrecht, diterjemahkan menjadi Pengantar Ilmu Hukum, Pradnya Paramita, Jakarta, 1968,

Indrayana, "Negara Hukum Indonesia Pasca Soeharto: Transisi menuju Demokrasi vs "Korupsi" dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume I Nomor 1, Juli 2004,

Indonesia Tahun 1945 Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003)

Ivor Jennings, *The law of the constitution*, 4th ed, university of London Press Ltd, London, 1956

Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara* (Jakarta: UI Press, 1996),

Jimly Asshiddiqie. "tata urutan perundang-undangan dan probloema peraturan daerah", makalah yang disampaikan dalam rangka "lokarya anggota DPRD seindonesia" yang diselenggarakan oleh LP3HET di Jakarta, 22 oktober 2000

Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia* Jakarta: Diterbitkan atas kerja sama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, 2004),

Jimly Asshiddiqie. "Struktur ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan keempat UUD tahun 1945". *Makalah* disampaikan pada seminar pembangunan hukum nasional VIII dengan tema penegak hukum dalam era pembangunan berkelanjutan, diselenggarakan oleh badan pembinaan hukum

nasional dapaterman kehakiman dan HAM RI,
denpasar, 14-18 juli 2003

Jimly Asshiddiqie, "Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia", *Makalah* disampaikan dalam Seminar Nasional "Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD dan Lokakarya Pembaruan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia", diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN, di Jakarta, 7 September 2004

Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004)

Jimly Asshiddiqie, *Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Undang-Undang*, Makalah Kuliah Umum Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2 Oktober 2004,

Jimly Asshiddiqie, "Kata Pengantar" dalam buku A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial & Reformasi* (Jakarta: ELSAM, 2004)

Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal* (Jakarta: Bina Aksara, 1992).

Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Jakarta: Bina Aksara. 1986).

Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, cetakan ke-10, sinar Grafika, Jakarta, 2004

- K. ¹Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi* (Bandung: Eresco, 1987), C. Wheare, *Modern Constitutions* (New York Toronto: Oxford University Press, 1951),
- Laode Ida, "*Basis Pemilihan dan Posisi Tawar DPD*", *Kompas*, 30 Juli 2003.
- Lawrence M.Friedman, *American Law, An Introduction* (New York-London: W.W.Norton & Co. 1984).
- Goerge Whitecross Paton, *A tex- book of Jurisprudence*, 2 nd ed, Oxford University Press, 1951
- George Me T Kahin, *Nationalism And Revolution in Indonesia Cornell* (New York: University Press , Ithica, 1952).
- Mr. Djokosutomo, *Hukum Tata Negara*, perkuliahan dihimpun oleh Harun Al- Rasid pada tahun 1959, Ghalia Indonesia, Jakarta, edisi 1982, Ghalia Indonesia, Jakarta, edisi 1982
- M. Solly Lubis, *Asas-asas Hukum Tata negara*, Alumni, Bandung, 1982
- Mohammad Hatta. *Kedaulatan Rakyat*, usaha Nasional. Surabaya. 1967.
- Mahadi, *sumber- sumber hukum*, jilid, 1, N, V, Soeroengan, Jakarta, 1956
- Maria farida indrati suprato, *ilmu perundang-undangan, dasar-dasar dan pembentukannya* (yogyakarta: kanisius, 1998)

- Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media, 1999)
- Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Pusat LP#ES Indonesia, 1998),
- Moh. Mahfud MD., *Amendemen Konstitusi Menuju Reforms Tata Negara* (Yogyakarta: UIII Press. 1999),
- M. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia* (Jakarta Jambtan, 1953),
- Moh. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jajasan Prapantja, Jakarta
- M. Syafi'I Anwar (Editor), *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat 75 Tahun Prof. Miriam Bidiardjo* (Jakarta: Majalah Berita Mingguan Ummat kerjasama dengan Mizan Pustaka: Kronik Indonesia Baru, 1998),
- Miriam Budiarjdo. *Disar-tasar Ilmu Politik* (Jakarta:Gramedia Pustaka Utama. Cetakin XII. 1991)
- MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003),
- Michael van langenberg, *Negara Orde Baru: Bahasa Ideologi Hegemoni*, dalam Yudi Latif dan Idi Subandy (ed). *Bahasa dan Kekuasaan Politik Wacana di Panggung Onde Baru*(Bandung: Mizan, Cet. Kedua, 1996)
- M. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945* (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959)
- Moh. Fajrul Falaakh, "Metamorfosis MPR (Teka-teki Parlemen Berkamar Tiga)", *Kompas*, Jum'at, 19 April 2002.

- Muladi, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia* (Jakarta: Cetakan Pertama, The Habibie Center, 2002)
- Mulyana W. Kusu-mah. *Tegaknya Supremasi Hukum Terjebak antara Memilth Hukum dan Demokrasi* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2001)
- Mulyana W. Kusuma dkk., *Menata Politik Paska Reformasi*, (Jakarta: KIPP Indonesia, 2000),
- M. Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Peundang-undangan Pemerintahan Daerah* (Bandung: Alumni, 1983),
- Muchsan, "Analisis Kritis Terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dari Perspektif Yuridis." *Makalah Seminar "Tantangan Millenium 3 Bagi Bangsa Negara, dan Khususntya Daerah Tingkat I dan II dengan Dilaksanakannya UU No. 22 Tahun 1999"*, diselenggarakan oleh Lembaga Pengembangan Ilmu Hukum dan Manajemen "IBLAM" Yogyakarta. 11 September 1999.
- MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2003),
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada 2006)
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia* (Yogyakarta: PSH FH UII kerjasama dengan Gama Media, 1999),

- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofis, Sejarah Perkembangan dan Problematika* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005),
- Maswadi Rauf. "Musyawarah Untuk Mufakat: Sebuah Cara Penentuan Kebijakan Politik Dalam Pembangunan Politik Indonesia" Makalah AIPI, Bandung. 18-19 Oktober 1990,
- Ni'matul huda, *politik ketatanegaraan indonesia* (yogyakarta: FH UII Press, cetakan kedua 2004)
- N.E. Algra. Et. al. *Rechtsaangvang Intitut Inleiding tot de Rechtswetenschap*, R,U, Utrech 1975,
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Menelusuri Sosiologi Hukum Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 1993),
- Praktikno, *Hubungan Pusat-Daerah Gelombang Ketiga: Sosok Otonomi di Daerah Di Indonesia Pasca Soeharto*, UNISIA No. 39 /XXII/ III/ 1999.
- R.D.H. Koesoemahadmadja, pengantar hukum tata usaha Negeraindonesia, Alumni, Bandung, 1985
- Rondineli and Nellis, *Assessing Decentralization Politicies in Developing Countries: The Case for Cautious Optimism, in Dvelopment* (London: Police Review, Sage Publication, Vol. 4, 1986)
- Satya Arianto, *Pengantar dalam buku pokok- pokok hukum tata negara pasca reformasi* karangan Jimly Asshiddiqie

- Sri Soemantri M..*Sistem Pememilu Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Majalah PERSAHI, Nomor Ketiga, Januari 1990.
- Soetandyo W., *Hukum. Paradigma. Merode dan Dinamika Masa- ahma* (Jakarta: ELSAM dan HUMA,2002),
- Sri Hastuti Puspitasari, *Komnas HAM: Analisis Terhadap Kedudukan dan Peranannya Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Program Pascasarjana Studi Ilmu Hukum, UI, 2002),
- Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000),
- Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat*, (Bandung: Alumni, 1983),
- Rifqi Sjarief Assegaf, "Pengantar", dalam Wim Voermans, *Komisi Yudisial di Beberapa Negara Uni Eropa* (Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan (LeIP), 2002),
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, cetakan ketiga, penerbit Liberty, Yogyakarta,2002
- SAHRDC-HRDC, *Komnas HAM & Prinsip-prinsip Paris* (Jakarta: ELSAM, 2001)
- Sujanto, *Daerah Istimewa Dalam Negeri Kesatuan Republik Indonesia* (Jakarta: Bina Aksara, 1988).
- Solly Lubis, "Omar Daerah", dalam Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Ghalia Indonesia, 1948)

- The Liang Gie. *Perumusan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia* (Yogyakarta: Jilid I, Edisi Kedua, Liberry, 1993)
- The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia* (Yogyakarta: Edisi Kedua, Cetakan Kedua, Supersukses, 1982)
- Usep Ranuwidjaja. *Swapraja. Sekarang dan Di Hari Kemudian* (Jakarta: Djambatan, 1945)
- Willem Zevenbergen, *Formele encyclopedie der rechtswetenschap*, Gebr, Belinfante, s'Gravenhage 1925,
- Van der pot, *Handbook Van het Nederlandse Staatsrech*, N,V, Mitgevers- Maatschappy, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1950, hlm, 4-5 dalam Asri Muhammad Saleh, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Mandiri Press, Pekanbaru, 2001

HUKUM TATA NEGARA

Di antara agenda penting dalam pembentukan dan perkembangan Hukum Tata Negara yaitu adanya keinginan untuk mewujudkan negara hukum yang telah diamanah dalam konstitusi Negara Republik Indonesia yang benar-benar diharapkan oleh warga masyarakat yaitu adanya kehendak untuk terus melakukan reformasi hukum, yang didalamnya tercakup suatu agenda pembaharuan berbagai instrument peraturan hukum mulai dari Undang-Undang Dasar 1945 sampai kepada Peraturan hukum tentang Desa, penataan kembali berbagai institusi hukum serta politik mulai dari tingkat pusat juga sampai pada tingkat pemerintahan desa dan pembaharuan seperti sikap, tata cara berpikir, serta berbagai aspek perilaku masyarakat hukum ke arah kondisi yang sesuai dengan tuntutan perkembangan masa, sehingga diharapkan terciptanya sistem hukum nasional yang adil, konsekuen dan tidak diskriminatif, terjaminnya konsisten seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan daerah yang tidak bertentangan dengan peruraturan perundangan yang lebih tinggi, terbentuknya kelembagaan peradilan dan penegakan hukum yang berwibawa, bersih, professional dalam upaya meningkatkan kepercayaan hukum secara komprehensif.



CAHYA FIRDAUS

Jl. Kubang Raya, Tuhik Kaya,
Kec. Tambora, Kota Pekanbaru,
Riau 28293 Telp. 3952 635 64934

ISBN 978 623 5483 23 2



9 786235 483232