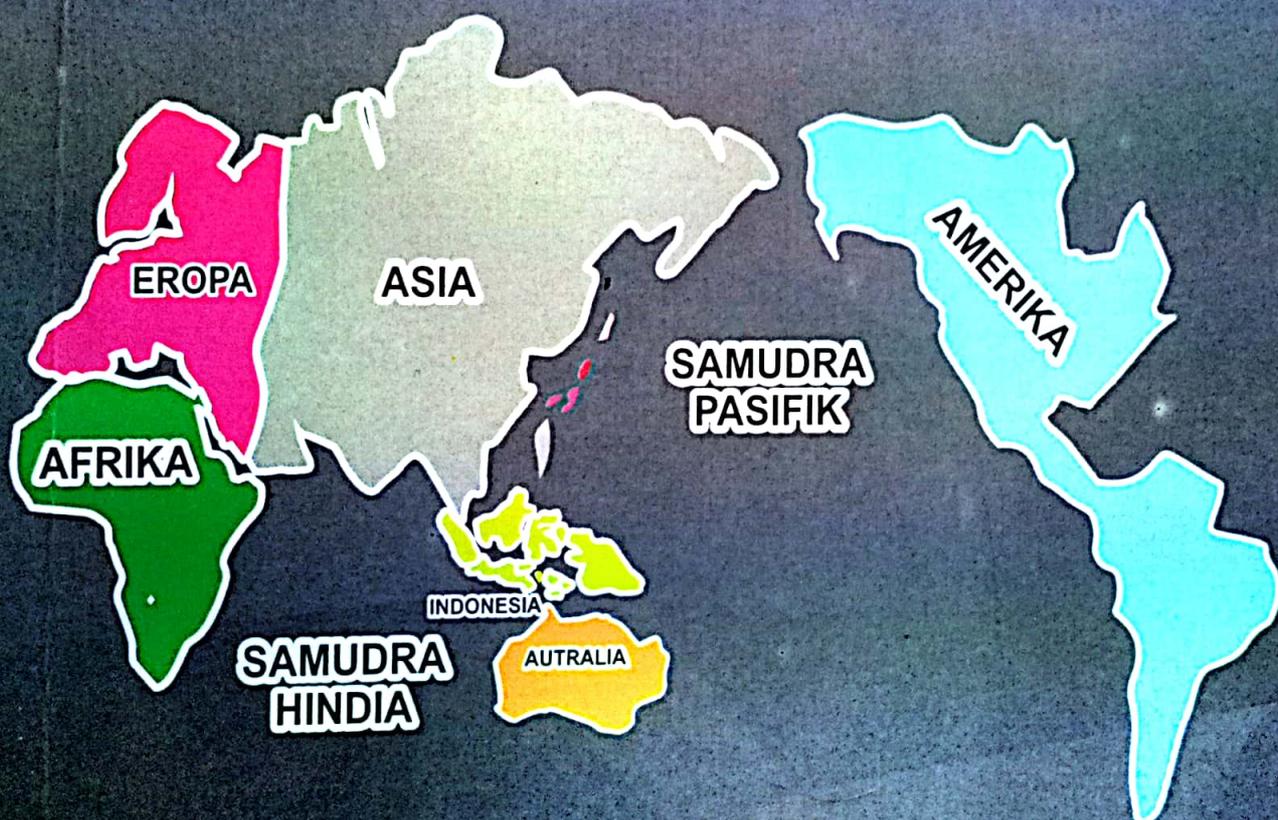


Ratna Riyanti, S.H., M.H.

HUKUM TATA NEGARA

SUATU PENGANTAR



Kata Pengantar

Buku Hukum Tata Negara ini merupakan buku yang diperuntukkan mahasiswa dalam upaya memperkenalkan struktur ketatanegaraan di Indonesia termasuk perkembangan perundang-undangan terbaru yang terkait dengan ketatanegaraan Indonesia.

Negara Indonesia banyak mengalami perubahan dalam struktur ketatanegaraan setelah Amandemen Keempat UUD 1945 sekaligus berbagai ketentuan perundang-undangan yang telah dihasilkan sebagai pelaksanaan perubahan UUD 1945, yang telah mulai dilaksanakan sejak tahun 1999.

Amandemen UUD 1945 mempunyai materi yang sangat banyak sehingga lebih dari tiga kali jumlah materi asli UUD 1945. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa meskipun namanya tetap UUD 1945, tetapi dari sudut isinya UUD 1945 saat ini sudah dapat dikatakan merupakan konstitusi yang baru sama sekali.

Amandemen ini juga berpengaruh terhadap struktur dan mekanisme lembaga-lembaga negara yang tidak dapat lagi dijelaskan dengan cara berpikir lama karena banyaknya pokok-pokok pikiran baru yang diperkenalkan ke dalam UUD 1945 itu. Dengan demikian mata kuliah Hukum Tata Negara membahas masalah konstitusi negara yang tidaklah sederhana dan sesimpel yang diperkirakan.

Buku ini utamanya wajib dibaca para dosen dan mahasiswa Fakultas Hukum, Fakultas ilmu sosial dan ilmu politik dan bagi siapa saja yang tertarik untuk mengetahui struktur ketatanegaraan Indonesia.

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB I PENGERTIAN HUKUM TATA NEGARA.....	1
A. Peristilahan.....	1
B. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Pengetahuan Lainnya.....	4
BAB II SUMBER-SUMBER HTN.....	9
A. Pengertian Sumber Hukum.....	9
B. Hierarki Perundang-undangan.....	12
BAB III KONSTITUSI.....	35
Pengertian Konstitusi.....	35
Metode Konstitusi.....	60
BAB IV SISTEM PEMERINTAHAN.....	63
Sistem Pemerintahan Parlemerter.....	63
Sistem Pemerintahan Presidensiil.....	64
Sistem Pemerintahan Indonesia.....	65
BAB V BENTUK NEGARA.....	69
Pengertian Bentuk Negara.....	69
Bentuk Negara Republik Vs Kerajaan.....	72
Bentuk Negara Demokrasi Vs Autokrasi.....	74
BAB VI KELEMBAGAAN NEGARA	76
A. Sistem Kelembagaan Negara.....	76
B. Model Parlemen RI.....	103

BAB VII PEMILIHAN UMUM	157
A. Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.....	157
B. Sistem Pemilihan Umum.....	160
BAB VIII HAK ASASI MANUSIA	170
A. Pengertian dan Perkembangan.....	170
B. Peraturan Perundang-undangan tentang HAM.....	215

BAB I

PENGERTIAN HUKUM TATA NEGARA

A. Peristilahan

Istilah Hukum Tata Negara (HTN) berasal dari terjemahan bahasa Belanda *staatsrecht* yang berarti hukum negara. Tidak ada perbedaan pengertian antara hukum tata negara dan hukum negara¹. Di Inggris dipakai istilah *constitutional law* yang memiliki arti yang sama dengan hukum tata negara. Penggunaan istilah *constitutional law* di dasarkan atas alasan bahwa dalam hukum tata negara unsur konstitusional lebih menonjol².

Mengenai pengertian hukum tata negara masih terdapat perbedaan pendapat diantara ahli hukum tata negara. Perbedaan ini, antara lain disebabkan oleh masing-masing ahli berpendapat bahwa apa yang mereka anggap penting akan menjadi titik berat perhatiannya dalam merumuskan pengertian dan pandangan hidup yang berbeda. Oleh karena itu, penulis hanya memilih definisi-definisi yang representatif dan sering diambil para sarjana dan ilmuwan Hukum Tata Negara Indonesia, sebagai acuan dalam memberikan rumusan hukum tata negara.

1. Van Vollenhoven

Hukum Tata Negara mengatur semua masyarakat hukum atasan dan masyarakat hukum bawahan menurut tingkatannya dan dari

¹ Morrisan, Hukum Tata Negara RI Era Reformasi, PT. Ramdina Prakarsa, Jakarta, tahun 2005, hal. 1

² Di Perancis orang mempergunakan istilah *droit constitutional* yang diawankan dengan istilah *droit administrative* sedangkan di Jerman untuk istilah hukum tata negara disebut *verfassungrecht* dan *verwaltungsrecht* untuk istilah hukum admintrasi negara.

masing-masing itu menentukan wilayah lingkungan rakyatnya dan akhirnya menentukan badan-badan dan fungsinya masing-masing yang berkuasa dalam lingkungan masyarakat hukum itu, serta menentukan susunan dan wewenangnya dari badan tersebut.

2. Logemann

Hukum tata negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara.

3. Scholten

Hukum tata negara adalah hukum yang mengatur organisasi daripada Negara.

4. Wade and Phillips

Constitutional law is then that body of rules which precribes (a). the structure (b). The functions of the organs of central and ocal government.

5. Kusumadi Pudjosewojo

Hukum tata negara adalah hukum yang mengatur bentuk negara (*kesatuan atau federal*) dan bentuk pemerintahan (*kerajaan atau republik*) yang menunjukkan masyarakat hukum baik atasan maupun bawahan beserta tingkatannya (*hierarki*).

6. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim

Hukum tata negara adalah sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi negara, hubungan antara alat perlengkapan

negara dalam garis vertikal dan horisontal serta kedudukan warga negara dan hak-hak asasinya.

B. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Cabang Ilmu Pengetahuan Lainnya.

1. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Negara

Menurut George Jellinek³ bahwa ilmu kenegaraan (*staatswissenschaft*) dalam arti luas dibagi menjadi dua, yaitu *staatswissenschaft* dalam arti sempit dan *rechtswissenschaft*. Dalam arti sempit *staatswissenschaft* diartikan sebagai ilmu pengetahuan mengenai negara yang menitikberatkan pembahasan masalah dengan negara sebagai objeknya. Sedangkan *rechtswissenschaft* adalah ilmu pengetahuan mengenai objek negara yang menitikberatkan masalah pada aspek yuridis dari negara termasuk di dalamnya hukum tata negara, hukum tata usaha negara, hukum administrasi negara dan hukum internasional.

Memperhatikan pembagian ilmu kenegaraan yang dikemukakan oleh George Jellinek tersebut terlihat oleh kita bahwa antara hukum tata negara dengan ilmu negara mempunyai hubungan yang erat sekali, keduanya berada dalam *staatswissenschaft* dalam arti luas, menyelidiki objek yang sama, yakni negara.

2. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Politik

³ Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. RINEKA CIPTA, Jakarta, 2005, hal. 8

Hal ini bertitik tolak dari sistematika ilmu negara G. Jelinek⁴, terlihat dengan jelas bahwa hukum tata negara dengan ilmu politik mempunyai hubungan erat. Kedua-duanya merupakan bagian dari *staatswissenschaft*. Pendapat tersebut diperkuat oleh pendapat J. Barent yang menganalogikan hubungan antara hukum tata negara dan ilmu politik sebagai kerangka manusia dengan daging yang ada di sekitarnya.

Abdul Gani lebih konkrit lagi mengemukakan hubungan hukum tata negara dengan ilmu politik sebagai berikut : Hukum tata negara dekat sekali dengan politik dan ilmu politik (*political science*) menurut kepustakaan meliputi antara lain, hukum tata negara, hukum administrasi negara, dan hukum internasional.

Oleh karena itu, bagi seorang *political scientist* diperlukan untuk memiliki pengetahuan yang cukup, antara lain dalam bidang hukum tata negara. Seyogyanya seorang ilmuwan hukum tata negara mendalami ilmu politik karena politik dan hukum merupakan dua hal tetapi satu.

Agar lebih memahami pendapat dari Barents dan yang dikemukakan Abdul Gani, maksud dari ilmu politik kaitannya dengan ilmu politik. Menurut Barents, ilmu politik adalah Ilmu yang mempelajari kehidupan negara sebagai bagian dari kehidupan masyarakat. Ilmu politik mempelajari negara-negara itu dalam melakukan tugasnya untuk mencapai suatu tujuan tertentu dari organisasi negara.

⁴ Ibid.,

Sedangkan hukum tata negara menurut J.A Logemann adalah Hukum yang mengatur organisasi negara. Jadi, kedua cabang ilmu tersebut erat sekali hubungannya dalam melakukan tugasnya untuk mencapai tujuan dari organisasi negara tersebut.

Dengan demikian yang dikemukakan oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam beberapa hal untuk mengetahui latar belakang peraturan perundang-undangan, sebaiknya perlu dibantu dengan ilmu politik karena kadang-kadang sukar diketahui apa maksud serta bagaimana terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan itu.

3. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara.

Menurut Van Vollenhoven, hukum tata negara adalah hukum mengenai susunan dan kewenangan organ-organ negara. Dengan kata lain hukum tata negara merupakan pemberian wewenang. Sedangkan hukum administrasi negara adalah hukum yang mengatur hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah. Artinya bahwa hubungan tersebut terbatas pada organ-organ negara dalam wewenangnya sesuai dengan yang ditentukan oleh hukum tata negara.

Organ-organ negara tanpa ketentuan dalam hukum tata negara diibaratkan burung yang lumpuh sayapnya karena tidak menentu. Sebaliknya organ negara tanpa ketentuan dalam hukum administrasi negara laksana burung bebas dengan sayapnya karena dapat mempergunakan

kewenangannya sekehendak hati. Ada dua paham mengenai pembatasan kewenangan dalam bidang hukum administrasi negara yaitu :

1. Paham klasik oleh Van Vollenhoven 1919 yaitu hukum administrasi negara memberikan pembatasan-pembatasan terhadap kebebasan-kebebasan pemerintah dengan maksud untuk memberikan jaminan hukum pada yang diperintah;
2. Paham modern oleh paham Van Vollenhoven setelah tahun 1926, yakni hukum administrasi negara memberikan juga sebagian besar kewajiban-kewajiban secara terperinci pada yang diperintah.

Dalam paham lama terdapat perluasan pengertian dan diperkuatnya kekuasaan pemerintah. Perubahan paham Van Vollenhoven ini sejalan dengan perluasan tugas dan tujuan negara, dari negara polisi (*polizeistaat*) melalui negara penjaga malam (*nachtwakertstaat*) menjadi negara kesejahteraan (*walvaarstaat*).

Oppenheim

Hukum tata negara adalah hukum yang mempelajari negara dalam keadaan tidak bergerak. Sedangkan hukum administrasi negara adalah sekumpulan peraturan hukum yang mengikat badan-badan negara baik yang tinggi maupun yang rendah. Apabila badan-badan negara itu mulai menggunakan wewenangnya yang ditentukan dalam hukum tata negara rumusan ini dinamakan negara dalam keadaan bergerak. (*Staatsrecht is de staat in the rust, en administratief is de staat in beweging*).

J.A Logemann

Logemann juga membedakan secara tajam (prinsipil) antara hukum tata negara dengan hukum administrasi negara. Untuk membedakannya bertitik tolak pada sistematika hukumnya yaitu :

1). Hukum tata negara dalam arti sempit (*staatsrecht in engere zin*) meliputi :

- a). *persoonleer*, yaitu mengenai person dalam arti hukum yang meliputi hak dan kewajiban manusia, pertanggungjawaban, hak organisasi dan wewenangnya;
- b). *Gebiedsleer*, yaitu menyangkut wilayah atau lingkungan tempat hukum itu berlaku dan yang termasuk dalam lingkungan ini adalah waktu, tempat, manusia atau kelompok, dan benda.

2). Hukum administrasi negara (*administratiefrecht*) meliputi ajaran mengenai hubungan hukum *leer der recht betrekkingen*.

J.R Stellinga

Hukum tata negara adalah hukum yang mengatur hak dan kewajiban negara. Sedangkan hukum administrasi negara adalah hukum yang mengatur cara pelaksanaan wewenang hak dan kewajiban tersebut dalam hukum tata negara.

BAB II
SUMBER – SUMBER HUKUM
TATA NEGARA

A. Pengertian sumber hukum

Sumber hukum bermacam-macam pengertian adalah tergantung pada sudut mana kita melihatnya. Namun menurut Sudikno Mertokusumo gambaran tentang sumber hukum adalah :

- a. Sebagai asas hukum adalah sesuatu yang merupakan permulaan hukum, misalnya kehendak Tuhan, akal manusia, jiwa bangsa, dan sebagainya.
- b. Menunjukkan hukum terdahulu yang memberi bahan-bahan pada hukum yang sekarang berlaku, seperti hukum Perancis, hukum Romawi dan lain-lain.
- c. Sebagai sumber berlakunya, yang memberi kekuatan berlaku secara formal kepada peraturan hukum (penguasa atau masyarakat).
- d. Sebagai sumber hukum dimana kita dapat mengenal hukum seperti; dokumen, undang-undang, lontar, batu tertulis, dan sebagainya.

e. Sebagai sumber terjadinya hukum atau sumber yang menimbulkan hukum.

Sedangkan menurut Joeniarto bahwa sumber hukum dapat dibedakan menjadi :

- sumber hukum dalam artian sebagai asal hukum positif, wujudnya dalam bentuk yang konkrit berupa keputusan dari yang berwenang
- sumber hukum dalam artian sebagai tempat ditemukannya aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan hukum positif. Entah tertulis atau tak tertulis.
- sumber hukum yang dihubungkan dengan filsafat, sejarah, dan masyarakat. Kita dapatkan sumber hukum filosofis historis dan sosiologis.

MACAM-MACAM SUMBER HUKUM

Sumber hukum formal diartikan sebagai tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Atau menurut Utrecht sumber hukum formil adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya.

Sedangkan hukum materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi hukum. Dengan demikian bahwa sumber hukum formal ini sebagai bentuk pernyataan berlakunya hukum materiil .

Sumber hukum Tata Negara

Bahwasanya sumber hukum tata negara tidak terlepas dari pada sumber hukum formil dan materil yaitu :

Pertama, sumber hukum materil tata negara adalah sumber hukum yang menentukan isi kaidah hukum tata negara, yaitu:

- Dasar dan pandangan hidup bernegara seperti Pancasila.
- Kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaidah Hukum Tata Negara. Seperti halnya dengan kekuatan dalam proses perumusan dan perancangan perundang-undangan yang tidak lepas dari pada kepentingan kelompok partai dalam merumuskan hukum.

Kedua, sedangkan sumber hukum dalam arti formal, yaitu

- a. Hukum perundang-undangan ketatanegaraan adalah hukum tertulis yang dibentuk dengan cara-cara tertentu oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis
- b. Hukum adat ketatanegaraan merupakan hukum asli bangsa Indonesia yang tertulis, namun tumbuh dan dipertahankan oleh masyarakat hukum adat.
- c. Hukum adat kebiasaan atau konvensi ketatanegaraan adalah hukum yang tumbuh dalam praktik penyelenggaraan negara untuk melengkapi, menyempurnakan, dan menghidupkan (*mendinamisasi*) kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan.
- d. Yurisprudensi ketatanegaraan adalah kumpulan putusan-putusan pengadilan.

e. Traktat atau hukum perjanjian internasional ketatanegaraan adalah persetujuan yang diadakan Indonesia dengan Negara-negara lain,

f. Doktrin ketatanegaraan ajaran-ajaran tentang hukum tata negara yang ditemukan dan dikembangkan di dalam dunia ilmu pengetahuan sebagai hasil penyelidikan dan pemikiran seksama berdasarkan logika formal yang berlaku.

B. HIERARKHI PERUNDANG UNDANGAN

Pasal 7 (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan bahwa;

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

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.

Yang dimaksudkan dengan peraturan daerah (perda) meliputi ;

- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi bersama dengan gubernur;
- b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Hierarki perundang - undangan menurut Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Tata urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara.

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR.

3. Undang-Undang (UU) dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Presiden untuk melaksanakan UUD 1945 serta TAP MPR-RI.

4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) Perpu dibuat oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, dengan ketentuan sebagai berikut:

a. Perpu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.

b. DPR dapat menerima atau menolak Perpu dengan tidak mengadakan perubahan.

c). Jika ditolak DPR, Perpu tersebut harus dicabut.

5. Peraturan Pemerintah dibuat oleh Pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang

6. Keputusan Presiden (Keppres) Keputusan Presiden yang bersifat mengatur dibuat oleh Presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan

7. Peraturan Daerah, Peraturan daerah propinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) propinsi bersama dengan gubernur. Peraturan daerah propinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) propinsi bersama dengan gubernur atau DPRD kabupaten/kota bersama Bupati/walikota

8. Peraturan daerah kabupaten / kota dibuat oleh DPRD kabupaten / kota bersama bupati / walikota.

9. Peraturan desa atau yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh peraturan daerah kabupaten / kota yang bersangkutan. Tata cara pembuatan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Perda serta pengaturan ruang lingkup Keppres diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Namun hingga sekarang ini belum ada Undang-Undang yang mengatur apa saja yang menjadi lingkup pengaturan dari Keppres dan Peraturan Pemerintah.

Undang-Undang Dasar 1945

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim berpendapat :

Sumber Formal dalam Hukum Tata Negara Indonesia dapat diihat Pertama-tama pada Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber hukum, merupakan hukum dasar tertulis yang mengatur masalah kenegaraan dan dasar ketentuan-ketentuan lainnya.

Dalam berita Republik Indonesia Tahun II No.7 tanggal 15 Februari 1959, yang dimaksud dengan Undang-Undang Dasar 1945 adalah keseluruhan naskah yang terdiri dari : Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan UUD 1945.

Memperhatikan pembagian tersebut terlihat bahwa Pembukaan dan Batang Tubuh terpisah. Keterpisahan antara Pembukaan dengan Batang Tubuh dikarenakan lapisan norma hukumnya yang berbeda. Perbedaan itu, terlihat bahwa Pembukaan adalah *Staats fundamentalnorm* yang merupakan landasan dasar filosofis, mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara itu dan sekaligus menjadi landasan bagi hukum dasar (*staatsgrundgesetze*) yang merupakan tata suatu negara dalam bentuk UUD/konstitusi tertulis. Dan pada akhirnya hukum dasar/aturan dasar itu merupakan landasan bagi hukum perundang-undangan yang berlaku dalam negara.

Apabila kita hubungkan dengan pendapat Moh. Kusnardi sebelumnya bahwa sumber formal hukum tata negara Indonesia Undang-Undang Dasar 1945 itu adalah batang tubuhnya saja, sedangkan pembukaan tidak termasuk. Pembukaan adalah *staatsfundamentalnorm* (norma dasar) dan Batang Tubuh

adalah *staats grundgesetze* (aturan dasar), merupakan pengejawantahan dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan. Oleh karena itu, pembukaan lebih tepat disebut sumber hukum materiil.

Di dalam penjelasan umum dijelaskan bahwa Undang-Undang Dasar hanya hukum dasar tertulis. Di samping itu, berlaku juga hukum dasar tidak tertulis, yakni aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam penyelenggaraan negara.

UUD 1945 sebagai hukum dasar tertulis, hanya memuat yang pokok-pokok/garis-garis besar saja sebagai instruksi kepada Pemerintah Pusat dan penyelenggaraan negara yang lain untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial.

Oleh karena hanya memuat materi pokok-materi pokok saja, UUD 1945 memuat sebanyak 37 pasal, 4 pasal aturan peralihan, dan 2 ayat aturan tambahan. Dan kemudian dalam pelaksanaannya dilakukan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang dan Keputusan Presiden.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Ketetapan MPR telah lama menjadi sumber hukum tertinggi kedua di bawah Undang-Undang Dasar. Dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000 dihasilkan TAP MPR No. III/MPR/2000 yang mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Pada ketetapan tersebut terlihat bahwa TAP MPR ditempatkan diatas undang-undang tetapi di bawah UUD 1945.

Namun untuk saat ini ketentuan tersebut sudah tidak dapat dipertahankan lagi, karena perubahan ketatanegaraan setelah perubahan keempat UUD 1945.

MPR saat ini tidak lagi berwenang mengeluarkan produk peraturan selain Undang-Undang Dasar dan Perubahan Undang-Undang Dasar. Di bawah UUD hanya ada UU dan peraturan-peraturan yang lebih rendah. Lantas bagaimana nasib berbagai Ketetapan MPR/MPRS yang sudah dikeluarkan dan cukup banyak jumlahnya itu ? Sebagian sarjana beranggapan bahwa banyak dari TAP MPR itu masih tetap berlaku hingga saat ini, namun sebagian sarjana lain menilai bahwa TAP MPR itu secara otomatis sudah tidak berlaku lagi seiring dengan perubahan UUD 1945.

Ketentuan dalam Aturan Tambahan UUD 1945 yang disusun pada saat perubahan keempat UUD 1945. Pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002 menyebutkan :

” Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2003.”

Dalam Ketetapan MPR itu secara otomatis tidak berlaku lagi maka ada tiga cara untuk membatalkan berlakunya Ketetapan-ketetapan MPR/MPRS :

Pertama, Ketetapan MPR/MPRS itu dicabut oleh MPR sendiri melalui mekanisme peninjauan kembali atau *legislative review* dengan menilainya berdasarkan ukuran ketentuan UUD. Peninjauan tersebut sebaiknya tidak dilakukan serentak untuk seluruh Ketetapan MPR/MPRS yang dapat

menyebabkan terjadinya kekosongan hukum sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Lagi pula jika peninjauan itu dilakukan, pencabutan Ketetapan MPR itu hanya dapat dilakukan dengan Ketetapan MPR pula. Namun cara ini dapat menimbulkan persoalan dengan status hukum Ketetapan MPR terakhir yang mencabut Ketetapan MPR/MPRS sebelumnya.

Kedua, Ketetapan MPR/MPRS itu sebaiknya ditinjau atau di-*review* oleh Mahkamah Konstitusi. Namun demikian cara ini juga menimbulkan persoalan karena menurut Undang-undang, Mahkamah Konstitusi hanya dapat menguji peraturan yang setingkat undang-undang, sedangkan Ketetapan MPR/MPRS kedudukannya lebih tinggi dari undang-undang.

Ketiga, Ketetapan MPR/MPRS itu dicabut oleh DPR bersama Presiden dengan menetapkan undang-undang yang mencabutnya. Namun cara ini juga menimbulkan persoalan karena undang-undang tidak dapat mencabut Ketetapan MPR/MPRS yang kedudukan atau hierarkhinya dianggap lebih tinggi dari undang-undang.

Cara kedua dan ketiga ini hanya dapat dilakukan jika sebelumnya ada penegasan bahwa Ketetapan MPR/MPRS itu memiliki kedudukan yang setingkat dengan undang-undang, tetapi hal ini sebaliknya karena Ketetapan MPR/MPRS kedudukan atau hierarkhinya lebih tinggi dari Undang-Undang. Maka hal itu tidak dapat dilakukan . Dengan demikian cukup jelaslah bahwa ketiga cara tersebut diatas dapat menimbulkan komplikasi

hukum tersendiri dan bukan merupakan cara terbaik untuk menghapus TAP MPR/MPRS yang masih ada.

Akhirnya cara yang pertama itulah yang dipilih untuk menghapus sebagian besar Ketetapan MPR/MPRS itu yaitu pada saat Sidang Tahunan MPR tanggal 7 Agustus 2003 yang menghasilkan TAP MPR No. 1/MPR/2003 tentang : Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Jumlah TAP MPR/MPRS yang dicabut itu mencapai Jumlah 104 ketetapan yang dibuat selama rentang waktu 42 tahun.

Terlepas dari status hukum TAP MPR No. 1/MPR/2003 sebagaimana yang dijelaskan diatas yang mencabut Ketetapan MPR/MPRS sebestumnya, secara *de facto* berbagai TAP MPR lama saat ini keberadaannya sudah tidak ada lagi.

Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Undang-undang mengandung dua pengertian yakni undang-undang dalam arti materiil dan formal. Undang-undang dalam arti materiil adalah peraturan yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dan undang-undang dalam arti formal adalah keputusan tertulis yang dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Undang-undang dalam arti formal sebagai sumber hukum dapat

dilihat pada Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 (sebelum amandemen).

Penjelasan Umum UUD 1945, menjelaskan hanya aturan-aturan pokok saja harus ditetapkan UUD, sedangkan hal-hal yang perlu untuk menyelenggarakan aturan-aturan pokok itu harus diserahkan kepada undang-undang.

Menurut **Bahder Johan Nst.**⁵, tidak hanya aturan dasar saja yang ditegaskan sebab Undang-Undang Dasar 1945 penyebutan materi yang oleh Undang-Undang Dasar 1945, harus diatur dengan undang-undang limitatif (bersifat membatasi), serta terhadap materi lain dapat juga diatur dengan undang-undang. Hal itu terjadi apabila pembentuk undang-undang tersebut merasa perlu dan menghendaki materi tersebut diatur dengan undang-undang.

Memperhatikan pendapat sebelumnya, pengaturan Undang-Undang Dasar 1945 dengan undang-undang tidak limitatif (bersifat membatasi) dapat dipahami. Namun alasan undang-undang dapat saja dirasa perlu dan dikehendakinya. Perlu dipertanyakan, sebab kalau tolok ukur pembentuk undang-undang merasa perlu dan menghendaki digunakan oleh pembentuk undang-undang dalam membentuk undang-undang, kemungkinan besar akan banyak undang-undang yang akan dikeluarkan, sehingga negara Indonesia akan kebanjiran undang-undang. Keperluan itu, tidak berarti

⁵ Bahder Johan Nst., *Teknik dan Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara*, Bandung : Tarsito, 1991, hal 54.

semua yang dikehendaki harus diatur dengan undang-undang, tetapi tergantung dengan materi muatannya atau tingkatan norma hukum yang akan diatur di samping kebutuhan dan kewenangan pembentuk undang-undang.

Menurut **A. Hamid S Atamimi** : Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*). Hal ini mengandung arti : bahwa Negara Indonesia tidak didasarkan atas kekuasaan semata-mata, melainkan atas hukum.

Wawasan *rechtsstaat* yang dianut oleh negara *rechtsstaat* bukanlah *rechtsstaat* yang sempit dan bukanlah yang pula formal, melainkan luas dan memberikan arti ,bahwa seluruh norma hukum yang *law applying*, tidak selalu harus didasarkan secara tegas dan nyata atas sebuah norma hukum *law creating* yang sudah ada terlebih dahulu, melainkan cukup bersumber pada norma hukum lebih tinggi dan secara tidak langsung dapat dijadikan dasar bagi lahirnya norma hukum yang lebih rendah.

Bertitik tolak dari pendapatnya itu, kemudian A.Hamid S. Atamimi mengemukakan materi muatan sebuah Undang-Undang dapat meliputi hal-hal berikut ini, baik salah satunya maupun gabungannya sebagai berikut :

- Secara tegas diperintah UUD 1945.
- Mengatur lebih anjut ketentuan dalam UUD 1945 dan ketetapan MPR.
- Mengatur hak-hak asasi manusia

- Mengatur hak dan kewajiban warga negara
- Mengatur pembagian kekuasaan
- Mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tertinggi dan tinggi negara.
- Mengatur pembagian daerah/wilayah negara.
- Mengatur kewarganegaraan
- Hal-hal yang oleh suatu undang-undang harus diatur dalam undang-undang.

Memperhatikan pendapat tersebut, jelaslah bahwa pembentuk undang-undang bukan di dasarkan kepada pembentuk undang-undang merasa perlu dan dikehendaki, melainkan harus bersumber pada norma hukum yang lebih tinggi baik secara langsung maupun tidak langsung menjadi dasar lahirnya Undang-Undang.

Bagir Manan mengemukakan beberapa hal yang mengharuskan pembentukan undang-undang, sebagai berikut⁶ :

1. Melaksanakan perintah UUD yang lazim disebut undang-undang organik.
2. Melaksanakan petunjuk undang-undang terdahulu.
3. Mengganti, mengubah, atau menghapus undang-undang yang sudah ada.

⁶ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cet.I, Yogyakarta, UII Press, 2003, hal. 231.

4. Materi muatan yang berkaitan dengan hak dan kewajiban orang banyak.
5. Materi muatan yang berkaitan dengan hak asasi manusia.
6. Dalam rangka memenuhi syarat konstitusional suatu perjanjian internasional.
7. Materi muatan yang memuat sanksi pidana atau bertalian dengan ganti kerugian.

Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang jika dihubungkan dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan praktek pembentukan undang-undang maka ada empat hal atau materi muatan yang diatur dengan undang-undang, antara lain :

1. Materi menurut Undang-Undang Dasar 1945 perlu diatur dengan undang-undang seperti Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR adalah perintah langsung dari Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.
2. Materi yang menurut ketetapan MPR (sebelum amandemen) perlu diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang, seperti UU No. 5 tahun 1985 tentang referendum adalah pengaturan lebih lanjut dari Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983.

3. Materi yang memuat undang-undang pokok seperti Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN adalah pengaturan lebih lanjut dari Undang-Undang No. 14 Tahun 1970.
4. Materi yang bukan pelaksanaan dari baik Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan MPR, maupun undang-undang pokok, akan tetapi sifatnya mendasar karena menyangkut masalah hak asasi manusia, atau menimbulkan hak dan kewajiban warga negara, seperti Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Perlu diketahui : Bahwa tidak semua Undang-undang tersebut, menjadi sumber hukum tata negara dan hanya undang-undang yang berkaitan undang-undang yang berkaitan dengan sistem ketatanegaraan saja yang menjadi sumber hukum tata negara.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Peraturan ini sama muatan materinya dengan undang-undang. Perbedaannya hanya pada saat lembaga negara yang membentuk tata cara dan waktu pembentukannya.

Menurut Pasal 22 Ayat (1), dalam ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa Perppu ditetapkan oleh Presiden dengan persyaratan dalam ihwal kegentingan yang

memaksa. Ini berarti bahwa penetapannya tanpa persetujuan DPR terlebih dahulu, agar keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah untuk bertindak cepat dan tepat. Contoh : Perppu No.1 Tahun 1992 tentang Penundaan berlakunya Undang-Undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Apakah maksud hal ihwal kegentingan sebagai syarat untuk dapat ditetapkannya Perppu ?

Penjelasan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945, dijelaskan mengenai *noodverordeningsrecht* : keadaan yang mendesak, pemerintah diberi wewenang untuk mengeluarkan Perppu yang menyimpang dari cara-cara biasa pembentukan peraturan perundang-undangan. *Noodverordeningsrecht* berbeda maksudnya dengan *staatnoodrecht* (HTN darurat), sebab *staatnoodrecht* adalah negara dalam keadaan bahaya sehingga pemerintah menyimpang dari peraturan sehari-hari. *Staatnoodrecht* (HTN darurat) terdiri *staatnoodrecht objektif* (konstitusional) dan *staatnoodrecht subjektif* (*ekstra konstitusional*).

Staatnoodrecht objektif adalah kemungkinan timbulnya bahaya yang mengancam negara dan telah di prediksi dahulu, sebagaimana diatur lebih lanjut dengan UU No. 23 Perppu Tahun 1959 dan diubah menjadi UU No. 52 Perppu Tahun 196, tentang Keadaan Bahaya. Sedangkan *staatnoodrecht subjektif* adalah kemungkinan timbulnya bahaya mengancam negara yang belum dapat di prediksi. Oleh karena itu, untuk mengatasinya tergantung dari tindakan penguasa (*subjektif*) tindakan penguasa tidak berdasarkan

hukum positif, akan tetapi berdasarkan asas hukum alam, yakni *solus populi supreme lex* (kepentingan rakyat adalah hukum tertinggi) contoh Dekrit 5 Juli 1959.

Perhatikan dari beberapa Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden maka kalimat “ Hal ihwal kegentingan yang memaksa” dapat diinterpretasikan sebagai kebutuhan atau keadaan yang mendesak. Tafsiran itu akan terlihat dengan jelas seperti contoh, **Perppu No. 1 tahun 1984 tentang Penangguhan Berlakunya Undang-undang Pajak Pertambahan Nilai**. Pada konsideransnya bahwa salah satu hal yang dijadikan pertimbangan tentang penangguhan tersebut adalah keadaan yang sangat mendesak terutama dari segi waktu yang bertalian dengan upaya untuk meningkatkan kesiapan aparatur perpajakan dan lapisan masyarakat.

Persyaratan lain yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar 1945 adalah Perppu yang telah ditetapkan oleh Presiden itu harus segera mungkin diajukan kepada DPR. Apabila disetujui, Perppu itu berubah menjadi Undang-Undang, sebaliknya jika tidak disetujui Perppu itu harus dicabut. Pengajuan Perppu pada persidangan berikutnya selain mengandung maksud untuk memenuhi asas demokrasi, sekaligus untuk mengakhiri sifat kegentingan dari Perppu yang ditetapkan oleh Presiden.

Peraturan Pemerintah

Untuk melaksanakan undang-undang yang dibentuk Presiden dengan DPR, oleh Undang-Undang Dasar 1945 kepada Presiden diberikan

kewenangan guna menetapkan peraturan pemerintah untuk melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya. Jika pembentukan undang-undang biasa disebut sebagai kegiatan legislatif, maka pembuatan Peraturan Pemerintah dapat disebut sebagai kegiatan yang regulatif (pengaturan). Hal ini, berarti tidak mungkin bagi presiden untuk menetapkan peraturan sebelum ada undang-undangnya, sebaliknya suatu undang-undang tidak berlaku efektif tanpa adanya peraturan pemerintah.

Di bawah Peraturan Pemerintah terdapat Peraturan Presiden yang selama ini biasa disebut Keputusan Presiden yang merupakan keputusan yang bersifat administratif saja (*beschikking*). Peraturan Presiden juga dapat dibedakan dari Peraturan Pemerintah yang ditetapkan untuk menjalankan undang-undang, sedangkan Peraturan Presiden ditetapkan untuk mengatur kewenangan presiden untuk menentukan aturan kebijakkan (*policy rules*) yang pada pokoknya memberi ruang gerak kepada pemerintah untuk mengatur dan menentukan sendiri prosedur-prosedur untuk membuat kebijakan-kebijakan yang dibuatnya sendiri.

Keputusan Presiden

Undang-Undang Dasar 1945 tidak menentukan keputusan Presiden sebagai salah satu bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan. Bentuk peraturan ini, baru dikenal Tahun 1959 yang ditujukan pada DPR, yakni sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan penetapan Presiden. Kemudian, melalui Ketetapan

MPRS/No. XX/MPRS/1966, Keputusan Presiden resmi ditetapkan sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Dasar 1945.

Keputusan Presiden berisi keputusan yang bersifat khusus (*einmalig*) adalah untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dan peraturan pemerintah. Oleh karena peraturan pelaksanaan, keputusan presiden juga merupakan sumber hukum dari hukum tata negara. Terakhir setelah dibentuknya Undang-Undang No. 10 tahun 2004, keputusan presiden yang kita kenal selama ini, tidak membedakan antara keputusan Presiden yang memuat materi *regeling* (mengatur) dengan *besikking* (ketetapan) sekarang dibedakan.

Sehingga keputusan Presiden yang memuat materi *regeling* (mengatur) diubah bentuk atau jenisnya menjadi peraturan Presiden. Adapun materi muatannya berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau untuk melaksanakan peraturan Pemerintah.

Peraturan Pelaksana Lainnya

Yang dimaksud dengan peraturan pelaksanaan lainnya adalah peraturan menteri, instruksi menteri, dan lain-lain yang harus dengan tegas berdasarkan dan bersumber pada peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Selain peraturan-peraturan tersebut dalam praktek ketatanegaraan kita saat ini, ditemukan pula peraturan-peraturan lain yang fungsinya sebagai

peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

Adapun peraturan-peraturan yang ditemukan dalam praktek antara lain :

1. Peraturan menteri atau keputusan menteri
2. Keputusan lembaga pemerintahan non departemen
3. Keputusan badan negara
4. Peraturan Daerah Tingkat 1
5. Keputusan Kepala Daerah Tingkat II
6. Peraturan Daerah Tingkat II
7. Keputusan Kepala Daerah Tingkat II.

2. Konvensi Ketatanegaraan (*Convention*)

Konvensi ketatanegaraan adalah perbuatan kehidupan ketatanegaraan yang dilakukan berulang-ulang sehingga diterima dan ditaati dalam praktik ketatanegaraan. Konvensi ketatanegaraan mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan undang-undang karena diterima dan dijalankan, bahkan sering kebiasaan (*konvensi*) ketatanegaraan menggeser peraturan-peraturan hukum yang tertulis⁷.

Konvensi ketatanegaraan sebelum dilakukan perubahan diakui oleh UUD 1945, sebagaimana yang dijelaskan dalam penjelasan umumnya (sebelum perubahan) :

.....SEDANG DI SAMPINGNYA UNDANG-UNDANG DASAR ITU
BERLAKU JUGA HUKUM DASAR YANG TERTULIS, ADALAH ATURAN-ATURAN

⁷ Kusnardi dan Moh. Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Cet.V. Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 1983, hal.50

DASAR YANG TIMBUL DAN TERPELIHARA DALAM PRAKTEK PENYELENGGARAAN NEGARA, MESKIPUN TIDAK TERTULIS.

Kalau diperhatikan dalam praktek konvensi ketatanegaraan tidak selalu merupakan ketentuan yang tidak tertulis, akan tetapi dapat saja merupakan ketentuan dalam bentuk tertulis, sebagaimana yang dirumuskan oleh Wade dan Philipus sebagai berikut : *Convention are mixture rules based in custom and expediency, but come times their source express agreement*⁸.

Custom (kebiasaan), konvensi ketatanegaraan yang berasal dari suatu ketentuan yang berdasarkan kebiasaan (*custom*), contoh : di Inggris, Raja harus mengundang pemimpin partai atau koalisi partai-partai yang paling berpengaruh dalam majelis rendah untuk membentuk kabinet.

Expediency (kepatutan, kelayakan) konvensi ketatanegaraan dari suatu ketentuan yang berdasarkan kepatutan. Contoh di Inggris, seorang perdana menteri yang telah dikalahkan di Majelis Rendah kemudian Raja membubarkan parlemen, setelah itu dikalahkan pula dalam pemilihan umum, akhirnya meminta Raja supaya membubarkan parlemen untuk kedua kalinya dengan alasan untuk mengatasi jalan buntu.

Express agreement (persetujuan yang dinyatakan), konvensi ketatanegaraan yang berasal dari ketentuan berdasarkan persetujuan yang dinyatakan. Contoh di Indonesia persetujuan antara Presiden dengan badan pekerja KNIP seperti yang dimaksud dalam Maklumat Wakil Presiden No. X dan maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945.

⁸ Ismail Suny, Mekanisme Demokrasi Pancasila, Jakarta : Aksara Baru, 1983, hal. 39.

Bertitik tolak dari uraian tersebut, apabila dikaitkan dengan praktek ketatanegaraan di Indonesia, konvensi ketatanegaraan baik tidak tertulis maupun tertulis dapat dilihat pada contoh-contoh dibawah ini :

1. Pidato kenegaraan Presiden di depan sidang paripurna DPR setiap tanggal 16 Agustus yang berisikan laporan pelaksanaan tugas pemerintah dalam tahun anggaran yang lewat dan arah kebijaksanaan ke depan.

2. Prakarsa Presiden untuk menyiapkan bahan-bahan GBHN (sebelum amandemen UUD 1945) jauh sebelum sidang umum MPR itu berlangsung untuk disampaikan kepada MPR pada waktu peresmiannya.

3. Surat Presiden No. 2826/HK/1960 tentang pembuatan Perjanjian-perjanjian dengan Negara lain.

Konvensi ketatanegaraan ini hampir ditemukan di setiap negara. Hal ini disebabkan oleh aturan tertulis kurang mampu mengikuti kebutuhan produk hukum yang dipergunakan dalam menyelenggarakan negara atau agar memungkinkan kaidah-kaidah aturan dasar dapat terlaksana. Oleh karena itulah, UUD memberikan kesempatan konvensi ketatanegaraan tumbuh subur. Seperti konvensi ketatanegaraan di Inggris diantaranya adalah seorang menteri haruslah anggota parlemen. Pada tahun 1964 setelah pemilihan umum partai Buruh mengangkat Patrick Gordon Walker menjadi menteri. Tetapi Walker bukan anggota parlemen, oleh karena itu dia harus ikut pemilihan susulan/ tambahan. Namun pada pemilihan tambahan itu

Walker tidak dapat memenangkan kursi di parlemen akibatnya ia harus meletakkan jabatannya sebagai Menteri Luar Negeri.

Contoh lain di Amerika Serikat Pada konvensi ketatanegaraan AS antara lain mengatur bahwa calon Presiden dan wakil Presiden dipilih oleh Parpol yang bersangkutan. Kemudian dipilih oleh rakyat melalui dewan pemilih (*electorial college*). Demikian pula di kerajaan Belanda, contoh konvensi ketatanegaraannya adalah setiap kali ada perselisihan yang timbul antara pemerintah dengan parlemen. Jika parlemen yang menang maka kabinet bubar. Sistem ini tidak diatur dalam UUD (*grondwet*) tetapi timbul dan hidup sebagai konvensi ketatanegaraan.

3. TRAKTAT

Dalam hukum Internasional, traktat/perjanjian tersebut tidak dibedakan artinya, Traktat atau perjanjian adalah perjanjian yang diadakan oleh dua negara atau lebih. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, perjanjian Internasional adalah perjanjian yang dibuat antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan akibat-akibat hukum tertentu.

Kemudian dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 dijelaskan :

Perjanjian Internasional adalah Perjanjian dalam bentuk dan nama tertentu yang diatur dalam hukum internasional dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.

Kalau kita amati praktek pembentukan perjanjian internasional beberapa negara, ada yang dilakukan melalui tiga tahapan, yakni perundingan (*negotiation*), penandatanganan (*signature*), dan pengesahan (*ratification*).

Disamping itu, ada pula yang dilakukan hanya melalui dua tahapan, yakni perundingan (*negotiation*) dan penandatanganan (*signature*).

Biasanya perjanjian golongan pertama diadakan untuk hal-hal yang dianggap penting sehingga memerlukan persetujuan dari badan-badan, sedangkan hak untuk mengadakan perjanjian-perjanjian yang tidak begitu penting adalah golongan yang kedua yaitu hanya melalui perundingan (*negotiation*) dan penandatanganan (*signature*) dan memerlukan penyelesaian cepat misalnya perjanjian perdagangan yang berjangka pendek..

Sehubungan dengan hal tersebut timbul pertanyaan : Perjanjian-perjanjian manakah yang termasuk penting dan perjanjian-perjanjian mana yang tidak begitu penting?

Kekuasaan Presiden untuk membuat perjanjian dengan negara lain diatur dalam Pasal 11 UUD 1945. Menurut pasal tersebut, “Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain.”

Kalau kita perhatikan, bunyi pasal tersebut tidak membedakan antara perjanjian yang termasuk penting (*treaty*) dengan perjanjian tidak begitu penting (*agreement*).

Oleh karena itulah menurut A. Hamid S. Attamimi apabila UUD 1945 dalam Pasal 11 menyebutkan hanya perjanjian maka kata-kata itu haruslah diartikan dalam arti aslinya, yakni yang luas meliputi perjanjian dalam arti yang dianggap penting dan tidak begitu penting yang saat ini biasa disebut *persetujuan*⁸.

Pendapat diatas sejalan dengan Surat Presiden No. 2826/HR/1960 tentang Pembuatan Perjanjian-perjanjian dengan Negara Lain, sebagai pelaksana Pasal 11 UUD 1945. Dalam Surat Presiden No.2826/HK/1960 dibedakan dua macam perjanjian Internasional yakni :

1. Perjanjian Internasional yang memuat materi penting (*treaty*). Yang termasuk Perjanjian Internasional mengandung materi penting adalah :

a. Soal-soal politik dan soal-soal yang dapat mempengaruhi haluan politik luar negeri negara seperti perjanjian persahabatan, persekutuan, perubahan wilayah atau penetapan tapal batas.

b. Ikatan-ikatan yang sedemikian rupa sifatnya, sehingga mempengaruhi haluan politik luar negeri negara.

c. Soal-soal yang menurut UUD atau menurut sistem perundang-undangan kita, harus diatur dengan undang-undang, seperti mengenai kewarganegaraan.

2. Perjanjian yang mengandung materi tidak begitu penting (*agreement*).

⁸ Padmo Wahyono, (ed.), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1984, hal.223.

BAB III

KONSTITUSI

A. Pengertian

1. *Istilah Konstitusi*

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis *Constituer* dan *Constitution*. Kata pertama berarti membentuk, mendirikan atau menyusun, dan kata kedua berarti susunan atau pranata (masyarakat)⁹. dengan demikian konstitusi memiliki arti ; permulaan dari segala peraturan mengenai suatu negara. Dengan demikian pada umumnya langkah awal untuk mempelajari hukum tata negara dari suatu negara dimulai dari konstitusi negara bersangkutan. Mempelajari konstitusi berarti juga mempelajari hukum tata negara dari suatu negara, sehingga hukum tata negara disebut juga dengan *constitutional law*. Istilah *Constitutional Law* di Inggris menunjukkan arti yang sama dengan hukum tata negara. Penggunaan istilah *Constitutional Law* didasarkan atas alasan bahwa dalam hukum tata negara unsur konstitusi lebih menonjol.

Konstitusi memuat aturan atau sendi-sendi pokok yang bersifat fundamental untuk menegakkan bangunan besar yang bernama “negara”. Karena sifatnya yang fundamental ini maka aturan itu harus kuat dan tidak boleh berubah-ubah. Dengan kata lain aturan fundamental itu harus tahan uji terhadap kemungkinan untuk diubah-ubah berdasarkan kepentingan jangka pendek yang sifatnya sesaat.

⁹ Winarsih Arifin, Farida Soemargono, Kamus Perancis-Indonesia, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

M. Solly Lubis melukiskan pembagian konstitusi adalah :

1. Konstitusi tertulis;
2. Konstitusi tidak tertulis.

Konstitusi tertulis (Undang-Undang Dasar) ini hampir semua negara di dunia memiliki yang pada umumnya mengatur mengenai pembentukan, pembagian wewenang dan cara bekerja berbagai lembaga kenegaraan serta perlindungan hak azasi manusia. Menurut Van Apeldoorn berpendapat bahwa UUD adalah bagian tertulis dari konstitusi. Konstitusi memuat baik peraturan tertulis maupun tidak tertulis.

Pada hampir semua konstitusi tertulis diatur mengenai pembagian kekuasaan berdasarkan jenis-jenis kekuasaan, dan kemudian berdasarkan jenis kekuasaan itu dibentuklah lembaga-lembaga negara. Dengan demikian jenis kekuasaan itu perlu ditentukan terlebih dahulu, baru kemudian dibentuk lembaga negara yang bertanggung jawab untuk melaksanakan jenis kekuasaan tertentu itu.

Negara yang dikategorikan sebagai negara yang tidak memiliki konstitusi tertulis adalah Inggris dan Kanada. Di kedua negara ini, aturan dasar terhadap semua lembaga-lembaga kenegaraan dan semua hak azasi manusia itu terdapat pada adat kebiasaan dan juga tersebar di berbagai dokumen, baik dokumen yang relatif baru maupun yang sudah sangat tua seperti Magna Charta yang berasal dari tahun 1215 yang memuat jaminan

hak-hak azasi manusia rakyat Inggris¹⁰. Karena ketentuan mengenai kenegaraan itu tersebar dalam berbagai dokumen atau hanya hidup dalam adat kebiasaan masyarakat itulah maka Inggris masuk dalam kategori negara yang memiliki konstitusi tidak tertulis.

Berkaitan dengan konstitusi tertulis yang diatur mengenai pembagian kekuasaan berdasarkan jenis-jenis kekuasaan, dan kemudian berdasarkan jenis kekuasaan itu dibentuklah lembaga-lembaga negara, maka ada beberapa sarjana mengemukakan pandangannya mengenai jenis-jenis kekuasaan atau tugas dan kewenangan itu, salah satu yang paling terkemuka adalah pandangan sarjana Perancis bernama Montesquieu. Menurut Montesquieu kekuasaan negara terbagi ke dalam tiga jenis kekuasaan yang harus dipisahkan secara ketat. Ketiga jenis kekuasaan itu adalah :

1. kekuasaan membuat peraturan perundangan (legislatif);
2. kekuasaan melaksanakan peraturan perundangan (eksekutif);
3. kekuasaan kehakiman (judikatif);

Ajaran Montesquieu ini diterapkan pada konstitusi di Amerika Serikat. Dengan demikian seluruh lembaga-lembaga yang ada di negara itu dikelompokkan atau masuk ke dalam salah satu dari tiga jenis kekuasaan tersebut. Masing-masing jenis kekuasaan itu saling mengawasi sehingga

¹⁰ Magna Charta ini ditandatangani Raja John atas dorongan para bangsawan Inggris (para Baron dan Lord) menyusul konflik antara rakyat dan para bangsawan yang dinilai sewenang-wenang terhadap rakyat. Dokumen ini pada awalnya dimaksudkan untuk menjamin hak dan wewenang para bangsawan tetapi kemudian dipandang sebagai jaminan perlindungan hak-hak azasi manusia terhadap tindakan bangsawan yang sewenang-wenang terhadap rakyat.

timbul *check and balances* diantara lembaga-lembaga negara yang memegang kekuasaan itu. Kekuasaan eksekutif di Amerika Serikat berada di tangan Presiden sementara kewenangan legislatif berada pada Kongres (*Senat dan House of Representatives*) dan kekuasaan yudikatif berada di tangan Mahkamah Agung.

Timbul pertanyaan, apakah kekuasaan negara itu hanya terbagi ke dalam tiga jenis itu saja sebagaimana yang dikemukakan Montesquieu? Di Indonesia misalnya lembaga negara seperti Badan Pemeriksa Keuangan itu masuk dalam jenis kekuasaan yang mana? Apakah kekuasaan untuk memeriksa atau menyidik seseorang tersangka kejahatan sebagaimana yang dimiliki Kejaksaan Agung atau Kepolisian itu bisa dikategorikan pada salah satu jenis kekuasaan sebagaimana yang dikemukakan Montesquieu atau menjadi jenis kekuasaan lain?

Untuk menjawab pertanyaan ini kita akan melihat pendapat dari Van Vollenhoven dalam buku karangannya "*Staatsrecht over Zee*"¹¹. Ia membagi kekuasaan menjadi empat macam yaitu :

- 1). Pemerintahan (*bestuur*);
- 2). Perundang-undangan;
- 3). Kepolisian dan;
- 4). Pengadilan;

¹¹ Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.

Van Vollenhoven kemungkinan menilai kekuasaan eksekutif itu terlalu luas dan karenanya perlu dipecah menjadi dua jenis kekuasaan lagi yaitu kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan kepolisian. Menurutnya kepolisian memegang jenis kekuasaan untuk mengawasi hal berlakunya hukum dan kalau perlu memaksa untuk melaksanakan hukum.

Wirjono Prodjodikoro dalam bukunya *Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia* mendukung gagasan Van Vollenhoven ini, bahkan ia mengusulkan untuk menambah dua jenis kekuasaan negara yaitu kekuasaan Kejaksaan dan kekuasaan untuk memeriksa keuangan negara untuk menjadi jenis kekuasaan ke-lima dan ke-enam.

Kekuasaan Kejaksaan sebagai kekuasaan kelima berada di tengah-tengah antara kekuasaan kepolisian dan pengadilan, yaitu kekuasaan menuntut perkara pidana di muka hakim, dan karenanya kekuasaan kejaksaan nyata-nyata terpisah dari kekuasaan kepolisian dan pengadilan. Sementara kekuasaan memeriksa keuangan negara merupakan kekuasaan tersendiri yang merupakan kekuasaan jenis ke-enam yaitu : pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Kekuasaan ini berada di tengah-tengah antara kekuasaan pemerintahan di satu pihak dan kekuasaan pengadilan di pihak lain.

Di Indonesia kekuasaan memeriksa keuangan negara ini di jalankan oleh badan Pemeriksa keuangan (BPK) sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945 Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan “ Untuk

memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan ke Dewan Perwakilan Rakyat.” Jika kita perhatikan terdapat unsur peradilan dalam tugas BPK, karena BPK memiliki wewenang untuk memutuskan, apakah tindakan pemerintah di bidang keuangan itu sudah sesuai dengan hukum perihal keuangan yang berlaku.

Perlu diingat ! bahwa pekerjaan BPK itu tidak tergantung pada permintaan satu pihak yang merasa dirugikan (terganggu) kepentingannya dengan adanya pelanggaran hukum oleh pihak lain. Dengan kalimat lain seseorang tidak dapat meminta BPK untuk memeriksa suatu badan atau instansi pemerintah yang dinilai telah merugikan orang bersangkutan. Dalam hal ini setiap tahun dengan tidak diminta BPK harus memeriksa segala tindakan pemerintah di bidang keuangan.

Berdasarkan teori hukum ketatanegaraan yang dijelaskan di atas maka dapat disimpulkan bahwa jenis kekuasaan negara yang diatur dalam suatu konstitusi itu umumnya terbagi atas enam dan masing-masing kekuasaan itu diurus oleh suatu badan atau lembaga tersendiri yaitu :

1. Kekuasaan membuat undang-Undang (legislatif)
2. kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif)
3. Kekuasaan kehakiman (judikatif)
4. Kekuasaan Kepolisian
5. Kekuasaan Kejaksaan

6. Kekuasaan memeriksa keuangan negara.

Sebagaimana dikemukakan di atas, di Amerika Serikat hanya terdapat tiga jenis kekuasaan sebagaimana ajaran *trias politica* Montesquieu yaitu jenis kekuasaan pertama, kedua, dan ketiga. Bagaimana dengan jenis kekuasaan lain ? Jenis kekuasaan lain seperti kepolisian sebagaimana yang dikemukakan van Vollenhoven atau kekuasaan kejaksaan sebagaimana dikemukakan Wirjono Prodjodikoro, dalam praktek ketatanegaraan di Amerika Serikat, dimasukkan ke dalam kekuasaan eksekutif di bawah Presiden. Hal serupa juga terdapat di Indonesia. Lembaga Kejaksaan dan Kepolisian RI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian RI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Berdasarkan ajaran Montesquieu yang kemudian dikembangkan oleh Van Vollenhoven dan juga Wirjono Prodjodikoro tersebut, masing-masing jenis kekuasaan itu idealnya dilaksanakan secara terpisah sehingga dapat terjadi *check and balance* yang sempurna. Dan memang ada pandangan yang menyatakan bahwa kekuasaan kejaksaan dan kepolisian itu harus dipisahkan dari eksekutif (presiden). Pandangan ini berdasarkan argumentasi bahwa Kejaksaan atau Kepolisian tidak mungkin memeriksa Presiden atau orang-orang sekitarnya dalam hal mereka di duga melakukan perbuatan pidana. Adalah tidak mungkin anak buah memeriksa bosnya sendiri ataupun kalau melakukan pemeriksaan tidak akan melakukan tindakan yang akan merugikan atasannya.

Berdasarkan perubahan (amandemen) keempat UUD 1945, di Indonesia terdapat lima lembaga tinggi negara yaitu : Presiden, MPR,(DPR+DPD), MA, MK,dan BPK. Berdasarkan jenis kekuasaan yang menjadi tugas dan wewenang dari masing-masing lembaga negara tersebut kita dapat membuat skema sebagai berikut :

Presiden :

1. Kekuasaan Legislatif
2. Kekuasaan eksekutif
3. Kekuasaan Kepolisian
4. Kekuasaan Kejaksaan

MPR :

- Kekuasaan Legislatif

MA :

- Kekuasaan Yudikatif

MK :

- Kekuasaan Yudikatif

BPK :

- Kekuasaan memeriksa keuangan

Berdasarkan keterangan diatas terlihat bahwa di Indonesia, presiden memegang empat kekuasaan negara sekaligus, sementara lembaga negara lain masing-masing hanya memegang satu jenis kekuasaan. Berdasarkan teori ketatanegaraan di atas, jelas terlihat bahwa kekuasaan presiden di Indonesia terlalu besar. Kepolisian dan Kejaksaan tentu saja boleh, bahkan harus bekerjasama dengan presiden (pemerintah) dalam menjalankan tugasnya

tetapi tidak berarti mereka berada dibawah presiden. Ada pandangan yang menyebutkan bahwa di Amerika Serikat juga berlaku hal seperti ini, namun mereka lupa bahwa presiden di AS tidak ikut-ikutan membuat undang-undang seperti di Indonesia. Pemikiran ini mungkin bisa menjadi masukan bagi menyusun undang-undang di masa depan.

A. Perubahan Konstitusi

Konstitusi suatu negara pada hakekatnya merupakan hukum dasar tertinggi yang memuat hal-hal mengenai penyelenggaraan negara, karenanya suatu konstitusi harus memiliki sifat yang lebih stabil dari pada produk hukum lainnya. Terlebih lagi jika jiwa dan semangat pelaksanaan penyelenggaraan negara juga di atur dalam konstitusi sehingga perubahan suatu konstitusi dapat membawa perubahan yang besar terhadap sistem penyelenggaraan negara. Bisa jadi suatu negara yang demokratis berubah menjadi otoriter karena menjadi perubahan dalam konstitusinya.

Ada kalanya keinginan masyarakat untuk mengadakan perubahan konstitusi merupakan suatu hal yang tidak bisa dihindari. Hal ini terjadi apabila mekanisme penyelenggaraan negara yang di atur dalam konstitusi yang berlaku dirasakan sudah tidak sesuai lagi dengan aspirasi rakyat. Oleh karena itu, konstitusi biasanya juga mengandung ketentuan mengenai perubahan konstitusi itu sendiri, yang kemudian prosedurnya dibuat sedemikian rupa sehingga perubahan yang terjadi adalah benar-benar aspirasi

rakyat dan bukan berdasarkan keinginan semena-semena dan bersifat sementara ataupun keinginan dari sekelompok orang belaka.

Pada dasarnya ada dua macam sistem yang lazim digunakan dalam praktek ketatanegaraan di dunia dalam hal perubahan konstitusi.

Sistem yang pertama, adalah bahwa apabila suatu konstitusi di ubah, maka yang akan berlaku adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan (penggantian konstitusi). Sistem ini dianut hampir semua negara didunia.

Sistem yang kedua, ialah bahwa apabila suatu konstitusi diubah, maka konstitusi yang lama tetap berlaku.

Perubahan terhadap konstitusi tersebut merupakan amandemen dari konstitusi yang asli tadi. Dengan perkataan lain, amandemen tersebut merupakan atau menjadi bagian dari konstitusinya. Sistem ini dianut oleh Amerika Serikat.

Menurut C.F Strong ada empat macam prosedur perubahan konstitusi¹²:

1. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif, akan tetapi dilaksanakan menurut pembatasan-pembatasan tertentu, perubahan ini terjadi melalui tiga macam kemungkinan.

Pertama, untuk mengubah konstitusi, sidang pemegang kekuasaan Legislatif harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya sejumlah anggota tertentu (kuorum) yang ditentukan secara pasti.

¹² C.F Strong, *Modern Political Constitution*, Sidwig & Jackson Limited, london, 1963 dalam buku Morrisian, *Hukum Tata Negara Era Reformasi*, Op.,cit. hal. 16

Kedua, untuk mengubah konstitusi maka lembaga perwakilan rakyat harus dibubarkan terlebih dahulu dan kemudian diselenggarakan pemilihan umum. Lembaga perwakilan rakyat yang diperbaharui inilah yang kemudian melaksanakan wewenangnya untuk mengubah konstitusi.

Ketiga, adalah cara yang terjadi dan berlaku dalam sistem majelis dua kamar. Untuk mengubah konstitusi, kedua kamar lembaga perwakilan rakyat harus mengadakan sidang gabungan. Sidang gabungan inilah, dengan syarat-syarat seperti dalam cara pertama, yang berwenang mengubah konstitusi.

2. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui suatu referendum. Apabila ada kehendak untuk mengubah konstitusi maka lembaga negara yang diberi wewenang untuk itu mengajukan usul perubahan kepada rakyat melalui suatu referendum atau plebisit. Usul perubahan konstitusi yang dimaksud disiapkan lebih dahulu oleh badan yang diberi wewenang untuk itu. Dalam referendum atau plibisit ini rakyat menyampaikan pendapatnya dengan jalan menerima atau menolak usul perubahan yang telah disampaikan kepada mereka. Penentuan diterima atau ditolaknya suatu usul perubahan diatur dalam konstitusi.

3. Perubahan konstitusi yang berlaku pada negara serikat yang dilakukan oleh sejumlah negara bagian. Perubahan konstitusi pada negara serikat harus dilakukan dengan persetujuan sebagian terbesar negara-negara tersebut. Hal ini dilakukan karena konstitusi dalam negara serikat dianggap sebagai perjanjian antara negara-negara bagian. Usul perubahan konstitusi

mungkin diajukan oleh negara serikat, dalam hal ini adalah lembaga perwakilannya, akan tetapi kata akhir berada pada negara-negara bagian. Disamping itu, usul perubahan dapat pula berasal dari negara-negara bagian.

4. Perubahan konstitusi yang dilakukan dalam suatu konvensi atau dilakukan oleh suatu lembaga negara khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan. Cara ini dapat dijalankan baik pada negara kesatuan ataupun negara serikat. Apabila ada kehendak untuk mengubah konstitusi, maka sesuai ketentuan yang berlaku, dibentuklah suatu lembaga negara khusus yang tugas serta wewenangnya hanya mengubah konstitusi. Usul perubahan dapat berasal dari pemegang kekuasaan perundang-undangan dan dapat pula berasal dari lembaga khusus tersebut. Apabila lembaga negara khusus dimaksud telah melaksanakan tugas serta wewenang sampai selesai, dengan sendirinya lembaga itu bubar.

Hans Kelsen mengatakan bahwa konstitusi asli dari suatu negara adalah karya para pendiri negara tersebut. Dan ada beberapa cara perubahan konstitusi menurut Kelsen yaitu¹³:

1. Perubahan yang dilakukan diluar kompetensi organ legislatif biasa dan dilimpahkan kepada sebuah konstituen, yaitu, organ khusus yang hanya kompeten untuk mengadakan perubahan-perubahan konstitusi.

¹³ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press, dalam buku Morrisson, *Hukum Tata Negara Era Reformasi*, hal. 17

2. Dalam sebuah negara federal, suatu perubahan konstitusi bisa jadi harus disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari sejumlah negara anggota tertentu.

Miriam Budiardjo mengemukakan adanya empat macam prosedur perubahan konstitusi¹⁴ :

1. Sidang badan legislatif ditambah beberapa syarat misalnya ketentuan kuorum dan jumlah minimum anggota badan legislatif untuk menerima perubahan.

2. Referendum atau plebisit, contoh: Swiss dan Amerika

3. Negara-negara bagian dalam suatu negara federal harus menyetujui, contoh : Amerika Serikat.

4. Musyawarah khusus (*special convention*) contoh: beberapa negara Amerika Latin.

Dengan demikian apa yang dikemukakan Mirriam Budiardjo pada dasarnya sama dengan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen.

B. *Sistem Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945*

1. Hasil Kuantitatif Amandemen.

Bangsa Indonesia sebenarnya telah memiliki konstitusi sejak pra kemerdekaan, yaitu pada masa pendudukan Jepang. Konstitusi yang pertama adalah hukum dasar yang disahkan oleh BPUPKI. Kemudian pada tanggal 18 agustus 1945 satu hari setelah pernyataan Kemerdekaan, PPKI

¹⁴ Mirriam Budihardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1984.

membentuk Undang-Undang Dasar yang diberi nama : Undang-undang Dasar Republik Indonesia (yang kemudian disebut dengan UUD 1945). Pada tahun 1949, UUD 1945 diganti dengan Konstitusi RIS dan satu tahun kemudian diganti dengan UUD Sementara 1950. Beberapa tahun kemudian UUDS itu diganti dengan UUD Sementara 1950. Beberapa tahun kemudian UUDS itu diganti dengan UUD 1945 melalui keputusan presiden yang dikenal Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dengan demikian, konstitusi Indonesia yang berlaku hingga sekarang ini adalah UUD 1945 atau dapat juga disebut “ UUD dekrit 1959 ”. Konstitusi inilah yang mengalami amandemen.

Amandemen UUD 1945 sebagai amanat reformasi pada akhirnya dapat dituntaskan dalam perubahan keempat dengan nama resmi Undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis UUD 1945). Perubahan empat kali UUD 1945 itu dapat diperinci sebagai berikut.

1. Perubahan pertama UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 19 oktober Tahun 1999, berhasil di amandemen 9 pasal¹⁵ .
2. Perubahan kedua UUD 1945 yang di tetapkan pada tanggal 19 agustus 2000 telah di amandeman sebanyak 25 pasal.
3. Perubahan ketiga UUD1945 yang ditetapkan pada tanggal 9 november tahun 1999 berhasil di amandemaen sebanyak 23 pasal.

¹⁵ Sekretariat MPR, *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945*, Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR,2002,hlm.25-27

4. Perubahan UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002 ini telah berhasil di amandemen sebanyak 13 pasal serta 3 pasal Aturan peralihan dan 2 pasal Aturan Tambahan¹⁶.

Jadi jumlah total pasal UUD 1945 hasil perubahan pertama sampai keempat itu adalah 75 pasal, namun demikian jumlah nomor pasalnya tetap sama yaitu 37 (tidak termasuk Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan). Hal ini karena cara penulisan nomor pasal itu dilakukan dengan menambah huruf (A, B, C dan seterusnya) setelah nomor angkanya. Kondisi semacam inilah yang menjadikan sistematika amandemen UUD 1945 tidak teratur. Dari jumlah 75 pasal yang berhasil di amandemen tersebut ternyata hanya satu pasal yang di putuskan melalui mekanisme pengambilan suara secara voting yaitu Pasal 2 Ayat (1)¹⁷, selebihnya diputuskan secara mufakat. Rumusan rancangan Pasal 2 Ayat (1) yang di voting tersebut terdiri dari dua alternatif yaitu sebagai berikut¹⁸ :

Alternatif 1 : Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang di pilih melalui pemilihan umum ditambah dengan Utusan Golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya di atur oleh undang-undang.

¹⁶ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Putusan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia, Sidang Tahunan MPR RI*, Tahun 2002, hal. 7-12.

¹⁷ Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 Perubahan Keempat berbunyi :”Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.

¹⁸ Lihat buku Keempat Risalah Rapat Paripurna MPR Ke-1 s/d 7 Tanggal 1 s/d 11 Agustus 2002, Masa Sidang tahunan Tahun 2002, hal. 423.

Alternatif 2 : Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan di atur lebih lanjut dengan undang-undang.

Hasil voting atas rancangan Pasal 2 Ayat (1) yang terdiri dari dua :

Tabel . I

Hasil voting Pasal 2 Ayat (1) perubahan keempat UUD 1945
Sidang Tahunan MPR 2002

No	Fraksi di MPR	Setuju Alternatif Pertama	Setuju Alternatif Kedua	Absen	Total
	PDI Perjuangan	64	80	2	146
	Golkar	1	126	0	127
	Utusan Golongan	55	1	0	56
	PPP	0	58	0	58
	Utusan Daerah	2	52	0	54
	PKB	0	44	0	44
	Reformasi	0	44	0	44
	TNI-POLRI	0	37	0	37
	PBB	0	12	0	12
	KKI	0	9	1	10
	PDU	0	8	0	8
	PDKB	0	4	0	4
	Jumlah suara	122	475	3	600

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa anggota yang hadir berjumlah 600 orang (jumlah anggota MPR ada 700 orang)¹⁹. Sesuai dengan {Pasal 37 UUD 1945, maka jumlah 600 anggota yang hadir ini dinilai telah memenuhi kuorum, bahkan telah melebihi minimal jumlah kuorum, yaitu 2/3 dari 700 anggota dalam 466 anggota. Sementara mengenai keabsahan putusan sesuai Pasal 37 Ayat (2) harus didukung 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. Jadi sama dengan 2/3 kali 600 jumlah suara yang hadir yaitu 400 anggota. Dengan demikian alternatif kedua yang didukung oleh 475 suara telah melebihi jumlah minimal suara yang diperlukan untuk sahnya suatu putusan.

Dengan perubahan-perubahan tersebut maka jumlah ketentuan atau ayat lama yang masih tetap dipertahankan sesuai dengan naskah asli UUD 1945 tinggal 23 ayat dari jumlah seluruhnya yaitu 71 ayat asli; atau dengan kata lain, persentase ayat yang masih tersisa adalah 16,33 %.

Ketentuan-ketentuan atau ayat-ayat yang masih tetap dipertahankan sesuai naskah aslinya adalah :

Pasal 1 ayat (1); Pasal 4 ayat (1) dan (2); Pasal 5 ayat (2); Pasal 6 ayat (10); Pasal 12; Pasal 13 ayat (1); Pasal 21 ayat (2); Pasal 22 ayat (1),(2) dan (3); Pasal 26 ayat (1); Pasal 27 ayat (1) dan (2); Pasal 28; Pasal 29 ayat (1) dan (2); Pasal 33 ayat (1), (2) danj (3), Pasal 34 ayat (1), Pasal 35, serta Pasal 36.

¹⁹ Umar Basalim, *Pro-kontra Piagam jakarta di era Reformasi*, Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, Cet. I,2002, hal. 176. lihat juga KOMPAS 31 Juli 2000.

Jumlah bab-nya juga mengalami penambahan dari 16 Bab menjadi 21 Bab, tetapi nomor angka bab itu juga tetap sama jumlahnya yaitu 16 bab, karena penambahan bab itu dilakukan dengan cara menambah huruf (A dan B) setelah nomor angka, seperti tergambar dalam Tabel berikut :

Tabel II²⁰ :

Bab-Bab UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan.

No.	Bab Lama	Judul Bab Sebelum Perubahan	Bab Baru	Judul Bab Setelah Perubahan
1.	I	Bentuk dan Kedaulatan	I	Tetap
2.	II	MPR	II	Tetap
3.	III	Kekuasaan Pemerintahan Negara	III	Tetap
4.	IV	Dewan Pertimbangan Agung	IV	Dihapus
5.	V	Kementrian Negara	V	Tetap
6.	VI	Pemerintah Daerah	VI	Tetap
7.	VII	Dewan Perwakilan Rakyat	VII	Tetap
8.			VII A	Dewan Perwakilan Daerah
9.			VII B	Pemilihan Umum
10.	VIII	Hal Keuangan	VIII	Tetap
11.			VIII A	Badan Pemeriksa Keuangan

²⁰ Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011.

12.	IX	Kekuasaan Kehakiman	IX	Tetap
13.			IX A	Wilyah Negara
14.	X	Warga Negara	X	Warga Negara dan Penduduk
15.			XA	Hak Asasi Manusia
16.	XI	Agama	XI	Tetap
17.	XII	Pertahanan Negara	XII	Pertahanan Dan Keamanan Negara
18.	XIII	Pendidikkan	XIII	Pendidikkan dan Kebudayaan
19.	XIV	Kesejahteraan Sosial	XIV	Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial
20.	XV	Bendera dan Bahasa	XV	Bendera, Bahasa, Lambang Negara, serta Lagu kebangsaan
21.	XVI	Perubahan UUD	XVI	Tetap
	16		21	

Sumber : Penulis

Tabel di atas menggambarkan bahwa UUD 1945 yang semula berisi 16 judul Bab kemudian ditambah lagi 5 judul Bab dan dicabut 1 judul bab, sehingga setelah perubahan tersebut jumlah judul bab nya menjadi 21. Judul Bab yang dicabut itu hanya satu yaitu Dewan Pertimbangan Agung. Sementara substansi yang mengatur dewan pertimbangan yang memberikan

nasehat dan pertimbangan kepada presiden tetap diatur dalam Psal 16, akan tetapi bukan lagi merupakan lembaga tinggi negara seperti sebelumnya.

2. Pokok-Pokok Ketentuan Hukum Hasil Amandemen

Apabila dilihat dari segi substansi materinya secara keseluruhan, maka perubahan UUD 1945 ini dapat dikelompokkan ke dalam tiga macam, yaitu :

1. Penghapusan atau pencabutan beberapa ketentuan;
2. Menambah ketentuan atau lembaga baru; dan
3. Modifikasi terhadap ketentuan atau lembaga lama

a. Ketentuan yang Dicabut

Beberapa ketentuan Hukum yang dicabut oleh perubahan UUD 1945 antara lain :

(1).Kekuasaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dengan kewenangan meminta pertanggungjawaban presiden dan penyusunan Garis Besar Haluan Negara. Dengan pencabutan kekuasaan ini posisi MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi sebagai lembaga tinggi negara yang berkedudukan sejajar dengan lembaga tinggi lainnya seperti Presiden, Mahkamah Agung, dan Dewan Perwakilan Rakyat.

(2).Kekuasaan presiden yang menyangkut pembentukan Undang-Undang. Kekuasaan pembentukan undang-undang ini berdasarkan Pasal 20 perubahan pertama UUD 1945, tidak lagi dipegang presiden, melainkan dipegang oleh Dewan Perwakilan rakyat. Demikian juga kewenangan presiden dalam hal pengangkatan dan penerimaan duta negara lain serta

pemberian amnesti dan abolisi. Kewenangan-kewenangan tersebut tidak lagi merupakan hak prerogratif presiden, tetapi harus atas pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

(3).Penjelasan UUD 1945. Sebenarnya secara eksplisit tidak ada ketentuan yang mengatur tentang keberlakuan penjelasan dalam pasal-apasal UUD 1945. namun secara *de facto* penjelasan itu sudah ada setelah enam bulan pengesahan Undang-undang dasar tersebut oleh Panitia Persiapan kemerdekaan Indonesia tanggal 18 Agustus 1945 dan secara resmi dicantumkan dalam lampiran Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945. Oeh karena itu, pasal yang meniadakan penjelasan itu juga tidak secara langsung menyebutkan bahwa penjelasan dicabut . Jadi rumusan pasal itu sangat tepat.

b. Ketentuan dan Lembaga Baru

Ketentuan atau lembaga baru yang diatur daam perubahan UUD 1945, dapat disebut di sini antara lain :

1. Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Diatur dalam Pasal 22 C dan 22 D UUD 1945 perubahan ketiga.
2. Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24 C UUD 1945 perubahan ketiga.
3. Komisi Yudisial, diatur dalam Pasal 24B UUD 1945 perubahan ketiga.

4. Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilihan umum diatur langsung dalam bab baru (VIIB) UUD 1945 Pasal 22 E, sebelumnya diatur dalam Undang-Undang.

5. Bank sentral yang sebelumnya hanya diatur dalam undang-undang, sekarang diatur dalam Pasal 23 D UUD 1945 perubahan keempat.

c. Ketentuan dan Lembaga yang Dimodifikasi

Ketentuan-ketentuan yang merupakan modifikasi atas ketentuan atau lembaga lama yang diatur dalam perubahan UUD 1945 dapat disebut di sini antara lain :

(1) Reposisi MPR yang merupakan modifikasi dari MPR lama, diatur dalam pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Perubahan ke-empat, Mengenai reposisi majelis ini akan diuraikan di bawah.

(2) Pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat, yang sebelumnya dipilih oleh MPR, diatur dalam Pasal 6A UUD 1945 perubahan ketiga.

(3) Pemilihan Kepala pemerintahan Daerah secara demokratis, yang sebelumnya diusulkan oleh DPRD kepada presiden.

(4) Ketentuan Hak asasi manusia sebagai penambahan dari ketentuan hak asasi lama, diatur dalam Pasal 28A sampai dengan 28J UUD 1945 perubahan kedua.

(5) Usul perubahan Undang-Undang Dasar dan pembatasan perubahan atas negara kesatuan, merupakan penambahan tata cara perubahan Undang-Undang Dasar, diatur dalam ayat (1) dan (5) Pasal 37 UUD 1945 perubahan ke-empat.

3. Tinjauan Beberapa Ketentuan Hukum Baru Dalam UUD 1945 Setelah Diamandemen

Dengan adanya ketentuan-ketentuan baru seperti disebut diatas, maka dapat dikatakan bahwa bangsa Indonesia telah melakukan suatu perubahan yang fundamental, suatu terobosan baru dibidang ketatanegaraan menuju kepada suatu negara yang demokratis. Untuk lebih mengetahui bagaimana isi ketentuan-ketentuan tersebut, secara singkat akan dilakukan tinjauan terhadapnya. Mengingat banyaknya materi yang diatur dalam ketentuan-ketentuan diatas maka dalam tinjauan ini hanya dibatasi pada beberapa hal saja yang penulis anggap penting antara lain: Reposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat, Kekuasaan membentuk undang-undang yang merupakan representatif kekuasaan legislatif; Kekuasaan presiden yang menjalankan kekuasaan eksekutif; serta Kekuasaan Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial yang melaksanakan kekuasaan yudikatif.

a. Reposisi MPR

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia dalam sidang tahunan 2002 telah melakukan langkah bijak dengan mengubah

posisinya yang semula sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang sepuh kedaulatan rakyat, menjadi lembaga tinggi biasa. Anggota MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Yang dipilih melalui pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah ini dapat dipandang sebagai pengganti “Utusan daerah” yang dikenal dalam naskah asli UUD 1945 selain utusan golongan dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang minimal satu kali dalam lima tahun. Kewenangan MPR yaitu :

- 1) mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar ;
- 2) melantik presiden dan/atau wakil presiden ;
- 3) memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-undang Dasar ;
- 4) memilih presiden dan wakil presiden pengganti ditengah jalan ;

Kewenangan MPR tersebut sekilas nampak tidak ada perbedaan dengan kewenangan yang dimilikinya menurut naskah asli UUD 1945, namun jika dilihat dari sisi perbandingan antara rumusan Pasal 1 ayat (2) naskah asli dan naskah baru UUD 1945 perubahan ketiga, maka akan jelas ditemukan bahwa telah terjadi pengurangan kekuasaan MPR, yaitu yang semula berdasarkan naskah asli adalah sebagai pelaksana pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya, maka setelah amandemen ketiga, tidak ada lagi sebagai pelaksana pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya. Pengurangan kewenangan majelis oleh dirinya sendiri itu membantah pihak

yang ragu jika perubahan undang-undang dasar diserahkan oleh parlemen (majelis) seperti telah disinggung di atas. Kemudian, untuk memberhentikan presiden dan atau wakil presiden, MPR tidak bisa lagi bertindak sendiri seperti yang pernah terjadi dalam kasus pemberhentian Presiden Soekarno tahun 1965 dan Presiden Abdurrahman Wahid tahun 2001, tetapi harus melibatkan lembaga baru yang bernama Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi inilah yang akan menentukan apakah presiden dan/atau wakil presiden benar-benar telah melanggar hukum atau tidak. Dengan ketentuan demikian, posisi presiden menjadi semakin kuat, karena interpretasi atau penafsiran atau penentuan apakah presiden dan/atau wakil presiden melanggar hukum, akan tergantung kepada keputusan Mahkamah Konstitusi dengan jumlah anggota 9 orang yang tiga orang di antaranya diajukan oleh presiden.

Jika oleh Mahkamah Konstitusi, Presiden dan/atau Wakil Presiden diputuskan tidak melakukan pelanggaran hukum yang dituduhkan itu, maka MPR tidak berwenang memberhentikan yang bersangkutan.

Dengan meninjau posisi dan kewenangan MPR seperti dirumuskan di atas, dapat dikatakan bahwa kekuasaan MPR telah banyak berkurang.

Persoalan yang dapat muncul di kemudian hari adalah apabila misalnya, Mahkamah Konstitusi memutuskan Presiden dan atau Wakil Presiden melanggar hukum, namun MPR ternyata tidak berhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Kasus demikian kemungkinan bisa saja

terjadi mengingat MPR adalah lembaga politik dan dalam pengambilan keputusan dapat berdasarkan suara terbanyak, bukan berdasarkan objektivitas hukum. Sebagai perbandingan dapat dilihat kasus “Monica Lewinsky,” yang berlanjut dengan proses impeachent terhadap Presiden Amerika Bill Cliton. Peradilan Impeachment yang dilakukan oleh Konggres akhirnya membebaskan Cinton karena suara yang dibutuhkan (yaitu 2/3 dari anggota konggres) untuk menyatakan Clinton bersalah tidak terpenuhi.

b. Kekuasaan Membentuk Undang-Undang

Seperti telah disinggung di atas, UUD 1945 perubahan pertama menentukan, Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sebelumnya menurut naskah asli Undang-Undang Dasar itu, kewenangan ini dipegang oleh presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat . Dengan demikian, telah terjadi pergeseran kewenangan legislasi dari presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Selain memiliki fungsi legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat juga memiliki fungsi anggaran dan pengawasan. Sementara presiden diberi kewenangan mengajukan rancangan undang-undang. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

Rancangan Undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden untuk menjadi Undang-undang, tidak lagi

bersifat final tetapi dapat diuji material (*judicial review*) oleh Mahkamah Konstitusi atas permintaan pihak tertentu. Dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 perubahan ketiga antara lain disebutkan, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat tetap untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Mahkamah Konstitusi ini harus sudah dibentuk pada tanggal 17 Agustus 2003, dan sebelum dibentuk segala kewenangan dilakukan oleh Mahkamah Agung (Aturan Peralihan Pasal III).

Dengan ketentuan-ketentuan baru yang mengatur kekuasaan membentuk undang-undang di atas, maka yang perlu digaris bawahi di sini adalah suatu kenyataan bahwa pengesahan rancangan Undang-undang menjadi Undang-undang bukan merupakan sesuatu yang telah final. Undang-undang tersebut masih dapat dipersoalkan oleh masyarakat yang merasa akan dirugikan jika Undang-undang itu jadi dilaksanakan, atau oleh segolongan masyarakat dinilai bahwa undang-undang itu bertentangan dengan norma hukum yang ada di atasnya (UUD).

c. Kekuasaan Presiden

Sebagaimana telah disebutkan di atas, kekuasaan presiden oleh amandemen UUD 1945 banyak dikurangi. Sebagai contoh dapat disebutkan di sini antara lain :

1). Hakim agung tidak lagi diangkat oleh presiden melainkan diajukan oleh Komisi Yudisial untuk diminta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya ditetapkan oleh Presiden.

2). Demikian juga anggota Badan Pemeriksa Keuangan tidak lagi diangkat oleh presiden tetapi dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh presiden.

3). Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses pengangkatan Panglima Tentara Nasional dan Kepala Polri Republik Indonesia. Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pengangkatan pejabat-pejabat tersebut mencerminkan suatu mekanisme ketatanegaraan yang mengarah kepada keseimbangan dan demokratisasi.

4). Rancangan Undang-undang yang telah dibahas dan disetujui bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden apabila dalam waktu 30 hari semenjak Rancangan Undang-undang tersebut disetujui tidak disahkan oleh Presiden, maka Rancangan Undang-undang tersebut sah menjadi Undang-undang dan wajib diundangkan. Jadi persetujuan atau pengesahan atas Rancangan Undang-undang menjadi Undang-undang oleh Presiden tidak mutlak.

Namun demikian di sisi lain posisi Presiden semakin kuat karena ia tidak akan mudah dijatuhkan (diberhentikan) oleh MPR, meskipun ia berada dalam kondisi berbeda pandangan dalam penyelenggaraan pemerintahannya dengan “parlemen” (Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan

Daerah). Selama Presiden tidak diputus telah melanggar hukum oleh Mahkamah Konstitusi, maka posisi presiden akan aman, selain itu, presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR karena presiden dipilih langsung oleh rakyat. Sesungguhnya posisi presiden sulit dijatuhkan, namun untuk posisi pembantunya (menteri-menteri) akan mudah “diganggu” apabila Presiden hanya didukung oleh minoritas parpol (fraksi) di parlemen.

Memang MPR masih dapat menghentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya atas usul Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 7A) namun, hal ini sangat tergantung kepada keputusan Mahkamah Konstitusi karena menurut Pasal 7B nya, usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan rakyat kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa presiden dan/atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran hukum. Pelanggaran hukum ini berupa :

- 1) Pengkhianatan terhadap negara,
- 2) Korupsi, penyuapan,
- 3) Tindak pidana berat lainnya, atau
- 4) Perbuatan tercela,dan/atau
- 5) Pendapat bahwa presiden dan/atau wakil presiden.

Jadi putusan Mahkamah Konstitusi tersebut semata-mata atas dasar pertimbangan hukum.

MPR juga dapat memilih Presiden dan Wakil Presiden pengganti apabila terdapat kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden pengganti apabila terdapat kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden di tengah masa jabatannya secara bersamaan (Pasal 8 ayat 3). Persoalannya di sini adalah pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden pengganti yang dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut. Apakah ia akan bertanggung jawab kepada rakyat atau kepada MPR yang telah memilih dan mengangkatnya. Ketentuan ayat (3) ini menurut Ismail Suny, menunjukkan bahwa MPR tidak konsisten dengan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Sebaiknya dalam hal ini perlu dikaitkan dengan sisa masa jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden itu. Misalnya Majelis boleh memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti apabila sisa jabatan tersebut tinggal 12 bulan atau kurang. Jadi apabila sisa masa jabatan itu masih lama, lebih dari 12 bulan, maka sebaiknya pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti itu diserahkan kembali kepada rakyat. Dengan demikian kewenangan MPR memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti itu hanya bersifat sementara dan semata-mata karena pertimbangan teknis.

c. *Kekuasaan Kehakiman*

Kekuasaan kehakiman menurut naskah asli UUD 1945 dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Badan Kehakiman. Setelah amandemen kekuasaan

kehakiman ini dilakukan, selain yang disebutkan di atas, juga dilakukan oleh Mahkamah konstitusi.

Dengan amandemen UUD 1945 posisi hakim agung menjadi kuat karena mekanisme pengangkatan hakim agung diatur sedemikian rupa dengan melibatkan tiga lembaga yaitu :

- 1). Dewan Perwakilan Rakyat.
- 2). Presiden.
- 3) Komisi Yudisial.

Komisi Yudisial ini merupakan lembaga baru yang memang sengaja dibentuk untuk menangani urusan yang terkait dengan pengangkatan hakim agung serta menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim. Anggota Komisi Yudisial ini diangkat dan diberhentikan oleh presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

B. Metode Perubahan Konstitusi

a. Jalur Perubahan Konstitusi

George Jellinek membedakan dua jalur perubahan konstitusi yaitu melalui cara : *Pertama*, yang disebut “*verfassungs-anderung*”, yakni cara perubahan konstitusi yang dilakukan dengan sengaja dengan cara yang ditentukan dalam konstitusi. *Kedua*, melalui prosedur yang disebut *verfassungs-wandelung*’ yakni perubahan konstitusi yang dilakukan tidak berdasarkan cara

formal yang ditentukan dalam konstitusi sendiri, melainkan melalui jalur istimewa seperti, revolusi, kudeta (*coup d'état*) dan konvensi.

Sementara sistem yang dianut oleh negara-negara dalam mengubah konstitusinya dapat digolongkan ke dalam dua sistem perubahan.

Pertama, apabila suatu konstitusi diubah, maka yang akan berlaku adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan, sehingga tidak ada kaitannya lagi dengan konstitusi lama. Sistem ini masuk ke dalam kategori *constitutional reform* (pembaharuan konstitusi). Sistem ini dianut oleh hampir semua negara di dunia, diantaranya adalah Belanda, Jerman, dan Perancis.

Kedua, sistem perubahan konstitusi, dimana konstitusi yang asli tetap berlaku, sementara bagian perubahan atas konstitusi tersebut merupakan adendum atau sisipan dari konstitusi asli tadi. Atau dengan kata lain, bagian yang diamandemen merupakan bagian dari konstitusinya. Jadi antara bagian perubahan dan bagian konstitusi aslinya masih terkait. Keberlakuan konstitusi dengan sistem perubahan ini pun masih didasarkan kepada saat berlakunya konstitusi yang lama, sehingga nilai-nilai lama dalam konstitusi asli yang belum diubah masih tetap eksis. Sistem perubahan ini dianut oleh negara Amerika Serikat, dengan istilah populernya adalah "*Amandement*". Dengan sistem amandemen ini Konstitusi Amerika Serikat yang telah diamandemen sebanyak 27 kali menjadi konstitusi tertua di dunia yang hingga kini masih berlaku.

Tingkat Kesulitan Perubahan Konstitusi

Dilihat dari segi tingkat kesulitannya, perubahan konstitusi dapat diklasifikasikan menjadi dua bagian yaitu : 1) konstitusi rigid; 2). Konstitusi fleksibel. Beberapa konstitusi yang berlaku di negara-negara adalah konstitusi yang rigid. Hanya negara Inggris dan Selandia Baru yang menggunakan konstitusi fleksibel, karena perubahan konstitusi dilakukan seperti mengubah undang-undang biasa.

Perubahan Konstitusi di Berbagai Negara

Menurut C.F Strong secara teori cara perubahan konstitusi dibagi ke dalam empat kategori yaitu :

- 1). Melalui parlemen ;
- 2). Referendum ;
- 3). Persetujuan negara bagian dan ;
- 4) Konvensi atau lembaga khusus.

Pandangan Strong itu dilakukan oleh beberapa negara, sebagai contoh di Republik Cina pengesahan akhir perubahan konstitusi ada di tangan parlemen dengan dukungan suara $\frac{2}{3}$ anggota konggres rakyat nasional. Di Perancis dan Swiss pengesahan perubahan konstitusi melalui referendum. Sementara pengesahan amandemen konstitusi Amerika Serikat di samping harus didukung oleh $\frac{3}{4}$ anggota kongres juga harus mendapat persetujuan negara-negara bagian. Cara perubahan yang melalui konvensi dilakukan di negara Argentina. Dan cara perubahan yang melalui panitia khusus

dilakukan di negara Belanda, namun pengesahan perubahan konstitusi tetap harus melalui parlemen. Panitia khusus itu dibentuk berdasarkan hasil pemilu.

Sementara konstitusi Srilangka tahun 2000 menggunakan cara gabungan parlemen dan referendum, yakni untuk amandemen pasal-pasal khusus seperti religi dilakukan melalui referendum, sedang pasal-pasal lainnya melalui parlemen. Cara lainnya adalah seperti yang terjadi di kerajaan Kuwait. Menurut konstitusi Kuwait rajalah satu-satunya organ yang berwenang mengesahkan perubahan konstitusi sedangkan parlemen hanya diberikan kewenangan dalam proses perumusan ataupun inisiatif perubahan konstitusi itu.

BAB IV

SISTEM PEMERINTAHAN

Pada garis besarnya sistem pemerintahan yang berlaku pada negara-negara demokrasi adalah sistem parlementer atau sistem presidensiil. Namun di antara kedua sistem ini masih terdapat beberapa bentuk lainnya sebagai variasi yang disebabkan situasi dan kondisi yang berbeda yang melahirkan bentuk-bentuk semu (quasi). Bentuk-bentuk semu inilah memiliki kemiripan dengan salah satu dari kedua sistem tersebut sehingga disebut dengan quasi parlementer atau quasi presidensiil.

A. Sistem Pemerintahan Parlementer

Dalam bentuk pemerintahan seperti ini, eksekutif dan legislatif saling tergantung satu sama lain. Eksekutif terdiri dari raja atau presiden yang disebut Kepala Negara dan kabinet yang dipimpin oleh Perdana menteri atau Kanselir. Raja atau presiden sebagai kepala negara tidak dapat diganggu gugat. Kabinet sebagai pelaksana tugas-tugas eksekutif tunduk dan bertanggung jawab kepada parlemen, karena biasanya kabinet dipilih oleh parlemen atau dibentuk oleh partai mayoritas di parlemen. Jika tidak ada partai mayoritas maka beberapa partai berkoalisi sehingga mendapat dukungan lebih dari separuh anggota parlemen untuk membentuk kabinet.

Masa jabatan kabinet tergantung pada parlemen, artinya jika suatu kabinet tidak mendapat kepercayaan dari parlemen (mosi tidak percaya) maka kabinet akan jatuh. Jika hal ini terjadi maka kepala negara menunjuk

ketua partai oposisi untuk membentuk kabinet baru atau dapat juga Perdana Menteri yang dimosi mohon kepada Raja atau Presiden untuk membubarkan Parlemen dan segenap menyelenggarakan pemilihan umum. Jadi dapat dikatakan bahwa masa kerja kabinet selain ditentukan oleh konstitusi juga tergantung dari dukungan parlemen.

B.Sistem Pemerintahan Presidensiil

Sistem ini menganut azas *trias politica* klasik yang memegang teguh keseimbangan (*check and balances*) di antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Menurut sistem ini, Presiden adalah kepala eksekutif yang dipilih oleh rakyat. Presiden membentuk kabinet dan menteri-menteri bertanggung jawab kepada presiden. Parlemen tidak dapat memberhentikan presiden begitu pula sebaliknya. Presiden sama sekali terpisah dari badan legislatif dan tidak boleh mempengaruhi organisasi dan penyelenggaraan parlemen.

Amerika Serikat (AS) merupakan negara yang dianggap menerapkan sistem pemerintahan presidensiil murni ini, sehingga sistem ini sering juga disebut dengan sistem pemerintahan ala Amerika Serikat. Rancangan Undang-undang dibuat oleh kongres dan diajukan kepada Presiden untuk disahkan. Jika presiden menolak maka ia dapat mengembalikan Rancangan Undang-undang itu kepada Kongres. Dalam hal ini, kongres akan melakukan pemungutan suara untuk mendapat dukungan 2/3 suara kongres agar bisa “memaksa” presiden menerima Rancangan Undang-Undang tersebut. jadi pada tahap terakhir presiden harus tunduk kepada

keputusan konggres. Secara sederhana perbedaan antara sistem pemerintahan parlementer dan presidensiil dapat dilihat pada skema berikut :

Skema perbedaan sistem Parlementer dan Presidensiil

No.	Hal	Parlementer	Presidensiil
1.	Kepala Negara	Raja atau Presiden	Presiden
2.	Kepala Pemerintahan	Perdana Menteri	Presiden
3.	Pembuatan Undang-undang	Parlemen	Parlemen
4.	Kepala Negara	Raja, berdasarkan keturunan Presiden; dipilih rakyat	Presiden dipilih rakyat
5.	Kepala Pemerintahan	Dipilih mayoritas parlemen	Dipilih rakyat

Ciri utama dari sistem presidensiil adalah pemisahan cabang-cabang eksekutif dan legislatif dengan kekuasaan eksekutif berada di luar lembaga legislatif. Ini sangat berbeda dengan sistem parlementer yang dicirikan oleh lembaga legislatif sebagai ajang utama penyusunan pemerintahan dan undang-undang. Definisi paling sederhana mengenai perbedaan sistem parlementer dan presidensiil adalah tingkat independensi relatif eksekutif. Pada sistem presidensiil, eksekutif relatif independen dari legislatif. Pada sistem parlementer, terdapat saling ketergantungan dan saling keterkaitan dalam kapasitas-kapasitas legislatif dan eksekutif.

Independensi relatif eksekutif dari legislatif dalam sistem presidensiil dimanifestasikan dalam pemilihan umum secara langsung yang terpisah antara kepala eksekutif (pemerintahan) dan anggota-anggota legislatif. Disamping itu, anggota kabinet tidak merangkap atau tidak harus direkrut dari lembaga legislatif. Pada sistem parlementer, kepala pemerintahan dipilih dari anggota legislatif yang memperoleh dukungan suara mayoritas; demikian juga anggota-anggota kabinet direkrut dari anggota-anggota legislatif.

C. Sistem Pemerintahan Indonesia

Jika kita telah meninjau perbedaan dua sistem pemerintahan antara sistem pemerintahan parlementer dan presidensiil, lantas bagaimanakah halnya dengan sistem pemerintahan di Indonesia sebelum dan sesudah Amandemen UUD 1945?

Patokan utama yang banya dijadikan rujukan untuk menggolongkan sistem pemerintahan Indonesia sebagai sistem pemerintahan preesidensiil adalah ketentuan pasal 4 ayat 1 UUD 1945 yang menyebutkan :”Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.” Ketentuan ini tidak mengalami perubahan pada era reformasi dan menjadi penegasan bahwa presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif.

Pada masa sebelum era reformasi, lembaga legislatif (MPR) secara struktural berada diatas lembaga eksekutif dan yudikatif. Presiden dipilih oleh MPR sebagaimana ketentuan pasal 6 ayat 2 UUD 1945 sebelum

amandemen yang berbunyi :”Presiden dan wakil Presiden dipilih oleh majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak.” Dengan demikian sebelum era reformasi, Presiden tunduk kepada lembaga yang memilihnya yaitu MPR. Pertanggungjawaban Presiden kepada MPR ini merupakan ciri sistem pemerintahan parlementer dan juga kedudukan presiden sebagai mandataris pelaksana Garis-Garis besar Haluan Negara menunjukkan supremasi parlemen atas presiden. Satu-satunya ciri pemerintahan presidensil pada era sebelum reformasi adalah ketentuan mengenai kekuasaan presiden untuk mengangkat serta memberhentikan para menteri yang bertanggung jawab kepadanya²¹.

Jika kita melihat skema perbedaan sistem pemerintahan presidensil dan parlementer tersebut diatas maka pada era sebelum reformasi hanya kekuasaan membentuk kabinet saja yang menjadi ciri sistem pemerintahan presidensil di Indonesia sementara hal lainnya lebih merupakan ciri parlementer misalnya soal pemilihan Kepala Pemerintahan (Presiden), pembagian kekuasaan dan pembuatan undang-undang. Namun demikian sistem pemerintahan sebelum amandemen tetap diklaim sebagai sistem presidensil. Karena itu, beberapa sarjana menyebut sistem pemerintahan seperti ini sebagai Sistem Presidensil tidak murni.

Bagaimanakah sistem pemerintahan di Indonesia setelah amandemen UUD 1945 ? Apakah saat ini sistem pemerintahan Indonesia telah berubah

²¹ UUD 1945 sebelum amandemen Pasal 17.

menjadi sistem pemerintahan Presidensil Murni? Sejak dimulainya Perubahan Konstitusi Indonesia pada Tahun 1999, para penyusun Undang – Undang Dasar di MPR mempunyai komitmen untuk mempertegas sistem presidensil yang dianut UUD 1945. Karena itu, yang dilakukan adalah menyeimbangkan kedudukan dan wewenang lembaga negara dalam kekuasaan eksekutif, legislatif atau yudikatif dalam sistem *checks and balances* yang lebih sepadan.

Perubahan paling penting dalam sistem pemerintahan Indonesia pada era reformasi adalah dilaksanakannya Pemilihan Presiden dan Parlemen secara langsung oleh rakyat. Dalam hal pemilihan anggota parlemen, Amandemen UUD 1945 Pasal 2 ayat (1) menyebutkan: “*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Permusyawaratan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.*” Dalam pemilihan presiden Pasal 6A ayat (1) menyebutkan:” *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*”

Pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat ini makin memperbanyak ciri Indonesia sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensil. Ungkapan “ makin memperbanyak ” sengaja digunakan penulis karena belum seluruh ciri pemerintahan Presidensiil tercakup dalam Amandemen UUD 1945. Satu-satunya ciri presidensiil yang belum dimiliki Indonesia adalah dalam hal pembuatan undang-undang yang

masih harus dilakukan secara bersama antara pihak pemerintah dan parlemen. Dengan demikian, Indonesia belum murni merupakan sistem pemerintahan presidensil tetapi berat ke sistem presidensil atau mendekati sistem ini.

Pada negara dengan sistem presidensil murni yang menganut Trias Politik seperti Amerika Serikat, pembuatan undang-undang merupakan sepenuhnya urusan legislatif, presiden tidak dapat campur tangan dalam membuat undang-undang; presiden hanya menjalankan undang-undang yang dibuat oleh parlemen. Alasan atau logika cara ini adalah agar tidak terjadi kolusi antara keduanya. Jika presiden keberatan, ia hanya dapat melakukan penolakan(veto).

Di Indonesia, kolusi antara pemerintah dan parlemen (legislatif) – misalnya dalam pembahasan Rancangan Undang-Undangnya untuk dijadikan undang-undang sering terdengar. Di tingkat pemerintahan daerah- kolusi antara kepala daerah dengan DPRD- bahkan sudah terungkap secara terang-terangan dan dilakukan secara berjamaah. Ini adalah dampak buruk dari ikut campurnya pemerintah (eksekutif) dalam pembahasan undang-undang.

Perubahan utama dalam hal pembuatan undang-undang dalam Amandemen UUD 1945 adalah dipindahkannya kekuasaan pembuatan Undang-undang dari Presiden kepada DPR. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membuat

Undang-undang.” Sementara Pasal 20 ayat (2) menyebutkan: “Setiap Rancangan Undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.” Dalam UUD 1945 sebelum amandemen kekuasaan membuat Undang-undang ada ditangan presiden sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (1): “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”

Mengapa kekuasaan pembuatan undang-undang ini perlu dipindahkan dari tangan presiden kepada DPR ? Setidaknya ada dua alasan; pertama , pada masa pemerintahan orde baru, pasal 5 ayat 1 UUD 1945 pra-amandemen ditafsirkan sebagai kewenangan presiden untuk membentuk undang-undang dan DPR sekedar menyetujuinya saja, sehingga menimbulkan kesan DPR hanya sekedar lembaga memberi stempel bagi setiap undang-undang yang diajukan pemerintah. Dengan demikian, dipindahkannya kekuasaan pembuatan undang-undang ke tangan DPR merupakan upaya untuk menghapus citra sebagai lembaga stempel tersebut.

Alasan kedua adalah untuk lebih memperkuat kesan presidensiil dalam Amandemen UUD 1945. Rumusan pasal 20 ayat 1 Amandemen UUD 1945 yang menyatakan DPR *memegang kekuasaan membentuk undang-undang* merupakan ciri dari sistem pemerintahan presidensiil. Namun ketentuan ini menjadi kurang berarti dengan adanya ketentuan lain yang menyebutkan bahwa suatu undang-undang hanya akan lahir setelah melalui pembahasan bersama antara presiden dan DPR, dan ini merupakan sistem

parlementer. Dengan demikian sistem pemerintahan menurut versi Amandeman UUD 1945 masih tetap menganut sistem pemerintahan presidensil tidak murni.

BAB V

BENTUK NEGARA

A. Pengertian Bentuk Negara

Setiap negara di dunia memiliki “ nama ” yang biasanya menunjukkan bentuk dari negara yang bersangkutan. Kata “ Republik ” pada “ Republik Indonesia” mengacu kepada bentuk negara Indonesia yang merupakan bentuk Republik. Istilah “ Negara Kesatuan Republik Indonesia” yang di singkat NKRI memberikan pengertian bentuk negara Republik dan susunan negara atau bangunan negara Kesatuan. Para pendiri negara (*founding fathers*) biasanya selalu menemukan bentuk negara yang mereka inginkan yang tercantum dalam Konstitusi atau Undang – Undang Dasar negara tersebut termasuk Indonesia.

Di Indonesia masalah bentuk negara ini diatur dalam Pasal 1 Amandemen UUD 1945 yang terdiri atas tiga ayat. Jumlah ayat pada pasal 1 ini pada awalnya terdiri dari dua ayat namun kemudian ditambah lagi satu ayat melalui perubahan ketiga. Ayat (1) tidak mengalami perubahan sama sekali yang berbunyi “*Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik*”. Sementara rumusan ayat (2) dirubah dari sebelumnya;”*Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukansepenubnya oeh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*”Diubah menjadi:” *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang – Undang Dasar.*”Ayat (3) berbunyi:”*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Ayat terakhir ini sebelumnya merupakan rumusan yang

berasal dari Penjelasan UUD 1945 yang pada saat amandemen dipindahkan ke batang tubuh.

Dengan demikian ketiga ayat tersebut di atas terdapat tiga pengertian atau definisi mengenai Negara Indonesia yaitu :

- Indonesia adalah negara yang berbentuk Republik
- Indonesia adalah negara Kesatuan dan
- Indonesia adalah negara Hukum

Kita akan membahas masing-masing definisi yang diberikan UUD 1945 itu terhadap negara Indonesia.

Mengapa pendiri negara Indonesia memilih bentuk republik ? Dari catatan sejarah diketahui bahwa para pemimpin negara ketika itu sempat mempertimbangkan bentuk negara lainnya selain Republik. Pada masa menjelang Kemerdekaan Indonesia, paham mengenai bentuk negara yang dikenal saat itu terdiri atas dua: bentuk negara *Republik* dan bentuk negara Kerajaan (*Monarki*). Pada rapat Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 10 juli 1945 yang dihadiri para pemimpin Indonesia terungkap bahwa peserta rapat anggota BPUPKI mengajukan beberapa pilihan bentuk negara bagi Indonesia. Berdasarkan pandangan yang dikemukakan peserta rapat, Moh.Yamin menyimpulkan adanya tiga keinginan bagi bentuk negara Indonesia yaitu:

1. Negara Indonesia tidak berbentuk;
2. Negara Indonesia berbentuk Monarki;

3. Negara Indonesia berbentuk Republik;

Menurut salah seorang peserta rapat BPUPKI, Ki Bagus Hadikusumo, kata Republik dan Monarki tidak perlu digunakan. Negara Indonesia tidak harus mengikuti bentuk yang sudah ada yaitu Monarki atau Republik karena akan menimbulkan perdebatan yang panjang. Bahkan menurut Ki Bagus Hadikusumo perkataan Republik atau Monarki itu sudah terselubung setan.

Mereka yang menginginkan bentuk kerajaan berpendapat rakyat jelata hanya mengenal bentuk negara kerajaan alasannya adalah karena wilayah nusantara selama berabad-abad di perintah oleh raja-raja, besar dan kecil. Salah satu peserta rapat bernama Sanusi bahkan menilai bentuk kerajaan memang dipuji oleh agama Islam. Moh. Yamin membentuk negara Republik, salah satu alasannya adalah agar supaya Negara Indonesia diakui dan dihormati oleh dunia Internasional.

Pandangan Moh. Yamin menunjukkan bahwa pemilihan bentuk negara Republik oleh para pendiri negara Indonesia ketika itu antara lain dimaksudkan untuk menunjukkan kepada dunia bahwa Negara Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat atau negara demokrasi.

Perdebatan mengenai bentuk negara ini cukup seru pada rapat BPUPKI dan rapat memutuskan untuk mengadakan pemungutan suara mengenai hal ini.

Hasil pemungutan suara adalah :

Memilih bentuk negara republik	:	55 suara	
Memilih bentuk negara kerajaan	:	6 suara	
Memilih bentuk lain	:	2 suara	
Tidak memilih	:	1 suara	
			+
			<hr style="width: 20%; margin: 0 auto;"/>
	Jumlah	:	64 suara

Dari hasil pemungutan suara sudah terlihat jelas dominasi kehendak pendiri negara kepada bentuk negara dimana kedudukan rakyat diletakkan pada posisi yang berhak menentukan kehendak negara. Bahkan untuk lebih menegaskan sebagai negara demokratis maka pada pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dikatakan: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Keinginan para pendiri negara untuk memilih negara dengan bentuk Republik ini tidak diganggu gugat lagi dan tetap dipertahankan hingga perubahan terakhir Amandemen UUD 1945 (perubahan ke empat).

Kata Republik sendiri adalah istilah yang dipakai ahli filsafat Plato untuk menjelaskan pengertian *representative democracy* yang dipraktikkan dalam pemerintahan *city state* di Yunani dahulu.

B. Negara Republik Vs Kerajaan

Pembagian bentuk negara menjadi Republik dan Kerajaan pertama kali dikemukakan oleh Machiavelli yang menyebutkan bahwa negara itu kalau bukan Republik tentu Kerajaan. Menurut Machiavelli negara merupakan genus sedangkan Republik dan Kerajaan merupakan spesies.

Dalam catatan sejarah dunia, sebagian besar negara di dunia pada awalnya berbentuk kerajaan yang di pimpin seorang raja atau ratu. Pada Zaman pertengahan, kekuasaan raja terkadang sangat absolut sehingga menimbulkan kesewenang-wenangan dan penindasan. Rakyat yang tertindas kemudian melakukan perlawanan, rakyat berusaha menggulingkan raja atau mengurangi kekuasaannya yang sangat besar, maka perlahan-lahan (atau banyak juga secara cepat) rakyat mulai memperoleh kekuasaan yang di salurkan melalui parlemen.

Karena kekuasaan sudah ada di tangan rakyat dan bukan lagi di tangan raja maka bentuk negara juga harus dirubah menjadi republik. Hal ini terlihat misalnya dalam sejarah negara Perancis yang pada awalnya berbentuk kerajaan kemudian berubah menjadi Republik melalui revolusi rakyat. Perubahan negara menjadi Republik di Perancis sekaligus menghapus peran raja dan meniadakan sama sekali sistem kerajaan di negara itu.

Dengan demikian timbul pemahaman ketika itu, bahwa bentuk kerajaan cenderung sewenang-wenang sementara bentuk Republik merupakan bentuk negara yang lebih demokratis karena adanya lembaga

parlemen (rakyat) yang lebih berdaulat. Pengertian bentuk negara Kerajaan dan Republik ini hingga saat ini masih banyak diakui oleh sarjana-sarjana yang berpaham modern termasuk juga oleh pendiri negara Indonesia.

Namun jika saat ini di tanyakan kepada kita apa perbedaan yang bersifat esensi antara bentuk negara Kerajaan dan Republik ? Dan apakah betul saat ini bentuk negara Republik lebih cenderung demokratis dan Kerajaan? Jawabannya ternyata tidak sederhana.

Banyak sarjana yang memberikan definisi mereka masing-masing untuk membedakan antara bentuk negara Kerajaan dan Republik. George Jellinek memberikan ukuran untuk membedakan Kerajaan dan Republik berdasarkan kemauan negara. Jika kemauan negara ditentukan oleh satu orang maka negara itu merupakan negara Kerajaan namun jika kemauan itu ditentukan oleh banyak orang maka negara berbentuk Republik. Paham ini tentu saja tidak dapat diterima lagi saat ini karena pembentukan kemauan negara di Inggris misalnya, tidak ditentukan oleh raja atau ratu lagi tetapi oleh parlemen, dan Inggris adalah negara Kerajaan bukan Republik.

Sarjana lain membedakan Republik dan Kerajaan berdasarkan cara pengangkatan kepala negara. Duguit menyebutkan, apabila kepala negara ditunjuk berdasarkan keturunan yang telah ditetapkan maka disebut Kerajaan apabila bukan disebut Republik. Pendapat ini sudah tidak dapat dipertahankan lagi, karena ada kerajaan yang kepala negaranya diangkat secara bergiliran, misalnya Malaysia.

Hampir seluruh negara dengan bentuk kerajaan saat ini memiliki parlemen dengan kehidupan demokrasi yang berjalan sangat baik seperti Inggris, Belanda, Swedia, Denmark dan lain-lain. Sementara itu banyak negara yang berideologi komunis, yang dinilai banyak kalangan sebagai negara yang anti demokrasi karena hanya memperkenankan satu partai politik, justru menyebut dirinya sebagai Republik.

Dengan demikian pada saat ini sebenarnya sudah tidak terlalu penting lagi membedakan bentuk negara berdasarkan pembagian Republik atau Kerajaan. Bentuk negara Republik atau Kerajaan juga bukan lagi menjadi indikator bahwa negara itu demokratis atau tidak. Singkatnya, tidak ada hubungan antara demokrasi dengan pemilihan bentuk negara Kerajaan atau Republik.

Pembagian bentuk negara ternyata tidak terbatas pada Republik atau Kerajaan saja. Para sarjana memiliki sudut pandang lain dalam memandang bentuk negara. Mereka melihat pembagian bentuk negara menjadi Republik dan Kerajaan ternyata sudah tidak memuaskan lagi untuk zaman sekarang karena sudah sulit untuk membedakankeduanya. Karena itu muncul paham yang membagi bentuk negara menjadi dua bagian yaitu:

1. negara demokrasi
2. negara autokrasi atau diktator

C. Negara Demokrasi Vs Autokrasi

Menurut kata Yunani, *demos* berarti rakyat dan *kratein* berarti pemerintahan dengan demikian demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat. Amandemen UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Pasal 1 ayat (2) Amandemen UUD 1945 menyebutkan *kedaulatan adalah di tangan rakyat* sementara ayat yang sama pada UUD 1945 sebelum perubahan menyebutkan *kedaulatan adalah di tangan rakyat*. Hal ini menegaskan bahwa Indonesia menerapkan prinsip pemerintahan oleh rakyat atau demokrasi.

Namun pada zaman modern ini boleh dikatakan semua negara menyatakan dirinya sebagai negara demokrasi. Lantas apa indikator yang dapat dijadikan acuan suatu negara itu demokratis atau tidak?

Demokrasi yang pertama dikenal adalah demokrasi langsung, dimana keseluruhan warga negara dengan nyata ikut serta dalam permusyawaratan untuk menentukan kebijaksanaan umum atau undang-undang. Pada saat ini, tidak ada negara yang menerapkan demokrasi langsung, karenanya demokrasi tidak langsung merupakan sifat hakiki dari demokrasi modern yang berlaku saat ini.

Hans Kelsen menyebutkan suatu negara yang demokratis harus menjamin kebebasan anggota masyarakatnya dan jika tidak ada kebebasan maka negara itu adalah negara yang bukan demokratis. Demokrasi yang di

kemukakan Hans Kelsen ini sering juga disebut dengan nama demokrasi liberal, yaitu demokrasi yang didasarkan pada kebebasan individu. Karena itu dia membedakan dua macam negara yaitu negara bebas dan negara tidak bebas.

Ciri khas dari negara demokrasi ialah kekuasaan pemerintah yang terbatas dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Cara terbaik untuk membatasi kekuasaan pemerintahan tersebut ialah melalui konstitusi sehingga paham ini sering pula disebut dengan demokrasi konstitusional. Konstitusi akan menjamin hak-hak asasi warga negaranya dan menyelenggarakan kekuasaan negara sedemikian rupa sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan legislatif (parlemen) dan kekuasaan yudikatif (lembaga hukum).

Sarjana lain yaitu M. Carter dan John Hertz menyatakan suatu negara disebut negara demokrasi apabila :

- a. Yang memerintah dalam negara tersebut adalah rakyat
- b. Bentuk pemerintahan yang diselenggarakan kekuasaannya terbatas, yang membiarkan beberapa atau sebagian besar lingkungan hidup individu dan golongan tanpa diatur. Bila lingkungan tersebut dijamin oleh hukum atau dilindungi oleh konvensi terhadap campur tangan pemerintah, maka rezim semacam ini disebut liberal.

Menurut Carter dan Hertz di negara demokrasi penggantian pimpinan dilakukan secara berkala, tertib dan damai melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif.

Bentuk negara autokrasi atau diktator memiliki ciri-ciri yang bertentangan dengan apa yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, Carter dan Hertz sebagaimana dikemukakan di atas. Dalam negara autokrasi anggota masyarakat tidak memiliki kebebasan sebagaimana di negara demokrasi. Pemegang kekuasaan tertinggi berada di tangan satu orang atau satu kelompok orang.

Salah satu negara autokrasi dapat diambil contoh pada negara-negara yang berfaham komunis. Negara-negara komunis itu juga mengklaim melaksanakan demokrasi dalam pemerintahannya sehingga demokrasi di negara komunis sering disebut dengan nama demokrasi proletar, demokrasi marxis komunisme atau demokrasi gaya Soviet sebelum bubar dan terpecah menjadi berbagai negara kecil bekas Soviet.

Menurut Merriam Budiardjo, paham komunis menjadikan negara sebagai alat untuk mencapai tujuan yaitu masyarakat yang makmur secara merata. Karena itu, semua alat negara seperti polisi atau tentara dipakai demi tercapainya komunisme. Hal ini mengakibatkan campur tangan negara yang sangat luas dan mendalam di bidang politik, sosial dan budaya. Misalnya bidang hukum yang di anggap sebagai alat revolusi untuk mencapai

masyarakat komunis. Selanjutnya mekanisme untuk menyelenggarakan sistem politik komunis adalah sebagai berikut:

- a. Sistem satu partai yaitu partai Komunis.
- b. Adanya satu badan tertinggi yang secara formal memegang semua kekuasaan baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif.
- c. Pemilihan umum dilaksanakan untuk memilih calon anggota partai komunis yang mana calon itu ditetapkan oleh Partai Komunis itu sendiri.

Banyak negara yang tidak berpaham komunis namun memiliki bentuk negara autokrasi. Kelompok negara ini tidak termasuk negara komunis yang berdasarkan ajaran marxisme, namun mereka tetap mengklaim melaksanakan demokrasi. Karenanya negara-negara autokrasi saat ini juga memiliki lembaga-lembaga legislatif dan lembaga yudikatif, bahkan juga menyelenggarakan pemilihan umum untuk anggota-anggota legislatifnya.

Sulit untuk menyebutkan satu - persatu contoh dari negara autokrasi modern saat ini karena hampir semua negara sekarang ini menyebutkan dirinya sebagai negara demokrasi, tetapi dapat dirasakan atau diduga bahwa sebagian dari negara-negara di dunia terutama negara-negara sedang berkembang menganut sistem autokrasi dalam pemerintahannya.

Pembuktian yang paling mudah dilakukan untuk menentukan apakah suatu negara masuk dalam kategori negara autokrasi atau demokrasi dalam arti sebenarnya ialah dengan meneliti apakah negara itu melakukan pemilihan umum untuk memilih anggota-anggota parlemennya, kemudian

apakah pemilihan umum tersebut diselenggarakan secara langsung, umum dan bebas.

Jika anggota parlemen tidak dipilih secara langsung, umum dan bebas maka kadar demokrasi di negara tersebut masih kecil sehingga negara tersebut dapat diartikan sebagai negara autokrasi. Apabila jika anggota-anggota parlemennya sama sekali tidak dipilih tetapi ditunjuk maka jelaslah negara itu masuk dalam kategori autokrasi.

Banyak cara yang dilakukan negara berkembang untuk mengisi keanggotaan dalam parlemen baik melalui perwakilan politik, pemilihan dan pengangkatan maupun perwakilan fungsional. Tetapi dari persentase anggota parlemen dapat diukur kadarnya dari demokrasi yang dianut.

Berdasarkan uraian diatas, timbul pertanyaan bagaimanakah bentuk Negara Indonesia berdasarkan paham pembagian bentuk negara demokrasi atau autokrasi ? Bagaimanakah Amademen UUD 1945 mengatur soal ini? Untuk menjawab pertanyaan ini, kita harus kembali pada uraian Hans Kelsen, Carter dan Hertz.

UUD 1945 sebelum amandemen meletakkan seluruh kekuasaan negara di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebagaimana di sebutkan dalam pasal 1 ayat (2): “ Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan di lakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat ”. Prinsip ini di atur sepenuhnya oleh pemerintahan Orde Baru. Salah satu tugas MPR adalah mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.

Pada prakteknya Presiden dan Wakil Presiden yang diangkat oleh MPR itu kemudian memilih sendiri siapa saja yang berhak menjadi anggota MPR. Bagaimana Presiden bisa menentukan anggota MPR ? Sebagai mana ditentukan dalam pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Utusan daerah dan golongan menjadi anggota MPR dengan cara ditunjuk (diangkat) oleh Presiden sebagaimana diatur dalam UU No. 16/1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Sementara anggota DPR sebagian besar dari Golkar yang terus menerus memenangkan pemilu sejak Orde Baru berkuasa. Militer juga memiliki kursi di DPR dengan cara ditunjuk oleh Presiden.

Menurut UUD 1945 sebelum amandemen, pemegang kedaulatan tertinggi adalah MPR namun dalam prakteknya justru presidenlah yang memegang kedaulatan tertinggi itu. Dengan demikian kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan menjadi tidak terbatas. Mengapa hal ini bisa terjadi ? UUD 1945 sebelum perubahan merupakan hukum dasar yang sangat luwes (fleksibel) sehingga dapat ditafsirkan sebagaimana kehendak penguasa. Keadaan ini menyebabkan barbagai undang-undang di bawahnya dapat diatur sedemikian rupa sehingga melenceng dari semangat UUD 1945.

Dengan demikian jelaslah bahwa pada masa pemerintahan Orde Baru, Negara Indonesia tidak termasuk dalam bentuk negara demokrasi

sebagaimana yang di syaratkan Kelsen dan Carter. UUD versi lama juga kurang demokratis karena membentuk MPR sebagai lembaga dengan kekuasaan tertinggi. Di negara demokrasi tidak ada suatu lembaga dengan kekuasaan tertinggi, masing-masing lembaga negara harus berkedudukan sejajar sehingga terjadi *check and balance* dalam penyelenggaraan negara. Penyelenggaraan kekuasaan negara di atur sedemikian rupa sehingga kekuasaan pemerintah diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan kekuasaan yudikatif.

Amandemen UUD 1945 melakukan perubahan dengan menghilangkan peran MPR sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara. Rumusan Pasal 1 ayat 2 kemudian diubah menjadi: ” Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang – Undang Dasar.”

Setelah diamandemen, MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara tetapi menjadi salah satu lembaga tinggi negara. Anggota MPR terdiri dari DPR dan DPD yang dipilih secara langsung melalui pemilu demikian pula dengan presiden. Jika presiden dipandang melakukan kesalahan maka lembaga legislatif tidak dapat secara langsung memberhentikan presiden. DPR harus meminta putusan Mahkamah Konstitusi terlebih dahulu dan jika disetujui barulah presiden dapat diberhentikan. Presiden dan parlemen mempunyai kedudukan yang sejajar sehingga presiden tidak dapat membubarkan parlemen, demikian pula parlemen tidak bisa meminta presiden berhenti.

Sebelum perubahan UUD 1945, dalam hal pemberhentian presiden, DPR hanya bisa mengajukan usulan kepada MPR, kemudian MPR yang memberhentikan presiden. Dengan struktur Amandemen UUD 1945, Indonesia memiliki struktur ketatanegaraan yang baru yang tidak memungkinkan hal semacam itu terjadi. Masa jabatan Presiden sudah pasti. Jadi dengan ketentuan Presiden memerintah lima tahun, maka ia akan memerintah lima tahun pula. Terkecuali jika ia mengundurkan diri, meninggal dunia dan melakukan tindak pidana seperti korupsi atau tindak pidana lainnya. Untuk hal yang terakhir ini maka Mahkamah Konstitusi yang akan melakukan penyelidikan.

Jika sebelum UUD 1945 diamandemen, Ketetapan MPR menjadi salah satu sumber hukum yang berada diatas undang-undang, artinya seluruh produk perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan Ketetapan MPR, maka dengan Amandemen UUD 1945, Ketetapan MPR tidak lagi memiliki kekuatan hukum.

Perubahan yang terjadi terhadap status MPR ini menyangkut aspek instrumental dan bukan aspek ideologi dari konstitusi. Karena justru dengan perubahan ini telah termanifestasikan ideologi kedaulatan di tangan rakyat. Rumusan pasal 1 ayat 2 Amandemen UUD 1945 menyatakan MPR akan tetap melaksanakan fungsi-fungsi konstitusional seperti yang telah ditentukan UUD. Hanya saja , MPR menjalankan fungsi-fungsi itu menurut dan berdasarkan konstitusi.

Amandemen UUD 1945 menyebabkan terjadinya perubahan pada tatanan hubungan lembaga-lembaga negara dalam sistem UUD 1945. Hubungan antar lembaga negara tidak lagi terstruktur secara hierarkis, melainkan terstruktur secara fungsional, di mana UUD memberikan fungsi kepada tiap-tiap lembaga negara. Jika dulu seluruh kekuasaan negara dikumpulkan semua ditangan MPR dan kemudian MPR membagi-bagikan kekuasaan itu kepada lembaga-lembaga negara bawahannya, maka sekarang kekuasaan itu langsung didistribusikan kepada lembaga-lembaga negara.

Dengan demikian kedaulatan rakyat didelegasikan ke berbagai lembaga negara dalam hal ini kepada lembaga legislatif yaitu MPR (DPR dan DPD), lembaga yudikatif yaitu Mahkamah Agung (MA) yang didalamnya juga terdapat Mahkamah Konstitusi dan Lembaga Eksekutif yaitu Presiden serta BPK selaku Badan Pemeriksa Keuangan. Dengan demikian jelaslah dengan Amandemen UUD 1945, Negara Indonesia sudah masuk kedalam bentuk negara demokrasi sebagaimana yang disyaratkan Kelsen dan Carter.

BAB VI

LEMBAGA NEGARA

A. Sistem Kelembagaan Negara

Sebelum perubahan UUD 1945, pemegang kekuasaan tertinggi adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sehingga MPR disebut juga lembaga tertinggi negara. Dibawah MPR terdapat lima lembaga tinggi negara yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Mahkamah Agung (MA).

Setelah Undang – Undang Dasar 1945 diamandemen, struktur ketatanegaraan Indonesia berubah. Amandemen UUD 1945 telah melahirkan beberapa lembaga demokrasi baru seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY) , namun ada lembaga negara yang kehilangan fungsi dan otoriternya seperti MPR dan bahkan ada lembaga negara yang dihapuskan sama sekali seperti DPA.

Selain itu pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung. Hal ini mengubah sistem pemerintahan dan struktur ketatanegaraan secara radikal, MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, pemegang kedaulatan rakyat, akan tetapi menjadi lembaga tinggi negara. MPR tidak mempunyai lagi wewenang untuk menyusun GBHN maupun memilih Presiden dan Wakil Presiden. Kedudukan MPR sekarang sudah

sama dengan Presiden dan lembaga tinggi lainnya. MPR memiliki dua kamar (*bicameral*) yang terdiri dari DPR dan DPD.

Ketetapan MPR (TAP MPR) yang pada masa sebelum amandemen merupakan sumber hukum yang kedudukannya berada diatas Undang-Undang saat ini sudah tidak berlaku lagi. Pasal 1 Aturan Tambahan yang menugaskan MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPRS dan TAP MPR sebenarnya sudah jelas arahnya bahwa Ketetapan MPR sudah tidak lagi memiliki status dan kekuatan hukum. Ketetapan MPR saat ini hanya mengikat kedalam diri MPR saja namun tidak berlaku bagi lembaga negara lainnya.

Adaya perubahan kedudukan MPR menyebabkan terjadinya perubahan pada tatanan hubungan antara lembaga negara dalam sistem Amandemen UUD 1945. Hubungan antar lembaga negara tidak lagi terstruktur secara hierarki melainkan tersusun secara fungsional, dimana konstitusi memberikan fungsi kepada tiap-tiap lembaga negara. Atas dasar inilah maka DPA dihapuskan karena dinilai sudah tidak memiliki fungsi lagi. UUD 1945 sebelum amandemen menempatkan DPA sebagai lembaga penasehat presiden yang berkewajiban memberikan jawaban atas pertanyaan presiden dan berhak mengajukan usul kepada pemerintah.

Fungsi DPA sebagai lembaga penasehat presiden ini dipandang sudah tidak relevan lagi karena tidak ada kewajiban bagi presiden untuk mendengarkan nasehat DPA. Lazimnya, sebuah lembaga negara yang berdiri

sendiri dalam suatu sistem ketatanegaraan akan memiliki hubungan horisontal dan atau fungsional dengan lembaga negara lainnya. Dalam kasus DPA, hubungan semacam itu ternyata tidak ada. Presiden memiliki kabinet yang sebenarnya juga berfungsi sebagai penasihat presiden sebelum mengambil suatu keputusan selain itu, masukan juga dapat datang dari parlemen dalam kerangka penyusunan suatu undang-undang. Hak DPA untuk mengajukan usul juga bukan merupakan sesuatu yang istimewa karena siapapun pada dasarnya dapat mengajukan usul kepada pemerintah.

Jika dulu, kedaulatan rakyat berada ditangan MPR, maka kini menurut Amandemen UUD 1945 keedaulatan rakyat dibagi-bagikan (didistribusikan) keberbagai lembaga negara, dalam hal ini: MPR, MA yang didalamnya juga terdapat MK, lalu BPK dan presiden.

MA merupakan lembaga tertinggi dalam peradilan yang meliputi pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Umum, Pengadilan Militer dan Pengadilan Agama. MK terkait dengan masalah yang menyangkut persengketaan politik seperti pembubaran partai politik, perselisihan hasil pemilu. MK juga memutuskan berkeenaan dengan adanya dugaan bahwa presiden dan wakil presiden melakukan tindak pidana.

Kemudian timbul pertanyaan, bagaimana seandainya terjadi ketegangan antara lembaga negara dalam melaksanakan fungsinya ? Apa jalan keluarnya ? Pada masa sebelum amandemen, jika ada ketegangan atau perselisihan maka hal itu dikembalikan kepada MPR sebagai pemegang

kedaulatan tertinggi namun pada masa era reformasi, setelah Amandemen UUD 1945, Mahkamah Konstitusi akan memainkan peranannya. MK mempunyai kewenangan untuk memutuskan segala sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang – Undang Dasar.

Majelis Permusyawaratan Rakyat

Sebelum Amandemen, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan lembaga tertinggi, pemegang kedaulatan negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas, Secara eksplisit kekuasaan MPR yang dengan tegas tercantum dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut:

1. Menetapkan Undang – Undang Dasar (Pasal 3)
2. Mengubah Undang – Undang Dasar (pasal 37)
3. Menetapkan Garis Besar Haluan Negara (pasal 3)
4. Memilih presiden dan wakil presiden (pasal 6)

Namun jika diteliti pasal 1 ayat 2 UUD 1945 sebelum amandemen yang berbunyi : “ Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat ”; maka sesungguhnya kekuasaan MPR tidak hanya terbatas pada empat macam kekuasaan tersebut diatas. MPR memiliki kekuasaan lainnya sebagai lembaga yang menjalankan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Selain memiliki empat kekuasaan berdasarkan hukum (*legal power*) sebagai mana tersebut diatas,

MPR juga memiliki kekuasaan untuk mengeluarkan keputusan yang tidak boleh dikesampingkan oleh lembaga lainnya.

Amandemen UUD 1945 tetap mempertahankan kekuasaan MPR yang pertama dan kedua yaitu menetapkan Undang – Undang Dasar namun mencabut kekuasaan ketiga dan keempat yaitu menetapkan Garis Besar Haluan Negara dan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 3 Amandemen UUD 1945 menyatakan kekuasaan MPR yaitu:

1. Mengubah dan menetapkan UUD
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.

Mengubah dan menetapkan UUD

Mengubah atau mengganti konstitusi pada prinsipnya jelas memiliki konsekuensi yang sangat berbeda jika dibandingkan dengan mengubah atau mengganti suatu peraturan perundang-undangan lainnya. Mengubah atau mengganti konstitusi sama dengan melakukan perbuatan hukum terhadap pokok-pokok ketatanegaraan.

Berkaitan dengan kewenangan untuk mengubah UUD ketentuan Amandemen UUD 1945 pasal 37 menegaskan :

1. Usul perubahan pasal-pasal UUD dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah MPR.

2. Setiap usul perubahan di ajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
3. Untuk mengubah pasal-pasal UUD, sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 daari jumlah anggota MPR.
4. Putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50% di tambah satu dari anggota MPR.
5. Khusus mengenai bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Presiden Megawati Soekarnaputri dalam pidatonya tanggal 16 Agustus 2001 menyampaikan gagasan untuk membentuk Komisi Konstitusi sebagai lembaga yang bertugas menyelaraskan, menyempurnakan dan melengkapi hasil amandemen UUD 1945, Gagasan ini ditanggapi positif oleh MPR. Melalui Ketetapan MPR RI/1/2002 dinyatakan pembentukan komisi konstitusi dilaksanakan oleh badan pekerja (BP) MPR. Hasil kajian konstitusi ini tidak akan dibahas oleh MPR yang membentuknya (periode 1999-2004) namun akan menjadi bahasan MPR hasil pemilu 2004 (periode 2004 – 2009).

Dapat dikatakan bahwa komisi konstitusi yang terdiri dari 31 anggota dari berbagai kalangan merupakan alat kelengkapan MPR untuk mengkaji UUD 1945 hasil amandemen. Lembaga ini tidak memiliki hak dan kewenangan final untuk menentukan nasib UUD 1945 melainkan hanya

sekedar memberikan rekomendasi. Sedangkan ketentuan final bahwa UUD 1945 itu perlu diganti yang baru atau tetap mempertahankan UUD 1945 atau melaksanakan UUD 1945 hasil amandemen tetap di tangan MPR, hal ini telah sesuai dengan pasal 37 UUD 1945.

Melantik Presiden dan Wakil Presiden

Dalam Amandemen UUD 1945, MPR sudah tidak memiliki kewenangan lagi untuk memilih dan mengangkat presiden dan wakil presiden. Dalam pasal 6A ayat 1 Amandemen UUD 1945 ditegaskan bahwa “ Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat ” Dalam hal tidak ada calon presiden dan wakil presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden”. Kedua ketentuan ini memberikan penegasan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden semuanya dilakukan langsung oleh rakyat, baik dalam putaran pertama maupun kedua.

MPR masih diberi kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih dalam pemilu mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatan secara bersamaan sebagaimana diatur dalam pasal 8 ayat 3 yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut: “ Jika Presiden dan Wakil

Presiden mangkat, 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 30 hari setelah itu, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari 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 sebelumnya, sampai habis masa jabatannya”.

Dalam ketentuan Pasal 8 ayat 3 ini, disamping masih memberikan wewenang bagi MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, juga memberikan penegasan mengenai tiga pejabat negara yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas kepresidenan yaitu dengan model triumvirat. Dalam kaitan ini ditegaskan dalam waktu satu bulan setelah presiden dan wakil presiden berhalangan tetap, MPR harus sudah menyelenggarakan sidang untuk memilih dan mengangkat presiden dan wakil presiden, yang masa jabatannya berakhir sesuai masa jabatan prpresiden dan wakil presiden yang dikantikannya. Jadi, Triumvirat itu hanya berkuasa selama satu bulan, terhitung sejak prpresiden dan wakil presiden berhalangan tetap.

Catatan :Triumvirat diartikan sebagai tritunggal, tiga serangkai, dan pemerintahan atau kekuasaan yang dipegang tiga orang sebagai satu kesatuan. Secara historis istilah ini muncul di berbagai surat khabar di tanah air pada masa awal kelahiran Orde Baru, tepatnya antara Maret-Juni 1966, ketika Supersemar difungsikan secara politik.

Kepemimpinan kolektif yang diandalkan saat itu terdiri atas : Soeharto, sebagai pemegang Supersemar, Sri Sultan Hamengkubuwono IX, yang diberi mandat mengatasi masalah ekonomi, dan Adam Malik untuk urusan Luar Negeri.

Memberhentikan Presiden, Wakil Presiden

Amandemen UUD 1945 masih memberikan kekuasaan kepada MPR untuk memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden ditengah masa jabatannya. Menurut ketentuan pasal 3 ayat 3 Amandemen UUD 1945 :

“ MPR hanya dapat menghentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD ”. Hal apa sajakah yang diatur UUD yang memungkinkan MPR dapat memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden.

Pasal 7A Amandemen UUD 1945 menyatakan: “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum”. Mengenai pelanggaran hukum apa saja yang diancam pemberhentian disebutkan sebagai berikut:

1. berkhianat terhadap negara
2. korupsi
3. penyuapan
4. tindak pidana berat
5. melakukan perbuatan tercela
6. tidak memenuhi syarat lagi

Pelanggaran hukum tersebut harus dibuktikan terlebih dahulu telah benar-benar dilakukan oleh Presiden dan/Wakil Presiden sebelum dapat diberhentikan. Lembaga yang berwenang untuk membuktikan kesalahan Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah Mahkamah Konstitusi. Pasal 24C ayat 2 menyebutkan: ” Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD ”.

Pada masa sebelum Amandemen, pemberhentian Presiden dapat dilakukan jika DPR menganggap bahwa Presiden sungguh-sungguh telah melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang – Undang Dasar atau MPR. Tidak ada kriteria yang jelas apa yang dimaksud dengan sungguh-sungguh telah melanggar haluan negara ini, hanya suatu anggapan DPR bahwa pelanggaran haluan negara itu telah terjadi. Karena seluruh anggota DPR itu adalah anggota MPR maka DPR dapat mengusulkan kepada MPR untuk menggelar sidang istimewa untuk meminta pertanggung jawaban Presiden. Dan jika pertanggung jawaban itu ditolak maka MPR dapat memberhentikan Presiden.

Dalam sejarah ketatanegaraan sudah empat kali MPR memberhentikan Presiden, yang pertama adalah Presiden Soekarno, kedua Presiden Soeharto, Presiden Habibie dan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur). Presiden Soekarno diberhentikan melalui Sidang Istimewa MPRS pada tahun 1966, Presiden Soeharto berhenti setelah ketua

MPR/DPR Harmoko pada tahun 1998 mengumumkan permintaan MPR agar Soeharto mengundurkan diri menyusul desakan demonstrasi mahasiswa saat itu ; Presiden Habibie berhenti setelah MPR menyatakan menolak pertanggungjawabannya pada Sidang Istimewa MPR 1999; dan Presiden Gus Dur dilengserkan oleh MPR melalui keputusan pada sidang Istimewa MPR tahun 2001 karena dinilai terlibat dalam kasus penyelewengan dana Bulog dan bantuan dari Sultan Brunei. Presiden ke-empat diberhentikan dengan cara “dipaksa” Pemberhentian ke-empat presiden tersebut ternyata lebih disebabkan faktor atau pertimbangan politis karena kebijakan yang dilakukan oleh presiden yang dinilai parlemen (legislatif) sebagai sesuatu yang salah. Alasan pemberhentian presiden menurut Amandemen UUD 1945 lebih menekankan pada hal-hal yang bersifat kriminal yang dilakukan presiden, sementara kebijakan yang dikeluarkan presiden tidak dapat dijadikan alasan bagi MPR untuk memberhentikannya. Pemberhentian Presiden dalam Amandemen UUD 1945 lebih mirip dengan cara pemberhentian presiden pada pemerintahan sistem presidensiil sedangkan sebelum amandemen merupakan cara pemberhentian gaya pemerintahan parlementer.

Dalam Pasal 7B Amandemen UUD 1945 disebutkan tata cara pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden diatur sebagai berikut:

1. Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat di ajukan DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan

permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden.

2. Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR.

3. Pengajuan permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi yang dapat dilakukan dengan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPR.

4. Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat DPR tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan DPR itu diterima oleh Majelis Konstitusi.

5. Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil

Presiden, DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR.

6. MPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lambat 30 hari sejak MPR menerima usul tersebut.

7. Keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR.

Di negara dengan sistem presidensiil murni seperti di Amerika Serikat apabila terjadi perbedaan pendapat antara presiden dengan lembaga legislatif (*Congress*) maka Presiden sebagai kepala eksekutif tidak dapat diberhentikan oleh *Congress* di Amerika Serikat, *Congress* terdiri dari *house of representative* dan senat. Presiden tidak dapat diganggu gugat sebelum masa jabatannya habis. Dalam hal presiden melakukan pelanggaran hukum maka *house* dapat menuntut presiden melalui *impeachment* yaitu proses pengajuan dakwaan oleh lembaga legislatif terhadap pejabat pemerintah federal termasuk Presiden Amerika Serikat.

Dalam praktek ketatanegaraan di AS, *impeachment* tidak selalu sama dengan pemberhentian, kata ini diartikan sebagai dakwaan resmi yang di

tuduhkan lembaga legislatif kepada presiden atas dakwaan pelanggaran hukum.

House melakukan pemungutan suara untuk menentukan apakah mereka akan mengajukan impeachment kepada presiden. Jika disetujui, anggota house menunjuk seseorang yang akan bertindak sebagai penuntut (*prosecutor*) dan mempersiapkan persidangan di senat. Pembuktian apakah Presiden bersalah telah melakukan pelanggaran hukum dilakukan dalam suatu persidangan (*hearing*) di Senat yang dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung dengan menghadirkan berbagai saksi. Keputusan akhir apakah presiden akan diberhentikan dilakukan melalui voting senat dengan 2/3 anggota menyetujui pemberhentian.

Dewan Perwakilan Rakyat

Secara umum tugas dan wewenang (fungsi) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terdiri atas tiga yaitu:

- a. Fungsi legislasi yaitu untuk membentuk undang-undang yang dibahas dengan prpresiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- b. Fugsi anggaran yaitu fungsi menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.

c. Fungsi pengawasan yaitu fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD 1945, undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.

Menurut Pasal 26 Undang – undang No. 22 tahun 2003 tentang *susunan dan kedudukan MPR,DPR, DPD dan DPRD* rincian tugas dan wewenang DPR adalah sebagai berikut:

- a. Membentuk Undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- c. Menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikut sertakannya dalam pembahasan;
- d. Mempertimbangkan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang APBD dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;
- e. Menetapkan APBN bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- f. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, anggaran dan pendapatan belanja negara, serta kebijakan pemerintah;

- g. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama;
- h. Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- i. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
- j. Memberikan persetujuan kepada presiden atas pengangkatan dan pemberhentian Komisi Yudisial;
- k. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh presiden;
- l. Memilih tiga orang calon anggota hakim konstitusi dan mengajukannya kepada presiden untuk ditetapkan;
- m. Memberikan pertimbangan kepada presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta dari negara lain, dan memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- n. Memberikan persetujuan kepada presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait

dengan beban keuangan negara dan/atau pembentukan undang-undang;

o. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindak lanjuti aspirasi rakyat;

p. Melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang di tentukan dalam undang – undang.

Perubahan utama dalam hal kewenangan DPR adalah dipindahkannya kekuasaan pembuatan undang-undang dari presiden kepada DPR. Pasal 20 ayat 1 amandemen Undang – Undang Dasar 1945 menyatakan: “ Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Jika sebelum amandemen presiden memiliki peran lebih menonjol dari pada DPR dalam membuat undang-undang maka setelah amandemen DPR harus lebih berperan dalam membuat undang-undang. Dengan demikian DPR telah berubah menjadi pemegang utama kekuasaan membentuk undang-undang.

Menurut Amandemen UUD 1945 kewenangan mengatur (*regel*) tidak lagi berada di tangan Presiden. Presiden kini lebih dituntut sebagai pelaku atau pelaksana (*eksekutif*) segala keputusan legislatif dalam bentuk undang-undang yang ditetapkan oleh DPR dan MPR. Namun demikian dalam hal pembuatan undang-undang ini tetap diperlukan kerja sama antara Presiden dan Parlemen sebagaimana ketentuan pasal 20 ayat 2 ; ” Setiap Rancangan Undang-undang dibahas oleh Presiden dan DPR untuk mendapat

persetujuan bersama.” Kerjasama eksekutif dan legislatif dalam hal pembuatan Undang-undang ini merupakan satu-satunya ciri sistem pemerintahan parlementer di Indonesia.

Dalam hal suatu rancangan undang-undang (RUU) itu tidak mendapat persetujuan bersama maka RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu (pasal 20 ayat 3). Jika RUU telah mendapat persetujuan bersama, maka presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama itu menjadi undang-undang. (pasal 20 ayat 4).

Dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu 30 hari semenjak RUU tersebut disetujui maka RUU itu secara otomatis sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. (pasal 20 ayat 5).

Untuk dapat menjalankan tugas dan wewenangnya tersebut secara efektif maka DPR perlu diberikan sejumlah hak yaitu hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Ketiga hak ini merupakan kewenangan atau hak DPR sebagai suatu lembaga. Hak interpelasi adalah hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah tentang sesuatu kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas; hak angket adalah hak DPR untuk melakukan suatu penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis yang diduga bertentangan dengan peraturan perundangan; hak menyatakan pendapat adalah hak DPR sebagai lembaga untuk menyampaikan pendapat terhadap kebijakan

pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau situasi dunia internasional disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya.

Anggota DPR juga memiliki hak dalam melaksanakan tugasnya. Hak-hak ini dimiliki oleh setiap anggota DPR sebagai individu atau perorangan. Hak perseorangan anggota DPR itu adalah:

- a. Hak mengajukan RUU. Penjelasan UU Susduk No. 22 Tahun 2003 menyebutkan bahwa hak anggota DPR dimaksudkan untuk mendorong, memacu krestifitas semangat dan kualitas anggota DPR dalam menyikapi serta menyalurkan dan menindak lanjuti aspirasi rakyat yang di wakilnya dalam bentuk pengajuan usul RUU.
- b. Hak mengajukan pertanyaan adalah hak anggota DPR untuk menyampaikan pertanyaan baik secara lisan maupun tertulis kepada pemerintah bertalian dengan tugas dan wewenang DPR.
- c. Hak menyampaikan usul atau pendapat adalah hak anggota DPR untuk menyampaikan usul dan pendapat secara leluasa baik kepada pemerintah maupun kepada DPR sendiri sehingga ada jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya.
- d. Hak imunitas atau hak kekebalan hukum yaitu hak setiap anggota DPR untuk tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang di sampaikan dalam rapat-rapat DPR

dengan pemerintah dan rapat-rapat DPR lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

e. Hak protokoler yaitu hak anggota DPR untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya.

Khusus mengenai hak mengajukan Rancangan Undang-Undang ini merupakan hak yang jarang digunakan pada era sebelum reformasi karena inisiatif untuk mengajukan Rancangan Undang-undang selalu datang dari pemerintah. Kondisi ini bisa terjadi disebabkan oleh ketentuan pasal 15 UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan “ Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR.”

Kata “memegang kekuasaan” dalam pasal ini mengandung arti semacam kewajiban. Dengan demikian presiden mempunyai kewajiban untuk mengajukan suatu RUU kepada DPR. Kesimpulan ini didasarkan kepada beberapa hal yaitu :

- 1) Presiden sebagai eksekutif dan ;
- 2) Presiden sebagai mandataris MPR.

Sebagai eksekutif sudah barang tentu pemerintahlah yang lebih mengetahui undang-undang apa yang dibutuhkan dalam rangka melaksanakan pemerintahan. Dan sebagai mandataris MPR adakalanya presiden harus mengajukan RUU dalam rangka melaksanakan TAP MPR.

Amandemen UUD 1945 memindahkan kekuasaan membentuk UU ke tangan DPR. Dengan demikian di era reformasi ini, anggota DPR tidak hanya bersikap menunggu saja RUU yang datang dari pemerintah namun DPR harus dapat menyusun RUU sendiri sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan rakyat, dengan demikian setiap anggota DPR harus kreatif dan pro aktif untuk mengetahui apa saja aspirasi dan keinginan rakyat itu.

Dalam hal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (perppu). Namun Perppu itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut, dan jika tidak mendapat persetujuan maka Perppu itu harus dicabut. Demikian pula halnya dalam menentukan Anggaran Pendapatan Belanja Negara harus mendapat persetujuan dari DPR. Jika DPR menolak untuk memberikan persetujuan terhadap anggaran yang diusulkan oleh pemerintah maka pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu.

Pasal 30 UU No. 22 tahun 2003 menyatakan DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani. DPR adalah lembaga yang mencerminkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, oleh karena itu setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum atau masyarakat menjunjung tinggi kehormatan dan martabat DPR, dengan

pemenuhan panggilan dan memberikan keterangan yang diminta. pemanggilan tersebut dalam rangka pelaksanaan hak angket.

DPR dalam melakukan panggilan paksa hingga penyanderaan apabila pihak yang bersangkutan menolak untuk memberikan keterangan. Panggilan paksa dalam ketentuan ini dilakukan aparat yang berwajib yaitu kepolisian atau kejaksaan.

Susunan

Dalam sejarah Indonesia sejak kemerdekaan hingga berakhirnya kekuasaan pemerintahan orde baru belum pernah DPR memiliki anggota yang seluruhnya dipilih oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum.

Keanggotaan DPR selama masa yang panjang itu adalah sebagian diangkat dan sebagian lagi dipilih melalui pemilihan umum, bahkan ada periode dimana keanggotaan DPR seluruhnya diangkat karena belum sempat dilaksanakan pemilihan umum. Adanya anggota DPR yang diangkat pada masa sebelum reformasi adalah berdasarkan ketentuan pasal 19 UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan : “Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan Undang-Undang.” Ketentuan ini tentu saja tidak secara tegas mensyaratkan bahwa anggota DPR harus dipilih melalui pemilihan umum. Dengan demikian keanggotaan DPR bisa saja berdasarkan pemilihan dan pengangkatan/penunjukkan asal saja dengan undang-undang. Jadi kesimpulannya, bahwa yang penting susunan DPR harus diatur dengan

undang-undang, sedangkan keanggotaannya bisa saja dipilih ataupun diangkat.

Pada masa orde baru melalui UU Susduk No. 16 tahun 1969 ditetapkan keanggotaan DPR berjumlah 440 orang dimana 360 orang dipilih melalui pemilihan umum dan 100 orang ditunjuk melalui pengangkatan. Anggota yang diangkat terdiri dari ABRI dan Golkar yang dianggap belum terwakili dalam lembaga legislatif serta wakil-wakil dari daerah.

Ketentuan UU Susduk No. 16 tahun 1969 itu dan juga pasal 19 UUD 1945 sebelum amandemen tersebut diatas tentu saja bertentangan dengan prinsip demokrasi karena sesuai dengan namanya “perwakilan rakyat” mengandung maksud bahwa keanggotaan DPR itu harus diisi oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum yang jujur dan bukan dengan cara pengangkatan. Kekeliruan sejarah ini kemudian dikoreksi pada era reformasi melalui amandemen pasal 19 UUD 1945. Amandemen UUD 1945 pasal 19 menyatakan :

- 1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum
- 2) Susunan dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.
- 3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Pasal 19 ayat 1 anggota DPR harus dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum, namun mengenai susunannya diatur dalam suatu undang-undang. Fraksi ABRI (kemudian berubah menjadi Fraksi TNI/POLRI) yang

sudah ada di parlemen sejak masa demokrasi terpimpin tahun 1959 sudah tidak berada lagi di lembaga legislatif.

Menurut UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPR, DPD dan DPRD dinyatakan bahwa anggota DPR berjumlah 550 yang terdiri dari anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum²².

Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Undang-undang Susduk No. 22 tahun 2003 menyatakan DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara dengan fungsi yaitu : mengajukan usul dan ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu dan melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Dengan demikian tidak semua undang-undang dapat diajukan atau diusulkan oleh DPD. Secara rinci mengenai tugas dan wewenang DPD disebutkan dalam Pasal 42 hingga pasal 47 UU No. 22 Tahun 2003 yaitu :

1. 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, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

²² Ketentuan ini merupakan perubahan yang cukup mendasar dari ketentuan sejenis sebelumnya yang memuat dalam UU No. 4 Tahun 1999 yang menyatakan anggota DPR terdiri atas anggota partai politik hasil pemilihan umum dan anggota ABRI yang diangkat. Menurut ketentuan lama jumlah anggota DPR adalah 500 orang dengan rincian : anggota partai politik hasil pemilihan umum sebanyak 462 orang dan anggota ABRI yang diangkat sebanyak 38 orang.

2. DPD mengusulkan rancangan undang-undang (RUU) sebagaimana dimaksud di atas kepada DPR dan DPR mengundang DPD untuk membahasnya.

3. Pembahasan RUU tersebut dilakukan sebelum DPR membahas RUU tersebut dengan pemerintah.

Pasal 43 :

1). DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah sebagaimana dimaksud di atas.

2). DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan suatu RUU bersama dengan pemerintah pada awal pembicaraan tingkat 1.

3). Pembicaraan tingkat 1 dilakukan bersama antara DPR, DPD dan pemerintah dalam hal penyampaian pandangan dan pendapat DPD atas RUU, serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga.

4). Pandangan, pendapat dan tanggapan tersebut dijadikan sebagai masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.

Pasal 44 :

1. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

2. Pertimbangan dimaksud diberikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah.

3. Pertimbangan dimaksud menjadi bahan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah.

Pasal 45 :

1) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

2) Pertimbangan sebagaimana dimaksud disampaikan secara tertulis sebelum pemilihan anggota BPK.

Pasal 46 :

- 1) DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama.
- 2) Pengawasan dimaksud merupakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.
- 3) Hasil pengawasan dimaksud disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Pasal 47 :

DPD menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK untuk dijadikan bahan membuat pertimbangan bagi DPR tentang RUU yang berkaitan dengan APBN.

Berdasarkan kewenangan yang diberikan konstitusi kepada DPD sebagaimana penjelasan pasal 42 hingga pasal 47 Amandemen UUD 1945 maka DPD tidak memiliki kewenangan yang berarti di MPR. Hak usul, memberikan pertimbangan dan melakukan pengawasan, jelas bukan suatu hal yang dapat dipaksakan. Kewenangan tersebut dapat diabaikan tanpa mempunyai sanksi apapun, baik hukum maupun politis.

Amandemen UUD 1945 pasal 2 ayat 1 menyatakan anggota DPD di pilih melalui pemilihan umum. Pengisian anggota DPD merupakan hak perseorangan yang menjadi perwakilan daerah. Dengan demikian anggota DPD dapat berasal dari anggota pemerintah daerah, anggota DPRD atau masyarakat biasa di daerah. Kandidat anggota DPD tidak harus berasal dari dan/ atau berafiliasi dengan partai politik tertentu. Rakyat dapat memilih sendiri secara langsung wakil-wakil yang dikenalnya untuk duduk di DPD.

Menurut Undang-undang Susduk (UU No. 22/2003) jumlah anggota DPD untuk tiap provinsi ditetapkan empat orang. Penetapan jumlah wakil daerah provinsi di DPD secara sama rata ini dapat menyebabkan keterwakilan berlebih (*over representation*) daerah berpenduduk sedikit terhadap daerah berpenduduk banyak. Dengan cara ini maka provinsi Jawa Barat, misalnya dengan jumlah penduduk lebih dari 35 juta jiwa memiliki anggota yang sama dengan provinsi Kalimantan Tengah yang hanya memiliki penduduk 700 ribu jiwa. Seharusnya jumlah wakil provinsi di DPD ditentukan berdasar jumlah penduduk.

Pemilihan anggota DPD merupakan adopsi model senat di Amerika Serikat. Sesuai model senat, anggota DPD adalah wakil rakyat daerah dan bukan wakil pemerintah daerah. Tidak ada keterikatan legal formal antara anggota DPD dan kebijakan yang di buat pemerintah daerah. Model semacam ini memberi kebebasan kepada anggota DPD untuk mengartikulasikan dan menyampaikan kepentingan rakyat di daerahnya.

Hal yang belum diatur dalam undang-undang No 22 tahun 2003 adalah apakah setiap anggota wakil provinsi memiliki satu suara atau apakah hanya boleh ada satu suara untuk setiap provinsi. Pada model Senat di Amerika Serikat, tiap anggota berhak memiliki satu suara. Dalam kasus Jerman, suara negara bagian di Bundesrat (parlemen) hanya boleh diberikan secara seragam. Artinya tiap negara bagian hanya memiliki satu suara di Bundesrat. Model Senat memberi keleluasaan dan kebebasan kepada

anggota DPD dalam satu provinsi untuk berbeda pendapat tetapi memberi konsekuensi tidak seragamnya dukungan anggota DPD terhadap kepentingan satu daerah²³.

Terdapat pandangan bahwa model semacam DPD ini bisa menimbulkan dualisme politik antara anggota DPD dan pemerintah daerah/DPRD provinsi bertentangan secara diametral dengan kepentingan pemerintah daerah/ DPRD provinsi bersangkutan. Namun sebenarnya pandangan ini tidak perlu terlalu dikhawatirkan karena pada dasarnya pemerintah daerah/ DPRD provinsi akan langsung “merangkul “ anggota DPD dari daerah bersangkutan untuk bekerja sama memperjuangkan kepentingan daerah di tingkat pusat.

B. Model Parlemen RI

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa sebelum Amandemen UUD 1945 eksistensi lembaga parlemen di Indonesia menunjukkan ketidakjelasan, apakah menganut sistem satu kamar ataukah menganut sistem dua kamar. Ketidakjelasan ini di akibatkan model perwakilan MPR yang menerapkan tiga bentuk keterwakilan rakyat yang terdiri dari : anggota DPR, utusan golongan dan utusan daerah. Dalam ilmu hukum tata negara penentuan model parlemen di dunia biasanya didasarkan atas tiga hal yaitu:

²³ Eko Prasajo, Pemilihan Anggota DPD dalam RUU Susunan dan Kedudukan, Artikel Kompas, 14 Agustus 2003 di dalam bukunya Morissan, Hukum Tata Negara RI.....Op.,cit hal.139

- a. Dasar kedudukan sosial yang terdapat dalam masyarakat misalnya golongan agama, cendekiawan, buruh, tani, seniman, dan sebagainya.
- b. Dasar geografis yaitu adanya kepentingan daerah-daerah tertentu yang harus di wakili oleh wakil-wakil tertentu di lembaga perwakilan.
- c. Dasar kepentingan misalnya kepentingan politik

Berdasarkan pertimbangan ketiga hal tersebut diatas maka model parlemen di dunia saat ini dapat di bagi menjadi dua macam yaitu: parlemen dengan sistem satu kamar (satu dewan) atau *unikameral* dan parlemen dengan sistem dua kamar (dua dewan) atau *bikameral*. Parlemen dengan sistem dua kamar ini di nilai lebih menjamin kualitas suatu undang-undang karena setiap peraturan yang akan di jadikan undang- undang dapat diperiksa lebih teliti. Alasan lain adalah bahwa anggota-anggotanya yang dipilih berdasarkan golongan yang berbeda-beda itu lebih menggambarkan keadaan masyarakat sehingga lebih menampung berbagai aspirasi atau kepentingan tertentu dan bagi daerah-daerah.

Parlemen dengan sistem *unikameral* adalah lebih sederhana. Kedaulatan negara tidak terbagi-bagi karena adanya tanggung jawab yang di

pusatkan di satu badan dan tidak terpecah-pecah serta menunjukkan adanya perwakilan yang langsung dari pemilih²⁴.

Parlemen dengan dua kamar ini di gunakan baik di negara dengan sistem presidensil maupun parlementer. Amerika Serikat dengan sistem presidensil memiliki parlemen (kongres) dengan dua kamar yaitu *House of Representative* yang memiliki jumlah anggota 435 orang dan senat dengan anggota 100 orang. Anggota *house of representative* terdiri dari wakil-wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh seluruh rakyat dan senat merupakan wakil dari negara bagian.

Pada awalnya, anggota senat dipilih oleh lembaga perwakilan rakyat masing-masing negara bagian, namun mekanisme ini kemudian diubah (di amandemen) yaitu anggota senat harus dipilih langsung oleh rakyat masing-masing negara bagian. Keterikatan anggota senat atas partai politik tidak merupakan keharusan mesti dalam prakteknya selalu ada afiliasi dan *membership* antara senator dan partai politik tertentu.

Berdasarkan uraian mengenai sistem parlemen di atas timbul pertanyaan apakah model perwakilan MPR sebelum amandemen yang menerapkan tiga bentuk keterwakilan rakyat itu telah menjadikan MPR mempergunakan sistem tiga kamar ? Banyak sarjana yang menganggap bahwa MPR sebelum reformasi tetap mempergunakan sistem satu kamar karena pola rekrutmen anggota-anggota MPR dari utusan golongan dan

²⁴ Djuana Sulwa, Tata Negara Indonesia dalam Solly Lubis, Hukum Tata Negara, PT Mandar Maju, Bandung, 1992

daerah tidak berdasarkan pilihan rakyat melalui pemilihan umum tetapi semata-mata hanya berdasarkan pengangkatan. Hal ini terutama berlaku selama pemerintahan Orde Baru berdasarkan UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan (UU Susduk) MPR, DPR, DPRD sebagai mana telah beberapa kali di ubah berakhir dengan UU No. 5 tahun 1995. Dengan demikian pada masa sebelum reformasi sistim lembaga perwakilan Indonesia adalah tidak jelas.

Pada awal reformasi, pengisian anggota utusan daerah di MPR tidak lagi dilakukan dengan cara diangkat tetapi dipilih oleh DPRD tingkat I, sebagaimana ketentuan Pasal 2 UU Susduk No. 4/1999. Pola semacam ini mirip dengan pemilihan anggota senat di Amerika Serikat. Namun ketentuan ini di Amerika Serikat juga mengalami amandemen karena para senator akhirnya harus dipilih secara langsung oleh rakyat.

Setelah UUD 1945 di amandemen maka penegasan sistem lembaga perwakilan rakyat mulai menampakkan kejelasannya. Amandemen UUD 1945 Pasal 2 ayat 1 menyatakan :”MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang di pilih melalui pemilihan umum dan di atur lebih lanjut dengan undang-undang.” Pengisian anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah hak partai politik sedangkan pengisian anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah hak perseorangan yang menjadi perwakilan daerah, dan ia harus berdomisili di daerah yang bersangkutan.

Dengan adanya perubahan susunan keanggotaan MPR maka undang-undang Susduk No. 4 /1999 di ganti dengan Undang-Undang Susduk No. 22 tahun 2003. Menurut pasal 16, 17 UU No. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan bahwa anggota DPR berjumlah 550 orang yang terdiri dari anggota partai politik peserta pemilihan umum yang di pilih berdasarkan hasil pemilihin umum sementara anggota DPD berjumlah tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR.

Menurut UU No. 22 tahun 2003 disebutkan jumlah anggota DPD untuk tiap provinsi ditetapkan empat orang, jika misalnya jumlah provinsi di Indonesia ada sebanyak 31 maka jumlah anggota DPD adalah 31×4 menjadi 124 anggota yang dipilih dari daerah karena mereka adalah perwakilan daerah. Jumlah ini merupakan 22,5% dari anggota DPR, masih lebih rendah dari target 1/3 anggota DPR atau 33%.

Dengan adanya pembagian MPR yang terdiri atas DPR dan DPD ini menimbulkan pertanyaan apakah MPR saat ini telah menjadi lembaga perwakilan dengan sistem dua kamar (*sistem bicameral*) sebagaimana di Amerika Serikat? Pandangan terhadap hal ini tidak sama. Sebagian kalangan berpendapat pembagian MPR yang terdiri dari DPR dan DPD menunjukkan bahwa sistem lembaga perwakilan Indonesia telah menganut sistem dua kamar karena anggota MPR yang berasal dari utusan golongan sudah tidak diperlukan lagi. Selain itu MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga

tertinggi negara tetapi hanya merupakan *joint section* dari DPR dan DPD. Konstruksi semacam ini mirip dengan keberadaan kongres menurut konstitusi Amerika Serikat.

Pandangan lain menilai sistem MPR saat ini tidak sepenuhnya menganut sistem dua kamar sebagaimana di Amerika Serikat karena kewenangan DPR di satu sisi dan kewenangan DPD di sisi lain tidak sama dengan *House of Representative* dan Senat pada kongres AS. Kewenangan DPD di MPR lebih terbatas atau bahkan lebih rendah dari DPR sementara kewenangan *House of Representative* dan Senat di Amerika Serikat sejajar.

PRESIDEN

Setiap konstitusi biasanya mengatur secara terperinci kekuasaan presiden dibandingkan dengan lembaga negara lainnya. Hal ini disebabkan presiden sebagai kepala pemerintahan memiliki peran yang dominan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Itu sebabnya maka dalam UUD 1945 ketentuan yang mengatur mengenai kekuasaan presiden lebih banyak materinya dibandingkan dengan pengaturan lembaga negara lainnya.

Kekuasaan pemerintahan yang ada pada presiden atau biasa disebut dengan kekuasaan eksekutif merupakan konsekuensi dianutnya sistem pemerintahan presidensiil oleh UUD 1945. Sebagai kepala eksekutif maka presiden mendapatkan banyak kewenangan guna menjalankan

pemerintahannya. Namun selain memegang kekuasaan pemerintahan, presiden juga memiliki kekuasaan atau kewenangan di bidang perundang-undangan (legislatif). Hal ini terjadi karena undang-undang dibentuk atas persetujuan antara Presiden dan DPR. Selain dua kekuasaan itu, presiden masih memiliki kekuasaan lagi yaitu kekuasaan sebagai kepala negara. Dengan demikian kekuasaan presiden menurut UUD 1945 dapat dibagi dalam beberapa bidang kekuasaan yaitu :

1. Kekuasaan pemerintahan ;

Kekuasaan presiden dalam bidang pemerintahan dapat diketahui pada Pasal 4 ayat 1 yang berbunyi :” Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.” Ketentuan ini tidak mengalami perubahan selama proses amandemen I hingga ke IV, dengan demikian ketentuan ini tetap dipertahankan sebagaimana aslinya.

Pasal 4 (1) tersebut memberi wewenang kepada presiden secara langsung dan tidak terperinci, sehingga segala pelaksanaannya itu sedikit banyak tergantung kepada presiden. Namun demikian tidak berarti bahwa presiden bisa berbuat sekehendak hatinya, karena UUD 1945 membatasinya sesuai dengan penjelasannya yang menyatakan bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan Konstitusional dan Negara Indonesia adalah negara hukum bukan negara kekuasaan.

Dalam menjalankan pemerintahan presiden dibantu oleh menteri-menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Para menteri itu

tidak bertanggung jawab kepada parlemen sebagaimana sistem parlementer. presiden akan mengarahkan segala tindakan para pembantunya agar menyesuaikan diri dengan keinginan presiden. Disinilah UUD 1945 menganut sistem presidensiil. Sebagai kepala eksekutif, sudah sewajarnya para menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden.

Pada masa sebelum amandemen UUD 1945, presiden memiliki kekuasaan penuh terhadap kabinet dan menteri-menterinya. Pasal 17 ayat 3 UUD 1945 sebelum amandemen menyebutkan bahwa “ menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan.” Dengan demikian setiap menteri adalah pemimpin dari suatu departemen. Namun dalam prakteknya, presiden juga mengangkat menteri-menteri yang tidak memimpin suatu departemen. Menteri-menteri non departemen ini disebut Kementerian Negara, selain itu ada pula menteri koordinator. Praktek ini tentu saja menyimpang dari keinginan UUD 1945 yang menyatakan bahwa para menteri memimpin departemen pemerintahan.

Selain itu, dengan adanya menteri negara dan menteri koordinator ini maka presiden dibantu oleh banyak menteri sehingga kabinet menjadi gemuk dan tidak efisien. Pembentukan kementerian ini bahkan menjadi tidak terkontrol padamasa Soekarno yang memiliki Kabinet-100 Menteri. Selain kekuasaan membentuk kementerian, presiden juga dapat membubarkan departemen/kementerian sebagaimana yang dilakukan Presiden

Abdurrahman Wahid yang membubarkan Departemen Penerangan pada awal masa pemerintahannya pada tahun 1999.

Pembentukan dan pembubaran departemen atau kementerian seharusnya tidak dapat dilakukan sesuka hati presiden karena hal ini menyangkut anggaran dan keuangan negara. (Pembentukan kementerian dan departemen baru tentu akan membebankan keuangan negara yang juga sekaligus membebankan rakyat, di lain pihak, pembubaran departemen atau kementerian akan menimbulkan ketidakpastian bagi masyarakat).

Berdasarkan pengalaman masa lalu itu, maka UUD 1945 mulai membatasi kekuasaan presiden dalam hal pembentukan kabinet melalui amandemen Pasal 17 UUD 1945 dimana pada ayat (3) dinyatakan: ” Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.”

Sementara pada ayat (4) disebutkan: “Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara di atur dalam undang-undang.”

Ketentuan Pasal 4 ayat (3) ini mengamandemen ketentuan sebelumnya yang menyatakan menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan. Dengan adanya ketentuan ini maka suatu kabinet tidak hanya terdiri dari menteri departemen saja tetapi juga menteri non-departemen dengan pertimbangan luasnya masalah yang harus di tangani pemerintah. Ketentuan ini sekaligus memperbaiki salah kaprah yang terjadi pada masa lalu yaitu adanya menteri negara dan menteri koordinator di kabinet padahal tidak ada ketentuannya dalam UUD 1945. Dengan adanya Pasal 4 ayat (3) ini

maka pembentukan menteri negara dan menteri koordinator sudah menjadi legal.

Namun sebagaimana ditegaskan diatas, presiden tidak dapat membentuk atau membubarkan suatu kementerian berdasarkan keinginannya semata. Kita tidak dapat mengatakan pembubaran atau pembentukan kementerian itu merupakan hak prerogatif presiden. Hak prerogatif presiden adalah memilih nama orang yang akan duduk di dalam kementerian, dan bukan dalam hal pembentukan atau pembubaran kementerian atau departemen. Dalam hal ini presiden harus mengacu kepada Undang-undang agar tidak terjadi pemborosan dalam keuangan negara. Dengan demikian sudah tepatlah kiranya ketentuan Pasal 17 ayat (4) yang menyatakan bahwa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 mengatakan bahwa presiden dalam pelaksanaannya kewajibannya di bantu oleh seorang Wakil Presiden (Wapres). UUD 1945 tidak memberikan penjelasan mengenai apa yang di maksud dengan kata “dibantu” Menurut Wirjono Prodjodikoro perkataan dibantu itu menandakan bahwa presiden tetap merupakan *the first man* dan wakil presiden merupakan *the second man*. Dengan demikian, Wapres akan tampil sebagai orang pertama jika presiden berhalangan. Pengertian ‘dibantu’ akan tetap berlaku selama presiden masih berfungsi, tetapi kata ‘dibantu’ ini akan

hilang jika presiden berhalangan tetap dan wakil presiden tampil kedepan sebagai pengganti presiden sampai habis masa jabatannya.

Kekuasaan legislatif

Kekuasaan presiden dalam bidang legislatif merupakan rekan kerja bagi DPR, yang artinya presiden bekerja sama dengan DPR dalam tugas legislaatif, yaitu:

a. Membuat Undang-undang, sebagai mana ketentuan amandemen UUD 1945 pasal 5 ayat 1: “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Dan Pasal 20 ayat (2):’Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

b. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pasal 23 ayat (2) menyatakan: “Rancangan undang-undang APBN di ajukan oleh prresiden untuk dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.” Dalam hal ini apabila DPR tidak menyetujui rancangan APBN yang diusulkan presiden maka pemerintah menjalankan APBN tahun lalu.

Pasal 5 dan Pasal 23 tersebut diatas memberikan pengertian kepada kita bahwa amandemen UUD 1945 memberikan kekuasaan membuat APBN kepada presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama dengan DPR, dengan demikian RUU APBN akan selalu datang dari presiden. Sedangkan kekuasaan membuat undang-undang berada di tangan DPR

untuk mendapatkan persetujuan bersama kepada pemerintah, dengan demikian inisiatif dan materi RUU akan datang pertama kali dari DPR.

Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang (Perppu) sebagaimana ketentuan Pasal 22 ayat 1 UUD 1945. Artinya, untuk menetapkan Perppu itu diperlukan adanya keadaan yang genting dan memaksa. Dalam keadaan genting yang belum memaksa sifatnya tentunya Perppu itu belum boleh di buat. Perppu itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya dan jika tidak mendapat persetujuan maka peraturan pemerintah itu harus di cabut. (Pasal22 ayat 2 dan 3). Maksud ketentuan ini adalah untuk memenuhi azas demokrasi dan mencegah terjadinya kekuasaan yang sewenang-wenang dari pihak pemerintah, karena setiap kebijakan pemerintah yang menyangkut kepentingan rakyat dapat dibenarkan jika DPR telah memberikan persetujuan terlebih dahulu.

Presiden juga menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk menjalankan undang-undang. Hal ini tercantum pada Pasal 5 ayat (2) UUD 1945. Presiden tidak dapat menetapkan Peraturan Pemerintah sebelum ada undang-undang.

Satu lagi kekuasaan presiden di bidang legislatif yaitu mengeluarkan keputusan Presiden (Keppres). Berbeda dengan undang-undang, Perpu dan Peraturan Pemerintah maka keppres tidak di atur atau tidak di sebut dalam

UUD 1945.Keppres sebagai salah satu bentuk peraturan, ditetapkan oleh Ketetapan MPRS No XX/MPRS/1966. Kepres ini dimaksud untuk melaksanakan ketentuan UUD 1945, TAP MPRS/MPR dalam bidang eksekutif atau peraturan pemerintah, dan bersifat sekali (*einmalig*).

Kekuasaan Kepala Negara

Dalam sistem yang dianut oleh UUD 1945, presiden mempunyai kedudukan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Kewenangan sebagai kepala negara tersebut meliputi kewenangan yang tercakup mulai dari pasal 10 hingga pasal 15 UUD 1945. kekuasaan presiden yang tercakup dalam pasal 10 hingga 15 merupakan konsekuensi dari kedudukan presiden sebagai kepala negara. Kekuasaan kepala negara itu meliputi yaitu :

- 1). Memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan darat, Angkatan Laut, dan Angkatan udara (Pasal 10).
- 2). Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11).
- 3). Menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12).
- 4). Mengangkat duta dan konsul (Pasal 13).
- 5). Memberi grasi dan rehabilitasi serta amnesti dan abolisi (Pasal 14).
- 6). Memberi gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya (Pasal 15).

Dalam hal menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain disyaratkan adanya persetujuan DPR sementara syarat untuk menyatakan keadaan bahaya dan akibat keadaan bahaya itu ditetapkan dengan undang-undang. Pada era reformasi, ketentuan Pasal 11 dan Pasal 12 UUD 1945 ini tidak mengalami amandemen dan tetap sebagaimana aslinya.

Kekuasaan presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 11 dan Pasal 12 bersifat tidak mutlak karena adanya ketentuan lain yang harus dipertimbangkan presiden. Kewenangan presiden sebagai kepala negara sebagaimana diatas pada Pasal 11 dan Pasal 12 sering pula disebut kekuasaan yang bersifat administratif karena didasarkan atau merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan atau advis suatu lembaga tinggi negara lainnya. Dengan demikian Pasal 11 dan Pasal 12 bukan merupakan kewenangan khusus (*hak prerogatif*) yang mandiri.

Kekuasaan presiden sebagaimana yang ditentukan pada Pasal 13, 14 dan 15, pada awalnya sebelum amandemen UUD 1945 merupakan kekuasaan yang menjadi kewenangan khusus atau hak prerogatif presiden. Pasal 13 ayat (1) berbunyi : “ Presiden mengangkat duta dan konsul.” Ayat (2) : “ Presiden menerima duta negara lain.” Pasal 14 : “ Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.” Dan Pasal 15 : “ Presiden memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan.”

Dari ketiga pasal tersebut di atas terlihat tidak ada hal lain atau syarat lain bagi presiden untuk melaksanakan kewenangannya sebagaimana yang

ditentukan oleh ketiga pasal tersebut diatas. Dengan demikian kewenangan presiden sebagaimana yang diatur Pasal 13, 14 dan 15 merupakan kewenangan yang bersifat khusus yang menjadi hak prerogatif presiden. Namun pada era reformasi, para penyusun undang-undang dasar menilai ketiga kewenangan mutlak presiden harus dikurangi. Ketiga kekuasaan presiden itu harus dibagi dengan lembaga negara lainnya sehingga ketiga kekuasaan itu bukan lagi menjadi hak prerogatif presiden. Pasal 13,14,15 kemudian mengalami amandemen sehingga berbunyi :

Pasal 13 :

- (1). Presiden mengangkat duta dan konsul
- (2). Dalam hal mengangkat duta, presiden memperhatikan pertimbangan DPR.
- (3). Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

Pasal 14 :

- (1). Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung
- (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

Pasal 15 : “ Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur undang-undang.”

Dengan demikian keseluruhan kewenangan presiden sebagai kepala negara sebagaimana yang diatur pada pasal 10 hingga 15 UUD 1945 telah dibatasi baik oleh lembaga lain atau oleh perundang-undangan. Kewenangan

presiden sebagai kepala negara di atas secara berturut dipersyaratkan diperhatikannya pertimbangan DPR, pertimbangan MA ataupun diharuskan adanya persetujuan DPR, dan bahkan diharuskan adanya Undang-undang terlebih dahulu.

Lembaga Kepresidenan

Selama lebih dari 50 tahun sejak kemerdekaan Indonesia, konstitusi memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada kepala pemerintahan atau presiden. UUD 1945 memberi wewenang kepada presiden terlalu besar dalam menjalankan tugas pemerintahannya, namun pemberian wewenang tersebut tidak diikuti dengan batasan-batasan terhadap penggunaannya. Salah satu penyebabnya adalah UUD 1945 sebelum amandemen merupakan konstitusi yang sangat singkat dan sederhana sehingga bersifat multi interpretatif atau dapat ditafsirkan sekehendaknya oleh penguasa.

Selain itu, besarnya kekuasaan presiden tersebut tidak diikuti dengan mekanisme dan pertanggungjawaban yang jelas, padahal kekuasaan presiden itu bersifat substansial bagi kehidupan bangsa sehingga memerlukan adanya kontrol, misalnya wewenang presiden untuk membentuk departemen atau kementerian atau wewenang presiden sebagai kepala negara untuk memilih duta dan konsul; memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi; menyatakan peran dan lain-lain.

Dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia sejak kemerdekaan, rakyat Indonesia mengenal dua presiden yang memimpin negara dalam

periode waktu yang cukup lam yaitu presiden Soekarno yang berkuasa selama 21 tahun dan presiden Soeharto yang berkuasa lebih lama lagi yaitu 32 tahun. Dalam masyarakat Indonesia, tradisi bernegara dan berpemerintahan selama ini sangat tergantung kepada ketokohan seorang pemimpin. Dengan demikian tradisi bernegara tidak tumbuh secara rasional dan impersonal. Dalam keadaan ini maka institusi politik dan hukumnya cenderung berhimpitan dengan konsep ketokohan yang bersifat personal. Dengan demikian keputusan politik sebagian besar dipengaruhi oleh kepribadian serta perilaku pemimpin yang menentukan keputusan tersebut.

Praktek kenegaraan dan politik yang dalam sejarah mendasarkan dirinya pada UUD 1945 ternyata cenderung memanfaatkan secara negatif peluang yang di berikan UUD 19435 yaitu kekuasaan yang sangat besar dan terpusat pada lembaga kepresidenan. Presiden Soekarno menjalankan kekuasaannya dengan menggunakan konsep demokrasi terpimpin. Konsep ini cenderung bersifat otoriter karena terpusatnya kekuasaan pemerintahan pada satu orang saja.

Pemerintahan Orde Baru yang di pimpin Soeharto pada awalnya berniat mengoreksi segala wujud penyimpangan yang dilakukan pemerintahan Soekarno, ternyata dalam prakteknya Orde Baru hanya mengubah jargon-jargon yang dikumandangkan pada masa sebelumnya, secara substansial sifat otoritariannya tidak berubah. Kalau pada masa Soekarno model pemerintahan di dasarkan pada paham demokrasi

terpimpin dan Monipol Usdek, Maka pada masa pemerintahan Soeharto model pemerintahan didasarkan pada paham demokrasi pancasila. Apabila di masa Soekarno legitimasi pemerintahannya didasarkan pada slogan revolusi maka di era Soeharto legitimasinya didasarkan pada slogan pembangunan dan stabilitas politik. Kedua hal tersebut ditujukan untuk membentuk suatu pemerintahan yang kuat (*strong state*), yang oleh kedua rezim pemerintahan tersebut di anggap sebagai prasyarat mutlak bagi berhasilnya suatu pemerintahan.

Dalam rangka cira-cira negara hukum (*rechtstaat*) sebagaimana di amanatkan dalam UUD 1945, praktek bernegara yang bergantung kepada ketokohan ini tentu saja tidak dapat dipertahankan lagi. Dalam doktrin negara hukum berlaku prinsip bahwa pemimpin yang sebenarnya bukanlah orang, melainkan hukum yang dilihat sebagai suatu sistem. Karena itu, doktrin yang dikenal mengenai ini adalah *the rule of law and not of man*.

Pertanyaan yang banyak di lontarkan mengenai kekuasaan presiden adalah apakah Amandemen UUD 1945 telah cukup membatasi dan mengontrol kekuasaan presiden? Pertanyaan ini di lontarkan mengingat pengalaman bernegara di masa lalu dimana presiden mempunyai kekuasaan yang sangat besar. Selain itu, pada era reformasi, seorang prresiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat, ini akan memberikan legitimasi sangat kuat kepada presiden dan wakil presiden terpilih yang juga dapat menimbulkan penyalahgunaan seperti pada masa lalu. Penyalahgunaan

kekuasaan yang mungkin terjadi adalah hal-hal yang terkait dengan kekuasaan presiden yang tidak di atur (loophole) dalam Amandemen UUD 1945.

Pandangan pertama menimbulkan konsekwensinya UUD 1945 akan mengalami amandemen lanjutan untuk membatasi kekuasaan presiden. Pandangan kedua menilai amandemen lanjutan tidak perlu dilakukan hanya untuk sekedar membatasi kekuasaan presiden karena cukup dengan undang-undang yang akan mengatur secara lebih rinci kekuasaan presiden.

Undang – undang lembaga kepresidenan akan mengatur antara lain jumlah menteri dan para penasehat presiden. Hal ini di amanatkan dalam pasal 16 Amandemen UUD 1945 yang menyebabkan: “ Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada presiden, yang selanjutnya di atur dalam undang-undang.” Dewan pertimbangan ini kedudukannya tidak sama dengan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang telah di bubarkan. Jika DPA merupakan salah satu lembaga tinggi negara yang sederajat kedudukannya dengan presiden maka dewan pertimbangan yang akan dibentuk melalui undang-undang merupakan lembaga di bawah presiden yang bertanggung jawab kepada presiden.

Undang-undang ini diperlukan agar jangan sampai ada kabinet seratus menteri seperti di era prpresiden Soekarna dulu. Pada alam demokrasi selalu terdapat kecenderungan koalisi antara berbagai kekuatan politik. Jangan

terjadi, karena mau bagi-bagi kue kekuasaan dengan koalisi maka presiden membagi-bagi kursi menteri. Undang – undang ini juga harus mengatur cara pembentukan atau pembubaran suatu kementerian atau departemen karena berdampak pada anggaran dan sumber daya manusia. Perlu pula di atur mengenai *supporting staff* presiden, Kewenangan mengatur dan mengambil keputusan serta kondisi darurat jika presiden sakit.

Mahkamah Agung

Amandemen Undang – Undang Dasar 1945 telah secara tegas menyatakan di dalam pasal 1 ayat 3 bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Penegasan ini dilakukan pada saat perubahan ketiga UUD 1945 pada sidang Tahunan MPR tahun 2001. Sejak mulai diberlakukannya, hingga sebelum perubahan ketiga dilakukan, UUD 1945 tidak secara tegas menyebut negara Indonesia sebagai negara hukum didalam pasal-pasal nya. Penegasan negara hukum hanya terdapat pada bagian penjelasan UUD 1945, khususnya mengenai sistem pemerintahan negara pada angka I yang mengemukakan: ”Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (Rechtstaat) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (Machtstaat).”

Tidak adanya penegasan dalam Undang – Undang Dasar 1945 mengenai pengertian negara hukum itu, mungkin disebabkan pembentukan UUD 1945 beranggapan bahwa hal itu cukup diatur didalam penjelasannya saja, sebab keadaan waktu itu adalah dalam keadaan tergesa-gesa di mana

pembentuk UUD bermaksud menyusun konstitusi sementara dalam rangka mempersiapkan kemerdekaan bangsa dan negara Indonesia²⁵.

Adanya penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum mengandung pengertian bahwa setiap tindakan dari pemerintah dan segenap alat perlengkapan negara terhadap rakyatnya harus berdasarkan hukum-hukum yang berlaku, yang ditentukan oleh rakta/wakilnya di dalam badan legislatif. Jadi bukan berdasarkan kehedak peguasa pribadi atau tindakan sewenang-wenang yang memperkosa hak azasi manusia. Begitu pula di dalam suatu negara hukum rakyat hendaknya mematuhi hukum-hukum yang telah dibuatnya melalui para wakilnya di parlemen. Setiap perbuatan yang menyimpang dari hukum-hukum yang berlaku hendaknya dituntut melalui hukum yang berlaku pula.

Di dalam suatu negara hukum perlu adanya suatu Mahkamah Agung, sebagai badan ataupun lembaga yang mempunyai tugas menegakkan tertib hukum juga merupakan peradilan kasasi serta mengawasi kegiatan-kegiatan peradilan bawahan.

Amandemen UUD 1945 Pasal 24 menentukan bahwa Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara adalah pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka, disamping Mahkamah Konstitusi, untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum

²⁵ Moh.Kusnardi, Harmaily ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 1983.

dan keadilan. Kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan salah satu prinsip penting bagi Indonesia sebagai suatu negara hukum. Prinsip ini menghendaki kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak manapun dan dalam bentuk apapun, sehingga dalam menjalankan tugas dan kewajibannya ada jaminan ketidakberpihakan kekuasaan kehakiman kecuali terhadap hukum dan keadilan.

Undang-Undang No. 5 tahun 2004 (UU No.5/2004) tentang Mahkamah Agung merupakan undang-undang terbaru yang mengatur mengenai Mahkamah Agung. Undang-Undang ini memuat perubahan terhadap berbagai substansi undang-undang sebelumnya yaitu UU No. 14/1985.

Perubahan tersebut, disamping guna disesuaikan dengan arah kebijakan yang telah ditetapkan dalam Amandemen UUD 1945, juga didasarkan atas UU No 4/2004 yaitu Undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman yang baru, menggantikan Undang-Undang No. 35/1999 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang menggantikan undang-undang sebelumnya UU No. 14/1970.

Dengan demikian sejak awal Orde Baru, Indonesia sudah memiliki tiga undang-undang kehakiman, yang terakhir adalah UU No. 4/2004. Berbagai substansi perubahan dalam UU No.5/2004 ini antara lain tentang penegakan kedudukan Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan Kehakiman, syarat-syarat untuk dapat diangkat menjadi hakim Agung, serta

beberapa substansi yang menyangkut hukum acara, khususnya dalam melaksanakan tugas dan kewenangan dalam memeriksa dan memutus pada tingkat kasasi serta mengenai hak uji perundangan di bawah undang-undang²⁶.

Dalam undang-undang Mahkamah Agung yang baru ini diadakan pembatasan terhadap perkara yang dapat dimintakan kasasi kepada Mahkamah Agung. Pembatasan ini di samping dimaksudkan untuk mengurangi kecenderungan setiap perkara diajukan ke Mahkamah Agung sekaligus dimaksudkan untuk mendorong peningkatan kualitas putusan pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat banding sesuai dengan nilai-nilai hukum dan keadilan dalam masyarakat.

Hak uji

Salah satu kewenangan yang dimiliki Mahkamah Agung di banyak negara di dunia adalah hak untuk menyuji terhadap peraturan perundangan yang berlaku di negara bersangkutan. Di dalam ilmu pengetahuan hukum mengenai masalah hak menguji ini dapat dibedakan atas dua golongan yaitu:

a. Hak menguji formil yaitu hak menguji dari Mahkamah Agung untuk menilai apakah suatu peraturan perundangan itu telah dibuat sebagai mana seharusnya menurut UUD. Dalam hal ini, di Indonesia, yaitu apakah

²⁶ Penjelasan atas Undang-Undang No 5 tahun 2004

pembuatan perundang-undangan itu sesuai dengan Pasal 5 dan Pasal 20 Amandemen UUD 1945

b. Hak menguji materiil adalah hak menguji dari Mahkamah Agung untuk menentukan apakah suatu peraturan perundangan yang di buat oleh suatu lembaga negara itu isinya tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang lebih tinggi. Mahkamah Agung berhak menyatakan suatu peraturan perundangan itu tidak sah dan batal dengan alasan formil atau materiil tidak di penuhi.

Mengenai hak uji ini terdapat beberapa macam pendapat yang berlaku pada beberapa negara seperti Belanda, Amerika Serikat, Prancis, Inggris dan lain sebagainya. Menurut ketentuan konstitusi Belanda, undang-undang tidak bisa di ganggu gugat, artinya selama undang-undang tidak di cabut atau di rubah oleh pembentuk undang-undang sendiri, ia tetap berlaku walaupun isinya bertentangan dengan UUD dan tidak ada suatu pengadilan tertinggi di Belanda yang berhak menyatakan tidak sah dan tidak berlaku. Berbeda dengan halnya Amerika Serikat: *Supreme Court* dapat menyatakan suatu undang-undang tidak sah dan tidak berlaku jika isinya itu bertentangan dengan konstitusi AS.

Jika kita melihat pada sejarah ketatanegaraan sebelum Amandemen UUD 1945 kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan hak uji ini tidak disebutkan secara jelas dan tegas. Dalam hal ini tidak jelas apakah Mahkamah Agung menurut UUD 1945 versi lama menganut prinsip hak

menguji formil ataupun hak menguji materiil karena hal ini tidak ada ketentuannya dalam batang tubuh ataupun dalam penjelasannya. Kekuasaan Kehakiman yang diatur dalam UUD 1945 sebelum Amandemen hanya terdiri dari dua pasal saja yaitu mengenai kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman (Pasal 24) dan syarat-syarat untuk menjadi hakim (25).

Kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan hak uji ini di tegaskan melalui UU No 14/1970 yang kemudian diubah dengan UU No 35/1999 dan terakhir dengan UU No 4/2004 yaitu undang-undang tentang kekuasaan kehakiman, dimana pada pasal 26 ayat (1) nya menyatakan” Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.” Sedangkan dalam ayat (2) nya dinyatakan “Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubung dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi. Pencabutan dari peraturan perundangan yang dinyatakan tidak sah tersebut, dilakukan oleh instansi yang bersangkutan.” Kesimpulan dari pasal ini, ialah bahwa Mahkamah Agung memiliki wewenang untuk menguji, tetapi peraturan itu terbatas pada peraturan perundangan yang letaknya dibawah undang-undang, sedangkan terhadap undang-undang, Mahkamah Agung tidak mempunyai hak menguji baik formil maupun materiil. Selain itu putusan hak uji diambil pada tingkat

pemeriksaan kasasi di Mahkamah Agung setelah sebelumnya melalui proses pemeriksaan tingkat banding di Pengadilan Tinggi dan pemeriksaan tingkat pertama di Pengadilan Negeri. Pencabutan dari peraturan perundangan yang dinyatakan tidak sah tersebut, dilakukan oleh instansi yang bersangkutan.

Dengan demikian pada masa sebelum era reformasi, Mahkamah Agung sama sekali tidak diberikan kewenangan untuk melakukan uji materi maupun formil terhadap undang-undang, terlebih lagi terhadap Ketetapan MPR/MPRS. Hal ini ditegaskan dalam pasal 26 UU No 14/1970 yang menyatakan: "...Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia hak menguji undang-undang dan peraturan pelaksanaan undang-undang terhadap Undang Undang Dasar sebagai fungsi pokok tidak terdapat pada Mahkamah Agung."

Tidak diberikannya hak uji materiil dan formil terhadap undang-undang terhadap Mahkamah Agung tampaknya lebih berdasarkan pada pertimbangan politik dari pada pertimbangan hukum yang berdasarkan kebenaran dan keadilan. Hal ini dapat disimpulkan pada penjelasan pasal 26 UU No 14/1970 yang menyatakan: " Hak menguji tersebut apabila hendak di berikan kepada Mahkamah Agung seharusnya merupakan ketentuan konstitusional." Dengan demikian pemerintah ketika itu mengembalikan persoalan ini kepada UUD 1945, sementara MPR sendiri sebagai lembaga tertinggi negara ketika itu tidak berkeinginan untuk mengubah UUD 1945 karena dianggap sebagai Kitab Undang – Undang Dasar yang sakral.

Pandangan inipun didukung oleh sejumlah sarjana hukum antara lain Abdul Kadir Besar dan Prof. Budisetyo SH.

Abdul Kadir Besar menilai, Mahkamah Agung tidak mempunyai hak menguji materiil terhadap undang-undang dengan alasan jika alasan itu ada pada Mahkamah Agung maka sendiri pemerintahan yang bertanggung jawab yang terwujud dalam sistem pertanggungjawaban presiden kepada MPR akan menjadi kabur bahkan kacau.

Suatu pengujian materiil terhadap undang-undang oleh Mahkamah Agung akan mendorong dan/atau membuka kemungkinan presiden untuk membagi dan bahkan menggeser sama sekali pertanggungjawaban pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara pada Mahkamah Agung, suatu lembaga yang sama sekali berada di bidang eksekutif²⁷. Sementara itu, Prof. Budisetyo SH berpendapat “bahwa sebaiknya dalam Undang – Undang Dasar 1945 mengganggu gugat undang-undang ada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat.”²⁸

Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam bukunya Pengantar Tata Hukum Negara Indonesia juga menolak pemberian hak uji kepada Mahkamah Agung dengan argumentasi, apabila terdapat suatu undang-undang yang dibentuk oleh DPR bersama presiden itu, ternyata bertentangan dengan UUD, maka MPR-lah yang berwenang mencabut, dan

²⁷ Abdul Kadir Besar SH, Academic Appraisal untuk Tata Tertib MPR, dalam Moh Kusnardi,, Harmaily Ibrahim, 1983

²⁸ Naskah Prasaran Joeniarto SH, pada seminar hukum Fakultas Hukum UGM, dalam Moh Kusnardi, Harmaily Ibrahim hal 232

untuk mencegah adanya kekosongan hukum dari pada peraturan yang dicabutnya, MPR dapat mengeluarkan ketetapan yang mengatur perihal yang telah dicabut tersebut yang telah disesuaikan dengan UUD.

Perlu diketahui, bahwa pada rapat panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 15 Juli 1945, Mohammad Yamin mengusulkan agar dicantumkan dalam UUD 1945 bahwa Mahkamah Agung mempunyai wewenang untuk memutus bahwa suatu undang-undang bertentangan dengan Undang – Undang Dasar atau Hukum Adat atau Hukum Syariah. Namun usul ini ditentang oleh Supomo, Ketua panitia kecil yang bertugas merumuskan pasal-pasal dari UUD, dan kemudian ditolak oleh rapat.

Wirjono Prodjodikoro berpandangan lain, menurutnya tidak ada halangan untuk menganut teori yang dikemukakan oleh *chief Justice Marshall* dari Amerika bahwa kekuasaan kehakiman itu berwenang untuk menyatakan suatu undang-undang batal dan tidak berlaku, apabila bertentangan dengan Undang – Undang Dasar oleh karena UUD 1945 tidak melarang, menganut salah satu dari dua sistem itu. Hanya saja dapat dirasakan sebaiknya wewenang itu hanya diberikan kepada Mahkamah Agung dan tidak kepada pengadilan-pengadilan bawahan. Ini mengingat konsekuensi yang amat jauh dari wewenang ini. Dan lagi menurut Wirjono, harus diadakan dulu peraturan acara dimuka Mahkamah Agung untuk prosedur pernyataan tidak sah dari suatu undang-undang.²⁹ Secara kongrit sebaiknya MPR sebagai

²⁹ Dr. Wirjono Prodjodikoro SH, Azas-azas Hukum Tata Nega di Indonesia, 1973

lembaga tertinggi di Indonesia ketika itu menegaskan adanya wewenang Mahkamah Agung ini dalam suatu haluan negara dan kemudian pemerintah bersama-sama dengan DPR membentuk hukum acara di muka Mahkamah Agung.

Kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji Undang-undang mulai diberikan pada tanggal 9 november 2001 seiring dengan diselesaikannya Perubahan Ketiga UUD 1945 yang mengamanatkan untuk membentuk peradilan baru yang disebut Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai bagian dari lingkungan peradilan di Indonesia. Hal ini di tegaskan dalam pasal 24 ayt (2) UUD 1945. “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

Mahkamah Konstitusi inilah yang berwenang mengadili pada tingkat pertama dan akhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang – Undang Dasar. Dengan demikian Mahkamah Konstitusi memiliki hak uji formil dan materiil terhadap undang-undang. Jadi terdapat pembagian tugas antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Jika Mahkamah Konstitusi bertugas menguji undang-undang maka Mahkamah Agung bertugas menguji segala peraturan di bawah undang-undang. Namun sebelum Mahkamah Konstitusi terbentuk, MPR

menetapkan Mahkamah Agung menjalankan fungsi Mahkamah Konstitusi untuk sementara waktu sambil menunggu pembentukan MK.

Selama sekitar dua tahun Mahkamah Agung memegang kewenangan untuk menguji undang-undang atau peraturan setingkat undang-undang. Setelah terbentuknya Mahkamah Konstitusi maka pada tanggal 15 Oktober 2003 Mahkamah Agung mulai melimpahkan perkara ke Mahkamah Konstitusi, yang menandai mulai beroperasinya kegiatan MK sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan UUD 1945. Dengan demikian Mahkamah Konstitusi dapat menguji secara materiil dan formil suatu undang-undang. Dengan terbentuknya Mahkamah Konstitusi maka Mahkamah Agung hanya berwenang untuk menguji peraturan perundangan di bawah undang-undang.

Mengenai hak uji Mahkamah Agung ini, Pasal 31 UU No 5/2004 yang merupakan perubahan atas undang-undang No 14/1985 tentang Mahkamah Agung menyatakan “ Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.” Ketentuan ini tidak menyebutkan apakah wewenang menguji yang dimaksudkan tersebut bersifat materiil atau formil. Sebelum perubahan, Pasal 31 ini menyatakan: “Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.” Undang-undang lama secara tegas

menyebutkan kewenangan Mahkamah Agung hanya menguji secara materil, namun undang-undang baru tidak menyebutkan materil ataupun formil.

Apakah dengan demikian ketentuan baru yang tertuang dalam pasal 31 UU No 5/2004 bermaksud memberikan hak uji materil dan formil kepada Mahkamah Agung. Hal ini ditegaskan dalam ayat (2) yang menyatakan:” Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku”. Dengan demikian jelaslah UU No 5/2004 secara tegas memberikan hak uji materil dan formil kepada Mahkamah Agung terhadap segala peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Perubahan penting lainnya dalam hal hak uji Mahkamah Agung ini adalah mengenai bagaimana mengambil keputusan dilaksanakan. Dalam ketentuan lama (UU 14/1985) dinyatakan bahwa putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan dapat di ambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi, dan pencabutan peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tersebut dilakukan segera oleh instansi yang bersangkutan. Namun dalam ketentuan baru, sebagai mana tertuang dalam Pasal 31 ayat (4) dan (5) dinyatakan: “Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagai mana dimaksud pada ayat (2) dapat di ambil baik berhubungan dengan

pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung.” Ayat (4) menyebutkan:” Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.”

Dengan demikian menurut ketentuan baru, kasus yang diajukan pihak yang meminta hak uji dapat langsung diajukan langsung kepada Mahkamah Agung tanpa harus melalui proses berjenjang melalui pengadilan negeri dan pengadilan banding terlebih dahulu, sehingga proses peradilan dapat berlangsung cepat. Namun ketentuan ayat (5) masih belum terlalu jelas maksudnya yaitu dalam hal peraturan perundangan yang dinyatakan tidak sah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Apakah tidak adanya kekuatan mengikat ini hanya berlaku kepada pihak yang bersangkutan saja ataukah tidak mengikat kepada siapa saja.

Hakim Agung

Syarat-syarat untuk dapat diangkat menjadi hakim agung dalam UU No 5/2004 dibuat lebih ringkas dan sederhana dalam arti lebih objektif dan tidak diskriminasi jika dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya. Jika kita melihat pada ketentuan lama (UU 14/1985) maka syarat bagi seorang hakim agung adalah :

1. Warganegara Indonesia
2. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa

3. Setia kepada Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa, dasar negara, dan ideologi nasional, Kepada Proklamasi 17 Agustus 1945, UUD1945 serta kepada revolusi kemerdekaan bangsa Indonesia untuk mengemban amanat penderitaan rakyat
4. Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya atau bukan seseorang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam "Gerakan Kontra Revolusi G 30S/PKI atau organisasi terlarang lainnya"
5. Berijazah sarjana hukum atau sarjana lain dan mempunyai keahlian di bidang hukum
6. Berumur serendah-rendahnya 50 tahun
7. Berpengalaman sekurang-kurangnya lima tahun sebagai ketua pengadilan Tingkat Banding atau 10 tahun sebagai Hakim Tingkat Banding
8. Berwibawa, jujur, adil dan berkelakuan tidak tercela.

Syarat nomor 3 dan 4 tersebut diatas tidak jelas tolak ukurnya; siapa yang bisa menentukan secara pasti seseorang itu setia kepada Pancasila dan Proklamasi 17 Agustus 1945? Bagaimana cara mengukurnya? Syarat nomor 4 juga terasa sangat diskriminatif. Oleh karena itu pasal 7 ayat (1) UU No 5/2004 menghapus syarat atau ketentuan nomor 3 dan 4 tersebut sehingga syarat menjadi hakim agung ditentukan sebagai berikut:

1. Waarganegara Indonesia

2. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
3. Berijazah Arjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum
4. Berusia serendah-rendahnya 50 tahun
5. Sehat jasmani dan rohani
6. Berpengalaman sekurang-kurangnya 20 tahun menjadi hakim termasuk sekurang-kurangnya 3 tahun menjadi hakim tinggi.

Ketentuan baru ini merupakan syarat untuk dapat diangkat menjadi hakim agung berdasarkan jenjang karir seorang hakim, namun apabila dibutuhkan hakim agung dapat diangkat tidak berdasarkan sistem karir, artinya orang yang bukan hakimpun dapat menjadi hakim agung, dengan syarat: Berpengalaman dalam profesi hukum dan/ atau akademisi hukum sekurang-kurangnya 25 tahun; berijazah magister dalam ilmu hukum dengan dasar sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian dibidang hukum; dan tidak pernah di jatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap kaena melakukan tindak pidana yang di ancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih.

Dalam hal pengangkatan hakim agung pada era reformasi, Pasal 8 UU No 5/2004 tentang Mahkamah Agung menyebutkan ayat (1) : ” Hakim agung di angkat oleh presiden dari nama calon yang di ajukan Dewan Perwakilan Rakyat.” Sementara ayat (2) menyebutkan: “Calon hakim agung

sebagaimana dimaksud ayat (1) dipilih oleh DPR dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial.”

Komisi Yudisial merupakan badan yang bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan memiliki wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Anggota Komisi Yudisial di angkat dan diberhentikan Presiden dengan persetujuan DPR.

Jika kita bandingkan pada masa Orde Baru sebagaimana ketentuan Pasal 8 UU No 14/1985 disebutkan bahwa hakim agung diangkat oleh presiden selaku Kepala Negara dari daftar calon nama yang diusulkan oleh DPR setelah mendengar pendapat Mahkamah Agung dan Pemerintah.

Kelemahan utama pada ketentuan lama (UU 14/1985) adalah pada peran presiden sebagai kepala negara yang menentukan pengangkatan Hakim Agung. Dalam hal ini kepala negara menerima usulan dari pemerintah ini menimbulkan persoalan karena peran presiden sebagai kepala negara dan peran presiden sebagai kepala pemerintahan ada pada satu individu yang sama, dalam hal ini tentulah presiden sebagai kepala pemerintahan (eksekutif) akan memilih Hakim Agung yang dapat diajak kerjasama atau yang dapat membela kepentingan pemerintah. Hal ini tentu saja tidak dapat dibenarkan karena Hakim Agung haruslah orang yang independen yang berada di atas semua kepentingan. Inilah yang menjadi

perbedaan utama dalam hal pengangkatan hakim agung pada masa reformasi dan pada masa Orde Baru.

Selain itu tidak dapat pula dibenarkan Mahkamah Agung memilih sendiri hakim agung karena dapat menimbulkan permainan kepentingan oleh pejabat-pejabat yang sedang berkuasa di lembaga tersebut. Mahkamah Agung merupakan lembaga yang sangat strategis sebagai benteng terakhir penegak kebenaran dan keadilan sehingga pemilihan hakim agung harus netral dan benar-benar bebas dari segala kepentingan.

Kekuasaan Kehakiman

Dalam UUD 1945 kekuasaan kehakiman di atur dalam Pasal 24, 24A, 24B, 24C dan Pasal 25 Amandemen UUD 1945. Dalam Pasal 24 ayat (2) Amandemen ketiga UUD 1945 ditegaskan bahwa “ 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 oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

Sebelum dilakukan amandemen ketentuan tersebut di atas berbunyi sebagai berikut : “ Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.” Ayat (2) menyebutkan:”Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu di atur dalam undang-undang.” Dengan demikian Amandemen UUD 1945 telah secara tegas menyebutkan lingkungan peradilan yang ada di Indonesia yang

terdiri dari empat lingkungan peradilan. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengapa hanya empat lingkungan yang disebutkan?

Penyebutan empat lingkungan peradilan pada Pasal 24 ayat (2) Amandemen ketiga UUD 1945 tersebut terasa terlalu “dipaksakan” dan sebenarnya tidak perlu dilakukan karena pada saat amandemen ketiga UUD 1945 disahkan jumlah lingkungan peradilan saat itu sudah lebih dari empat. Dan kemungkinan akan terus bertambah sesuai kebutuhan di masa depan.

Penyebutan empat lingkungan peradilan itu tampaknya hanya sekedar mengadopsi UU No 14/1970 tentang pokok-pokok kekuasaan kehakiman. Kekeliruan itu tampaknya disadari oleh pembuat undang-undang karena itu satu tahun kemudian pada saat amandemen keempat UUD 1945 di tambahkan satu ayat lagi pada pasal 24 yang menyatakan :”Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.” Pertanyaannya sekarang, apakah berbagai peradilan yang belum disebutkan dalam UUD 1945 itu akan dimasukkan kedalam salah satu lingkungan peradilan saja atau di kualifikasi sebagai suatu peradilan khusus?

Pasal 15 UU No.4/2004 menyatakan peradilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu dari empat lingkungan peradilan tersebut. Penjelasan UU No.4/2004 menyebutkan yang dimaksud dengan pengadilan khusus dalam ketentuan ini antara lain adalah pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi,

pengadilan hubungan industrial yang berada di lingkungan peradilan umum, dan lain-lain.

Mahkamah Konstitusi

Lembaran sejarah pertama Mahkamah Konstitusi (MK) di Indonesia dimulai dengan diadopsinya ide *Constitutional Court* dalam amandemen UUD 1945 yang dilakukan MPR pada tahun 2001. Ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul pada abad ke-20. Indonesia tercatat sebagai Negara ke-78 yang membentuk lembaga ini.

Perubahan Ketiga UUD 1945 mengamankan untuk membentuk MK sebagai bagian dari lingkungan peradilan di Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (2)

yaitu : “ Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

Sambil menunggu pembentukan MK, MPR menetapkan Mahkamah Agung (MA) untuk menjalankan fungsi MK untuk sementara waktu, yakni sejak disahkannya Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 hasil perubahan keempat pada 10 Agustus 2002. Untuk mempersiapkan pengaturan secara rinci mengenai MK, DPR dan pemerintah membahas RUU tentang MK. Setelah melalui pembahasan mendalam, DPR dan pemerintah menyetujui secara bersama pembentukan UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah

Konstitusi pada 13 Agustus 2003 dan disahkan oleh Presiden pada hari itu juga.

Pada tanggal 15 Agustus 2003, Presiden mengangkat sembilan hakim konstitusi untuk pertama kalinya. Hakim konstitusi terpilih setelah dua tahun sejak disetujuinya Amandemen ketiga UUD 1945 yang mengamanatkan pembentukan Mahkamah Konstitusi. Seiring dengan itu Mahkamah Agung yang selama dua tahun itu berfungsi sebagai MK sementara mulai melimpahkan perkara ke Mahkamah Konstitusi yang baru terbentuk. Ini menandai mulai beroperasinya kegiatan MK sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan UUD 1945.

Terdapat 3 pasal pada Perubahan ketiga UUD 1945 yang mengatur soal Mahkamah Konstitusi yaitu Pasal 7B, Pasal 24 dan pasal 24C yang antara lain menegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi berada pada ruang lingkup kekuasaan kehakiman sekaligus merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman. Keberadaannya tentu beriringan dengan kekuasaan kehakiman lainnya yaitu meliputi Mahkamah Agung dan badan-bada peradilan di bawahnya yang meliputi peradilan umum, lingkungan peradilan agaman, lingkungan peradilan militer dan lingkungan peradilan tata usaha negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 C ayat 3 UUD 1945, Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah

Agung (MA), tiga orang oleh DPR dan tiga orang oleh Presiden. Pengajuan hakim konstitusi dari tiga lembaga yang berbeda ini dimaksudkan agar MK dapat mejadi lebih fair dan tidak hegemoni oleh satu lembaga. Dengan demikian terdapat perbedaan cara dalam hal pemilihan Hakim Konstitusi dan Hakim Agung. Pengangkatan Hakim Agung dilakukan oleh Komisi Yudisial yang diatur dengan undang- undang . Tidak ada penjelasan mengapa tata cara pemilihan dan pengangkatan Hakim Konstitusi dan Hakim Agung itu berbeda.

Pasal 24 C ayat (5) UUD 1945 mensyaratkan bahwa untuk menjadi hakim konstitusi diharuskan untuk memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.

Meski berasal dari tiga lembaga negara berbeda, tidak ada jaminan bahwa pengisian hakim konstitusi akan berlangsung terbuka dan partisipatif terlebih lagi ketentuan mengenai tata cara seleksi, pemilihan dan pengajuan hakim konstitusi diatur oleh masing-masing lembaga yang berwenang tersebut. Dengan demikian tidak terdapat kriteria dan standar yang sama untuk ketiga institusi yang menjadi sumber perekrutan Hakim Konstitusi.

Kewenangan

Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung hanya dapat dibedakan dalam fungsinya atau kewenangannya. Mahkamah Agung memiliki wewenang selain yang secara tegas diberikan oleh UUD 1945 yaitu mengadili

pada tingkat kasasi menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, serta wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang sebagaimana ketentuan pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Mahkamah Konstitusi memiliki lima kewenangan yang secara limiatif telah ditentukan oleh UUD 1945. Dalam Pasal 24C ayat (1) amandemen ketiga UUD 1945 dinyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan yaitu :

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Mahkamah Konstitusi memiliki hak uji formil dan materiil terhadap Undang-Undang. Uji materiil berkaitan dengan prosedur pembuatan undang-undang yaitu apakah betul dibuat oleh yang diberi wewenang oleh UUD 1945. Adapun uji materiil terkait dengan materi atau substansi suatu undang-undang yang kemungkinan bertentangan dengan UUD 1945. Dengan terbentuknya Mahkamah Konstitusi maka Mahkamah Agung hanya berwenang untuk menguji peraturan perundangan dibawah undang-undang.

Terdapat pembagian tugas antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Jika Mahkamah Konstitusi bertugas menguji undang-undang maka Mahkamah Agung bertugas menguji segala peraturan di bawah undang-undang.

Adapun undang-undang yang dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi adalah seluruh undang-undang yang lahir setelah amandemen UUD 1945 saja. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 50 UU No. 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi : “ Undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan UUD 1945.” Ketentuan ini sebelumnya sempat menimbulkan perdebatan antara pemerintah dan DPR dalam rapat-rapat panitia khusus RUU Mahkamah Konstitusi.

Ada kalangan yang keberatan dengan Pasal 50 menyatakan Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menguji secara materil undang-undang yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan zaman. Dengan demikian undang-undang yang lahir pada waktu kapan saja harus bisa diuji oleh Mahkamah Konstitusi. Ketentuan pasal 50 ini merupakan pembatasan yang bisa mereduksi hak atau rasa keadilan masyarakat yang ingin menguji undang-undang sebelum periode amandemen.

Namun pemerintah berkeras tetap membatasi kewenangan Mahkamah Konstitusi hanya pada undang-undang yang lahir setelah amandemen UUD1945, salah satu alasannya adalah untuk menghindari penumpukan perkara dan ganti rugi. Timbul pertanyaan apakah Mahkamah Konsitusi dapat merevisi pasal 50 UU No 24/2003 mengenai Mahkamah Konstitusi ini. Terdapat pandangan bahwa Mahkamah Konsitusi dapat mengubah ketentuan ini karena memang salah satu hak Mahkamah

Konstitusi adalah menguji undang-undang namun Mahkamah Konstitusi tidak berhak mengubah pasal 50 kecuali ada pihak lain yang merasa dirugikan dengan adanya pasal 50 ini dan meminta Mahkamah Konstitusi untuk mengujinya.

2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara

Mahkamah Konstitusi berperan sebagai wasit dalam menyelesaikan masalah penafsiran konstitusional sehingga diharapkan akan mencegah tindakan lembaga-lembaga tinggi negara yang tidak bertanggungjawab. Putusan Mahkamah Konstitusi bertujuan agar setiap tindakan lembaga negara tidak menimbulkan bias hukum dan membingungkan masyarakat.

Berdasarkan pengalaman masa lalu terdapat beberapa keputusan lembaga negara yang menimbulkan kebingungan ditengah masyarakat, seperti konflik DPR dan presiden Abdurrahman Wahid mengenai siapa yang lebih berwenang untuk memberhentikan atau mengangkat pejabat negara seperti kepala polisi (Kapolri) atau bahkan masalah pemberhentian Abdurrahman Wahid sebagai presiden yang dilanjutkan dengan pengumuman dekrit oleh presiden Wahid untuk membubarkan DPR/MPR.

Fungsi Mahkamah Konstitusi diharapkan akan berada diluar politik dalam menafsirkan konflik-konflik konstitusi yang timbul dari politik, sehingga dapat menjadi lembaga yang dapat mengembangkan *check and balance* dan dapat menjamin perlindungan dasar hak rakyat.

Mahkamah Konstitusi sangat dibutuhkan bagi Indonesia di masa depan karena persoalan konstitusi diperkirakan akan terus menimbulkan perdebatan panjang.

3. Memutus pembubaran partai politik

Undang-undang mengenai Mahkamah Konstitusi (UU No 24/2003) tidak menjelaskan apapun mengenai alasan Mahkamah Konstitusi dapat membubarkan suatu partai politik. Ini merupakan kelemahan UU No 24/2003 yang seharusnya dapat menjabarkan apa yang dimaksud Undang – Undang Dasar 1945. Apakah ini berarti hakim Mahkamah Konstitusi akan melaksanakan hak ini menurut interpretasinya sendiri?

Ketentuan mengenai pembubaran partai politik bersumber dari trauma psikologis sebagian orang terhadap peristiwa Gerakan 30 September (G30S) pada tahun 1965. Peristiwa ini menyebabkan dibubarkannya Partai Komunis Indonesia (PKI) karena dianggap memiliki ideologi yang bertentangan dengan ideologi negara. Bagi sebagian orang, partai politik harus tetap dapat dibubarkan walaupun kedengarannya tidak demokratis. Menurut mereka setiap negara sebenarnya memiliki hak untuk menentukan ideologi dan cita-cita negaranya sendiri dan menolak suatu ideologi yang dianggap bertentangan dengan kehendak mayoritas bangsa ataupun karena alasan sejarah.

Pembubaran partai politik pernah terjadi di beberapa negara yang notabene adalah negara demokrasi. Praktek di Jerman pernah ada dua partai

yang di bubarkan yaitu *Socialist Reich Party* (1952) dan *Communist Party of Germany* (1956). Berdasarkan Konstitusi Jerman, pembekuan atau pembubaran partai politik dapat terjadi bila suatu partai politik berdasarkan tujuannya atau tingkah laku yang berkaitan dengan kesetiaannya mengganggu, menghalangi, mengurangi atau menghilangkan tata dasar demokrasi yang bebas atau mengancam kelangsungan Negara Republik Federal Jerman. Terhadap hal-hal tersebut maka partai politik harus dinyatakan inkonstitusional. Pihak yang berwenang memutuskan hal ini adalah Mahkamah Konstitusi Federal. Bahkan di Thailand, sejak berdirinya Mahkamah Konstitusi sebanyak 31 partai telah dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi Thailand.

Pembubaran partai politik sebenarnya bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi dan kebebasan berekspresi atau mengemukakan pendapat yang universal. Ideologi atau pandangan atau keyakinan tidak dapat disamakan untuk setiap orang. Apakah karena perbedaan ideologi, pandangan atau keyakinan dengan seseorang menyebabkan orang itu tidak berhak hidup bersama-sama dengan masyarakat lainnya. Tentu saja tidak, Perbedaan pandangan atau ideologi saat ini sudah menjadi hal yang biasa atau lumrah. Saat ini sudah banyak partai politik yang memiliki ideologi yang berbeda dengan ideologi yang dianut Negara Indonesia (Pancasila).

UUD 1945 sendiri sudah menegaskan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai

dengan hati nuraninya (Pasal 28E UUD 1945). Selain itu hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani merupakan hak azasi manusia yang tidak dapat di kurangi dalam keadaan apapun (Pasal 28 I). Pembubaran partai politik yang terjadi di negara lain tidak dapat dijadikan pembenaran atau alasan bahwa hal serupa boleh juga terjadi di Indonesia. Prinsip penegakan hak azasi manusia yang tertuang pada Pasal 28 UUD 1945 terasa bertolak belakang (bertentangan) dengan ketentuan mengenai pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi yang juga diatur oleh Undang – Undang Dasar. Dengan demikian pasal-pasal dalam UUD 1945 mengenai pembubaran partai politik di satu pihak, dan hak azasi manusia di pihak lain menjadi saling bertentangan.

Lantas dalam hal apa Mahkamah Konstitusi bisa membubarkan partai politik? Dalam hal partai politik dibubarkan karena terbukti melakukan tindak pidana yang merugikan masyarakat, maka Mahkamah Konstitusi harus membuktikan bahwa partai politik bersangkutan benar-benar telah melakukan perbuatan melawan hukum. Namun demikian ketentuan ini menimbulkan pertanyaan baru. Perbuatan pidana merupakan tanggung jawab individu sehingga tidak dapat menyeret anggota partai lainya untuk juga ikut bertanggung jawab. Dengan kata lain, partai politik sebagai representasi ideologi atau pandangan dari suatu kelompok masyarakat tetap tidak boleh dihilangkan.

4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Mahkamah Konstitusi memiliki peran yang sangat menentukan dalam hal perselisihan pemilihan umum (*pemilu*) yaitu sebagai lembaga yang memutuskan jika terjadi sengketa terhadap hasil pemilu. Mengenai jenis-jenis perselisihan yang terjadi dalam pemilu maka sengketa hasil pemilu nampaknya menjadi jenis sengketa yang paling menentukan kemenangan di antara para peserta pemilu.

Dalam pelaksanaan pemilu terdapat beberapa jenis sengketa yaitu: tindak pidana pemilu yang diselesaikan melalui proses pidana seperti penyidik dan seterusnya, pelanggaran administratif yang di selesaikan lewat KPU, sengketa mengenai tata cara pelaksanaan pemilu yang di selesaikan lewat Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) dan sengketa hasil pemilu yang diselesaikan melalui Mahkamah Konstitusi. Dari sekian jenis perselisihan tersebut sengketa hasil pemilu adalah jenis sengketa yang paling akhir terjadi dalam keseluruhan tahapan pemilu.

Undang – undang No 24 tahun 2003 menegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi memeriksa perselisihan dalam perhitungan suara secara nasional dan bukan berdasarkan perhitungan suara di setiap daerah pemilihan. Jadi perselisihan hasil pemilu hanya pada hasil akhir perhitungan suara secara nasional yang mempengaruhi terpilihnya anggota DPR, calon presiden dan/atau wakil presiden serta perolehan kursi partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan.

Subyek yang dapat mengajukan gugatan perselisihan hasil Pemilu ditekankan dalam pasal 74 UU No.24/2003 yaitu perorangan Warga Negara Indonesia calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan partai politik peserta Pemilu. Tergugatnya tentu saja Komisi Pemilihan Umum (KPU) Pusat.

Undang-undang menemukan penyelesaian tindak pidana Pemilu harus diselesaikan dalam waktu yang cepat, maksimal 30 hari. Ini dimaksudkan agar tidak mengganggu proses akhir Pemilu sehingga tidak mengganggu jalannya roda pemerintahan. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi akan menjadi lembaga yang menentukan siapa yang berhak menjadi pemenang Pemilu jika terjadi perselisihan.

5. Memutus Presiden telah melakukan pelanggaran hukum.

Presiden atau Wakil Presiden (Wappres) tidak dapat diberhentikan karena kebijakan yang dibuatnya kecuali karena kesalahan yang bersifat personal yaitu melakukan tindak pidana berat, melakukan perbuatan tercela atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wappres sebagaimana ketentuan Pasal 7A UUD 1945.

Dengan demikian pemberhentian Presiden dan Wappres tidak hanya dilakukan lewat proses politik saja tetapi harus juga melalui proses hukum, dan lembaga yang melaksanakan proses hukum tersebut adalah Mahkamah Konstitusi. Peran strategis Mahkamah Konstitusi adalah menentukan apakah

Presiden dan/atau Wappres benar-benar terbukti melakukan perbuatan yang dapat menjadi alasan pemberhentiannya tersebut. Proses harus dihentikan. Hal ini tentu sangat strategis serta membutuhkan independensi dan kemampuan yang kuat dari para hakim konstitusi.

Dalam Pasal 7B UUD 1945 disebutkan tata cara pemberhentian Presiden/dan atau Wakil Presiden diatur sebagai berikut :

- (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan /atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Preside dan/atau Wakil Presiden.
- (2) Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat

sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasa DPR.

- (3) Pengajuan permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPR.
- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat DPR tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan DPR itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.
- (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela: dan/atau terbukti Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR menyelenggarakan sidang paripura untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. MPR wajib

menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lambat 30 hari sejak MPR menerima usul tersebut.

(6) MPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lambat 30 hari sejak MPR menerima usul tersebut.

(7) Keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR.

Dalam menjalankan fungsinya untuk memutuskan apakah Presiden dan/atau Wappres telah melakukan pelanggaran hukum maka pastilah memerlukan penyidikan (pembuktian) seperti dalam kasus dalam kasus pidana pada umumnya. Apakah Mahkamah Konstitusi akan berfungsi juga menjadi lembaga penyidik seperti Kepolisian? Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi tidak perlu menjadi penyidik namun cukup mempertimbangkan dengan seksama bukti-bukti yang diajukan DPR bahwa Presiden dan/atau Wappres telah melakukan pelanggaran hukum.

DPR harus memiliki bukti-bukti kuat sebelum mengajukan tuduhan bahwa Presiden dan/atau Wappres telah melakukan pelanggaran hukum. DPR dapat membentuk tim penyelidik atau tim pencari fakta dengan menggunakan wewenangnya untuk memanggil orang-orang dalam upaya mengumpulkan bukti. Dapat dipahami jika lembaga kepolisian dan kejaksaan sebagai bawahan Presiden tidak dapat terlalu diharapkan dalam menangani kasus yang melibatkan “atasannya” sendiri.

Berdasarkan bukti-bukti yang diajukan DPR, Mahkamah Konstitusi harus memutuskan apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden melanggar hukum atau tidak. Jika Mahkamah Konstitusi menyatakan Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah maka MPR dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wappres dan proses pidananya harus diteruskan melalui peradilan umum. Dalam proses di peradilan umum itu dilakukan kembali pembuktian tindak pidananya dengan menggunakan hukum acara yang berlaku umum dalam semua tindak pidana, mengingat terdakwa atau tersangkanya bukan lagi Presiden dan Wappres.

Timbul pertanyaan, bagaimana jika tindak pidana mantan Presiden dan Wappres itu tidak terbukti? Apakah berarti keputusan Mahkamah Konstitusi dinyatakan batal dan mantan Presiden dan Wappres dikembalikan ke posisi semula. Untuk menjawab pertanyaan ini kita dapat menganalogikan dengan seseorang yang dinyatakan bersalah dan dipidana oleh pengadilan tingkat pertama dan diperkuat pula oleh pengadilan tingkat banding namun

semua putusan pengadilan itu dibatalkan oleh Mahkamah Agung dan membebaskan orang itu. Apakah orang itu dapat menuntut karena ia telah menjalani sebagian hukuman yang diputus pengadilan sebelumnya ? Apakah ia bisa mendapatkan seluruh hak-haknya yang terlepas karena kasus tersebut ? Dalam hal tersebut di atas maka kita kembalikan kepada ketentuan bahwa setiap orang yang ditangkap, ditahan, dituntut, atau diadili tanpa alasan berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkannya, berhak menuntut ganti kerugian dan rehabilitasi. Ketentuan mengenai tata cara penuntutan ganti rugi, rehabilitasi dan pembebanan ganti kerugian diatur dalam undang-undang. (Pasal 9, UU No.4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman).

Badan Pemeriksa Keuangan.

Amandemen UUD 1945 telah membawa perubahan sangat mendasar terhadap fungsi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sebelumnya ketentuan mengenai BPK ini hanya diatur sekilas dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan : “ 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.” Pasal ini berada dalam Bab VIII tentang Keuangan. Tetapi sekarang berdasarkan perubahan ketiga UUD 1945 yang disahkan tahun 2001, hal ini diatur dalam bab tersendiri yaitu Bab VIIIA mengenai Badan Pemeriksa Keuangan yang terdiri atas Pasal 23E (terdiri

atas tiga ayat). Pasal 23F ada dua ayat sehingga seluruhnya berjumlah tujuh ayat atau tujuh butir ketentuan.

Pasal 23E menentukan bahwa :

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Pasal 23F menyatakan bahwa :

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

Pasal 23 G menentukan bahwa:

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap propinsi.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.

Dari ketentuan UUD 1945 tersebut diatas setidaknya terdapat dua perkembangan baru pada BPK yaitu menyangkut perubahan bentuk organisasi secara struktural dan menyangkut perluasan jangkauan tugas secara fungsional. Sebelumnya BPK hanya memiliki beberapa kantor perwakilan di beberapa provinsi saja karena kedudukan kelembagaannya memang hanya terkait dengan fungsi pengawasan oleh DPR terhadap kinerja pemerintahan di tingkat pusat saja. BPK tidak mempunyai hubungan dengan DPRD dan pada pengertian APBN saja. Karena pelaksanaan APBN itu terdapat juga di daerah-daerah maka diperlukan ada kantor perwakilan BPK di daerah-daerah tertentu.

Dari segi jangkauan fungsi pemeriksaan tugas BPK sekarang menjadi makin luas. Ada tiga perluasan yang dapat dicatat di sini :

1. Perluasan dari pemeriksaan atas pelaksanaan APBN menjadi pemeriksaan atas pelaksanaan APBN dan APBD serta pengelolaan keuangan dan kekayaan negara dalam arti luas;
2. Perluasan dalam arti hasil pemeriksaan yang dilakukan tidak saja dilaporkan kepada DPR di tingkat pusat tetapi juga kepada DPD, DPRD kabupaten/ kota sesuai dengan tingkat kewenangan masing-masing.
3. Perluasan juga terjadi pada lembaga atau badan-badan hukum yang menjadi obyek pemeriksaan oleh BPK yaitu

dari sebelumnya hanya terbatas pada lembaga negara dan/atau pemerintahan yang merupakan subyek hukum tata negara dan/atau subyek hukum administrasi negara meluas sehingga mencakup pula organ-organ yang merupakan subyek hukum perdata seperti perusahaan daerah, BUMN, ataupun perusahaan swasta dimana dalamnya terdapat kekayaan negara.

Penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 perlu dilaksanakan secara profesional, terbuka, dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Untuk mewujudkan hal tersebut diatas saat ini terdapat tiga undang-undang baru yang mengatur masalah keuangan negara yaitu UU No.15/2004 tentang Pemeriksa Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan (PPTJKN) yang disahkan pada tanggal 21 Juni 2004. Pengesahan Undang-Undang PPTJKN (Pemeriksa Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan) ini melengkapi dua undang-undang keuangan negara yang sebelumnya UU No.

17/2003 tentang Keuangan Negara yang diundangkan pada tanggal 5 April 2003 dan UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-undang No. 17/2003 tentang Keuangan Negara menjabarkan lebih lanjut aturan-aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945 ke dalam asas-asas umum pengelolaan keuangan negara. Sesuai dengan ketentuan Pasal 29 UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara yang ditetapkan dalam APBN dan APBD, perlu ditetapkan kaidah-kaidah hukum administrasi negara.

Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia lama tersebut dinilai tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan pengelolaan keuangan negara yang sesuai dengan tuntutan perkembangan demokrasi, ekonomi, dan teknologi. Oleh karena itu, Undang-Undang tersebut perlu diganti dengan undang-undang baru yang mengatur kembali ketentuan di bidang perbendaharaan negara, sesuai dengan tuntutan perkembangan demokrasi, ekonomi, dan teknologi modern.

Menurut ketentuan Undang-undang tentang Keuangan Negara yang berusaha menjabarkan lebih lanjut ketentuan UUD 1945 disebutkan bahwa BPK juga dapat memeriksa kekayaan negara yang terdapat didalam saham perusahaan daerah (BUMD) ataupun BUMN. Berdasarkan Undang-undang No.17/2003 tentang Keuangan Negara Pasal 1 (1) : “ Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun merupakan barang yang dapat

dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.” dan Pasal 2 : Keuangan Negara meliputi antara lain (g) kekayaan negara, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara. Kemudian, Pasal 1 (5): “ Perusahaan Negara adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat.”

Undang-undang tentang PPTJKN (Pemeriksa Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan) juga menegaskan mengenai lingkup kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan bahwa seluruh pemeriksaan yang menyangkut unsur keuangan negara menjadi kewenangan BPK. Sementara, terhadap kekayaan negara yang dipisahkan, seperti yang berada di Badan Usaha Milik Negara yang kewenangannya diserahkan ke sebuah kantor akuntan publik, namun laporan keuangannya harus dilaporkan ke BPK, untuk selanjutnya dilaporkan kepada DPR.

Salah satu hal yang penting dari Undang-undang PPTJKN (Pemeriksaa Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan) adalah penegasan dari definisi pemeriksaan keuangan dimana disebutkan bahwa pemeriksaan keuangan adalah proses identifikasi, analisis secara independen, obyektif dan profesional, terhadap informasi yang terkait dengan laporan keuangan negara. Undang-undang PPTJKN (Pemeriksaa Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan) juga memberikan pengaturan mengenai hukum acara pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara dengan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada Badan Pemeriksa keuangan (BPK)

untuk mengambil tindakan pemulihan terhadap kerugian negara dari hasil auditnya. Melalui kewenangan itu, BPK dapat meminta ganti kerugian bagi pejabat bendahara negara atas kekurangan kas atau barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara atau daerah.

Lebih lanjut Pasal 22 Ayat (1) UU PPTJKN (Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan) menetapkan BPK berwenang menerbitkan surat keputusan (SK) penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas atau barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara atau daerah. Akan tetapi, ayat (2)-ya menetapkan, bendahara dapat mengajukan keberatan atau pembelaan diri kepada BPK dalam waktu 14 hari kerja.

Undang-undang PPTJKN (Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan) juga mencantumkan ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 26. Dalam ketentuan pidana, bukan saja seseorang yang tidak melaksanakan kewajibannya memberikan dokumen atau tidak memberikan informasi soal keuangan negara, pemeriksa (BPK) pun yang melakukan pemeriksaan diluar kewenangannya dapat dipidana. Ancaman pidana berkisar antara satu hingga tiga tahun , dan denda antara 500 juta sampai dengan 1 miliar.

Dalam bidang keuangan negara ini dikenal pula lembaga lain yaitu Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang dibentuk oleh pemerintah. Di satu segi BPKP merupakan lembaga internal auditor atas

kegiatan pemerintahan dan pembangunan, tetapi terhadap instansi pemerintahan yang diperiksa sekaligus merupakan lembaga eksternal auditor.

Dibandingkan dengan BPKP yang merupakan bentukan orde baru dan tidak dikenal dalam UUD maka struktur organisasi BPK jauh lebih kecil. Jimly Asshiddiqie mempunyai pendapat untuk BPKP segera dilikuidasi saja. Namun pandangan tersebut kurang mendalami aspek pemeriksaan keuangan (*auditing*) yang umum berlaku. Setiap perusahaan atau lembaga tentu saja harus memiliki auditor internal yang bertanggungjawab untuk mempersiapkan laporan keuangan yang akan menunjukkan kondisi perusahaan dan sekaligus berfungsi sebagai pengawas dalam hal penggunaan dana perusahaan. Namun demikian hasil kerja auditor internal ini (baca BPKP) juga harus diawasi oleh auditor eksternal dan ini merupakan tugas BPK karena ada kecenderungan manajemen memiliki hubungan kerja yang dekat dengan auditor internal sehingga dapat menimbulkan kolusi terlebih bagi lembaga atau instansi milik pemerintah.

BAB VII

PEMILIHAN UMUM

A. Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Ketentuan Umum³⁰

- a. Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan RI yang

³⁰ C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia-Pengertian Hukum Tata Negara dan Perkembangan Pemerintah Indonesia Sejak Proklamasi Kemerdekaan 1945 Hingga Kini*, PT Rineka Cipta, Jakarta, Ed. Revisi 2008, hal. 256.

berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

- b. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan berdasarkan atas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali pada hari libur dan hari yang diliburkan. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu rangkaian dengan Pemilihan Umum anggota DPR, DPRD.

2. Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pasangan Calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Calon Presiden dan wakil Presiden harus memenuhi syarat-syarat yaitu :

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri;
- c. Tidak pernah mengkhianati negara ;
- d. Mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden;

Pemilihan Umum dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yaitu suatu lembaga independen yang dibentuk dengan suatu undang-undang.

1. Pasal 22 E UUD 1945 yang berbunyi :

- a. Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
- b. Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD.
- c. Peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik.
- d. Peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.
- e. Pemilu diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
- f. Ketentuan lebih tentang pemilu diatur oleh undang-undang

2. UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu

- Tugas dan wewenang KPU
 1. Merencanakan penyelenggaraan pemilu
 2. menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan pemilu
 3. Mengkoordinasikan, penyelenggaraan, mengendalikan 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 waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye, dan pemungutan suara

7. Menetapkan hasil pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota.
8. Melakukan evaluasi dan pelaporan hasil pemilu
9. Melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang di atur undang-undang

3. Undang – undang No 3 Tahun 1999 tentang Pemilu

B. Sistem Pemilihan Umum

1. Sistem Pemilu guna menentukan seseorang menjadi pejabat negara (Presiden dan Wakil Presiden) melalui dua cara:

a. Pemilihan secara langsung artinya para pemilih melakukan pemilihan orang atau kontestan yang disukai.

b. Pemilihan tidak langsung (bertingkat) yaitu para pemilih melakukan pemilihan orang-orang untuk menjadi anggota suatu lembaga kenegaraan yang mempunyai wewenang untuk memilih orang yang akan menjadi pejabat negara tersebut, misal pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan oleh MPR sebelum amandemen UUD 1945.

2. Sistem pemilihan anggota DPR/DPD ada dua macam

a. Sistem pemilihan organis, yaitu untuk mengisi keanggotaan lembaga perwakilan rakyat melalui pengangkatan dan penunjukan.

b. Sistem pemilihan mekanis yaitu melalui pemilihan umum

Ad.a Sistem pemilihan organis (Wolhoff)

- a. Rakyat dalam suatu negara dipandang sebagai sejumlah individu yang hidup bersama dalam beraneka ragam persekutuan hidup seperti geneologis, teritorial, fungsional, industri, lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, nelayan, LSM)
- b. Persekutuan-persekutuan itu mempunyai kewenangan untuk menentukan wakil-wakilnya yang duduk sebagai anggota parlemen
- c. Partai-partai politik tidak diperlukan sebab mekanisme pemilihan dilakukan langsung oleh masing-masing persekutuan hukum. Jadi lembaga perwakilan rakyat ini merupakan “ Lembaga Perwakilan Persekutuan Hidup.” Sehingga lembaga ini hanya mengurus kepentingan khusus dari persekutuan-persekutuan hidup.

Ad.b. Sistem Pemilihan Mekanis

Menurut Wolhoff dasar pemilihannya :

- a. Rakyat dalam suatu negara dipandang sebagai individu-individu yang sama.
- b. Rakyat bertindak sehingga mempunyai hak sendiri (Hak pilih aktif/hak suara).
- c. Peranan partai politik sebagai koordinator pemilih

Jadi lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga politik rakyat sistem pemilihan mekanis dapat di golongankan dua macam yaitu :

1. Sistem pemilihan distrik
2. Sistem pemilihan proposional

Ad.1. Sistem pemilihan Distrik

Wilayah suatu negara dibagi atas distrik-distrik pemilihan sesuai dengan jumlah kursi yang tersedia di parlemen dan setiap distrik hanya memilih satu orang wakil yang duduk di parlemen dari beberapa calon . Apabila pembagian distrik dirasakan terlalu banyak, maka dapat kursi yang ada di parlemen dibagi dua sehingga distrik/setiap distrik dapat memperoleh dua orang calon di parlemen.

Contoh : Jumlah kursi di Parlemen 500, maka wilayah negara di bagi dalam 500 distrik atau $500/2 = 250$ distrik dan setiap distrik terdapat dua calon.

Kebaikan dari sistem ini adalah

1. Hubungan antara wakil dengan rakyat relatif dekat, rakyat cukup kenal dengan calonnya.
2. Mendorong menyatukan beberapa partai, memungkinkan terjadinya koalisi.
3. Pelaksanaannya sederhana.
4. Jumlah partai akan lebih berkurang.

Kelemahan sistem distrik :

1. Banyak suara yang terbuang misalnya

Calon A = 50 suara Calon B = 45 suara Calon C = 40 suara dan Calon D = 30 suara.

Yang menang adalah Calon A dan menjadi wakil distrik.

Apabila dibandingkan suara antara A dengan B, C, D maka presentasi calon A di distrik tersebut adalah rendah (Low Representative).

2. Menyulitkan bagi partai kecil untuk memperoleh kursi (Wakil di parlemen).

Ad.2. Sistem Pemilihan Proporsional

Kursi yang tersedia di parlemen, diperebutkan dalam suatu pemilihan umum, dibagi kepada partai-partai politik dan golongan-golongan politik yang ikut serta dalam pemilihan umum sesuai dengan imbalan suara dalam pemilu.

Misal 1 : 400.000 pemilih mempunyai satu kursi artinya satu orang wakil memperoleh dukungan 400.000 pemilih.

Negara sebagai daerah pemilihan dan tiap suara dihitung suara yang diperoleh dari satu daerah ditambahkan dengan suara yang diperoleh dari daerah yang lain, sehingga besar kemungkinan setiap organisasi peserta pemilu memperoleh kursi.

Mengingat wilayah Negara begitu luas dan jumlah penduduk yang begitu besar, maka dibentuk daerah pemilihan (bukan distrik) yaitu wilayah Negara dibagi dalam daerah-daerah pemilihan.

Kursi yang tersedia di parlemen terlebih dahulu dibagikan ke daerah-daerah pemilihan, dimana suatu daerah pemilihan kursi yang diperebutkan suatu daerah harus lebih dari satu kursi dan disebut *Multi Member Constituency*.

Contoh : Misalnya suatu Negara mempunyai 100 kursi yang diperebutkan.

Langkah-langkah yang harus ditempuh :

1. 100 Kursi dibagi ke daerah-daerah pemilihan misalnya 4 daerah pemilihan.
2. Dengan pertimbangan wilayah Negara, jumlah penduduk dan sebagainya, maka ditentukan:
Daerah Pemilihan A = 30 kursi
Daerah Pemilihan B = 25 kursi
Daerah Pemilihan C = 25 kursi
Daerah Pemilihan D = 20 kursi
3. Kursi di wilayah A berjumlah 30 dibagikan kepada golongan politik peserta pemilu sesuai dengan imbang suara diperoleh dalam pemilu yang bersangkutan.
4. Hasil yang diperoleh tersebut, partai politik dapat menentukan anggota-anggotanya yang duduk di parlemen berdasarkan pada daftar calon anggota

parlemen atau berdasarkan nomor urut, sehingga nomor urut yang paling atasnya yang terpilih.

Dalam perhitungan suara, maka akan diketahui jumlah kursi yang diperoleh masing-masing partai politik dengan bilangan pembagi pemilih (BPP), sedangkan sisa suara yang ada tidak dapat dipindahkan ke daerah pemilihan yang lain.

Kebaikan Sistem Proporsional :

1. Jumlah suara yang terbuang sangat kecil
2. Merangkul partai-partai kecil dan golongan-golongan minoritas untuk duduk dalam parlemen

Kelemahan Sistem ini :

1. Mudahnya timbul partai-partai baru/ munculnya bermacam-macam golongan dan mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada, muncul banyak aliran-aliran yang syarat dengan konflik dan ideologis.
2. Wakil-wakil terpilih lebih dekat dengan induk organisasinya yaitu partai politik, dan kurang memiliki loyalitas kepada rakyat kepada rakyat yang memilihnya, dengan anggapan bahwa partai politiklah yang menentukan mereka sebagai anggota parlemen dari pada kemampuan mereka/wakil, rakyat hanya memilih partai daripada memilih wakilnya.

3. Sulit membentuk pemerintahan yang stabil sebab penentuan pemerintahan didasarkan pada koalisi dari dua atau lebih partai politik.

Ad.3. Sistem Proposional dengan Daftar Calon Terbuka

Sistem ini sama dengan sistem proposional, hanya dalam menentukan wakil-wakil rakyat yang duduk di parlemen telah disusun dalam daftar abjad (bukan nomor urut). Dalam pelaksanaan pemungutan suara rakyat memilih di samping partai politik (mencoblos), mereka juga memilih nama-nama orang calon yang di ajukan oleh partai politik yang bersangkutan. Sistem ini muncul atas respon atas keprihatinan terhadap kualitas wakil-wakil rakyat yang lebih condong mementingkan kepentingan partai, daripada memperjuangkan aspirasi rakyat.

Ad.4. Asas-Asas Pemilihan Umum

Pelaksanaan Pemilihan umum dimanapun selalu bernuansa : manipulatif, tidak jujur, sewenang-wenang, politik uang, provokasi dan sebagainya.

Asas-asas Pemilu dapat dilihat dari :

Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia Pasal 21 ayat 3, mengatakan :

Kemauan rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah, kemauan ini harus dinyatakan dalam pemilihan-pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakuka menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan serta dengan pemungutan suara rahasia ataupun menurut cara-cara lain yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.

Jadi menurut deklarasi PBB di atas, Asas-asas pemilu adalah :

1. Berkala, jujur, umum, berkesamaan dan rahasia
2. Menurut pasal 22E UUD 1945 yang sudah diamandemen tahun 2004, mengamanatkan bahwa penyelenggaraan pemilu dilaksanakan secara lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas dasar prinsip demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan beradab.

Dari ketentuan-ketentuan di atas maka Asas-asas Pemilu adalah :

1. Langsung, artinya seorang pemilih memberikan suaranya tanpa perantara, harus langsung kecuali melalui jasa Kantor Pos, maka petugas pos meneruskan pilihannya dalam amplop tertutup.
2. Umum, artinya setiap Warga Negara tanpa pandang bulu, kaya, miskin. Suku, ras, dan agama, jenis, tingkat pendidikan dan dimanapun tempat tinggal, pekerjaan, status serta ideologinya asal memenuhi syarat mempunyai hak memilih dan dipilih, syarat umum 17 tahun, tidak sakit ingatan/gila, hak pilih tidak dicabut dan tidak dihukum lebih dari 5 tahun.
3. Bebas artinya bebas menyatakan pendapat aspirasinya dan pilihannya, bebas untuk menghadiri atau tidak menghadiri

suatu kampanye serta bebas dari intimidasi tidak ada paksaan, bebas dari tindakan sewenang-wenang dari manapun juga.

4. Rahasia artinya memberikan pilihannya tanpa diketahui oleh siapapun, kecuali atas persetujuan pemilih dimana ia harus mendapat tuntunan karena umurnya sudah lanjut atau karena menyandang cacat tertentu.
5. Jujur, artinya pelaksanaan pemilu dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sesuai dengan etika dan moralitas, tidak ada paksaan manipulasi, penipuan, pembelian suara dan korupsi.
6. Adil, artinya setiap warga negara mempunyai hak yang sama, setiap partai politik atau kandidat dan setiap daerah diperlakukan sama, juga dalam proses yang sama setiap kasus yang timbul dan sebagainya.
7. Akuntabel : Transparansi

Pemilu harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan wewenang kepada publik baik secara politik maupun hukum.

8. Edukatif

Pelaksanaan pemilu itu tidak saja demokratis tetapi juga pemilu harus dapat bersifat mendidik secara politik, artinya setiap warga Negara yang berhak memilih tidak saja dapat diperlakukan secara manusiawi

pada setiap tahapan pelaksanaan pemilu tetapi juga harus diberi informasi perihal seluruh tahapan pelaksanaan pemilu, sehingga dapat mengambil keputusan sendiri.

KPU hendaknya juga melaksanakan fungsi mendidik pemilih.

Kampanye yang dilakukan partai politik dan atau calon harus dapat menjadi arena pembelajaran dan pencerdasan baik bagi pemilih, baik partai politik dan para calon.

9. Praktis (Efisien dan Lancar).

Pelaksanaan pemilu dilakukan secara praktis, waktu, biaya, tenaga maupun organisasi dan tata kerja untuk semua tahapan pelaksanaan pemilu. Pelaksanaan pemilu sesuai jadwal, waktu, alokasi anggaran, distribusi logistik pemilu, berlangsung tanpa hambatan.

Komunikasi, transportasi, spesialisasi efisiensi, koordinasi, monitoring dan control menjadi faktor yang menentukan kelancaran pekerjaan besar penyelenggaraan pemilu.

Pada jaman Orde Baru asas pemilu yang digunakan adalah LUBER (langsung, umum, bebas, rahasia) asas-asas ini hanya digunakan pada saat pemungutan suara TPS sedangkan proses tahapan lainnya patut dipertanyakan ?

BAB VIII

HAK ASASI MANUSIA (HAM)

A. Pengertian dan Perkembangannya

1. Arti dan Sejarah Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia adalah hak dasar atau hak pokok yang dibawa manusia sejak lahir sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Hak asasi ini menjadi dasar dari hak dan kewajiban-kewajiban yang lain.

Sebagaimana kita ketahui, disamping hak asasi ada kewajiban-kewajiban asasi, yang dalam hidup kemasyarakatan kita seharusnya mendapat perhatian terlebih dahulu dalam pelaksanaannya. Memenuhi kewajiban terlebih dahulu, baru menuntut hak.

Dalam masyarakat yang individualistis ada kecenderungan pelaksanaan atas tuntutan pelaksanaan hak asasi ini agak berlebih-lebihan. Hak asasi tidak dapat dituntut pelaksanaannya secara mutlak, karena penuntutan pelaksanaan hak asasi secara mutlak berarti melanggar hak asasi yang sama dari orang lain.

Menurut sejarahnya asal mula hak asasi manusia dari Eropa Barat yaitu Inggris. Tonggak pertama kemenangan hak asasi adalah 1215 dengan lahirnya Magna Charta. Didalam Magna Charta itu tercantum kemenangan para bangsawan atas Raja Inggris didalamnya dijelaskan bahwa Raja tidak lagi bertindak sewenang-wenang. Dalam hal-hal tertentu, Raja didalam tindakannya harus mendapatkan persetujuan para bangsawan. Walaupun hal itu terbatas dalam hubungan para raja dengan bangsawan, tetapi kemudian

terus berkembang. Sebagai suatu prinsip, hal ini merupakan suatu kemenangan sebab hak-hak tertentu telah diakui oleh pemerintah.

Perkembangan berikutnya ialah Revolusi Amerika 1776, dan Revolusi Perancis 1789. Dua revolusi dalam abad XVIII ini besar sekali pengaruhnya pada perkembangan hak asasi manusia tersebut. Revolusi Amerika menuntut adanya hak bagi setiap orang untuk hidup merdeka, dalam hal ini hidup bebas dari kekuasaan Inggris. Revolusi besar Perancis pada tahun 1789 bertujuan untuk membebaskan manusia warga negara Perancis dari kekangan kekuasaan mutlak dari seorang Raja penguasa tunggal negara (*absolut monarkhi*) di Perancis pada itu (Raja Louis XVI). Istilah yang dipakai pada waktu itu adalah "*Droit de l' homme*" yang berarti "*Hak rechten*" dalam bahasa Belanda. Dalam bahasa Indonesia biasa disebut dengan "hak-hak kemanusiaan".

Yang dimaksud dengan mula-mula dari istilah ini adalah hak yang melekat pada martabat manusia sebagai insan ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, seperti misalnya hak hidup dengan selamat, hak kebebasan dan kesamaan, yang sifatnya tidak boleh dilanggar oleh siapapun.

2. Macam-macam Hak Asasi

Hak asasi manusia dapat dibagi atau dibedakan sebagai berikut :

1. Hak asasi atas pribadi "*personal right*" yang meliputi kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan memeluk agama, kebebasan bergerak dan sebagainya.

2. Hak asasi ekonomi atau "*property rights*", yaitu hak untuk memiliki sesuatu, membeli dan menjualnya serta memanfaatkannya.
3. Hak asasi manusia untuk mendapatkan perlakuan yang sama dalam hukum dan pemerintahan atau biasa yang disebut "*Rights of legal equality*."
4. Hak asasi Politik atau "*Political Rights*", yaitu hak untuk ikut serta dalam pemerintahan, hak pilih (memilih dan dipilih dalam Pemilu), hak mendirikan parpol, dsb.
5. Hak asasi sosial dan kebudayaan atau "*Social and Culture Rights*", misalnya hak untuk memilih pendidikan, mengembangkan kebudayaan dan sebagainya.
6. Hak asasi untuk mendapatkan perlakuan tata cara peradilan dan perlindungan atau "*Procedural Rights*", misalnya peraturan dalam hal penangkapan, penggledahan, peradilan, dsb.

B. Peraturan Perundang-undangan tentang HAM

Meskipun sudah ada aturan dasar yang memberikan perlindungan terhadap HAM, akan tetapi, dalam sejarah perlindungan HAM di Indonesia tidak sedikit terjadinya pelanggaran HAM. Terhadap pelanggaran HAM tersebut sudah banyak mendapat kritikan baik datang dari dalam maupun luar negeri. Untuk menyikapi semua kritik tersebut pemerintah RI mengambil langkah strategis. Langkah tersebut mulai dengan membentuk Komnas HAM melalui Keppres No. 50/1993. Beberapa tahun kemudian

ditetapkannya TAP MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia antara lain berisikan penugasan :

1. Lembaga-lembaga tinggi negara dan seluruh aparatur pemerintahan untuk menghormati, menegakkan, dan menyebarkan pemahaman hak asasi manusia kepada seluruh masyarakat.
2. Presiden RI dan DPR untuk meratifikasi berbagai instrumen PBB tentang HAM, sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.
3. Ketetapan MPR tersebut oleh Presiden dan DPR ditindak lanjuti dengan membentuk UU No.39/1999 tentang HAM, adapun yang diatur undang-undang tersebut menyangkut tentang Hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia antara lain :

- (1) hak untuk hidup;
- (2) hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan;
- (3) hak untuk mengembangkan diri;
- (4) hak untuk memperoleh keadilan;
- (5) hak atas kebebasan pribadi;
- (6) hak atas rasa aman;
- (7) hak atas kesejahteraan;
- (8) hak turut serta dalam pemerintahan;
- (9) hak wanita ; dan

(10) hak anak.

Sedangkan yang termasuk kewajiban dasar manusia antara lain :

1. Setiap warga negara wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan ;
2. Setiap orang wajib menghormati HAM orang lain, moral, etika, dan tata tertib kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Kemudian dalam upaya melindungi HAM tersebut, Pemerintah wajib mempunyai kewajiban dan tanggung jawab, antara lain :

1. Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan HAM yang diatur UU No. 39 Tahun 1999 dan hukum International tentang HAM yang diterima oleh Negara Republik Indonesia.
2. Kewajiban dan tanggung jawab pemerintah meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain.

Selanjutnya melalui perubahan kedua UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus tahun 2000 dilakukan penambahan aturan dasar tentang HAM, sebagaimana diatur dalam Pasal 28A s/d J.UUD 1945. Tetapi dari pasal-pasal HAM tersebut ada pasal yang harus mendapatkan perhatian kita, yaitu HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Tetapi dari pasal-pasal HAM tersebut ada pasal yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Hal ini diatur dalam Pasal 28 I :

Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.

Selain dari pengaturan HAM dalam UUD 1945 dan UU No. 39 Tahun 1999, juga dalam UU No. 9 Tahun 1998 tentang Kebebasan Berserikat dan menyatakan pendapat. Undang-undang ini di antaranya menjelaskan sebagai berikut :

1. Kemerdekaan menyampaikan pendapat adalah hak setiap warga negara untuk menyampaikan pikiran dengan lisan, tulisan, dan sebagainya secara bebas dan bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Dimuka umum adalah dihadapan orang banyak atau orang lain termasuk juga di tempat yang dapat didatangi dan atau dilihat setiap orang.
3. Unjuk rasa atau demonstrasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh seorang atau lebih untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan, tulisan, dan sebagainya secara demonstratif di muka umum.

Untuk menyampaikan pendapat dimuka umum dapat dilaksanakan dengan cara unjuk rasa, pawai, rapat umum, dan mimbar umum.

Penyampaian pendapat dimuka umum dilaksanakan di tempat-tempat terbuka, kecuali di lingkungan istana kepresidenan, tempat ibadah, instalasi militer, rumah sakit, pelabuhan udara atau laut, stasiun kereta api, terminal, angkutan darat, dan objek-objek vital nasional serta pada hari-hari besar nasional.

Kemudian untuk menunjukkan Negara Republik Indonesia itu adalah negara yang berdasarkan hukum yang menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, serta menjamin semua warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan sekaligus bangsa Indonesia sebagai bagian masyarakat internasional menghormati, menghargai, dan menjunjung tinggi prinsip dan tujuan Piagam PBB, Deklarasi Universal HAM maka Pemerintah Indonesia meratifikasi beberapa konvensi baik dengan undang-undang maupun dengan keputusan Presiden, antara lain :

1. UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita.
2. UU No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia.
3. UU No. 19 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi ILO No. 105 tentang Penghapusan Kerja Paksa.

4. UU No. 20 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi ILO No. 138 mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja.
5. UU No. 21 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi ILO No.111 mengenai Diskriminasi dalam Pekerjaan dan Jabatan.
6. UU No. 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965.
7. UU No. 1 Tahun 2000 tentang Pengesahan Konvensi ILO No. 182 mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak.
8. Keputusan Presiden No. 83 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi No. 87 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Anak.
9. Keputusan Presiden No. 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan Konvensi tentang Hak-hak Anak.

Perangkat Penegakkan HAM :

1. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)

Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang berkedudukan setingkat dengan lembaga negara lain dan berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan dan mediasi HAM.

Pembentukan komnas HAM ini bertujuan :

1. Mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan HAM sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 dan Piagam PBB, dan Deklarasi Universal HAM.
2. Meningkatkan perlindungan dan penegakkan HAM guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuan berpartisipasi dalam bidang kehidupan.

2. Pengadilan HAM

Untuk mengadili pelanggaran HAM berat dibentuk Pengadilan HAM dilindungi peradilan umum. Untuk melaksanakannya dibentuk UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Seterusnya untuk melaksanakan Pasal 45 UU No. 26 Tahun 2000 dibentuk Keputusan Presiden No. 31 Tahun 2001 tentang Pembentukan Pengadilan HAM pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Pengadilan Surabaya, Pengadilan Negeri Medan, dan Pengadilan Negeri Makasar. Kemudian, untuk melaksanakan Pasal 43 Ayat 1 UU No. 26 Tahun 2000 tentang HAM dikeluarkan Keputusan Presiden No. 53 Tahun 2002 dan diubah dengan Keputusan Presiden No. 96 Tahun 2001 tentang Pembentukan Pengadilan HAM Ad Hoc pada Pengadilan Jakarta Pusat.

Pengadilan HAM bertugas dan berwenang memeriksa dan memutuskan perkara pelanggaran HAM berat. Pelanggaran HAM berat adalah kejahatan genosida, dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Yang dimaksud dengan genosida adalah setiap perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk menghancurkan atau memusnahkan seluruh atau sebagian kelompok bangsa, ras, kelompok etnis, kelompok agama dengan cara sebagai berikut :

- 1). Membunuh anggota kelompok.
- 2). Mengakibatkan penderitaan fisik atau mental yang berat terhadap anggota-anggota kelompok.
- 3). Menciptakan kondisi kehidupan kelompok yang akan mengakibatkan kemusnahan secara fisik baik seluruh atau sebagiannya.
- 4). Melaksanakan tindakan-tindakan yang bertujuan mencegah kelahiran di dalam kelompok.
- 5). Memindahkan secara paksa anak-anak dari kelompok tertentu ke kelompok lain.

Adapun yang dimaksud dengan kejahatan terhadap kemanusiaan adalah salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematis. Serangan tersebut mempunyai tujuan secara langsung terhadap penduduk sipil berupa :

- 1). Pembunuhan

- 2). Pemusnahan
- 3). Perbudakkan
- 4). Pengusiran atau pemindahan penduduk secara paksa.
- 5). Perampasan kemerdekaan atau perampasan kebebasan fisik lain secara sewenang-wenang yang melanggar (asas-asas) ketentuan pokok hukum internasional.
- 6). Penyiksaan.
- 7). Perkosaan, perbudakkan seksual, pelacuran secara paksa, pemaksaan kehamilan, pemandulan atau sterilisasi secara paksa, atau bentuk-bentuk kekerasan seksual lain yang setara.
- 8). Penganiayaan terhadap suatu kelompok tertentu atau perkumpulan yang didasari persamaan paham politik, ras, kebangsaan, etnis, budaya, agama, jenis kelamin, atau alasan lain yang telah diakui secara universal sebagai hal yang dilarang menurut hukum internasional.
- 9). Penghilangan orang secara paksa.
- 10). Kejahatan apartheid.

Dilihat dari sisi pengaturan HAM dalam peraturan perundang-undangan, ada kemauan kuat dari penyelenggara negara untuk memberikan perlindungan terhadap HAM di Indonesia. Pelaksanaan HAM di Indonesia dikatakan berarti bukan karena lengkap atau tidak dimuat dalam UUD dan Peraturan Perundang-undangan, melainkan karena adanya semangat para

penyelenggara negara sebagai perlindungan HAM dan memahami paham kenegaraan yang dianut oleh UUD 1945 dalam prakteknya.

BAB IX

KEWARGANEGARAAN

Pengertian Warga Negara

1. Warga Negara

Rakyat suatu negara meliputi semua orang yang bertempat tinggal di dalam wilayah kekuasaan negara dan tunduk pada kekuasaan negara itu.

Pada permulaan rakyat di suatu negara hanya terdiri dari orang-orang dari satu keturunan yang berasal dari satu nenek moyang. Dalam hal ini faktor yang terpenting adalah pertalian darah. Akan tetapi wilayah negara itu didatangi oleh orang-orang dari negara lain yang mempunyai nenek moyang pula.

Sekarang faktor bertempat tinggal bersama turut menentukan apakah seorang termasuk dalam pengertian rakyat dari negara itu. Adapun orang-orang yang berada di wilayah suatu negara dapat dibagi atas penduduk dan bukan penduduk.

Penduduk ialah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat tertentu yang ditetapkan oleh peraturan negara yang bersangkutan diperkenankan mempunyai tempat tinggal pokok (domisili) dalam wilayah negara itu. Bukan penduduk ialah mereka yang berada di wilayah suatu negara untuk sementara

waktu dan tidak bermaksud bertempat tinggal di wilayah negara itu.

Penduduk dapat dibagi atas :

- 1). Penduduk warga negara, dengan singkat disebut warga negara, dan
- 2). Penduduk bukan warga negara yang disebut orang asing.

Tiap negara biasanya akan menentukan dalam UU Kewarganegaraan siapa yang menjadi warga negara dan siapa yang dianggap orang asing.

Di Indonesia kewarganegaraan itu diatur dalam UU No.12 Tahun 2006, dalam UUD 1945 Pasal 26 dinyatakan :

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

2. Asas Kewarganegaraan

Adapun asas kewarganegaraan yang mula-mula dipergunakan sebagai dasar dalam menentukan termasuk tidaknya seorang dalam golongan warga negara dari suatu negara ialah :

- a. Asas keturunan atau ius sanguinis
- b. Asas tempat kelahiran atau ius soli.

Asas ius sanguinis menetapkan kewarganegaraan seorang menurut pertalian atau keturunan dari orang bersangkutan. Jadi yang menentukan kewarganegaraan seseorang ialah kewarganegaraan orang tuanya, dengan

tidak mengindahkan dimana ia sendiri dan orang tuanya berada dan dilahirkan.

Contoh: Seorang lahir di negara A, yang orang tuanya adalah warga negara B. Adalah warga negara B.

Asas *ius soli* menetapkan kewarganegaraan seseorang menurut daerah atau negara tempat ia dilahirkan.

Contoh: Seseorang lahir di negara A, adalah warga negara A, walaupun orang tuanya adalah warga negara B.

Sebutan stelsel Kewarganegaraan

Dalam menentukan kewarganegaraan itu dipergunakan dua stelsel kewarganegaraan, disamping asas tersebut di atas. Stelsel itu adalah:

1. Stelsel aktif, dan
2. Stelsel pasif,

Menurut stelsel aktif orang harus melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu secara aktif untuk menjadi warganegara. Menurut stelsel pasif orang dengan sendirinya dianggap menjadi warga negara tanpa melakukan tindakan hukum tertentu.

Berhubung dengan kedua stelsel itu harus kita bedakan:

- a. *hak opsi*, yaitu hak untuk memilih suatu kewarganegaraan (dalam stelsel aktif)

- b. *hak repudiasi*, yaitu hak untuk menolak kewarganegaraan (dalam stelsel pasif).

Pada penyelesaian masalah kewarganegaraan menurut salah satu keputusan KMB dipergunakan baik stelsel aktif dengan hak opsi (yang dikenakan kepada penduduk Indonesia keturunan Eropa), maupun stelsel pasif dengan hak repudiasi (yang dikenakan kepada penduduk Indonesia keturunan Timur Asing)

3. Dwi Kewarganegaraan

Dalam menentukan kewarganegaraannya, beberapa negara memakai asas *ius soli*, sedang di negara lain berlaku asas *ius sanguinis*, Hal demikian itu menimbulkan dua kemungkinan, yaitu:

- a. *apatride*, yaitu adanya seorang penduduk sama sekali tidak mempunyai kewarganegaraan.
- b. *Bipatride*, yaitu adanya seorang penduduk yang mempunyai dua macam kewarganegaraan sekaligus (kewarganegaraan rangkap atau dwi kewarganegaraan).

Seorang keturunan bangsa A, yang negaranya memakai kewarganegaraan *ius soli*, lahir di negara B, dimana berlaku dasar *ius sanguinis*. Orang ini bukanlah warga negara A, karena ia tidak lahir di negara A, tetapi ia bukan warganegara B, karena ia bukan keturunan bangsa B. Dengan demikian orang ini sama sekali tidak mempunyai kewarganegaraan. Ia adalah *apatride*.

Seorang keturunan bangsa B yang negaranya menganut asas ius sanguinis lahir di negara A, dimana berlaku asas ius soli. Oleh karena orang ini adalah keturunan bangsa B, maka ia dianggap sebagai warganegara di negara B, akan tetapi oleh negara A ia juga dianggap sebagai warga negaranya, karena ia dilahirkan di negara A. Orang ini mempunyai dwi-kewarganegaraan. Ia adalah bipatride.

Kesimpulan: perbedaan asas kewarganegaraan dari dua negara A (ius soli) dan (ius sanguinis) dapat menimbulkan kemungkinan bahwa:

- Si N adalah apatride, karena ia dilahirkan di negara B, sedang ia adalah keturunan warga negara A, atau
- Si X adalah bipatride, karena ia dilahirkan di negara A, sedang ia adalah keturunan warga negara B.

Adanya ketentuan-ketentuan yang tegas mengenai kewarganegaraan adalah sangat penting bagi tiap negara, karena hal itu dapat mencegah adanya penduduk yang apatride dan yang bipatride. Ketentuan-ketentuan itu penting pula untuk membedakan hak dan kewajiban-kewajiban bagi warga negara dan bukan warga negara.

Ketentuan-ketentuan yang mengatur persoalan kewarganegaraan di Indonesia tercantum dalam UU Kewarganegaraan Indonesia (UU No. 62 tahun 1958 yang kemudian diubah dengan UU No. 12 Tahun 2006), yang intinya memakai asas ius sanguinis.

Sebelum adanya UU Kewarganegaraan ini di Indonesia berlaku peraturan kewarganegaraan yang lama, yang pada intinya menganut asas *ius soli*. Sebagaimana akibat dari peraturan kewarganegaraan yang lain itu timbullah masalah dwi-kewarganegaraan dikalangan orang-orang Cina di Indonesia.

Negara RRC mempunyai asas *ius sanguinis* dan menganggap semua orang keturunan Cina dimanapun juga mereka berada atau dilahirkan, sebagai warganegara RRC. Menurut peraturan kewarganegaraan yang dulu berlaku, orang-orang Cina di Indonesia, karena lahirnya di Indonesia, adalah warga negara Indonesia. Demikianlah maka orang-orang Cina yang lahir di Indonesia mempunyai kewarganegaraan rangkap (*bipatride*). Untuk menyelesaikan dwi-kewarganegaraan itu, pemerintah Indonesia dan RRC mengadakan suatu persetujuan. Atas persetujuan itu diadakan kerja sama yang baik dan pengertian yang memuaskan, sehingga kedua pihak berhasil menyelesaikan soal dwi-kewarganegaraan itu.

4. Penggolongan Penduduk Indonesia di Zaman Hindia Belanda

Oleh karena Hindia Belanda bukanlah suatu negara, maka tanah air kita di zaman penjajahan tidak mempunyai warganegara. Menurut peraturan Hindia Belanda penghuni tanah air Indonesia, yang bukan orang asing, disebut kaula negara Belanda. Kaula negara Belanda itu dibedakan sebagai berikut:

- Kaula negara Bekanda orang Belanda;
- Kaula negara Belanda bukan orang Belanda, tetapi yang termasuk bumiputra;
- Kaula negara Belanda bukan orang Belanda, tetapi juga bukan bumiputra, misalnya orang-orang Timur Asing (Cina, India, Pakistan, dan lain-lain).

5. Undang-undang RI Tahun 1946

Setelah Proklamasi Kemerdekaan, pemerintah RI mengeluarkan suatu peraturan tentang kewarganegaraan yaitu UU No. 3 tahun 1946.

Menurut UU itu penduduk negara ialah mereka yang bertempat tinggal di Indonesia selama satu tahun berturut-turut. Selanjutnya disebutkan, bahwa yang menjadi warganegara Indonesia pada pokoknya ialah:

1. Penduduk asli dalam daerah RI, termasuk anak-anak dari penduduk asli itu;
2. Istri seorang warganegara Indonesia;
3. Keturunan dari seorang warganegara yang kawin dengan warganegara asing;
4. Anak-anak yang lahir dalam negara Indonesia yang oleh orang tuanya tidak diakui dengan cara yang sah;
5. Anak-anak yang lahir dalam negara Indonesia dan tidak diketahui siapa orang tuanya;

6. Anak-anak yang lahir dalam waktu 300 hari setelah ayahnya, yang mempunyai kewarganegaraan Indonesia, meninggal;
 7. Orang bukan penduduk asli yang paling akhir telah bertempat tinggal di Indonesia selama 5 tahun berturut-turut, dan telah berumur 21 tahun atau telah kawin. Dalam hal ini bila berkeberatan untuk menjadi warganegara Indonesia, ia boleh menolak dengan keterangan, bahwa ia adalah warga negara dari negara lain;
 8. Masuk menjadi warga negara Indonesia dengan jalan pewarganegaraan (naturalisasi)
- 6. Persetujuan Kewarganegaraan dalam KMB (Konferensi Meja Bundar) .**

Apa Persetujuan Kewarganegaraan dalam KMB tahun 1949?

Dalam KMB 1949 dicapai suatu persetujuan penentuan warga negara antara RI dan Kerajaan Belanda. Menurut persetujuan itu yang menjadi warga negara RI pada tanggal 27 Desember 1949 adalah:

- a. Penduduk asli Indonesia, yaitu mereka yang dulu termasuk golongan bumiputra, yang berkedudukan di wilayah RI. Apabila mereka lahir di luar Indonesia dan bertempat tinggal di negara Belanda atau di luar daerah peserta Uni (Indonesia-Belanda), maka mereka berhak memilih kewarganegaraan Belanda dalam kurun waktu dua tahun setelah tanggal 27 Desember 1949.

- b. Orang Indonesia, kalau negara Belanda yang bertempat tinggal di Suriname atau Antillen (koloni Belanda). Akan tetapi jika mereka lahir di luar kerajaan Belanda, maka mereka berhak memilih kewarganegaraan Belanda dalam kurun waktu dua tahun sejak tanggal 27 Desember 1949. Jika mereka lahir di wilayah Kerajaan Belanda, akan tetapi mereka berhak memilih kewarganegaraan RI dalam waktu dua tahun setelah tanggal 27 Desember 1949.
- c. Orang Cina dan Arab yang lahir di Indonesia atau sedikit-dikitnya bertempat tinggal enam bulan di wilayah RI dan dalam waktu dua tahun sesudah tanggal 27 Desember menyatakan memilih warga negara Indonesia (hak opsi adalah hak untuk memilih suatu kewarganegaraan).
- d. Orang Belanda yang dilahirkan di wilayah RI atau sedikit-dikitnya bertempat tinggal enam bulan di wilayah RI apabila dalam waktu dua tahun sesudah tanggal 27 Desember 1049 tidak menolak kewarganegaraan Indonesia.

DAFTAR BACAAN

Abdul Kadir Beser SH, *Academic Appraisal untuk Tata Tertib MPR*, dalam Moh Kusnardi,, Harmaily Ibrahim, 1983.

Bahder Johan Nst., *Teknik dan Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara*, Bandung : Tarsito, 1991.

Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cet.I, Yogyakarta, UII Press, 2003.

C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia-Pengertian Hukum Tata Negara dan Perkembangan Pemerintah Indonesia Sejak Proklamasi Kemerdekaan 1945 Hingga Kini*, PT Rineka Cipta, Jakarta, Ed. Revisi 2008.

C.F Srong, *Modern Political Constitution*, Sidwig & Jackson Limited, London, 1963.

Dr. Wirjono Prodjodikoro SH, *Azās-azās Hukum Tata Negara di Indonesia*, 1973

Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*,PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2005.

Eko Prasajo,*Pemilihan Anggota DPD dalam RUU Susunan dan Kedudukan*, Artikel Kompas,14 Agustus 2003.

Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta : Aksara Baru, 1983.

Kusnardi dan Moh. Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara* , Cet.V. Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 1983.

Moh.Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1983.

Mirriam Budihardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1984.

Morrison, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, PT. Ramdina Prakarsa, Jakarta, tahun 2005.

Padmo Wahyono, (ed.), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1984.

Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, PT Mandar Maju, Bandung, 1992.

Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011.

Umar Basalim, *Pro-kontra Piagam Jakarta di Era Reformasi*, Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, Cet. I, 2002.

Winarsih Arifin, Farida Soemargono, *Kamus Perancis-Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

Wirjono Prodjodikoro, *Azaz-azaz Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.

PERUNDANG-UNDANGAN

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Perubahan I hingga IV.

Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang No.4 Tahun 2004 beserta
Penjelasan.

Keuangan Negara, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 beserta
Penjelasan.

Kewarganegaraan Republik Indonesia, Undang-Undang No. 62 Tahun 1958 beserta Penjelasan.

Mahkamah Agung, Undang-Undang No.5 Tahun 2004 beserta Penjelasan.

Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 beserta Penjelasan.

Partai Politik, Undang-Undang No.31 Tahun 2002 beserta Penjelasan.

Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Undang-Undang No.15 Tahun 2004.

Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 beserta Penjelasan.

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 beserta Penjelasan.

Perbendaharaan Negara, Undang-Undang No.1 Tahun 2004 beserta Penjelasan.

Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Undang-undang No.22 Tahun 2003 beserta Penjelasan.

HUKUM
TATA NEGARA

SUATU PENGANTAR



Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2

1. Hak cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Ratna Riyanti, S.H.,M.H.

HUKUM TATA NEGARA

SUATU PENGANTAR



Hukum Tata Negara Suatu Pengantar
© Ratna Riyanti, S.H.,M.H.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
All Rights Reserved

Cetakan Pertama, Mei 2019

Editor : Catur Yuniyanto, S.H., M.H.
Penata Letak : Herys
Perancang Sampul : Alit Creatif
Pracetak : Khotimatuz Zahro. S.Pd
Produksi : Romdoni



NUSAMEDIA

Jl. Raya Pleret Besalen RT 05, Baturetno,
Banguntapan Bantul, Yogyakarta
Indonesia
E-mail: ycaturyuniyanto@gmail.com
Sms/wa: 081227249919

Ratna Riyanti, S.H.,M.H.
Hukum Tata Negara Suatu Pengantar

Yogyakarta: NUSAMEDIA 2019
viii + 128 Halaman: 15,5 X 23 Cm

Kata Pengantar

Buku Hukum Tata Negara ini merupakan buku yang diperuntukkan mahasiswa dalam upaya memperkenalkan struktur ketatanegaraan di Indonesia termasuk perkembangan perundang-undangan terbaru yang terkait dengan ketatanegaraan Indonesia.

Negara Indonesia banyak mengalami perubahan dalam struktur ketatanegaraan setelah Amandemen Keempat UUD 1945 sekaligus berbagai ketentuan perundang-undangan yang telah dihasilkan sebagai pelaksanaan perubahan UUD 1945, yang telah mulai dilaksanakan sejak tahun 1999.

Amandemen UUD 1945 mempunyai materi yang sangat banyak sehingga lebih dari tiga kali jumlah materi asli UUD 1945. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa meskipun namanya tetap UUD 1945, tetapi dari sudut isinya UUD 1945 saat ini sudah dapat dikatakan merupakan konstitusi yang baru sama sekali.

Amandemen ini juga berpengaruh terhadap struktur dan mekanisme lembaga-lembaga negara yang tidak dapat lagi dijelaskan dengan cara berpikir lama karena banyaknya pokok-pokok pikiran baru yang diperkenalkan ke dalam UUD 1945 itu. Dengan demikian mata kuliah Hukum Tata Negara membahas masalah konstitusi negara yang tidaklah sederhana dan sesimpel yang diperkirakan.

Buku ini utamanya wajib dibaca para dosen dan mahasiswa Fakultas Hukum, Fakultas ilmu sosial dan ilmu politik dan bagi siapa saja yang tertarik untuk mengetahui struktur ketatanegaraan Indonesia.

Penulis

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	v
BAB I	
PENGERTIAN HUKUM TATA NEGARA.....	1
A. Peristilahan	1
B. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Cabang Ilmu Pengetahuan Lainnya.....	2
BAB II	
SUMBER-SUMBER HUKUM TATA NEGARA.....	5
A. Pengertian sumber hukum	5
B. Hierarki Perundang Undangan.....	6
BAB III	
KONSTITUSI.....	21
A. Pengertian	21
B. Metode Perubahan Konstitusi	38
BAB IV	
SISTEM PEMERINTAHAN	41
A. Sistem Pemerintahan Parlementer.....	41
B. Sistem Pemerintahan Presidensiil.....	42
C. Sistem Pemerintahan Indonesia	43
BAB V	
BENTUK NEGARA.....	47
A. Pengertian Bentuk Negara	47
B. Negara Republik Vs Kerajaan.....	49
C. Negara Demokrasi Vs Autokrasi.....	51
BAB VI	
LEMBAGA NEGARA	57
A. Sistem Kelembagaan Negara	57
B. Model Parlemen RI	72

BAB VII	
PEMILIHAN UMUM	
A. Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden	105
B. Sistem Pemilihan Umum	105
BAB VIII	
HAK ASASI MANUSIA (HAM).....	
A. Pengertian dan Perkembangannya.....	113
B. Peraturan Perundang-undangan tentang HAM.....	113
BAB IX	
KEWARGANEGARAAN	
DAFTAR PUSTAKA.....	121
	127