



**Kapita Selekta
Hukum Tata Negara**

Hotma P. Sibuea, S.H., M.H.

**Universitas 17 Agustus
Jakarta**



Kata Pengantar

Kapita Selekta Hukum Tata Negara

Hotma P. Sibuea, S.H., M.H.

**Universitas 17 Agustus
Jakarta**

Kapita Selekta Hukum Tata Negara

Hotma P. Sibuea, S.H., M.H.

Fakultas Hukum
Universitas 17 Agustus
Jakarta

ISBN 978-979-95820-2-4

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang mengutip, memperbanyak dan menerjemahkan
sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

Desain kulit muka dan tata letak
ATA Prints

Dicetak digital oleh ATA Prints
Isi di luar tanggung jawab percetakan

ISBN 9



2001, Bi
puh pro
dan sek
(DPD) c
Prof. Sr.

Jabatan-
kum Un
Pudek II
san dan
17 Agus

Sebagai
tahun sa
KEPALA
Agustus
Fakultas
di Fakul
Universi

Beberap
Peganta
trasi Ne
kum dar

Buku ya
karta, Ju
kum der
Pembina
miah fak

Kata Pengantar

Penulis mengucapkan puji dan syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan hikmat, kesehatan dan tenaga kepada penulis sehingga buku Kapita Selektta Hukum Tata Negara ini dapat selesai. Penulis menyadari tanpa kemurahan Tuhan tidak mungkin buku ini dapat tersaji di hadapan pembaca sekalian yang terhormat.

Buku ini sesuai dengan hakikatnya sebagai kapita selekta menyajikan bahan-bahan yang terseleksi dari materi Hukum Tata Negara dan tidak mengajikan pembahasan suatu topik tertentu yang komprehensif. Namun, penulis tetap merangkum segenap materi buku ini dalam suatu jalan pikiran yang sistematis.

Pembahasan akan dimulai dari proklamasi kemerdekaan dengan jiwa dan semangat serta nilai-nilai yang terkandung di dalamnya. Dari nilai-nilai itu akan dihasilkan asas-asas hukum tata negara seperti asas demokrasi, negara hukum dan kekuasaan kehakiman yang merdeka. Dalam bentuk yang positif, asas-asas hukum tata negara itu tercantum dalam pasal-pasal UUD 1945 sebagai norma-norma yang mengatur organisasi negara Republik Indonesia.

Salah satu aspek yang diatur dalam UUD 1945 adalah masalah lembaga-lembaga negara dan salah satu lembaga negara yang dimaksud adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Menurut pandangan banyak pihak kedudukan dan fungsi DPD sebagai lembaga perwakilan masih belum maksimal. Kelemahan DPD sebagai lembaga perwakilan meliputi berbagai aspek seperti penulis sajikan dalam topik tentang Dewan Perwakilan Daerah.

Buku ini merupakan kumpulan dari beberapa tulisan penulis yang beberapa di antaranya sudah diterbitkan baik dalam jurnal-jurnal ilmiah maupun dalam bentuk buku. Oleh sebab itu, ada bagian dari materi buku ini yang merupakan hasil revisi atas tulisan penulis yang sudah diterbitkan tersebut. Semoga hal itu tidak mengganggu pembaca yang budiman.

Buku ini merupakan buku kedua penulis yang dapat terbit dalam waktu singkat berkat dorongan dari berbagai pihak. Untuk penulis layak mengucapkan terima kasih kepada para pihak tersebut yaitu antara lain Prof. Dr. Hendra Tanuatmadja, S.H., L. L. M. (Dekan Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta), Bpk. Djokopitojo, S.H. (Pudek I Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta), Bpk. Budiyanto, S.H., M.H. (Pudek II Fakultas Hukum Untag Jakarta), Bpk. Gazalba Saleh, S.H., M.H. (Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Untag Jakarta), Bpk. Asep Bambang Hermanto S.H. M.H., Ibu Retno Kusumaningsih S.H., M.H. dan segenap kolega di Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta.

Secara khusus penulis ingin menyampaikan terima kasih atas dukungan yang tidak putus-putusnya dari segenap keluarga dan secara khusus dari istri Ibu Yuniar br. Sianipar, S.H. dan kedua anak-anak penulis yaitu Jeremia Tumpal Sibuea dan Yemima Febriani Sibuea. Buku ini tidak mungkin terbit tanpa dukungan mereka.

Akhir kata penulis menyampaikan terima kasih kepada semua pihak dan terutama kepada penerbit yang memberi dukungan yang tidak ternilai kepada penulis. Sebagai kata penutup penulis mengucapkan terima kasih atas segenap tegur sapa dari para pembaca. Terima kasih dan selamat membaca.

Jakarta, Juli 2007

Penulis

Daftar Isi

Kata Pengantar *iii*

Daftar Isi *v*

Bab 1	Proklamasi Kemerdekaan Sebagai Asas Hukum Tertinggi Bagi Sistem Hukum Nasional (Indonesia)	1
	Makna Proklamasi Kemerdekaan	1
	Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 dan Staatsidee Negara Republik Indonesia	11
	Cita Hukum (<i>Rechtsidee</i>) Bagian dari Cita Negara (<i>Staatsidee</i>) Bangsa Indonesia	16
	Kepustakaan	20
Bab 2	Demokrasi Sebagai Salah Satu Asas Hukum Tata Negara	22
	Sejarah Singkat Perkembangan Demokrasi	20
	Pengertian dan Hakikat Demokrasi serta Unsur-unsur Demokrasi	29
	Kepustakaan	38
Bab 3	Negara Hukum Sebagai Suatu Konsepsi atau Doktrin atau Asas dalam Hukum Tata Negara	42
	Sejarah Perkembangan Negara Hukum	42
	Pengertian dan Hakikat Negara Hukum	54
	Kepustakaan	61
Bab 4	Konstitusi atau Undang-undang Dasar	64
	Istilah dan Sejarah Singkat Konstitusi	64
	Materi Muatan Konstitusi dan Fungsi Konstitusi	72
	Fungsi Hukum pada Umumnya dan Fungsi Konstitusi	77
	Kepustakaan	84

**Bab 5 Kelemahan-Kelemahan Dewan Perwakilan Daerah
Sebagai Lembaga Perwakilan dalam Struktur
Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia 87**

Perkembangan Masyarakat dan Perubahan Konstitusi 8

Gerakan Reformasi dan Amandemen UUD 1945 92

Beberapa Kelemahan DPD Sebagai Lembaga Perwakilan 97

Susunan Keanggotaan DPD dan Hubungannya dengan
Pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden 116

Kepustakaan 117

**Bab 6 Sifat Hakikat Kekuasaan Judisial Sebagai Cabang
Kekuasaan Negara yang Merdeka 122**

Asas Kekuasaan Kehakiman Sebagai Kekuasaan Negara
yang Merdeka 122

Batas-batas Kebebasan Kekuasaan Kehakiman 129

Faktor-faktor yang Dapat Mempengaruhi Kemerdekaan
Kekuasaan Kehakiman 132

Kepustakaan 134

**Bab 7 Perubahan Struktur Ketatanegaraan dan Kekuasaan
Kehakiman Pascaamandemen Undang-undang Dasar
1945 136**

Reformasi dan Perubahan Struktur Ketatanegaraan 136

Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Keseimbang-
an dengan Cabang-Cabang Kekuasaan Negara Setelah
Amandemen Ketiga UUD 1945 143

Kedudukan Mahkamah Agung dan Badan-badan Pera-
dilan Menurut UUD 1945 dan Undang-undang Nomor 4
Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman 148

Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Menu-
rut UUD 1945 Amandemen Ketiga dan UU Nomor 24
Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi 152

Kepustakaan 154

Daftar Pustaka 156



Hotma Pardomuan Sibuea

Hotma Pardomuan Sibuea. Lahir di Sibolga, Sumatera Utara, 23 Maret 1958. Pendidikan SD sampai dengan SMU diselesaikan di Sumatera Utara. Alumni Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta tahun 1985 dan menyelesaikan program magister hukum pada program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung tahun 2001, Bidang Kajian Utama Hukum Tata Negara. Sejak tahun 2004 menempuh program doktor Ilmu Hukum pada Universitas Pelita Harapan Jakarta dan sekarang sedang menulis disertasi tentang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di bawah bimbingan Prof. Dr. Bintan R. Saragih, S.H. (promotor) dan Prof. Sr. Satya Arinanto, S.H. M.H. (ko-promotor).

Jabatan-jabatan struktural yang pernah dijabat adalah Dekan Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta (Tahun 2002-2005), Pudek I dan Pudek III Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta. Ketua Jurusan dan Sekretaris Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta.

Sebagai dosen sudah mengajar sejak tahun 1986 selama kurang lebih 21 tahun sampai dengan sekarang. Jabatan akademik terakhir adalah LEKTOR KEPALA. Sekarang merupakan dosen tetap Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta. Selain itu, menjadi dosen tidak tetap (luar biasa) pada Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jaya Jakarta dan pernah mengajar di Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Cirebon, Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta dan beberapa fakultas hukum swasta lainnya.

Beberapa mata kuliah yang diasuh dan pernah diasuh antara lain adalah Pegantar Ilmu Hukum, Ilmu Negara, Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Kekuasaan Kehakiman, Metode Penelitian Hukum, Politik Hukum dan Teknik Penulisan Karya Ilmiah.

Buku yang sudah diterbitkan adalah "Kekuasaan Kehakiman Indonesia" (Jakarta, Juni 2007) dan beberapa kali melakukan penelitian dan pengkajian hukum dengan instansi pemerintah seperti Pemerintah DKI Jakarta dan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Selain itu menulis di jurnal-jurnal ilmiah fakultas hukum swasta dan sering melakukan penelitian mandiri.

Bab 1

Proklamasi Kemerdekaan Sebagai Asas Hukum Tertinggi Bagi Sistem Hukum Nasional (Indonesia)

Makna Proklamasi Kemerdekaan

Bangsa Indonesia memproklamkan kemerdekaannya kepada segenap bangsa-bangsa di seluruh dunia pada tanggal 17 Agustus 1945. Proklamasi kemerdekaan tersebut merupakan pernyataan formal bahwa bangsa Indonesia telah bebas dari penjajahan dan menjadi bangsa yang merdeka dan berdaulat. Pernyataan sebagai bangsa yang merdeka tersebut tercantum dalam teks Proklamasi Kemerdekaan bangsa Indonesia yang menyebutkan "Kami bangsa Indonesia dengan ini menyatakan kemerdekaan Indonesia. 1 Ial-hal yang mengenai pemindahan kekuasaan dan lain-lain dise-lenggarakan dengan cara seksama dan dalam tempo yang sesingkat-singkatnya."

Isi teks proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia yang dike-mukakan di atas adalah sangat singkat sehingga tidak banyak hal yang dapat diketahui dari teks proklamasi kemerdekaan tersebut yang berkenaan dengan proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia. Oleh sebab itu, makna dan hakikat serta nilai-nilai yang ter-kandung dalam proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia tidak inungkin dapat dipahami dengan baik dengan hanya membaca leks proklamasi kemerdekaan. Proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia dapat dipahami dengan baik jika teks proklamasi kernel dekaan dibicarakan dalam hubungan dengan Pembukaan (UU) 1945. Sebab, pembukaan UUD 1945 adalah bentuk nor-malivisasi jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia. Dalam Pembukaan UUD 1945 terkandung berbagai aspek mengenai proklamasi kemerdekaan seperti landasan filosofi

proklamasi kemerdekaan dan tujuan proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia.

Proklamasi kemerdekaan merupakan titik kulminasi pernyataan aspirasi politik bangsa Indonesia yang tertinggi.¹ Sebagai suatu pernyataan politik, proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia mencerminkan hakikat sikap politik bangsa Indonesia berkenaan dengan kolonialisme (penjajahan). Sikap politik bangsa Indonesia terhadap penjajahan yang tersirat dari redaksi teks proklamasi kemerdekaan adalah sikap politik yang menentang kolonialisme dalam segala bentuknya. Penjelasan mengenai sikap politik bangsa Indonesia terhadap penjajahan tersebut secara formal tertuang dalam Alinea Pertama Pembukaan UUD 1945.

Bagi bangsa Indonesia, penjajahan suatu bangsa atas bangsa lain adalah perbuatan yang tidak berperikemanusiaan dan tidak se-suai dengan perikeadilan sehingga tidak bisa ditolelir dan hams ditentang. Bangsa Indonesia menganggap penjajahan tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan karena perikemanusiaan dan perikeadilan merupakan prinsip-prinsip moral yang diyakini dan dijunjung tinggi oleh bangsa Indonesia. Prinsip-prinsip tersebut harus ditcgakkan dalam pergaulan antarbangsa maupun antar-manusia sesuai dengan harkat dan martabat atau kodrat manusia sebagai makhluk hidup. Scbab, manusia sebagai makhluk hidup dalam tingkah lakunya harus dituntun oleh prinsip-prinsip moral supaya dapat hidup layak sebagai manusia sesuai dengan kodrat, harkat dan martabatnya.

Sikap politik bangsa Indonesia yang anti kolonialisme tersebut tercermin dalam Alinea Pertama Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan "Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas bumi harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan." Pengakuan akan kebenaran asas perikemanusiaan dan perikeadilan dalam Alinea Pertama Pembukaan UUD 1945 di atas menunjukkan bahwa bangsa Indonesia mengakui dan men-junjung tinggi perikemanusiaan dan perikeadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dan pergaulan antarbangsa.

Pengakuan terhadap prinsip perikemanusiaan dan perikeadilan dalam Pembukaan UUD 19345 menunjukkan bahwa proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia didasarkan pada falsafah hukum kodrat yang mengandung nilai-nilai kemanusiaan yang tinggi dan bersifat luhur yakni

nilai-nilai perikemanusiaan dan perikeadilan. Dalil-dalil hukum kodrat didirikan di atas bangunan yang berangkat dari premis-premis *self-evident* dan suprapositif.² Artinya, dalil-dalil hukum kodrat merupakan dalil yang terbukti dengan sendirinya dan tidak memerlukan kehadiran yang lain untuk membuktikan kebenarannya. Selain itu, kedudukan hukum kodrat yang bersifat suprapositif menunjukkan bahwa hukum kodrat berada di atas hukum positif sebagai hukum yang diciptakan oleh negara sehingga validitas hukum positif didasarkan pada kebenaran dalil hukum kodrat yang bersifat terbukti dengan sendirinya.

Salah satu prinsip hukum kodrat yang bersifat *self-evident* menyatakan bahwa semua manusia mencintai kebenaran dan keadilan.³ Premis hukum kodrat yang bersifat universal seperti disebut di atas cocok untuk dikemukakan sebagai bukti bahwa hukum kodrat merupakan landasan filosofi kemerdekaan bangsa Indonesia. Pengakuan terhadap prinsip hukum-hukum kodrat itu tercantum dalam anak kalimat Alinea Pertama Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan "Penjajahan . . . tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan."

Pernyataan ini menunjukkan bahwa bangsa Indonesia sebagai bagian dari manusia adalah bangsa yang mencintai perikeadilan seperti dipostulatkan dalam hukum kodrat yang disebut di atas. Atas dasar landasan prinsip tersebut bangsa Indonesia memandang dan menyatakan bahwa penjajahan merupakan tindakan yang tidak berperikemanusiaan dan berperikeadilan. Jadi, proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia ditegaskan di atas landasan falsafah hukum kodrat atau hukum moral. Dengan kata lain, menjadi bangsa yang merdeka sebagaimana dikemukakan dalam teks proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia merupakan tuntutan hukum yang bersifat kodrati. Namun, sebagaimana diketahui dalil hukum kodrat yang diyakini oleh bangsa Indonesia yang dikemukakan di atas, pada saat proklamasi dikumandangkan belum diakui oleh berbagai bangsa. Sebab, beberapa negara besar pada saat itu masih memiliki daerah-daerah jajahan. Dengan kata lain, prinsip universal bahwa kemerdekaan adalah hak segala bangsa yang diyakini oleh bangsa Indonesia merupakan prinsip yang tidak sepenuhnya disetujui oleh berbagai bangsa pada waktu itu.

Proklamasi kemerdekaan sebagai suatu pernyataan politik adalah pencerminan dari kesadaran politik bangsa Indonesia.

Dalam proklamasi itu dinyatakan bahwa bangsa Indonesia ingin mengubah nasib dan statusnya dari bangsa yang terjajah menjadi bangsa yang merdeka dan berdaulat dalam suatu ikatan negara. Kesadaran politik sebagai suatu bangsa seperti dinyatakan secara formal dalam teks proklamasi kemerdekaan terbentuk atas dasar dua hal yaitu (a) kesamaan nasib sebagai bangsa yang terjajah dan (b) kesamaan dalam cita-cita atau tujuan yang hendak dicapai yaitu kemerdekaan.

Unsur kesamaan nasib sebagai unsur pertama dalam proses pembentukan kesadaran berbangsa (nasionalisme) antara lain ter-cermin dalam pidato Proklamasi Soekarno. Dalam pidatonya, Soe-karno antara lain mengemukakan:

Berpuluh-puluh tahun kita bangsa Indonesia telah berjuang untuk kemerdekaan tanah air kita. Bahkan, telah beratus-ratus tahun. Gelombang aksi kita untuk mencapai kemerdekaan kita itu ada naiknya dan turunnya, tetapi jiwa kita tetap menuju cita-cita. Juga di dalam jaman Jepang, usaha kita untuk mencapai kemerdekaan nasional tidak berhenti-henti.⁴

Unsur persamaan nasib merupakan unsur objektif yang membentuk kesadaran politik sebagai suatu bangsa (nasionalisme). Selain unsur objektif tersebut terdapat unsur subjektif Unsur cita-cita yang sama atau tujuan yang sama sebagai unsur kedua dalam pembentukan kesadaran sebagai bangsa Indonesia merupakan unsur subjektif. Unsur subjektif tersebut tercermin pula dari Pidato Soekarno yang sudah disebut di atas. Soekarno lebih lanjut mengemukakan:

Sekarang tibalah saatnya kita benar-benar mengalami nasib bangsa dan tanah air di dalam tangan kita sendiri, akan dapat berdiri dengan kuatnya. Maka, kami. . . telah mengadakan musyawarah dengan pemuka-pemuka rakyat Indonesia dari seluruh Indonesia. Permusyawaratan itu seia-sekata bahwa sekaranglah datang saatnya untuk menyatakan kemerdekaan kita.⁵

Dari sudut pandang hukum, proklamasi kemerdekaan merupakan suatu bentuk tindakan hukum. Sebagai suatu bentuk tindakan hukum, proklamasi kemerdekaan merupakan tindakan hukum yang dilakukan secara bersama atau serentak oleh bangsa Indonesia. Tindakan hukum yang bersifat serentak ini dalam istilah hukum disebut *gesam-akt*. Mochtar Kusumaatmadja dan Arief B.

Sidharta mengemukakan, "*Gesam-akt* atau tindakan bersama ada-lah kescpakatan sekelompok orang untuk menetapkan putusan tentang sesuatu hal dan putusan tersebut mengikat semua subjek hukum yang terlibat dalam pengambilan keputusan tersebut atau semua anggota kelompok yang bersangkutan"6

Sebagai tindakan hukum bersama atau serentak (*gesam-akt*), proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia mengandung konsekuensi yuridis terhadap berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia. Ada tiga macam konsekuensi proklamasi kemerdekaan sebagai pernyataan politik formal yang akan dibicarakan dalam hal ini adalah pernyataan formal tentang (a) terbentuknya bangsa Indonesia, (b) terbentuknya negara Indonesia, dan (c) terbentuknya tata hukum Indonesia.

Proklamasi kemerdekaan adalah pernyataan formal tentang terbentuknya bangsa Indonesia.⁷ Dalam hal ini proklamasi kemerdekaan harus dianggap sebagai suatu bentuk pernyataan formal bangsa Indonesia terhadap bangsa-bangsa lain di seluruh dunia (pernyataan eksternal). Di lain pihak, Sumpah Pemuda harus dianggap sebagai pernyataan internal terbentuknya bangsa Indonesia. Dengan demikian, pembentukan bangsa Indonesia secara formal dan dalam bentuk pernyataan eksternal merupakan konsekuensi proklamasi yang pertama. Hal ini berarti bahwa secara formal dan di hadapan bangsa-bangsa yang lain, bangsa Indonesia telah terbentuk pada detik proklamasi kemerdekaan dikumandangkan. Namun, proses pembentukan kesadaran politik sebagai suatu bangsa (nasionalisme) telah melalui proses yang panjang dan tidak terjadi secara tiba-tiba (spontan). Dalam hal ini, Proklamasi kemerdekaan dapat dikatakan hanya merupakan titik kulminasi tertinggi pembentukan bangsa Indonesia sedangkan proses pembentukan kesadaran politik sebagai suatu bangsa telah berlangsung jauh sebelumnya.

Pernyataan secara formal tentang terbentuknya bangsa Indonesia tercantum dalam anak kalimat "Kami bangsa Indonesia dengan ini menyatakan.. .dan seterusnya." Dalam frasa "Kami bangsa Indonesia dengan ini menyatakan... dan seterusnya" terkandung makna bahwa pada saat proklamasi kemerdekaan dikumandangkan kepada segenap bangsa di dunia, secara formal telah terbentuk suatu bangsa yang baru yaitu bangsa Indonesia di tengah-tengah bangsa lain.

Proklamasi kemerdekaan sebagai pernyataan pembentukan bangsa Indonesia sebagaimana dikemukakan di atas secara lang-sung membawa konsekucnsi logis yang kedua yakni pembentukan negara Republik Indonesia. Pembentukan negara Indonesia atau berdirinya negara Republik Indonesia merupakan konsckuensi kedua proklamasi kemerdekaan. Pembentukan negara Republik Indonesia membuktikan bahwa bangsa Indonesia sebagai suatu bangsa telah mampu mengatur diri sendiri dan menentukan tujuan hidupnya sendiri. Sebelum negara Indonesia terbentuk, bangsa Indonesia tidak memiliki kedaulatan untuk mengatur dan menentukan tujuan hidupnya sendiri. Namun, setelah negara Indonesia terbentuk, bangsa Indonesia memiliki kedaulatan untuk mengatur dan menentukan nasib dan tujuan hidupnya sendiri (*self determination*). Tindakan untuk mendirikan negara Republik Indonesia itu sendiri sudah merupakan bukti bahwa bangsa Indonesia telah mampu menentukan nasib dan tujuan hidup sendiri. Pembentukan negara Republik Indonesia dilakukan dengan kekuatan segenap bangsa Indonesia. Oleh sebab itu, proklamasi kemerdekaan dapat discbut sebagai hasil perjuangan segenap rakyat Indonesia dan buah dari suatu revolusi sosial.⁵ Formalitas tindakan bersama bangsa Indonesia yang bersifat revolusi sosial yang bertujuan untuk membentuk negara Republik Indonesia tersebut tercantum dalam teks Proklamasi Kemerdekaan dalam kalimat yang menyatakan, "Kami bangsa Indonesia dengan ini menyatakan kemerdekaan Indonesia." Detik-detik pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia itu merupakan saat terbentuknya negara Republik Indonesia. Jadi, pada saat proklamasi kemerdekaan dikumandangkan dengan sendirinya pada saat itu pula terbentuklah negara Republik Indonesia.⁹ Apabila ditinjau dari teori tentang berdirinya negara dalam ihnu negara, proses pembentukan (proses berdirinya) negara Republik Indonesia melalui proklamasi kemerdekaan didasarkan pada teori pertumbuhan negara secara primer.¹⁰

Jika ditinjau dari sudut Ilmu Negara Khusus Indonesia dapat dikemukakan bahwa legitimasi pembentukan negara Republik Indonesia tidak didasarkan pada teori kontrak sosial seperti antara lain dikemukakan Thomas Hobbes dan John Locke. Dari sudut teori kontrak sosial, negara terbentuk sebagai hasil perjanjian (*verdrag*) antarindividu sehingga kepentingan individu ditempatkan lebih

utama daripada kepentingan umum. Teori seperti ini tidak dianut dalam teori dasar pembenaran adanya negara republik Indonesia. Teori pembentukan negara Indonesia (teori dasar pembenaran adanya negara Republik Indonesia) didasarkan pada teori tindakan hukum yang bersifat serentak (*gesam-akt*) seperti sudah disebut pada bagian sebelumnya.

Doktrin atau teori dasar pembenaran adanya negara Republik Indonesia seharusnya mengandung konsekuensi-konsekuensi terhadap pembentukan doktrin-doktrin, teori-teori hukum ataupun asas-asas hukum yang berlaku bagi ilmu hukum Indonesia. Sebab, dari doktrin dasar pembenaran adanya negara Republik Indonesia itu dapat dideduksi doktrin-doktrin hukum yang lain seperti doktrin kepentingan umum dalam konteks keindonesiaan yang secara khusus dikenal dalam hukum agraria. Sebagai contoh, doktrin terbentuknya negara Indonesia membawa konsekuensi terhadap kepentingan yang diutamakan dalam kehidupan bernegara bangsa Indonesia. Bangsa Indonesia menempatkan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi karena pembentukan negara didasarkan atas tindakan bersama segenap bangsa Indonesia dan bukan atas dasar doktrin kontrak sosial seperti lazim diakui dalam negara-negara yang menganut paham liberal-individualis. Secara lugas dapat dikemukakan bahwa menurut doktrin hukum yang berlaku di Indonesia, kepentingan bangsa (kepentingan bersama) mengatasi segala kepentingan perseorangan ataupun golongan sesuai dengan doktrin pembentukan negara Indonesia yang sudah dikemukakan.

Secara formal penjelasan lebih lanjut tentang tujuan pembentukan negara Republik Indonesia tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945. Alinea Keempat Pembukaan I HID 1945 menyatakan "Kemudian daripada itu (maksudnya setelah proklamasi kemerdekaan —*pen.*) untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia..." Artinya, setelah negara berdiri, bangsa Indonesia kemudian membentuk suatu pemerintah. Pemerintah tersebut akan bertugas menyelenggarakan negara termasuk membentuk tata hukum Indonesia yang akan menjadi aturan-aturan yang berlaku dalam negara Republik Indonesia yang baru berdiri tersebut.

Setelah negara dan pemerintah negara Republik Indonesia terbentuk, kemudian bangsa Indonesia membentuk tata hukum Indonesia. Jadi, konsekuensi terbentuknya negara dan pemerintah

Republik Indonesia sebagai negara yang merdeka dan berdaulat berhubungan dengan pembentukan tata hukum Indonesia. Dengan demikian, sejak negara Republik Indonesia diproklamkan dengan sendirinya telah terbentuk tata hukum Indonesia." Kedaulatan yang telah dimiliki oleh bangsa Indonesia sebagai bangsa yang merdeka kemudian diwujudkan dalam kewenangan untuk membentuk hukum yang dibuat sendiri oleh bangsa Indonesia. Arief B. Sidharta mengemukakan "Dengan proklamasi tersebut, maka dengan suatu tindakan tunggal, tatanan hukum kolonial ditiadakan dan di atasnya terbentuk satu tatanan hukum baru."¹²

Pembentukan tata hukum bangsa Indonesia di atas tatanan hukum kolonial sebagai hasil dari suatu tindakan tunggal seperti dikemukakan Arief Sidharta di atas menunjukkan bahwa bangsa Indonesia memiliki kemampuan untuk membentuk hukum untuk mengatur diri sendiri. Dari sudut pandang tertentu, tata hukum Indonesia bagi bangsa Indonesia adalah sarana untuk mencapai tujuan tertentu yaitu mewujudkan kesejahteraan umum seperti dikemukakan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945. Hal itu menunjukkan bahwa bangsa Indonesia mampu mengorganisir diri dalam suatu ikatan organisasi negara untuk mencapai tujuannya yaitu mencapai masyarakat yang adil dan makmur dengan bersarakan tata hukum Indonesia.

Cita-cita masyarakat adil dan makmur tentu saja hanya dapat dicapai jika bangsa Indonesia mampu mengatur diri sendiri dengan hukum yang dibuat sendiri yaitu tata hukum Indonesia. Jika bangsa Indonesia tetap tunduk kepada tata hukum kolonial, bangsa Indonesia tidak akan pernah dapat mewujudkan cita-citanya. Hukum kolonial dibentuk semata-mata demi dan untuk kepentingan kolonial dan sama sekali tidak ada niat untuk kepentingan bangsa Indonesia.

Landasan tata hukum bangsa Indonesia adalah proklamasi kemerdekaan sehingga secara ideal segenap tata hukum Indonesia seyogianya ditetapkan oleh bangsa Indonesia. Namun, situasi dan kondisi tidak memungkinkan untuk mewujudkan hal seperti itu sehingga tata hukum Indonesia dibentuk oleh pemerintah sekalipun materi-muatan tata hukum Indonesia tersebut sebagian besar merupakan produk kolonial Belanda. Produk hukum kolonial melalui suatu keputusan politik (politik hukum) dinyatakan masih tetap berlaku seperti disebut dalam Pasal I Aturan Peralihan UUD

1945 "Segala badan negara dan undang-undang yang ada masih tetap berlaku sepanjang belum dibuat yang baru menurut Undang-undang Dasar ini." Keputusan politik ini ditetapkan berdasarkan anggapan bahwa materi-muatan peraturan yang dibuat kolonial Belanda tidak bertentangan dengan jiwa dan semangat proklamasi, falsafah bangsa Indonesia dan UUD 1945. Dalam hubungan ini, Sunarjati Hartono mengemukakan "Sekalipun biasanya Proklamasi Kemerdekaan dianggap sebagai suatu tindakan politik te-tapi sesungguhnya kini naskah Proklamasi Kemerdekaan sudah menjadi dokumen hukum, bahkan, suatu dokumen hukum yang menjadi landasan Undang-undang Dasar 1945."¹³ Pendapat tersebut didasarkan pada alasan sebagai berikut. Sunarjati Hartono selanjutnya mengemukakan "... tanpa Proklamasi Kemerdekaan, maka UUD 1945 tidak mungkin ada sehingga Proklamasi Kemerdekaan merupakan Asas Hukum Tertinggi (*Grundnorm*) Hukum Nasional Indonesia yang bahkan mengilhami UUD dan karena itu I [ukum Nasional Indonesia]."¹⁴

Dalam jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia yang anti kolonialisme seperti sudah dikemukakan terkandung nilai-nilai moral yang luhur dan diyakini serta dijunjung tinggi oleh bangsa Indonesia. Nilai-nilai luhur yang terkandung dalam jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan antara lain adalah menghargai kemerdekaan, menghargai prinsip persamaan. Secara khusus bangsa Indonesia mencintai nilai-nilai luhur seperti kehendak untuk hidup bebas, merdeka dan berdaulat.¹⁵

Dari sudut pandang moral, secara formal, kehendak untuk hidup bebas, merdeka dan berdaulat sebagai nilai-nilai moral yang luhur memiliki sifat yang normatif. Artinya, nilai-nilai moral tersebut bersifat mengikat sebagai suatu kewajiban yang harus diwujudkan oleh bangsa Indonesia dalam kenyataan. Sekalipun, sifat normatif yang terkandung dalam nilai-nilai kehendak untuk hidup bebas, merdeka dan berdaulat tersebut sangat lemah. Sekalipun jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan dengan nilai-nilai yang dikandungnya bersifat normatif tetapi sebagai norma moral, jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan bukan merupakan norma hukum. Nilai-nilai yang terkandung dalam proklamasi kemerdekaan mendahului norma hukum (meta-yuridis) karena proklamasi kemerdekaan adalah norma dasar.¹⁶

Apa sebab disebutkan bahwa proklamasi kemerdekaan

bangsa Indonesia merupakan norma dasar yang mendahului norma-norma hukum? Sebagai norma dasar, proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia mengandung nilai-nilai yang tinggi dan luhur.

Nilai-nilai yang terkandung dalam norma dasar tersebut bersifat abstrak sehingga tidak dapat memberikan tuntunan dalam bertingkah laku yang bersifat konkrit bagi segenap bangsa Indonesia. Nilai-nilai tersebut berfungsi semata-mata sebagai bintang pemandu bagi penyelenggaraan kehidupan bernegara bangsa Indonesia. Nilai-nilai moral tersebut harus mengalami proses positivisasi atau proses normativisasi. Artinya, norma-norma dasar tersebut harus lebih dahulu dirumuskan secara positif supaya menjadi konkrit dan bersifat operasional sehingga dapat berfungsi norma atau pedoman dalam bertingkah laku. Oleh sebab itu, proklamasi kemerdekaan sebagai norma dasar menjadi dasar keberadaan dan keberlakuan segala macam norma atau aturan hukum yang lain.¹⁷ Dengan kata lain, proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia sebagai norma dasar adalah maha sumber dari segala norma dalam negara Republik Indonesia termasuk norma-norma hukum. Hal ini berarti bahwa sistem norma dan terutama sistem norma hukum dalam negara Republik Indonesia harus berpedoman pada nilai-nilai yang terkandung dalam norma dasar sehingga validitas sistem norma hukum tersebut ditentukan oleh atau bergantung pada norma dasar.

Nilai-nilai yang terkandung dalam jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia tersebut lebih lanjut diungkapkan secara lebih jelas dengan cara dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945. Nilai-nilai Pembukaan UUD 1945 sebagai bentuk pengungkapan jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan yang lebih formal tersebut untuk selanjutnya membentuk cita negara Republik Indonesia.

Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 dan Staatsidee Negara Republik Indonesia

Sebagaimana diketahui, proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 adalah pernyataan politik tertinggi bangsa Indonesia sebagai manifestasi kehendak untuk hidup sebagai suatu bangsa yang merdeka, bersatu dan berdaulat.¹⁸ Kehendak yang demikian mendorong bangsa Indonesia menentang penjajahan dalam segala bentuk. Oleh sebab itu, proklamasi kemerdekaan memiliki jiwa dan semangat yang revolusioner yakni semangat yang anti terhadap segala bentuk

penindasan dan penjajahan karena penjajahan tidak sesuai dengan harkat dan martabat manusia. Proklamasi kemerdekaan telah menghapuskan penjajahan dari atas bumi Indonesia dan membawa bangsa Indonesia kepada suatu keadaan (realitas) baru dan suatu cita-cita (idealialia) yang baru yang berbeda dari realitas dan idealialia pada masa kolonial¹⁹ Realitas dan idealialia yang baru sebagaimana dikemukakan menghendaki adanya suatu perombakan secara total.²⁰

Proklamasi kemerdekaan sebagai suatu pernyataan politik tidak mengandung pandangan-pandangan politik (filsafat politik). Proklamasi kemerdekaan hanya mengandung jiwa dan semangat yang menghendaki perubahan nasib yang lebih baik yang bersifat revolusioner. Jiwa dan semangat demikian itu memberi inspirasi pada falsafah kenegaraan bangsa Indonesia. Sifat revolusioner jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia tercantum dalam teks proklamasi yang menyatakan "Hal-hal mengenai pemerintahan kekuasaan dan lain-lain diselenggarakan dengan cara seksama dan dalam tempo yang sesingkat-singkatnya "

Jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia yang revolusioner itu lebih lanjut dipositifkan atau dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945. Oleh karena itu Pembukaan UUD 1945 sebagai bentuk positivisasi jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan merupakan satu kesatuan dengan proklamasi kemerdekaan yang tidak dapat diubah dengan jalan apapun juga.²¹ Dalam hal ini berarti bahwa Pembukaan UUD 1945 adalah wadah formal yang menampung jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan yang revolusioner. Pembukaan UUD 1945 tersebut sarat dengan pandangan-pandangan falsafah bangsa Indonesia. Jadi secara formal, bangsa Indonesia telah menuangkan pandangan filosofisnya berkenaan dengan hakikat suatu bangsa dan hakikat kehidupan bernegara suatu bangsa dalam Pembukaan UUD 1945

Dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai bentuk positivisasi jiwa dan semangat revolusi tercantum dua hal yang penting yaitu (a) motif atau alasan yang mendorong bangsa Indonesia untuk merdeka dan (b) tujuan atau cita-cita yang hendak dicapai oleh bangsa Indonesia.

Motif yang mendorong bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaannya tercantum dalam Alinea Pertama Alinea Kedua dan Alinea Ketiga Pembukaan UUD 1945. Motif yang mendorong bangsa Indonesia memproklamkan kemerdekaannya sebagai pernyataan sikap

yang anti penjajahan didasari oleh dua macam keyakinan yang bersifat dasar. Kedua keyakinan tersebut didasarkan pada pemahaman filosofis mengenai kodrat manusia atau kodrat suatu bangsa yakni kodrat sebagai manusia atau bangsa yang bersifat merdeka. Kedua keyakinan tersebut tercantum dalam Alinea Pertama Pembukaan UUD 1945. Keyakinan yang pertama terkandung dalam pernyataan "Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa..." Keyakinan kedua, sebagai konsekuensi dari keyakinan yang pertama terkandung dalam pernyataan bahwa "...penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan."

Keyakinan pertama bahwa sesungguhnya kemerdekaan adalah hak segala bangsa merupakan pernyataan yang mengandung pemahaman yang mendalam mengenai kodrat suatu bangsa sebagai bangsa yang merdeka. Pernyataan akan kebenaran keyakinan ini bersifat *self-evident* dan suprapositif dalam arti terbukti dengan sendirinya dan mendahului hukum positif sehingga merupakan dasar bagi hukum positif. Pernyataan bahwa sesungguhnya kemerdekaan adalah hak suatu bangsa didasarkan pada kerangka pemikiran bahwa Tuhan menciptakan manusia sebagai makhluk yang merdeka (otonom). Sebagai makhluk yang otonom, manusia dan bangsa memiliki kemerdekaan untuk menyatakan kehendak atau pilihannya. Namun, sebagai citra (*image*) Tuhan, manusia atau bangsa yang bertaqwa kepada Tuhan akan cenderung melakukakan hal-hal yang baik dan menghindari yang buruk. Jadi, kecenderungan itu merupakan hakikat kodrat manusia sebagai makhluk yang berakal budi dan sebagai makhluk ciptaan Tuhan.²²

Kecenderungan manusia untuk selalu melakukan hal-hal yang baik dan menjauhi yang tidak baik seperti dikemukakan di atas mendorong manusia untuk selalu mengupayakan kehidupan yang lebih baik dan lebih layak. Maka, untuk bisa hidup layak, salah satu syarat mutlak yang harus dipenuhi manusia atau suatu bangsa adalah kebebasan untuk menentukan tujuan hidup berdasarkan pilihan yang dianggap paling baik baginya. Jika kebebasan (kemerdekaan) untuk menentukan tujuan hidup tidak dimiliki, manusia tidak mungkin memenuhi kodratnya yaitu keadaan yang lebih baik dan lebih layak baginya. Dengan demikian, untuk memenuhi kodrat dan semangat yang revolusioner yakni semangat yang anti terhadap segala bentuk penindasan dan penjajahan karena penjajahan tidak sesuai dengan harkat dan martabat manusia. Proklamasi kemerdekaan telah

menghapuskan penjajahan dari atas bumi Indonesia dan membawa bangsa Indonesia kepada suatu keadaan (realitas) baru dan suatu cita-cita (idealita) yang baru yang berbeda dari realitas dan idealita pada masa kolonial.¹⁹ Realitas dan idealita yang baru sebagaimana dikemukakan menghendaki adanya suatu perombakan secara total.²⁰

Proklamasi kemerdekaan sebagai suatu pernyataan politik tidak mengandung pandangan-pandangan politik (filsafat politik). Proklamasi kemerdekaan hanya mengandung jiwa dan semangat yang menghendaki perubahan nasib yang lebih baik yang bersifat revolusioner. Jiwa dan semangat demikian itu memberi inspirasi pada falsafah kenegaraan bangsa Indonesia. Sifat revolusioner jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia tercantum dalam teks proklamasi yang menyatakan "Hal-hal mengenai pe-mindahan kekuasaan dan lain-lain diselenggarakan dengan cara seksama dan dalam tempo yang sesingkat-singkatnya."

Jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia yang revolusioner itu lebih lanjut dipojatkan atau dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945. Oleh karena itu, Pembukaan UUD 1945 sebagai bentuk positivisasi jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan merupakan satu kesatuan dengan proklamasi kemerdekaan yang tidak dapat diubah dengan jalan apapun juga.²¹ Dalam hal ini berarti bahwa Pembukaan UUD 1945 adalah wadah formal yang menampung jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan yang revolusioner. Pembukaan UUD 1945 tersebut sarat dengan pandangan-pandangan falsafah bangsa Indonesia. Jadi secara formal, bangsa Indonesia telah menuangkan pandangan filosofisnya berkenaan dengan hakikat suatu bangsa dan hakikat kehidupan bernegara suatu bangsa dalam Pembukaan UUD 1945.

Dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai bentuk positivisasi jiwa dan semangat revolusi tercantum dua hal yang penting yaitu (a) motif atau alasan yang mendorong bangsa Indonesia untuk merdeka dan (b) tujuan atau cita-cita yang hendak dicapai oleh bangsa Indonesia.

Motif yang mendorong bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaannya tercantum dalam Alinea Pertama, Alinea Kedua dan Ali-

nea Ketiga Pembukaan UUD 1945. Motif yang mendorong bangsa Indonesia memproklamkan kemerdekaannya sebagai pernyataan sikap yang anti penjajahan didasari oleh dua macam keyakinan yang bersifat dasar. Kedua keyakinan tersebut didasarkan pada pemahaman filosofis mengenai kodrat manusia atau kodrat suatu bangsa yakni kodrat sebagai manusia atau bangsa yang bersifat merdeka. Kedua keyakinan tersebut tercantum dalam Alinea Pertama Pembukaan UUD 1945. Keyakinan yang pertama terkandung dalam pernyataan "Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa..." Keyakinan kedua, sebagai konsekuensi dari keyakinan yang pertama terkandung dalam pernyataan bahwa "...penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan."

Keyakinan pertama bahwa sesungguhnya kemerdekaan adalah hak segala bangsa merupakan pernyataan yang mengandung pemahaman yang mendalam mengenai kodrat suatu bangsa sebagai bangsa yang merdeka. Pernyataan akan kebenaran keyakinan ini bersifat *self-evident* dan suprapositif dalam arti terbukti dengan sendirinya dan mendahului hukum positif sehingga merupakan dasar bagi hukum positif. Pernyataan bahwa sesungguhnya kemerdekaan adalah hak suatu bangsa didasarkan pada kerangka pemikiran bahwa Tuhan menciptakan manusia sebagai makhluk yang merdeka (otonom). Sebagai makhluk yang otonom, manusia dan bangsa memiliki kemerdekaan untuk menyatakan kehendak atau pilihannya. Namun, sebagai citra (*image*) Tuhan, manusia atau bangsa yang bertaqwa kepada Tuhan akan cenderung melakukakan hal-hal yang baik dan menghindari yang buruk. Jadi, kecenderungan itu merupakan hakikat kodrat manusia sebagai makhluk yang berakal budi dan sebagai makhluk ciptaan Tuhan.²²

Kecenderungan manusia untuk selalu melakukan hal-hal yang baik dan menjauhi yang tidak baik seperti dikemukakan di atas mendorong manusia untuk selalu mengupayakan kehidupan yang lebih baik dan lebih layak. Maka, untuk bisa hidup layak, salah satu syarat mutlak yang harus dipenuhi manusia atau suatu bangsa adalah kebebasan untuk menentukan tujuan hidup berdasarkan pilihan yang dianggap paling baik baginya. Jika kebebasan (kemerdekaan) untuk menentukan tujuan hidup tidak dimiliki, manusia tidak mungkin memenuhi kodratnya yaitu keadaan yang lebih baik dan lebih layak baginya. Dengan demikian, untuk memenuhi kodrat-

an bangsa..." Tujuan eksternal bangsa Indonesia dinyatakan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 yaitu "... ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial..."

Kandungan pemikiran-pemikiran filosofis dalam Pembukaan UUD 1945 mengandung seperangkat nilai-nilai dasar yang diya-kini dan dijunjung tinggi oleh bangsa Indonesia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai dasar merupakan pencerminan kesadaran hukum suatu bangsa terhadap dirinya sendiri, terhadap dirinya dalam hubungan dengan lingkungan dan terhadap dirinya dalam hubungan dengan penciptanya. Kesadaran hukum suatu bangsa mengenai hal-hal tersebut terletak dalam struktur kerohanian bangsa yang bersangkutan. Kesadaran hukum itu sendiri dipengaruhi oleh berbagai faktor yang bersifat immaterial dan material. Oleh sebab itu, nilai-nilai dasar yang diyakini tiap bangsa pada dasarnya berbeda sesuai dengan sudut pandang bangsa yang bersangkutan terhadap dirinya, lingkungan dan penciptanya.

Nilai-nilai dasar merupakan titik tolak dan tolok ukur mengenai berbagai hal yang berkenaan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara seperti pengertian sifat hakikat negara, tujuan negara, tata cara mengorganisir kekuasaan negara, struktur organisasi negara dan sebagainya. Nilai-nilai dasar yang berfungsi sebagai pedoman atau patokan dalam pengaturan kehidupan bernegara suatu bangsa sebagaimana dikemukakan disebut *staatsidee* atau cita negara.²⁶ *Staatsidee* atau dasar pengertian negara atau citra negara adalah pangkal yang menentukan perkembangan kehidupan bernegara suatu bangsa termasuk pertumbuhan isi dan arah perkembangan pembentukan hukum dalam suatu negara. Dengan demikian, citra negara atau dasar pengertian negara atau hakikat negara yang paling dalam merupakan batu penjur yang menentukan suatu negara merupakan negara demokrasi atau tidak, berbentuk pemerintahan republik atau monarki, memiliki asas negara hukum atau tidak, penganut paham konstitusionalisme atau tidak dan sebagainya. Bagi bangsa Indonesia, Pancasila adalah cita negara (*staatsidee*) Republik Indonesia karena Pancasila mengandung nilai-nilai dasar yang menjadi pedoman bagi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Nilai-nilai dasar pada umumnya tercantum secara eksplisit ataupun implisit dalam konstitusi atau undang-undang dasar.²⁷ Nilai-nilai dasar suatu bangsa yang tercantum dalam tiap konstitusi

akan berbeda dengan bangsa-bangsa lain. Nilai-nilai dasar tersebut lebih lanjut akan dijabarkan dalam pasal-pasal undang-undang dasar. Prinsip-prinsip yang dideduksi (diurai) dari citra negara atau *staatsidee* dituangkan dalam undang-undang dasar sebagai hukum dasar tertulis terutama dalam negara yang menganut sistem hukum dasar tertulis. Jadi, konkretisasi citra negara secara positif menjadi kaidah-kaidah hukum tertuang sebagai kaidah-kaidah undang-undang dasar atau konstitusi. Undang-undang dasar atau konstitusi mengatur bentuk negara, bentuk pemerintahan, asas-asas hukum, sistem pemerintahan, paham kedaulatan dan lain-lain. Jadi, undang-undang dasar atau konstitusi dapat disebut sebagai bentuk penormaan nilai-nilai dasar yang pertama dan terutama.

Cita Hukum (*Rechtsidee*) Bagian dari Cita Negara (*Staatsidee*) Bangsa Indonesia

Cita negara yang mengandung nilai-nilai dasar sebagaimana dike-mukakan di atas meliputi berbagai macam cita (ide). Salah satu di antara berbagai macam cita tersebut adalah cita hukum (*rechtsidee*). Cita negara adalah gagasan, rasa, cipta, pikiran manusia atau seke-lompok manusia tentang negara, dan salah satu unsur di dalamnya adalah gagasan, rasa, cipta dan pikiran mengenai hukum (cita hukum).²⁸ Hal ini berarti bahwa cita hukum adalah bagian dari cita negara.

Cita hukum (*rechtsidee*) bangsa Indonesia adalah Pancasila. Cita hukum mempackan suatu nilai dasar yang menjadi landasan bagi manusia atau sekelompok manusia untuk bersikap dan ber-perilaku.²⁹ Cita hukum berada dalam alam nilai dan belum me-miliki bentuk yang positif sehingga belum berada dalam alam norma-norma. Cita hukum berfungsi sebagai bintang pemandu (*Leitstern*).³⁰ Dalam hal ini cita hukum akan membcrikan panduan terhadap pembentukan norma-norma hukum yang berlangsung dalam suatu negara.

Sebagaimana dikemukakan di atas, Pancasila mempackan cita hukum bangsa Indonesia. Sebagai cita hukum, Pancasila memiliki fungsi konstitutif terhadap pembentukan tata hukum Indonesia. Fungsi konstitutif mengandung arti bahwa cita hukum mempackan dasar dari suatu tata hukum sehingga tanpa cita hukum suatu tata hukum tidak mungkin akan ada. Dalam fungsi yang bersifat konstitutif tersebut, cita hukum disebut sebagai *Staatsfundamental norm*. Sebagai *Staatsfundamentalnorm*, cita hukum bukan sekedar nilai-nilai tetapi

sudah masuk dalam kategori norma sekalipun bukan merupakan norma biasa tetapi norma dasar negara.³¹ Norma fundamental negara merupakan norma hukum yang tertinggi dalam suatu negara. Sebagai norma hukum yang tertinggi, norma fundamental negara dapat menentukan bentuk dan isi norma-norma hukum yang lebih rendah. Dengan kata lain, norma fundamental negara berusaha memastikan bahwa norma hukum positif yang berlaku dalam suatu negara tidak bertentangan satu dengan lainnya.

Selain fungsi konstitutif yang dikemukakan di atas, Pancasila sebagai cita hukum bangsa Indonesia memiliki fungsi regulatif. Dalam fungsi regulatif ini, cita hukum menentukan apakah suatu hukum positif adil atau tidak adil.³² Dalam fungsi regulatif ini, cita hukum tidak disebut sebagai norma fundamental negara melainkan sebagai norma-norma dasar kenegaraan (*staatsgrundgesetz*).

Undang-undang dasar atau konstitusi pada umumnya merupakan bentuk norma hukum pertama yang deduksi (dilahirkan) dari cita hukum dalam keberadaannya sebagai maupun *staatsgrundgesetz*. Undang-undang dasar (konstitusi) pada dasarnya adalah kaidah hukum yang mengatur tentang keorganisasian suatu negara sehingga undang-undang dasar (konstitusi) dapat disebut sebagai pedoman penyelenggaraan suatu negara.

Dalam undang-undang dasar sebagai pedoman penyelenggara negara diatur hal-hal pokok mengenai negara dan penyelenggaraan negara sedangkan hal-hal lain diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah sekalipun berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Hal-hal pokok mengenai negara yang lazim diatur dalam suatu undang-undang dasar antara lain adalah:

1. jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara,
2. susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental, dan
3. adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.³³

Sebagai bentuk penormaan yang pertama dan terutama, undang-undang dasar atau konstitusi berkedudukan sebagai figur hukum yang pertama dan terutama. Selain itu, pada umumnya undang-undang dasar atau konstitusi merupakan norma hukum yang berkedudukan tertinggi dalam negara yang mempunyai sis-

tern undang-undang dasar. Undang-undang dasar atau konstitusi merupakan *causa prima* (penyebab pertama) dari segala bentuk norma hukum yang berlaku dalam suatu negara sehingga segala bentuk norma hukum yang lain tidak boleh bertentangan atau me-nyimpang dari ketentuan undang-undang dasar.

Sesuai dengan kedudukan undang-undang dasar dalam sistem tata hukum sebagaimana dikemukakan di atas, nilai-nilai yang terda-pat dalam semua bentuk norma hukum dalam suatu negara dengan sendirinya harus berpatokan pada nilai-nilai dalam undang-undang dasar, baik isinya, arahnya maupun batasannya.³⁴ Segenap nilai dalam norma hukum yang bertentangan dengan nilai-nilai undang-undang dasar atau konstitusi pada hakikatnya merupakan suatu bentuk pcnysimpangan yang tidak dapat dibcnarkan. Maka, dapat disebut bahwa fungsi nilai-nilai dasar dalam kehidupan bernegara suatu bangsa seperti tercantum dalam undang-undang dasar adalah pedoman atau patokan dasar dalam mengatur kehidupan ketata-negaraan.³⁵

Penormaan nilai-nilai dasar ke dalam norma-norma undang-undang dasar atau konstitusi dilakukan oleh tokoh-tokoh bangsa yang merancang dan menetapkan undang-undang dasar. Oleh se-bab itu, undang-undang dasar atau konstitusi dapat dikatakan atau tidak salah kalau dikatakan sebagai dokumen formal yang memuat pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan pada masa sekarang maupun pada masa yang akan datang.³⁶ Pada hakikatnya, pandangan tokoh-tokoh bangsa tersebut adalah suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.³⁷ Jadi, undang-undang dasar atau konstitusi yang mengandung pandangan tokoh-tokoh bangsa mengenai perkembangan kehidupan ketatanegaraan tersebut pada dasarnya merupakan pencerminan dari bentuk kehidupan ketatanegaraan ideal yang hendak diwujudkan oleh suatu bangsa pada masa kini maupun pada masa yang akan datang.

Jika nilai-nilai dasar kemudian diwujudkan dalam undang-undang dasar atau konstitusi berarti bahwa fungsi undang-undang dasar atau konstitusi dalam kehidupan bernegara suatu bangsa adalah membcrikan arah dan tuntunan terhadap kehidupan ketatanegaraan. Tuntutan itu diperlukan supaya kehidupan ketatanegaraan suatu bangsa dapat berkembang menuju arah yang dicita-citakan oleh bangsa bersangkutan. Sebagai penuntun terhadap perkembangan ketatanegaraan, nilai-nilai

dasar akan menentukan semua aspek kehidupan bernegara baik mengenai sifat hakikat negara, dasar pembenaran adanya negara, tujuan negara, kedaulatan, bentuk negara, bentuk pemerintahan, sistem pengorganisasian kekuasaan negara, sistem pemerintahan asas-asas kehidupan bernegara dan sebagainya.

Penutup

Bagi bangsa Indonesia, UUD 1945 merupakan hukum dasar yang mengatur organisasi negara dan penyelenggaraan negara Indonesia sehingga berfungsi sebagai pedoman penyelenggaraan negara. Dalam UUD 1945 diatur hal-hal pokok mengenai negara dan penyelenggaraan negara seperti lazim terdapat dalam suatu undang-undang dasar seperti hak-hak rakyat, susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental dan pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara yang juga bersifat fundamental.

Norma-norma UUD 1945 diturunkan dari nilai-nilai dasar yang terdapat dalam Pancasila sebagai cita negara Indonesia.³⁸ Pancasila sebagai nilai-nilai dasar dalam ketatanegaraan atau sebagai citra negara Republik Indonesia berkedudukan sebagai dasar negara.³⁹ Jika hendak dikatakan dengan cara lain berarti bahwa negara Republik Indonesia berdiri di atas Pancasila sebagai dasarnya. Dengan demikian, sebagai dasar negara, Pancasila menjadi nilai dasar yang bersifat normatif terhadap segenap aspek penyelenggaraan negara Republik Indonesia.⁴⁰ Secara normatif Pancasila memuat norma-norma dasar untuk mengukur dan menentukan keabsahan bentuk-bentuk penyelenggaraan negara serta kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambil dalam proses pemerintahan.⁴¹ Dengan cara lain hendak dikatakan bahwa bentuk-bentuk penyelenggaraan negara serta kebijaksanaan-kebijaksanaan yang ditetapkan oleh negara dalam proses pemerintahan dideduksi dari nilai-nilai Pancasila.

Undang-undang dasar 1945 sebagai kaidah yang mengatur susunan organisasi negara merupakan penormaan nilai-nilai Pancasila. Oleh sebab itu, UUD 1945 berkedudukan sebagai bentuk norma hukum tertinggi dalam tata hukum Indonesia. Dalam kedudukan demikian, UUD 1945 berfungsi sebagai sumber hukum formal bagi seluruh tatanan norma hukum. Sebagai sumber hukum formal, UUD 1945 berfungsi sebagai pedoman atau penuntun dalam perkembangan hukum karena

validitas setiap norma hukum harus diuji terhadap UUD 1945. Sebab, hal-hal yang diatur dalam UUD 1945 pada dasarnya bersifat pokok-pokoknya sehingga masih harus dijabarkan oleh bentuk-bentuk peraturan lain yang lebih rendah.

Kepustakaan

- ¹ Joeniarto, *Ilmu Hukum Tata Negara dan Sumber Hukum Tata Negara* (Yogyakarta: GajahMada, 1968), him. 69.
- ² Sidharta, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan* (Bandung: CV. Utomo, 2006), him. 234
- ³ *Ibid.*
- ⁴ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Jakarta: Bina Aksara, 1984), him. 10.
- ⁵ *Ibid.*
- ⁶ Mochtar Kusumaatmadja dan Arief B. Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum* (Bandung : Alumni, 2000), him. 89.
- ⁷ Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Rajawali, 1995), him. 4
- ⁸ Joeniarto, *Sejarah . . . op. cit.*, him. 10.
- ⁹ Padmo Wahyono, *op. cit.*, him. 4-5.
- ¹⁰ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara* (Jakarta: Indo-Hill, 1999), him. 108.
- ¹¹ Abu Daud Busro, *Capita Selecta Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), him. 144.
- ¹² Arief B. Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional* (Bandung: Mandar Maju, 1999), him. 1.
- ¹³ Sunarjati Hartono, *Bhineka Tunggal Ika, Sebagai Asas Hukum Bagi Pengembangan Hukum Nasional* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), him. 7.
- ¹⁴ *Ibid.*
- ¹⁵ Padmo Wahyono, *Negara Republik . . . op. cit.*
- ¹⁶ Joeniarto, *Sejarah. . . op. cit.*, him. 6-7.
- ¹⁷ *Ibid.*
- ¹⁸ Padmo Wahyono, *Negara Republik. . . op. cit.*, him. 4.

- ¹⁹ Moh. Koesno, "Pokok Permasalahan Hukum Kita Dewasa Ini" dalam Artidjo Alkostar dan M. Shoheh Amin (ed.), *Perkembangan Hukum Dalam Perspektif Hukum Nasional* (Yogyakarta: LBH Yogyakarta dan Rajawali Press, 1986), him. 106.
- ²⁰ Moh. Mahfud M.D., *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia* (Yogyakarta : LP3ES, 1993), hal. 11.
- ²¹ *Ibid*, Mm. 89.
- ²² A. Sony Keraf, *Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi* (Yogjakarta : Kanisius, 1997), him. 10.
- ²³ Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1986), him. 107-108.
- ²⁴ Sartono Kartodirdjo, *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: Sejarah Pergerakan Nasional, Dari Kolonialisme Sampai Nasionalisme* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993), him. 13-17.
- ²⁵ Pengurus Senat Universitas Gadjah Mada, *Pembahasan Ilmiah Mengenai Susunan Pemerintahan Negara Republik Indonesia* (Yogyakarta, tanpa penerbit, tanpa tahun), him. 15.
- ²⁶ Abdul Hamid S. Attamimi, "Cita Negara Persatuan Indonesia Dalam UUD 1945" (Makalah yang disampaikan dalam seminar yang diselenggarakan oleh BP-7 Pusat, Jakarta, 1994), him. 4.
- ¹¹ Marsillam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik* (Jakarta: Grafitti, 1994), him. 1. ⁸ Dardji Darmodiharjo dan Sidharta, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 1996), him. 94-95.
- ²⁹ *Ibid.*, him. 96.
- ³⁰ *Ibid.*, him. 100.
- ³¹ *Ibid.*
- ³² *Ibid.*,mm. 101.
- ^{j3} Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Kons-titusi* (Bandung: Alumni, 1986), hal. 51. Marsillam Simanjuntak, *op. cit.*
- ³⁵ *Ibid.*
- ³⁶ Sri Soemantri, *op.cit.* him. 2.
- ³⁷ *Ibid.*
- Dardji Darmodiharjo dan Sidharta, *op. cit.* him. 113.
- Soerjanto Poespowardoyo, "Pancasila Sebagai Ideologi ditinjau dari Segi Pandangan Hidup Bersama" dalam Oetojo Oesman dan Alfian, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat* (Jakarta: BP-7 Pusat, 1992), him. 44.
- Ibid.*
- Ibid.*

Bab 2

Demokrasi Sebagai Salah Satu Asas Hukum Tata Negara

Sejarah Singkat Perkembangan Demokrasi

Demokrasi pada Zaman Yunani dan Romawi

Demokrasi sebagai suatu bentuk politik partisipatoris yang melibatkan segenap rakyat dalam pengambilan keputusan-keputusan politik yang penting sudah sejak dahulu dikenal di Yunani Kuno.' Negara kota yang sering dikemukakan sebagai contoh yang menjalankan demokrasi langsung pada zaman Yunani Kuno adalah Athena.

Pada awal pertumbuhan demokrasi pada masa Yunani Kuno di Athena diselenggarakan secara langsung (*direct democracy*). Sebab, hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh rakyat. Akan tetapi, dalam praktik demokrasi langsung di Athena sesungguhnya tidak semua rakyat ikut serta terlibat dalam pengambilan keputusan-keputusan politik. Wanita, anak-anak, budak-budak dan orang-orang asing tidak memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik. Dengan demikian, partisipasi politik dalam penyelenggaraan demokrasi langsung yang dilaksanakan di Yunani Kuno sesungguhnya dilakukan hanya oleh laki-laki yang sudah dewasa saja sehingga merupakan partisipasi politik yang bersifat terbatas.

Sistem demokrasi langsung negara kota Athena dapat diselenggarakan karena hanya melibatkan sejumlah kecil rakyat yakni laki-laki dewasa saja. Negara kota Athena menjalankan sistem pemerintahan kerakyatan sejak tahun 507 sebelum Masehi dan sistem itu bertahan kira-kira dua abad lamanya. Menurut perkiraan para ahli, jumlah penduduk laki-laki dewasa yang terlibat dalam praktik demokrasi langsung dalam suatu negara kota seperti Athena kurang lebih sekitar

40.000 orang. Dengan jumlah yang tidak begitu besar tentu saja masih mungkin untuk mengumpulkan rakyat tersebut pada suatu tempat dalam rangka mengambil keputusan-keputusan politik.²

Praktik demokrasi langsung yang berlangsung di negara kota Athena sayangnya tidak bertahan lama. Benih-benih demokrasi langsung Athena akhirnya hancur ketika negara Sparta yang otoriter menaklukkan Athena dalam perang Peloponnesia yang berlangsung tahun 431-404 S.M.³ Setelah tahun 321 SM, Athena ditaklukkan oleh bangsa Macedonia tetangganya yang berasal dari Utara.⁴ Namun, pada tahun 163 SM, Roma berhasil mengalahkan Macedonia dan Yunani. Yunani kemudian menjadi salah satu pro-pinsi Romawi.⁵ Penaklukan Yunani oleh orang Romawi merupakan awal dari keruntuhan peradaban Yunani. Maka, sejak saat itu kerajaan Romawi yang dapat bertahan selama beberapa abad menjadi pusat peradaban dunia.

Menurut catatan arkeologis, negara Romawi didirikan sekitar tahun 600-575 S.M.⁶ Raja pertama yang mendirikan negara Romawi menurut tradisi adalah Romulus. Negara Romawi pada awalnya adalah suatu monarki dan kemudian berubah menjadi republik dan akhirnya menjadi suatu kekaisaran (imperium). Imperium Romawi dapat bertahan sampai abad ke-15 Masehi.

Sejak tahun 395 Masehi, kerajaan Romawi terbagi menjadi kerajaan Romawi Barat dengan ibukota Roma dan Romawi Timur dengan ibukota Konstantinopel.⁷ Kekaisaran Romawi Barat hanya bertahan sampai tahun 476 karena kemudian ditaklukkan bangsa Jerman sedangkan kerajaan Romawi Timur dapat bertahan sampai pada pertengahan abad ke-15.⁸ Kejatuhan kerajaan Romawi Barat pada umumnya disebut sebagai awal dari abad pertengahan.⁹

Dalam waktu yang hampir bersamaan dengan diperkenalkannya pemerintahan rakyat atau demokrasi langsung di Yunani Kuno yakni tahun 507 S.M., sesungguhnya hal yang sama juga muncul di semenanjung Italia di kota Roma.¹⁰ Sebagaimana diketahui, pada mulanya negara Romawi adalah berbentuk monarki. Namun, dari tahun 509-31 S.M., monarki Romawi berubah bentuk menjadi republik. Oleh sebab itu, istilah yang digunakan bangsa Romawi untuk menyebut sistem penyelenggaraan pemerintahan oleh rakyat yang berlangsung pada masa itu bukan demokrasi tetapi republik. Istilah *res* mengandung arti kejadian atau peristiwa *publicus* mengandung arti publik sehingga jika diterjemahkan secara bebas *res publico* artinya adalah sesuatu yang

menjadi milik rakyat.¹¹ Sesuatu yang menjadi milik rakyat itu dapat dikatakan sebagai pemerintahan yang diselenggarakan demi kepentingan rakyat atau umum.

Demokrasi pada Abad Pertengahan dan Masa Renaisans

Selama beberapa abad wacana atau praktik demokrasi langsung seperti yang pernah terjadi di Athena dilupakan orang. Sebab, selama beberapa abad benua Eropa pada dasarnya dikuasai oleh imperium Romawi. Barulah pada abad pertengahan yakni setelah surutnya kekuasaan imperium Romawi dengan hancurnya Romawi Barat tahun 476 M, praktik pemerintahan rakyat muncul kembali di benua Eropa.

Pemerintahan rakyat muncul di negara-negara kota yang relatif kecil jumlah penduduknya seperti halnya di Athena dahulu. Di Italia, praktik pemerintahan rakyat atau demokrasi baru muncul kembali sekitar tahun 1100 M.¹² Demikian pula pada abad ke-13 eksperimen-eksperimen demokrasi juga terdapat di bagian lain benua Eropa seperti di Jerman Utara.¹³ Namun, secara umum keadaan Eropa pada abad pertengahan tidak demikian. Artinya, praktik demokrasi pada abad pertengahan di negara-negara kota kecil seperti di Italia dan Jerman Utara yang disebut di atas semata-mata merupakan pengecualian yang tidak begitu berarti di tengah-tengah kecenderungan umum pada masa itu di benua Eropa.

Pada umumnya, penyelenggaraan negara dan pemerintahan pada abad pertengahan jauh dari sifat-sifat yang demokratis melainkan cenderung bersifat otokratis. Pada masa itu, negara-negara Eropa pada umumnya dipimpin oleh raja-raja yang berkuasa secara absolut. Dalam kerajaan yang absolut, segenap kekuasaan pemerintahan dalam arti luas dipusatkan dalam satu tangan yaitu raja.¹⁴ Raja membuat aturan, menjalankannya dan sekaligus menindak setiap orang yang melanggar aturan yang dibuat oleh raja. Pemerintahan monarki otokratis absolut yang demikian sangat mungkin berkembang karena didukung oleh struktur masyarakat Eropa pada abad pertengahan yakni struktur masyarakat feodal. Dalam struktur masyarakat feodal itu kehidupan sosial dan spritual dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lain.¹⁵ Jadi, demokrasi sebagai cara penyelenggaraan negara atau pemerintahan dalam kenyataannya tidak berkembang pada abad pertengahan

dalam struktur masyarakat yang feodal dan masa absolutisme seperti dikemukakan di atas. Namun, sebagai suatu pengecualian, dari sudut pandang perkembangan demokrasi, Abad Pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang sangat penting yaitu Magna Charta (Piagam Besar) yang ditandatangani raja John dari Inggris tahun 1215.¹⁶

Pemikiran-pemikiran demokrasi pada abad pertengahan di benua Eropa juga tidak berkembang. Pada abad pertengahan pikiran-pikiran tentang negara dan hukum sangat kurang sekali karena pandangan mengenai hidup di dunia ini semata-mata dasarnya adalah Ketuhanan.¹⁷ Dengan kata lain, kecenderungan umum pada abad pertengahan di benua Eropa didominasi oleh pemikiran-pemikiran teokratis termasuk pemikiran dalam bidang kenegaraan. Doktrin teokratis bersumber pada Kitab Suci Agama Kristen sebagai agama yang pesat perkembangannya pada masa itu. Salah se-orang tokoh agama Kristen yang terkenal pada abad pertengahan adalah Augustinus.

Doktrin teokrasi mendominasi kehidupan manusia di benua Eropa selama abad pertengahan yaitu antara abad ke-5 dan abad ke-15.¹⁸ Doktrin ini membuat pemikiran rasional menjadi tidak berkembang. Sebab, dalam pemikiran teokratis segala sesuatu pada akhirnya akan dikembalikan kepada Tuhan.¹⁹ Doktrin teokrasi tidak pula mendukung lahirnya pemikiran-pemikiran yang bersifat demokratis. Akan tetapi, melahirkan pemikiran tentang bentuk kerajaan yang bersifat absolut dengan segenap kekuasaan mutlak di tangan raja sebagai wakil Tuhan.

Selain doktrin teokrasi seperti dikemukakan di atas, ajaran Aristoteles tentang monarki sebagai bentuk negara yang paling juga mendominasi pemikiran pada abad pertengahan. Sebagaimana diketahui, monarki menurut pandangan Aristoteles adalah jauh lebih baik daripada demokrasi. Sebab, demokrasi bagi Aristoteles adalah bentuk penyimpangan atau bentuk kemerosotan dari Politeia sebagai bentuk negara ideal. Politeia sebagai salah satu bentuk negara ideal menurut Aristoteles adalah negara yang berdasarkan konstitusi.

Ajaran Aristoteles dan Kitab Suci Agama Kristen dijadikan sebagai sumber otoritatif dan selalu menjadi acuan pada abad pertengahan. Pada hal, sebagaimana diketahui Aristoteles adalah penentang ajaran demokrasi sekalipun merupakan penentang yang moderat.²⁰ Dengan demikian, pemikiran-pemikiran demokrasi pada abad pertengahan juga tidak berkembang di benua Eropa. Sebelum Abad Pertengahan berakhir,

pada permulaan abad ke-16 Eropa Barat mengalami perubahan-perubahan sosial dan kultural yaitu Reformasi dan Renaisans yang mempersiapkan jalan untuk memasuki jaman yang lebih moderen.²¹

Zaman *Renaissance* muncul pada akhir abad ke-15 dan ke-16. Renaisans adalah satu istilah yang berasal dari bahasa Prancis yang berarti *kelahiran kembali*.²² Pada mulanya istilah renaisans digunakan untuk menunjukkan kebangkitan kembali seni budaya Yunani Kuno.²³ Dengan demikian, istilah renaisans mengandung kelahiran kembali minat kepada kesusasteraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama Abad Pertengahan telah disisihkan.²⁴ Namun, semangat Renaisans menjangar sampai pada bidang-bidang yang lain. Akhirnya, renaisans berkembang luas sehingga hampir meliputi segenap bidang kehidupan manusia termasuk kehidupan bernegara.²⁵

Renaisans akhirnya memunculkan suatu cara pandang baru mengenai segi-segi manusia dalam hubungan antara penguasa dan rakyat dan kedudukan agama dalam masalah-masalah publik.²⁶ Jika pada abad pertengahan segala sesuatu dikembalikan kepada Tuhan, tetapi pada masa renaisans akal manusia mulai berkembang. Pikiran-pikiran individu mulai mendapat tempat yang penting. F. Budi Hardiman mengatakan bahwa pada zaman renaisans manusia lebih menyadari dirinya sebagai individu.²⁷ Di samping itu, pada jaman renaisans, ilmu pengetahuan juga ikut berkembang seperti misalnya muncul pengetahuan baru yang sekarang dikenal sebagai Ilmu-ilmu Alam.²⁸

Perkembangan-perkembangan baru yang terjadi di bidang ilmu pengetahuan dan cara berpikir pada masa renaisans ternyata tidak serta merta mendorong timbulnya demokrasi (pemikiran tentang pemerintahan rakyat). Kerajaan di benua Eropa pada masa renaisans bersifat absolut. Kekuasaan negara sepenuhnya di tangan raja. Bentuk monarki absolut merupakan hal yang umum di benua Eropa seperti Italia yang terpecah-pecah karena perebutan kekuasaan di antara raja-raja.²⁹ Monarki absolut diperlukan untuk menegakkan persatuan dan kesatuan. Oleh karena itu, pemikiran-pemikiran demokrasi tidak berkembang. Para sarjana kenegaraan termotivasi untuk memikirkan konsepsi sistem pemerintahan dengan kekuasaan mutlak pada negara.³⁰ Salah seorang ahli filsafat politik yang sangat terkenal dari masa renaisans yang mendukung gagasan kekuasaan raja yang absolut adalah Niccolo Machiavelli. Dengan demikian pada jaman renaisans, demokrasi belum dapat muncul kembali ke permukaan.³¹ Baik sebagai suatu wacana atau

pemikiran maupun sebagai suatu praktik penyelenggaraan negara atau pemerintahan.

Demokrasi Pada Masa Pencerahan (Abad ke-17 dan 18)

Pada zaman pencerahan (*Enlightenment*) di abad ke-17 dan ke-18 pemikiran-pemikiran demokratis mulai muncul ke permukaan.³² Abad ke-17 dan ke-18 dapat dikatakan sebagai abad perkembangan filsafat hukum alam atau hukum kodrat modern. Ahli filsafat dan ahli pikir yang dimaksud antara lain Rene Descartes, Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu, Jean Jacques Rousseau, Voltaire dan lain-lain.

Filsafat hukum kodrat mendominasi segenap pemikiran mengenai hakikat manusia termasuk pemikiran mengenai hubungan manusia dengan kehidupan bernegara di seluruh benua Eropa pada abad-abad pencerahan. Pemikiran-pemikiran hukum kodrat mendorong munculnya pemikiran-pemikiran demokrasi. Salah satu tesis hukum kodrat yang penting berkenaan dengan terjadi negara menyatakan negara terbentuk sebagai hasil perjanjian individu (teori kontrak sosial). Teori kontrak sosial ini menurut W.Frideman dipergunakan antara lain untuk membenarkan demokrasi.³³

Baik langsung atau tidak langsung perkembangan pemikiran filosofis seperti dikemukakan John Locke, Montesquieu, Rousseau dan lain-lain melahirkan kesadaran baru. Ide-ide mengenai manusia yang mempunyai hak-hak politik membuka cakrawala pemikiran baru. Sesuai dengan hak-hak politiknya, rakyat dapat dan berhak terlibat dalam penyelenggaraan negara. Pemikiran demikian mendorong lahirnya peristiwa penting seperti revolusi Amerika dan Prancis. Maka, dapat dikatakan, pemikiran John Locke sangat mempengaruhi revolusi Prancis dan Amerika.³⁴ Demikian pula ajaran Rousseau sangat mempengaruhi revolusi Amerika.³⁵

Kedua revolusi yang dikemukakan di atas besar pengaruhnya terhadap perkembangan demokrasi pada masa yang kemudian. Sebab, revolusi itu menjadi pemicu lahirnya suatu keadaan baru yang berbeda dari keadaan sebelumnya yaitu suatu bentuk kehidupan yang lebih demokratis yang lebih menghargai harkat dan martabat manusia. Sebagai akibat dari pergolakan tadi, pada akhir abad ke-19 lahir gagasan mengenai demokrasi yang masih bersifat politis. Sebab, demokrasi masih mendasarkan dirinya atas kemerdekaan individu, kesamaan hak (*equal rights*) serta hak pilih untuk semua warga negara (*universal suffrage*).³⁶

Demokrasi Pada Abad ke-19 dan 20

Gagasan demokrasi berkembang terus sesuai dengan perkembangan zaman. Setelah Perang Dunia II terjadi perubahan-perubahan sosial dan ekonomi yang besar sehingga pemaknaan terhadap demokrasi harus disesuaikan pula dengan perkembangan jaman. Jika pada akhir abad ke-19, demokrasi bermuatan politis saja, pada abad 20 dianggap bahwa demokrasi harus meluas sehingga mencapai dimensi ekonomi.³⁷ Dengan demikian, sejak abad ke-20 hingga zaman sekarang, demokrasi tidak mencakup dimensi politik saja tetapi juga dimensi yang lain, seperti dimensi ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain. Negara semacam ini dinamakan *welfare state* (negara kesejahteraan) atau *social service state* (negara yang memberi pelayanan kepada masyarakat).³⁸

Selain perkembangan dari dimensi ruang lingkup aspek yang dicakup demokrasi yang semakin luas, demokrasi juga mengalami perkembangan dari segi penyelenggaraannya. Pada zaman Yunani Kuno, demokrasi yang diselenggarakan secara langsung masih dapat dilaksanakan. Namun, pada abad ke-19 muncul persoalan baru mengenai penyelenggaraan demokrasi di negara-negara yang berpenduduk besar dan wilayah yang sangat luas. Masalah ini berkenaan dengan kesulitan yang dihadapi jika demokrasi langsung dipraktikkan dalam suatu negara yang wilayahnya sangat luas seperti Amerika. Sebab, mustahil mengumpulkan seluruh rakyat Amerika dalam suatu tempat untuk melakukan pemilihan secara langsung. Oleh sebab itu, pada abad ke-19 lahirlah suatu bentuk demokrasi yang lain yang disebut demokrasi perwakilan (*representative democracy*).³⁹

Dalam demokrasi perwakilan, rakyat tidak ikut secara langsung menentukan jalannya pemerintahan tetapi melalui wakil-wakilnya yang duduk dalam badan perwakilan rakyat.⁴⁰ Sebagai konsekuensi lahirnya sistem demokrasi perwakilan di negara-negara besar dengan jumlah penduduk yang sangat banyak muncullah lembaga-lembaga yang tidak dikenal dalam sistem demokrasi langsung. Menurut Maurice Duverger perubahan-perubahan yang dimaksud adalah timbulnya lembaga pemilihan umum dan lahirnya partai-partai politik yang terorganisasi.⁴¹ Sekarang, lembaga perwakilan, pemilihan umum dan partai-partai politik menjadi satu kesatuan yang saling berkaitan dalam suatu sistem penyelenggaraan negara atau sistem penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka demokrasi perwakilan.

Sampai dengan perkembangan sekarang, demokrasi telah mencapai semua benua dan sebagian besar umat manusia.⁴² Sekarang demokrasi telah menjadi istilah yang sangat diagungkan dalam se-jarah pemikiran manusia tentang tatanan sosio-politik yang ideal.⁴³ Oleh sebab itu, Sri Soemantri mengemukakan bahwa tidak ada satu istilah atau sistem yang mendapat perhatian demikian besar dari umat manusia seperti demokrasi.⁴⁴

Pengertian dan Hakikat Demokrasi serta Unsur-unsur Demokrasi

Sudah dikemukakan bahwa demokrasi sebagai suatu cara penyelenggaraan negara mempunyai sejarah yang amat panjang. Demokrasi sudah ada sejak lima ratus tahun sebelum maschi. Setelah melalui perjalanan sejarah yang sangat panjang, demokrasi mengalami masa pasang dan surut. Abad ke-19 dan 20 dapat dikatakan merupakan masa keemasan demokrasi. Sekarang demokrasi telah menjadi obsesi sejumlah masyarakat non Barat sejak awal abad ke-20.⁴⁵ Bahkan, sekarang ini hampir di seluruh belahan dunia, gerakan demokratisasi kehidupan politik telah menjadi fenomena yang tak terelakkan dalam mengubah sejarah tentang bagaimana menyelenggarakan kekuasaan secara etis, rasional dan bertanggung jawab.⁴⁶ Dengan kata lain, sekarang ini demokrasi telah menjadi landasan etis penyelenggaraan pemerintahan di banyak negara yang dapat diterima secara rasional. Demokrasi dianggap bermuatan etis yang dapat diterima akal sehat dengan alasan:

1. adanya rasionalitas pertanggungjawaban atas kekuasaan rakyat yang diberikan kepada wakil atau pemimpinnya yang dipilih secara bebas,
2. tidak merestui cara pemaksaan untuk tunduk pada kekuasaan yang disetujuiinya,
3. mengakui persamaan hak.⁴⁷

Apakah yang dimaksud demokrasi? Untuk merumuskan suatu pengertian demokrasi bukan hal yang mudah karena pengertian demokrasi bagi tiap orang tidak selalu sama. Para pakar memaknai demokrasi sesuai dengan pengertian dan dari sudut pandangnya masing-masing. Selain itu, luas cakupan penegertian demokrasi selalu berkembang sesuai dengan perkembangan zaman. Di sam-ping itu, jika pada suatu ketika demokrasi dimaknai bersifat politis semata-mata sedangkan di saat lain demokrasi diberi makna yang mencakup aspek

politik, sosial, ekonomi dan lain-lain.

Robert K. Carr dan kawan-kawan memaknai demokrasi sebagai ideologi dan mekanisme pemerintah yang sesungguhnya.⁴⁸ William Goodman memaknai demokrasi dalam pengertian *democratic in philosophy dan representative in form*.⁴⁹ Oleh sebab itu, Laski misalnya mengemukakan:

No definition of democracy, can adequately comprise the vast history which the concept connotes. To some, it is a form of government, to others, a way of social life. Men have found its essence in the character of electorate, the relation between the government and people, the absence of wide economic differences between citizen, the refusal to recognize privileges built on birth or wealth, race or creed. Inevitably it has changed its substance in terms of time and place.⁵⁰ (Tidak ada definisi demokrasi yang secara memadai dapat menetapkan makna yang dikandung konsep demokrasi yang telah memiliki sejarah yang panjang. Bagi beberapa orang, demokrasi adalah bentuk pemerintahan, bagi yang lain, suatu pandangan hidup sosial. Manusia telah menemukan esensi demokrasi dalam watak pemilihan umum, hubungan antara pemerintah dengan rakyat, hapusnya perbedaan-perbedaan ekonomi yang luas di antara warga negara, penolakan terhadap hak-hak istimewa yang dibangun berdasarkan kelahiran, kekayaan, ras atau keyakinan. Tidak dapat dielakkan substansi demokrasi berubah menurut waktu dan tempatnya).

Sri Soemantri mengatakan bahwa jika ditinjau dari kata-katanya pengertian demokrasi kelihatan sederhana tetapi sampai sekarang adalah sukar untuk memberikan batasan yang dapat diterima oleh semua pihak.⁵¹ Hampir sama dengan pendapat Sri Soemantri, dalam hubungan ini, Robert K. Carr dan kawan-kawan mengemukakan:

There is no hard and fast answer. Some of the best thinkers in the world have different ideas about it. Ideas about democracy keep changing, too. In fact, many people believe democracy is strong because it is growing ideas. (Tidak ada jawaban yang tepat dan cepat. Beberapa ahli pikir terbaik di dunia memiliki gagasan yang berbeda tentang demokrasi. Gagasan demokrasi selalu berubah. Dalam kenyataan, orang-orang mempercayai demokrasi adalah

kuat karena demokrasi merupakan gagasan yang selalu berkembang).⁵²

Mac Ivcr dalam buku *Web of Government* mengemukakan pendapat yang sama "Democracy is a form of government that is never completely achieved. Democracy grows into its being." (Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan yang tidak akan pernah tercapai sepenuhnya. Demokrasi selalu bertumbuh menuju bentuknya).⁵³ Namun, sekalipun tidak ada suatu definisi demokrasi yang dapat diterima semua pihak secara memadai tetapi definisi demokrasi secara deskriptif tetap diperlukan untuk memperoleh pemahaman mengenai pengertian atau hakikat demokrasi.

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani yakni *demos* yang berarti rakyat dan *cratein* yang berarti memerintah.⁵⁴ Jika demokrasi dimaknai dari perspektif etimologi, demokrasi artinya adalah pemerintahan oleh rakyat. Namun, pengertian demokrasi sebagai pemerintahan oleh rakyat tentu saja mustahil dapat diterima secara akal sehat. Sebab, dalam kenyataan sudah barang tentu bukan rakyat yang memerintah. Bahkan, dalam perspektif peradaban bangsa Yunani Kuno, pengertian demokrasi yang seperti itu pun tidak sepenuhnya terdapat dalam kenyataan. Sebab, dalam demokrasi Yunani Kuno, penyelenggaraan pemerintahan secara langsung oleh rakyat hanya terbatas pada hal-hal tertentu seperti misalnya penetapan pejabat-pejabat pemerintahan.

Rakyat tidak secara permanen memegang kekuasaan dan hari menyelenggarakan segala urusan pemerintahan sehari-hari. Ada lembaga yang memegang kekuasaan seperti Dewan Lima Ratus atau para hakim dan lain-lain pejabat yang bertanggung jawab kepada Dewan Lima Ratus.⁵⁵ Bentuk demokrasi langsung seperti dilaksanakan pada masa Yunani Kuno di Athena tidak mungkin dilaksanakan pada zaman moderen sekarang ini.

Jadi, pengertian demokrasi dari perspektif etimologi dan historis kurang memadai dan tidak sesuai dengan kondisi zaman moderen

sekarang sehingga harus ditetapkan suatu pengertian demokrasi yang berbeda dari perspektif etimologis ataupun historis tersebut.

Suatu definisi atau pengertian demokrasi yang lebih memadai kiranya dapat dirumuskan berdasarkan doktrin yang melandasinya. Pada masa sekarang, pengertian demokrasi sebagai pemerintahan oleh rakyat selalu dihubungkan dengan doktrin kedaulatan rakyat. Bahkan, dapat dikatakan bahwa ajaran kedaulatan rakyat merupakan dasar dari demokrasi atau pemerintahan oleh rakyat. Dengan kata lain, barangkali dapat dikemukakan bahwa ajaran kedaulatan rakyat adalah justifikasi teoretis atas suatu bentuk penyclenggaraan negara atau pemerintahan yang dinamakan demokrasi. Oleh sebab itu, suatu negara yang menganut ajaran kedaulatan rakyat dengan sendirinya sering disebut sebagai negara demokrasi.⁵⁶

Doktrin kedaulatan rakyat timbul sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan monopoli dan pe-nyimpangan kekuasaan yang akhirnya menyebabkan tirani dan kesengsaraan rakyat.⁵⁷ Sebab, doktrin kekuasaan raja yang bersifat teokratis memberi kekuasaan yang sangat besar kepada raja se-dangkan di lain pihak doktrin ini tidak membuka kesempatan bagi rakyat untuk meminta pertanggungjawaban dari raja apalagi untuk menggantinya. Hal itu berbeda dari doktrin kedaulatan rakyat yang mengajarkan bahwa kekuasaan penguasa (raja) adalah bersumber dari rakyat dan bukan dari yang lain. Maka, mengingat kekuasaan raja berasal dari rakyat berarti bahwa raja berkuasa adalah scmata-mata karena kehendak rakyat.

Doktrin kedaulatan rakyat memberikan suatu cakrawala baru mengenai legitimasi kekuasaan penguasa yang berbeda dari ajaran sebelumnya terutama doktrin legitimasi yang bersifat teokratis. Sebab, doktrin kedaulatan rakyat membuka kemungkinan untuk meminta pertanggungjawaban raja sebagai penguasa yang memper-oleh mandatnya dari rakyat sehingga raja dapat diganti jika tidak menyelenggarakan kekuasaannya demi kepentingan rakyat. Oleh sebab itu, dapat dipahami jika doktrin kedaulatan rakyat akan menimbulkan perubahan-perubahan yang besar khususnya berke-naan dengan relasi antara penguasa (raja) dengan rakyat.

Doktrin kedaulatan rakyat bersumber dari ajaran Rosseau. Rosseau mengatakan bahwa yang berdaulat dalam negara adalah rakyat. Kedaulatan rakyat itu tercermin dalam kehendak umum (*general will*) yang mengatur kekuatan negara dengan cara yang

disetujui untuk mencapai tujuan akhir lembaga itu (maksudnya negara —*pen*), yakni kebaikan bersama.⁵⁸ Tesis kedaulatan rakyat (*generate will*) Rosseau didirikan di atas pemikiran bahwa manusia dilahirkan bebas.⁵⁹ Kebebasan itu berlangsung dalam keadaan alami atau keadaan sebelum ada negara. Sebagai makhluk yang bebas kedudukan masing-masing individu itu adalah sama.⁶⁰ Akan tetapi, dalam keadaan alami atau keadaan sebelum ada negara, manusia akan mengalami krisis jika kekuatan tiap individu tidak lagi mampu untuk mengatasi kendala dalam menjaga dirinya.⁶¹ Jika keadaan itu tidak segera ditanggulangi, ras manusia pasti akan musnah kecuali bila mereka dapat mengubah cara hidupnya. Maka, menurut Rosseau, satu-satunya jalan yang dapat mereka lakukan untuk mempertahankan dirinya adalah dengan membentuk kesatuan kekuatan dengan menghimpun diri dalam satu tubuh yang dapat digcrakkan untuk bertindak bersama-sama agar mampu mengatasi segala kendala serta hambatan apa pun yang terjadi.⁶²

Atas dasar pemikiran demikian, Rosseau kemudian mengemu-kakan bahwa para individu itu membuat suatu perjanjian untuk mendirikan negara. Perjanjian itu disebut Perjanjian Sosial atau Kontrak Sosial.⁶³ Dalam Kontrak Sosial itu disepakati bahwa se-tiap individu menyerahkan kekuasaannya kepada negara sebagai kesatuannya. Rosseau mengatakan bahwa dengan kontrak sosial orang akan kehilangan kebebasan alaminya tetapi sebagai im-balannya akan memperoleh kebebasan sipil yang dibatasi oleh kehendak umum.⁶⁴ Dengan terjadinya Perjanjian Sosial terjadi peru-bahan dari masyarakat alami (state of nature) menjadi negara sipil (*civilstate*).⁶⁵ Jadi, menurut Rosseau negara didirikan sebagai hasil dari suatu tindakan yang bersifat yuridis yakni atas dasar perjanjian masing-masing individu.

Sesuai dengan ajaran Rosseau yang dikemukakan di atas, doktrin kedaulatan rakyat meyakini bahwa yang berdaulat dalam negara adalah rakyat.⁶⁶ Oleh sebab itu, dalam suatu negara demokrasi ber-laku prinsip tidak ada satu pun urusan negara yang bagaimanapun juga kecilnya berada di luar jangkauan kedaulatan rakyat.⁶⁷ Sebagai pemegang kedaulatan atau kekuasaan yang tertinggi, rakyat ber-hak terlibat dalam segenap aspek penyelenggaraan negara seperti mcmilih dan menetapkan pejabat-pejabat negara. Penetapan pe-jabat-pejabat negara dengan melibatkan rakyat oleh Maurice I)uverger disebut sebagai cara demokratis.⁶⁸ Mekanisme penetapan pejabat negara yang melibatkan

rakyat (cara demokratis) dapat diselenggarakan antara lain melalui pemilihan umum. Keterlibatan rakyat dalam pemilihan dan penetapan pejabat-pejabat negara mengandung arti bahwa kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan pemerintah. Dengan kata lain, keterlibatan rakyat dalam pemilihan dan penetapan pejabat-pejabat negara mengandung arti bahwa legitimasi etis, sosiologis dan yuridis kekuasaan pemerintah adalah kehendak rakyat.

Selain itu, rakyat terlibat juga membuat aturan hukum (undang-undang) yang akan mengatur segenap perilakunya meskipun hal itu dilakukan rakyat melalui wakil-wakilnya.⁶⁹ Rakyat juga terlibat dalam menetapkan anggaran belanja yang dibutuhkan untuk penyelenggaraan negara dan dalam penetapan pejabat-pejabat negara melalui pemilihan umum. Bahkan, rakyat terlibat dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara berkenaan dengan keputusan-keputusan yang telah dikeluarkannya dalam bentuk undang-undang.⁷⁰ Dengan demikian, demokrasi yang tidak melibatkan rakyat dalam segenap aspek penyelenggaraan negara adalah demokrasi yang semu atau demokrasi pura-pura.

Keterlibatan rakyat dalam segenap aspek penyelenggaraan negara sebagaimana dikemukakan di atas didasarkan atas adanya jaminan dan pengakuan atas hak-hak politik rakyat (hak-hak demokratis). Pengakuan atas hak-hak politik rakyat (hak-hak demokratis) menurut Frans Magnis Suseno merupakan ciri hakiki negara demokrasi.⁷¹ Ada beberapa jenis hak-hak demokratis menurut Franz Magnis Suseno yaitu:

1. Hak untuk menyatakan pendapat serta untuk mengkritik pemerintah baik secara lisan maupun tulisan; hak ini termasuk kebebasan pers,
2. Hak untuk mencari informasi alternatif terhadap informasi yang disajikan oleh pemerintah,
3. Hak berkumpul,
4. Hak membentuk serikat, termasuk hak mendirikan partai politik, dan hak berasosiasi.⁷²

Hak-hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan (kekuasaan yang tertinggi) biasanya dijamin atau diatur dalam suatu undang-undang dasar atau konstitusi.⁷³ Selain itu, konstitusi juga memuat aturan mengenai batas-batas kekuasaan pemerintah. Kekuasaan

pemerintah perlu dibatasi supaya hak-hak rakyat tidak dilanggar oleh penguasa sehingga hak-hak itu terlindungi. Jadi, konstitusi berfungsi ganda karena selain mengatur jaminan hak-hak warga negara juga membatasi kekuasaan penguasa atau pemerintah. Gagasan tentang pembatasan kekuasaan pemerintah berdasarkan konstitusi disebut konstitusionalisme. Demokrasi yang menganut paham konstitusionalisme disebut Miriam Budiardjo sebagai demokrasi konstitusionalisme.⁷⁴ Gagasan demokrasi konstitusional ini muncul pada abad ke-19. Bentuk perumusan yuridis dari gagasan pembatasan kekuasaan menurut konstitusionalisme yang demikian disebut sebagai *Rule of Law* atau *Rechtstaat*. Demokrasi konstitusional yang lahir pada abad ke-19 sebagaimana dikemukakan di atas masih bersifat politis.⁷⁵

Demokrasi konstitusional abad ke-19 yang masih bersifat politis seperti dikemukakan di atas mengalami perubahan makna pada abad ke-20. Sesuai dengan perkembangan jaman terjadi perubahan-perubahan di bidang sosial dan ekonomi setelah Perang Dunia II. Perkembangan ini mempengaruhi demokrasi sehingga pemaknaan demokrasi yang semata-mata bersifat politis diperluas sehingga mencakup segi-segi sosial dan ekonomi. Miriam Budiardjo mengemukakan bahwa dewasa ini dianggap bahwa demokrasi harus mencakup dimensi-dimensi ekonomi dan sosial.⁷⁶ Dalam perkembangan berikutnya, menurut Richard Butwell demokrasi mempunyai berbagai macam predikat seperti *social democracy*, *liberal democracy*, *people democracy*, *guided democracy* dan lain-lain.⁷⁷ Sebutan demokrasi yang berbagai macam itu muncul sebagai pengaruh ideologi yang dianut suatu bangsa.

Selain perkembangan dari segi luas cakupan pengertiannya, demokrasi juga mengalami perkembangan dari segi penyelenggaraan. Sejak abad ke-19, demokrasi diselenggarakan berdasarkan perwakilan (*representative democracy*). Dalam demokrasi perwakilan, keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara tidak selalu dilakukan secara langsung tetapi oleh wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat. Demokrasi yang dilakukan melalui wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan disebut demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Oleh karena itu, C.F.Strong merumuskan pengertian demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan yang:

"...in which the majority of the grown members of political community participate through a method of representation which secures

that government is ultimately responsible for its action to that majority." (...dalam demokrasi, mayoritas warga negara yang sudah dewasa berpartisipasi melalui perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah tersebut pada akhirnya bertanggung jawab atas tindakannya terhadap warga negara).⁷⁸

Definisi demokrasi perwakilan yang kurang lebih sama penger-tiannya juga dirumuskan oleh International Commission of Jurist dalam konperensinya di Bangkok pada tahun 1965 memberikan definisi demokrasi perwakilan sebagai:

"...a government deriving its power and authority from people, which power and authority are exercised through representative chosen and responsible to them." (...suatu pemerintahan yang memperoleh kekuasaan dan kewenangannya dari rakyat, yang kekuasaan dan kewenangan itu dilaksanakan melalui perwakilan yang dipilih dan bertanggung jawab kepada rakyat).⁷⁹

Dalam demokrasi perwakilan, wakil-wakil rakyat lazimnya dipilih dalam suatu pemilihan umum. Calon-calon wakil rakyat dipersiapkan oleh partai-partai politik. Namun, dalam hal tertentu bisa saja para calon itu diambil dari luar partai politik. Oleh sebab itu, keberadaan lembaga perwakilan rakyat adalah syarat mutlak yang harus dipenuhi untuk menyelenggarakan demokrasi perwakilan. Jadi, fungsi lembaga perwakilan adalah sangat penting dalam penyelenggaraan negara yang menganut sistem demokrasi perwakilan seperti Indonesia.

Atas dasar uraian yang dikemukakan dapat ditarik kesimpulan mengenai pengertian atau hakikat demokrasi sebagai berikut. Demokrasi merupakan suatu cara penyelenggaraan negara yang didasarkan atas ajaran (doktrin) bahwa kekuasaan yang tertinggi berada di tangan rakyat. Wujud nyata dari kekuasaan tertinggi tampak dalam keikutsertaan rakyat dalam segenap aspek penyelenggaraan negara. Namun, keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara tidak selalu harus dilaksanakan secara langsung tetapi dapat melalui wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan.

Pengertian dan hakikat demokrasi seperti dikemukakan di atas merupakan pengertian akademis yang bersifat ilmiah dan bersifat abstrak. Demi kepentingan praktik, para pakar mencoba merumuskan kriteria-kriteria demokrasi yang lebih konkrit yang dapat disebut sebagai unsur-unsur ataupun nilai-nilai demokrasi.

Lyman Tower Sargent mengemukakan beberapa unsur sebagai indikator suatu demokrasi yakni sebagai berikut:

1. Keterlibatan warga negara dalam pembuatan keputusan politik,
2. Tingkat persamaan tertentu di antara warga negara,
3. Tingkat kebebasan atau kemerdekaan tertentu yang diakui dan dipakai oleh para warga negara,
4. Suatu sistem perwakilan dan
5. Suatu sistem pemilihan kekuasaan mayoritas.⁸⁰

Unsur-unsur ini dapat dianggap sebagai indikator yang mesti ada dalam suatu negara demokrasi. Konperensi para ahli hukum di Bangkok pada tahun 1965 juga menetapkan syarat-syarat dasar dari suatu sistem pemerintahan perwakilan berdasarkan Rule of Law yakni sebagai berikut:

1. proteksi konstitusional,
2. pengadilan-pengadilan yang ebas dan tidak memihak,
3. pemilihan-pemilihan yang bebas,
4. kebebasan menyatakan pendapat,
5. kebebasan berserikat dan tugas oposisi dan
6. pendidikan civics.⁸¹

Unsur-unsur demokrasi yang dikemukakan di atas semata-mata merupakan indikator formal yang dapat dipakai untuk menilai suatu negara menganut paham demokrasi atau tidak. Unsur-unsur demokrasi seperti dikemukakan di atas disebut oleh Henry B Mayo sebagai nilai-nilai demokrasi yaitu:

1. mengakui penyelesaian pertikaian-pertikaian secara damai dan sukarela,
2. menjamin terjadinya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang selalu berubah,
3. mengakui pergantian penguasa secara teratur,
4. mendukung penggunaan paksaan sesedikit mungkin,
5. mengakui keanekaragaman,

6. raenegakkan keadilan,
7. mengakui dan mendukung kemajuan ilmu pengetahuan,
8. mengakui kebebasan-kebebasan dalam rangka demokrasi,
9. memiliki nilai yang lebih baik dari sistem-sistem yang lain.⁸²

Dewasa ini asas demokrasi tidak bisa lepas dari asas negara hukum sehingga muncul gagasan negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi yang berdasarkan hukum.⁸³ Bahkan, menurut Franz Magnis Suseno asas negara hukum adalah salah satu ciri hakiki negara demokratis selain jaminan pengakuan hak-hak demokratis, pemerintah yang di bawah kontrol nyata masyarakat, pemilihan umum yang bebas dan prinsip mayoritas.⁸⁴

Penutup

Secara singkat sudah dapat diketahui mengenai gambaran per-kembangan demokrasi sebagai suatu sistem penyelenggaraan negara ataupun sebagai suatu doktrin atau asas dalam kehidupan bernegara suatu bangsa. Dari gambaran perjalanan sejarah tersebut dapat diketahui bahwa pemahaman mengenai pengertian dan hakikat demokrasi adalah berbeda pada setiap bangsa pada setiap jaman. Oleh karena itu, pemahaman tentang pengertian dan hakikat demokrasi tidak akan pernah tuntas dan selesai. Pemahaman mengenai pengertian dan hakikat demokrasi tersebut akan selalu berkembang seiring dengan perkembangan zaman. Dengan kata lain, tiada konsep atau pengertian demokrasi yang sudah bersifat baku.

Kepustakaan

- ¹ Hendra Nurtjahyo, *Filsafat Demokrasi*, (Jakarta: 2006), him. 45.
- ² Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, terjemahan Yayasan Obor (Jakarta: 1992), hal. 9 pada catatan kaki.
- ³ Amien Rais (ed.), *Demokrasi dan Proses Politik* (Jakarta: 1986), hal. IX dalam Kata Pengantar.
- ⁴ Robert A. Dahl, *op. cit.*
- ⁵ J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli* (Jakarta, 2001), him. 259.
- ⁶ *Ibid.*, him. 258.
- ⁷ *Ibid.* him. 267.
- ⁸ *Ibid.*
- ⁹ Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: 1980), him. 43.

- ¹⁰ Robert A. Dahl, *op. cit.*
- ¹¹ *Ibid.*
- ¹² Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi, Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat* (Jakarta: 2001), him. 20.
- ¹³ Amien Rais, *op. cit.*
- ¹⁴ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara* (Bandung: 1960), him. 12.
- ¹⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta, 2006), him. 54.
- ¹⁶ Scott Davidson, *HakAsasi Manusia, Sejarah, Teori dan Praktik Dalam Pergaulan Internasional* (Jakarta: 1994), him. 2.
- ¹⁷ J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum* (Jakarta, 1980), him. 51.
- ¹⁸ Soehino, *op. cit.*, him. 152.
- ¹⁹ *Ibid.*, him. 44.
- ²⁰ Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para . . . op. cit.*, him. 5.
- ²¹ Miriam Budiardjo, *op. cit.*, him. 54.
- ²² J.H. Rapar, *op. cit.*
- ²³ Miriam Budiardjo, *op. cit.*, him. 55.
- ²⁴ *Ibid.*
- ²⁵ *Ibid.*
- ²⁶ Amien Rais, *op. cit.*
- ²⁷ F. Budi Hardiman, *Filsafat Moderen, Dari Machiavelli sampai Nietzsche* (Jakarta: 2004), him. 3.
- ²⁸ *Ibid.*, him. 7.
- Soehino, *op. cit.* him. 70.
- ³⁰ *Ibid.*, him. 70.
- ³¹ Amin Rais, *op. cit.*
- ³² *Ibid.*
- W. Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum, Telaah Kritis Atas Teori-teori Hukum*, (Susunan I, Jakarta: 1990), him. 75. ³⁴*Ibid.*, him. 81. ' Albertina Baramuli, *Pemikiran Rosseau Dalam Konstitusi Amerika Serikat* (Jakarta: 1992), him. 54 dan seterusnya.
- Miriam Budiardjo, *op. cit.*, him. 56. ³⁷*Ibid.*, him. 59.

- ³⁸ *Ibid.*
- ³⁹ Moh. Kusnardi dan Hannaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: 1988), him. 129.
- ⁴⁰ *Ibid.* him. 130.
- ⁴¹ Maurice Duverger, *Teori dan Praktik Tata Negara*, diterjemahkan oleh Suwirjadi (Jakarta,; 1951), him. 2.
- ⁴² Robert A.Dahl, *Perihal Demokrasi, Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat* (Jakarta,; 2001), hal. 9.
- ⁴³ Hendra Nurtjahyo, *op. cit.*
- ⁴⁴ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara* (Bandung: 1992), hal. 9.
- ⁴⁵ Hendra Nurtjahyo, *op. cit.*, him. 2.
- ⁴⁶ *Ibid.*
- ⁴⁷ *Ibid.*, him. 82.
- ⁴⁸ Robert K. Carr, et. al, *Democracy in Theory and Practice* (New York: 1961), him. 25.
- ⁴⁹ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara* (Jakarta: 1984), him. 28.
- ⁵⁰ *Ibid.*, him. 71.
- ⁵¹ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan. . . op. cit.*, him. 25.
- ⁵² Robert K. Carr, *et. al, op. cit.*, him. 25
- ⁵³ Mac Iver seperti dikutip Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan . . . op. cit.*
- ⁵⁴ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: 1992), him. 10.
- ⁵⁵ G.H. Sabine, *Teori-teori Politik, Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangannya*, terjemahan Soewarno Hadiatmodjo (Jakarta, 1977), him. 11.
- ⁵⁶ Moh.Kusnardi dan Hannaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: 1988), him. 130.
- ⁵⁷ Hendra Nurtjahyo, *op. cit.*, him. 33
- ⁵⁸ Jean Jacques Rousseau, *Kontrak Sosial*, alih bahasa Soemardjo (Jakarta: 1986), him. 22.
- ⁵⁹ *Ibid.*, him. I.
- ⁶⁰ *Ibid.*, him. 85.
- ⁶¹ *Ibid.*, hal. 14.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*, hlm. 15.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 19.

⁶⁵ *Ibid.*, him. 18.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: 1994), him. 11. ¹⁷ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya* (Jakarta, 1982), him. 211. * Maurice Duverger, *Teori dan Praktik Tata Negara*, terjemahan Suwirjadi (Jakarta: 1951), him. 12.

Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta: 1985, him. 48. ⁷⁰*Ibid.* " Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah*

Filosofis, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 1995, him. 58. ⁷²*Ibid.*

Usep Ranawijaya, *op. cit.* ¹⁴ Miriam

Budiardjo, *op. cit.*, him. 56.

Miriam Budiardjo (ed.), *Masalah Kenegaraan* (Jakarta: 1975), him. 85. ¹¹ *Ibid.*

¹ Richard Butwell seperti dikutip Sri Soemantri, Pengantar Perbandingan. . . *op. cit.*, him. 27. ^{1x} C.F.Strong, *Modern Political Constitutions* (London: 1966), him. 13.

Moh. Kusnardi dan Hannaily Ibrahim, *op. cit.*, him. 133.

Lyman Tower Sergant, *Ideologi Politik Kontemporer*, diterjemahkan oleh Sahat Simamora (Jakarta: 1986), him. 44.

Moh. Kusnardi, *op. cit.*, him. 133.

Miriam Budiardjo (ed.), *Masalah Kenegaraan*, *op. cit.*, him. 166 dan seterusnya. ¹ Hendra Nurtjahyo, *Filsafat Demokrasi*. . . *op. cit.*,

him. 44.

Franz Magnis Suseno, *op. cit.*

Bab 3

Negara Hukum Sebagai Suatu Konsepsi atau Doktrin atau Asas dalam Hukum Tata Negara

Sejarah Perkembangan Negara Hukum

Cagasan Negara Hukum pada Masa Yunani Kuno: Plato dan Aristoteles

Konsepsi (doktrin) negara hukum atau asas negara hukum adalah hasil dari proses perkembangan sejarah yang berlangsung secara bertahap dalam rentang waktu yang sangat panjang. Sebab, sejak 2500 tahun yang lalu atau sejak tahun 500 sebelum masehi, konsepsi negara hukum sudah dikenal di Yunani Kuno. Hal itu merupakan bukti bahwa konsepsi negara hukum atau gagasan negara hukum merupakan produk sejarah.¹ Sebagai produk sejarah, pengertian dan hakikat konsepsi negara hukum berbeda bagi setiap bangsa pada setiap zaman. Jadi, pengertian konsepsi negara hukum itu mengalami proses perkembangan. Oleh sebab itu, Sunarjati Hartono mengemukakan tidak mungkin untuk membicarakan suatu konsepsi negara hukum yang dapat berlaku bagi semua bangsa dan di semua negara.² Dengan kata lain, tidak ada suatu pengertian konsepsi negara hukum yang bersifat universal sehingga berlaku pada setiap waktu dan pada setiap bangsa.

Konsepsi negara hukum adalah gambaran tentang bentuk negara ideal yang dapat dipikirkan oleh suatu bangsa dan sekaligus dicita-citakan untuk dapat diwujudkan dalam kenyataan. Gambaran tentang bentuk negara ideal bagi setiap bangsa dan pada setiap zaman akan selalu berbeda sesuai dengan konteks perkembangan masyarakat pada masa yang bersangkutan. Oleh sebab itu, Padmo Wahyono mengemukakan bahwa pengertian konsepsi negara hukum selalu berkembang sesuai dengan tingkat kecerdasan suatu bangsa.³ Dengan kata lain, konsepsi negara hukum sebagai bentuk negara ideal bukan merupakan konsepsi yang

sudah baku melainkan konsepsi yang akan terus berkembang seperti halnya dengan konsepsi demokrasi.

Pemahaman setiap bangsa mengenai pengertian dan hakikat konsepsi negara hukum sebagai bentuk negara ideal atau bentuk negara yang dicita-citakan selalu berbeda disebabkan oleh beberapa faktor penyebab. Menurut penulis, faktor penyebab yang pertama adalah perbedaan sejarah peradaban (kebudayaan) tiap bangsa. Faktor penyebab yang kedua adalah perbedaan filsafat kenegaraan yang dianut masing-masing bangsa. Kesimpulan demikian akan dapat diperoleh jika secara singkat dibandingkan latar belakang lahirnya konsepsi negara hukum pada zaman Yunani Kuno dan pada abad ke-17 dan ke-18 di benua Eropa.

Konsepsi atau doktrin negara hukum yang lahir pada zaman Yunani Kuno merupakan suatu reaksi yang bertujuan untuk menentang kesewenang-wenangan penguasa yang kejam dan bengis yang terjadi pada masa tersebut. Oleh sebab itu, bangsa Yunani Kuno mempunyai pengertian dan pemahaman sendiri mengenai hakikat konsepsi negara hukum yang akan berbeda dengan bangsa-bangsa lain.

Demikian pula dengan pemunculan kembali konsepsi negara hukum di benua Eropa pada abad ke-17 terjadi karena negara-negara Eropa pada waktu itu dipimpin oleh raja yang berkuasa secara mutlak dan bertindak sewenang-wenang. Kesewenang-wenangan raja pada abad ke-17 merupakan gejala umum hampir di seluruh benua Eropa seperti di Perancis, Belanda, Spanyol dan Inggris.⁴ Oleh sebab itu, bangsa Eropa mempunyai pemahaman sendiri mengenai pengertian dan hakikat konsepsi negara hukum yang akan berbeda dengan bangsa-bangsa Asia ataupun Afrika.

Pemahaman bangsa Yunani mengenai pengertian dan konsepsi negara hukum sebagai bentuk negara ideal berbeda dengan pemahaman bangsa-bangsa Eropa pada abad ke-17 dan ke-18. Sebab, sejarah perkembangan peradaban (kebudayaan) bangsa Yunani berbeda dengan bangsa-bangsa Eropa. Demikian pula dengan landasan filsafat kenegaraan bangsa Yunani berbeda pula dengan landasan filsafat kenegaraan bangsa-bangsa Eropa pada abad ke-17 dan ke-18. Gambaran dari filsafat kenegaraan yang berkembang pada zaman Yunani antara lain tampak dari pemikiran ahli-ahli kenegaraan yang terkemuka pada masa tersebut. Dalam hubungan ini akan dikemukakan ajaran dua orang ahli filsafat bangsa Yunani Kuno yang terkemuka yaitu Plato dan Aristoteles.

Sepanjang yang dapat diketahui, ide (konsepsi) negara hukum untuk

pertama kali dikemukakan oleh Plato seorang ahli pikir bangsa Yunani dalam karyanya *The Politicos* (Negarawan) dan *The Laws* (Undang-undang).⁵ Konsepsi negara hukum Plato merupakan citra dari suatu negara ideal dan yang paling realistis yang dapat dipikirkan oleh Plato. Citra negara ideal Plato itu tentu saja berbeda jauh dari kenyataan yang terdapat pada negara kota Athena pada waktu gagasan negara ideal tersebut dikemukakan Plato. Konsepsi negara hukum ideal Plato sesungguhnya merupakan reaksi Plato terhadap keadaan yang terjadi pada masa itu di negara Athena. Negara Athena pada saat itu sedang berada dalam proses kehancuran karena ulah para pemimpinya yang rakus.⁶ Keprihatinan akan nasib dan kondisi negara yang dicintainya mendorong Plato untuk menggagas suatu bentuk negara ideal yakni suatu negara yang bebas dari para penguasa dan para pemimpin yang rakus dan jahat.⁷

Para pakar sepakat bagi Plato negara adalah suatu bentuk komunitas yaitu suatu keluarga. Dalam negara yang dipersamakan dengan keluarga itu semua orang adalah bersaudara.⁸ Pandangan yang menganggap negara seperti sebuah keluarga mengisyaratkan bahwa kekuasaan bagi Plato bukan merupakan unsur esensial dalam suatu negara. Ini sesuai dengan pandangan filosofis Plato mengenai negara. Pandangan demikian ini tentu saja berbeda dengan pandangan zaman modern seperti antara lain pandangan yang mengemukakan negara adalah suatu organisasi kekuasaan.

Sesuai dengan pemahaman mengenai negara seperti diutarakan di atas, menurut Plato negara tidak boleh terlalu luas ataupun terlalu kecil. Logika pernyataan Plato itu dapat dengan mudah dipahami sesuai dengan konteks jaman pada waktu Plato hidup. Sebab, kalau ukurannya terlalu besar, negara itu akan sulit memelihara kesatuan dan persatuan. Sebaliknya, jika ukuran negara terlampau kecil akan sulit mempertahankan diri dari serangan musuh. Dengan kata lain, barangkali dapat dikemukakan bahwa negara kota merupakan ukuran negara yang ideal bagi Plato sekalipun praktik penyelenggaraan di negara kota Athena itu tidak sesuai dengan gambaran Plato. Bahkan, membuat Plato kecewa dan sekaligus prihatin.

Menurut ajaran Plato, asal mula negara dimulai dari keinginan dan kebutuhan manusia yang begitu banyak dan beraneka ragam. Kebutuhan dan keinginan yang banyak itu tidak dapat dan tidak mungkin terpenuhi oleh masing-masing secara sendiri-sendiri atas

dasar kekuatan dan kemampuan sendiri.⁹ Keadaan itu mendorong manusia untuk bekerja sama supaya keinginan dan kebutuhannya dapat terpenuhi. Perskutuan hidup dan kerja sama yang demikian dalam perkembangan berikutnya akan berkembang menjadi sebuah negara. Dengan kata lain, menurut Plato negara didirikan oleh manusia dan untuk kepentingan manusia.

Dalam gagasan negara ideal yang dikemukakan oleh Plato, penguasa yang memerintah seharusnya memiliki moralitas yang baik dan terpuji serta memiliki kebajikan dan segala macam ilmu pengetahuan. Penguasaan akan ilmu pemerintahan sangat penting bagi Plato supaya penguasa dapat memimpin dengan baik demi kesejahteraan umum. Penguasa yang demikian adalah penguasa yang telah menguasai filsafat (filosof). Maka, bagi Plato tipe ideal penguasa yang baik adalah seorang filosof sehingga hanya filosof yang pantas menjadi raja.¹⁰ Oleh karena ajaran itu, Plato terkenal dengan gagasan filsuf-raja. Gagasan filsuf raja itulah yang ditawarkan oleh Plato sebagai formula yang dapat menjadi jalan keluar dari bentuk pemerintahan yang rakus dan jahat seperti dilihatnya berlangsung pada waktu itu di negara kota Athena.

Dalam negara ideal yang digagas oleh Plato, hukum diperlukan kehadirannya sebagai pengetahuan yang harus dikuasai oleh filsuf-raja. Namun, hukum itu hanya diberlakukan terhadap yang diperintah sedangkan filsuf-raja itu sendiri tidak terikat dengan hukum tersebut.¹¹ Namun, karena dalam kenyataannya para penguasa tidak sanggup memiliki pengetahuan yang murni tentang ilmu pemerintahan secara sempurna, hukum perlu ditegakkan dan undang-undang perlu dibuat sehinggapemerintah harus memerintah dengan hukum.¹²

Gagasan negara hukum Plato kemudian dikembangkan oleh Aristoteles salah seorang murid Plato.¹³ Meskipun Plato adalah guru Aristoteles tetapi tidak berarti ajaran Aristoteles mutlak mengikuti atau sama dengan gurunya. Untuk memahami gagasan negara hukum Aristoteles harus dipahami bentuk-bentuk negara menurut gagasan Aristoteles.

Dalam pandangan Aristoteles, proses terbentuknya negara adalah proses yang berlangsung secara bertahap yang dimulai dari

bentuk perskutuan hidup yang paling rendah sampai pada bentuk persekutuan hidup yang paling tinggi. Menurut Aristoteles, negara adalah suatu persekutuan hidup yang berbentuk polis (*he koinonia politike*).¹⁴ Pembentukan negara dimulai dari pembentukan persekutuan hidup yang pertama dan paling rendah yang dibentuk oleh manusia yaitu keluarga. Keluarga kemudian berkembang sampai akhirnya terbentuk persekutuan hidup yang kedua yaitu desa.¹⁵

Proses pembentukan desa menurut Aristoteles berlangsung secara alamiah menurut kodratnya seperti layaknya proses pembentukan keluarga. Pada tingkat yang terakhir, desa sebagai bentuk persekutuan hidup yang kedua berkembang menjadi sebuah *polis* (negara kota).¹⁶ Jadi, bagi Aristoteles, proses timbulnya suatu negara merupakan proses sosiologis.

Bentuk negara ideal menurut gagasan Aristoteles ditentukan berdasarkan (a) jumlah orang yang memegang kekuasaan dan (b) tujuan pemerintah untuk kepentingan umum atau untuk kepentingan pribadi. Sesuai dengan kriteria tersebut, menurut gagasan Aristoteles, ada 3 (tiga) bentuk negara yang ideal yaitu monarki, aristokrasi dan politea.¹⁷

Bentuk monarki merupakan bentuk negara ideal bagi Aristoteles.¹⁸ Monarki sebagai bentuk negara ideal dipimpin oleh seorang filsuf-raja sebagai figur penguasa ideal karena merupakan pribadi yang paling unggul dalam hal kebajikan. Raja yang demikian berkuasa dengan tujuan untuk kesejahteraan umum dan bukan untuk kepentingan pribadi. Maka, bagi Aristoteles, hanya negara yang dipimpin oleh seorang filsuf-raja yang dapat membuat negara mencapai tujuannya. Tujuan negara menurut Aristoteles adalah memanusiakan manusia.¹⁹ Namun, dalam kenyataannya mustahil untuk menemukan seorang figur penguasa sebagai filsuf-raja.

Negara ideal yang dicita-citakan Aristoteles itu ternyata sangat sulit diwujudkan. Oleh sebab itu, Aristoteles kemudian mengemukakan bahwa bentuk negara ideal kedua sebagai alternatif yang pertama adalah aristokrasi. Dalam aristokrasi, negara dipimpin oleh sekelompok orang-orang yang paling baik sesuai dengan pengertian *aristos* yang berarti paling baik.²⁰ Orang-orang yang terbaik (aristokrat) akan memimpin negara untuk kepentingan, kebaikan dan kesejahteraan umum. Namun, harus diakui pula bahwa untuk mencari orang-orang yang terbaik yang arif dan bijak secara praktis juga sulit ditemukan. Maka, gagasan negara ideal

(aristokrasi) yang demikian itu pun tidak dapat diwujudkan dalam kenyataannya.

Kendala yang dialami untuk mewujudkan bentuk-bentuk negara ideal yang dikemukakan di atas menuntun Aristoteles sampai ke-pada bentuk negara ideal yang ketiga yaitu *politea*. Dengan perka-taan lain, sekalipun bagi Aristoteles, *politea* bukan bentuk negara yang paling ideal tetapi setidaknya merupakan bentuk negara yang paling realistis. Dengan gagasan bentuk negara *politea* ini, Aristoteles tiba pada gagasan (pemikiran) negara hukum atau negara yang berdasar atas hukum.

Istilah *politea* adalah kata Yunani yang berarti konstitusi.²¹ *Politea* merupakan bentuk pemerintahan dengan kekuasaan tertinggi berada di tangan seluruh warga negara tetapi pelaksanaan pemerintahan oleh penguasa berdasarkan konstitusi dan tujuan pemerintahan itu adalah demi kepentingan, kebaikan dan kesejahteraan umum. Oleh sebab itu, Aristoteles sangat menganjurkan *politea* dalam arti pemerintahan yang berdasarkan konstitusi sebagai bentuk pemerintahan yang paling realistis sekalipun bukan yang ideal.

Dalam negara *politea*, hukum harus menjadi sumber kekuasaan para penguasa agar pemerintahan para penguasa terarah pada pemenuhan kepentingan, kebaikan dan kesejahteraan umum.²² Hukum sebagai sumber kekuasaan bukan hanya memiliki kedaulatan dan kewibawaan yang tertinggi tetapi juga harus menjadi dasar dan landasan kehidupan bernegara. Hukum berlaku baik bagi yang memerintah maupun yang diperintah sehingga keduanya sama-sama memiliki kedudukan hukum.²³ Dengan gagasan negara yang berkonstitusi (*politea*), Aristoteles secara langsung atau tidak ataupun secara implisit atau eksplisit telah memberikan pengakuan bahwa pemerintahan yang dibatasi oleh konstitusi merupakan pemerintahan yang paling baik yang dapat diwujudkan dalam kenyataan.

Apasabab bagi Aristoteles, *politea* atau pemerintahan berdasarkan konstitusi (berdasarkan hukum) merupakan bentuk pemerintahan yang paling baik yang mungkin dapat dilaksanakan dalam kenyataan? Bagi Aristoteles, hukum adalah akal atau kecerdasan yang tidak dapat dipengaruhi oleh keinginan dan nafsu.²⁴ Maka, jika negara diselenggarakan penguasa berdasarkan hukum berarti penyelenggaraan negara tidak dapat dipengaruhi oleh keinginan dan nafsu. Jika penguasa tidak dapat dipengaruhi keinginan dan nafsu, moralitas yang terpuji dan

keadaban yang tinggi yang sanggup mencegah para penguasa dari godaan kesewenang-wenangan akan tumbuh pula. Gambaran demikian itulah yang dikehendaki oleh Aristoteles yakni hukum yang memiliki kedaulatan yang tertinggi dan bukan manusia karena bagaimanapun arifnya penguasa tidak mungkin dapat menggantikan hukum.²⁵

Gagasan Negara Hukum Pada Masa Romawi dan Abad Pertengahan

Setelah zaman Plato dan Aristoteles, gagasan negara hukum tidak pernah diperbincangkan dan tidak mendapat perhatian dari para ahli-ahli fikir (filosof) dalam beberapa abad yang kemudian. Baik pada masa Romawi maupu pada Abad Pertengahan tidak banyak dapat diketahui mengenai keberadaan gagasan negara hukum.

Pada Abad Pertengahan, doktrin teokrasi mendominasi kehidupan manusia dan penyelenggaraan negara di benua Eropa antara abad ke-5 dan abad ke-15. Doktrin ini membuat pemikiran rasional menjadi tidak berkembang. Oleh sebab itu, mudah dipahami jika gagasan negara hukum dengan hakikat pembatasan kekuasaan juga tidak berkembang pada Abad Pertengahan. Dalam pemikiran doktrin teokratis segala sesuatu pada akhirnya akan dikembalikan kepada Tuhan. Doktrin teokrasi juga tidak pula mendukung lahirnya pemikiran-pemikiran yang bersifat demokratis. Doktrin teokratis sebaliknya malah melahirkan pemikiran tentang bentuk kerajaan yang bersifat absolut dengan segenap kekuasaan mutlak di tangan raja sebagai wakil Tuhan.

Gagasan Negara Hukum Pada Abad ke-17 dan 18

Gagasan negara hukum baru muncul kembali pada saat para penguasa (raja) di benua Eropa yang memiliki kekuasaan yang absolut bertindak sewenang-wenang.²⁶ Kemunculan kembali gagasan negara hukum itu adalah reaksi yang hendak menentang kekuasaan raja yang absolut tersebut.²⁷ Pemunculan kembali gagasan negara hukum di Eropa dalam abad ke-17 memiliki latar belakang situasi dan keadaan yang mirip dengan keadaan dan situasi yang terjadi di Yunani Kuno pada masa Plato dan Aristoteles. Persamaan pada kedua jaman terletak pada terjadinya kesewenang-wenangan oleh penguasa. Keprihatinan akan kondisi dan keadaan zaman pada abad ke-17 sebagai akibat kesewenang-wenangan raja yang berkuasa secara mutlak mendorong para ahli pikir seperti John Locke, Montesquieu, Rousseau mengemukakan gagasan bahwa kekuasaan

raja (penguasa) perlu dibatasi dengan atau berdasarkan hukum.

Karya-karya ahli pikir seperti John Locke, Montesquieu ataupun Rousseau ada yang menjadi dasar pembenar gerakan-gerakan yang menentang kekuasaan raja. Salah satu contohnya adalah *Two Treaties of Civil Government* karya John Locke dapat dianggap sebagai dasar pembenar dari Revolusi Inggris yang berlangsung tahun 1688-1689.²⁸ Salah satu pernyataan John Locke yang bersifat provokatif jika dipandang dari konteks zaman pada waktu itu adalah yang menyatakan:

"...tidak ada orang yang lebih berkuasa daripada yang lain, tidak ada yang lebih jelas nyata daripada bahwa mereka adalah mahluk-mahluk dari spesies-spesies dan peringkat yang sama, yang lahir dari perkawinan dengan siapapun hanya untuk menikmati manfaat-manfaat alam yang sama, dan penggunaan daya-daya kemampuan yang sama. Maka dari itu mereka hams sederajat yang satu ter-hadap yang lain, tanpa yang satu dibawahkan atau ditundukkan oleh yang lain. . . ,"²⁹

Ajaran John Locke tentang persamaan derajat yang dike-mukakan di atas secara khusus memang dimaksudkan untuk menentang ajaran Robert Filmer. Robert Filmer dikenal sebagai ahli pikir kerajaan karena selalu membela kepentingan kerajaan. Ajaran Filmer memberikan dasar pembenar kepada keluarga raja-raja Inggris untuk memegang tampuk kekuasaan.³⁰ Robert Filmer antara lain mengajarkan bahwa keluarga kerajaan Inggris merupakan ahli waris Tuhan. Dengan doktrin ahli waris Filmer ini, keluarga raja-raja Inggris mendapat dasar pembenar untuk menguasai orang lain dan untuk tetap berkuasa. Doktrin Robert Filmer ini jelas-jelas bertentangan dengan doktrin John Locke.

Selain itu, karya-karya ahli pikir yang lain ada pula yang menjadi landasan fillosofis konstitusi negara-negara yang meyakini ajaran tersebut. Sebagai contoh adalah konstitusi negara Amerika Serikat sangat dipengaruhi oleh ajaran John Locke dan Montesquieu.

Konsepsi atau gagasan negara hukum yang mula-mula berkembang di benua Eropa adalah negara hukum penjaga malam.³¹ Sebutan negara penjaga malam didasarkan pada fungsi yang harus dijalankan oleh negara yakni menjaga ketertiban dan kctentruman scmata-mata. Di lain pihak, urusan perekonomian dan kesejahteraan rakyat merupakan urusan masing-masing individu.

Kelemahan gagasan negara penjagara malam mendorong lahirnya

gagasan negara hukum yang dianggap lebih baik. Setelah era negara penjaga malam lewat kemudian berkembang gagasan (konsepsi) negara hukum formal dengan unsur yang berbeda dari negara hukum yang pertama.³² Sebutan sebagai negara hukum formal didasarkan pada keterikatan setiap tindakan pemerintah kepada peraturan-peraturan. Dalam konsepsi negara hukum formal, pemerintah tidak boleh bertindak sebelum ada aturan hukum yang dapat dijadikan dasar hukum suatu tindakan pemerintah. Asas hukum ini disebut asas legalitas.

Pada tahap berikutnya berkembang gagasan yang dianggap lebih baik dari kedua gagasan negara hukum yang disebut sebelumnya. Akhirnya, berkembang gagasan negara hukum yang berbeda dari yang pertama dan kedua yaitu konsepsi negara hukum material atau negara hukum sosial.³² Dalam gagasan negara hukum material, pemerintah (penguasa) berfungsi untuk mewujudkan tujuan bangsa sebagai tujuan bersama yakni kesejahteraan atau kemakmuran bangsa. Dalam mencapai tujuan itu, pemerintah tidak mutlak harus terikat kepada legalitas peraturan perundang-undangan tetapi memiliki kebebasan tertentu dalam menghadapi situasi dan keadaan yang tertentu.

Proses kemunculan gagasan negara hukum liberal atau negara penjaga malam atau negara hukum klasik tidak dapat dilepaskan dari konsepsi negara polisi yang umum terdapat di benua Eropa ketika itu. Pengamatan kepustakaan menunjukkan bahwa baik dalam praktik kenegaraan maupun pemikiran kenegaraan baik di Eropa ataupun Inggris, kekuasaan absolut raja-raja timbul dengan bersandar kepada tipe negara polisi.³³ Dalam tipe negara polisi dengan kekuasaan raja yang absolut muncul kesewenang-wenangan penguasa (raja) karena rakyat ditindas dan hak-haknya dilanggar. Sebagai reaksi terhadap kesewenang-wenangan raja dalam negara polisi yang demikian muncul konsepsi negara hukum penjaga malam atau negara hukum klasik.³⁴

Konsepsi negara hukum sebenarnya sudah muncul sejak abad ke-17 di Eropa Barat sekalipun istilah negara hukum baru muncul sejak abad ke-19.³⁵ Sebagaimana dikemukakan di atas, konsepsi negara hukum yang pertama lahir di benua Eropa adalah konsepsi negara penjaga malam (*Nachwachterstaat*).³⁶ Konsepsi negara hukum penjaga malam disebut juga konsepsi negara hukum liberal atau klasik. Konsepsi negara hukum klasik disebut sebagai konsepsi negara hukum liberal jika dipandang dari segi kelompok anggota masyarakat yang memperjuangkan gagasan ini yaitu anggota masyarakat yang berhaluan liberal.³⁷ Akan tetapi, jika

ditinjau dari sudut maksud dan tujuan yang hendak dicapai oleh golongan liberal berdasarkan konsepsi negara hukum klasik, konsepsi negara hukum klasik ini disebut negara hukum penjaga malam.³⁸

Tujuan golongan liberal yang memperjuangkan konsepsi negara hukum liberal sama sekali bukan untuk ikut berkuasa. Golongan liberal memperjuangkan supaya pemerintah tidak campur tangan dalam kehidupan individu terutama dalam bidang perekonomian dan kepada individu diberikan kebebasan yang seluas-luasnya untuk berusaha sesuai dengan bakat dan potensinya. Secara singkat dan padat Azhary mengemukakan:

Mereka hanya menginginkan agar hak-hak dan kebebasan pribadi masing-masing tidak diganggu; mereka tidak ingin dirugikan. Yang mereka inginkan hanyalah agar dibebaskan untuk mengurus kepentingannya sendiri, konkretnya ialah agar penyelenggaraan perekonomian atau kemakmuran diserahkan kepada mereka dan negara jangan turut campur dalam penyelenggaraan perekonomian tersebut...

Negara hukum liberal atau negara hukum penjaga malam memiliki dua macam unsur penting. Kedua unsur negara hukum itu satu sama lain berkaitan erat. Unsur-unsur negara hukum liberal atau negara penjaga malam atau negara hukum klasik yang dimaksud adalah unsur:

1. perlindungan terhadap hak asasi manusia dan
2. pemisahan kekuasaan.⁴⁰

Praktik negara hukum liberal atau negara hukum penjaga malam seperti dikemukakan di atas ternyata hanya menguntungkan golongan masyarakat tertentu saja yakni golongan masyarakat yang menguasai bidang perekonomian. Konsepsi negara hukum penjaga malam atau negara hukum liberal membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi golongan masyarakat yang menguasai bidang ekonomi untuk berusaha sebebas-bebasnya. Negara tidak mencampuri urusan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat karena urusan itu dianggap merupakan urusan masing-masing

pribadi. Namun, kebebasan berusaha yang dijamin oleh negara penjaga malam justru menjadi kelemahan gagasan negara hukum tersebut. Sebab, kebebasan tersebut mengakibatkan golongan borjuis-liberal semakin kaya sedangkan golongan masyarakat yang jumlahnya lebih besar hidup dalam kekurangan dan kemiskinan.

Kegagalan konsepsi negara hukum liberal mendorong lahirnya konsepsi negara hukum yang dianggap lebih baik yaitu konsepsi negara hukum formal seperti dikemukakan oleh Julius Stahl. Ada empat unsur negara hukum formal menurut Julius Stahl yaitu:

1. perlindungan terhadap hak asasi manusia,
2. pemisahan kekuasaan,
3. setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan undang-undang dan
4. adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri.⁴¹

Perubahan konsepsi negara liberal atau negara hukum penjaga malam menjadi negara hukum formal seperti dikemukakan di atas membawa konsekuensi terhadap kedudukan dan fungsi pemerintah. Dalam konsepsi negara hukum formal, negara atau pemerintah diperbolehkan campur tangan dalam bidang perekonomian sepanjang campur tangan itu diperbolehkan oleh undang-undang.⁴²

Salah satu kekurangan konsepsi negara hukum formal yang menonjol adalah sifat legalistisnya yang kaku. Prinsip legalitas dalam konsepsi negara hukum formal yang menyatakan bahwa setiap tindakan pemerintah harus didasarkan atas undang-undang adalah sangat penting. Di satu pihak, tujuan asas legalitas adalah untuk mewujudkan adanya kepastian hukum. Namun, di lain pihak, asas legalitas justru membuat pemerintah menjadi terkekang dan sukar bertindak karena harus menunggu undang-undang dibentuk lebih dahulu oleh badan legislatif baru kemudian pemerintah dapat bertindak.

Gagasan Negara Hukum Pada Abad ke-19 dan 20

Kelemahan konsepsi negara hukum formal karena sifatnya yang terlalu kaku merupakan kendala bagi negara untuk melaksanakan tugasnya ketika menghadapi keadaan-keadaan baru yang belum diatur dalam undang-undang tetapi yang sifatnya harus segera ditanggulangi oleh pemerintah. Kelemahan ini mendorong lahirnya gagasan negara hukum yang dianggap lebih baik dari konsepsi

negara hukum sebelumnya. Konsepsi negara hukum yang dimaksud adalah konsepsi negara hukum material atau negara hukum sosial.

Perkembangan konsepsi negara hukum formal menjadi negara hukum material didorong oleh perkembangan tugas-tugas pemerintah yang semakin kompleks dan luas terutama dalam masalah sosial dan ekonomi.⁴³ Konsepsi negara hukum material ini muncul setelah negara-negara liberalisme di Eropa dan Amerika mencapai kesuksesan. Perkembangan masyarakat dan kebutuhan masyarakat tidak cukup kalau diatur secara formal berdasarkan asas legalitas.⁴⁴ Untuk itu pembentuk undang-undang perlu mendelcgasikan kekuasaannya kepada pemerintah dalam membuat peraturan pelaksana. Selain itu, pemerintah juga perlu diberi kewenangan untuk membuat kebijakan atas inisiatif sendiri (*freies ermessen*) yang akan memungkinkan pemerintah menjamin ketertiban dan dalam usaha memenuhi kebutuhan masyarakat.

Gagasan atau doktrin negara hukum terus berkembang seiring perkembangan zaman. Pada abad ke-19 dan 20 pemikiran tentang negara hukum terus berkembang terutama di Belanda. Pendapat pakar-pakar yang membahas perkembangan gagasan negara hukum di Eropa khususnya di negara Belanda yang dapat dikemukakan antara lain adalah Paul Scholten, Schltcma dan Lunshof.⁴⁵

Dalam hubungan dengan pembicaraan mengenai konsepsi negara hukum yang dikemukakan di atas, ada dua konsepsi negara hukum yaitu konsepsi "*rechtstaat*" dan "*rule of law*."⁴⁶ Konsepsi "*rechtstaat*" berkembang di negara Eropa Kontinental sedangkan konsepsi "*rule of law*" berkembang di negara-negara Anglo-Saxon. Kedua konsep atau gagasan tersebut pada dasarnya berbeda dalam semangatnya dan sistem hukum yang menopangnya. Konsepsi "*rechtstaat*" lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga memiliki jiwa yang revolusioner sedangkan konsepsi "*rule of law*" berkembang secara evolusioner.⁴⁷ Konsepsi "*rechtstaat*" bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut "*civil law*" sedangkan konsepsi "*rule of law*" ditopang oleh sistem hukum "*common law*."⁴⁸ Namun, dewasa ini, perbedaan semangat itu tidak dipermasalahakan karena kedua konsepsi mengarah pada satu sasaran yaitu membatasi kekuasaan supaya tercapai pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Pengertian dan Hakikat Negara Hukum

Konsep negara hukum merupakan gambaran ideal suatu bentuk negara yang dapat dipikirkan oleh suatu bangsa dan sekaligus dicita-citakan untuk diwujudkan dalam kenyataan. Konsep ideal suatu bentuk negara bagi tiap bangsa tidak selalu sama sehingga pemahaman negara hukum tidak selalu sama bagi berbagai bangsa.⁴⁹ Sebab, gambaran ideal mengenai sesuatu konsepsi selalu merupakan penilaian yang bersifat subjektif. Subjektivitas penilaian tiap bangsa mengenai bentuk negara yang ideal terjadi karena perbedaan hal-hal yang bersifat material dan ideal. Faktor material berkenaan dengan peradaban atau faktor lingkungan sedangkan faktor ideal berkenaan dengan landasan filosofi bangsa yang bersangkutan. Oleh sebab itu, tidak mungkin ada suatu rumusan tentang suatu bentuk negara ideal yang berlaku umum bagi setiap bangsa dan sepanjang masa. Dengan demikian, tidak pula ada suatu konsepsi negara hukum yang bersifat universal dan berlaku sepanjang masa.

Apakah yang dimaksud dengan negara hukum? Pengertian dan hakikat negara hukum tidak dapat begitu saja dirumuskan dengan mudah karena pengertian negara hukum tidak semata-mata dapat dirumuskan dari penggabungan pengertian kata negara dan hukum. Sebab, istilah negara hukum bukan berasal dari kosa kata bahasa Indonesia melainkan dari kosa kata bahasa asing yang meresap ke dalam bahasa Indonesia. Oleh sebab itu, pemahaman historis mengenai latar belakang sejarah kelahiran istilah negara hukum sedikit banyak perlu juga diketahui. Selain itu, untuk memperoleh pengertian dan hakikat negara hukum yang memadai perlu juga dibicarakan mengenai definisi-definisi para pakar hukum tentang negara hukum.

Istilah negara hukum berasal dari bahasa Jerman *Rechtsstaat* dan masuk ke dalam kepustakaan Indonesia melalui bahasa Belanda *rechtsstaat*.⁵⁰ Istilah *Rechtsstaat* berasal dari Robert von Mohl (1799-1875) dan merupakan ciptaan golongan borjuis yang ketika itu kehidupan ekonominya sedang meningkat sekalipun kehidupan politiknya sebagai suatu kelas sedang menurun.⁵¹ Sebagai ciptaan golongan borjuis-liberal, istilah *Rechtsstaat* pada awal pemunculannya dengan demikian bermuatan ideologis karena merupakan alat perjuangan kepentingan golongan borjuis-liberal. Dengan kata lain, pada awal pemunculannya, konsepsi negara hukum masih

merupakan suatu konsepsi tentang suatu bentuk negara ideal dari segolongan masyarakat tertentu dan mengandung pengertian yang bersifat ideologis dan sektarian atau partisan. Selain bersifat ideologis, konsepsi negara hukum pada awal kemunculannya juga bermuatan filosofi individualis karena dimaksudkan untuk memperjuangkan hak-hak individu warga negara.⁵² Namun, dalam perkembangan berikutnya yakni dalam konsepsi negara hukum material atau sosial muatan filosofi konsepsi negara hukum sudah berubah dari liberal-individualis menjadi sosialis atau setidaknya sudah memperhatikan masalah kepentingan-kepentingan umum. Hal itu sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai oleh konsepsi negara hukum material atau sosial yaitu kesejahteraan bersama sebagai suatu bangsa.

Pengertian dan hakikat negara hukum yang bermuatan ideologis dan merupakan alat perjuangan bagi golongan borjuis-liberal seperti dikemukakan di atas tentu saja tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman sekarang. Sekarang ini, konsepsi negara hukum sudah jauh meninggalkan sifat ideologisnya karena sekarang negara hukum sudah menjadi alat perjuangan bagi hampir segenap lapisan masyarakat yang mencita-citakan hidup secara layak dan bermartabat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh sebab itu, pendekatan historis yang dikemukakan di atas harus dilengkapi dengan pembahasan terhadap pendapat para pakar hukum mengenai konsepsi negara hukum.

Daud Busro dan Abu Bakar Busro mengemukakan "Negara hukum adalah negara yang berdasarkan hukum yang menjamin keadilan bagi warganya."⁵³ Jika negara hukum didefinisikan sebagai negara yang berdasarkan hukum, pengertian negara hukum itu tentu saja masih belum memadai. Sebab, makna frasa negara yang berdasarkan hukum dapat ditafsirkan secara luas dan bebas. Negara yang berdasarkan hukum dapat ditafsirkan sebagai negara yang didirikan atau berdiri di atas dasar hukum. Akan tetapi, dapat pula ditafsirkan sebagai negara yang segenap tindakan penguasa atau rakyatnya diatur oleh hukum. Dengan kata lain, definisi yang dikemukakan di atas masih terlalu umum dan belum menyentuh hakikat dan pengertian negara hukum secara memadai.

Negara hukum yang didefinisikan oleh Abu Daud Busro dan Abu Bakar Busro sebagai negara yang berdasarkan hukum, oleh I Wirken seperti dikutip dari Abdul Hamid S. Attamimi didefinisikan

sebagai negara yang "...menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum."⁵⁴ Dari pendapat Burkens dapat diketahui betapa sentralnya kedudukan hukum dalam suatu negara hukum. Sebab, hukum memiliki fungsi dalam dua hal yaitu:

1. sebagai dasar kekuasaan negara dan
2. sebagai pedoman dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.

Apa artinya jika dikemukakan oleh Burkens bahwa hukum merupakan dasar kekuasaan negara? Jika hukum merupakan sumber kekuasaan negara berarti negara sebagai organisasi kekuasaan merupakan produk dari suatu tindakan hukum yang dilakukan oleh para pendiri negara. Dengan perkataan lain, negara berdiri semata-mata karena perbuatan hukum atau konstruksi juridis. Maka, negara sebagai suatu hasil perbuatan hukum tidak lain dari suatu bentuk korporasi (badan hukum). Jika demikian berarti legitimasi kekuasaan negara dan kekuasaan penguasa didasarkan atas hukum dan bukan atas kekuasaan semata-mata. Dalam bahasa lain berarti bahwa kekuasaan penguasa atau pengemban kekuasaan bersumber dari hukum dan oleh karena itu kekuasaan harus tunduk kepada hukum. Penguasa atau pengemban kekuasaan memiliki kewenangan untuk memerintah ataupun menguasai orang lain bukan semata-mata karena kekuasaan yang dimilikinya yang sifatnya selalu memaksa melainkan karena aturan-aturan hukum sebagai dasar kekuasaannya. Pengakuan bahwa hukum sebagai sumber kekuasaan mengandung konsekuensi terhadap kedudukan dan kekuasaan penguasa, perlindungan terhadap hak-hak rakyat atau warga negara dan hubungan antara penguasa dan rakyat.

Jika ada pengakuan bahwa kekuasaan penguasa bersumber dari hukum berarti kekuasaan penguasa bukan merupakan kekuasaan yang bersifat mutlak (absolut) atau tanpa batas tetapi merupakan kekuasaan yang terbatas atau dibatasi oleh hukum. Konsekuensi dari pengakuan ini berarti bahwa penguasa tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Di pihak lain, pembatasan kekuasaan penguasa oleh hukum berdampak positif terhadap hak-hak rakyat atau warga negara. Sebab, jika kekuasaan penguasa dibatasi sehingga penguasa tidak dapat bertindak sewenang-wenang, pengakuan dan perlindungan hak-hak rakyat akan dapat diwujudkan.

Kekuasaan penguasa yang terbatas dan hak-hak rakyat yang dapat

dilindungi oleh hukum menunjukkan bahwa hubungan antara penguasa dan rakyat tidak semata-mata didasarkan atas hubungan kekuasaan. Sebab, dalam hubungan antara penguasa dan rakyat yang didasarkan atas kekuasaan, penguasa berada pada posisi sebagai atasan dan rakyat sebagai bawahan yang keduanya berbeda derajat. Dalam konstruksi relasi penguasa dan rakyat yang demikian ini, penguasa tidak dapat diminta pertanggungjawaban secara hukum oleh rakyat. Sebab, penguasa adalah tuan dan rakyat adalah hamba.

Dalam negara hukum, hubungan penguasa dan rakyat tidak didasarkan pada kekuasaan seperti disebut di atas melainkan hubungan yang bersifat sederajat atau setara yang diatur oleh atau berdasarkan hukum. Dengan demikian, rakyat bukan merupakan hamba dan raja bukan merupakan tuan sehingga rakyat dapat meminta pertanggungjawaban secara yuridis dari penguasa jika penguasa melakukan kesalahan dalam menjalankan kekuasaannya. Dengan kata lain, seperti dikemukakan Frans Magnis Suseno bahwa dalam negara hukum, hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah tidak berdasarkan kekuasaan melainkan berdasarkan suatu norma objektif yang juga mengikat pihak yang memerintah.⁵⁵

Apa artinya jika dikatakan oleh Burkens bahwa penyelenggaraan kekuasaan negara dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum atau berdasarkan ketentuan hukum? Ada dua hal yang patut diperhatikan jika dikatakan Burkens bahwa penyelenggaraan kekuasaan negara dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Pertama, jika kekuasaan dalam segala bentuknya diselenggarakan berdasarkan ketentuan hukum berarti bahwa setiap tindakan penguasa harus didasarkan atas ketentuan hukum yang sudah lebih dahulu ada sebelum tindakan penguasa itu dilakukan. Prinsip demikian ini disebut sebagai asas legalitas. Asas legalitas ini dengan demikian memberikan dasar pembenar terhadap setiap tindakan pemerintah. Selain itu, juga sekaligus membatasi tindakan pemerintah karena jika tidak ada dasar hukumnya penguasa tidak dapat melakukan tindakan. Asas legalitas ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum sehingga penguasa tidak dapat bertindak sewenang-wenang dalam melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan negara. Kedua, jika kekuasaan dalam segala bentuknya diselenggarakan berdasarkan ketentuan hukum berarti bahwa aturan hukum selain merupakan dasar tindakan penguasa (legalitas tindakan penguasa) juga sekaligus merupakan pedoman atau penuntun yang akan memberikan panduan terhadap cara-cara penyelenggaraan kekuasaan

negara. Dengan demikian berarti bahwa kekuasaan yang dimiliki penguasa tidak dapat diselenggarakan dengan cara-cara yang tidak berpedoman kepada aturan hukum. Hukum telah mengatur prosedur atau tata cara bagaimana yang harus dilakukan dalam menyelenggarakan kekuasaan negara.

Legalitas sebagai dasar tindakan penguasa adalah penting untuk menjamin kepastian hukum dan demikian pula dengan prosedur atau tata cara menyelenggarakan kekuasaan negara juga sama pentingnya. Namun, legalitas dan prosedur tidak boleh menjadi penghambat yang membuat penguasa tidak dapat melaksanakan kekuasaan, tugas dan wewenangnya dengan baik. Dengan kata lain, hukum sangat penting bagi kehidupan berbangsa dan bernegara tetapi hukum juga tidak boleh menjadi penghambat bagi penyelenggaraan negara. Oleh sebab itu, seperti dikemukakan oleh Sudargo Gautama "Yang menjadi pokok persoalan sekitar masalah negara hukum ialah cara bagaimana dapat dikendalikan kekuasaan negara dengan tidak terlalu menghalang-halangnya dalam usahanya melaksanakan tujuan negara."⁵⁶

Pembatasan kekuasaan negara seperti dikemukakan di atas adalah penting karena kekuasaan yang tanpa batas akan menimbulkan kesewenang-wenangan. Keinginan para penguasa tidak dapat dibiarkan tanpa ada sarana yang membatasi atau mengaturnya karena kalau dibiarkan keinginan bebas para penguasa akan berujung pada kesewenang-wenangan. Bothlink seperti dikutip Azhary mengemukakan bahwa negara hukum ialah negara di mana keinginan bebas dari para penguasa dibatasi oleh batas-batas hukum.⁵⁷ Pembatasan keinginan bebas para penguasa oleh hukum sama artinya dengan pembatasan kekuasaan para penguasa. Sebab, jika kekuasaan para penguasa tidak dibatasi, kekuasaan negara sering disalahgunakan oleh para penguasa yang memegang kekuasaan. Oleh sebab itu, Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa negara hukum mengandung arti adanya pembatasan kekuasaan negara oleh hukum.⁵⁸ Namun, jika kekuasaan negara dibatasi terlalu ketat (kaku), para penguasa yang memegang kekuasaan negara akan mengalami kesulitan dalam menjalankan tugas-tugasnya. Secara ideal kekuasaan negara perlu dibatasi tetapi harus tetap terbuka menggerakkan yang cukup bagi para penguasa untuk melaksanakan tugasnya dengan baik. Dengan kata lain, problema pokok konsepsi negara hukum adalah soal bagaimana cara membatasi kekuasaan negara secara ideal.

Pembatasan kekuasaan oleh hukum seperti dikemukakan di atas merupakan pengakuan bahwa kekuasaan subordinasi terhadap hukum dan bukan sebaliknya sehingga hukum harus unggul atas kekuasaan. Wujud subordinasi kekuasaan terhadap hukum digambarkan oleh Sudargo Gautama sebagai "Negara tidak maha kuasa, tidak bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum."⁵⁹ Pembatasan penggunaan kekuasaan negara oleh hukum menurut Notohamidjojo akan terwujud jika pemerintah dan semua pejabat-pejabat hukum seperti presiden, hakim-hakim, anggotabadan legislatif dalam menjalankan tugasnya dan di luar jam kantornya taat kepada hukum.⁶⁰

Kepatuhan para penguasa terhadap hukum baik dalam jam kantor maupun di luar jam kantor seperti dikemukakan Notohamidjojo mengandung makna bahwa hukum berkedudukan dalam posisi yang lebih tinggi daripada kekuasaan atau kehendak dan kepentingan penguasa. Akan tetapi, pembatasan kekuasaan tidak hanya berlaku bagi penguasa saja. Negara hukum juga menghendaki adanya pembatasan kekuasaan terhadap tindakan yang dapat dilakukan oleh sesama warga negara supaya tidak terjadi perbuatan menghakimi sendiri.⁶¹ Sebab, perbuatan menghakimi sendiri pada dasarnya merupakan perbuatan yang sewenang-wenang yang tidak kalah berbahayanya dari perbuatan sewenang-wenang penguasa.

Negara hukum menghendaki adanya pembatasan terhadap kekuasaan penguasa dan pembatasan terhadap tindakan warga negara sehingga baik penguasa maupun warga negara atau rakyat harus tunduk kepada hukum. Wirjono Prodjodikoro mengemukakan dalam negara hukum: I. semua alat perlengkapan dari negara, khususnya alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan hukum yang berlaku dan I. semua penduduk dalam berhubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.⁶²

Jika penguasa (pemerintah) dan orang-orang yang dikuasai (rakyat) tunduk atau mematuhi hukum berarti bahwa hukum secara sadar dipatuhi dan diakui berlaku atas penguasa dan rakyat dan pengakuan atas kesadaran sendiri ini menunjukkan adanya wibawa hukum. Adanya wibawa hukum tidak lain mengandung arti bahwa adanya pengakuan akan keunggulan hukum sehingga dalam negara hukum berada di atas segalanya.⁶³ Hukum berlaku bagi siapa pun tanpa memandang jabatan, golongan, agama, warna kulit dan lain-lain. Keunggulan hukum atas kekuasaan mutlak diperlukan karena seperti dikemukakan Sjahrani Basah "...kekuasaan tanpa hukum merupakan kezaliman."⁶⁴

Keunggulan hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara akan memaksa setiap orang untuk taat dan patuh terhadap hukum. Hukum adalah sarana yang paling efektif yang dapat dipakai untuk membatasi kekuasaan penguasa dalam suatu negara hukum. Kepatuhan ini besar manfaatnya karena dengan kepatuhan terhadap hukum dapat dilakukan upaya untuk mewujudkan tujuan yang dicita-citakan bersama sebagai suatu bangsa yaitu tujuan hidup bernegara.⁶⁵ Dalam hubungan ini, Bintan R. Saragih mengemukakan bahwa negara hukum bukan merupakan tujuan melainkan suatu sarana untuk mencapai tujuan.⁶⁶

Hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan pedoman penyelenggaraan kekuasaan negara dalam segala bentuknya bukan hukum yang semata-mata mencerminkan kehendak penguasa. Hukum yang semata-mata mencerminkan kehendak penguasa bukan hukum yang sesuai dengan gagasan atau konsepsi negara hukum. Sebab, hukum yang semata-mata mencerminkan kehendak penguasa tidak lain daripada perintah penguasa belaka. Oleh karena itu, hukum yang semata-mata merupakan perintah penguasa tidak mengandung aspek keadilan. Hukum yang demikian tidak mungkin dapat berfungsi dengan baik yakni dapat membawa suatu bangsa menuju cita-cita negara hukum yaitu pembatasan kekuasaan penguasa demi perlindungan hak-hak warga negara atau rakyat.

Hukum yang dapat dijadikan sebagai dasar kekuasaan negara dan pedoman dalam penyelenggaraan kekuasaan negara dalam suatu negara hukum adalah hukum yang mencerminkan keadilan. Sebab, sebagaimana dikemukakan Franz Magnis Suseno bahwa paham negara hukum berdasarkan keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil.⁶⁷ Hukum yang baik dan adil bukan semata-mata hukum yang proses pembentukannya telah memenuhi

persyaratan formal. Akan tetapi, harus dapat diuji terhadap norma pengujinya yaitu cita hukum atau idea hukum.⁶⁸

Penutup

Sama seperti pengertian demokrasi yang sudah dibicarakan pada bagian sebelumnya, pengertian asas negara hukum ternyata juga tidak selalu sama bagi setiap bangsa dan pada setiap masa. Negara hukum sebagai suatu doktrin atau asas kehidupan bernegara bagi suatu bangsa ternyata selalu berkembang sehingga tidak akan pernah diperoleh suatu pengertian negara hukum yang bersifat final dan disepakati oleh segenap umat manusia. Dengan demikian, negara hukum sebagai suatu asas hukum ataupun doktrin dalam kehidupan bernegara bagi suatu bangsa akan terus berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat atau zaman.

Kepustakaan

Moh. Kusnardi dan Bintang Regen Saragih, *Ilmu Negara* (Jakarta: 1988), him. 132.

" Sunarjati Hartono, *Apakah The Ride of Law Itu?* (Bandung: 1982), him. 13.

Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum* (Jakarta: 1982), him. 1.

⁴ Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya* (Penerbit Universitas Indonesia: 1995), him. 35.

⁵ J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato* (Jakarta: 1988), him. 90.

⁶ *Ibid.*, him. 87

⁷ *Ibid.*, him. 88

* *Ibid.*, hlm. 59

⁹ *Ibid.*, him. 61

¹⁰ *Ibid.*

" *Ibid.*, him. 89.

¹² *Ibid.*, him. 90.

¹³ Azhari, *op. cit.*, him. 19.

¹⁴ J.H. Rapar, *Filsafat Politik Aristoteles, Augustinus dan Maciavelli* (Jakarta: 2001) him. 167.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 111.

¹⁶ *Ibid.*

- ¹⁷ J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles ...op. cit.*, him. 178-179.
- ¹⁸ *Ibid*, hlm. 180.
- ¹⁹ *Ibid*, *Urn*. 176.
- ²⁰ *Ibid*. *Ml*. 179.
- ²¹ *Ibid.*, him. 179 pada catatan kaki.
- ²² *Ibid.*, *him*. 185.
- ²³ **/tod.**
- ²⁴ *Ibid.*, him. 194.
- ²⁵ /fe/.,hlm. 192
- ²⁶ Joeniarto, *Negara Hukum* (Yogyakarta, 1968), him. 9.
- ²⁷ Philip M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: 1987), him. 72.
- ²⁸ C.F. Strong, *Modern Political Constitution* (London: 1966), him. 34.
- ²⁹ John Locke, *Kuasa itu Milik Rakyat*, terjemahan A. Widyamartaya (Yogyakarta: 2002), him. 25.
- ³⁰ John Dunn, John Locke, *Pendekar Demokrasi Moderen* (Jakarta: 1994), him. 43.
- ³¹ Abdul Hamid S.Attamimi, "Der Rechtsstaat Republik Indonesia dan Perspektifnya Menurut Pancasila dan UUD 1945," (Makalah yang disampaikan dalam rangka Dies Natalis Ke-42 Univesitas 17 Agustus 1945, 9 Juli 1994), him. 8-9.
- ³² *Ibid*.
- ³³ Azhary, *op. cit.*, him. 36.
- ³⁴ *Ibid.*, him. 44.
- ³⁵ Joeniarto, *op. cit.*, him. 9.
- ³⁶ Abdul Hamid S.Attamimi, "Der Rechtsstaat ...*op. cit.*, him. 7.
- ³⁷ Azhary, *Ibid.*, him. 45.
- ³⁸ Abdul Hamid S. Attamimi, "Der Rechtsstaat ...*op. cit.*, him. 7.
- ³⁹ Azhary, *op. cit.*, him. 45.
- ⁴⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: 1988), him. 156.
- ⁴¹ *Ibid.*, him. 156.
- ⁴² Azhary, *op. cit.*, him. 47.
- ⁴³ William Ebenstein dan Edwin Fogelman, *Isme-isme Dewasa Ini*, alih bahasa Alex Jemadu (Jakarta: 1985), him. 160.
- ⁴⁴ Azhary, *op. cit.*, him. 51.
- ⁴⁵ *Ibid.*, him. 48-53.
- ⁴⁶ Philip M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Buana Ilmu, Surabaya, 1987, him. 72

Ibid. Ibid.

Abdul Hamid S. Attamimi, "Der Rechtsstaat. . . . *op. cit.*, him. 2. *Ibid. Ibid.*

Sudargo Gautama, *Pengertian Negara Hukum* (Bandung: 1983), him. 2.

Abu Daud Busro dan Abu Bakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara* (Jakarta: 1985), hal. 110. Azhary, *op. cit.*, him. 54.

Franz Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Moderen* (Jakarta: 1988), him. 295. *Ibid.*, him. 4. Azhary, *op. cit.*, him. 54.

Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia* (Jakarta: 1983), him. 67 Sudargo Gautama, *op. cit.*, him. 8.

Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum* (Jakarta, 1967), him. 36. Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia* (Yogyakarta: 1988), him. 2.

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Ilmu Politik* (Bandung: 1981), him. 31.

Rukmana Amanwinata, "Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul dalam Pasal 28 UUD 1945," (Disertasi, Program Pasacasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996), him. 122. " ■

Sjachran Basah, *Perlindungan Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara* (Bandung: 1992), him. 6. Sunarjati Hartono, *Apakah The Rule. . . .op. cit.*, him. 3. Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara* (Jakarta: 1996), him. 132. Franz Magnis Suseno, *op. cit.*, him. 295. *Ibid.*

Bab 4

Konstitusi atau Undang-undang Dasar

Istilah dan Sejarah Singkat Konstitusi

Konstitusionalisme sebagai suatu ide, paham atau dogma sudah ada sejak zaman dahulu meskipun istilah dan pengertiannya tidak selalu sama dengan zaman sekarang.¹ Konstitusionalisme kemudian berkembang sesuai dengan perkembangan jaman. Konstitusionalisme, baik sebagai ide, paham ataupun aliran yang bernilai filsafat dan budaya merupakan doktrin yang mendasari kehidupan politik dan ketatanegaraan.² Dengan kata lain, konstitusionalisme adalah diskursus yang bernuansa politik, hukum dan ketatanegaraan.

Sebagai doktrin yang mendasari kehidupan politik dan ketatanegaraan, konstitusionalisme telah melahirkan negara-negara konstitusional yakni negara-negara yang menganut paham pembatasan kekuasaan penguasa. Kelahiran negara-negara konstitusional itu sendiri menurut C.F. Strong pada dasarnya merupakan suatu proses sejarah.³ Negara-negara konstitusional lahir dari proses dialektika sejarah. Sebab, konstitusionalisme merupakan antitesa dari kesewenang-wenangan penguasa yang pernah terjadi. Sebagai reaksi yang menentang kesewenang-wenangan penguasa lahir gagasan yang menghendaki agar kekuasaan penguasa dibatasi dengan konstitusi atau berdasarkan hukum. Sebab, sejarah telah membuktikan jika kekuasaan penguasa tidak dibatasi yang terjadi adalah kesewenang-wenangan penguasa. Akibat dari kesewenang-wenangan penguasa akhirnya rakyat yang selalu menjadi korban.

Sebagai ide, gagasan ataupun dogma tentang pembatasan kekuasaan penguasa, konstitusionalisme sudah dikenal sejak jaman Yunani Kuno dan Romawi. C.F. Strong mengatakan "The oldest form of it of which we have any record is to be found in the Ancient World of the Greeks and the Romans, but it was very different

from ours."⁴ (Bentuk negara konstitusional tertua yang catatannya kita miliki ditemukan dalam dunia Yunani dan Romawi kuno tetapi bentuknya sangat berbeda dengan negara konstitusional pada zaman kita sekarang).

Gagasan atau doktrin tentang negara konstitusional atau konstitusionalisme pada masa Yunani Kuno dapat ditemukan pada karya-karya ahli-ahli filsafat bangsa Yunani. Dalam hubungan ini akan disinggung gagasan konstitusionalisme Plato dan Aristoteles secara singkat.

Dalam pemikiran Plato, negara konstitusional sesungguhnya bukan merupakan bentuk negara paling ideal. Namun, merupakan bentuk negara yang paling realistis yang dapat diwujudkan dalam kenyataan. Negara konstitusional Plato merupakan bentuk alternatif yang paling realistis ketika bentuk negara ideal yakni negara yang dipimpin oleh seorang filsuf-raja tidak dapat diwujudkan.

Dalam ajaran konstitusional Plato, hukum diperlukan karena pada kenyataannya, para penguasa tidak dapat merailiki pengetahuan yang sempurna tentang ilmu pemerintahan. Hal itu mengakibatkan para penguasa tidak dapat memimpin warga dengan baik untuk mencapai tujuan negara yaitu kesenangan dan kebahagiaan warganya. Menurut Plato, hukum perlu ditetapkan dan undang-undang perlu dibuat sehingga pemerintah harus memerintah dengan atau berdasarkan hukum.⁵ Hukum diperlukan untuk mendidik dan membimbing supaya warga negara dapat dibawa menuju negara ideal. Dengan kata lain, penguasa yang tidak menguasai ilmu pemerintahan secara sempurna tidak akan dapat mencapai tujuan negara seperti dikemukakan di atas yaitu kesenangan dan kebahagiaan warganya dengan berdasarkan hukum.

Konstitusionalisme Plato sesungguhnya tidak dibangun di atas doktrin kedaulatan hukum seperti konstitusionalisme moderen. Sebab, bagi Plato yang terutama dalam konstitusionalisme bukan konstitusi atau hukumnya tetapi tetap penguasanya. Plato mengemukakan "Dalam beberapa hal jelas terlihat bahwa seni memerintah termasuk juga seni membuat undang-undang. Namun, yang terutama ialah bahwa otoritas penuh tidaklah terletak pada undang-undang melainkan pada manusia yang memahami seni memerintah dan yang memiliki kebijaksanaan."⁶ Hal ini menunjukkan bahwa Plato masih berpegang pada gagasan negara ideal yakni negara yang dipimpin seorang filsuf-raja.

Gagasan negara konstitusional juga terdapat dalam pemikiran Aristoteles. Istilah yang dipakai Aristoteles untuk menyebut bentuk negara konstitusional adalah Politea. Sebab, arti Politea adalah konstitusi.⁷ Menurut Aristoteles suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah oleh konstitusi dan berkedaulatan hukum.⁸ Jika negara diperintah berdasarkan konstitusi dan kedaulatan hukum, kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan penguasa dapat dihindarkan. Sebab hukum adalah akal atau kecerdasan yang tidak dapat dipengaruhi oleh keinginan dan nafsu.⁹ Maka, jika hukum yang memerintah, negara dapat diselenggarakan dengan baik karena penyelenggara negara dapat melepaskan diri dari keinginan atau kepentingan pribadi yang sering menggoda.

Konstitusionalisme Plato sebagaimana sudah dikemukakan tidak didasarkan pada doktrin kedaulatan hukum seperti konstitusionalisme moderen. Sebagaimana diketahui doktrin kedaulatan hukum merupakan doktrin yang menjadi dasar dan sekaligus melahirkan doktrin konstitusionalisme modern yang disebut sebagai *constitutional government*.¹⁰ "Dalam ajaran Plato doktrin kedaulatan hukum seperti diajarkan oleh Krabbe belum dikenal." Pada masa itu, hukum belum dianggap sebagai sumber kekuasaan. Sebab, bagi Plato yang menjadi sumber kekuasaan adalah pengetahuan.¹² Bibit doktrin kedaulatan hukum baru tampak kemudian dalam ajaran Aristoteles. Sebab, menurut Aristoteles, hukum hams merupakan sumber kekuasaan bagi para penguasa agar pemerintahan para penguasa terarah untuk kepentingan, kebaikan dan kesejahteraan umum.¹³ Dalam doktrin Aristoteles ini jelas bahwa kedudukan dan peran hukum dalam mencapai tujuan negara sangat penting dan strategis.

Selain istilah politea seperti dikemukakan di atas ada istilah lain yang maknanya sama yaitu *constitution* Pengertian Politea dan *constitutio* sesungguhnya lebih luas daripada pengertian konstitusi pada zaman sekarang karena meliputi berbagai hal seperti masalah sosial, ekonomi dan lain-lain. Charles Howard McIlwain mengemukakan pengertian konstitusi pada zaman dahulu meliputi arti yang luas karena:

"It is a term comprises all the innumerable characteristic which determine that state's peculiar nature, and these include its whole economic and social texture as well as matters of governmental in our modern sense. It is a purely descriptive term, and as inclusive

in its meaning as our own use of the word "constitution" when we speak generally of a man's constitution or of the constitution of matter."¹⁵ ("Konstitusi adalah suatu istilah yang meliputi segenap karakteristik yang tidak terhitung jumlahnya yang membentuk hakikat negara yang khas, dan ini meliputi segenap tekstur (jaring-an) ekonomi dan sosial termasuk masalah pemerintahan dalam arti zaman modern sekarang ini. Konstitusi adalah suatu istilah des-kriptif semata-mata, dan seperti tercakup dalam maknanya seperti pemakaian kita sendiri tentang kata "konstitusi" jika kita bicara secara umum tentang konstitusi manusia atau tentang konstitusi masalah.)"

Pada zaman Romawi, perkataan konstitusi memiliki makna yang berbeda dari pengertian konstitusi yang dikemukakan di atas. Kata konstitusi mula-mula digunakan sebagai istilah teknis dalam hubungan dengan pembentukan perundang-undangan oleh kaisar. Dalam hubungan ini, Charles Howard McIlwan mengemukakan "In the Roman Empire the word constitution in its Latin form became the technical term for acts of legislation by the Empreror..."¹⁶ (Dalam Kekaisaran Romawi, kata konstitusi dalam bentuk bahasa Latin menjadi istilah teknis bagi tindakan pembentukan undang-undang oleh Kaisar...")

Istilah konstitusi kemudian dipinjam oleh gereja untuk menyebut segenap aturan gereja ataupun aturan gceja yang berlaku dalam wilayah tertentu. Oleh sebab itu, demikian dikemukakan Jimly Asshiddiqic, bahwa kitab-kitab Hukum Romawi dan Hukum Gereja (Kanonik) sering dianggap sebagai sumber rujukan (referensi) paling awal mengenai penggunaan perkataan *constitution* (konstitusi) dalam sejarah.¹⁷

Istilah konstitusi kembali dipakai pada akhir abad pertengahan seperti digunakan pada perundang-undangan sekuler pada masa ter-sebut. Pada abad pertengahan istilah yang dipakai untuk menyebut konstitusi seperti pada zaman sekarang adalah *Leges Fundamentalis* yang berisi tentang hak dan kewajiban rakyat (*Regnum*) dan raja (*Rex*)¹⁸. Lahirnya gagasan konstitusional pada abad pertengahan diprakarsai oleh golongan *monarchomachen* yang tidak menyukai kekuasaan raja yang absolut. Oleh sebab itu, golongan ini berusaha mengadakan pembatasan agar raja tidak bertindak sewenang-wenang. Untuk mencegah kesewenang-wenangan raja, golongan ini menghendaki diadakannya perjanjian dengan raja dan perjanjian itu dituangkan dalam satu naskah

yang disebut *Leges Fundamentalist* Dengan kata lain, *Leges Fundamentalis* membatasi kekuasaan penguasa sehingga secara hakiki fungsi *Leges Fundamnetalis* sudah sama dengan fungsi konstitusi yang membatasi kekuasaan penguasa seperti pada konstitusionalisme modern.

Konstitusionalisme pada abad pertengahan sesungguhnya adalah suatu bentuk feodalisme.²⁰ Feodalisme itu sendiri adalah suatu paham tentang kepemilikan atas tanah. Sesuai dengan ajaran feodalisme, setiap orang harus mengabdikan kepada tuannya yaitu pemilik tanah sehingga raja yang semestinya mempunyai status yang lebih tinggi menjadi dinomorduakan sedangkan pemilik atau tuan tanah menjadi nomor satu. Gerakan-gerakan feodalisme seperti dimaksud di atas terjadi di pinggiran Eropa Barat khususnya di Inggris, Prancis dan Spanyol.²¹

Paham konstitusionalisme modern berkembang dan mendapat perumusan yuridis pada abad 19 dan permulaan abad 20.²² Carl J. Friderich merumuskan sistem konstitusional sebagai:

"... a set of activities organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restraints which attempt to ensure that power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing."²³ ("...serangkaian aktivitas yang ditata dan dilaksanakan atas nama rakyat tetapi tunduk terhadap pembatasan-pembatasan yang dimaksudkan untuk menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk suatu pemerintahan tidak disalahgunakan oleh mereka yang terpanggil untuk menyelenggarakan pemerintahan.)

Dalam rumusan yuridis menurut Carl J. Friderich di atas, konstitusi dalam arti modern memiliki arti sebagai serangkaian kegiatan yang diselenggarakan atas nama rakyat tetapi aktivitas itu tunduk terhadap pembatasan-pembatasan tertentu. Maksud pembatasan kekuasaan itu adalah untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh para penguasa. Dari pendapat Carl J. Friderich di atas ada tiga hal penting dalam sistem konstitusional yaitu:

1. ada kegiatan atau aktivitas yang ditata dan dilaksanakan atas nama rakyat,
2. aktivitas-aktivitas itu dikenai pembatasan-pembatasan yang tertentu dan
3. pembatasan-pembatasan itu dilakukan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh para penguasa.

Kegiatan atau aktivitas yang ditata dan dilaksanakan atas nama rakyat menyiratkan arti bahwa konstitusionalisme sebagai suatu ide atau paham berdiri di atas doktrin kedaulatan rakyat. Sesuai dengan ajaran kedaulatan rakyat, kekuasaan penguasa tidak bersumber dari dirinya sendiri tetapi bersumber dari rakyat. Pengakuan kekuasaan penguasa bersumber dari rakyat menunjukkan bahwa kekuasaan yang tertinggi (kedaulatan) berada di tangan rakyat. Akan tetapi, rakyat sebagai pemilik kekuasaan tidak melaksanakan sendiri kekuasaannya melainkan dilakukan secara perwakilan. Oleh sebab itu, doktrin kedaulatan rakyat tidak dapat dipisahkan dari doktrin konstitusionalisme. Doktrin kedaulatan rakyat sendiri merupakan dasar pembenaran dari demokrasi langsung ataupun demokrasi perwakilan (tidak langsung). Maka, atas dasar penjelasan di atas dapat dipahami jika C.F. Strong mengemukakan bahwa salah satu unsur yang membentuk paham negara konstitusional modern adalah demokrasi perwakilan selain paham nasionalisme.²⁴

Penyelenggaraan kekuasaan negara oleh penguasa atas nama rakyat dengan pembatasan-pembatasan tertentu menyiratkan pengertian bahwa konstitusionalisme modern didirikan (dibangun) di atas doktrin kedaulatan hukum seperti diajarkan oleh Krabbe.²⁵ Dalam doktrin kedaulatan hukum, kekuasaan penguasa tidak bersumber dari dewa-dewa atau kekuatan gaib lainnya seperti diajarkan doktrin teokratis yang sudah kuno.²⁶ Kekuasaan itu bukan pula bersumber dari diri penguasa sendiri atau dari negara itu sendiri. Akan tetapi, bersumber dari hukum sehingga penguasa harus tunduk kepada hukum dan harus menghormati hukum.

Pembatasan kekuasaan penguasa dilakukan berdasarkan hukum atau konstitusi sehingga kekuasaan penguasa harus tunduk kepada konstitusi atau undang-undang dasar. Dengan demikian, konstitusi menjadi hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara.²⁷ Dengan perkataan lain, sebagai paham atau dogma, konstitusionalisme menghendaki adanya pembatasan kewenangan negara dan lembaga-lembaga negara berdasarkan konstitusi.²⁸ Oleh sebab itu, seperti dikemukakan Soetandyo Wignjosebroto "...makna hakiki konstitusi sesungguhnya bermukim teguh-teguh di dalam ide konstitusionalisme."²⁹ Atas dasar pengertian pemerintahan yang kekuasaannya dibatasi oleh konstitusi atau undang-undang dasar seperti dikemukakan di atas kemudian lahir istilah pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government*).³⁰

Tujuan pembatasan kekuasaan penguasa oleh konstitusi atau undang-undang pada dasarnya diarahkan pada dua macam tujuan yang satu berhubungan dengan yang lain. Pertama, pembatasan kekuasaan penguasa dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh para penyelenggara negara. Sebab, jika kekuasaan penguasa tidak secara tegas diatur atau dibatasi dalam konstitusi atau undang-undang akan timbul godaan dan kecenderungan untuk menyalahgunakan kekuasaan demi kepentingan pribadi penguasa. Sejarah telah membuktikan adanya penyalahgunaan kekuasaan karena kekuasaan penguasa tidak dibatasi.

Selain itu, ada tujuan kedua yang berhubungan dengan tujuan pertama yang disebut di atas. Kedua, jika kekuasaan penguasa dibatasi oleh konstitusi atau undang-undang dasar diharapkan penguasa akan dapat menjalankan tugas dan wewenangnya sesuai dengan atau dengan berpedoman pada konstitusi atau undang-undang dasar. Jika penguasa menjalankan wewenangnya sesuai dengan konstitusi atau undang-undang diharapkan rakyat akan terhindar dari kesewenang-wenangan penguasa. Pada akhirnya jaminan terhadap hak-hak rakyat atau warga negara akan dapat diwujudkan.

Sebagaimana dikemukakan di atas dalam dogma atau ide konstitusionalisme kekuasaan dibatasi oleh dan diselenggarakan dengan berpedoman pada konstitusi. Akan tetapi, sebagaimana dikemukakan Adnan Buyung Nasution, tidak dengan sendirinya negara yang kehidupan kenegaraannya berdasarkan undang-undang berarti negara konstitusional.³¹ Jika undang-undang dasar secara sengaja memberikan segenap kekuasaan ke tangan seorang penguasa sesungguhnya hak itu tidak sesuai dengan ide atau dogma konstitusionalisme sehingga negara yang bersangkutan tidak dapat digolongkan sebagai negara konstitusional. Hal yang sama berlaku juga bagi undang-undang dasar yang tidak menjamin hak-hak asasi warga negara dan tidak memberikan perlindungan kepada minoritas.³² Negara yang demikian secara formal merupakan negara konstitusional tetapi secara material sesungguhnya adalah negara kekuasaan. Pada hal, sebagaimana dikemukakan Adnan Buyung Nasution, negara konstitusional bukan sekedar konsep formal tetapi juga memiliki makna normatif.³³

Negara yang memberikan segenap kekuasaan ke tangan seorang penguasa sesungguhnya bukan merupakan negara konstitusional.

Bahkan, pemusatan kekuasaan di tangan penguasa bertentangan dengan dogma konstitusionalisme. Negara yang demikian sesungguhnya tidak memiliki rasa hormat terhadap konstitusi dan tidak memahami makna kehidupan bernegara yang konstitusional. Negara yang demikian sesungguhnya hanya memanfaatkan konstitusi sebagai alat untuk melanggengkan kekuasaan penguasa. Nilai konstitusi yang berlaku dalam negara tersebut adalah rendah yakni disebut nilai semantik.³⁴

Negara yang sesuai dengan doktrin konstitusionalisme adalah negara yang mengakui dan menjamin hak-hak warganya dan mem-batasi kekuasaan penguasa berdasarkan konstitusi. Dalam negara itu, konstitusi atau undang-undang dasar tidak hanya sekedar di-akui sebagai norma-norma hukum yang mengatur negara dan penyelenggaraan negara. Akan tetapi, dalam kenyataan konstitusi diakui sebagai hukum dan sekaligus dipatuhi dan dihormati sehingga berlaku secara efektif. Nilai konstitusi yang berlaku dalam negara adalah tinggi sehingga disebut nilai normatif.³⁵

Atas dasar uraian yang dikemukakan di atas jelas bahwa konstitusionalisme ternyata bukan hanya sekedar masalah ada tidaknya undang-undang dasar atau konstitusi dalam suatu negara. Akan tetapi, berkenaan dengan apa materi-muatan atau hal-hal apa yang diatur oleh konstitusi tersebut. Apakah konstitusi itu dapat memberikan jaminan terhadap hak-hak rakyat? Apakah materi-muatan konstitusi atau undang-undang dasar berpihak kepada kepentingan penguasa atau berpihak kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan? Apakah konstitusi itu dapat berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial dan lain-lain?

Pertanyaan-pertanyaan sekitar masalah materi -muatan konstitusi yang dikemukakan di atas ini akhirnya akan bersinggungan dengan masalah cita hukum (*rechtsidee*). Cita hukum merupakan gambaran ideal suatu bangsa mengenai makna hukum yang sesungguhnya. Cita hukum mencerminkan pemahaman dan penghayatan suatu ten-tang makna hukum yang sesungguhnya. Cita hukum merupakan dasar pembentukan hukum yang berlaku dalam suatu negara. Oleh sebab itu, cita hukum merupakan batu penguji materi-muatan yang dikandung dalam konstitusi.³⁶ Sebagai batu penguji, cita hukum memiliki peranan penting dalam memberikan arahan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam hukum dan konstitusi. Cita hukum yang berkedudukan sebagai batu penguji mengandung arti bahwa legalitas atau keabsahan suatu peraturan

dalam segala bentuk dan tingkatnya harus tunduk kepada batu pengujinya yaitu cita hukum.³⁷ Dengan perkataan demikian, konstitusi yang tidak sesuai isinya dengan cita hukum sesungguhnya bukan merupakan konstitusi yang baik dan tidak sesuai dengan konstitusionalisme.

Atas dasar uraian pengertian konstitusionalisme yang dikemukakan di atas sesungguhnya dapat diperkirakan hal-hal apa yang perlu diatur dalam konstitusi. Dari materi-muatan konstitusi itu kemudian dapat diketahui apa sesungguhnya fungsi konstitusi bagi kehidupan bernegara suatu bangsa. Secara ideal, konstitusi atau undang-undang dasar dalam suatu negara konstitusional harus memiliki berbagai macam fungsi dalam konteks kehidupan bernegara suatu bangsa. Sebagai contoh, konstitusi harus dapat berfungsi sebagai sarana untuk menjabarkan atau mewujudkan kedaulatan rakyat dalam kehidupan bernegara. Oleh sebab itu, dalam konstitusi perlu diatur hak-hak rakyat sebagai pemilik dan sumber kekuasaan. Hal itu sesuai dengan uraian yang telah dikemukakan bahwa dasar konstitusionalisme modern adalah demokrasi. Dalam konstitusionalisme modern, konstitusi dan demokrasi merupakan dua hal yang tidak bisa terlepas satu sama lain.

Selain itu, konstitusi juga harus dapat berfungsi sebagai sarana untuk mengatur atau menetapkan batas-batas kekuasaan atau wewenang penguasa. Batas-batas kewenangan penguasa itu perlu dite-tapkan karena bermanfaat untuk mencegah penguasa bertindak atau menyalahgunakan kekuasaannya demi dan menurut kehendak dan kepentingannya sendiri yang pada akhirnya cenderung melanggar hak-hak rakyat. Selain kedua hal yang dikemukakan di atas masih ada fungsi lain konstitusi dalam kehidupan bernegara suatu bangsa sesuai dengan materi muatan konstitusi tersebut seperti misalnya konstitusi harus dapat berfungsi sebagai sarana perwujudan ke-adilan, simbol persatuan dan kesatuan dan lain-lain.

Materi Muatan Konstitusi dan Fungsi Konstitusi

Materi-Muatan Konstitusi

Apa yang perlu diatur dalam suatu konstitusi dan apa fungsi konstitusi dalam kehidupan bernegara suatu bangsa? Untuk mengetahui hal-hal yang diatur dalam konstitusi (materi-muatan konstitusi) dan fungsi konstitusi terlebih dahulu perlu diketahui pengertian konstitusi. Dalam rangka tujuan tersebut berikut ini akan dibicarakan

dan dibahas beberapa pendapat pakar mengenai konstitusi.

Bolingbroke merumuskan pengertian konstitusi dengan menge-mukakan pendapat sebagai berikut:

"By constitution, we mean whenever we speak with propriety and exactness, that assemblages of laws, institutions and customs, derived from certain fixed principles of reason... that compose the general system, according to which the community hath agreed to be governed."³⁸ (Yang kita maksudkan dengan konstitusi, jika kita ingin membicarakannya dengan tepat dan pasti adalah himpunan norma-norma hukum, lembaga-lembaga dan kebiasaan-kebiasaan yang berasal dari prinsip-prinsip penalaran yang tertentu... Yang membentuk sistem umum, yang dengan itu masyarakat setuju diperintah.)

Konstitusi menurut pendapat Bolingbroke meliputi lembaga-lembaga hukum, lembaga-lembaga dan kebiasaan-kebiasaan se-hingga konstitusi bukan semata-mata merupakan kumpulan norma hukum yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Lembaga-lembaga dan kebiasaan-kebiasaan itu berasal dari *ciScIS-ciSciS* penalaran tertentu dan membentuk suatu sistem yang disebut sistem umum. Sistem umum itu merupakan aturan yang mengatur masyarakat yang sudah disetujui atau disepakati. Akan tetapi,- apakah yang dimaksud dengan *general system* oleh Bolingbroke di atas?

Menurut James Bryce konstitusi adalah "... a frame of political society, organized through and by law, that is to say, one in which law has established permanent institutions with recognized functions and definite rights."³⁹ (...suatu kerangka masyarakat politik yang ditata melalui dan berdasarkan hukum, yakni masyarakat politik yang didalamnya hukum telah menetapkan lembaga-lembaga per-manen dengan fungsi dan hak-hak yang tertentu.) Bagi James Bryce, konstitusi adalah suatu *frame of political society* (kerangka negara sebagai masyarakat politik) yang oleh Bolingbroke disebut sebagai *general system*. Hal ini menunjukkan bahwa konstitusi dan negara menurut James Bryce merupakan dua lembaga yang sangat erat hubungannya. Sebagai kerangka negara, konstitusi merupakan sendi-sendi yang menjadi tiang penyokong berdirinya bangunan negara.

Apakah yang perlu diatur dalam konstitusi sebagai kerangka negara?

Sebagai kerangka masyarakat politik, konstitusi menurut James Bryce mengatur lembaga-lembaga yang bersifat permanen dengan fungsi-fungsi yang sudah diakui dan hak-hak yang sudah tertentu. Jika dibandingkan dengan pendapat Bolingbroke, definisi James Bryce mengenai konstitusi lebih jelas karena sudah menjelaskan hal-hal apa saja yang diatur dalam suatu konstitusi. Bolingbroke hanya menyebut konstitusi sebagai general system tanpa menjelaskan apa yang dimaksud dengan general system dan hal-hal yang diatur dalam konstitusi. Dengan demikian, definisi konstitusi menurut James Bryce sudah lebih jelas daripada pendapat Bolingbroke yang dikemukakan di atas. Namun, dari definisi James Bryce belum juga dapat diperoleh gambaran yang jelas mengenai materi-muatan konstitusi atau tentang hal-hal yang lazim atau perlu diatur dalam suatu konstitusi.

Definisi yang menurut penulis lebih jelas menggambarkan pengertian konstitusi dan hal-hal yang diatur dalam konstitusi adalah definisi K.C. Wheare yang mengemukakan :

"The word constitution... is used to describe the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the government. These rules are partly legal, in the sense that court of law will recognize and apply them, and partly non-legal or extra-legal, taking the form of usages, understanding, customs, or conventions which court do not recognize as law but which are not less effective in regulating the government than the rules of law strictly so called."⁴⁰ (Istilah konstitusi... dipakai untuk memaparkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara yang menetapkan dan mengatur atau menata pemerintahan. Aturan-aturan ini sebagian adalah norma hukum dalam arti diakui dan diterapkan oleh pengadilan dan sebagian adalah non-hukum atau ekstra-hukum yang berbentuk kebiasaan, saling pengertian, adat-istiadat atau konvensi yang tidak diakui oleh pengadilan tetapi tidak kurang efektifnya dari norma-norma hukum dalam mengatur pemerintahan.)

Pengertian konstitusi dalam definisi K.C. Wheare yang dikemukakan di atas adalah segenap sistem pemerintahan suatu negara. Sistem pemerintahan itu merupakan himpunan peraturan yang mengatur atau mengarahkan pemerintahan. Himpunan peraturan tersebut terdiri atas aturan-aturan yang bersifat non-hukum (*non-legal rules*) dan yang

bersifat hukum (*legal rules*). Oleh sebab itu, bagi K.C. Wheare, konstitusi bukan semata-mata norma hukum tetapi meliputi kebiasaan, adat, kesepahaman dan konvensi. Aturan-aturan yang bukan hukum itu tidak kalah efektifnya dalam mengatur dan mengarahkan pemerintahan dari norma-norma hukum sekalipun tidak diakui oleh pengadilan sebagai aturan hukum. Pengertian konstitusi yang dikemukakan di atas merupakan pengertian konstitusi dalam arti luas.

Selain definisi konstitusi dalam arti luas ada pengertian konstitusi dalam arti sempit yakni konstitusi sebagai himpunan norma-norma hukum. Bahkan, pengertian konstitusi dalam arti sempit ini merupakan pengertian konstitusi yang lazim di seluruh dunia kecuali di Inggris. Dalam hubungan ini K.C. Wheare mengemukakan:

In almost every country in the world except Britain, however, the word 'constitution' is used in narrower sense than this. It is used to describe not the whole collection of rules, legal and non-legal, but rather a selection of them which has usually been embodied in one document or in a few closely related documents.⁴¹

Dalam arti sempit, konstitusi menurut K.C. Wheare bukan menggambarkan segenap aturan yang bersifat hukum dan bukan hukum melainkan merupakan himpunan dari peraturan-peraturan hukum semata-mata yang biasanya dituangkan dalam suatu dokumen. Namun, dalam hal-hal tertentu dapat pula dituangkan dalam beberapa dokumen yang berkaitan secara erat. Pengertian konstitusi dalam arti sempit yakni semata-mata sebagai himpunan norma-norma hukum merupakan definisi yang lazim dipahami umum.

Definisi konstitusi yang dikemukakan oleh James Bryce, Bolingbroke ataupun K.C. Wheare di atas belum menggambarkan hal sesungguhnya yang perlu diatur dalam suatu konstitusi (materi-muatan konstitusi). Di samping itu, juga belum menggambarkan fungsi suatu konstitusi. Untuk itu, dalam uraian berikut akan dibicarakan beberapa definisi konstitusi yang lebih jelas menyebutkan hal-hal yang perlu diatur dalam suatu konstitusi. Dari materi-muatan konstitusi itu dapat disimpulkan apa yang menjadi fungsi konstitusi dalam kehidupan bernegara suatu bangsa.

Definisi konstitusi yang lain yang menurut penulis lebih lengkap daripada definisi yang sudah disebut di atas dikemukakan Frances Russell dan Christine Locke:

"A constitution is a set of rules which define the relationship

between the various organs of government and between the government and citizens of a country. Its purpose is to set the parameters of governmental power and the rights and duties of the citizens. Therefore, the constitution of any individual country will determine the system of government of that country."⁴² (Suatu konstitusi adalah suatu rangkaian aturan yang menentukan hubungan antara berbagai alat-alat pemerintahan dan antara pemerintah dengan warga negara suatu negara. Tujuan konstitusi adalah untuk menentukan parameter kekuasaan pemerintahan dan hak-hak serta kewajiban warga negara.)

Jika dibandingkan dengan definisi konstitusi yang dikemukakan Bolingbroke dan James Bryce, definisi yang terakhir ini jauh lebih jelas. Sebab, dalam definisi itu sudah disebutkan secara jelas hal-hal yang perlu diatur atau seyogianya diatur dalam konstitusi. Menurut definisi ini ada dua hal yang perlu diatur dalam konstitusi yaitu (a) hubungan di antara organ-organ pemerintahan (pemerintah dalam arti luas) dan (b) hubungan antara pemerintah dan warga negara. Definisi konstitusi yang dikemukakan terakhir di atas mengandung materi-muatan konstitusi yang hampir sama dengan definisi yang dikemukakan oleh C.F. Strong seperti akan diuraikan di bawah ini. Namun, definisi C.F. Strong yang akan diuraikan berikut ini lebih luas dan lebih lengkap.

Definisi konstitusi yang lebih jelas menurut penulis adalah definisi C.F. Strong yang menyebutkan:

"A constitution may be said to be collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and relation between the two are adjusted." ⁴³ (Suatu konstitusi dapat disebut sebagai himpunan prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintah, hak-hak yang diperintah dan hubungan pemerintah dan yang diperintah.)

Dari definisi konstitusi C.F. Strong di atas dapat diketahui bahwa konstitusi merupakan himpunan dari berbagai asas yang mengatur tiga masalah pokok penting dalam kehidupan bernegara suatu bangsa. Masalah-masalah pokok yang perlu diatur dalam konstitusi menurut C.F. Strong adalah berkenaan dengan:

1. kekuasaan pemerintah,
2. hak-hak yang diperintah, dan
3. hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah (rakyat atau

warga negara).

Materi-muatan konstitusi yang dikemukakan C.F. Strong di atas pada dasarnya sama dengan pendapat J.G. Steenbeck seperti akan diuraikan berikut ini. J.G. Steenbeck mengatakan undang-undang dasar pada pokoknya mengatur tiga hal pokok yaitu:

1. mengatur jaminan terhadap hak asasi manusia dan warga negara,
2. mengatur susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental dan yang,
3. mengatur pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.⁴⁴

Atas dasar berbagai definisi konstitusi yang dikemukakan di atas dapat diketahui dan disimpulkan bahwa konstitusi pada dasarnya mengatur hal-hal yang sangat pokok dalam kehidupan bernegara suatu bangsa. Masalah-masalah pokok yang dimaksud di atas berkenaan dengan pemerintah dan rakyat yang diperintah dan hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah.

Kedua masalah pokok tersebut satu sama lain berada dalam suatu tegangan seperti layaknya sebuah pendulum jam. Secara teoretis, jika konstitusi terlalu memberikan kekuasaan yang besar kepada penguasa hampir dapat dipastikan bahwa hak-hak rakyat akan terancam dan ditindas. Sebaliknya, jika terlalu luas pembatasan yang dikenakan oleh konstitusi kepada kekuasaan penguasa kemungkinan besar penguasa akan mengalami kesulitan dalam menyclenggarakan negara. Sebab, gerak-gerik penguasa yang terlalu dibatasi oleh konstitusi. Secara ideal keduanya harus berada dalam keadaan proporsional yakni hak-hak rakyat dapat dilindungi dan penguasa memiliki keleluasaan yang cukup dalam bertindak tetapi kekuasaan itu tidak akan mengancam hak-hak rakyat yang dilindungi oleh konstitusi. Dengan demikian, pengaturan tentang batas-batas kekuasaan penguasa dan hak-hak rakyat perlu dilindungi bukan merupakan suatu pekerjaan yang mudah dilakukan atau dapat dilakukan oleh setiap orang. Untuk mengatur hal itu secara proporsional diperlukan keahlian tersendiri dan kajian yang mendalam.

Fungsi Hukum Pada Umumnya dan Fungsi Konstitusi

Konstitusi dan negara adalah dua lembaga yang hubungannya sangat erat atau satu sama lain tidak dapat dipisahkan. Sebab, tidak ada satu negara pun di dunia pada saat ini yang tidak memiliki konstitusi atau

undang-undang dasar. Bagir Manan mengemukakan:

Setiap negara, bagaimanapun sederhana tingkat pertumbuhannya, senantiasa memiliki seperangkat kaidah yang mengatur susunan organisasi negara yang terdiri dari organ-organ atau jabatan-jabatan kenegaraan. Perangkat kaidah semacam inilah yang dinamakan konstitusi. Dalam pengertian ini tidaklah ada dan tidak pernah ada negara tanpa konstitusi.⁴⁵

Oleh sebab itu, konstitusi menempati kedudukan yang sangat krusial dalam kehidupan ketatanegaraan suatu negara.⁴⁶ Dengan perkataan lain, sulit dibayangkan suatu negara dapat berdiri tegak tanpa konstitusi.

Apakah fungsi suatu konstitusi dalam kehidupan bernegara suatu bangsa? Apakah konstitusi hanya berfungsi mengatur kewenangan pemerintah dan hak-hak serta kewajiban warga negara sebagaimana dikemukakan di atas? Apakah tidak ada fungsi konstitusi yang lain selain yang dikemukakan di atas?

Fungsi konstitusi tentu saja bukan hanya mengatur kekuasaan penguasa dan hak-hak warga negara seperti dikemukakan di atas sekalipun pengaturan mengenai hal itu merupakan fungsi konstitusi yang utama dan pertama. Konstitusi adalah bagian dari tata hukum yang berlaku pada suatu negara. Tata hukum yang berlaku pada suatu negara memiliki berbagai macam fungsi. Oleh sebab itu, konstitusi sebagai bagian dari tata hukum juga memiliki berbagai macam fungsi dalam kehidupan bernegara suatu bangsa. Untuk mengetahui fungsi konstitusi dalam kehidupan bernegara suatu bangsa akan lebih dulu dibicarakan beberapa teori tentang fungsi hukum.

Sunarjati Hartono mengemukakan bahwa hukum bukan merupakan tujuan, akan tetapi hanya merupakan jembatan yang harus membawa kita kepada idee yang dicita-citakan.⁴⁷ Dalam pemikiran Sunarjati Hartono yang dikemukakan di atas, hukum memiliki nilai fungsional yakni sebagai alat atau sarana untuk mencapai tujuan. Fungsi hukum yang digambarkan Sunarjati Hartono di atas masih bersifat umum dan sangat luas sehingga belum dapat diketahui secara tepat pengertian dan fungsi hukum sebagai jembatan menuju cita-cita. Aliran pemikiran hukum Sunarjati Hartono di atas merupakan salah satu aliran pemikiran hukum dalam aliran fungsional yang beraneka ragam. Pemikiran fungsi hukum dalam pandangan Sunarjati Hartono di atas hanya menampakkan satu fungsi hukum saja.

Ada definisi fungsi hukum yang lebih luas daripada defmisi hukum yang dikemukakan di atas. Sjachran Basah mengemukakan fungsi hukum terdiri atas:

1. fungsi direktif,
2. fungsi integratif,
3. fungsi stabilitatif,
4. fungsi perpektif dan
5. fungsi korektif⁴⁸

Fungsi direktif "mengandung arti bahwa hukum bertugas sebagai sarana pengarah dalam pembangunan untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara suatu bangsa. *Fungsi /wtegraf/mengandung arti bahwa hukum bertugas sebagai sarana pembinaan kesatuan dan pcrsatuan bangsa. Fungsi stabilitatif* mengandung arti bahwa hukum bertugas sebagai pemelihara dan penjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan kehidupan bermasyarakat. *Fungsi perpektif* mengandung arti bahwa hukum bertugas sebagai sarana untuk menyempurnakan tindakan adminsitrasi negara maupun sikap tindak warga negara dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. *Fungsi korektif* mengandung arti bahwa hukum bertugas sebagai sarana korcksi terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam men-dapatkan keadilan.

Dalam pemikiran Arief Sidharta, hukum memiliki dua macam fungsi sekaligus yang satu sama lain berhubungan crat. *TJ&lamJung-si ekspresif*, hukum mengemban fungsi untuk mengungkapkan pandangan hidup, nilai-nilai budaya dan keadilan.⁴⁹ Di samping itu, hukum mempunyai fungsi yang lain yang disebut fungsi ins-truremantal. *DsAamjungsi instrumental*, hukum berfungsi sebagai sarana untuk menciptakan dan memelihara ketertiban, stabilitas dan prediktabilitas dan sebagainya.⁵⁰

Kedua fungsi hukum yang dikemukakan di atas harus berada pada titik keseimbangan dan kedudukan yang proporsional. Hukum yang terlalu berat sebelah atau condong kepada fungsi ekspresif merupakan hukum yang tidak rcalistis atau mungkin utopis. Sebab, kandungan norma-norma yang terkandung dalam hukum semata-mata hanya mencerminkan nilai-nilai yang terlalu ideal yang mungkin tidak dapat dilaksanakan dalam kenyataan. Akan tetapi, hukum yang terlalu condong kepada fungsi instrumental akan menghasilkan hukum yang tidak adil.

Sebab, norma-norma hukum yang demikian tidak lain daripada perintah penguasa semata-mata yang tidak mengindahkan nilai-nilai keadilan, persamaan, kebebasan dan lain-lain.

Setelah membicarakan berbagai fungsi hukum secara umum seperti diuraikan di atas, kini tiba saatnya untuk membicarakan fungsi konstitusi sebagai bagian dari tata hukum suatu negara. Apakah fungsi konstitusi dalam kerangka kehidupan bernegara suatu bangsa? Ada berbagai teori tentang fungsi konstitusi dan beberapa teori fungsi konstitusi tersebut akan dibicarakan berikut ini.

Moh. Kusnardi dan Bin tan R. Saragih mengemukakan "Bila dilihat dari fungsinya maka konstitusi dapat dibagi dua yaitu:

1. membagi kekuasaan dalam negara dan
2. membatasi kekuasaan pemerintah atau penguasa."⁵¹

Fungsi konstitusi yang dikemukakan di atas secara sengaja hanya difokuskan kepada salah satu fungsi klasik konstitusi yang berkenaan dengan kekuasaan penguasa. Secara klasik tujuan didakannya konstitusi yang pertama dan terutama adalah untuk membatasi dan membagi kekuasaan pemerintah atau penguasa supaya hak-hak rakyat dapat dilindungi. Oleh sebab itu, kedua penulis yang disebut di atas lebih lanjut mengemukakan:

Bagi mereka yang memandang negara dari sudut kekuasaan dan menganggapnya sebagai organisasi kekuasaan maka konstitusi dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi di antara beberapa lembaga kenegaraan, misalnya antara badan legislatif, badan eksekutif dan badan judisial."⁵²

Pembatasan kekuasaan penguasa dengan bersarakan konstitusi dapat bersifat vertikal maupun horizontal. Pembatasan kekuasaan secara vertikal merupakan pembagian kekuasaan menurut tingkatnya yakni pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan.⁵³ Pembatasan kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam negara kesatuan merupakan contoh pembatasan kekuasaan yang bersifat vertikal. Atas dasar pendistribusian kekuasaan seperti itu kedua penulis lebih lanjut membagi konstitusi atas beberapa macam seperti konstitusi kesatuan dan konstitusi federalistis.

Pembagian kekuasaan secara horizontal merupakan pembagian kekuasaan menurut fungsinya.⁵⁴ Dalam pembagian kekuasaan, masing-masing lembaga negara menjalankan suatu fungsi yang tertentu. Pendistribusian kekuasaan dengan cara seperti itu akan menunjukkan perbedaan fungsi legislatif, eksekutif dan judisial.

Doktrin trias politika yang dikemukakan Montesquieu adalah sistem pendistribusian kekuasaan yang bersifat horizontal yang tepat untuk dikemukakan sebagai contoh.

Naoki Kobayashi ahli konstitusi berkebangsaan Jepang memiliki pendapat yang sama dengan kedua penulis di atas tentang fungsi konstitusi. Kobayashi mengemukakan bahwa tujuan sebuah undang-undang dasar ialah perumusan cara-cara untuk membatasi dan mengendalikan kekuasaan politik untuk menjamin hak-hak asasi rakyat.⁵⁵ Pembatasan kekuasaan penguasa oleh konstitusi diharapkan berdampak positif terhadap hak-hak asasi rakyat sehingga hak-hak asasi rakyat lebih terjamin dalam arti lebih dihormati dan tidak dilanggar oleh penguasa.

Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Nikmatul Huda juga memiliki pendapat yang sama dengan penulis yang dikemukakan di atas mengenai fungsi konstitusi. Ketiga penulis yang disebut terakhir mengemukakan bahwa dalam sejarahnya di dunia Barat, konstitusi dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur jalannya pemerintahan.⁵⁶ Pembatasan-pembatasan terhadap kekuasaan penguasa menurut ketiga penulis adalah sesuatu keharusan karena menghasilkan dampak positif terhadap penyelenggaraan negara. Ketiga penulis lebih lanjut mengemukakan

"Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, Undang-undang Dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintahan sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan terlindungi."⁵⁷

Kedua fungsi konstitusi yang dikemukakan di atas merupakan fungsi klasik konstitusi dan hal itu dapat disimpulkan dari latar belakang historis lahirnya konstitusionalisme sebagai gagasan atau dogma maupun dalam praktiknya. Selain kedua fungsi klasik konstitusi tersebut, ada fungsi lain dari konstitusi dalam konteks kehidupan bernegara suatu bangsa.

Henc van Marseven dan Ger van der Tang berpendapat bahwa konstitusi mempunyai fungsi lain yakni ke dalam sebagai dokumen nasional sedangkan keluar berfungsi sebagai sertifikat (akte) kelahiran. Henc van Marseven dan Ger van der Tang mengemukakan:

In the second half of the twentieth century, states attach greater importance to having a constitution to show to the outside world. In the majority of cases, the constitution's working in the state and national sphere in the most importance factor. To this extent, constitution can be said to be "national" document. But, in addition, more emphasis is being placed on the document's importance in the international sphere. Often, a newly formed state uses its constitution more or less as a birth certificate."⁵⁸

Ada pendapat lain yang lebih rinci tentang fungsi konstitusi sekalipun definisi tersebut masih berfokus hanya pada salah satu fungsi konstitusi. Jimly Asshiddiqie mengemukakan beberapa ma-cam fungsi konstitusi dalam rangka kehidupan bernegara suatu bangsa yaitu:

1. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ-organ negara,
2. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara,
3. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara,
4. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara,
5. Fungsi penyalur atau pncgalih kewenangan dari sumber kekuasaan asli kepada organ negara,
6. Fungsi simbolik sebagai pemersatu,
7. Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan,
8. Fungsi simbolik sebagai pusat upacara,
9. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat,
10. Fungsi sebagai saranaperekayasa danpembaruanmasyarakat baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas.⁵⁹

Fungsi-fungsi konstitusi yang dikemukakan para pakar di atas menurut penulis pada dasarnya hanya berfokus kepada salah satu fungsi konstitusi yakni fungsi instrumental. Dalam fungsi instrumental, konstitusi memang berfungsi untuk membatasi kekuasaan penguasa dan menjamin hak-hak warga negara. Akan tetapi, perlu diingat bahwa konstitusi adalah bagian dari tata hukum nasional yang meliputi berbagai bidang hukum dan salah satu diantaranya adalah hukum tata negara.⁶⁰ Oleh sebab itu, sebagai bagian dari tata hukum, konstitusi akan melakukan segenap fungsi tata hukum yakni fungsi instrumental dan

fungsi ekspresif sebagaimana telah dijelaskan oleh Arief Sidharta pada bagian sebelumnya.

Dalam fungsi ekspresif, konstitusi sebagai bagian dari tata hukum menjalankan fungsi untuk mengungkap nilai-nilai budaya dan keadilan ataupun pandangan hidup bangsa. Dengan perkataan lain, norma-norma konstitusi suatu negara mengandung nilai-nilai yang dianut dalam kehidupan bernegara oleh bangsa yang bersangkutan. Hal ini menunjukkan bahwa konstitusi atau undang-undang dasar tidak semata-mata merupakan kaidah-kaidah hukum. Konstitusi atau undang-undang dasar merupakan kumpulan pemya-taan (manifesto) yakni pernyataan tentang keyakinan, pernyataan cita-cita.⁶¹ Dalam hal ini yang dimaksud dengan cita-cita tentu saja adalah cita-cita suatu bangsa.

Pandangan tentang konstitusi mengandung pernyataan keyakinan atau cita-cita suatu bangsa mudah dipahami karena seperti dikemukakan Sri Soemantri, konstitusi adalah:

1. hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau,
2. tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa,
3. pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang,
4. suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.⁶²

Fungsi ekspresif konstitusi sangat kurang mendapat perhatian para pakar hukum sebagaimana tampak dari uraian di atas. Fungsi konstitusi yang selama ini mendapat perhatian utama dari para pakar adalah fungsi instrumental. Bahkan, dalam rangka praktck penyelenggaraan negara, fungsi instrumental konstitusi yang paling menonjol.

Dalam rangka diskursus tentang konstitusi di Indonesia baik pada tataran praktis maupun dan terutama pada tataran teoretis, sebaiknya fungsi ekspresif UUD 1945 harus juga mendapat perhatian. Sebab, dalam sistem tata hukum Indonesia, UUD 1945 sebagai landasan konstitusional negara merupakan norma hukum yang pertama sebagai perwujudan cita negara Indonesia yang bersumber dari Pancasila. Dengan perkataan lain, pembentukan, pengembangan dan perubahan norma-norma UUD 1945 harus selalu merupakan praksis yang bertujuan untuk mengungkapkan nilai-nilai Pancasila sebagai landasan falsafah negara dan cita-cita bangsa Indonesia. Jika tidak demikian, praksis yang berkenaan dengan UUD 1945 itu tidak jelas arah dan tujuannya.

Penutup

Konstitusi atau undang-undang dasar merupakan norma dasar pertama dan utama sehingga kedudukannya sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Norma-norma konstitusi atau undang-undang bukan sekedar norma-norma hukum biasa. Sebab, dalam pasal-pasal konstitusi atau undang-undang dasar sering terkandung prinsip-prinsip kehidupan bernegara yang dianut oleh suatu bangsa. Dalam bahasa hukum, prinsip-prinsip kehidupan bernegara tersebut disebut sebagai asas-asas hukum.

Sesuai dengan materi-muatan yang dikandung dalam pasal-pasal konstitusi atau undang-undang dasar seperti dikemukakan di atas, konstitusi atau undang-undang dasar biasanya diberi kedudukan sebagai norma hukum yang tertinggi. Oleh sebab itu, di beberapa negara, konstitusi atau undang-undang dasar tidak selalu mudah diubah. Biasanya prosedur perubahan konstitusi atau undang-undang dasar lebih sulit daripada perubahan undang-undang biasa.

Kepustakaan

- ¹ Istilah Politeia dalam karya Aristoteles mengandung arti konstitusi.
- ² Solly Lubis, "Konstitusionalisme dan Kehidupan Negara Hukum Indonesia, Suatu Tinjauan Konseptual Strategis" dalam Benny K. Harman (ed.), *Konstitusionalisme, Peran DPR dan Judicial Review*, YLBH dan Jarim, Jakarta: 1991, him. 59.
- ³ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions* (London, 1966), him. 15.
- ⁴ *Ibid.*
- ⁵ J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato* (Jakarta: 1988), him. 90.
- ⁶ *Ibid.* dial. 91.
- ⁷ J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli* (Jakarta, 2001), him. 179 pada catatan kaki.
- ⁸ G.H. Sabine, *Teori-teori Politik dan Sejarah Perkembangannya* (Jakarta, 1977), him. 93.
- ⁹ J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles ...op. cit.*, him. 193.
- ¹⁰ Hendra Nurtjahyo, *Filsafat Demokrasi* (Jakarta: 2006), him. 37.
- ¹¹ Soehino, *Ilmu Megara* (Yogyakarta, 1980), him. 156.
- ¹² J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles. . . op. cit.*, him. 184.
- ¹³ *Ibid.*, h/m. 185.
- ¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme* (Jakarta: 2004), him. 1.

- ¹⁵ Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern* (New York: 1966), him. 26.
- ¹⁶ *Ibid.*
- ¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan . . . op. cit.*, him. 2.
- ¹⁸ Astim Riyanto, *Teori Konstitusi* (Bandung: Yapemdo, 2000), him. 340.
- ¹⁹ *Ibid.bkn.* 341.
- ²⁰ C.F.Strong, *op. cit.*, hal. 24.
- ²¹ *Ibid.*
- ²² Rukmana Amanwinata, "Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam Pasal 28 UUD 1945," (Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung: 1996), him. 22.
- " Carl J. Friderich, *Constitutional Government and Democracy: 'Theory and Practice In Europe and America,'* Blaisdell Publishing Company, 1967, dalam Bambang Arumanadi dan Sunarto, *Konsepsi Negara Hukum Menurut UUD 1945*, IKIP Semarang Press, Semarang: 1966, him. 32.
- ²⁴ C.F.Strong, *op. cit.*, him. 20.
- ²⁵ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara* (Jakarta, 1988), hal. 123.
- ² Kranenburg dan Tk. B. *Seibaxoedin, Ilmu Negara Umum* (Jakarta: Prad-nyaParamita, 1986), him. 1.
- ²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: 2004), him. 29.
- ²⁸ Soetandyo Wignjosoebroto, "Konstitusi dan Konstitusionalisme" dalam *Ibid.*, him. 2.
- ²⁹ *Ibid.*
- ³⁰ Hendra Nurtjahyo, *op. cit.*, him. 42
- ³¹ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959* (Jakarta: 1995), him, 118.
- ³² *Ibid.*
- ³³ *Ibid.*
- ³⁴ Harmaily Ibrahim dan Moh. Kusnardi, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta, 1988), him. 74.
- ³⁵ *Ibid.* him. 72.
- ³⁶ Moh. Koesnoe, "Mengamati Konsep Hukum di dalam Masyarakat Kita," *Majalah Hukum Varia Peradilan* (Juni, 1994), him. 105.
- ³⁷ *Ibid.*
- ³⁸ K.C.Wheare, *Modern Constitution* (New York: 1966), him. 2.
James Bryce seperti ter kutip dari C.F.Strong, *op. cit.*, him. 11.

- ⁴⁰ *Ibid*, him. 1.
- ⁴¹ K.C. Wheare, *op. e/Y*.
Frances Russell dan Christine Locke, *English Law and Language* (London: 1992), him. 18.
- ⁴³ C.F.Strong, *o/?*. *cit*.
- ⁴⁴ J.G. Steenbeek seperti dikutip Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (Bandung: Alumni, 1986), him. 51.
- ⁴⁵ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara* (Bandung: 1995), him. 1.
- ⁴⁶ Dahlan Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Edisi Revisi (Jakarta: 2003), him. 63
- ⁴⁷ Sunarjati Hartono, *Apakah the Rule of Law Itu?* (Bandung: 1982), him. 3.
- ⁴⁸ Sjachran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum* (Bandung: 1986), him. 24.
- ⁴⁹ Arief Sidbarta, *Refleksi Tentang Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional*, (Bandung: 1999), him. 189.
- ⁵⁰ *Ibid*.
- ⁵¹ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara* (Jakarta: 1988), him. 143.
- ⁵² *Ibid*.
- ⁵³ *Ibid*, him. 144.
Ibid, him. 147.
Kobayashi seperti dikutip Adnan Buyung Nasution, *op. cit.*, him. 415. Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Nikmatul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi* (Jakarta: 2001), hal. 20. *Ibid*, him. 21.
Henc van Marseven dan Ger van der Tang, *Written Constitution, A Computerized Comparative Study* (New York: Oceana Publication, 1978), him. 3-4.
Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan . . . op. cit.*, him. 27-28. Sri Soemantri M.,
⁶⁰ *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (Bandung: Alumni, 1986), him. 7.
Bagir Manan, *Pertumbuhan. . . op. cit.*, him.7. Sri Soemantri, *op. cit.*, him. 2.

Bab 5

Kelemahan-Kelemahan

Dewan Perwakilan Daerah

Sebagai Lembaga Perwakilan dalam Struktur

Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia

Perkembangan Masyarakat dan Perubahan Konstitusi

Salah satu bentuk pergaulan hidup manusia adalah kehidupan berbangsa dan bernegara.¹ Kehidupan berbangsa dan bernegara dapat berjalan dengan tertib dan tentram hanya kalau ada kaidah atau norma yang menjadi pedoman atau tuntutan dalam berperilaku bagi rakyat. Norma-norma yang memberi tuntutan berperilaku itu disebut kaidah-kaidah sosial. Ada berbagai macam kaidah sosial yang terdapat dalam masyarakat dan salah satu bentuk kaidah sosial yang dimaksud adalah kaidah hukum sebagai subsistem kemasyarakatan.² Hukum diperlukan sebagai pedoman bertingkah laku yang akan menuntun manusia supaya bertingkah laku yang seharusnya dalam rangka kehidupan berbangsa dan bernegara. Norma-norma hukum itu ditegakkan oleh negara karena setiap perbuatan yang melanggar norma hukum akan dijatuhkan sanksi oleh negara.

Sebagai salah satu aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, norma hukum mempunyai hubungan yang sangat erat dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebab, dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara berpengaruh terhadap hukum demikian pula sebaliknya. Moh Koesnoe mengemukakan bahwa hukum memperhatikan semua perubahan pada masyarakat yang diaturnya. Dari itu, perubahan suatu keseimbangan pada suatu masyarakat dapat menimbulkan perubahan dalam dunia hukum.³ Dampak perubahan masyarakat terhadap perubahan hukum menurut Moh. Koesnoe berbeda-beda.⁴ Ada dinamika masyarakat

yang menimbulkan perubahan yang terbatas pada seperangkat kaidah hukum positif yang mengatur lembaga hukum tertentu. Ada dinamika masyarakat yang menimbulkan perubahan yang lebih luas dan mendasar yang mencakup perubahan hukum tertentu dalam rezim hukum positif tertentu. Bahkan, ada dinamika masyarakat yang dapat menimbulkan perubahan yang luas dan mendasar. Perubahan yang demikian menjangkau cita-cita hukum [*Sic!*] itu sendiri. Hal ini berarti perubahan alam cita hukum seluruhnya dan berarti perubahan di dalam penilaian mengenai kejadian-kejadian nyata di dalam masyarakat yang harus ditertibkan oleh hukum.⁵

Undang-undang dasar atau konstitusi adalah bagian dari tata hukum yang mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Bahkan, konstitusi dapat dikatakan sebagai bagian utama dari tata hukum. Sebagai bagian yang sangat penting dari tata hukum, konstitusi memiliki kedudukan khusus dalam tata hukum. Hans Kelsen mengatakan "...the constitution is the highest level within national law." (...konstitusi memiliki kedudukan tertinggi dalam tata hukum nasional).⁶ Sebagai landasan konstitusional negara, menurut Sri Soemantri, konstitusi atau undang-undang dasar biasanya mengatur hal-hal mengenai:

1. Jaminan adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia,
2. Susunan kekuasaan suatu negara yang mendasar dan
3. Pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang juga mendasar.⁷

Undang-undang dasar atau konstitusi adalah karya (produk) manusia. Sebagai produk manusia, undang-undang dasar atau konstitusi mencerminkan keadaan dan kondisi zamannya sehingga tidak luput dari kelemahan atau tidak sempurna. Sri Soemantri, mengemukakan bahwa undang-undang dasar merupakan produk dari masanya. Apa yang tercantum di dalamnya tidak dapat dilepas-kan dari kenyataan-kenyataan yang dialami serta dihayati oleh para penyusun serta pembentuknya.⁸ Senada dengan pendapat itu, K.C. Wheare juga mengemukakan "Constitutions, when they are framed and adopted, tend to reflect the dominant beliefs and interests, or some compromise between conflicting beliefs and interests, which are characteristic of the society at the time."⁹ (Konstitusi, ketika dirancang dan ditetapkan, cenderung mencerminkan kepercayaan dan kepentingan yang dominan, atau kompromi-kompromi antara kepercayaan dan kepentingan yang bertentangan, yang merupakan

karakteristik masyarakat pada masa itu).

Sri Soemantri lebih lanjut mengemukakan bahwa hal-hal yang dituangkan dalam undang-undang dasar atau materi-muatan konstitusi bersifat nisbi. Hal ini disebabkan tidak mutlaknya manusia.¹⁰ Sesuai dengan sifat yang nisbi itu, undang-undang dasar atau konstitusi memiliki kelemahan yang pada akhirnya akan tampak jika zaman berkembang. Maka, undang-undang dasar atau konstitusi harus dimungkinkan diubah supaya dapat menyesuaikan diri dengan kenyataan-kenyataan yang berkembang dalam masyarakat.¹¹ Jika tidak dapat diubah, undang-undang dasar atau konstitusi akan ketinggalan zaman. Undang-undang dasar yang demikian tidak dapat digunakan sebagai norma yang akan mengatur dan menjadi pedoman penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan perkataan lain, undang-undang dasar atau konstitusi yang baik adalah undang-undang dasar atau konstitusi yang memiliki derajat daya kelenturan (fleksibilitas) tertentu. Oleh sebab itu, dalam tiap undang-undang dasar atau konstitusi selalu ada pasal yang berkenaan dengan perubahan konstitusi atau undang-undang dasar. Sebagai contoh, prosedur perubahan konstitusi Indonesia diatur dalam Pasal 37 UUD 1945 sedangkan prosedur perubahan konstitusi AS diatur dalam Pasal V Konstitusi AS.

Ada beberapa aspek yang terkait dengan perubahan undang-undang dasar atau konstitusi yakni prosedur perubahan, mekanisme perubahan, sistem perubahan dan substansi atau materi undang-undang dasar atau konstitusi yang hendak diubah.¹² Menurut peneliti, keempat aspek itu sama pentingnya. Namun, yang sering menjadi bahan perdebatan adalah mengenai substansi atau materi undang-undang dasar atau konstitusi yang hendak diubah. Sebab, perubahan materi atau substansi undang-undang dasar atau konstitusi akan selalu berkaitan dengan hal-hal yang sangat penting seperti mengenai keberadaan dan kekuasaan lembaga-lembaga negara atau hak-hak warga negara.

Menurut peneliti ada beberapa hal penting yang terkait dengan perubahan substansi atau materi-muatan undang-undang dasar atau konstitusi. Hal-hal tersebut satu per satu akan diuraikan seperti di bawah ini.

Pertama, perlu ada alasan yang jelas untuk mengubah undang-undang dasar atau konstitusi. Undang-undang dasar atau kons-

titusi tidak perlu diubah karena alasan-alasan yang sepele atau karena keinginan dan kepentingan kekuatan politik dominan atau kelompok anggota masyarakat tertentu.

Kedua, perlu ada kesepakatan mengenai substansi atau materi-muatan undang-undang dasar atau konstitusi yang dapat dan yang tidak dapat diubah. Pembatasan mengenai materi-muatan undang-undang dasar atau konstitusi yang dapat diubah bertujuan untuk mencegahjangan sampai terjadi perubahan terhadap prinsip-prinsip yang berkenaan dengan negara yang sudah menjadi konsensus nasional ketika negara berdiri. Jika tidak dibatasi, perubahan undang-undang dasar atau konstitusi bisa saja menyentuh prinsip-prinsip dasar yang sudah merupakan konsensus nasional seperti prinsip negara hukum, demokrasi dan lain-lain yang sebenarnya tidak perlu diubah. Bahkan, jika tidak ada pembatasan mungkin saja timbul pikiran untuk mengubah filosofi negara. Pembatasan seperti ini misalnya terdapat dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 yang menetapkan bahwa bentuk negara kesatuan Republik Indonesia tidak dapat diubah. Hal yang disama juga terdapat dalam Pasal 89 ayat (5) Konstitusi Prancis yang antara lain mengatakan "The Republican form of government shall not be subject to amendment."(Bentuk pemerintahan Republik tidak dapat diubah.)

Ketiga, perlu ada kesepakatan mengenai titik tolak dalam mengubah substansi undang-undang dasar atau konstitusi supaya proses perubahan undang-undang dasar atau konstitusi berangkat dari pemahaman yang sama. Titik tolak penataan struktur organisasi negara adalah cita negara sebagai hakikat negara yang paling dalam yang memberi bentuk pada negara atau hakikat negara yang menetapkan bentuk negara.¹³ Jadi, konsep tentang negara atau cita negara (*staatsidee*) adalah pangkal dari pertumbuhan isi dan arah hukum negara selanjutnya.¹⁴

Cita negara mengandung seperangkat nilai dan nilai-nilai dalam cita negara dalam hakikatnya adalah asas hukum.¹⁵ Asas-asas hukum merupakan titik tolak pembentukan undang-undang atau hukum untuk selanjutnya.¹⁶ Asas-asas hukum adalah dasar tata kehidupan suatu bangsa, baik tata kehidupan kenegaraan (*political life*) maupun kehidupan kemasyarakatan (*social life*).¹⁷ Maka, jika undang-undang dasar atau konstitusi diubah, hasil perubahan itu tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan asas-asas hukum yang menjadi dasar undang-undang dasar atau konstitusi yang diubah. Jika perubahan itu menyimpang dari asas hukumnya, norma-norma undang-undang dasar

atau konstitusi hasil perubahan sesungguhnya tidak memiliki watak atau sifat normatif sehingga secara teknis tidak bersifat mengikat.

Keempat, perlu ada kesepakatan mengenai arah perubahan undang-undang dasar atau konstitusi. Arah yang harus dituju oleh perubahan undang-undang dasar atau konstitusi adalah tu-juan negara sebagai cita-cita bersama segenap bangsa. Semua pihak harus sepakat mengenai hal ini karena jika tidak, proses perubahan undang-undang dasar atau konstitusi akan bergulir ke arah yang lain. Tidak bisa dipungkiri, proses perubahan undang-undang dasar atau konstitusi adalah proses politik yang tidak bisa lepas dari tarik menarik kepentingan di antara kekuatan-kekuatan politik. Kekuatan politik yang dominan pada akhirnya akan rae-ntukan hasil perubahan undang-undang dasar atau konstitusi. Dalam kerangka demokrasi dan negara berdasar atas hukum yang konstitusional, perubahan undang-undang dasar atau konstitusi tidak dapat diputuskan semata-mata oleh kekuatan politik yang dominan. Keputusan politik yang demikian tidak memiliki landasan etis.¹⁸ Undang-undang dasar atau konstitusi bukan milik kekuatan politik tertentu atau sekelompok anggota masyarakat tetapi milik segenap bangsa. Oleh sebab itu, perubahan undang-undang dasar atau konstitusi harus melibatkan segenap komponcn bangsa. Hal ini berarti bahwa perubahan undang-undang dasar atau konstitusi tidak boleh bersifat elitis yaitu perubahan yang dilakukan oleh sekelompok orang. Akan tetapi, harus perubahan yang bersifat demokratis yaitu perubahan yang melibatkan segenap komponen bangsa supaya kepentingan dan aspirasi segenap bangsa terangkum dalam perubahan tersebut.¹⁹ Perubahan undang-undang dasar atau konstitusi yang melibatkan segenap komponen bangsa dengan demikian akan memiliki legitimasi sosiologis, politis, juridis dan etis yang kuat. Namun, kondisi ideal demikian tidak selalu tercapai.²⁰

Kelima, perlu ada penilaian terhadap hasil perubahan undang-undang dasar atau konstitusi untuk mengctahui apakah perubahan itu lebih baik atau tidak dari sebelumnya. Tidak ada jaminan hasil perubahan amandemen undang-undang dasar atau konstitusi akan lebih baik jika perubahan itu tidak didahului oleh kajian yang mendalam.²¹ Banyak pihak menilai hasil amandemen UUD 1945 adalah jelek. Bahkan, MPRsendirimerasa perlu membentukKomisi

Konstitusi yang ditugaskan untuk menilai hasil-hasil amandemen UUD 1945. Dalam hubungan ini, Bagir Manan mengemukakan bahwa tidak selalu ada kesejajaran antara gagasan (maksudnya tujuan amandemen —*pen.*) dengan realitas (maksudnya hasil amandemen —*pen.*)¹ Dengan kata lain, perubahan undang-undang dasar atau konstitusi mungkin saja menyimpang dari asas-asas hukum yang menjadi dasarnya dan dari tujuan negara yang menjadi pedoman arahnya. Pengkajian ini dimaksudkan sebagai suatu kajian ilmiah terhadap hasil-hasil perubahan UUD 1945. Secara khusus penelitian ini akan menyoroti kelemahan-kelemahan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia.

Gerakan Reformasi dan Amandemen UUD 1945

Perubahan Undang-undang Dasar 1945 secara formal pertama kali dilakukan pada tahun 1999 dan perubahan kedua, ketiga dan keempat menyusul kemudian. Secara keseluruhan UUD 1945 telah empat kali mengalami perubahan dari 1999 sampai dengan 2002. Perubahan dilakukan dengan amandemen karena naskah asli UUD 1945 tetap dipertahankan sedangkan pasal-pasal amandemen ditam-bahkan kepada undang-undang dasar asli. Perubahan undang-undang dasar atau konstitusi adalah hal yang lumrah dan alamiah. Thailand dan Filipina adalah negara Asia yang sudah beberapa kali mengalami perubahan undang-undang dasar atau konstitusi.²³

Tuntutan Perubahan UUD 1945 muncul dari dinamika masyarakat tahun 1998 yang disebut gerakan reformasi. Gerakan reformasi muncul karena masyarakat tidak puas terhadap penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara yang selama ini dianggap bersifat otoriter. Gerakan reformasi menghendaki perubahan ke arah bentuk kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis. Salah satu tuntutan reformasi dalam bidang ketatanegaraan adalah reformasi UUD 1945.²⁴ Sebab, UUD 1945 dinilai membuka jalan lahirnya pemerintahan yang otoriter.²⁵ Menurut Bagir Manan ada beberapa kelemahan UUD 1945 yang membuat konstitusi itu tidak berhasil berfungsi sebagai penjaga dan dasar pelaksanaan prinsip demokrasi, negara berdasar atas hukum, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.²⁶ Beberapa kelemahan UUD 1945 yang menjadi alasan UUD 1945 perlu diubah menurut Bagir Manan adalah:

1. Pertama, struktur UUD 1945 menempatkan dan memberikan kekuasaan yang besar terhadap pemegang kekuasaan eksekutif,
2. Kedua, struktur UUD 1945 tidak cukup memuat "*checks and balances* " antara cabang-cabang pemerintahan (lembaga negara) untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau suatu tindakan melampaui wewenang,
3. Ketiga, terdapat berbagai ketentuan yang tidak jelas (*vague*) yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan konstitusi,
4. Keempat, struktur UUD 1945 banyak mengatur ketentuan organik (undang-undang organik) tanpa disertai arahan tertentu materi muatan yang harus diikuti atau dipedomani,
5. Kelima, berkaitan dengan Penjelasan. Tidak ada kelaziman UUD memiliki Penjelasan resmi.²⁷

Perubahan UUD 1945 yang bersifat mendasar berkenaan dengan kedaulatan atau kekuasaan yang tertinggi. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen menyebutkan "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Hal ini berarti bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara Republik Indonesia berada di tangan rakyat tetapi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Sesudah amandemen, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Perubahan Ketiga menyebutkan "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar." Pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut ketentuan UUD 1945 mengandung arti bahwa kekuasaan negara diselenggarakan menurut ketentuan konstitusi.²⁸

Atas dasar ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen tersebut dapat disimpulkan bahwa setelah amandemen ter-jadi perubahan sistem pendistribusian kekuasaan negara. Sistem pendistribusian kekuasaan negara yang dianut sekarang adalah sistem pemisahan kekuasaan. Perubahan ini bersifat fundamental karena sekarang MPR tidak lagi berkedudukan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Jimly Asshidiqie mengemukakan "Perubahan prinsip yang mendasari bangunan Parlemen Indonesia berdasarkan Perubahan UUD 1945 berkembang dari anutan prinsip Supremasi Parlemen dan Pembagian Kekuasaan (*Distribution of Power*) ke Prinsip Pemisahan Kekuasaan (*Separation of Power*) dan *Checks and Balances*."²⁹

Sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of*

power) yang dianut UUD 1945 setelah amandemen, kedaulatan rakyat seperti diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dijalankan secara fungsional oleh lembaga-lembaga negara yang disebut dalam konstitusi.³⁰ Dalam sistem pemisahan kekuasaan yang horisontal, kekuasaan negara dipisahkan ke dalam fungsi-fungsi tertentu. Fungsi negara itu dapat diartikan sebagai tugas daripada organisasi negara untuk mana negara itu diadakan.³¹ Oleh karena itu, pembagian fungsi-fungsi kenegaraan akan terccrmin dalam lembaga-lembaga negara yang berkedudukan sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*).³²Jadi, prinsip persamaan derajat dan perimbangan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara merupakan prinsip yang bersifat primer dalam teori pemisahan kekuasaan.³³

Prinsip hubungan kekuasaan yang sederajat antara lembaga-lembaga negara ditujukan untuk mencapai maksud atau tujuan tertentu yaitu untuk menj alin kerj a sama dan untuk saling mengawasi dan mengimbangi di antara dua atau lebih lembaga-lembaga negara. Bentuk hubungan kerja sama atau saling mengawasi dan mengimbangi dapat terjadi dalam lingkungan kekuasaan yang berbeda misalnya antara kekuasaan legislatif dengan eksekutif. Namun, juga bisa terdapat dalam lingkungan kekuasaan tertentu misalnya dalam lingkungan kekuasaan legislatif. Penerapan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi dalam lingkungan kekuasaan legislatif lazimnya menghasilkan sistem perwakilan dua kamar (bikameral). Bentuk hubungan kekuasaan yang bersifat kerja sama atau saling mengawasi dan mengimbangi bertujuan untuk mencegah kemungkinan timbulnya berbagai dampak negatif seperti penyalahgunaan kekuasaan.³⁴

Dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat seperti disebut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bangsa Indonesia menerapkan sistem perwakilan bikameral. Sistem perwakilan bikameral itu dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 2 UUD 1945 Perubahan Keempat yang menyebutkan bahwa "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."

Sebagai lembaga perwakilan di samping DPR, DPD memiliki tugas dan wewenang yang diatur dalam Pasal 22D UUD 1945 yaitu:

1. dapat mengajukan RUU tertentu kepada DPR seperti RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, dan lain-lain,
2. ikut membahas RUU tertentu seperti RUU otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan lain-lain serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU pajak, pendidikan dan agama,
3. dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu seperti antara lain otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan lain-lain serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak-lanjuti.

Pembentukan DPD tidak terlepas dari tujuan-tujuan ideal yang hendak dicapai oleh bangsa Indonesia pada masa yang akan datang dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Tujuan-tujuan ideal tersebut lebih lanjut akan dipaparkan seperti diuraikan di bawah ini.

Tujuan pertama yaitu bahwa pembentukan DPD dimaksudkan untuk menampung dan mengakomodasikan kepentingan-kepentingan daerah dalam pengambilan keputusan di tingkat nasional.³⁵ Senada dengan pendapat di atas, Sri Soemantri mengungkapkan bahwa pembentukan DPD antara lain karena daerah ingin mendapat perhatian, diperhatikan identitasnya, jati dirinya, dan agar kepentingan-kepentingannya mendapat perhatian.³⁶ Sebab, selama Orde Baru, partisipasi dan kepentingan daerah tidak cukup mendapat perhatian dari pemerintah pusat dalam pengambilan keputusan di tingkat nasional sehingga daerah tidak dapat berkembang sesuai dengan potensinya.³⁷ Bahkan, pada masa orde baru, daerah menjadi tidak kreatif sehingga menjadi beban bagi pemerintah pusat karena segala sesuatu diatur oleh pemerintah pusat. Kehadiran DPD sebagai lembaga perwakilan kedaerahan diharapkan dapat menyalurkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam pengambilan keputusan kebijakan nasional.

Tujuan kedua yaitu bahwa pembentukan DPD dimaksudkan untuk melembagakan penyaluran kepentingan daerah dalam kebijakan nasional supaya ada kepastian bahwa aspirasi dan kepentingan daerah tercakup dalam kebijakan yang ditetapkan pusat. Oleh sebab itu, lahir gagasan untuk mengubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar (bikameral) yang melahirkan DPD.³⁸

Tujuan ketiga yaitu bahwa pembentukan DPD berfungsi untuk menjembatani pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan pemerintah pusat di daerah dan raengakomodasikan aspirasi masyarakat daerah.³⁹ Pembentukan DPD juga berfungsi sebagai sarana integrasi karena kehendak daerah untuk merdeka dapat dieliminir.⁴⁰

Tujuan keempat yaitu bahwa pembentukan DPD dimaksudkan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara.⁴¹ Sebab, selama ini keikutsertaan daerah dalam jalannya politik dan pengelolaan negara dirasakan sangat kurang.

Tujuan kelima yaitu bahwa pembentukan DPD merupakan suatu kebutuhan untuk mulai menerapkan sistem check and balance dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan mendorong demokratisasi.⁴² Sebab, dengan sistem yang berlangsung selama ini, dirasakan bahwa kekuasaan eksekutif sangat kuat sehingga tidak ada *check and balance* di antara lembaga-lembaga negara.

Tujuan keenam yaitu bahwa pembentukan DPD tidak lepas dari salah satu usaha untuk menghasilkan pemerintahan yang lebih demokratis.⁴³ Sebab, selama ini kemandirian daerah dirasakan sangat karena kuratnya pengaruh pemerintah pusat terhadap daerah.

Jika ditinjau dari latar belakang dasar pemikiran pembentukan DPD seperti dikemukakan di atas jelas dapat disimpulkan bahwa tujuan pembentukan DPD adalah tujuan yang baik. DPD diharapkan dapat memainkan peranan yang penting dalam penyelenggaraan negara Republik Indonesia yang berdasarkan prinsip negara hukum yang demokratis dan konstitusional. Akan tetapi, ternyata amandemen UUD 1945 yang sudah empat kali dilakukan belum menghasilkan struktur ketatanegaraan ideal yang dapat mendorong peningkatan penyelenggaraan negara yang sesuai dengan prinsip yang dikemukakan di atas. Sebab, UUD 1945 hasil amandemen ternyata memiliki banyak kelemahan. Salah satu kelemahan amandemen UUD 1945 tersebut berkenaan dengan keberadaan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah seperti akan diuraikan berikut ini.

Secara umum, kelemahan amandemen UUD 1945 tidak semata-mata bersifat teknis tetapi juga konsepsional dan mendasar. Bagir Manan misalnya mengemukakan bahwa "Dalam berbagai hal nampak pula kurangnya penguasaan konsep-konsep apalagi teori dasar suatu ketentuan konstitusi."⁴⁴ Komentar senada juga

dikemukakan Jimly Asshiddiqie bahwa banyak hal lain yang secara substantif perlu diperbaiki untuk kesempurnaan UUD.⁴⁵ Bahkan, MPR sendiri menganggap perlu membentuk Komisi Konstitusi yang akan memeriksa hasil perubahan UUD 1945. Pembentukan Komisi Konstitusi itu harus ditafsirkan sebagai pengakuan adanya kelemahan amandemen UUD 1945. Oleh sebab itu, muncul gagasan untuk kembali mengamandemen UUD 1945 dalam rangka restrukturisasi lembaga-lembaga negara dan kewenangannya dan DPD termasuk didalamnya. Usulan untuk mengamandemen kembali UUD 1945 itu ternyata tidak hanya muncul dari kelompok-kelompok anggota masyarakat di luar anggota DPD. Bahkan, kalangan anggota DPD juga mengajukan gagasan untuk mengamandemen kembali UUD 1945.⁴⁶

Beberapa Kelemahan DPD Sebagai Lembaga Perwakilan

Secara khusus, DPD memiliki beberapa kelemahan sebagai lembaga perwakilan daerah dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis. Untuk, membicarakan kelemahan-kelemahan DPD secara lebih terfokus, penulis akan membahasnya dari tiga sudut pandang atau perspektif yaitu:

1. kelemahan DPD dari segi kedudukan sebagai lembaga perwakilan daerah dalam hubungan dengan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat,
2. kelemahan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dari segi fungsi, tugas dan wewenangnya,
3. kelemahan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dari segi susunan keanggotaannya.

Kelemahan DPD Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah Dari Segi Kedudukannya

Sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, Indonesia menganut sistem perwakilan bikameral. DPR berkedudukan sebagai kamar pertama dan DPD sebagai kamar kedua. C.F.Strong mengatakan "...bicameralism is characteristic of most important states today."⁴⁷ ("...bikameralisme adalah karakteristik negara-negara yang paling penting dewasa ini.) Negara-negara lain yang berbentuk negara kesatuan seperti Indonesia yang menganut sistem bikameral adalah

Cile, Filipina, Paraguay.⁴⁸ Di lain pihak, negara-negara berbentuk federal yang menganut sistem bikameral antara lain adalah Amerika Serikat, Australia, Belanda, Inggris dan lain-lain.⁴⁹

Nik'matul Huda mengemukakan bahwa pada prinsipnya, kedua kamar majelis dalam sistem bikameral memiliki kedudukan yang sederajat. Satu sama lain tidak saling membawahi, baik secara politik maupun secara legislatif.⁵⁰ Artinya, dari perspektif sistem bikameral seharusnya kedudukan kedua kamar adalah sederajat. Jika kedudukan salah satu kamar lebih tinggi atau kekuasaannya lebih besar, keadaan demikian merupakan suatu bentuk penyimpangan dari maksud dan tujuan sistem perwakilan bikameral. Jika terjadi keadaan yang demikian dikhawatirkan akan muncul akibat-akibat negatif dalam hubungan kedua kamar perwakilan tersebut. Akan terjadi dominasi kekuasaan oleh salah satu kamar, jika kedudukan kedua kamar tersebut tidak sederajat. Kamar tersebut akan dapat melakukan berbagai macam tindakan yang tidak dapat dihalangi oleh kamar yang lain. Akibatnya, mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) di antara kedua kamar perwakilan akan macet. Padahal seperti dikemukakan oleh Maurice Duverger bahwa sistem perwakilan bikameral diadakan justru untuk mewujudkan pengawasan timbal-balik di antara kedua kamar supaya tidak terjadi penyalahgunaan yang dilakukan oleh salah satu kamar.⁵¹

Secara ideal, sesuai dengan teori sistem perwakilan bikameral yang dikemukakan Nik'matul Huda di atas, kedudukan DPD seharusnya adalah sederajat dengan DPR supaya keduanya dapat saling mengawasi dan mengimbang seperti dikemukakan oleh Maurice Duverger. Akan tetapi, dalam sistem bikameral Indonesia, kedudukan DPD dan DPR ternyata tidak demikian. Kedudukan DPD berbeda dengan DPR meskipun keduanya berfungsi sebagai lembaga perwakilan. DPD sebagai perwakilan daerah dan DPR sebagai perwakilan rakyat secara keseluruhan.

Kedudukan sesuatu selalu berkenaan dengan tempat sesuatu itu dalam suatu struktur yang tertentu. Kedudukan DPD dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia harus dilihat dalam kaitan dengan kedudukan lembaga negara yang lain khususnya dengan DPR karena keduanya sebagai lembaga perwakilan.⁵² Dari perspektif teori konstitusi, kedudukan lembaga-lembaga negara seperti DPD seharusnya diatur dalam UUD 1945 sebagai

landasan konstitusional negara Republik Indonesia. Akan tetapi, kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah ternyata tidak diatur dalam UUD 1945. Pasal 22C UUD 1945 amandemen ketiga menyebutkan bahwa "Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang." Dari ketentuan di atas, dapat diketahui bahwa UUD 1945 ternyata tidak mengatur kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Pembentuk undang-undang dasar menghendaki kedudukan DPD diatur oleh pembentuk undang-undang. Pembentuk UUD 1945 beranggapan bahwa pengaturan mengenai hal itu sebaiknya diserahkan kepada pembentuk undang-undang. Pembentuk undang-undang adalah DPR seperti disebut dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 amandemen kesatu bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang." Untuk memenuhi perintah Pasal 22C 1945 tersebut DPR menetapkan UU Nomor 22 Tahun 2003. Dalam Pasal 40 UU Nomor 22 Tahun 2003 disebutkan bahwa "DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara."

Kedudukan lembaga-lembaga negara termasuk DPD seharusnya diatur dalam UUD 1945 sebagai landasan konstitusional negara Republik Indonesia. Akan tetapi, pembentuk UUD 1945 menyerahkan pengaturan mengenai hal itu kepada pembentuk undang-undang. Hal ini berarti bahwa kedudukan dan susunan DPD sepenuhnya akan ditentukan oleh DPR sesuai dengan kewenangannya sebagai pembentuk undang-undang. Jika bertitik tolak dari ketentuan pasal di atas jelas bahwa "nasib" DPD itu sepenuhnya bergantung kepada DPR. Dengan demikian, DPD sebagai lembaga perwakilan daerah sesungguhnya merupakan lembaga perwakilan yang tidak otonom karena kedudukan dan susunannya diatur oleh lembaga negara yang lain yakni DPR. Apakah dapat dikatakan bahwa kedudukan DPD dan DPR sederajat sedangkan kewenangan untuk menentukan kedudukan dan susunan DPD berada di tangan DPR?

Dari segi teori konstitusi, pengaturan kedudukan dan susunan suatu lembaga negara oleh lembaga negara yang lain adalah suatu hal yang tidak lazim. Apalagi kalau kewenangan lembaga yang akan diatur berkaitan erat dengan kewenangan lembaga yang mengaturnya. Kedudukan, susunan dan kewenangan lembaga negara adalah sesuatu hal yang bersifat mendasar bagi negara. Menurut

teori konstitusi, semua hal yang bersifat mendasar seperti susunan ketatanegaraan, kedudukan, tugas, wewenang dan susunan ke-anggotaan lembaga-lembaga lembaga negara selayaknya dite-tapkan dalam konstitusi. Dalam suatu negara yang mengenal undang-undang dasar seperti Indonesia, segenap hal yang bersifat mendasar yang disebut di atas seharusnya ditetapkan dalam undang-undang dasar oleh pembentuk undang-undang dasar. Oleh sebab itu, Sri Soemantri mengatakan bahwa salah satu materi-muatan yang diatur dalam undang-undang dasar atau konstitusi adalah pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang bersifat mendasar.⁵³

Pengaturan kedudukan, susunan dan lembaga-lembaga negara dalam suatu undang-undang dasar diharapkan akan lebih baik menurut ukuran teknis maupun ukuran tujuan politis yaitu tujuan negara.⁵⁴ Jika pembentukan kedudukan dan susunan suatu lembaga negara ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah kedudukannya daripada undang-undang, nilai ke-pastian hukumnya tidak begitu kuat karena peraturan perundang-undangan itu akan mudah berubah-ubah. Kemudahan untuk melakukan perubahan terhadap peraturan perundang-undangan akan rentan terhadap pengaruh kepentingan-kepentingan dan pertimbangan-pertimbangan kekuatan politik tertentu. Dengan demikian akan sulit untuk membentuk suatu susunan organisasi negara yang sesuai dengan tujuan negara yang sudah disepakati bersama dan kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan akan sulit pula dicegah.

Kelemahan DPD Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah Dari Segi Fungsi, Tugas dan Wewenangnya

Kedudukan (status) adalah erat kaitannya dengan fungsi karena fungsi dari sesuatu akan ditentukan oleh kedudukan sesuatu itu.⁵⁵ Jika bertolak dari pendapat di atas, hal yang sama dapat dikemukakan bahwa fungsi DPD sangat erat kaitannya dengan kedudukan DPD karena fungsi DPD akan ditentukan oleh kedudukan DPD.

Sebagaimana diuraikan di atas, kedudukan DPD ternyata tidak sederajat dengan DPR meskipun keduanya adalah lembaga perwakilan. Maka, mudah dipahami jika akibat kedudukan yang tidak sederajat akan berdampak terhadap fungsi DPD sebagai

lembaga perwakilan daerah. Dengan kata lain, kedudukan yang tidak sederajat antara DPD dengan DPR seperti dikemukakan di atas mengakibatkan fungsi DPD juga tidak sederajat dengan fungsi DPR meskipun keduanya merupakan lembaga perwakilan.

Fungsi DPD sebagai lembaga perwakilan daerah diatur dalam Pasal 41 UU Nomor 22 Tahun 2003 yang menyebutkan bahwa "Dewan Perwakilan Daerah mempunyai fungsi:

- (a) pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu, dan
- (b) pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu."

Sri Soemantri mengemukakan bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 41 UU Nomor 22 Tahun 2003, fungsi DPD dibagi atas:

1. fungsi legislasi,
2. fungsi pertimbangan dan
3. fungsi pengawasan.⁵⁶

Pengaturan ketiga fungsi DPD sebagai lembaga perwakilan daerah seperti ditetapkan dalam undang-undang ternyata memiliki beberapa kelemahan. Uraian mengenai kelemahan ketiga fungsi DPD tersebut di atas sekaligus akan dibicarakan dalam hubungan dengan tugas dan wewenang DPD. Sebab, fungsi dengan tugas dan wewenang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Dewa Gde Palaguna mengemukakan bahwa fungsi sesuatu dapat berjalan jika sesuatu itu diberi sejumlah wewenang dan tugas.⁵⁷

Kelemahan DPD Dari Segi Fungsi Legislatif

Fungsi DPD di bidang legislasi seperti diatur dalam Pasal 41 ayat (a) UU Nomor 22 Tahun 2003 dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) macam yaitu :

1. mengajukan usul atas rancangan undang-undang tertentu kepada DPR,
2. dapat ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang tertentu,

Fungsi legislatif adalah fungsi utama suatu lembaga perwakilan.⁵⁸ Fungsi legislatif adalah fungsi lembaga perwakilan dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan pembentukan undang-undang disebut juga kekuasaan legislatif. C.F. Strong mengemukakan "The legislature is that department of government concerned with the making law..."⁵⁹ (Badan

legislatif adalah cabang pemerintahan yang berkenaan dengan pembentukan undang-undang...) Dalam bahasa Hans Kelsen "Legislation (legis latio of Roman Law) is the creation of laws (leges)."⁶⁰ (Kekuasaan legislatif (istilah *legis latio* berasal dari hukum Romawi) adalah kekuasaan pembentukan hukum (*leges*)). C.F.Strong selanjutnya mengemukakan "In modern constitutional states the legislative power is in the hands of legislature consisting, as a rule, of two houses, one or both of which may be elected by the people."⁶¹ (Dalam negara konstitusional modern, kekuasaan legislatif berada di tangan badan legislatif yang terdiri atas dua kamar yang salah satu atau keduanya dipilih oleh rakyat.) Badan legislatif itu disebut juga sebagai badan perwakilan rakyat. Oleh sebab itu, Arbi Sanit mengemukakan bahwa keberadaan badan perwakilan rakyat sebagai badan pembentuk undang-undang adalah ciri suatu negara de-mokrasi modern.⁶²

Sebagai badan pembentuk undang-undang, Arbi Sanit selanjutnya mengatakan bahwa badan legislatif menunjukkan bahwa dirinya merupakan wakil rakyat dengan memasukkan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya ke dalam pasal-pasal undang-undang yang dihasilkan.⁶³ Dengan kata lain, lembaga perwakilan bertugas menyerap aspirasi dan kepentingan rakyat untuk kemudian diterjemahkan ke dalam undang-undang yang dibuatnya. Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa undang-undang yang dibuat oleh badan perwakilan rakyat akan mencerminkan aspirasi dan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Akan tetapi, lembaga perwakilan sebagai badan pembentuk undang-undang dapat melakukan fungsi untuk menyerap aspirasi dan kepentingan rakyat hanya apabila lembaga perwakilan memiliki wewenang legislatif yang seutuhnya. Artinya, lembaga perwakilan memiliki wewenang untuk mengusulkan rancangan undang-undang, membahas rancangan undang-undang, memberikan pertimbangan dan akhirnya ikut memutuskan atau mengesahkan rancangan undang-undang tersebut.

DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam struktur ke-tatanegaraan Republik Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis ternyata tidak memiliki fungsi, tugas dan wewenang legislatif yang utuh seperti lazimnya suatu lembaga perwakilan

seperti dikemukakan di atas. Fungsi legislasi DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam struktur ketatanegaraan Indonesia sangat dibatasi UUD 1945 maupun undang-undang. Keterbatasan fungsi legislasi DPD tidak hanya berkenaan dengan luas cakupan kewenangan legislasi mengenai objek yang hendak dilalui juga berkenaan dengan derajat keterlibatan DPD dalam proses pelaksanaan fungsi legislasi tersebut. Hal itu akan tampak dengan jelas dari uraian berikut ini.

Bidang-bidang yang termasuk dalam cakupan fungsi, tugas dan wewenang legislasi DPD adalah sangat terbatas. Menurut konsultasi, DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang hanya berkenaan dengan bidang-bidang tertentu. DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang hanya yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penghapusan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan lain-lain. Di luar bidang itu, DPD sama sekali tidak memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Hal itu diatur dalam Pasal 42 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 yang menyebutkan:

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.

Sesuai dengan Pasal 42 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 di atas, DPD dapat mengajukan suatu rancangan undang-undang tertentu kepada DPR. Apa artinya dapat mengajukan rancangan undang-undang tertentu kepada DPR? Artinya, DPD berhak mengusulkan suatu rancangan undang-undang di bidang tertentu kepada DPR. Akan tetapi, dalam hal ini bisa terjadi kemungkinan-kemungkinan sebagai berikut.

Kemungkinan pertama, rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD tidak dibahas oleh DPR karena tidak sesuai dengan kepentingan-kepentingan DPR atau karena alasan lain. Dalam hal ini DPD sama sekali tidak dapat berbuat apapun. Apalagi DPD tidak memiliki kewenangan untuk memaksa DPR supaya sungguh-sungguh membahas rancangan undang-undang yang diajukan DPD seperti misalnya hak veto atas rancangan undang-undang.

Kemungkinan kedua, rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD dibahas oleh DPR. Jika kemungkinan kedua ini yang terjadi berarti bahwa DPD akan diundang oleh DPR untuk membahas rancangan undang-undang tersebut. Hal itu diatur dalam Pasal 42 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2003 yang menyebutkan bahwa "DPD mengusulkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada DPR dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR." Ketentuan ini berkaitan dengan erat dengan fungsi legislasi DPR yang diatur dalam Pasal 26 ayat (1) huruf (c) UU Nomor 22 Tahun 2003 yang menyebutkan bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan."

Masukan-masukan yang disampaikan DPD sebagai wujud ke-ikutsertaannya dalam pembahasan rancangan undang-undang tersebut bersifat tidak mengikat DPR sehingga sewaktu-waktu bisa saja dikesampingkan oleh DPR. Rancangan undang-undang yang sudah dibahas DPR dengan DPD kemudian akan dibahas oleh DPR bersama dengan Presiden. Pasal 42 ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 2003 menyebutkan bahwa "Pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sebelum DPR membahas rancangan undang-undang dimaksud pada ayat (1) dengan pemerintah."

Ketika terjadi pembahasan rancangan undang-undang antara DPR dengan Presiden, bisa saja masukan-masukan yang disampaikan DPD diabaikan sama sekali. Jika hal itu terjadi berarti bahwa masukan-masukan dari DPD menjadi tidak ada manfaatnya. Dengan demikian, keputusan terakhir yang menentukan nasib rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD tetap berada di tangan DPR. Dengan kata lain, sekalipun DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang tertentu kepada DPR sesuai dengan ketentuan Pasal 42 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 tetapi DPD tidak dapat berbuat apa-apa jika DPR tidak mau membahasnya. Di samping itu, undang-undang juga tidak mengatur hal-hal apa saja yang dapat dilakukan DPR terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD seperti misalnya DPR dapat menyetujui atau menolak rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD. DPR memiliki kewenangan yang sangat luas berkenaan dengan

rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD. Maka, bisa saja rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD tidak dibahas atau sama sekali diubah oleh DPR sesuai dengan pertimbangan dan kepentingan DPR. Dalam hal ini, DPD juga tidak dapat berbuat apa apa. Jadi, sekalipun DPD memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang tertentu kepada DPR tetapi kewenangan itu tidak memiliki makna. Oleh sebab itu, DPD sebagai lembaga perwakilan daerah tidak dapat mengaktualisasikan dirinya sebagai lembaga yang akan menyalurkan aspirasi dan kepentingan masyarakat daerah untuk kemudian dituangkan dalam peraturan perundang-undangan seperti telah dikemukakan oleh Arbi Sank pada bagian terdahulu.

Kewenangan DPD yang sangat terbatas dalam hal pengajuan rancangan undang-undang tertentu kepada DPR seolah-olah menempatkan DPD hanya sebagai partisipan dalam pembentukan undang-undang. Jadi, berdasarkan Pasal 42 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 dapat disimpulkan bahwa DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam membentuk undang-undang (sekalipun di bidang yang berkaitan dengan masalah daerah).⁶⁴ Oleh sebab itu Bagir Manan mengatakan bahwa dengan demikian, DPD tidak mempunyai hak inisiatif mandiri dalam pembuatan undang-undang.⁶⁵ Pada hal sebagaimana dikemukakan Sri Soemantri:

"Dalam sistem dua kamar murni kedua kamar harus diberi tugas dan wewenang menetapkan undang-undang. Artinya, setiap rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (sebagai Majelis Rendah) harus dibahas lebih lanjut dalam kamar kedua (sebagai Majelis tinggi). Majelis Tinggi ini kemudian memutuskan menerima seluruhnya atau menolak seluruhnya rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR."⁶⁶

Selain berwenang mengajukan rancangan undang-undang tertentu kepada DPR seperti dipaparkan di atas, ada wewenang legislasi DPD yang lain yaitu ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan bidang-bidang tertentu. Dalam Pasal 43 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 selanjutnya disebutkan bahwa:

DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan de-

ngan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah.

Dalam Pasal 43 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2003 selanjutnya disebutkan bahwa "DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPR." Pandangan, pendapat dan tanggapan yang dikemukakan oleh DPD menurut Pasal 43 ayat (4) UU Nomor 22 Tahun 2003 akan dijadikan sebagai masukan dalam pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.

Ketentuan Pasal 43 UU Nomor 22 Tahun 2003 di atas sepintas lalu memberikan kesan seolah-olah DPD memiliki peranan yang penting dalam pembentukan undang-undang karena ikut membahas rancangan undang-undang. Namun, keterlibatan DPD dalam pembahasan rancangan undang-undang dibatasi oleh Tata Tertib DPR. DPD ikut membahas rancangan undang-undang hanya sampai pada Pembicaraan Tingkat I yang bersifat pemandangan umum. Akan tetapi, pada saat pembicaraan terakhir yakni untuk mengambil keputusan, sama sekali DPD tidak ikut serta. Dalam hal ini tampak jelas bahwa kedudukan DPD sama sekali tidak sejajar dengan DPR sekalipun keduanya merupakan lembaga perwakilan dengan kepentingan rakyat yang diwakili berbeda.

Dalam hubungan ini adalah tepat apa yang dikemukakan oleh Solly Lubis bahwa akhirnya diketahui tidak adanya posisi *equal*, tetapi *inequality* (ketidaksetaraan)-lah yang ada antara DPD itu dengan DPR. Dengan kata lain, posisinya DPD lebih *subordinated* bukan *coordinated* dengan DPR.⁶⁷ Dengan cara pengungkapan lain, Jimly Asshiddiqie mengemukakan "DPD berfungsi sebagai 'ko-pembahas' yang dalam hal ini tentulah dimaksud 'ikut membahas' RUU dalam sidang DPR di mana RUU yang bersangkutan dibahas bersama oleh DPR dan President⁸ Dengan demikian, DPD ikut membahas suatu RUU dalam sidang DPR." Suatu hal yang tidak lazim dalam sistem perwakilan bikameral. Menurut logika akal sehat, sebagai lembaga perwakilan daerah, DPD seharusnya ikut menyetujui rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi atau kepentingan daerah.

Ketidaksejajaran kedudukan DPD dengan DPR seperti dikemukakan di atas akan menimbulkan dampak negatif terhadap proses penyerapan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang akan dituangkan ke dalam

pasal-pasal undang-undang yang dibuat oleh DPR. Lembaga perwakilan sebagai badan legislatif seharusnya menunjukkan dirinya sebagai wakil rakyat dengan memasukkan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya ke dalam pasal-pasal undang-undang yang dihasilkannya.⁶⁹ Akan tetapi, ketidakterlibatan DPD dalam pengambil keputusan atas rancangan undang-undang secara teoretis akan mengakibatkan aspirasi dan kepentingan masyarakat daerah tidak terscrap ke dalam pasal-pasal undang-undang yang dihasilkan oleh DPR. Dengan perkataan lain, kepentingan dan aspirasi masyarakat daerah menjadi tidak terscrap dalam kebijakan nasional karena peranan DPD dalam pembentukan undang-undang sangat lemah.

Susunan kekuasaan DPD seperti sekarang ini membuat DPD tidak akan dapat berbuat banyak dalam meningkatkan penyelenggaraan kehidupan bernegara yang lebih demokratis sebagai salah satu tujuan pembentukan DPD.⁷⁰ Sebab, DPD tidak akan dapat berfungsi sebagai lembaga penyeimbang bagi DPR dalam pembentukan undang-undang. Dengan perkataan lain, pasca amandemen UUD 1945, ada dominasi kekuasaan DPR dalam hal pembentukan undang-undang dalam struktur kctatanegaraan Indonesia. Akibatnya, DPR dapat membuat undang-undang apapun asal disetujui Presiden dan tidak bertentangan dengan UUD 1945 tanpa hambatan dari DPD.

Keadaan seperti dikemukakan di atas jelas tidak sesuai dengan tujuan awal pembentukan DPD. Seperti dikemukakan Jimly Ashidiqqic bahwa DPD dibentuk untuk menampung dan mengakomodasikan kepentingan-kepentingan daerah dalam pengambilan keputusan nasional tidak tercapai.⁷¹ Demikian pula tujuan lain pembentukan DPD seperti dikemukakan Bagir Manan yaitu untuk meningkatkan peran daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara otomatis juga tidak tercapai.⁷²

Apakah DPD ikut membahas rancangan undang-undang di luar bidang-bidang yang disebut dalam Pasal 43 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003? Di luar bidang-bidang yang disebut dalam Pasal 43 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003, DPD sama sekali tidak memiliki kewenangan legislatif sekalipun hanya untuk ikut membahas rancangan undang-undang. Istilah "ikut serta" membahas rancangan undang-undang yang hanya berkenaan dengan kepentingan daerah semakin memperjelas bahwa DPD tidak memiliki fungsi legislatif yang penting. Hal ini hampir sama dengan istilah "dapat mengajukan

rancangan undang-undang" yang digunakan dalam Pasal 42 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 yang artinya DPD sama sekali tidak memiliki "*originalpower*" dalam pembentukan undang-undang atau kekuasaan legislatif lain.⁷³

Menurut Bagir Manan, keberadaan DPD sebagai lembaga perwakil-an daerah yang hampir tidak memiliki wewenang dalam bidang legislasi adalah suatu kekeliruan.⁷⁴ Pangkal kekeliruan itu menurut Bagir Manan ada pada Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 karena ketentuan ini dibuat sebelum ada DPD. Bagir Manan melihat ada kekeliruan yang lain dalam sistem dua kamar Indonesia yaitu bahwa wewenang inisiatif pembentukan undang-undang semestinya ada pada wadah tempat DPR dan DPD bernaung, bukan pada masing-masing badan.⁷⁵ Artinya, menurut Bagir Manan, kewenangan pembentukan undang-undang itu sebenarnya bukan berada pada DPR atau DPD tetapi pada MPR sebagai wadah tempat DPR dan DPD bernaung. Hal ini misalnya dapat dibandingkan dengan kewenangan Kongres dalam membentuk undang-undang dalam sistem perwakilan bikameral Amerika Serikat. Maka, Bagir Manan mengemukakan bahwa tidak berlebihan kalau DPD menjadi semacam biro perancang undang-undang DPR.⁷⁶ Kritik senada juga dilontarkan Solly Lubis dengan menyatakan bahwa banyak suara yang menuding hasil amandemen menunjukkan betapa lemahnya kedudukan dan peran (posisi dan fungsi) DPD dibandingkan dengan DPR.⁷⁷ Dalam hubungan ini, Jimly Asshiddiqie mengemukakan:

DPR dan DPD mencerminkan sistem bikameral yang tidak sempurna atau biasa juga disebut bikameral yang sederhana atau lunak (*soft bicameralism*). Bahkan keberadaan MPR, DPR dan DPD itu dapat pula disebut sebagai bangunan parlemen unikameral yang tidak murni, karena pada pokoknya fungsi legislasi berada di tangan DPR tetapi disampingnya ada DPD yang juga menjadi tugas sebagai "partner in legislation."⁷⁸

Di negara-negara sistem bikameral yang bersifat *strong bicameralism*, kamar kedua seperti DPD lazimnya memiliki peran yang penting dalam pembentukan undang-undang. Senat Amerika Serikat misalnya dikategorikan mempunyai kekuasaan yang kuat karena mempunyai hak mengusulkan rancangan undang-undang dan juga mempunyai hak veto atas rancangan undang-undang.⁷⁹ Hak dan kewenangan tersebut dapat digunakan Senat untuk mengawasi dan mengimbangi tindakan House of

Representative (DPR AS) sehingga ada mekanisme saling mengawasi di antara kedua kamar tersebut. Dengan adanya mekanisme pengawasan, hal-hal yang tidak dikhendaki seperti penyalahgunaan kekuasaan dapat dicegah. Oleh sebab itu, Maurice Duverger mengemukakan bahwa menurut penganjur-penganjurnya, sistem ini (maksudnya sistem bikameral —*pen.*) baik karena menjamin pengawasan timbal-balik antara kedua-dua dewan yang satu mengimbangi kalau yang lain menyimpang.⁸⁰ Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dalam sistem bikameral struktur kekuasaan legislatif harus bersifat demokratis dalam arti tidak ada dominasi kekuasaan oleh satu kamar (lembaga) supaya ada mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi di antara kedua kamar tersebut.

Kalau ditinjau dari latar belakang pemikiran pembentukan DPD seperti telah dikemukakan pada bagian sebelumnya yakni antara lain untuk meningkatkan kehidupan bernegara yang lebih demokratis, sistem perwakilan bikameral Indonesia seharusnya adalah bersifat "*strong bicameralism*." Dalam sistem bikameralisme yang kuat ini, DPD diharapkan dapat memainkan peranan yang penting untuk mengawasi dan mengimbangi DPR. Maka, keberadaan DPD sebagai kamar kedua seperti sekarang ini yang tidak memiliki wewenang untuk mengawasi dan mengimbangi DPR sesungguhnya tidak se-suai dengan maksud dan tujuan pembentukan DPD. Oleh sebab itu, dalam sistem bikameral Indonesia sekarang ini mekanisme "*checks and balances*" sama sekali tidak berjalan. Jadi, setelah amandemen UUD 1945 prinsip "*checks and balances*" dalam lingkup kekuasaan legislatif antara DPR dan DPD sama sekali tidak berjalan karena ada kepincangan antara kekuasaan DPR dan DPD.

Kelemahan DPD dari Segi Fungsi Pertimbangan

Kewenangan DPD untuk memberikan pertimbangan atas suatu rancangan undang-undang diatur dalam Pasal 44 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 yang menyebutkan bahwa "DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama." Selanjutnya dalam Pasal 44 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2003 disebutkan bahwa "Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan

pemerintah." Pertimbangan-pertimbangan DPD tersebut menurut Pasal 44 ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 2003 akan dijadikan sebagai bahan masukan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah. Akan tetapi, bagaimanapun juga, pertimbangan-pertimbangan DPD tersebut sifatnya tidak mengikat sehingga dapat saja diabaikan pada saat DPR melakukan pembahasan dengan pemerintah.

Selain sifat pertimbangan DPD yang tidak mengikat seperti di-paparkan di atas, makna ketentuan pasal-pasal yang dikemukakan di atas jelas yaitu bahwa fungsi pertimbangan yang dimiliki oleh DPD adalah bersifat terbatas yaitu hanya berkenaan dengan rancangan undang-undang di bidang APBN, pajak, pendidikan dan agama. Artinya, DPD tidak dapat memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang di luar hal-hal yang disebutkan di atas. Bagir Manan mengemukakan bahwa ketentuan ini merupakan bagian yang melemahkan karena DPD hanya dapat memberi pertimbangan kepada DPR mengenai rancangan undang-undang APBN, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.⁸¹ Bagir Manan selanjutnya mengemukakan bahwa DPD seharusnya juga berwenang untuk mengambil keputusan di bidang-bidang tersebut karena pajak, pendidikan dan agama tidak saja menyangkut politik negara tetapi juga kepentingan daerah.⁸² Namun kenyataannya, DPD tidak ikut mengambil keputusan atas rancangan undang-undang tersebut. Oleh sebab itu, ada yang mensinyalir bahwa DPD tak lebih sebagai aksesori demokrasi dalam sistem perwakilan.⁸³

Ada kewenangan lain untuk memberikan pertimbangan yang dimiliki oleh DPD yaitu pemberian pertimbangan dalam rangka pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangan DPD ini berhubungan dengan Pasal 26 ayat (1) huruf (h) UU Nomor 22 Tahun 2003 yang menyebutkan bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai tugas dan wewenang memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah." Dalam Pasal 45 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 selanjutnya disebutkan bahwa "DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan." Kewenangan ini tidak termasuk dalam fungsi legislasi tertentu seperti dimaksud Pasal 41 UU Nomor 22 Tahun 2003. Oleh sebab itu, berbeda dari pertimbangan yang dimaksud Pasal 44 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 yang diutarakan di atas.

Kelemahan DPD dari Segi Fungsi Pengawasan

Fungsi ketiga DPD sebagai lembaga perwakilan menurut Pasal 41 UU Nomor 22 Tahun 2003 adalah melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang oleh badan perwakilan adalah konsekuensi logis dari undang-undang yang ditetapkan oleh badan perwakilan itu. 84 Pengawasan oleh lembaga perwakilan itu sendiri sesungguhnya merupakan konsekuensi dari kekuasaan rakyat yang dijalankan oleh lembaga perwakilan.⁸⁵

Kewenangan DPD dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu diatur dalam Pasal 46 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 yang menyebutkan bahwa "DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama." Selanjutnya, menurut Pasal 46 ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 2003 "Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti."

Pengaturan fungsi pengawasan DPD seperti diuraikan di atas, menurut penulis ada dua macam kelemahannya. Kelemahan pertama berkaitan dengan luas cakupan wewenang DPD yang sempit mengenai pelaksanaan undang-undang yang dapat diawasi oleh DPD. Kelemahan kedua berkaitan dengan ketiadaan wewenang DPD yang bersifat mandiri untuk menindaklanjuti hasil yang telah dilakukan oleh DPD.

Ruang lingkup tugas dan wewenang DPD dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan seperti dikemukakan di atas menurut penulis adalah sangat terbatas. Sebab, DPD hanya dapat mengawasi pelaksanaan undang-undang yang tertentu saja. Pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang di luar undang-undang yang sudah tertentu itu sama sekali DPD tidak memiliki wewenang.

Kedua, DPD tidak memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan yang dianggap perlu untuk menindaklanjuti hasil-hasil pengawasan yang dilakukannya. Artinya, DPD tidak memiliki wewenang untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu untuk merealisasikan hasil-hasil pengawasan yang dilakukannya. Jadi, bisa saja DPD melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu untuk kemudian dilaporkan kepada DPR. Akan tetapi, DPD tidak dapat berbuat apapun jika DPR

memutuskan untuk tidak menindaklanjuti hasil pengawasan tersebut. DPD tidak memiliki "senjata" politik yang dapat memaksa DPR untuk menindaklanjuti hasil pengawasan DPD. Kewenangan untuk menindaklanjuti hasil pengawasan yang dilakukan DPD ada di tangan DPR seperti diatur dalam Pasal 26 ayat (1) huruf (g) UU Nomor 22 tahun 2003 yang menyebutkan bahwa:

"Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai tugas dan wewenang membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama."

Dengan pembatasan kewenangan pengawasan seperti itu mus-tahil DPD dapat berperan dalam meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara yang menurut Bagir Manan selama ini sangat dirasakan kurang.⁸⁶ Jadi, rumusan pembatasan kewenangan DPD dalam bidang pengawasan seperti dikemukakan di atas menurut penulis adalah tidak tepat karena tidak sesuai dengan tujuan pembentukan DPD. Hal itu dapat menimbulkan dampak negatif terhadap penyelenggaraan negara secara keseluruhan yang didasarkan atas dengan prinsip-prinsip yang sudah disepakati bersama seperti prinsip demokrasi, negara hukum, pemisahan kekuasaan, dan lain-lain sebagainya.

Atas dasar pembahasan yang dikemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam sistem bikameral Indonesia adalah lemah. Sebaliknya, DPR tampil menjadi lembaga perwakilan yang dominan (*supreme body*) dengan kewenangan yang sangat besar. Sebelum amandemen, MPR disebut sebagai "*supreme body*" tetapi setelah amandemen tidak salah kalau DPR disebut "*supreme body*." Kelemahan DPD dari segi kedudukan dan wewenang tentu saja akan berdampak terhadap peranan DPD. Anggota Kelompok DPD di MPR mengakui bahwa "Posisi politik DPD sebagai suatu lembaga yang lahir dengan wewenang terbatas menjadikan DPD tidak dapat muncul sebagai sebuah kekuatan politik yang signifikan."⁸⁷ Posisi politik DPD yang lemah seperti dikemukakan di atas menimbulkan akibat negatif yang lebih jauh terhadap segi-segi penyelenggaraan negara seperti terhadap mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi dalam rangka sistem pemisahan kekuasaan. Menurut Hendra Nurtjahjo, penerapan

checks yang terbatas ini tidak dapat merealisasikan balances (keseimbangan) karena kekuasaan legislatif DPD sangat terbatas ketimbang kekuasaan legislatif DPR.⁸⁸ Kelemahan DPD dan dominasi DPR seperti sekarang ini menggambarkan suatu pola hubungan yang pincang antara DPD dan DPR dalam mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (checks and balances). Akan tetapi, Hendra Nurtjahyo lebih lanjut mengemukakan bahwa kepincangan ini merupakan konstruksi politik yang sudah tertera secara yuridis dalam konstitusi kita.⁸⁹

Kelemahan DPD Sebagai Perwakilan Daerah dari Segi Susunan Keanggotaannya

Kelemahan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah tidak hanya berkenaan dengan kedudukan, fungsi, tugas dan wewenangnya tetapi juga susunan keanggotaannya. Kelemahan DPD dari segi seperti susunan keanggotaan tersebut akan tampak dalam hal (a) perubahan UUD 1945 dan (b) pemberhentian Presiden/Wakil Presiden.

Kelemahan DPD dari segi susunan keanggotaan sangat besar dampaknya terhadap proses perubahan UUD 1945. Dalam proses perubahan UUD 1945 dapat dikatakan bahwa DPD sama sekali tidak berfungsi atau tidak berperan. Sebab, ada dominasi DPR dari segi jumlah keanggotaan dalam proses perubahan UUD 1945. Jumlah anggota DPD tidak sebanding dengan jumlah anggota DPR sehingga tidak ada keseimbangan kekuatan politik antara DPD dengan DPR. Dengan demikian, tidak ada mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi antara DPD dengan DPR dalam proses perubahan UUD 1945.

Menurut Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 "Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap propinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah." Menurut Pasal 33 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003, jumlah anggota DPD tiap propinsi adalah 4 (empat) orang. Pasal 33 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2003 menyatakan bahwa "Jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR." Jadi, berapakah jumlah anggota DPD? Menurut Pasal 17 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 "Anggota DPR berjumlah lima ratus lima puluh orang." Se-suai dengan Pasal 33 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2003 jumlah seluruh anggota DPD dengan demikian adalah sebanyak $1/3 \times 550$ (lima ratus lima puluh) yakni kurang lebih 165 (seratus enam puluh lima)

orang.

Jumlah anggota DPD yang sangat terbatas itu menurut penulis berakibat pada proses perubahan UUD 1945. Sebagaimana diketahui, menurut Pasal 37 ayat (3) UUD 1945 "Untuk mengubah Undang-undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat." Majelis Permusyawaratan Rakyat ter-diri atas anggota DPR dan DPD sehingga jumlah keseluruhan anggota MPR adalah 550 ditambah 165 menjadi 715 orang. Sidang perubahan UUD 1945 perlu dihadiri oleh $\frac{2}{3}$ anggota MPR yakni $\frac{2}{3} \times 715$ menjadi 476 orang untuk mencapai korum. Dengan kata lain, sidang MPR untuk perubahan UUD 1945 adalah sah bila dihadiri 476 orang anggota MPR.

Ketentuan Pasal 37 ayat (3) UUD 1945 besar pengaruhnya terhadap peran DPD dalam proses perubahan UUD 1945. Dengan ketentuan seperti dikemukakan di atas sebenarnya dapat dikatakan bahwa tanpa DPD, perubahan UUD 1945 dapat dilakukan oleh DPR melalui sidang MPR. Sebab, jika keseluruhan anggota DPR yakni sebanyak 550 orang menghadiri sidang MPR, sidang tersebut adalah sah sekalipun tidak ada satu orang pun anggota DPD hadir. Jadi, kelemahan DPD dari segi jumlah keanggotaan ternyata menimbulkan dampak negatif terhadap hubungan saling mengawasi dan mengimbangi antara DPD dengan DPR dalam rangka proses perubahan UUD 1945. Dengan perkataan lain, dalam proses perubahan UUD 1945, DPD tidak dapat mengawasi dan mengimbangi DPR sehingga tidak ada mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) dalam rangka sistem pemisahan kekuasaan antara DPD dan DPR dalam proses perubahan UUD 1945.

Selanjutnya dalam Pasal 37 ayat (4) UUD 1945 disebutkan bahwa "Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan rakyat." Atas dasar ketentuan pasal ini berarti bahwa, jika putusan MPR dilakukan oleh $\frac{1}{2} \times 715 + 1$ anggota MPR yakni sebanyak kurang lebih 378 anggota MPR, perubahan UUD itu adalah sah. Dengan demikian, tanpa kehadiran anggota DPD, keputusan MPR yang hanya dihadiri oleh anggota DPR, asal saja jumlah syarat anggota MPR sebanyak 378 orang terpenuhi berarti keputusan itu adalah sah.

Jumlah anggota DPD yang sangat tidak sebanding dengan anggota DPR, secara teoretis dapat menimbulkan dampak negatif terhadap

berbagai aspek penyelenggaraan negara. Umpamanya, DPR sewaktu-waktu dapat mengubah UUD 1945 sesuai dengan pertimbangan dan kepentingannya tanpa ada hambatan yang dapat menghalanginya. Kalaupun ada ketentuan konstitusi yang harus dipatuhi dalam perubahan UUD 1945, prosedur dan persyaratan perubahan itu tidak dapat terpenuhi dengan mudah DPR karena jumlah anggota DPR yang sangat besar akan mampu melakukan perubahan UUD 1945 tersebut. Hambatan teknis yang harus di-lewati hanya bagaimana cara yang harus dilakukan supaya ada kesepakatan yang bulat di antara segenap kekuatan politik di DPR untuk mengubah UUD 1945.

Jika segenap kekuatan politik di DPR sudah bersatu, UUD 1945 secara teoretis pasti dapat diubah. Maka, karena prosedur perubahan undang-undang dasar yang begitu mudah dan karena kekuatan DPR yang mendominasi MPR, bisa saja DPR melakukan perubahan UUD 1945 dengan maksud memperbesar kekuasaan DPR dan mempersempit atau mengurangi kewenangan lembaga-lembaga negara yang lain seperti DPD, Mahkamah Konstitusi ataupun Mahkamah Agung. Kemungkinan teoretis ini tidak bisa diabaikan begitu saja karena hal itu tidak mustahil terjadi. Bahkan, melalui sidang MPR bisa saja DPR mengubah prinsip-prinsip negara republik Indonesia yang sudah menjadi kesepakatan pada saat pertama kali negara didirikan seperti prinsip demokrasi, negara hukum, sistem konstitusional dan lain-lain sebagainya. Dalam hubungan ini, K.C. Wheare mengemukakan:

The fact is that the ease or the frequency with which a Constitution is amended depends not only on the legal provisions which prescribe the method of change but also on the predominant political and social groups in the community and the extent to which they are satisfied with or acquiesce in the organization and distribution of political power which the constitutions prescribe.⁹⁰ (Faktanya bahwa mudah atau seringnya konstitusi diubah bergantung tidak hanya pada ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur cara perubahan konstitusi tetapi juga bergantung kepada kelompok-kelompok politik dan sosial yang dominan dalam masyarakat dan luasnya perasaan puas atau setuju dalam peorganisasian dan pembagian kekuasaan politik yang diatur oleh konstitusi.)

Susunan Keanggotaan DPD dan Hubungannya dengan Pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden

Kelemahan DPD dari segi jumlah keanggotaan juga berpengaruh terhadap proses pemberhentian Presiden/Wakil Presiden. Dalam Pasal 7A UUD 1945 amandemen ketiga disebutkan bahwa: Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden."

Dakwaan terhadap Presiden/Wakil Presiden diajukan oleh DPR kepada Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa dan memutuskan dakwaan tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 7B ayat (4) UUD 1945. Jika MK berpendapat bahwa Presiden/Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, perbuatan tercela atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden/Wakil Presiden, DPR akan mengadakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden/Wakil Presiden kepada MPR.

Jika MPR sudah menerima usul pemberhentian Presiden/Wakil Presiden, MPR akan mengadakan sidang dalam tempo tiga puluh hari sejak usul itu diterima. Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 selanjutnya menyebutkan bahwa:

Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dalampengambilan keputusan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan ketentuan di atas, DPD tidak memiliki peran sama sekali. Tanpa kehadiran DPD, sidang paripurna MPR tetap dapat diselenggarakan sesuai dengan persyaratan minimal yakni dihadiri $\frac{3}{4}$ x 715 jumlah anggota MPR sama dengan 536 orang. Jumlah ini masih kurang dari jumlah keseluruhan anggota DPR sebanyak 550 orang. Jika

korum sudah terpenuhi, keputusan ditetapkan atas dasar persetujuan 2/3 dari jumlah anggota MPR yang hadir. (536 orang). Jika keputusan ditetapkan atas dasar persetujuan 2/3 jumlah anggota MPR yang hadir berarti bahwa untuk mengambil keputusan dibutuhkan sekurang-kurangnya 2/3 x 536 anggota MPR kurang lebih 357 orang. Jumlah ini masih jauh lebih sedikit daripada jumlah seluruh anggota DPR (550 orang) sehingga sidang paripurna MPR tetap memenuhi korum dan dapat mengambil keputusan. Jadi, DPD sebenarnya tidak mempunyai peranan dalam pengambilan keputusan tentang pemberhentian Presiden/Wakil Presiden dalam struktur kctatanegaraan Republik Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis dan konstitusional.

Penutup

Kedudukan, fungsi, tugas, wewenang dan susunan DPD seperti diatur dalam UUD 1945 setelah amandemen menurut penulis tidak sesuai dengan atau menyimpang dari cita-cita pembentukan DPD. Pada waktu pembentukannya, DPD diharapkan dapat berperan meningkatkan penyelenggaraan negara yang lebih demokratis. Namun, kenyataan membuktikan lain. Oleh sebab itu, keberadaan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam struktur ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945 masih perlu dikaji. Oleh karena itu, untuk mencapai kedudukan dan fungsi DPD yang ideal sebagai suatu lembaga perwakilan perlu dilakukan amandemen kelima UUD 1945.

Kepustakaan

- ¹ M.Nasroen, *Asal Mula Negara* (Jakarta: 1986), hal. 12.
- ² Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosio-Yuridis Masyarakat* (Bandung: 1983), him. 3.
- ³ Moh. Koesnoe "Hukum dan Perubahan Perhubungan Kemasyarakatan"

- (Pidato Pengukuhan Guru Besar, Fakultas Hukum Universitas Air-langga, Surabaya, 27 Februari 1967), him. 7.
- ⁴ *Ibid.*, him. 9.
 - ⁵ *Ibid.*
 - ⁶ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: 1961), him. 124.
 - ⁷ Sri Soemantri Martosoewignjo, "Sistem Perubahan Konstitusi dan Konsekuensi Penerapannya di Indonesia " (Prasaran yang disampaikan dalam Seminar Hukum Nasional VII, Jakarta, 1999), hlm.2.
 - ⁸ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (Bandung: 1986), him. 4.
 - ⁹ K.C.Wheare, *Modern Constitution* (New York: 1975), him. 67.
 - ¹⁰ Sri Soemantri Martosoewignjo, *op. cit.*
 - ¹¹ Dardji Darmodihardjo dan Sidharta, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia* (Jakarta: 1996), hal. 55-56.
 - ¹² Sri Soemantri Martosoewignjo "Undang-undang Dasar 1945, Kedu-dudukan dan Artinya Dalam Kehidupan Bersama" (Prasaran yang disampaikan pada "Studiin Generale" dan Peringatan 40 Tahun Pengabdian Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignjo di Universitas Padjadjaran, Bandung: 2001), him. 12.
 - ¹³ Abdul Hamid Attamimi "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara" (Disertasi, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta: 1990), him. 50.
 - ¹⁴ Marsillam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik, Sumber, Unsur dan Riwayatnya Dalam Persiapan UUD 1945* (Jakarta: 1994), hlm.2.
 - ¹⁵ Dardji Darmodihardjo dan Sidharta, *op. cit.*, him. 54
 - ¹⁶ *Ibid.*, him. 54.
 - ¹⁷ Solly Lubis "Perumusan dan Pembinaan Cita Hukum dan Penerapan Asas-asas Hukum Nasional (Ditinjau Dari Aspek Ketatanegaraan)," *Majalah Hukum Nasional*, Mei, 1995, him. 34.
 - ¹⁸ Hendra Nurtjahyo, *Filsafat Demokrasi* (Jakarta: 2005), him. 19.
 - ¹⁹ Bambang Wijayanto, Saldi Isra, Marwan Mas (ed.), *Konstitusi Baru Melahu Komisi Konstitusi Independen* (Jakarta: 2002), him. xxiv.
 - ²⁰ Para penggagas dan pendukung amandemen UUD 1945 pada waktu itu belum mempunyai kesatuan pandangan ke arah mana amandemen harus dielaborasi. Moh. Mahfud M.D., "Amandemen UUD 1945 Dalam Perspektif Demokrasi dan Civil Society." *Civility, Jurnal Forum Indonesia Satu*, (November, 2001), him. 15-16.
 - ²¹ Jimly Asshiddiqie, "Telaah Kritis Mengenai Perubahan Undang-undang

- Dasar 1945,"Cmfey, *Jurnal Forum Indonesia Satu*, (November, 2001), him. 29.
- ²² Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru* (Yogyakarta: 2003), him. 3.
- ²³ Thailand mengubah konstitusi sebanyak 14 (empat belas kali) sedangkan Filipina sebanyak 4 (empat) kali. Bambang Wijayanto, Saldi Isra, Marwan Mas (ed.), *op. cit.*, him. 56.
- ²⁴ Bernard Arief Sidharta, "Undang-undang Dasar 1945 Dalam Filsafat Hukum Konstitusi" (Makalah dalam diskusi panel Pembaharuan UUD 1945, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran dan Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia dan Serikat Penerbit Surat Kabar, Bandung: 1999), him. 1.
- ²⁵ *Ibid.*
- ²⁶ Bagir Manan, "Pembaharuan UUD 1945" (Makalah yang disajikan pada Seminar Hukum Nasional VII, Jakarta: 1999), him. 10.
- ²⁷ *Ibid.*, \\m. 10-14.
- ²⁸ Hendra Nurtjahyo, *Ilmu Negara* (Jakarta: 2005), him. 54.
- ²⁹ Janedjri M. Gaffar et al., (ed.), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Jakarta, 2003), hal. 115.
- ³⁰ Hendra Nurtjahyo, *Ilmu Negara, op. cit.*
- ³¹ Bintan R. Saragih dan Moh. Kusnardi, *Ilmu Negara*, (Jakarta: 1988), him. 207.
- ³² Janedjri *et.al*, (ed.), *op. cit.*
- ³³ Sebaliknya, menurut Jimly Asshidiqqie dalam pembagian kekuasaan, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan tidak bersifat primer. *Ibid.*
- ³⁴ Ada beberapa tujuan yang hendak dicapai yaitu (a) untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, (b) untuk menjamin keamanan dan terselenggaranya kepentingan kejiwaan dari rakyat, (c) untuk kepentingan cita-cita yang melandasi negara, (d) untuk kepentingan kebendaan dan kepentingan fisik manusia. Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya* (Jakarta: 1982), him. 174.
- ³⁵ Jimly Ashidiqqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: 2004), him. 147.
- ³⁶ Janedjri M. Gaffar *et al.*, (ed.), *op. cit.*, him. 176.
- ³⁷ *Ibid.*, him. 61-62.
- ³⁸ Bagir Manan, *op. cit.*, him. 53.
- ³⁹ Janedjri M. Gaffar *et al.* (ed.), *op. cit.*, him. 42.
- ⁴⁰ *Ibid.*, \\m. 32.
- ⁴¹ Bagir Manan, *op. cit.*, him. 53.

- ⁴² H.R. Daeng Naja, *Dewan Perwakilan Daerah, Bikameral Setengah Had* (Yogyakarta: 2004), him. 12.
- ⁴³ John Pieris dan Aryanthi Baramuli Putri, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Studi, Analisis, Kritik dan Solusi, Kajian Hukum dan Politik*, (Jakarta: 2006), him. 28.
- ⁴⁴ Bagir Manan, *op. cit.*, hlm.4.
- ⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, him. 52.
- ⁴⁶ Kelompok DPD di MPR menetapkan bahwa mengamandemen UUD 1945 sebagai usulan jangka panjang sebagai strategi untuk mendisain DPD RI agar kuat. Kelompok Kerja DPD di MPR, *Untuk Apa DPD RI*, Jakarta, 2006, him. 72.
- ⁴⁷ CF.Strong, *Modern Political Constitutions*, (London: 1966), him. 194.
- ⁴⁸ Andrew Ellis, "Lembaga Legislatif Bikameral? Sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan" (Prasaran yang disajikan pada Seminar Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, Kerjasama NDI dan Forum Rektor Indonesia, Jakarta, 2001), him. 6-7.
- ⁴⁹ *Ibid.*
- ⁵⁰ Nik'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945* (Yogyakarta: 2003), him. 258-259. Maurice Duverger, *Teori dan Praktik Tata Negara, terjemahan Suwirjadi*, (Djakarta: 1951), him. 36.
- ⁵² Janedjri M.Gaffar *et ah*, (ed.)*op. cit.*, him. 18.
- ⁵³ Sri Soemantri M., *Sistem Perubahan Konstitusi... op. cit.*, him. 2.
- ⁵⁴ Usep Ranawijaya, *op. cit.*, him. 223.
- ⁵⁵ Janedjri M.Gaffar *et ah*, (ed.), *op. cit.*, him. 63.
- ⁵⁶ *Ibid*, him. 19-20
- "*ibid.* hal. 63.
- ⁵⁸ Muchtar Pakpahan, *DPR RI Semasa Orde Baru*, (Jakarta: 1994), him. 18.
- ⁵⁹ CF.Strong, *op. cit.*, him. 8.
- ⁶⁰ Hans Kelsen, *op. cit.*, him. 255.
- ⁶¹ CF.Strong., *op. cit.*
- ⁶² Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia* (Jakarta: 1985), him. 48.
- ⁶³ *Ibid.*, him. 49.
- ⁶⁴ Bagir Manan, *DPR . . . op. cit.*, him. 65.
- ⁶⁵ *Ibid.*, him. 61.
- ⁶⁶ Sri Soemantri M., *Susunan dan Kedudukan . . . op. cit.*, him. 18.
- ⁶⁷ Solly Lubis, *Kedudukan dan Peranan . . . op. cit.*, him. 47.
- ⁶⁸ Janedjri M.Gaffar *et ah*, (ed.), *op. cit.*, him. 121-122.
- ⁶⁹ Arbi Sanit,*op. cit.*

- ⁷⁰ John Pieris dan Aryanthi Baramuli, *op. cit.*, him. 206.
- ⁷¹ Jimly Ashidiqqie, *Konstitusi dan . . . op. cit.*, him. 147.
- ⁷² Bagir Manan, *op. cit.*, him. 53.
- ⁷³ Bagir Manan, *op. cit.*, him. 65.
- ⁷⁴ *Ibid.*, ha\6\.
- ⁷⁵ *Ibid.*
- ⁷⁶ *Ibid.*
- ⁷⁷ Janedjri M.Gaffar *et ah*, (ed.), *op. cit.*, him. 48.
- ⁷⁸ *Ibid.*, him. 117.
- ⁹ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parle-men Indonesia* (Jakarta: 2005), him. 59.
- ⁸⁰ Maurice Duverger, *op. cit.*, him. 36.
- ⁸¹ Bagir Manan, *op. cit.*, him. 65.
- ⁸² *Ibid.*
- ⁸³ Bambang Widjoyanto, Saldi Isra, Marwan Mas, (ed.), *op. cit.*, him. 115
- ⁸⁴ Arbi Sanit, *op. cit.*, him. 51.
- ⁸⁵ *Ibid.*
- ⁸⁶ Bagir Manan, *op. cit.*, him. 53.
- ⁸⁷ Kelompok DPD di MPR RI, *op. cit.*, him. 112
- ⁸⁸ Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara*, *op. cit.*, him. 69.
- ⁸⁹ *Ibid.*, him. 70.
- ⁹⁰ K.CWheare, *op. cit.*, him. 17.

Bab 6

Sifat Hakikat Kekuasaan Judisial Sebagai Cabang Kekuasaan Negara yang Merdeka

Asas Kekuasaan Kehakiman Sebagai Kekuasaan Negara yang Merdeka

Dalam suatu negara moderen, kekuasaan negara lazimnya tidak diorganisasikan secara terpusat di tangan satu orang atau satu organ negara tetapi didistribusikan kepada segenap organ negara. Pendistribusian kekuasaan negara kepada organ-organ negara dapat dilakukan dengan sistem pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan.

Dalam pengorganisasian kekuasaan negara yang dilakukan ber-dasarkan cara *pembagian kekuasaan (division of powers)*, kekuasaan negara mula-mula dipusatkan di tangan satu lembaga negara yang dianggap sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Kedudukan lembaga negara ini biasanya dianggap lebih tinggi daripada lembaga negara yang lain karena eksistensinya sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Nama lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat tersebut tidak selalu sama untuk tiap negara seperti Parle-men Inggris. Kekuasaan itu kemudian dipencarkan secara vertikal kepada lembaga-lembaga negara lain yang kedudukannya lebih rendah. Dalam pembagian kekuasaan tidak ada pemisahan kekuasaan melainkan fusi kekuasaan. Namun, batas-batas ruang lingkup kewenangan masing-masing cabang kekuasaan masih tetap ada sekalipun terdapat fusi (penyebaran) kekuasaan. Oleh karena itu, di antara organ-organ negara terdapat hubungan fungsional dalam menjalankan tugas masing-masing.

Sistem pendistribusian kekuasaan yang memakaicarapcmbagian kekuasaan terdapat dalam UUD 1945 sebelum amandemen. Dalam UUD 1945 sebelum amandemen, MPR sebagai pelaksana se-

penuhnya kedaulatan rakyat membagikan kekuasaannya kepada lembaga-lembaga negara yang kedudukannya lebih rendah. Dalam pembagian kekuasaan, masing-masing cabang kekuasaan negara tidak terpisah dalam fungsi maupun organnya. Kekuasaan legislatif sebagai kekuasaan membuat undang-undang bisa saja dibagikan kepada lebih dari satu organ negara. Maka, dalam membuat undang-undang harus ada kerja sama di antara setiap lembaga negara yang memegang kekuasaan legislatif. Dalam UUD 1945 sebelum amandemen, undang-undang merupakan hasil kerja sama Presiden dan DPR. Sebab, kedua lembaga negara itu memiliki kekuasaan membentuk undang-undang.

Sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berbeda dari sistem pembagian kekuasaan (*division of powers*) seperti di-kemukakan di atas. Dalam sistem pemisahan kekuasaan, setiap organ negara memiliki fungsi yang masing-masing terpisah. Fungsi membuat undang-undang terpisah dari fungsi menjalankan undang-undang dan fungsi penindakan terhadap perbuatan yang melanggar undang-undang. Demikian pula organ negara yang menjalankan fungsi legislatif terpisah dari yang menjalankan fungsi eksekutif dan judicial. Untuk menjalankan masing-masing fungsi tersebut didistribusikan kekuasaan negara kepada organ-organ negara yang menjalankan fungsi tersebut. Dengan demikian, tidak ada satu pun cabang kekuasaan negara yang dijalankan oleh dua organ negara sekaligus atau tidak ada satu pun organ negara yang dapat menjalankan dua fungsi atau lebih sekaligus. Oleh sebab itu, tidak ada hubungan fungsional di antara organ-organ negara karena pemisahan fungsi dan organ tersebut. Pendistribusian kekuasaan negara dengan cara seperti ini adalah bersifat horizontal. Sistem pengorganisasian negara dengan sistem pemisahan kekuasaan di-kenal dengan sebutan "*separation of powers*." Namun, sistem pemisahan kekuasaan negara secara mutlak seperti diajarkan teori Trias Politika Montesquieu sekarang tidak lagi dipakai termasuk di Amerika. Sebab, teori Trias Politika Montesquieu memiliki kelemahan karena masing-masing kekuasaan negara terpisah baik organ maupun fungsinya. Bangsa Amerika telah memodifikasi teori pemisahan kekuasaan Montesquieu secara cerdas dan menarik.

Sistem pemisahan kekuasaan dengan mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi merupakan karya bangsa Amerika yang bersifat menyempurnakan teori Trias Politika Montesquieu. Dalam

sistem ketatanegaraan Amerika Serikat tidak terdapat pemisahan kekuasaan yang bersifat mutlak karena kekuasaan judisial dapat membatalkan undang-undang yang dibuat oleh legislatif (Kongres) melalui mekanisme hak uji material (*judicial review*). Hal ini menunjukkan hubungan atau keterkaitan antara kekuasaan judisial dengan kekuasaan legislatif. Dalam sistem yang seperti ini tampak hubungan fungsi antara legislatif dengan eksekutif dan antara legislatif dengan judisial. Presiden dapat menolak rancangan undang-undang yang diajukan Kongres atas dasar hak veto sekali-lipun kemudian veto dapat ditolak oleh dua pertiga anggota Kongres. Demikian pula Mahkamah Amerika Serikat dapat menguji dan membatalkan undang-undang yang ditetapkan oleh Kongres.

Ketiga cabang kekuasaan negara yang dikemukakan Montesquieu yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan judisial masing-masing ada kelebihan dan kelemahannya. Kekuasaan legislatif mempunyai hak budgeter yaitu hak untuk menolak atau menyetujui rancangan anggaran keuangan yang diajukan pemerintah. Hak ini dapat diumpamakan sebagai "senjata" ampuh yang dapat dipakai badan legislatif untuk menekan pemerintah. Jika rancangan anggaran keuangan yang diajukan pemerintah ditolak oleh badan legislatif, pemerintah terpaksa harus mengikuti anggaran tahun sebelumnya yang mungkin saja tidak akan mencukupi kebutuhan pemerintah. Maka, agar usulan rancangan keuangan yang diajukan pemerintah disetujui badan legislatif, pemerintah harus dapat meyakinkan badan legislatif bahwa anggaran yang mereka ajukan sungguh-sungguh diperlukan untuk menyelenggarakan pemerintahan. Untuk itu, suara badan legislatif harus sungguh-sungguh didengar oleh pemerintah.

Kekuasaan eksekutif (pemerintah) mempunyai kelebihan karena memiliki uang dan alat-alat kekuasaan negara seperti kepolisian, kejaksaan, militer dan lain-lain sebagainya. Hal-hal itu dapat diumpamakan seperti "senjata" tersebut sewaktu-waktu dapat digunakan oleh pemerintah. Namun, sebagaimana dikemukakan, pemerintah tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan jumlah anggaran yang mereka butuhkan karena hak itu ada pada legislatif.

Kekuasaan negara yang tidak memiliki "senjata" apa pun adalah kekuasaan judisial. Bahkan, untuk menjalankan keputusannya sendiri, kekuasaan judisial bisa jadi harus meminta bantuan polisi dan kejaksaan sebagai aparat kekuasaan eksekutif. Keadaan ini paradoks dengan tugas kekuasaan judisial yang sangat berat dan

penting yaitu memberikan putusan yang seadil-adilnya dalam setiap sengketa. Akibat kelemahan itu, tugas kekuasaan judicial yang sudah berat akan semakin dirasakan bertambah berat. Namun, kewenangan kekuasaan judicial untuk memberikan putusan akhir dalam suatu perkara membuat kekuasaan judicial menjadi penting bagi semua pihak yang berperkara. Para pihak yang berperkara selalu berusaha untuk mempengaruhi kekuasaan judicial supaya membuat putusan yang sesuai dengan kepentingan masing-masing. Kekuasaan judicial harus kuat menghadapi godaan, tantangan dan tekanan pada pihak yang berperkara tersebut agar dapat menghasilkan putusan yang adil. Jika tidak, kekuasaan kehakiman akan gagal mengemban tugasnya untuk mencangkan keadilan yang berdasarkan hukum. Maka, kekuasaan kehakiman perlu diupayakan supaya tetap menjadi kekuasaan yang merdeka atau bebas dalam arti tidak dipengaruhi oleh siapa pun sehingga dalam membuat putusan benar-benar bersifat objektif, benar dan adil.

Dalam rangka mewujudkan kemerdekaan atau kebebasan kekuasaan judicial dalam mengadili suatu perkara berbagai macam usaha dilakukan. Ada negara yang menganut prinsip masa jabatan hakim seumur hidup sepanjang yang bersangkutan masih mampu melaksanakan tugasnya. Prinsip masa jabatan hakim seumur hidup bertujuan untuk membuat hakim dapat bekerja dengan tenang dan tidak perlu terganggu oleh tekanan dari pihak-pihak yang berperkara atau pihak yang berkepentingan atau oleh cabang kekuasaan negara yang lain. Salah satu usaha yang dilakukan ialah dengan menganut asas yang disebut sebagai Asas Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka. Asas Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka adalah salah satu ciri negara demokrasi dan negara hukum pada masa sekarang.' Semua negara dewasa ini menganut asas tersebut. Sifat Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka yang membuat kekuasaan judicial berbeda dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Sifat kemerdekaan kekuasaan kehakiman itu hingga kini tetap dipertahankan di seluruh dunia.

Apa sebab kekuasaan kehakiman harus dijaga supaya tetap menjadi kekuasaan negara yang merdeka? Ada beberapa motif (faktor) yang mendorong supaya kekuasaan kehakiman tetap ditegakkan sebagai kekuasaan negara yang merdeka. Motif itu dapat dilihat dari berbagai perspektif

Dari perspektif teori Trias Politika Montesquieu, motif yang men-dorong kekuasaan kehakiman perlu ditcgakkan sebagai kekuasaan negara yang merdeka adalah untuk menjamin kebebasan politik anggota masyarakat.² Kebebasan politik yang dimaksud di sini adalah perwujudan dari kebebasan individu untuk mengekspresikan (mengungkapkan) aspirasi politik individu sebagai pribadi. Menurut Montesquieu, kebebasan untuk mengungkapkan aspirasi politik sebagai pribadi tidak mungkin ada apabila kekuasaan kehakiman tidak merupakan kekuasaan negara yang merdeka atau terpisah dari cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif. Scbab, dikhawatirkan hakim sebagai pemegang dan pelaksana kekuasaan judisial akan menyalahgunakankekuasaannya. Montesquieu mengemukakan "... there is no liberty, if judiciary be not separated from the legislature and executive. Were it joined with the legislature, the live and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control, for the judge be then the legislature. Were it joined to executive power, the judge might behave with violence and oppression."³

Dari perspektif teori Pembagian Kekuasaan, motif yang men-dorong kekuasaan kehakiman ditetapkan sebagai kekuasaan negara yang merdeka adalah keinginan untuk mencegah trjadinya penyelenggaraan negara yang sewenang-wenang dan untuk menjamin kebebasan anggota masyarakat.⁴ Penyelenggaraan negara yang sewenang-wenang dapat dicegah jika kwenangan diberikan kepada kekuasaan kehakiman untuk menguji dan membatalkan semua peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan undang-undang dasar.

Pembatalan peraturan perundang-undangan oleh kekuasaan kehakiman membuat legislatif tidak dapat membentuk peraturan perundang-undangan dengan sesuka hatinya. Tindakan kekuasaan kehakiman ini pada hakikatnya sudah merupakan pembatasan kekuasaan legislatif. Demikian pula halnya dengan pengujian dan pembatalan peraturan perundang-undangan produk badan cksekutif oleh kekuasaan kehakiman. Pembatalan produk badan legislatif dan badan cksekutif tentu saja tidak mungkin dilaksanakan jika kekuasaan kehakiman berada di bawah pengaruh atau kendali ke-dua kekuasaan tersebut. Dengan kata lain, kekuasaan kehakiman yang merdeka perlu ditegakkan agar hakim dapat menguji dan membatalkan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan undang-undang dasar.

Dari perspektif asas negara hukum, motif yang mendorong kekuasaan kehakiman perlu ditegakkan sebagai kekuasaan negara yang merdeka adalah untuk melakukan kontrol atau pengawasan secara hukum terhadap penyelenggaraan pemerintahan oleh kekuasaan eksekutif.⁵ Kontrol (pengawasan) secara hukum terhadap penyelenggaraan pemerintahan dapat dilakukan kekuasaan kehakiman dengan cara menilai keabsahan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah secara hukum.⁶

Sebagai dengan asas "kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan negara yang merdeka," hubungan kekuasaan kehakiman dengan kekuasaan negara yang lain adalah bersifat sepihak. Kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan negara yang merdeka tidak boleh dicampuri oleh kekuasaan legislatif dan eksekutif atau oleh siapa pun. Akan tetapi, kekuasaan kehakiman dapat mencampuri kekuasaan legislatif dan eksekutif. Di satu pihak, campur tangan kekuasaan kehakiman (judisial) terhadap kekuasaan eksekutif terlihat dalam pembatalan keputusan pemerintah (*beschikking*) oleh Peradilan Administrasi (Peradilan Tata Usaha Negara). Dalam Peradilan Administrasi (Tata Usaha Negara), suatu keputusan tata usaha negara (*beschikking*) sebagai suatu jenis tindakan hukum pemerintahan yang bersifat individual-konkrit dapat diuji dan dibatalkan oleh Pengadilan Administrasi (hakim) jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Di pihak lain, campur tangan kekuasaan kehakiman terhadap kekuasaan legislatif tampak dalam pengujian secara material undang-undang yang dinilai bertentangan dengan undang-undang dasar.

Sebagaimana dikemukakan, kekuasaan kehakiman harus ditetapkan sebagai kekuasaan negara yang merdeka demi tegaknya keadilan berdasarkan hukum. Ada dua sifat kemerdekaan yang terkandung dalam asas kekuasaan kehakiman yang merdeka yaitu:

1. kemerdekaan secara institusional
2. kemerdekaan secara individual (personal).

Kemerdekaan secara institusional mengandung arti bahwa badan peradilan sebagai institusi yang menjalankan kekuasaan kehakiman harus bebas dari dan tidak boleh berada di bawah kendali atau pengaruh lembaga atau kekuasaan negara yang lain: legislatif dan atau eksekutif atau lembaga apa pun.⁷ Pemikiran logis yang mendasari prinsip ini adalah agar lembaga pengadilan sebagai ins-

titusi yang menjalankan kekuasaan kehakiman tidak dipengaruhi siapa pun sehingga dapat memberikan keputusan yang adil.

Kemerdekaan secara individual mengandung arti bahwa para hakim harus merdeka dalam proses pengambilan putusan ketika menjalankan tugasnya mengadili suatu perkara.⁸ Kebebasan individual itu meliputi dua macam kebebasan yaitu:

1. kebebasan substantif (kebebasan fungsional)
2. kebebasan personal.⁹

Kebebasan substantif atau kebebasan fungsional adalah kebebasan yang dimiliki oleh hakim dalam melaksanakan fungsinya yaitu menerima, memeriksa dan mengadili perkara. Hakim dalam melaksanakan fungsinya tidak tunduk pada otoritas apa pun kecuali otoritas hukum. Hakim tidak tunduk kepada ketua pengadilan atau-pun ketua mahkamah agung sebagai lembaga peradilan tertinggi di Indonesia. Hakim dalam melaksanakan fungsinya yaitu menerima, memeriksa dan mengadili suatu perkara hanya tunduk pada hukum. Kebebasan substantif ini sering disebut juga sebagai kebebasan fungsional.¹⁰ Pemikiran logis yang mendasari prinsip kebebasan substantif atau kebebasan fungsional adalah sama seperti yang diungkapkan di atas yaitu agar hakim sebagai penegak hukum yang bertugas menjalankan kekuasaan kehakiman untuk menegakkan keadilan tidak dipengaruhi siapa pun atau tidak terpengaruh oleh apa pun sehingga keputusan yang diambil hakim diharapkan menjadi keputusan yang adil.

Kebebasan personal adalah kebebasan hakim dalam hubungan dengan ketentuan-ketentuan administratif mengenai jaminan masa jabatan yang pasti, mutasi atau pemindahan atau kepastian tentang kenaikan pangkat dan lain-lain sebagainya. Hakim harus bebas dari pengaruh hal-hal yang bersifat administratif seperti itu karena dapat berpengaruh besar terhadap kebebasan fungsional atau kebebasan substantif hakim dalam menjalankan tugasnya. Dalam rangka mewujudkan kebebasan personal sebagaimana dikemukakan, pada umumnya cara yang ditempuh ialah dengan menempatkan semua urusan administratif di bawah kendali kekuasaan kehakiman sehingga tidak perlu diurus oleh eksekutif. Dewasa ini, semua urusan administratif dan fungsional yang berkaitan dengan hakim yang selama ini ditangani oleh pemerintah telah diserahkan sepenuhnya untuk ditangani oleh MA.

Batas-batas Kebebasan Kekuasaan Kehakiman

Sebagaimana dikemukakan, kekuasaan kehakiman harus tetap dipertahankan sebagai kekuasaan yang merdeka dan bebas dari segala pengaruh ketika menjalankan tugasnya supaya dalam mengadili perkara dapat membuat putusan (vonis) yang adil. Jika hakim tidak memiliki kebebasan dalam mengadili suatu perkara, kemungkinan besar hakim akan membuat putusan (vonis) yang tidak adil sangat terbuka lebar. Akan tetapi, apakah dengan demikian berarti bahwa hakim memiliki kebebasan atau kemerdekaan yang bersifat mutlak dalam mengadili suatu perkara? Apakah dengan demikian berarti pula bahwa kekuasaan hakim dalam mengadili dan memutus suatu perkara tidak ada batasannya? Apakah batas-batas kekuasaan hakim dalam mengadili?

Dalam suatu negara hukum tidak ada kekuasaan negara yang tidak ada batasnya termasuk kekuasaan kehakiman. Sekalipun kekuasaan kehakiman diakui dan dipertahankan sebagai kekuasaan negara yang merdeka tetapi hakim tidak dapat bertindak sesuka hatinya dalam mengadili dan memutus suatu perkara. Tanpa kecuali, semua kekuasaan yang tidak ada batasnya termasuk kekuasaan kehakiman akan berpotensi menimbulkan penyelcwcngan kekuasaan dan kese-wenang-wenangan. Atas dasar pemikiran demikian, dalam negara hukum, sctiap cabang kekuasaan negara harus memiliki batas-batas kewenangan.

Bertitik tolak dari prinsip pembatasan kekuasaan yang menjadi inti negara hukum, secara teoretis dapat dikemukakan batas-batas kemerdekaan kekuasaan kehakiman atau hakim dalam mengadili yakni sebagai berikut:

1. ketentuan hukum,
2. pertanggungjawaban secara agama yaitu pertanggungjawaban kepada Tuhan Yang Maha Esa,
3. sumpah jabatan dan kode etik kehormatan hakim,
4. pertanggungjawaban pada masyarakat berkaitan dengan putus-an-putusannya,
5. kejujuran (*fairness*) dalam keadilan menurut hati nurani."

Apabila diperhatikan dengan cermat, sesungguhnya batas-batas kemerdekaan kekuasaan kehakiman atau hakim dalam mengadili suatu perkara meliputi berbagai aspek yang sangat luas. Aspek yang dimaksud adalah aspek hukum (yuridis), agama, moral dan aspek sosiologis. Oleh

karena itu, kemerdekaan kekuasaan kehakiman sesungguhnya bukan merupakan kemerdekaan yang bersifat mutlak. Kemerdekaan kekuasaan kehakiman pada akhirnya harus dapat dipertanggungjawabkan dari berbagai aspek. Ini juga berarti bahwa keputusan (vonis) yang dibuat oleh seorang hakim harus dapat dipertanggungjawabkan dari berbagai aspek. Jadi, kemerdekaan kekuasaan kehakiman atau kewenangan hakim pada akhirnya harus dapat dipertanggungjawabkan dari sudut hukum, agama, moral dan sosial-kemasyarakatan.

Hukum sebagai batas kemerdekaan kekuasaan kehakiman (hakim) mengandung arti bahwa hakim dalam melaksanakan tugasnya harus selalu berpedoman pada ketentuan hukum. Dalam memutus suatu perkara hakim harus tunduk kepada hukum atau undang-undang supaya putusan hakim dalam memiliki dasar hukum yang jelas atau mengacu (merujuk) pada suatu ketentuan hukum dan bukan keputusan yang sewenang-wenang. Dengan kata lain, putusan yang dibuat oleh seorang hakim harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Hal ini menunjukkan bahwa hakim terikat pada hukum atau undang-undang dalam mengadili suatu sengketa. Ingat misalnya Pasal 1 ayat (1) KUHPidana yang menganut asas *Nullum Delictum* sebagai asas legalitas dalam hukum pidana yang membatasi kebebasan seorang hakim. Hakim hanya dapat mengadili suatu perkara jika perkara tersebut sudah diatur dalam undang-undang. Pembatasan kemerdekaan kekuasaan kehakiman atau hakim dalam mengadili suatu perkara menunjukkan makna kepastian hukum dan supremasi hukum.

Selain bertanggungjawab secara hukum, hakim juga bertanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa. Artinya, seorang hakim dalam memutus suatu perkara harus pula memperhatikan dan mengingat kaidah-kaidah agama yang akan memberikan tuntunan kepada hakim dalam membuat putusan (vonis). Pada hakikatnya, kaidah agama tidak lain daripada perintah Tuhan sehingga putusan yang dibuat oleh seorang hakim harus pula dapat dipertanggungjawabkan kepada Tuhan selain kepada (secara) hukum. Jika agama memerintahkan setiap manusia harus bersikap adil, hakim dengan demikian juga harus bersifat adil dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Sumpah Jabatan dan Kode Etik Kehormatan Hakim sebagai batas pertanggungjawaban seorang hakim mengandung arti bahwa hakim memiliki kewajiban untuk memelihara dan menjaga martabat profesinya. Hakim memiliki tanggung jawab untuk tidak melakukan perbuatan yang

melanggar Sumpah Jabatan dan Kode Etik Kehormatan Hakim. Menurut Sumpah Jabatan dan Kode Etik Kehormatan Hakim, seorang hakim tidak boleh menerima sesuatu apa pun dalam hubungan dengan perkara yang ditanganinya.

Selain pertanggungjawaban secara hukum, kepada Tuhan Yang Maha Esa dan pertanggungjawaban terhadap Sumpah Jabatan dan Kode Etik Kehormatan, hakim juga memberikan pertanggungjawaban terhadap publik (masyarakat). Pertanggungjawaban terhadap publik (masyarakat) tidak lepas dari kedudukan hakim sebagai abdi masyarakat dan pejabat publik. Dalam negara demokrasi, masyarakat berkedudukan sebagai sumber dan pemilik kedaulatan (kekuasaan yang tertinggi dalam negara) sehingga kekuasaan yang dimiliki setiap pejabat publik seperti hakim dan pejabat negara yang lain pada hakikatnya berasal dari rakyat. Oleh karena itu, setiap pejabat publik termasuk hakim harus memberikan pertanggungjawaban kepada publik (masyarakat).

Akhirnya, seorang hakim harus pula memberikan pertanggungjawaban kepada dirinya sendiri. Artinya, dalam memutus suatu perkara, hakim harus menimbang dengan hati nurani supaya keputusan yang dibuatnya adalah benar sesuai dengan keyakinannya. Hakim tentu tidak boleh membuat putusan yang berbeda dengan keyakinan hati nuraninya hanya karena pertimbangan subjektif seperti kesamaan agama, asal-usul, warna kulit ataupun uang atau sesuatu yang diberikan oleh para pihak. Keputusan yang bertentangan dengan hati nurani akan membuat seorang hakim mengambil keputusan yang tidak adil.

Keharusan seorang hakim untuk bertanggung jawab kepada hukum, Tuhan Yang Maha Esa, Sumpah Jabatan dan Kode Etik Kehormatan, masyarakat (publik) dan hati nurani menunjukkan bahwa sesungguhnya kemerdekaan kekuasaan hakim bukan kemerdekaan yang tidak bertanggung jawab tetapi kebebasan yang bertanggung jawab. Batas-batas pertanggungjawaban kekuasaan hakim seperti dikemukakan sangat mengikat seorang hakim dalam menjalankan tugasnya sehingga seorang hakim yang bermoral baik tentu dengan sungguh-sungguh akan memperhatikan batas-batas tersebut supaya putusan yang dibuatnya menjadi putusan yang objektif, benar dan adil.

Faktor-faktor yang Dapat Mempengaruhi Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman

Kemerdekaan kekuasaan kehakiman dalam melaksanakan tugasnya merupakan dambaan semua umat manusia dewasa ini. Kemerdekaan hakim dalam mengadili sengketa mengandung maksud supaya hakim tidak dipengaruhi oleh kekuasaan yang lain yaitu kekuasaan legislatif dan eksekutif atau pihak mana pun dalam melaksanakan tugasnya. Jika hakim tidak dipengaruhi dalam menjalankan tugasnya, hakim akan bersikap netral atau tidak memihak (*impartial*) terhadap para pihak yang bersengketa. Dengan sikap yang netral, hakim dicita-citakan dapat membuat putusan yang adil sesuai dengan keyakinan dan bukti-bukti. Meski demikian, tidak selalu hakim dalam kenyataan dapat mengambil keputusan tanpa pengaruh dari kekuasaan lain atau pihak lain.

Ada berbagai faktor yang dapat mempengaruhi hakim dalam mengambil keputusan sehingga dalam kenyataan kekuasaan kehakiman menjadi kekuasaan negara yang tidak merdeka. Salah satu faktor yang dimaksud adalah faktor konfigurasi politik.¹² Dalam penelitian Benny K. Harman, faktor konfigurasi politik atau format politik sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas hakim. Konfigurasi politik yang bersifat otoriter membuat hakim tidak bebas dalam membuat putusan terutama apabila berkaitan dengan kasus-kasus yang berhubungan dengan pemerintah. Dalam penelitian politik hukum yang dilakukan Mahfud, konfigurasi politik suatu negara pada dasarnya berpengaruh terhadap produk hukumnya.¹³ Menurut Mahfud, konfigurasi politik yang demokratis selalu menghasilkan produk hukum yang berkarakter responsif/populistik sedangkan konfigurasi politik yang otoriter menghasilkan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif/elitis.¹⁴ Produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif/elitis dihasilkan dari strategi pembangunan hukum yang ortodoks.

Dalam strategi pembangunan hukum ortodoks, pembangunan hukum selalu bersifat positivis-instrumentalis karena hukum menjadi alat yang ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program negara.¹⁵ Dengan kata lain, dalam strategi pembangunan hukum yang ortodoks "Hukum merupakan perwujudan nyata visi sosial pemegang kekuasaan negara."¹⁶ Visi sosial penguasa tersebut akan meliputi seluruh proses hukum dalam suatu negara baik proses pembentukan hukum maupun proses penegakan hukum atau penerapan hukum. Dalam proses pembentukan hukum,

undang-undang akan semata-mata menjadi pernyataan kehendak penguasa dalam garis-garis besarnya yang tujuannya untuk merealisasikan maksud-maksud penguasa. Dengan kata lain, kepentingan yang terkandung dalam suatu undang-undang tidak lain daripada kepentingan penguasa semata-mata. Garis-garis besar kebijakan penguasa yang tertuang dalam undang-undang diwujudkan dalam kehidupan konkret melalui atau dengan bersaranakan putusan-putusan hakim. Maka, dalam visi sosial penguasa yang demikian, setiap putusan hakim dalam setiap peristiwa konkret tidak lepas dari kepentingan penguasa. Dengan kata lain, putusan hakim pada dasarnya merupakan pernyataan kehendak pemegang kekuasaan dominan semata-mata dalam suatu peristiwa konkret.

Gambaran keadaan sebagaimana dikemukakan di atas pernah terjadi di Indonesia pada masa Orde Lama. Orde lama ketika Soekarno berkuasa mempunyai konfigurasi politik yang otoriter. Dalam konfigurasi politik yang otoriter tersebut, Soekarno mengemukakan pandangannya mengenai Fungsi Hukum Sebagai Alat Revolusi. Dalam doktrin Fungsi Hukum Sebagai Alat Revolusi, hukum dan kekuasaan kehakiman tunduk kepada Pemimpin Besar Revolusi yaitu Soekarno yang berkedudukan sebagai Presiden. Dengan kata lain, hukum, pengadilan dan hakim harus tunduk kepada Soekarno sebagai Presiden demi dan untuk kepentingan revolusi yang dianggap belum selesai.

Pengaruh konfigurasi politik yang otoriter dan strategi pembangunan hukum ortodoks terhadap kekuasaan kehakiman tampak dalam Undang-undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam pandangan konfigurasi politik yang otoriter dan strategi pembangunan hukum ortodoks, UU Nomor 19 Tahun 1964 dianggap sebagai alat pelaksanaan ideologi revolusi. Hal itu tampak dari ketentuan Pasal 3 UU Nomor 19 Tahun 1964 yang menyebutkan "Pengadilan mengadili menurut hukum sebagai alat revolusi berdasarkan Pancasila menuju masyarakat sosialis Indonesia."

Berdasarkan prinsip yang terkandung dalam Pasal 3 UU Nomor 19 Tahun 1964 yaitu hukum sebagai alat revolusi, selanjutnya dalam Pasal 19 UU Nomor 19 Tahun 1964 ditetapkan bahwa "Demi kepentingan revolusi, kehormatan Negara dan Bangsa atau kepentingan masyarakat mendesak, Presiden dapat turun atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan." Sesuai dengan pasal di atas jelas kekuasaan kehakiman bukan merupakan kekuasaan negara yang merdeka. Sebab, jika perlu,

Presiden dapat memrintahkan pengadilan untuk menghentikan proses peradilan. Pasal ini jelas-jelas melanggar asas kekuasaan kehakiman yang merdeka yang disebut dalam UUD 1945. Hal ini tidak aneh karena dalam hubungan dengan Ideologi Revolusi yang berlaku sebagai ideologi negara ketika itu, Benny K. Harman mengemukakan bahwa "Kekuasaan Kehakiman harus tunduk pada politik hukum nasional yang menempatkan hukum sebagai instrumen atau alat untuk mencapai tujuan revolusi."¹⁷

Penutup

Dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia terbukti tidak mudah untuk mengagakn prinsip kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan negara yang merdeka. Kekuasaan kehakiman tidak pernah mandiri di Indonesia sepanjang sejarahnya. Sebab, selalu diintervensi oleh cabang kekuasaan negara yang lain atau oleh pihak-pihak yang berkepentingan dengan kekuasaan kehakiman. Padahal, semua me-ngetahui apa akibat yang akan terjadi jika kekuasaan kehakiman bukan merupakan kekuasaan negara yang merdeka atau mandiri.

Kepustakaan

- ¹ Moh. Mahfud M.D., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi* (Yogyakarta: 1999), him. 292.
- ² Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia* (Bandung: 1995), him. 2.
- ³ *Ibid.*, Um. 3.
- ⁴ *Ibid.*, hlm. 5.
- ⁵ *Ibid.*, ha\, 9.
- ⁵ *Ibid*, ha]. 6.
- ⁷ Paulus Effendi Lotulung, "Kedudukan Hakim Dalam Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka" (Makalah yang disampaikan dalam Diskusi Panel, BPHN, Jakarta, 3 Maret, 1999), him. 3.
- ⁸ *Ibid.*
- ⁹ Albert Hasibuan, "Kebebasan Hakim Dalam Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman" (Makalah yang disampaikan dalam Diskusi Panel, BPHN, 3 Maret 1999), him. 11.
- ¹⁰ *Ibid.*, him. 7.
- ¹¹ Paulus Effendi Lotulung, *op. cit.*

Bab 7

Perubahan Struktur Ketatanegaraan dan Kekuasaan Kehakiman Pascaamandemen Undang-undang Dasar 1945

Reformasi dan Perubahan Struktur Ketatanegaraan

Awal dari gerakan reformasi dapat dikatakan lahir pada tanggal 21 Mei 1998, ketika Suharto meletakkan jabatan dan menyerahkan kekuasaan kepada B.J.Habibie tanpa memberikan pertanggungjaban. Soeharto menyatakan diri berhenti sebagai Presiden atas inisiatif sendiri, tetapi tidak bisa dipungkiri pengunduran diri tersebut tidak lepas dari tekanan demonstrasi mahasiswa. Jadi, tindakan peletakan jabatan Suharto atas inisiatif sendiri merupakan awal dari bergulirnya gerakan reformasi di Indonesia.²

Gerakan reformasi menuntut penataan kembali kehidupan bernegara dan berbangsa karena bangsa Indonesia selama ini dinilai banyak pihak menyimpang dari nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Gerakan reformasi hendak mengubah karakter sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia dari otoriter menjadi demokratis. Untuk mewujudkan perubahan tersebut ditempuh jalan reformasi UUD 1945. Salah satu tuntutan reformasi dalam bidang politik dan ketatanegaraan adalah keharusan untuk melakukan reformasi hukum termasuk didalamnya reformasi konstitusi (constitutional reform).³ Tuntutan reformasi konstitusi pada umumnya dianggap sebagai syarat mutlak bagi sebuah negara yang menghendaki perubahan menjadi negara yang demokratis.⁴ Hal ini menunjukkan bahwa gerakan reformasi tidak hanya berfokus pada pergantian atau perubahan orang-orang yang berkuasa atau faktor manusia semata-mata melainkan lebih melihat pada perubahan sistem.⁵ Perubahan konstitusi menuju kehidupan yang demokratis seperti itu juga dilakukan di beberapa negara lain. Bahkan, hampir semua negara yang mengalami perubahan sistem politik otoriter menjadi sistem politik yang demokratis sejak

tahun 1970 menjadikan reformasi konstitusi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pembaharuan politik negaranya.⁶

Dalam rangka reformasi konstitusi menuju kehidupan yang demokratis, Indonesia mengambil jalan amandemen (perubahan) UUD 1945 dengan mengikuti tradisi Amerika Serikat. Dalam sistem amandemen, perubahan konstitusi tidak dilakukan dalam teks konstitusi melainkan dengan menetapkan suatu naskah yang disebut naskah amandemen atau perubahan undang-undang dasar.⁷ Naskah amandemen ditempatkan pada naskah konstitusi dan menjadi satu kesatuan dengan naskah konstitusi. Maksud dan tujuan amandemen untuk menjaga kesinambungan jiwa dan semangat konstitusi dengan semangat sejarah pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar tersebut. UUD 1945 sejak ditetapkan tahun 1945 tidak pernah mengalami perubahan dengan cara amandemen. Sejak proklamasi, perubahan UUD 1945 dilakukan dengan cara seperti konvensi.

Amandemen UUD 1945 sebagai suatu diskursus dan agenda politik sesungguhnya merupakan sesuatu hal yang baru dalam khasanah perpolitikan di Indonesia. Bahkan, selama rezim Orde Baru berkuasa, perubahan UUD 1945 dalam kehidupan perpolitikan dan ketatanegaraan di Indonesia dianggap sebagai sesuatu yang tabu. Pikiran yang menolak perubahan UUD 1945 sangat dominan pada masa orde baru sehingga reformasi konstitusi (amandemen UUD 1945) sebagai diskursus politik dan ketatanegaraan adalah hal yang pantang. Alasan orde baru menolak perubahan UUD 1945 secara formal adalah untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 "secara murni dan konsekuen." Akan tetapi, mudah dipahami bahwa alasan yang sebenarnya adalah untuk menghindari terjadinya perubahan kekuasaan. Jika UUD 1945 tidak diubah, penguasa akan dapat mempertahankan kekuasaannya selama mungkin. Sebaliknya, jika UUD 1945 diubah dikhawatirkan perubahan itu akan mengancam kedudukan dan kelanggengan kekuasaan penguasa. Jika masa jabatan presiden dibatasi, pembatasan masa jabatan itu akan menutup peluang seseorang untuk menjabat sebagai Presiden secara berturut-turut sampai beberapa kali. Perubahan UUD 1945 tidak menguntungkan bagi kelanggengan kekuasaan dan kedudukan orang-orang yang berkuasa pada masa tersebut.

Salah satu penyebab UUD 1945 tidak tersentuh oleh penguasa atau tidak dikehendaki oleh penguasa untuk diubah menurut Jimly Asshidiqie adalah karena "...pokok ketentuan yang diatur dalam UUD 1945 itu memang sangat menguntungkan pihak yang berkuasa karena sifatnya yang sangat *executive heavy*." ⁸ Usaha untuk menghindari perubahan UUD 1945 dilakukan dengan berbagai macam cara dan argumentasi.

Gerakan reformasi membawa perubahan terhadap berbagai bidang termasuk perubahan cara pandang terhadap keberadaan UUD 1945. Pasca reformasi terbuka peluang yang sangat luas untuk melakukan perubahan konstitusi. Pasca reformasi, UUD 1945 dianggap bukan benda keramat yang tidak dapat diubah dan perubahan UUD 1945 bukan perbuatan yang tabu (pantang). Perubahan UUD 1945 dianggap mutlak harus dilakukan supaya UUD 1945 dapat mengikuti perkembangan jaman sehingga perubahan dan perkembangan baru tetap dapat diadaptasi secara baik. Pasca reformasi, semangat untuk mengubah UUD 1945 sangat menggembugebu.

Bangsa Indonesia meyakini bahwa amandemen UUD 1945 dapat menjadi pembuka jalan menuju perubahan sistem politik dan ketatanegaraan yang lebih demokratis dengan cara mengubah konstelasi kekuasaan organ-organ negara. Reposisi konstelasi kekuasaan organ-organ negara diharapkan akan membentuk perimbangan kekuasaan (*checks and balances*) sehingga terdapat suatu sistem distribusi kekuasaan dengan tidak ada suatu cabang kekuasaan mendominasi cabang kekuasaan yang lain. Perimbangan kekuasaan di antara organ-organ negara dapat mencegah penyalah-gunaan kekuasaan seperti terjadi pada masa sebelumnya. Hubungan kekuasaan organ-organ negara yang seimbang dan saling mengawasi dapat menjadi titik tolak pembentukan suatu sistem politik dan ketatanegaraan yang demokratis.

Jika ditelaah secara kritis, reformasi konstitusi yang telah dilakukan oleh MPR tampaknya tidak berdasarkan kajian yang mendalam sehingga hasil yang diperoleh seolah-olah bersifat tambal sulam.⁹ Hasil amandemen yang tambal sulam tampak pada amandemen pertama dan kedua. Ada kesan bahwa amandemen pertama dan kedua UUD 1945 dilakukan tanpa didasari pemikiran yang mendalam dan komprehensif. Sebab, kerangka struktur ketatanegaraan yang lebih demokratis yang hendak dibangun setelah amandemen pertama dan kedua tidak jelas. Jimly Asshidiqie mengemukakan struktur ketatanegaraan yang dicita-citakan baru tampak jelas ketika amandemen UUD 1945 yang

keempat selesai dilakukan.¹⁰

Amandemen UUD 1945 pada dasarnya dimulai dari niat untuk melakukan koreksi terhadap kesalahan-kesalahan yang pernah terjadi di masa lalu yang memberi peluang bagi kehadiran kekuasaan yang otoriter." Alasan itu sedikit banyak ada benarnya. Pada masa orde lama, MPR telah melakukan beberapa kesalahan. Pertama, MPR mengangkat Soekarno sebagai Presiden seumur hidup. Pengangkatan pejabat Presiden seumur hidup oleh MPR adalah pelanggaran terhadap Pasal 7 UUD 1945. Hal ini sedikit banyak telah menunjukkan sifat kesewenang-wenangan dan arogansi MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Pengangkatan Presiden seumur hidup ternyata menghasilkan pemerintahan Orde Lama yang otoriter. Kedua, kesalahan yang pada hakikatnya sama diulangi lagi oleh MPR pada masa rezim orde baru. MPR melakukan kesalahan karena mengangkat seorang pejabat Presiden selama beberapa periode secara terus-menerus sehingga menimbulkan berbagai masalah kenegaraan.

Kesalahan-kesalahan lain juga dilakukan oleh rezim yang berkuasa pada masa orde baru. Kesalahan yang dimaksud antara lain adalah pelanggaran terhadap hak-hak asasi warga negara.¹² Selain itu, juga terjadi pembatasan hak rakyat untuk mendirikan partai politik, penghilangan orang-orang yang melakukan kritik terhadap pemerintah dan lain-lain sebagainya.¹³ Kontrol pemerintah pusat yang sangat represif terhadap daerah dan penyeragaman struktur pemerintahan daerah berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974 merupakan suatu bentuk penyimpangan dari prinsip demokrasi sehingga menimbulkan berbagai dampak negatif terhadap perkembangan daerah.

Amandemen pertama UUD 1945 pada tahun 1999 dapat dianggap sebagai perubahan yang mengemban misi untuk melakukan pembatasan terhadap kekuasaan Presiden. Hal ini dapat dipandang sebagai upaya untuk memperbaiki kesalahan yang pernah terjadi di masa lalu karena bangsa Indonesia di bawah kepemimpinan dua orang Presiden mempunyai kekuasaan yang sangat besar. Bahkan, bangsa Indonesia baru saja lepas dari kesewenang-wenangan yang berlangsung selama 32 (tiga puluh dua) tahun. Wajar saja jika pada kesempatan pertama, pasal-pasal kekuasaan dan masa jabatan Presiden mendapat prioritas untuk diamandemen. Dengan katalain, fokus perhatian amandemen pertama UUD 1945 didominasi perubahan pasal-pasal tentang masa jabatan dan kekuasaan Presiden.

Pembatasan masa jabatan Presiden diatur dalam Pasal 7 UUD 1945

Amandemen Pertama yang menyebutkan "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan." Dengan pembatasan masa jabatan seperti ini, praktis seseorang hanya dapat memangku jabatan Presiden untuk dua periode atau selama sepuluh tahun. Logika pembatasan masa jabatan Presiden adalah untuk sedapat mungkin mempersempit peluang seseorang memupuk kekuasaan. Sebab, terbukti jika Presiden diberi kesempatan terlalu lama memcrintah akan terjadi penggalangan kekuatan dan penumpukan kekuasaan. Dengan pembatasan masa jabatan, penyalahgunaan kekuasaan tidak mudah terjadi sehingga tidak akan terulang kembali peristiwa buruk yang terjadi pada masa lalu.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia tercatat bahwa masa jabatan Presiden yang tidak dibatasi membuka peluang penyalahgunaan kekuasaan sehingga terbentuk pemerintahan yang oto-riter. Akan tetapi, pembatasan kekuasaan dan masa jabatan Presiden, pada sisi lain diiringi oleh penguatan peran atau wewenang parle-men (DPR). 195 Antara lain seperti disebut dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, kewenangan pembentukan undang-undang yang se-mula berada di tangan Presiden sekarang berada di tangan DPR. Demikian pula dalam hal pengangkatan duta dan konsul serta penerimaan duta dan konsul negara lain, Presiden hams memper-hatikan pertimbangan DPR. Hal seperti ini dahulu tidak memerlukan pertimbangan DPR. Akhirnya, Presiden juga harus memperhatikan pertimbangan DPR dalam memberikan amnesti dan abolisi.

Amandemen kedua UUD 1945 pada tahun 2000 dapat dipan-dang mengemban beberapa macam misi sekaligus. Pertama, untuk mereposisi hubungan pemerintah pusat dan daerah ke arah hubungan yang lebih demokratis. Kedua, untuk memberikan penguatan terhadap hak-hak asasi warga negara yang pada masa orde baru sering diabaikan dan dilanggar.

Amandemen ketiga UUD 1945 pada tahun 2001 dapat dipandang mengemban misi untuk mereposisi kedudukan dan wewenang MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Amandemen ketiga UUD 1945 membawa perubahan besar terhadap kedudukan dan kewenangan MPR. Sebelum amandemen ketiga UUD 1945, MPR adalah pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat sehingga MPR memiliki kedudukan sebagai lembaga negara tertinggi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Akan tetapi, setelah amandemen ketiga, kedudukan MPR

mengalami perubahan yang sangat fundamental. Sekarang, kedudukan MPR sederajat dengan lembaga negara yang lain seperti DPR, Presiden, MA, MK.

Kedudukan MPR perlu direposisi karena kesalahan-kesalahan yang pernah dilakukannya pada masa lalu. Setelah amandemen ketiga UUD 1945, MPR tidak memiliki kewenangan untuk memilih dan mengangkat Presiden karena sekarang MPR hanya bertugas melantik Presiden/Wakil Presiden yang terpilih dalam pemilihan umum yang dilakukan secara langsung.

Selain mengemban misi seperti dikemukakan di atas, amandemen ketiga UUD 1945 juga mengemban misi untuk mereposisi kedudukan, wewenang dan peranan kekuasaan kehakiman sebagai penyelenggaraan negara. Di masa lalu kekuasaan kehakiman tidak pernah dianggap atau diperlakukan sebagai cabang kekuasaan negara yang penting perannya dalam penyelenggaraan negara. Kekuasaan kehakiman selalu dianggap seolah-olah sebagai pelengkap kekuasaan legislatif dan eksekutif. Oleh sebab itu, secara sengaja, seperti dalam UU Nomor 19 Tahun 1964, kekuasaan kehakiman dibuat tidak berdaya sehingga tidak memiliki peranan yang cukup penting dalam penyelenggaraan negara. Hal ini terjadi baik pada masa orde lama maupun pada masa orde baru meskipun dengan pola dan cara yang berbeda.

Kekuasaan kehakiman sebagai salah satu cabang kekuasaan negara diberi kedudukan yang sederajat dengan kekuasaan eksekutif dan legislatif serta peranan yang layak yang kurang lebih sama pentingnya dengan cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam penyelenggaraan negara. Untuk mereposisi peranan kekuasaan kehakiman tersebut, amandemen ketiga UUD 1945 membentuk suatu badan judicial yang baru yaitu Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi adalah lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman sama seperti Mahkamah Agung.

Fungsi dan peranan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara dalam sistem UUD 1945 adalah sangat penting. Mahkamah Konstitusi adalah pengawal konstitusi. Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang yang ada hubungannya dengan lembaga-lembaga negara dan penyelenggaraan negara. Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji undang-undang. Kewenangan yang diberikan UUD 1945 kepada MK untuk menguji dan membatalkan undang-undang mengandung implikasi teoretis seperti berikut ini.

Amandemen keempat UUD 1945 pada tahun 2002 dapat di-pandang

sebagai mengemban misi untuk menyempurnakan proses amandemen. Gambaran sistem ketatanegaraan yang hendak di-bentuk baru dapat diketahui dengan jelas setelah amandemen keempat UUD 1945 selesai dilakukan. Sistem ketatanegaraan yang hendak dibentuk oleh bangsa Indonesia ternyata condong kepada sistem ketatanegaraan Amerika Serikat yang menganut sistem pemerintahan presidensial.

Perubahan struktur ketatanegaraan antara lain dapat ditandai dari perubahan sistem pemilihan Presiden. Sebelum amandemen keempat UUD 1945, Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR sehingga tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. Sistem pengangkatan dan pertanggungjawaban Presiden seperti ini menggambarkan pola pertanggungjawaban kabinet kepada parlemen seperti dalam sistem ketatanegaraan parlementer Inggris. Sebab, parlemen dianggap sebagai pemegang dan pelaksana kedaulatan rakyat. Namun, setelah amandemen keempat UUD 1945, sistem seperti ini ditinggalkan. Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum sehingga Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR seperti pola parlementer. Akan tetapi, bertanggung kepada pemilihnya yakni rakyat. Pola pertanggungjawaban seperti ini dianut di Amerika. Jadi, setelah amandemen keempat UUD 1945 terjadi perubahan struktur ketatanegaraan negara Republik Indonesia yang sangat mendasar. Struktur ketatanegaraan Indonesia yang sebelumnya meniru pola (sistem) keparlemenan seperti Inggris berubah menjadi struktur (sistem) ketatanegaraan yang meniru model Amerika Serikat yaitu sistem presidensial.

Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Keseimbangan dengan Cabang-Cabang Kekuasaan Negara Setelah Amandemen Ketiga UUD 1945

Amandemen ketiga UUD 1945 yang dilaksanakan pada tahun 2001 telah membawa perubahan mendasar terhadap struktur ketatanegaraan Indonesia termasuk struktur kekuasaan kehakiman yaitu perubahan sistem pengorganisasian kekuasaan kehakiman. Pengorganisasian kekuasaan kehakiman di Indonesia sebelum amandemen ketiga UUD 1945 didasarkan pada prinsip "*unity of jurisdiction*." Dalam sistem ini, Mahkamah Agung berkedudukan sebagai puncak badan peradilan umum, agama, militer dan tata usaha negara. Prinsip "*unity of jurisdiction*" antara lain dipraktikkan di Amerika Serikat.¹⁵ Akan tetapi, setelah amandemen ketiga UUD 1945, pengorganisasian kekuasaan kehakiman didasarkan pada prinsip "*dualjurisdiction*."¹⁶ Puncak badan peradilan lebih dari satu. Negara yang menganut sistem seperti ini antara lain adalah Perancis.¹⁷

Dalam sistem "*dualjurisdiction*" Indonesia, kekuasaan kehakiman berpuncak pada dua lembaga negara yaitu Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Hal itu diatur dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan "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." Kedua lembaga negara mempunyai ruang lingkup kekuasaan atau wewenang masing-masing yang berbeda.

Penataan kekuasaan kehakiman sebagai salah satu cabang kekuasaan negara berdasarkan amandemen ketiga UUD 1945 merupakan bagian dari upaya reorganisasi susunan kekuasaan lembaga-lembaga negara dalam rangka reformasi sistem ketatanegaraan. Reorganisasi kekuasaan negara menunjukkan perubahan dalam cara berfikir bangsa Indonesia karena sistem ketatanegaraan yang terbentuk sebagai hasil amandemen ketiga UUD 1945 benar-benar berbeda. Sistem ketatanegaraan UUD 1945 sebelum amandemen UUD 1945 menganut pola keparlemen seperti negara-negara Eropa. Setelah amandemen, sistem keparlemenan diganti dengan sistem kepresidenan Amerika. Reformasi sistem ketatanegaraan dipandang perlu dilakukan karena bangsa Indonesia memiliki pengalaman buruk dengan sistem UUD 1945 yang mengikuti pola keparlemenan Eropa. Sebab, sistem UUD 1945 yang condong pada

sistem keparlemenan menghasilkan bentuk pemerintahan yang bersifat otoriter dan sewenang-wenang.¹⁸ Pola hubungan kekuasaan lembaga-lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945 sebelum amandemen tidak memiliki mekanisme saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*).¹⁹

Reformasi kekuasaan lembaga negara bertujuan untuk menata struktur dan hubungan kekuasaan supaya ada keseimbangan di antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan judicial sehingga me-nutup peluang lahirnya pemerintahan yang otoriter. Pola hubungan kekuasaan lembaga-lembaga negara yang ideal seperti itu adalah pola hubungan kekuasaan yang saling mengimbangi dan mengawasi (*checks and balances system*). Dengan sistem seperti itu diharapkan dapat diwujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara yang konstitusional dan demokratis. Maka, pembentukan MK seba-gai penyelenggara salah satu cabang kekuasaan judicial dengan we-wenang antara lain menguji dan membatalkan undang-undang harus dipandang sebagai upaya untuk membentuk keseimbangan (*checks and balances*) di antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan judicial.

Jika terdapat keseimbangan dan saling mengawasi di antara ketiga cabang kekuasaan negara tersebut diharapkan akan terwujud penyelenggaraan negara yang konstitusional dan demokratis. Dalam negara yang konstitusional dan demokratis akan terbuka peluang bagi kekuasaan kehakiman untuk berperan dalam penyelenggaraan negara secara lebih proporsional sesuai dengan wewenangnya sa-ma seperti kekuasaan legislatif dan eksekutif. Peranan kekuasaan kehakiman dalam mewujudkan negara yang konstitusional dan demokratis diharapkan dapat dilaksanakan antara lain melalui peranan Mahkamah Konstitusi.

Apa peran Mahkamah Konstitusi dalam suatu negara hukum demokratis dan konstitusional? Mahkamah Konstitusi dengan wewenangnya diharapkan dapat melakukan tugas sebagai pengawal konstitusi. Pengawasan terhadap konstitusi dapat dilakukan oleh MK berdasarkan putusan-putusan pembatalan undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 sehingga negara hukum Indonesia dapat ditcgakkan.²⁰

Peran kekuasaan kehakiman dalam penyelenggaraan negara selama ini dirasakan belum cukup signifikan. Sebab, kekuasaan kehakiman sebagai salah satu kekuasaan negara tidak pernah mendapat kesempatan untuk tampil ke depan dan menunjukkan perannya dalam penyelenggaraan negara yang konstitusional dan demokratis. Dalam

sejarah bangsa Indonesia, kekuasaan kehakiman selalu dianggap sebagai pelengkap kekuasaan legislatif atau eksekutif dalam penyelenggaraan negara sebagaimana akan diuraikan secara singkat di bawah ini.

Pada masa Demokrasi Liberal (1950-1959), kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan negara yang sangat dominan sedangkan eksekutif dan judisial subordinasi terhadap kekuasaan legislatif sehingga hubungan di antara ketiga cabang kekuasaan menjadi timpang. Dominasi kekuasaan legislatif mengakibatkan ketidakstabilan politik dan pemerintahan karena Parlemen se-tiap saat dapat menjatuhkan Kabinet (eksekutif). Setiap kali Parlemen menarik dukungan politiknya kabinet bubar. Sejarah mera-buktikan, pada masa Demokrasi Liberal ketidakstabilan politik dan pemerintahan terjadi karena kabinet sering berganti-ganti dalam tempo singkat.²¹ Sebaliknya, dominasi kekuasaan legislatif terhadap eksekutif tidak terlalu dirasakan oleh kekuasaan judisial karena secara relatif tetap mempunyai kemerdekaan melaksanakan tugas-tugasnya. Memang dapat dikatakan bahwa dalam sistem pemerintahan parlementer yang berlaku pada saat ini, kekuasaan judisial (kekuasaan kehakiman) bukan hambatan apalagi an-caman bagi kekuasaan legislatif sehingga badan legislatif tidak berkepentingan mengintervensi kekuasaan yudikatif. Apa sebab demikian? Hal ini berhubungan dengan doktrin bahwa undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif tidak dapat diuji dan diba-talkan oleh pengadilan (kekuasaan judisial).

Badan legislatif pada masa itu memiliki kebebasan yang sangat luas untuk membentuk undang-undang tanpa merasa khawatir mendapat gangguan atau pengawasan (kontrol) dari kekuasaan judisial (kekuasaan kehakiman). Maka, pada masa Demokrasi Parlementer, dapat dikatakan bahwa kekuasaan kehakiman memiliki kemandirian yang relatif sehingga dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan tenang tanpa gangguan legislatif atau eksekutif. Bahkan, dapat dikatakan bahwa masa Demokrasi Parlementer merupakan masa puncak kemandirian kekuasaan kehakiman.

Pada masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965), kekuasaan eksekutif merupakan cabang kekuasaan negara yang dominan sehingga hubungan ketiga cabang kekuasaan menjadi timpang. Hubungan kekuasaan yang timpang tersebut ternyata menimbulkan akibat negatif terhadap kekuasaan legislatif dan judisial. Dominasi kekuasaan eksekutif membuat kedua cabang kekuasaan yang lain berada di bawah

pengendalian kekuasaan eksekutif sehingga dalam melaksanakan tugasnya menjadi tidak bebas. Kekuasaan judisial yang seharusnya melakukan pengawasan (kontrol) dari segi hukum terhadap tindakan pemerintah sebaliknya malah di bawah kendali pemerintah. Dengan istilah lain disebut di bawah pembinaan pemerintah.

Secara relatif, hubungan kekuasaan yang tidak seimbang seperti itu menguntungkan eksekutif karena ada kestabilan politik dan pemerintahan. Akan tetapi, kestabilan politik dan pemerintahan yang relatif baik ternyata tidak secara otomatis menjamin penyelenggaraan negara menjadi baik karena yang terjadi malah sebaliknya. Dominasi kekuasaan eksekutif menghasilkan pemerintahan otoriter dan cenderung sewenang-wenang sehingga terjadi pelanggaran terhadap konstitusi. Sejarah membuktikan bahwa dominasi kekuasaan eksekutif atas legislatif dan judisial telah mengakibatkan pelanggaran terhadap konstitusi yaitu berkaitan dengan pengangkatan pimpinan lembaga legislatif Ketua MPR dan DPR sebagai pejabat menteri yang dengan sendirinya berada di bawah pimpinan Presiden.²² Menurut ketentuan UUD 1945 seharusnya tidaklah demikian.

Sejarah juga membuktikan bahwa dominasi kekuasaan eksekutif atas judisial mengakibatkan pelanggaran konstitusi karena Presiden dapat turun campur dan turun tangan dalam proses peradilan. Bahkan, wewenang Presiden dalam proses peradilan diberi landasan hukum dalam Undang-undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Pada hal menurut Pasal 24 dan 25 UUD 1945, kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka dan bebas dari campur tangan kekuasaan pemerintah (eksekutif) ataupun kekuasaan legislatif. Di samping itu, dominasi kekuasaan eksekutif telah mengakibatkan timbulnya bentuk pelanggaran konstitusional yang lain yakni pengangkatan pejabat Presiden seumur hidup oleh MPR

Pada masa Orde Baru (1966-1998), pola hubungan kekuasaan yang mirip dengan orde lama juga terjadi. Kekuasaan eksekutif (Presiden) adalah cabang kekuasaan negara yang dominan sehingga kekuasaan legislatif dan judisial berada di bawah pengendalian (subordinasi) kekuasaan eksekutif. Pada masa orde baru, hubungan ketiga cabang kekuasaan juga timpang dan hubungan yang timpang itu menimbulkan akibat negatif terhadap kekuasaan legislatif dan judisial. Nasib kekuasaan kehakiman (judisial) seperti terjadi pada orde lama kembali terulang pada masa orde baru yakni berada di bawah kontrol eksekutif.

Dominasi kekuasaan eksekutif (Presiden) atas kedua cabang kekuasaan yang lain berlangsung dalam konfigurasi politik orde baru yang sewenang-wenang. Kontrol atas kekuasaan kehakiman oleh kekuasaan eksekutif (Presiden) dilakukan melalui jalur organisasi, administrasi dan finansial. Sebagai akibat pengendalian kekuasaan eksekutif terhadap pengadilan (judisial) tidak heran jika terdapat putusan pengadilan yang dirasakan sangat tidak adil oleh masyarakat luas.²³

Dalam sengketa antara pemerintah dengan rakyat, pemerintah biasanya berada padapihak yang dimenangkan oleh pengadilan. Hal yang sama juga terjadi terhadap DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Dalam konfigurasi politik orde baru yang otoriter dan sewenang-wenang, kekuasaan eksekutif (presiden) mendominasi kekuasaan legislatif. Dalam dominasi kekuasaan tersebut, kekuasaan legislatif hanya sekedar scolah-olah menjadi "tukang stempel" kekuasaan eksekutif (Presiden). DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif hanya sebagai pemberi legitimasi juridis melalui undang-undang terhadap semua tindakan yang dilakukan pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa DPR berada di bawah kendali Presiden (kekuasaan eksekutif). Keadaan ini merupakan kebalikan dari yang seharusnya terjadi menurut ketentuan UUD 1945 yaitu bahwa DPR mengawasi tindakan pemerintah.

Pada masa reformasi yang mulai bergulir sejak tahun 1998, kedudukan semua cabang kekuasaan negara termasuk kekuasaan kehakiman mengalami proses reposisi. Reposisi kedudukan ketiga cabang kekuasaan terjadi berdasarkan amandemen ketiga UUD 1945. Maka, amandemen ketiga UUD 1945 dapat dipandang sebagai upaya untuk membentuk struktur kekuasaan negara yang seimbang dan seimbang supaya tidak ada kekuasaan yang dominan seperti terjadi pada masa lalu. Kekuasaan yang mengalami reposisi bukan hanya kekuasaan kehakiman tetapi juga kedua cabang kekuasaan yang lain. Akan tetapi, dalam hubungan ini yang menjadi fokus perhatian adalah cabang kekuasaan kehakiman. Berdasarkan amandemen ketiga UUD 1945, kedudukan kekuasaan kehakiman ditempatkan pada kedudukan yang lebih tinggi daripada kekuasaan legislatif. Sebab, kekuasaan kehakiman diberi kewenangan menguji (mengawasi) undang-undang yang dibuat DPR melalui mekanisme uji material oleh MK. Hal ini dapat dipandang sebagai niat bangsa Indonesia untuk lebih memberdayakan kekuasaan kehakiman dalam penyelenggaraan negara supaya tidak seperti selama ini di mana peranannya dianggap kurang penting.

Jika diperhatikan lebih teliti, setelah amandemen ketiga UUD 1945, kedudukan kekuasaan kehakiman secara relatif lebih unggul daripada kekuasaan eksekutif dan legislatif. Dalam hubungan de-ngan kekuasaan eksekutif, kekuasaan kehakiman dapat menguji dan membatalkan putusan pemerintah yang berbentuk ketetapan (*beschikking*) yang dibuat oleh pemerintah melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Di samping itu, badan peradilan juga dapat menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dibuat pemerintah. Namun, sebaliknya pemerintah tidak dapat membatalkan keputusan badan peradilan pada tingkat manapun juga. Dalam hubungan dengan kekuasaan legislatif, kekuasaan kehakiman dapat dikatakan memiliki keunggulan karena MK dapat menguji dan membatalkan undang-undang. Keadaan sebaliknya sudah jelas tidak mungkin terjadi karena DPR tidak dapat menguji dan membatalkan putusan MK atau putusan badan peradilan pada tingkat mana pun. Dengan demikian, tidak salah kalau dikatakan bahwa sekarang ini ada supremasi cabang kekuasaan kehakiman atas kedua cabang kekuasaan yang lain. Pola hubungan antar kekuasaan negara seperti yang dikemukakan di atas cenderung condong kepada struktur kekuasaan negara dalam ketatanegaraan Amerika Serikat.

Kedudukan Mahkamah Agung dan Badan-badan Peradilan Menurut UUD 1945 dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

Dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 amandemen ketiga disebutkan "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi." Ketentuan ini membawa perubahan terhadap struktur kekuasaan kehakiman. Dari sistem *unity juris- diction* menjadi sistem dual jurisdiction. Sebab, ada dua lembaga negara yang menjadi puncak peradilan yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi, perubahan sistem ini pada hakikatnya tidak membawa perubahan terhadap kedudukan dan wewenang MA.

Kedudukan MA sebagai puncak peradilan pada dasarnya tidak mengalami perubahan. MA tetap sebagai puncak peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara. Dengan perkataan lain, kehadiran MK

sebagai lembaga penyelenggara kekuasaan kehakiman tidak mengubah kedudukan dan kewenangan MA tetapi hanya mengubah struktur kekuasaan kehakiman. Kompetensi absolut MK berbeda dengan kompetensi MA sekalipun keduanya sam-sama sebagai lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman. Jadi, amandemen ketiga UUD 1945 hanya mengubah struktur kekuasaan kehakiman dan tidak ada pengaruhnya terhadap kedudukan dan ruang lingkup MA serta lingkungan kekuasaan peradilan yang berada di bawah naungan MA (peradilan umum, peradilan militer, peradilan agama dan peradilan tata usaha negara).

Perubahan pengorganisasian kekuasaan kehakiman dari sistem unity jurisdiction menjadi dual jurisdiction seperti dikemukakan di atas berakibat terhadap undang-undang yang mengatur kekuasaan kehakiman yang dibuat sebelum amandemen ketiga UUD 1945. Undang-undang yang dimaksud adalah UU Nomor 14 Tahun 1970 dan UU Nomor 14 Tahun 1985 dan undang-undang yang lain. Untuk menyesuaikan diri dengan perubahan UUD 1945 ditctapkan beberapa undang-undang baru seperti UU Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman dan UU Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung dan undang-undang lain yang trkaitan dengan kekuasaan kehakiman.

Undang-undang yang pertama diubah adalah UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Undang-undang ini diganti dengan UU Nomor 4 Tahun 2004. Menurut Pasal 1 UU Nomor 4 Tahun 2004 "Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan gu-na menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia." Ketentuan pasal ini sama dengan Pasal 1 UU Nomor 14 Tahun 1970 yang dinyatakan dicabut oleh UU Nomor 4 Tahun 2004. Dalam rangka penyesuaian dngan amandemen ketiga UUD 1945, Pasal 2 UU Nomor 4 Tahun 2004 menyebutkan "Penyelcnggaran kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 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 usa-ha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konsitusi." Penegasan ten-tang macam-macam lingkungan peradilan di bawah naungan MA dalam UUD 1945 dan yang diatur lebih lanjut dalam UU Nomor 4 Tahun 2004 sesungguhnya dapat dianggap sebagai pembatasan terhadap kewenangan

DPR berhubungan dengan pengaturan terhadap kekuasaan kehakiman. Dengan adanya ketentuan tentang pembatasan macam-macam lingkungan peradilan dalam UUD 1945 mengandung arti bahwa DPR sebagai pembentuk undang-undang tidak dapat membentuk lingkungan peradilan yang baru selain daripada keempat lingkungan peradilan yang telah ditetapkan dalam UUD 1945. Maka, bila ada kehendak untuk membentuk lingkungan peradilan yang baru di bawah MA dengan sendirinya UUD 1945 harus diubah lebih dahulu. Tentu saja hal itu tidak mudah dilakukan. Dengan demikian dapat ditafsirkan bahwa penetapan jenis-jenis lingkungan peradilan di bawah MA dalam UUD 1945 dan UU Nomor 4 Tahun 2004 bertujuan untuk mencegah pembentukan jenis lingkungan peradilan yang baru selain daripada lingkungan peradilan yang sudah ditetapkan dalam UUD 1945.

Kedudukan MA sebagai puncak peradilan bagi keempat lingkungan peradilan diatur dalam UU Nomor 4 Tahun 2004. Dalam Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 4 Tahun 2004 disebutkan "Mahkamah Agung merupakan pengadilan negara tertinggi dari keempat lingkungan peradilan sebagaimana disebut dalam Pasal 10 ayat (2)." Sebagai puncak peradilan bagi keempat lingkungan peradilan, MA memiliki beberapa kewenangan seperti diatur Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 4 Tahun 2004 yang menyebutkan:

Mahkamah Agung mempunyai kewenangan:

- a. mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan yang berada di bawah Mahkamah Agung,
- b. menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan
- c. kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang.

Kewenangan MA yang dikemukakan di atas dapat disebut kewenangan yang bersifat yustisial. Selain kewenangan yustisial, MA mempunyai kewenangan lain yang dapat disebut kewenangan non-yustisial. Kewenangan ini diatur dalam Pasal 11 ayat (4) UU Nomor 4 Tahun 2004 yang menyebutkan "Mahkamah Agung melakukan pengawasan atas perbuatan pengadilan dalam lingkungan peradilan yang berada di bawahnya berdasarkan undang-undang." Kewenangan non-yustisial MA juga diatur dalam Pasal 27 UU Nomor 4 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa "Mahkamah Agung dapat memberi keterangan, pertimbangan dan nasihat masalah hu-kum kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan apabila diminta."

Selain keempat macam (lingkungan) badan peradilan yang telah dikemukakan terdapat badan-badan peradilan lain yang bersifat khusus seperti Pengadilan Anak, Pengadilan Niaga, Pengadilan Hak-hak Asasi Manusia, Pengadilan Pajak, Pengadilan Perseclisihan Perburuhan. Badan peradilan lain yang bersifat khusus diperbolehkan dibentuk asal saja berada dalam lingkungan sa-lah satu dari keempat macam (lingkungan) peradilan yang telah disebut. Hal itu diatur dalam Pasal 15 ayat (1) UU Nomor 4 Tahun 2004 yang menyebutkan "Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 yang diatur dengan undang-undang."

Atas dasar Pasal 15 ayat (1) UU Nomor 4 Tahun 2004 dibentuk berbagai Peradilan Khusus sebagai badan peradilan yang mengadili perkara tertentu yang bersifat khusus yakni:

1. Pengadilan Anak sebagai pengadilan khusus diatur dalam UU Nomor 3 Tahun 1997 dan berkedudukan di bawah peradilan umum,
2. Pengadilan Niaga sebagai pengadilan khusus diatur dalam UU Nomor 37 Tahun 2004 dan berkedudukan di bawah Peradilan Umum,
3. Pengadilan Hak-hak Asasi Manusia diatur dalam UU Nomor 26 Tahun 1999 dan berkedudukan di bawah lingkungan Peradilan Umum,
4. Pengadilan Hubungan Industrial diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perseclisihan Hubungan Industrial dan berada di bawah Peradilan Umum,
5. Pengadilan Pajak diatur dalam Undang-undang Nomor 14 Ta-

ahun 2004 tentang Pengadilan Pajak dan berada di bawah Peradilan Umum.

Peradilan Syariah Islam di propinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan Peradilan Agama sepanjang kewenangannya berkaitan dengan kewenangan Peradilan Agama. Akan tetapi, jika berkaitan dengan kewenangan Peradilan Umum, pengadilan khusus itu berada di bawah Peradilan Umum. Hal ini diatur dalam Pasal 15 ayat (2) UU Nomor 4 Tahun 2004 yang menyebutkan "Peradilan Syariah Islam di Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama dan merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan umum."

Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Menujut UUD 1945 Amandemen Ketiga dan UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Salah satu hasil amandemen ketiga UUD 1945 adalah pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK). Lembaga ini adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Agung (MA). Pembentukan MK adalah hal baru bagi bangsa Indonesia. Pembentukan MK menunjukkan perkembangan pemikiran bangsa Indonesia di bidang ketatanegaraan khususnya dalam penyelenggaraan negara yang berdasarkan sistem konstitusi. Dengan pembentukan MK, bangsa Indonesia mengikuti jejak negara lain yang sudah lebih dahulu memiliki lembaga yang memiliki fungsi yang pada dasarnya sama dengan MK yaitu Prancis dan Jerman Barat. Pembentukan MK membawa perubahan-perubahan baru terhadap berbagai segi kehidupan berbangsa dan bernegara karena MK memiliki beberapa macam kewenangan di bidang sengketa ketatanegaraan.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) diatur dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 Amandemen Kccmpat yang menyebutkan "Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi." Dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 lebih lanjut disebutkan:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Selain kewenangan yang disebut di atas, MK memiliki kewajiban seperti diatur Pasal 24 C ayat (2) UUD 1945 "Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-undang Dasar." Kewenangan dan kewajiban dan hal-hal yang berhubungan dengan hukum acara di depan MK dan lain-lain lebih lanjut diatur dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Dalam Pasal 2 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK disebutkan "Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan." Untuk melaksanakan fungsi yang sangat penting tersebut, UU Nomor 24 Tahun 2003 memberikan wewenang dan kewajiban di bidang ketatanegaraan kepada Mahkamah Konstitusi seperti diatur Pasal 10 UU Nomor 24 Tahun 2003 yaitu:

1. menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar 1945,
2. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945,
3. memutus pembubaran partai politik,
4. memutus perselisihan tentang hasil pemilu,
5. memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden/ Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden/Wakil Presiden.

Apabila berpedoman pada kewenangan dan kewajiban MK tersebut dapat dipahami bahwa MK dalam negara hukum Indonesia yang konstitusional memiliki peran yang sangat penting. Hal itu secara jelas dikemukakan dalam Konsiderans UU Nomor 24 Tahun 2003 "Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." Penegakan konstitusi dan prinsip negara hukum

yang menjadi tugas MK sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara ketatanegaraan bertujuan untuk "...menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi...." Apabila konstitusi (UUD 1945) dapat dilaksanakan secara bertanggung jawab berarti bahwa MK dapat "...menjaga terselenggaranya pemerintahan yang stabil..."

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara memiliki 9 (sembilan) orang anggota. Hakim konstitusi diajukan masing-masing 3 (tiga) orang oleh MA, Presiden dan DPR untuk ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Masa jabatan hakim konstitusi adalah 5 (lima) tahun. Salah seorang dari anggota diangkat sebagai Ketua dan seorang lagi diangkat sebagai wakil Ketua sehingga yang lain merupakan anggota hakim konstitusi. Ketua dan wakil ketua hakim konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi untuk masa jabatan 3 (tiga) tahun.

Penutup

Amandemen keempat UUD 1945 yang telah membawa perubahan-perubahan mendasar seperti telah dikemukakan di atas ternyata bukan merupakan amandemen yang terakhir. Sebab, akhir-akhir ini anggota-anggota DPD menyerukan dan menggalang dukungan untuk kembali melaksanakan amandemen kelima dengan tujuan khusus memperluas kewenangan dan memperluas kedudukan **DPD** dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

Kepustakaan

- ¹ B. Arief Sidharta, "Undang-undang Dasar 1945 Dalam Filsafat Hukum Konstitusi" (Makalah dalam Diskusi Panel Pembaharuan UUD 1945, Bandung, 14 Agustus, 1999), him. 1.
- ² *Ibid.*
- ³ Sri Soemantri M, "Kedudukan, Fungsi dan Peran Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan" (Makalah yang disampaikan pada diskusi publik tentang Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2 Juli 2003), him. 1.
- ⁴ Firmansyah Arifm, "Reformasi Konstitusi Melalui Komisi Konstitusi: Suatu Keniscayaan," *Jurnal Keadilan*, Volume 2 Nomor 4, (Tahun 2002), him. 18.
- ⁵ Hendarmin Ranadireksa, *Visi Politik Amandemen UUD 1945 Menuju Konstitusi yang Berkedaidatan Rakyat* (Jakarta: Yayasan Pancur Si-

- wah, 2002), him. 105.
- ⁶ *Ibid.*
- ⁷ Jimly Asshidiqqie, "Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru yang Demokratis" (Makalah pada Seminar Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 1999), him. 1.
- ⁸ Jimly Asshidiqqie, "Telaah Kritis Perubahan Undang-undang Dasar 1945," *Majalah Civility*, Volume 1 Nomor 2, (November, 2001), him. 29.
- ⁹ R.Muhammad Miharadi, "Dinamika Kebijakan Hukum Dalam Transisi Demokrasi, Studi Kasus Indonesia 1998-2002," *Jurnal Keadilan*, Volume 2, Nomor 6, (Tahun 2002), him. 32.
- ¹⁰ Demikian pendapat Jimly Asshidiqqie mengomentari hasil amandemen UUD 1945 yang pertama sampai dengan keempat dalam wawancara dengan *Jurnal Keadilan* seperti tercantum dalam *Ibid.*
- ¹¹ B.Arief Sidharta, *Op. Cit.*
- ¹² Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: Fakultas Hukum-UII Press, 2003), him. 99.
- ¹³ *Ibid.*, him. 100.
- ¹⁴ Jimly Asshidiqqie, *Konstitusi Sebagai. . . Op. Cit.*
- ¹⁵ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 1986), him. 54.
- ¹⁶ Sri Soemantri dan Bintang R.Saragih (ed.), *Op. Cit.* him. 1.60-161.
- ¹⁷ Paulus Effendi Lotulung, *Op. Cit.*
- ¹⁸ Moh.Mahfud M.D., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Integrasi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), him. 140-141.
- ¹⁹ *Ibid.*, him. 147.
- ²⁰ Salah satu contoh putusan yang dapat menunjukkan peranan Mahkamah Konstitusi dalam rangka kehidupan bernegara yang konstitusional adalah putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003 yang membatalkan Pasal 60 huruf g UU Nomor 12 Tahun 2003 sehingga orang-orang anggota eks partai terlarang seperti PKI dapat mengajukan diri sebagai calon legislatif.
- ²¹ Bibit Suprpto, *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di*

Indonesia

(Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), him. 13 dan seterusnya.

²² Benny K.Harman, *Op.Cit.*, him. 252.

²³ A.Muhammad Asrun, *Krisis Peradilan, Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*, (Jakarta: ELSAM, 2004), him. 136 dan seterusnya.

Daftar Pustaka

A. Buku-Buku

- Abu Daud Busroh. *Hukum Tata Negara Perbandingan, Konstitusi Sembilan Negara*. Jakarta: BinaAksara 1987.
- . *Kapita Selekta Hukum Tata Negara*. Jakarta: RinekaCipta, 1994.
- Ade Maman Suherman. *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 2004
- Amiruddin dan H.Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 2004.
- A. Mukti Arto. *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001.
- Arbi Sanit. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Cetakan Pertama, Jakarta: Rajawali Pers, 1985.
- Arief Budiman. *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996.
- Astim Riyanto. *Teori Konstitusi*. Bandung: Yapemdo, 2000.
- Azhary. *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, UI-Press, 1995.
- Bagir Manan. *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003.
- . *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH-UII Press, 2003.
- . *KekuasaanKehakimanRepublikIndonesia*. Bandung: Pusat Penerbitan Universitas Islam Bandung, 1995.
- _ *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Yayasan Hak Asasi Manusia, Demokrasi dan Supremasi Hukum. Bandung: Alumni, 2001.
- . dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata*

- Negara Indonesia*. Edisi Revisi, Bandung: Alumni, 1997.
- Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoretik)*. Yogyakarta: FH-UII Press, 2004.
- (ed.)*. *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1996.
- Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju, 1995.
- Bambang Widjajanto dkk. (editor). *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.
- Benny K. Harman (ed.). *Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review*. Jakarta: YLBH dan Jarim, 1991.
- Boli Sabon, Max. *Fungsi Ganda Konstitusi*. Bandung: Tanpa Penerbit, 1991.
- Carr, K. Robert. *American Democracy in Theory and Practice*. Third Edition, New York, USA, 1961.
- Chairil Anwar. *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Jakarta: Novindo Pustaka Mandiri, 2001.
- Dahl, A. Robert. *Perihal Demokrasi*. Terjemahan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001.
- Dahlan Thaib dkk. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Press, 2003.
- Dardji Darmodihardjo dan Shidarta. *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 1996.
- Deliar Noer. *Pemikiran Politik di Negeri Bar at*. Jakarta: Rajawali Press, 1982.
- Dunn, John, *Joh Locke, Pendekar Demokrasi Moderen*. Jakarta: Pustaka Utama Grafitti, 1994.
- Duverger, Maurice. *Teori dan Praktek Tata Negara*. terjemahan Suwirjadi, Djakarta: N.V. Djakarta, 1951.
- Ebenstein, William. *To Day's Isms, Communism, Fascism, Capitalisme, Socialism*. New Kersey, USA: Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1967.
- Finer, Samuel Edward. *Comparative Government*. England: Penguin Books Ltd., 1974.
- Fransisco Budi Hardiman. *Filsafat Moderen, Dari Machiavelli sampai Nietzsche*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004.

- Melampaui Positivisme dan Modernitas*. Yogyakarta: Kanisius, 2003.
- Franz Magnis Suseno. *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kene-garaan Moderen*. Jakarta: Gramedia, 1988.
- Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Surabaya: Bhuana Ilmu Populer, 1987.
- Haris Soche. *Supremasi Hukum dan Prinsip Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Hanindita, 1985.
- Hendra Nurtjahyo. *Ilmu Negara, Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*. Jakarta: Rajawali Pers, 2005.
- *Filsafat Demokrasi*. Jakarta: Bumi Aksara, 2006.
- H.R.Daeng Naja. *Dewan Perwakilan Daerah, Bikameral Setengah Hati*. Yogyakarta: Penerbit Media Pressindo, 2004.
- Ismail Suny. *Pembagian Kekuasaan Negara*. Jakarta: Aksara Baru, 1985.
- Iver, Mc. *Jaring-jaring Pemerintahan*. terjemahkan Laila Hasjim, Jakarta: Aksara Baru, 1983. Janedjri M.Gaffar dkk. *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-UNDP, 2003.
- Jazim Hamidi. *Hermeneutika Hukum, Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks*. Yogyakarta: UII-Pres, 2005.
- Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Mid I dan II*. Jakarta: Konstitusi Press dan PT.Syaamil Cipta Media, 2006.
- Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH-UII Press, 2005.
- *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH-UI, 2004.
- *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtisar Baru Van Hoeve, 1994.
- *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. Jakarta: UI-Press,, 1996.

- Joeniarto. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Jakarta: Bina Aksara, 1984.
- John Locke. *Kuasaltu Milik Rakyat*. diterjemahkan oleh A. Widyamartaya, Yogyakarta: Kanisius, 2002.
- John Pieris dan Aryanthi Baramuli Putri. *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Studi Analisis, Kritik dan Solusi Kajian Hukum dan Politik*. Jakarta: Pelangi Cendekia, 2006.
- Johnny Ibrahim. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media, 2005.
- Kelompok DPD di MPR RI, *Untuk Apa DPD RI*, Jakarta, 2006.
- Kelsen, Hans. *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*. terjemahan Raisul Muttaqien, Bandung: Nusa Media dan Penerbit Nuansa, 2006.
- General Theory of Law and State*. New York: Russel and Russel, 1961.
- Konsorsium Reformasi Hukum Nasional. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta, 2005.
- Kranenburg dan Tk. B. Sabaroedin. *Ilmu Negara Umum*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1986.
- Lijphart, Arend. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, di-sadur oleh Ibrahim dkk. Jakarta: Rajawali Press, 1995.
- Locke, John. *Kuasaltu Milik Rakyat*, terjemahan A. Widyamartaya, Yogyakarta: Kanisius, 2002.
- Lotulung, Paulus Effendie. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 1986.
- Machiavelli, Niccholo. *Sang Penguasa, Sural Seorang Negarawan Kepada Pemimpin Republik*, alih bahasa C. Woekirsari, Jakarta: Gramedia, 1987.
- Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- Marshall, Geoffrey. *Constitutional Theory*. New York, USA: Oxford University Press, 1971.
- McIlwain, Charles Howard. *Constitutionalism, Ancient and Modern*. New York, USA: Cornell University Press, 1966.
- Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- (editor). *Masalah Kenegaraan*. Jakarta: Gramedia, 1975.
- (editor). *Simposium Kapitalisme, Sosialisme, Demokrasi*.

- Jakarta: Gramedia, 1984.
- Mochtar Kusumaatmadja. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Binacipta, 1970.
- *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Binacipta, 1976.
- Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH-UI, 1988.
- Moh.Mahfud M.D. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- _ *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- M.Nasroen. *Asal Alula Negara*. Jakarta: Aksara Baru, 1986.
- _ *Jl_{mu} Perbandingan Pemerintahan*. Jakarta: Ichtiar/Loka Cipta, 1966. Mochtar Mas'oe'd dan MacAndrews, Colin.
- Perbandingan Sistem Politik*.
Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1986.
- Montesquieu. *Membatasi Kekuasaan, Telaah Mengenai Jiwa Undang-undang*. alih bahasa J.R.Sunaryo, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama dan Yayasan Karti Sarana, 1993.
- Muhammad Tahir Azhary. *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam dan Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang, 1992.
- Nasution, Adnan Buyung. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Grafitti, 1995.
- Nik'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH-UII, Press, Yogyakarta, 2003,
- Nonet. Philiipe dan Slznick, Philip. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York: Harper and Row Publisher, 1978.
- O.Notohamidjojo. *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Hukum dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat di Indonesia*. Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1967. Padmo Wahyono. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- _. *Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press, 1995.

- *Umu Negara*. Jakarta: Indo-Hill Co., 1999.
- Pakpahan, Muchtar. *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Sema-sa Orde Baru*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Pengurus Senat dan Senat Universitas Gadjah Mada. *Pembahasan Ilmiah Mengenai Susunan Pemerintahan Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada, Tanpa Tahun.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media, 2005.
- Peursen, van, C.A. *Susunan Ilmu Pengetahuan*. Jakarta: Gramedia, 1989.
- Reni Dwi Pirnomowati. *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2005. Robert Endi Jayeng dkk. *Mengenai DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*. Jakarta: Institute for Local Development, 2005.
- Rowe dan Schofield. *Sejarah Pemikiran Politik Yunani dan Romawi*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2001.
- Russell, Frances and Christine Locke. *English Law and Language*. London: Cassell Publisher, 1992.
- Sabine, G.H. *Teori-teori Politik, Sejarah Pertumbuhan dan Perkembang-annya*. Jakarta: Binacipta, 1977.
- Sabon, Max Boli. *Fungsi Ganda Konstitusi*. Bandung: Tanpa Penerbit, 1991.
- Saragih, Bintan R. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987.
- dan jyjioh. Kusnardi. *Ilmu Negara*, Edisi Revisi. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988.
- Satya Arinanto. *HakAsasi Manusia Dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2003.
- Schmid, Von. *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*. Jakarta: P.T.Pembangunan, 1980.
- Simanjuntak, Marsillam. *Pandangan Negara Integralistik*. Jakarta: Grafitti, 1994.
- Sinaga, Budiman MPD. *Hukum Konstitusi*. Yogyakarta: Kurnia Kalam Semesta, 2005.
- Sjachran Basah. *Ilmu Negara, Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1997.
- *Yiga Tulisan Tentang Hukum*. Bandung: Armico, 1986.

Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 1986, him 107.

Sri Soemantri Martosoewignjo. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni, 1986.

----- . *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1992.

----- . *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Edisi Baru, Jakarta: Rajawali, 1971.

----- . *Hak Menguji Material di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1986.

----- . *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*. Bandung: Tarsito, 1976.

----- dan Saragih, Bintan Regen. *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia*. Sinar Harapan, Jakarta, 1993.

Strong, C.F., *Modern Political Constitution*. London: Sidwick & Jackson Limited, 1966. Sudargo Gautama. *Pengertian Tentang Negara Hukum*. Bandung: Alumni, 1983. Sukarna. *Demokrasi versus Kediktatoran*. Bandung: Alumni, 1976. Sunarjati Hartono. *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-*

20. Alumni, Bandung, 1994.

----- , *Apakah The Rule of Law Itu* Bandung: Alumni, 1982.

United States Information Agency. *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*. 1989. Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Bandung: tanpa penerbit, 1960. Usep Ranawijaya. *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-dasarnya*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982. Wheare, K.C. *Modern Constitutions*. London: Oxford University Press, 1960.

B. Disertasi, Thesis, Makalah dan Pidato Ilmiah

- Abdul Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990,
- ; *Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap pada Universitas Indonesia, Jakarta, 1992,
- Arief, B. Sidharta, ' *Undang-undang Dasar 1945 Dalam Filsafat Hukum Konstitusi*, ' Makalah pada diskusi panel "Pembaharuan UUD 1945 Menuju Masyarakat Indonesia Baru, Bandung, 1999,
- Bagir Manan, *Pembaharuan UUD 1945*, Makalah yang disajikan pada Seminar Hukum Nasional VII, Jakarta, 1999,
- , *Konsep Pokok Penyelenggaraan Negara dan Perubahan Konstitusi*, Makalah yang disajikan pada diskusi panel Pembaharuan UUD 1945, Bandung, 1999,
- Bivitri Susanti, *Beberapa Pokok Pikiran Mengenai Fungsi dan Peran Ideal Dewan Perwakilan Daerah*, Makalah Pengantar yang disajikan pada diskusi tentang "Siasat Mengoptimalkan Peran Dewan Perwakilan Daerah," CSIS dan Formappi, Jakarta, 2004,
- Christina Murray dan Nicholas Haysom, *Hambatan Politis dan Teknis Terhadap Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Yang Demokratis dan Efisien di Indonesia*, Makalah Penelitian, Jakarta, 2003,
- Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral*, Makalah yang disajikan pada Seminar Internasional mengenai Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, Jakarta, 2001,
- Ellis, Andrew, *Lembaga Legislatif Bikameral? Sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan*, Makalah yang disajikan dalam Seminar Forum Rektor Indonesia dan NDI, Jakarta, 2001,
- Ernawati Munir, *Konsepsi Hukum Mengenai Eksistensi Ketetapan MPR*, Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, 1999.
- Faisal A.Rani, *Mewujudkan Fungsi dan Kedudukan Mahkamah Agung Sebagai Penyelenggara Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka Sesuai Dengan Paham Negara Berdasar Atas Hukum*, Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2001,

- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Sebagai Landasan Menuju Indonesia Baru Yang Demokratis*, Makalah yang disajikan pada Seminar Hukum Nasional VII, Jakarta, 1999,
- *Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia*, Seminar dan Lokakarya Nasional, Jakarta, 2004,
- Menuju Struktur Parlemen 2 Kamar*, Makalah yang disajikan pada Seminar Internasional Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, Medan, 2001,
- Rukmana Amanwinata, *Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam Pasal 28 UUD 1945*, Disertasi. Program Pasacasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996.
- Sarwono Kusumaatmadja, *Mendorong Perubahan Melalui Dewan Perwakilan Daerah*, Makalah yang disajikan pada diskusi tentang "Siasat Mengoptimalkan Peran Dewan Perwakilan Daerah," CSIS dan Formappi, Jakarta, 2004,
- Satya Arinanto, *DPD dan Mekanisme Kerja Internalnya*, Makalah yang disajikan pada, Focus Group Discussion, Jakarta, 2003,
- *Perubahan Undang-undang Dasar*, Makalah yang disajikan pada Seminar Hukum tentang "Revisi UUD 1945 Sebagai Kelanjutan dari Perjuangan Reformasi di Bidang Hukum, FH, Universitas Nasional, Jakarta, 1999,
- Slamet Effendi Yusuf, *Bikameralisme: Pembahasan Yang Belum Selesai*, Makalah yang disajikan pada Seminar Internasional Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, Makasar, 2001,
- Sri Soemantri Martosoewignjo, *Undang-undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya Dalam Kehidupan Bersama*, Makalah Pada Studium Generale dan Peringatan 40 Tahun Pengabdian Prof. Dr.Sri Soemantri Masrtoesowignjo di Universitas Padjadjaran, Bandung, 2001,
- *Upaya Mewujudkan Negara Indonesia Yang Berdasarkan Atas Hukum*, Orasi Ilmiah, Dalam Rangka Dies Natalis, Universitas Jayabaya, Jakarta, 1997,
- *Sistem Dua Kamar (Sebuah Ius Constituendum)*, Makalah yang disajikan pada Seminar Internasional Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, Makasar, 2001,
- , *Perubahan Undang-undang Dasar 1945, Prosedur, Sistem dan Substansinya*, Makalah yang disajikan pada diskusi Panel Pembaharuan UUD 1945, Bandung, 1999,

-), *Sistem Perubahan Konstitusi dan Konsekuensi Pene-
rapannya di Indonesia*. Makalah yang disajikan pada Seminar
Hukum nasional VII, Jakarta, 1999,
- Surbakti, Ramlan, *Amandemen UUD 1945 tentang Sistem Perwakilan
Rakyat Bikameral*, Makalah yang disajikan pada Seminar
Internasional Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, Makasar,
2001,
- Tobing, Jacob, *Bicameralism and Constitutional Reform*, Makalah yang
disajikan pada Seminar "*Bicameralism and Constitutional Reform*,"
Kerjasama Forum Rektor Indonesia dan NDI, Jakarta, 2001,
- Yasonna H. Laoly, *Perubahan UUD 1945 Menuju Sistem Perwakilan
Bikameral*, Makalah yang disajikan pada Seminar Internasional
Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, Medan, 2001,

C. Jurnal Ilmiah, Kamus, Majalah dan Lain-lain

- Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, St.Paul Minn, USA, West
Publishing Co., 1991,
- Civility, Jurnal Forum Indonesia Satu, Jakarta, 2002,
- Majalah Hukum Nasional, Nomor 2, Badan Pembinaan Hukum Nasional,
Jakarta, 1995,

D. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang
Nomor 22 Tahun 2003, Undang-undang
Nomor 10 Tahun 2004, Konstitusi A.S.

Kapita Selektta Hukum Tata Negara

ORIGINALITY REPORT

22%

SIMILARITY INDEX

21%

INTERNET SOURCES

5%

PUBLICATIONS

6%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	lppm.unpam.ac.id Internet Source	1%
2	repository.ubharajaya.ac.id Internet Source	1%
3	core.ac.uk Internet Source	<1%
4	mfile.narotama.ac.id Internet Source	<1%
5	dpd.go.id Internet Source	<1%
6	jdih.cianjurkab.go.id Internet Source	<1%
7	universitassuryadarma.ac.id Internet Source	<1%
8	Submitted to Sriwijaya University Student Paper	<1%
9	repositori.uin-alauddin.ac.id Internet Source	<1%
10	moam.info Internet Source	<1%

11	repository.uin-suska.ac.id Internet Source	<1 %
12	filsafatindonesia1001.wordpress.com Internet Source	<1 %
13	www.nasihudin.com Internet Source	<1 %
14	www.watchterminal.net Internet Source	<1 %
15	saifulanam99.blogspot.com Internet Source	<1 %
16	jurnal.unars.ac.id Internet Source	<1 %
17	123dok.com Internet Source	<1 %
18	xa.yimg.com Internet Source	<1 %
19	Submitted to Padjadjaran University Student Paper	<1 %
20	Submitted to Universitas Indonesia Student Paper	<1 %
21	file.upi.edu Internet Source	<1 %
22	repositori.usu.ac.id Internet Source	<1 %
23	repository.unpas.ac.id Internet Source	<1 %

24	repository.usu.ac.id Internet Source	<1 %
25	dspace.uui.ac.id Internet Source	<1 %
26	tiar73.wordpress.com Internet Source	<1 %
27	Submitted to Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya Student Paper	<1 %
28	rumahkuindonesia.blogspot.com Internet Source	<1 %
29	id.123dok.com Internet Source	<1 %
30	issuu.com Internet Source	<1 %
31	www.bphn.go.id Internet Source	<1 %
32	repository.ub.ac.id Internet Source	<1 %
33	Submitted to iGroup Student Paper	<1 %
34	media.neliti.com Internet Source	<1 %
35	ainamulyana.blogspot.com Internet Source	<1 %

fh.wisnuwardhana.ac.id

36	Internet Source	<1 %
37	polri-bali.blogspot.com Internet Source	<1 %
38	edukasi.pajak.go.id Internet Source	<1 %
39	bnpds.wordpress.com Internet Source	<1 %
40	www.komisiyudisial.go.id Internet Source	<1 %
41	Submitted to Universitas Airlangga Student Paper	<1 %
42	iqbalunimed.files.wordpress.com Internet Source	<1 %
43	mpr.go.id Internet Source	<1 %
44	slamethar.wordpress.com Internet Source	<1 %
45	repositori.kemdikbud.go.id Internet Source	<1 %
46	documents.mx Internet Source	<1 %
47	kumpulan-tulisan-artikel.blogspot.com Internet Source	<1 %
48	Submitted to Universitas Islam Riau Student Paper	<1 %

49	romiouzy.blogspot.com Internet Source	<1 %
50	text-id.123dok.com Internet Source	<1 %
51	repository.unhas.ac.id Internet Source	<1 %
52	gardabumi.blogspot.com Internet Source	<1 %
53	repository.uinjkt.ac.id Internet Source	<1 %
54	rahmanamin1984.blogspot.com Internet Source	<1 %
55	www.pps.unud.ac.id Internet Source	<1 %
56	www.theceli.com Internet Source	<1 %
57	resources.lawyersnjurists.com Internet Source	<1 %
58	atikamalik.blogspot.com Internet Source	<1 %
59	jurnalargumentum.blogspot.com Internet Source	<1 %
60	Submitted to Universitas Pamulang Student Paper	<1 %
61	www.jimly.com Internet Source	<1 %

62	schooltv.alsen.sch.id Internet Source	<1 %
63	digilib.uin-suka.ac.id Internet Source	<1 %
64	smpit-iqra.sch.id Internet Source	<1 %
65	repository.unand.ac.id Internet Source	<1 %
66	1lib.us Internet Source	<1 %
67	setara-institute.org Internet Source	<1 %
68	Submitted to Universitas Pendidikan Indonesia Student Paper	<1 %
69	repository.unisi.ac.id Internet Source	<1 %
70	www.researchgate.net Internet Source	<1 %
71	Submitted to Tarumanagara University Student Paper	<1 %
72	listyaarum.blogspot.com Internet Source	<1 %
73	salmantabir.wordpress.com Internet Source	<1 %

74 Submitted to Universitas Negeri Surabaya
The State University of Surabaya <1 %
Student Paper

75 kgsc.wordpress.com <1 %
Internet Source

76 redblack7.blogspot.com <1 %
Internet Source

77 www.kompasiana.com <1 %
Internet Source

78 tianapottag.com <1 %
Internet Source

79 avijasmine.blogspot.com <1 %
Internet Source

80 digilib.unhas.ac.id <1 %
Internet Source

81 de.scribd.com <1 %
Internet Source

82 dianchocho.blogspot.com <1 %
Internet Source

83 eldaira.blogspot.com <1 %
Internet Source

84 fristianhumalanggionline.wordpress.com <1 %
Internet Source

85 repository.unpad.ac.id <1 %
Internet Source

agusadharry.wordpress.com

86	Internet Source	<1 %
87	jakarta45.wordpress.com Internet Source	<1 %
88	vdocuments.mx Internet Source	<1 %
89	www.docstoc.com Internet Source	<1 %
90	Submitted to Universitas Jember Student Paper	<1 %
91	basisme1484.wordpress.com Internet Source	<1 %
92	fgriec.com Internet Source	<1 %
93	husen-biku.blogspot.com Internet Source	<1 %
94	journal.unpak.ac.id Internet Source	<1 %
95	ptun-makassar.go.id Internet Source	<1 %
96	Mochammad Nasser. "Peran Komisi Kepolisian Nasional Dalam Pengawasan Fungsional Polri", Jurnal Hukum Sasana, 2021 Publication	<1 %

97	Submitted to Universitas Atma Jaya Yogyakarta Student Paper	<1 %
98	adhonknow.wordpress.com Internet Source	<1 %
99	didiekmawardi.wordpress.com Internet Source	<1 %
100	docplayer.info Internet Source	<1 %
101	lontar.ui.ac.id Internet Source	<1 %
102	psg15.um.ac.id Internet Source	<1 %
103	wahyudidjafar.web.id Internet Source	<1 %
104	ejournal.mahkamahkonstitusi.go.id Internet Source	<1 %
105	id.wikisource.org Internet Source	<1 %
106	restukadilangudemak.blogspot.co.id Internet Source	<1 %
107	Submitted to Sultan Agung Islamic University Student Paper	<1 %
108	nanggroe.unimal.ac.id Internet Source	<1 %

109	www.saplaw.top Internet Source	<1 %
110	agussalimandigadjong.blogspot.com Internet Source	<1 %
111	pusdik.mkri.id Internet Source	<1 %
112	belikraya.blogspot.com Internet Source	<1 %
113	dokumen.tips Internet Source	<1 %
114	fr.slideshare.net Internet Source	<1 %
115	marcellumangkun.blogspot.co.id Internet Source	<1 %
116	umarikmawaru.blogspot.com Internet Source	<1 %
117	www.mpr.go.id Internet Source	<1 %
118	www.parliamentproject.org Internet Source	<1 %
119	Submitted to Tamalpais Union High School District Student Paper	<1 %
120	abduhakimsiagian.files.wordpress.com Internet Source	<1 %

adisulistiyono.staff.uns.ac.id

121	Internet Source	<1 %
122	diditsyaprillah.blogspot.com Internet Source	<1 %
123	eprints.ums.ac.id Internet Source	<1 %
124	scholar.unand.ac.id Internet Source	<1 %
125	rajawaligarudapancasila.blogspot.com Internet Source	<1 %
126	Garciano Nirahua. "Kedudukan dan Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 79/PUU-XII/2014", SASI, 2020 Publication	<1 %
127	Rony Alfredo Rumapea. "Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang Berwenang atas Kesalahan dalam Penjatuhan Hukuman Disiplin Pegawai Negeri Sipil", SASI, 2019 Publication	<1 %
128	www.bnn.go.id Internet Source	<1 %
129	www.warganegara.org Internet Source	<1 %

130	ditjenpp.kemenkumham.go.id Internet Source	<1 %
131	e-journal.uajy.ac.id Internet Source	<1 %
132	ferrycardoba.wordpress.com Internet Source	<1 %
133	parlemen.net Internet Source	<1 %
134	samponoenda.wordpress.com Internet Source	<1 %
135	tamalaka.blogspot.com Internet Source	<1 %
136	warsito-bicara.blogspot.com Internet Source	<1 %
137	Tubagus Muhammad Nasarudin. "PERAN DPD SEBAGAI LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA (UUD 1945 PASCA AMANDEMEN)", FIAT JUSTISIA:Jurnal Ilmu Hukum, 2017 Publication	<1 %
138	ahmadsamantho.wordpress.com Internet Source	<1 %
139	arifampahblogger.wordpress.com Internet Source	<1 %
140	digilib.iain-jember.ac.id Internet Source	<1 %

141	hukum-on.blogspot.com Internet Source	<1 %
142	law.uii.ac.id Internet Source	<1 %
143	madepriyana.blogspot.com Internet Source	<1 %
144	Submitted to Surabaya University Student Paper	<1 %
145	artikel-makalah-hukum.blogspot.com Internet Source	<1 %
146	dkpp.go.id Internet Source	<1 %
147	eprints.umm.ac.id Internet Source	<1 %
148	eprints.walisongo.ac.id Internet Source	<1 %
149	faisalahmadfani.blogspot.com Internet Source	<1 %
150	peraturan.go.id Internet Source	<1 %
151	ppjp.ulm.ac.id Internet Source	<1 %
152	staff.uny.ac.id Internet Source	<1 %
153	teosufi.blogspot.com Internet Source	<1 %

154	www.bpkp.go.id Internet Source	<1 %
155	www.jdih.polmankab.go.id Internet Source	<1 %
156	A Afdalis. "PENDELEGASIAN PERATURAN DARI UNDANG-UNDANG KEPADA PERATURAN MENTERI SECARA LANGSUNG DALAM KERANGKA SISTEM PRESIDENSIAL", Jurnal Fundamental Justice, 2020 Publication	<1 %
157	Ramli Semmawi. "PERAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM POLITIK HUKUM NASIONAL", Jurnal Ilmiah Al-Syir'ah, 2013 Publication	<1 %
158	ar.scribd.com Internet Source	<1 %
159	bambangoyong.blogspot.com Internet Source	<1 %
160	ikadianhumairohsuparyat.wordpress.com Internet Source	<1 %
161	pskn.fh.unpad.ac.id Internet Source	<1 %
162	repo.unand.ac.id Internet Source	<1 %
163	sofyansauri.lecturer.upi.edu Internet Source	<1 %

syaahwaall.blogspot.com

164	Internet Source	<1 %
165	vdocuments.site Internet Source	<1 %
166	Budi Suhariyanto. "Kedudukan Hakim dalam Pembaruan Sistem Pemidanaan Terorisme untuk Mewujudkan Akuntabilitas Hukum", <i>Jurnal Penelitian Hukum De Jure</i> , 2017 Publication	<1 %
167	arifuddinali.blogspot.com Internet Source	<1 %
168	digilib.alazka.org Internet Source	<1 %
169	digilib.uinsgd.ac.id Internet Source	<1 %
170	komisiyudisial.go.id Internet Source	<1 %
171	maumasuksurga.wordpress.com Internet Source	<1 %
172	perpustakaan.mahkamahagung.go.id Internet Source	<1 %
173	pppm.stpn.ac.id Internet Source	<1 %
174	ricardosiregarassociates.wordpress.com Internet Source	<1 %
175	sudirmanbayunggede.blogspot.com Internet Source	<1 %

		<1 %
176	www.kaskus.co.id Internet Source	<1 %
177	www.sejarah-negara.com Internet Source	<1 %
178	Gunawan Tauda. "PEMAKNAAN PANCASILA SEBAGAI NORMA FUNDAMENTAL NEGARA", Humano: Jurnal Penelitian, 2019 Publication	<1 %
179	Submitted to Universitas Riau Student Paper	<1 %
180	aria-herjon.blogspot.com Internet Source	<1 %
181	ejournal.stainpamekasan.ac.id Internet Source	<1 %
182	inibrahma.blogspot.com Internet Source	<1 %
183	pendidikansejarahaha2012.blogspot.com Internet Source	<1 %
184	s1s2s3jobs.blogspot.com Internet Source	<1 %
185	www.infopubliknews.com Internet Source	<1 %
186	www.jatikom.com Internet Source	<1 %

187	www.unpad.ac.id Internet Source	<1 %
188	Submitted to Universitas Andalas Student Paper	<1 %
189	ajimmydj81.wordpress.com Internet Source	<1 %
190	anzdoc.com Internet Source	<1 %
191	digilib.unila.ac.id Internet Source	<1 %
192	mitrahukum.org Internet Source	<1 %
193	noervien.blogspot.com Internet Source	<1 %
194	rebateumrah.blogspot.com Internet Source	<1 %
195	rowland_pasaribu.staff.gunadarma.ac.id Internet Source	<1 %
196	Submitted to Nguyen Tat Thanh University Student Paper	<1 %
197	Submitted to University of Ulster Student Paper	<1 %
198	fakultashukum-universitaspnjisakti.com Internet Source	<1 %
199	idolamudw.blogspot.com Internet Source	<1 %

200	izabibie.blogspot.com Internet Source	<1 %
201	jurnal.unigal.ac.id Internet Source	<1 %
202	perubahankelimaud45.com Internet Source	<1 %
203	repository.unib.ac.id Internet Source	<1 %
204	semestahukum.blogspot.com Internet Source	<1 %
205	vjkeybot.wordpress.com Internet Source	<1 %
206	www.ejournal-s1.undip.ac.id Internet Source	<1 %
207	Anwar Hafidzi. "Eksistensi Advokat Sebagai Profesi Terhormat (Officium Nobile) dalam Sistem Negara Hukum di Indonesia", Khazanah: Jurnal Studi Islam dan Humaniora, 2015 Publication	<1 %
208	Aulia Rahmat. "Rasionalisasi Hukum Alam oleh Hugo Grotius: Dari Humanisasi Menuju Sekularisasi", Undang: Jurnal Hukum, 2020 Publication	<1 %
209	Dody Nur Andriyan. "DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM PERSPEKTIF TEORI BICAMERALISME",	<1 %

Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi, 2018

Publication

-
- | | | |
|-----|---|------|
| 210 | Farid Wajdi, Andryan Andryan. "Sifat Putusan Impeachment MK Terhadap Status Hukum Presiden dan/atau Wakil Presiden", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2020
Publication | <1 % |
| 211 | Felix E. Oppenheim. "An Analysis of Political Control: Actual and Potential", The Journal of Politics, 1958
Publication | <1 % |
| 212 | Submitted to UIN Raden Intan Lampung
Student Paper | <1 % |
| 213 | azwarubaidillah.wordpress.com
Internet Source | <1 % |
| 214 | belajarilmuhukumsulfiandi.blogspot.com
Internet Source | <1 % |
| 215 | benzmanroe.wordpress.com
Internet Source | <1 % |
| 216 | cak-hufron.blogspot.com
Internet Source | <1 % |
| 217 | edrasatmaidi2010.wordpress.com
Internet Source | <1 % |
| 218 | eprints.uns.ac.id
Internet Source | <1 % |
| 219 | journal.unnes.ac.id
Internet Source | <1 % |

<1 %

220 nikolassimanjuntak.blogspot.com
Internet Source

<1 %

221 rajatrepik.com
Internet Source

<1 %

222 sherlockhalmeslekipiouw.blogspot.com
Internet Source

<1 %

223 simdos.unud.ac.id
Internet Source

<1 %

224 taufiqnugroho.blogspot.com
Internet Source

<1 %

225 www.febrian.web.id
Internet Source

<1 %

226 www.humphreydjemat.com
Internet Source

<1 %

227 www.komisihukum.go.id
Internet Source

<1 %

228 Hariyanto Hariyanto. "PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL BERDASARKAN NILAI-NILAI PANCASILA", *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi*, 2018
Publication

<1 %

229 Submitted to Universitas Warmadewa
Student Paper

<1 %

230 antipartai.files.wordpress.com
Internet Source

<1 %

231 asepsulaemantea.wordpress.com
Internet Source

<1 %

232 bodohtapisemangat.blogspot.com
Internet Source

<1 %

233 cszoel.wordpress.com
Internet Source

<1 %

234 hukumprogresif-lshp.blogspot.com
Internet Source

<1 %

235 kilatkasanang.blogspot.com
Internet Source

<1 %

236 kumpulanmakalahlengkap.blogspot.com
Internet Source

<1 %

237 pleads.fh.unpad.ac.id
Internet Source

<1 %

238 ptun-semarang.go.id
Internet Source

<1 %

239 stpengataadvocates.wordpress.com
Internet Source

<1 %

240 vufind.uniovi.es
Internet Source

<1 %

241 Submitted to Lambung Mangkurat
University
Student Paper

<1 %

242	Mei Susanto. "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2017 Publication	<1 %
243	Rusdin Ahmad. "DEMOKRASI DAN MULTI KULTURALISME DALAM KONTESTASI DAKWAH ISLAM", Al-Mishbah Jurnal Ilmu Dakwah dan Komunikasi, 2017 Publication	<1 %
244	Submitted to Universitas Katolik Widya Mandala Student Paper	<1 %
245	Submitted to Universitas Muria Kudus Student Paper	<1 %
246	anaktebidah.blogspot.com Internet Source	<1 %
247	civiceducation-smppldeltamas.blogspot.com Internet Source	<1 %
248	erepo.unud.ac.id Internet Source	<1 %
249	es.slideshare.net Internet Source	<1 %
250	fayakhun.com Internet Source	<1 %
251	lacivicka.blogspot.com Internet Source	<1 %

252	papuaweb.org Internet Source	<1 %
253	perspektif-hukum.hangtuah.ac.id Internet Source	<1 %
254	pustaka.ut.ac.id Internet Source	<1 %
255	repositori.iain-bone.ac.id Internet Source	<1 %
256	repository.radenintan.ac.id Internet Source	<1 %
257	ugun-guntari.blogspot.com Internet Source	<1 %
258	www.coursehero.com Internet Source	<1 %
259	www.hukumhindu.or.id Internet Source	<1 %
260	www.law.nahrainuniv.edu.iq Internet Source	<1 %
261	www.wuryantoro.com Internet Source	<1 %
262	Harmoko M. Said. "Menggagas Peradilan Etik Penyelenggara Negara Di Indonesia", SASI, 2021 Publication	<1 %
263	Ofis Rikardo. "PENERAPAN KEDAULATAN RAKYAT DI DALAM PEMILIHAN UMUM DI	<1 %

INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-
UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK
INDONESIA TAHUN 1945", Jurnal Hukum
Sasana, 2020

Publication

264 Ujang Bahar. "PERAN KOMISI YUDISIAL
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN
INDONESIA", DE'RECHTSSTAAT, 2017

Publication

<1 %

265 adikaakbarrudin.blogspot.com

Internet Source

<1 %

266 cagusirawan.wordpress.com

Internet Source

<1 %

267 catatannaniefendi.blogspot.com

Internet Source

<1 %

268 digilib.uinsby.ac.id

Internet Source

<1 %

269 dinamikahukum.fh.unsoed.ac.id

Internet Source

<1 %

270 ejournal.politik.lipi.go.id

Internet Source

<1 %

271 etheses.uin-malang.ac.id

Internet Source

<1 %

272 fathudin85.wordpress.com

Internet Source

<1 %

273 hartonoachiencom.wordpress.com

Internet Source

<1 %

274	hmf03.wordpress.com Internet Source	<1 %
275	johanunpal.blogspot.com Internet Source	<1 %
276	mpr.wasantara.net.id Internet Source	<1 %
277	nu.or.id Internet Source	<1 %
278	ojs.uma.ac.id Internet Source	<1 %
279	ota-aio.blogspot.com Internet Source	<1 %
280	sospol-indonesia.blogspot.com Internet Source	<1 %
281	suhartono077.blogspot.com Internet Source	<1 %
282	valentinepramesty.blogspot.com Internet Source	<1 %
283	www.djpp.kemenkumham.go.id Internet Source	<1 %
284	www.journals.scholarpublishing.org Internet Source	<1 %
285	www.openjournal.unpam.ac.id Internet Source	<1 %
286	www.stihpada.com Internet Source	<1 %

287	www.vincentgaspersz.com Internet Source	<1 %
288	Gary Gerstle. "Liberty and Coercion", Walter de Gruyter GmbH, 2018 Publication	<1 %
289	Hendi Gusta Rianda. "Rekrutmen Hakim Pengadilan Tingkat Pertama Dalam Perspektif Ketatanegaraan di Indonesia", Constitutionale, 2020 Publication	<1 %
290	Hotma P. Sibuea, Dwi Seno Wijanarko, Gatot Efrianto. "PROBLEMATIKA KEWENANGAN MENETAPKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM PRAKTIK PERADILAN TINDAK PINDANA KORUPSI", Jurnal Hukum Sasana, 2020 Publication	<1 %
291	Ihwanul Muttaqin. "KONTROL PEMERINTAH TERHADAP PEMBERANTASAN KORUPSI DI INDONESIA", Res Judicata, 2019 Publication	<1 %
292	Rosdalina Bukido. "KAJIAN TERHADAP SISTEM PEMERINTAHAN DAN PRAKTEKNYA MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR TAHUN 1945", Jurnal Ilmiah Al-Syir'ah, 2012 Publication	<1 %
293	Rustam Magun Pikahulan. "DEKADENSI PEMILIHAN HAKIM AGUNG OLEH DPR RI",	<1 %

Bilancia: Jurnal Studi Ilmu Syariah dan Hukum, 2020

Publication

-
- | | | |
|-----|--|------|
| 294 | Saartje Sarah Alfons. "Konsekuensi Yuridis Terhadap Diabaikannya Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Telah Memiliki Kekuatan Hukum Tetap", SASI, 2019
Publication | <1 % |
| 295 | Sonia Ivana Barus. "PROSES PERUBAHAN MENDASAR KONSTITUSI INDONESIA PRA DAN PASCA AMANDEMEN", University Of Bengkulu Law Journal, 2017
Publication | <1 % |
| 296 | Tanto Lailam. "Membangun Constitutional Morality Hakim Konstitusi di Indonesia", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2020
Publication | <1 % |
| 297 | Submitted to Universitas PGRI Semarang
Student Paper | <1 % |
| 298 | anisibrahim18.blogspot.com
Internet Source | <1 % |
| 299 | billygustama.blogspot.com
Internet Source | <1 % |
| 300 | cakraarbas.blogspot.com
Internet Source | <1 % |
| 301 | edoc.site
Internet Source | <1 % |
-

302	elibrary.unisba.ac.id Internet Source	<1 %
303	fliphtml5.com Internet Source	<1 %
304	haloedukasi.com Internet Source	<1 %
305	heris-uniat.blogspot.com Internet Source	<1 %
306	ilhamendra.wordpress.com Internet Source	<1 %
307	imammahdinew.blogspot.com Internet Source	<1 %
308	jombang.nu.or.id Internet Source	<1 %
309	journal.unpar.ac.id Internet Source	<1 %
310	jurnal.borneo.ac.id Internet Source	<1 %
311	kliklegal.com Internet Source	<1 %
312	kurikulum.kemdikbud.go.id Internet Source	<1 %
313	publikasiilmiah.ums.ac.id Internet Source	<1 %
314	repository.uksw.edu Internet Source	<1 %

315	research-report.umm.ac.id Internet Source	<1 %
316	rinastkip.wordpress.com Internet Source	<1 %
317	sehatnegeriku.kemkes.go.id Internet Source	<1 %
318	tifiacerdikia.wordpress.com Internet Source	<1 %
319	tiktikbunyahujan.multiply.com Internet Source	<1 %
320	ulahcopas.blogspot.com Internet Source	<1 %
321	www.afslawyers.com Internet Source	<1 %
322	www.edukasippkn.com Internet Source	<1 %
323	www.gedangsari.com Internet Source	<1 %
324	www.kontras.org Internet Source	<1 %
325	www.pa-pandan.net Internet Source	<1 %
326	www.padompu.com Internet Source	<1 %
327	www.ruslan.web.id Internet Source	<1 %

328

zakiaputeri94.blogspot.com

Internet Source

<1 %

329

Abdul Hakim. "NEGARA DALAM PERSPEKTIF PLATO", Jurnal Ilmiah Ilmu Ushuluddin, 2010

Publication

<1 %

330

Budimansyah Budimansyah. "PEMAKZULAN KEPALA DAERAH YANG MELAKUKAN NIKAH SIRI BERDASARKAN PASAL 67B UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH", JURNAL HUKUM MEDIA BHAKTI, 2020

Publication

<1 %

331

Marulak Pardede. "Grand Design Reformasi Penelitian Hukum Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Negara Republik Indonesia", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2016

Publication

<1 %

332

Moeliono M., Wollenberg E, Limberg G., eds.. "Desentralisasi tata kelola hutan: politik, ekonomi dan perjuangan untuk menguasai hutan di Kalimantan, Indonesia", Center for International Forestry Research (CIFOR) and World Agroforestry Centre (ICRAF), 2009

Publication

<1 %

333

Sri Sundari. "KOORDINASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DENGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PENYERAPAN

<1 %

ASPIRASI MASYARAKAT (STUDI TENTANG
KOORDINASI PERENCANAAN DAN
PEMBUATAN KEBIJAKAN PENYALURAN
ASPIRASI MASYARAKAT)", Transparansi
Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi, 2018

Publication

334	danielpinem.wordpress.com Internet Source	<1 %
335	dukunhukum.wordpress.com Internet Source	<1 %
336	firmanedu.wordpress.com Internet Source	<1 %
337	irwanasolole.wordpress.com Internet Source	<1 %
338	journal.uir.ac.id Internet Source	<1 %
339	jurnal.ukdc.ac.id Internet Source	<1 %
340	lppkb.wordpress.com Internet Source	<1 %
341	mediapknonline.blogspot.com Internet Source	<1 %
342	repository.unair.ac.id Internet Source	<1 %
343	sejutatutorial.blogspot.com Internet Source	<1 %

344

www.lawyersclubs.com

Internet Source

<1 %

345

Admin Admin. "MENATA RELASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DAN KEMENTERIAN DALAM NEGERI DALAM PENGAWASAN PERATURAN DAERAH", Reformasi Hukum, 2020

Publication

<1 %

346

Ahmad Sadzali. "Hubungan Agama dan Negara di Indonesia: Polemik dan Implikasinya dalam Pembentukan dan Perubahan Konstitusi", Undang: Jurnal Hukum, 2020

Publication

<1 %

347

Ahmad Zaini. "DEMOKRASI: PEMERINTAH OLEH RAKYAT DAN MAYORITAS", Al-Ahkam, 2018

Publication

<1 %

348

Andryan Andryan. "Implikasi Putusan Hak Uji Materil di Mahkamah Agung terhadap Legalitas Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2018

Publication

<1 %

349

Bagio Kadaryanto. "Konsep Rechtsstaat Dalam Negara Hukum Indonesia (Kajian Terhadap Pendapat M.T Azhari)", Al-Risalah, 2018

Publication

<1 %

350 Elsan Yudhistira. "Pembatasan Masa Jabatan Presiden Sebagai Upaya Menghindari Terjadinya Abuse of Power", *Al-Ishlah : Jurnal Ilmiah Hukum*, 2020
Publication <1 %

351 Hotma P. Sibuea, Elfirda Ade Putri. "DASAR HUKUM DAN KEDUDUKAN SERTA TUGAS MAUPUN WEWENANG KOMISI KEJAKSAAN DALAM BINGKAI SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA SEBAGAI NEGARA HUKUM", *Jurnal Hukum Sasana*, 2020
Publication <1 %

352 Tri Mulyani. "KAJIAN NORMATIF MENGENAI HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR TAHUN 1945: SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN", *Hukum dan Masyarakat Madani*, 2016
Publication <1 %

353 dhahiell.blogspot.com
Internet Source <1 %

354 fathulmuin19.wordpress.com
Internet Source <1 %

355 karyarama99.wordpress.com
Internet Source <1 %

356 lintangsekarsanti.wordpress.com
Internet Source <1 %

357

okisolikhin.wordpress.com

Internet Source

<1 %

358

raypratama.blogspot.com

Internet Source

<1 %

359

Submitted to Academic Library Consortium

Student Paper

<1 %

360

www.saldiisra.web.id

Internet Source

<1 %

361

prasasti92.blogspot.com

Internet Source

<1 %

Exclude quotes On

Exclude matches Off

Exclude bibliography On