

# HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.

Sejak Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, praktik ketatanegaraan di Indonesia telah melewati pasang surut dengan berbagai dinamika. Buku Hukum Tata Negara Indonesia ini menyajikan perkembangan hukum tata negara Indonesia sejak berdirinya Republik Indonesia hingga saat ini. Buku ini memberi sentuhan kebaruan karena dilengkapi dengan perkembangan hukum tata negara era Reformasi yang cukup detail.

Buku ini dapat dijadikan rujukan bagi peminat ilmu hukum maupun ilmu politik, juga bagi khalayak yang ingin mempelajari hukum tata negara Indonesia paling mutakhir tanpa meninggalkan akar sejarahnya.

Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.

HUKUM  
TATA NEGARA  
INDONESIA

Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.

# HUKUM TATA NEGARA INDONESIA



**KONSTITUSI**  
**KONpress**  
Khazanah peradaban hukum & konstitusi

Gedung Mahkamah Konstitusi RI  
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta, 10110  
Telp/Fax: (021) 43529000, Ext. 18301  
email: penerbit@konpress.co.id  
www.konpress.co.id

HUKUM  
ISBN 978-602-7995-25-3

9 786027 995253

Harga P. Jawa Rp.0,00

**KONSTITUSI**  
**KONpress**  
Khazanah peradaban hukum & konstitusi

**KONSTITUSI**  
**KONpress**  
Khazanah peradaban hukum & konstitusi

Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.

# HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 19 TAHUN 2002  
TENTANG HAK CIPTA**

**KETENTUAN PIDANA  
Pasal 72**

- (1) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- (2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.

Jakarta  
2020

**KON**<sup>STITUSI</sup>**press**  
Khazanah peradaban hukum & konstitusi

# HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

Copyrights © 2020, Tundjung Herning Sitabuana

ISBN: 978-602-7995-25-3

## **Penyunting:**

Rahadian Prima Nugraha, S.H., M.H.

Rosalia Agustin Shela Hendrasmara, S.H., M.H.

## **Perancang Sampul:**

Teguh Birawa

## **Tata Letak:**

Nur Budiman

Pertama kali diterbitkan dalam Bahasa Indonesia  
oleh Penerbit Konpress, 2020

## **Penerbit Konstitusi Press (Konpress)**

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta 10110

Telp. (021) 2352 9000 ext 18296

e-mail: penerbitkonpress@gmail.com

Cetakan pertama, Maret 2020

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan  
dengan cara apa pun tanpa izin tertulis dari Penerbit

## KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah SWT –Tuhan Yang Maha Kuasa– karena berkat rahmat, karunia, dan bimbingan-Nya penulisan buku ini akhirnya dapat diselesaikan. Dengan selesainya penulisan buku ini, Penulis pmenghaturkan *sembah nuwun* yang tak terhingga kepada yang tercinta dan terkasih “pengukir jiwa ragaku” ayahanda Almarhum Drs. Toeloes Koesoemaboedaja, dan ibunda R. Ay. Koentjarawati Koesoemaboedaja yang telah membesarkan penulis dengan penuh kasih sayang, atas teladan dan perhatiannya kepada penulis. Kepada yang tercinta dan terkasih suami (Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S.), anak-anakku (Mita dan Angga), menantuku (mas Dewa dan Ayu), serta kedua cucuku (Indra dan Andra), penulis sampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya atas kasih sayang, pengertian dan dukungan yang selama ini telah diberikan.

Pembaca, buku ini terdiri dari empat belas bab. “Bab I Pendahuluan” membicarakan pengertian hukum tata negara, hubungan hukum tata negara dengan cabang ilmu pengetahuan lainnya, materi muatan (objek yang dipelajari) hukum tata negara Indonesia, metode pendekatan ilmu hukum tata negara, kapan hukum tata negara Indonesia mulai ada, fungsi hukum tata negara Indonesia, penegakan hukum tata negara Indonesia, kekhususan hukum tata negara Indonesia, perkembangan hukum tata negara Indonesia, dan sumber hukum tata negara Indonesia.

“Bab II Konstitusi Indonesia” dimulai dengan pengantar, dilanjutkan dengan pembahasan mengenai konstitusi-konstitusi Indonesia, arti penting pembukaan UUD 1945, Perubahan UUD 1945, prosedur Perubahan UUD 1945, dan Komisi Konstitusi.

“Bab III Sejarah Perundang-undangan Indonesia” menyajikan uraian mengenai Jenis peraturan perundang-undangan Indonesia menurut UUD 1945, sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-

undangan Indonesia menurut Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia menurut Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000, jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, serta lembaga negara yang diberi kewenangan melakukan pengujian undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

“Bab IV Wilayah Negara, Pertahanan-Keamanan Negara, dan Keimigrasian” dimulai dengan pengantar, dilanjutkan dengan uraian mengenai wilayah negara, pertahanan dan keamanan negara, serta keimigrasian (yang meliputi pengertian umum keimigrasian, peran penting keimigrasian, politik hukum keimigrasian, hukum keimigrasian Indonesia, dan tindakan administratif keimigrasian).

“Bab V Warga Negara dan Kewarganegaraan” menguraikan mengenai warga negara dan penduduk, prinsip dasar kewarganegaraan, perolehan dan kehilangan kewarganegaraan, hukum kewarganegaraan Indonesia, Warga Negara Indonesia menurut Undang-Undang Kewarganegaraan Tahun 2006, syarat dan tata cara memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia, kehilangan kewarganegaraan Republik Indonesia, serta syarat dan tata cara memperoleh kembali kewarganegaraan Republik Indonesia.

“Bab VI Bentuk Negara, Susunan Negara, dan Sistem Pemerintahan” menjelaskan mengenai bentuk negara, susunan negara, sistem pemerintahan, bentuk dan susunan negara Indonesia, serta sistem pemerintahan Indonesia.

“Bab VII Lembaga Negara (Institusi-Institusi yang Dibentuk Guna Melaksanakan Fungsi Negara)” dimulai dengan pengantar, kemudian

dilanjutkan dengan uraian mengenai lembaga negara di Indonesia (yang meliputi lembaga negara sebelum Perubahan UUD 1945, dan lembaga negara sesudah Perubahan UUD 1945), dan hubungan antarlembaga negara.

“Bab VIII Majelis Permusyawaratan Rakyat” menguraikan mengenai sejarah pembentukan, wewenang, tugas, serta hak dan kewajiban Majelis Permusyawaratan Rakyat.

“Bab IX Konsepsi, Model, dan Fungsi Lembaga Perwakilan Rakyat, serta Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia” menguraikan mengenai konsepsi lembaga perwakilan rakyat, model lembaga perwakilan rakyat, fungsi lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan rakyat di Indonesia (yang terdiri dari sejarah pembentukan, susunan, kedudukan dan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat; kemudian fungsi, wewenang, dan tugas Dewan Perwakilan Rakyat, hak Dewan Perwakilan Rakyat; serta hak dan kewajiban anggota Dewan Perwakilan Rakyat).

“Bab X Dewan Perwakilan Daerah” membahas mulai dari cikal bakal Dewan Perwakilan Daerah; pembentukan, hakikat keberadaan, serta susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah; kemudian fungsi, wewenang dan tugas serta hak Dewan Perwakilan Daerah; keanggotaan, juga hak dan kewajiban anggota Dewan Perwakilan Daerah.

“Bab XI Kekuasaan Kehakiman” diawali dengan pengantar, dilanjutkan dengan uraian mengenai pengertian kekuasaan kehakiman, prinsip-prinsip pokok kekuasaan kehakiman, asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, pelaku kekuasaan kehakiman, Mahkamah Agung, dan Komisi Yudisial.

“Bab XII Mahkamah Konstitusi” dimulai dengan pengantar, diikuti pembahasan mengenai pembentukan Mahkamah Konstitusi; wewenang, kewajiban, dan fungsi Mahkamah Konstitusi; kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon; jenis pengujian undang-undang, Putusan Mahkamah

Konstitusi (yang terdiri dari pengertian, dan jenis putusan Mahkamah Konstitusi; prinsip *ultra petita*; amar putusan Mahkamah Konstitusi; pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dalam putusan Mahkamah Konstitusi; kekuatan hukum putusan Mahkamah Konstitusi, serta pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi).

“Bab XIII Partai Politik dan Pemilihan Umum” membahas mengenai partai politik (yang meliputi partai politik dan demokrasi; fungsi partai politik; sistem kepartaian; serta sejarah partai politik dan sistem kepartaian di Indonesia), dan pemilihan umum (yang meliputi bentuk dan mekanisme penyaluran pendapat umum, sistem pemilihan umum, serta pemilihan umum di Indonesia).

“Bab XIV Hak Asasi Manusia” terdiri dari pengertian hak asasi manusia, sejarah pengakuan hak asasi manusia, serta pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia.

Akhir kata, semoga buku ini bermanfaat bagi semua pihak yang membutuhkan. Menyadari banyaknya kekurangan dalam buku ini, segala masukan yang bersifat konstruktif sangat penulis harapkan.

Jakarta, November 2019

Tundjung Harning Sitabuana

# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

DAFTAR SINGKATAN

## BAB I PENDAHULUAN

A. Pengertian Hukum Tata Negara .....	1
B. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Cabang Ilmu Pengetahuan Lainnya .....	3
C. Materi Muatan atau Objek yang Dipelajari Hukum Tata Negara Indonesia .....	4
D. Metode Pendekatan Ilmu Hukum Tata Negara .....	5
E. Kapan Hukum Tata Negara Indonesia Mulai Ada?...	6
F. Fungsi Hukum Tata Negara Indonesia .....	6
G. Penegakan Hukum Tata Negara Indonesia .....	6
H. Kekhususan Hukum Tata Negara Indonesia .....	6
I. Perkembangan Hukum Tata Negara Indonesia .....	7
J. Sumber Hukum Tata Negara Indonesia .....	7

## BAB II KONSTITUSI INDONESIA

A. Pengantar .....	11
B. Konstitusi-Konstitusi Indonesia .....	12
C. Arti Penting Pembukaan UUD 1945 .....	18
D. Perubahan UUD 1945 .....	21
E. Prosedur Perubahan UUD NRI Tahun 1945 .....	30
F. Komisi Konstitusi .....	33

BAB III	SEJARAH PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA	
A.	Jenis Peraturan Perundang-undangan Indonesia Menurut UUD 1945 yang Disahkan 18 Agustus 1945 .....	15
B.	Sumber Tertib Hukum dan Tata urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia menurut Ketetapan MPRS RI Nomor XX/MPRS/1966 .....	37
C.	Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia Menurut Ketetapan MRI RI Nomor III/MPR/2000 .....	39
D.	Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 .....	40
E.	Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 .....	42
F.	Lembaga Negara yang Diberi Kewenangan Melakukan Pengujian Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan di Bawah Undang-Undang .....	45
BAB IV	WILAYAH NEGARA, PERTAHANAN-KEAMANAN NEGARA DAN KEIMIGRASIAN	
A.	Pengantar .....	51
B.	Wilayah Negara .....	52
C.	Pertahanan dan Keamanan Negara .....	56
D.	Keimigrasian .....	63
1.	Pengertian Umum Keimigrasian .....	66
2.	Peran Penting Keimigrasian .....	67
3.	Politik Hukum Keimigrasian .....	71
4.	Hukum Keimigrasian Indonesia .....	71
5.	Tindakan Administratif Keimigrasian .....	76

BAB V	WARGA NEGARA DAN KEWARGANEGARAAN	
	A. Warga Negara dan Penduduk .....	77
	B. Prinsip Dasar Kewarganegaraan .....	78
	C. Perolehan dan Kehilangan Kewarganegaraan .....	79
	D. Hukum Kewarganegaraan Indonesia .....	81
	E. Warga Negara Indonesia Menurut UU Kewarganegaraan Tahun 2006 .....	85
	F. Syarat dan Tata Cara Memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia .....	86
	G. Kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia ....	88
	H. Syarat dan Tata Cara Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia .....	90
BAB VI	BENTUK NEGARA, SUSUNAN NEGARA DAN SISTEM PEMERINTAHAN	
	A. Bentuk Negara .....	93
	B. Susunan Negara .....	94
	C. Sistem Pemerintahan .....	96
	D. Bentuk dan Susunan Negara Indonesia .....	99
	E. Sistem Pemerintahan Indonesia .....	106
BAB VII	LEMBAGA NEGARA (INSTITUSI-INSTITUSI YANG DIBENTUK GUNA MELAKSANAKAN FUNGSI NEGARA)	
	A. Pengantar .....	109
	B. Lembaga Negara di Indonesia .....	112
	1. Lembaga Negara Sebelum Perubahan UUD 1945 .....	112
	2. Lembaga Negara Setelah Perubahan UUD 1945 .....	113
	C. Hubungan Antarlembaga Negara .....	118

BAB VIII	MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT	
	A. Sejarah Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat .....	121
	B. Wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat .....	126
	C. Tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat .....	127
	D. Hak dan Kewajiban Majelis Permusyawaratan Rakyat .....	127
BAB IX	KONSEPSI, MODEL DAN FUNGSI LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT SERTA LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT DI INDONESIA	
	A. Konsepsi Lembaga Perwakilan Rakyat .....	129
	B. Model Lembaga Perwakilan Rakyat .....	155
	C. Fungsi Lembaga Perwakilan Rakyat .....	140
	D. Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia .....	144
	1. Sejarah Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat .....	144
	2. Susunan, Kedudukan dan Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat .....	151
	3. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat .....	152
	4. Wewenang dan Tugas Dewan Perwakilan Rakyat .....	153
	5. Hak Dewan Perwakilan Rakyat .....	157
	6. Hak dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat .....	157
BAB X	DEWAN PERWAKILAN DAERAH	
	A. Cikal Bakal Dewan Perwakilan Daerah .....	159
	B. Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah .....	161
	C. Hakikat Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah ....	165
	D. Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah .....	168
	E. Fungsi, Wewenang, Tugas, dan Hak Dewan Perwakilan Daerah .....	169
	F. Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah .....	173
	G. Hak dan Kewajiban Anggota Dewan Perwakilan Daerah .....	176

BAB XI	KEKUASAAN KEHAKIMAN	
	A. Pendahuluan .....	179
	B. Pengertian Kekuasaan Kehakiman .....	180
	C. Prinsip-Prinsip Pokok Kekuasaan Kehakiman .....	180
	D. Asas Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman .....	181
	E. Pelaku Kekuasaan Kehakiman .....	184
	F. Mahkamah Agung .....	187
	G. Komisi Yudisial .....	188
BAB XII	MAHKAMAH KONSTITUSI	
	A. Pengantar .....	191
	B. Pembentukan Mahkamah Konstitusi .....	192
	C. Wewenang, Kewajiban dan Fungsi Mahkamah Konstitusi .....	197
	D. Kedudukan Hukum ( <i>Legal Standing</i> ) Pemohon .....	199
	E. Jenis Pengujian Undang-Undang .....	202
	F. Putusan Mahkamah Konstitusi .....	202
	1. Pengertian dan Jenis Putusan Mahkamah Konstitusi .....	202
	2. Prinsip <i>Ultra Petita</i> .....	205
	3. Amar Putusan Mahkamah Konstitusi .....	207
	4. Pendapat Berbeda ( <i>Dissenting Opinion</i> ) dalam Putusan Mahkamah Konstitusi .....	212
BAB XIII	PARTAI POLITIK DAN PEMILIHAN UMUM	
	A. Partai Politik .....	217
	1. Partai Politik dan Demokrasi .....	217
	2. Fungsi Partai Politik .....	220
	3. Sistem Kepartaian .....	222
	4. Sejarah Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia .....	223

Daftar Isi

B.	Pemilihan Umum .....	229
1.	Bentuk dan Mekanisme Penyaluran Pendapat Umum .....	229
2.	Sistem Pemilihan Umum .....	229
3.	Pemilihan Umum di Indonesia .....	231
BAB XIV	HAK ASASI MANUSIA	
A.	Pengertian Hak Asasi Manusia .....	253
B.	Sejarah Pengakuan Hak Asasi Manusia .....	254
C.	Pengakuan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia .....	257
D.	Sifat Hak Asasi Manusia .....	258
E.	Perkembangan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia .....	259
DAFTAR PUSTAKA	.....	265
TENTANG PENULIS	.....	279

## DAFTAR SINGKATAN

UUD 1945	:	Undang-Undang Dasar 1945
UUD NRI Tahun 1945	:	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Konstitusi RIS	:	Konstitusi Negara Republik Indonesia Serikat 1949
UUDS 1950	:	Undang-Undang Dasar Sementara 1950
IS	:	<i>Indische Staatsregeling</i>
RR	:	<i>Regeling Reglement</i>
NKRI	:	Negara Kesatuan Republik Indonesia
Negara RIS	:	Negara Republik Indonesia Serikat
MPRS	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
MPR	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat
DPR GR	:	Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DPD	:	Dewan Perwakilan Daerah
MA	:	Mahkamah Agung
MK	:	Mahkamah Konstitusi
UU	:	Undang-Undang
Perppu	:	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PP	:	Peraturan Pemerintah
Perppres	:	Peraturan Presiden
Keppres	:	Keputusan Presiden
Perda	:	Peraturan Daerah

## Daftar Singkatan

PMK	:	Peraturan Mahkamah Konstitusi
HTN	:	Hukum Tata Negara
VOC	:	<i>Vereenigde Oost Indische Compagnie</i>
KPU	:	Komisi Pemilihan Umum
Bawaslu	:	Badan Pengawas Pemilihan Umum
Panwaslu	:	Panitia Pengawas Pemilihan Umum
Pileg	:	Pemilihan Umum untuk memilih anggota lembaga legislatif
Pilpres	:	Pemilihan Umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden
Pilkada	:	Pemilihan Umum untuk memilih Kepala Daerah

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Pengertian Hukum Tata Negara

1. Pengertian Hukum Tata Negara Menurut Para Ahli Hukum Tata Negara:<sup>1</sup>
  - a) Paul Scholten:  
Hukum Tata Negara (HTN) adalah hukum yang mengatur mengenai organisasi negara (*staatsorganisatie*);
  - b) JHA Logemann:  
HTN adalah hukum yang mengatur organisasi negara;
  - c) Van der Pot:  
HTN adalah peraturan-peraturan yang menentukan badan-badan yang dibutuhkan beserta kewenangannya masing-masing, hubungannya satu sama lain, serta hubungannya dengan individu warga negara;
  - d) Mac Iver:  
HTN adalah hukum yang mengatur negara;
  - e) Muh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim:  
HTN adalah sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi negara, hubungan antaralat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horizontal, serta kedudukan warga negara dan hak asasinya;
  - f) Jimly Asshiddiqie:  
HTN adalah hukum dan kenyataan praktik yang mengatur tentang: (1) Nilai-nilai luhur dan cita-cita kolektif rakyat suatu negara; (2) Format kelembagaan suatu organisasi negara; (3) Mekanisme hubungan antarlembaga negara; dan (4) Mekanisme hubungan antara lembaga negara dengan warga negara.

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), h. 14-25.

- g) Pengertian Umum Hukum Tata Negara  
HTN (*Droit Constitutionnelle*/Bahasa Prancis, *Constitutional Law*/Bahasa Inggris, *Staatsrecht*/Bahasa Belanda, *Verfassungsrecht*/Bahasa Jerman) adalah seperangkat aturan atau kaidah yang mengatur organisasi negara, alat perlengkapan negara, wewenang alat perlengkapan negara, hubungan antaralat perlengkapan negara, serta tugas dan fungsi alat perlengkapan negara.

Hukum adalah seperangkat aturan atau kaidah untuk bersikap atau bertingkah laku, dan apabila dilanggar dikenai sanksi. Jenis-jenis sanksi adalah: (1) Sanksi politik (kehilangan kepercayaan, kehilangan dukungan) yang penegakannya dilakukan melalui badan-badan perwakilan (MPR, DPR, DPRD), dan prosesnya merupakan proses politik (diatur dalam peraturan tata tertib badan perwakilan); dan (2) Sanksi hukum, yang penegakannya dilakukan melalui lembaga penegak hukum, dan prosesnya merupakan proses hukum atau melalui pengadilan (mulai pengadilan negeri sebagai pengadilan tingkat pertama, pengadilan tinggi sebagai pengadilan tingkat banding, hingga Mahkamah Agung sebagai pengadilan tingkat kasasi atau peninjauan kembali, maupun melalui Mahkamah Konstitusi). Dalam praktik dikenal dua jenis hukum yaitu: (1) Hukum organisasi (mengikat ke dalam organisasi), seperti hukum tata negara, Peraturan Tata Tertib/Tatib DPR; dan (2) Hukum tingkah laku (berlaku untuk umum, mengikat negara dan warga negara).

Tata negara adalah “sistem penataan negara, yang berisi ketentuan mengenai struktur kenegaraan dan substansi norma kenegaraan”.<sup>2</sup> Adapun yang dimaksud dengan negara adalah perkumpulan yang dibentuk oleh masyarakat yang mempunyai monopoli kekuasaan membentuk hukum, melaksanakan hukum, dan kalau perlu memaksakan hukum dengan sanksi. Untuk adanya negara harus dipenuhi unsur-unsur sebagai berikut: (1) wilayah; (2) penduduk; (3) pemerintah; dan (4) kedaulatan (ke dalam dan ke luar).

---

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *ibid.*, h. 2.

Dengan demikian Ilmu Hukum Tata Negara adalah “cabang ilmu hukum yang membahas mengenai tatanan struktur kenegaraan, mekanisme hubungan antar struktur-struktur organ atau struktur kenegaraan, serta mekanisme hubungan antara struktur negara dengan warga negara” atau “cabang ilmu yang mempelajari prinsip-prinsip dan norma-norma hukum yang tertuang secara tertulis ataupun yang hidup dalam kenyataan praktik kenegaraan berkenaan dengan: (i) konstitusi yang berisi kesepakatan kolektif suatu komunitas rakyat mengenai cita-cita untuk hidup bersama dalam suatu negara, (ii) institusi-institusi kekuasaan negara beserta fungsinya. (iii) mekanisme hubungan antar-institusi itu, dan (iv) prinsip-prinsip hubungan antara institusi kekuasaan negara dengan warga negara”.<sup>3</sup>

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

Ilmu HTN adalah ilmu dasar hukum dengan objek hukum konstitusi, dan Ilmu HTN merupakan bagian dari ilmu kenegaraan. Hubungan HTN dengan Ilmu Negara:

Ilmu Negara bersifat teoretis. Seseorang yang mempelajari Ilmu Negara tidak akan mendapat hasil yang dapat dipergunakan secara langsung. Sementara HTN bersifat praktis karena apa yang dipelajari dalam HTN dapat dipergunakan secara langsung. HTN merupakan penerapan Aliran Pemikiran Negara dan Hukum Indonesia (APNHI) yang ada di dalam Ilmu Negara. Ilmu Negara merupakan ilmu pengetahuan pengantar bagi mereka yang hendak mempelajari HTN dan HAN.

Sementara itu apabila dilihat dari objek yang dikaji maka antara HTN dan Ilmu Negara ada persamaan dan perbedaannya. Persamaannya, objek HTN dan Ilmu Negara adalah negara. Perbedaannya, yang dikaji oleh HTN adalah negara dalam arti konkret sedangkan yang dikaji oleh Ilmu Negara adalah negara dalam pengertian abstrak.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> *Ibid.*, h. 2 dan 25.

<sup>4</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan Kedelapan, (Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2008), h. 6-7.

## 2. Hubungan HTN dengan Ilmu Politik

Menurut Barents, HTN adalah kerangka manusia, sedangkan Ilmu Politik adalah daging yang ada di sekitarnya. Untuk mengetahui tujuan dari dan bagaimana terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan yang kadang-kadang sulit diketahui perlu mempelajari Ilmu Politik.<sup>5</sup>

## 3. Hubungan HTN dengan Hukum Administrasi Negara (HAN)

Menurut Bahsan Mustofa, HTN dan HAN merupakan dua jenis hukum yang dapat dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan satu sama lain.<sup>6</sup> Antara HTN dengan HAN terdapat persamaan dan perbedaan. Persamaannya adalah: (a) Sama-sama merupakan cabang dari Ilmu Kenegaraan; dan (b) Objeknya sama-sama negara. Perbedaannya adalah HTN mempelajari negara dalam keadaan tidak bergerak/diam/statis karena merupakan “sekumpulan peraturan hukum yang menentukan badan-badan kenegaraan serta memberi wewenang kepadanya mengetahui organisasi negara dan alat-alat perlengkapannya”, sedangkan HAN mempelajari negara dalam keadaan bergerak (bagaimana cara negara dan organ negara melakukan tugas) karena merupakan “sekumpulan peraturan hukum yang mengikat badan-badan negara baik yang tinggi maupun yang rendah jika badan-badan itu mulai mempergunakan wewenangnya yang ditentukan dalam HTN”.<sup>7</sup>

## C. Materi Muatan (Objek yang Dipelajari) Hukum Tata Negara Indonesia

Terdapat dua materi muatan atau objek yang dipelajari oleh HTN. Kedua materi muatan atau objek tersebut adalah:

1. *Primary Law*: Konstitusi Indonesia (UUD 1945/UUD NRI Tahun 1945); dan

<sup>5</sup> Barents sebagaimana dikutip Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Kajian HTN – UI, 1983), h. 30-31.

<sup>6</sup> Bahsan Mustofa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1990), h. 60.

<sup>7</sup> Sudardi, “Materi Kuliah Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Semarang”, *t.th.*, h. 7.

2. *Secondary Law/Organic Law*: Undang-Undang (yaitu Undang-Undang yang dibentuk atas dasar perintah langsung dari UUD 1945/UUD NRI Tahun 1945 untuk memberi makna pada UUD 1945/UUD NRI Tahun 1945 dalam praktek).

#### **D. Metode Pendekatan Ilmu Hukum Tata Negara**

Dalam mempelajari Hukum Tata Negara dikenal lima metode pendekatan. Kelima metode pendekatan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Metode Yuridis Normatif/Dogmatis/Formal  
Metode yuridis normatif adalah metode pendekatan yang mendasarkan diri pada asas-asas hukum yang menjadi dasar peraturan perundang-undangan. Menurut metode ini, suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh menyimpang dari ketentuan dasar yaitu UUD 1945/UUD NRI Tahun 1945.
2. Metode Fungsional  
Dengan metode fungsional yang dikaji adalah fungsi lembaga-lembaga negara.
3. Metode Sosiologis (Kemasyarakatan)  
Metode sosiologis dipergunakan karena pada hakikatnya suatu undang-undang adalah produk politik.
4. Metode Filosofis  
Metode filosofis adalah pendekatan berdasarkan pada pandangan hidup bangsa. Sebagai contoh, di Indonesia kajian hukum dalam masyarakat harus bersumber pada falsafah bangsa yaitu Pancasila.
5. Metode Historis  
Dengan metode historis yang dilihat adalah sejarah hukumnya atau kronologis pembuatan atau masa pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut.

### **E. Kapan Hukum Tata Negara Indonesia Mulai Ada?**

Ketika Indonesia dijajah Belanda yang ada adalah HTN Hindia Belanda. HTN Indonesia baru mulai ada sejak Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945.

### **F. Fungsi Hukum Tata Negara Indonesia**

HTN Indonesia mempunyai dua fungsi. Kedua fungsi tersebut adalah sebagai berikut:<sup>8</sup>

1. Sebagai dasar hukum pembentukan Struktur Organisasi dan Hubungan Tata Kerja (SOTK) NKRI; dan
2. Sebagai dasar hukum pembentukan Sistem Hukum Nasional Indonesia (SHNI).

### **G. Penegakan Hukum Tata Negara Indonesia**

Penegakan HTN dilakukan melalui lembaga negara penegak HTN yaitu Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*). Dasar hukumnya adalah Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

### **H. Kekhususan Hukum Tata Negara Indonesia**

Sebagai hukum yang merupakan jenis Hukum Organisasi maka HTN mempunyai kekhususan yaitu:

1. Materi muatannya adalah UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Organik;
2. Sebagai aturan atau kaidah Hukum Organisasi maka HTN berlaku intern dan mengikat ke dalam organisasi NKRI; dan
3. Penegakannya melalui Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*).

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, h. 10.

## I. Perkembangan Hukum Tata Negara Indonesia

Perkembangan HTN Indonesia dimulai dari HTN Adat. Pada masa pemerintahan Hindia Belanda yang berlaku adalah HTN Hindia Belanda. Ketika Jepang menduduki Indonesia maka yang berlaku adalah HTN Zaman Pendudukan Bala Tentara Jepang. Setelah Indonesia diproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945 maka yang berlaku adalah HTN Indonesia (Masa Awal Kemerdekaan – Masa Berlakunya UUD 1945 di NKRI yang merupakan salah satu negara bagian dalam Negara RIS - Masa Berlakunya UUD 1950 - Masa Orde Lama – Masa Orde Baru - Masa Orde Reformasi).

## J. Sumber Hukum Tata Negara Indonesia

### 1. Sumber Hukum Materiel

Sumber hukum materiel HTN Indonesia adalah “sumber yang menentukan isi kaidah HTN”.<sup>9</sup> Sumber hukum materiel HTN Indonesia meliputi: (a) dasar dan pandangan hidup bernegara; (b) kekuatan-kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaidah-kaidah HTN; dan (c) doktrin-doktrin ketatanegaraan.<sup>10</sup>

Menurut Sudardi, sumber hukum materiel HTN Indonesia adalah Pancasila oleh karena itu semua peraturan perundang-undangan Indonesia harus berdasar, bersumber, dan tidak boleh bertentangan dengan Pancasila.<sup>11</sup> Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditegaskan bahwa “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara”.

---

<sup>9</sup> Bagir Manan (*Editor*: Ni'matul Huda), *Konvensi Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2006), h. 35.

<sup>10</sup> *Loc. cit.*

<sup>11</sup> Sudardi, *op.cit.*, h. 17.

A. Hamid S. Attamimi mengatakan bahwa Pancasila mempunyai dua kedudukan, yaitu:

- a. Sebagai cita hukum atau hukum yang dicitakan (*rechtsidee*)

Sebagai cita hukum (*rechtsidee*), Pancasila terletak di dalam Tata Hukum Indonesia namun berada di luar sistem norma hukum. Dalam kedudukan ini Pancasila berfungsi secara konstitutif (yaitu sebagai bahan pembentukan hukum atau dijadikan pertimbangan dalam menentukan isi hukum); dan regulatif terhadap norma-norma yang ada dalam sistem norma hukum Indonesia;

- b. Sebagai norma tertinggi yang dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945

Pancasila mempunyai kedudukan sebagai norma tertinggi dalam sistem norma hukum Indonesia karena Pancasila berasal dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 yang menentukan isi dan bentuk lapisan-lapisan hukum yang lebih rendah.<sup>12</sup> Dengan demikian Pancasila menjadi dasar dalam pembentukan hukum. Pancasila sebagai dasar dalam pembentukan hukum dituangkan menjadi berbagai jenis peraturan perundang-undangan (Ketetapan MPR, UU/PERPPU, PP, Keppres, Perpres, Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota).

## 2. Sumber Hukum Formal

Sumber hukum formal adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya. Dengan perkataan lain, karena bentuknya itu menyebabkan hukum berlaku umum, diketahui dan ditaati.<sup>13</sup> Menurut Bagir Manan, sumber hukum formal HTN Indonesia terdiri dari hukum perundang-undangan ketatanegaraan, Hukum Adat ketatanegaraan, hukum kebiasaan ketatanegaraan (konvensi ketatanegaraan), dan

---

<sup>12</sup> A. Hamid S. Attamimi, "Pancasila; Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia", dalam Moerdiono dkk., *Pancasila sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara* (Editor: Oetojo Oesman dan Alfian), (Jakarta: BP – 7 Pusat, 1996), h. 69-70.

<sup>13</sup> Sudardi, *op.cit.*, h. 18.

yurisprudensi ketatanegaraan.<sup>14</sup> Sesuai dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sumber hukum formal HTN adalah:

- UUD NRI Tahun 1945;
- Ketetapan MPR RI;
- Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (UU/Perppu);
- Peraturan Pemerintah (PP);
- Peraturan Presiden (Perpres);
- Peraturan Daerah (Perda) Provinsi;
- Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota.

3. Konvensi (*Convention*) atau Kebiasaan Ketatanegaraan

Selain Sumber Hukum Formal dan Sumber Hukum Materiel sebagaimana diuraikan di atas, konvensi (*convention*) atau kebiasaan ketatanegaraan juga menjadi salah satu sumber HTN Indonesia dan mempunyai kekuatan yang sama dengan undang-undang. Konvensi (*Convention*) atau Kebiasaan Ketatanegaraan adalah perbuatan dalam kehidupan ketatanegaraan yang dilakukan berulang kali sehingga diterima dan ditaati dalam praktik ketatanegaraan. Menurut Bagir Manan, konvensi ketatanegaraan adalah “kaidah (*rules*) yang tumbuh dalam praktik ketatanegaraan” atau “kebiasaan di bidang ketatanegaraan”.<sup>15</sup> Sebagai contoh adalah Pidato Kenegaraan Presiden setiap tanggal 16 Agustus di depan Sidang Paripurna DPR, dan Pidato Presiden sebagai Pengantar APBN.

4. Traktat atau Perjanjian

Traktat atau perjanjian (yaitu perjanjian yang dilakukan oleh dua negara/bilateral atau lebih/multilateral). Meskipun masuk bidang

---

<sup>14</sup> Bagir Manan, *cp.cit.*, h. 35-40.

<sup>15</sup> Bagir Manan, *ibid.*, h. vii dan 51.

Hukum Internasional sepanjang traktat tersebut menentukan segi hukum ketatanegaraan yang hidup bagi negara masing-masing yang terikat di dalamnya, juga termasuk sumber HTN formal.

5. Doktrin

Doktrin adalah pendapat para sarjana hukum ternama yang memengaruhi hakim dalam pengambilan putusan.

6. Yurisprudensi

Yurisprudensi adalah putusan pengadilan yang diikuti secara berulang-ulang dalam kasus yang sama.

## BAB II

# KONSTITUSI INDONESIA

### A. Pengantar

Keberadaan organisasi negara diperlukan oleh masyarakat agar kepentingan para anggota masyarakat dapat dipenuhi dan dilindungi. Namun demikian, kekuasaan negara yang berada pada satu tangan dapat menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh karena itu harus dibatasi. Pembatasan kekuasaan dilakukan agar keadilan dan kesejahteraan rakyat yang menjadi cita-cita suatu negara dapat diwujudkan. Untuk membatasi kekuasaan negara harus dibuat konstitusi.

Apakah konstitusi itu? Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, konstitusi adalah “segala ketentuan tentang ketatanegaraan atau undang-undang dasar suatu negara”.<sup>1</sup> Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara.<sup>2</sup> Konstitusi yang merupakan hukum dasar (*the fundamental law*) dan hukum tertinggi (*the higher law*) menjadi pegangan bagi penyelenggara negara dalam menyelenggarakan pemerintahan. Konstitusi mempunyai fungsi khusus yaitu menentukan dan membatasi kekuasaan negara, serta menjamin dan melindungi hak-hak warga negara dan hak asasi manusia. Dengan batasan yang tegas, diharapkan penguasa tidak mudah memanipulasi konstitusi untuk kepentingan kekuasaannya sehingga hak-hak warga negara akan lebih terlindungi.<sup>3</sup>

Dalam konstitusi diatur hubungan antarlembaga negara yang ada, dan hubungan antara negara dengan warga negara. Sebagai hukum dasar (*the fundamental law*) dan hukum tertinggi (*the higher law*) konstitusi harus dipatuhi oleh semua penyelenggara negara dan semua warga negara agar kekuasaan negara tidak disalahgunakan dan hak-hak warga negara

---

<sup>1</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring, <https://kbbi.kemdikbud.go.id>, diakses pada Minggu, 16 Juni 2019 Pukul 07.48 WIB.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h. 35.

<sup>3</sup> Dahlan Thaib *dkk*, *Teori Hukum dan Konstitusi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1999), h. 19.

tidak dilanggar.<sup>4</sup> Paham yang bertujuan membatasi kekuasaan negara ini disebut konstusionalisme. Menurut Carl J. Friedrich, konstusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan “suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi tunduk kepada beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan (*a set of activities organized by and operated on behalf of the people, but subject to a series of restraint which attempt to ensure that the power which is needed for such governances is not abused by those who are called upon to do the governing*)”.<sup>5</sup> Konstusionalisme menghadirkan situasi yang dapat memupuk rasa aman karena adanya pembatasan terhadap wewenang pemerintah yang telah ditentukan terlebih dahulu (*Constitutionalism implement the rule of law; it brings about predictability and security in the relations of individuals and the goverment by defining in advance the powers and limits of that government*).<sup>6</sup>

Konstitusi ada yang berbentuk tertulis dan ada yang tidak tertulis. Konstitusi Amerika Serikat, dan Konstitusi Indonesia adalah contoh konstitusi tertulis. Konstitusi tidak tertulis adalah konstitusi Kerajaan Inggris.

## B. Konstitusi-Konstitusi Indonesia<sup>7</sup>

Sebelum Belanda masuk, sejumlah kerajaan besar dan kecil silih berganti berkuasa di Kepulauan Nusantara. Belanda datang di Kepulauan Nusantara pada tanggal 13 November 1596, dan pada tanggal 20 Maret 1602 mendirikan *Vereenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC). Pada tanggal 31 Desember 1799 VOC dinyatakan pailit, dan akhirnya dibubarkan pada

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2008), h. 253-274.

<sup>5</sup> Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, (Walheim, Mass: Blaisdell, 1967), sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), h. 171.

<sup>6</sup> Richard S. Kay sebagaimana dikutip I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint): Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Warga Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), h. 103-104.

<sup>7</sup> Lihat: Arief Hidayat, *Kebebasan Berserikat: Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik Terhadap Penafsiran Hukum*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2006); dan Nuruddin Hady, *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi: Paham Konstusionalisme Demokrasi di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Edisi Revisi, (Malang: Setara Press, 2016), h. 76-107.

tanggal 1 Januari 1800. Setelah VOC dibubarkan maka seluruh daerah yang dikuasai oleh dan menjadi milik VOC beserta harta dan utang VOC diambil-alih oleh pemerintah Belanda. Sejak itu dimulailah pemerintahan Kolonial Belanda (pemerintah Hindia Belanda) di Kepulauan Nusantara (yang kemudian disebut Hindia Belanda). Pada 1854 Ratu Belanda menetapkan *Regerings Reglement* (RR) dan diberlakukan di seluruh wilayah Hindia Belanda, dan pada tanggal 23 Juni 1925, RR 1854 diganti dengan *Indische Staatsregeling* (IS).<sup>8</sup>

RR dan IS berfungsi menjadi semacam konstitusi di wilayah Hindia Belanda. Menurut Djokosutono, RR sebenarnya tidak lain adalah *Grondwet van Nederlands-Indie* namun karena Hindia Belanda merupakan *koloniale staat* maka tidak disebut *grondwet* melainkan *beginselenwet* yaitu peraturan yang memuat ketentuan-ketentuan pokok mengenai bagaimana caranya memerintah suatu koloni. Dengan demikian meskipun merupakan *beginselenwet* sebenarnya RR itu sama sifatnya dengan *grondwet*.<sup>9</sup>

Pada tanggal 8 Desember 1941, setelah melakukan pemboman atas Pearl Harbour (yang merupakan pangkalan terbesar Amerika Serikat di Samudra Pasifik), pasukan Jepang berhasil memenangkan Perang Asia Timur Raya. Lima jam setelah itu Gubernur Jenderal Hindia Belanda menyatakan perang terhadap Jepang. Dimulai dengan pendaratan di Tarakan yang dilakukan pada tanggal 11 Januari 1942, tentara Jepang mulai masuk ke wilayah Hindia Belanda. Pada tanggal 8 Maret 1942, Panglima Angkatan Perang Belanda yang diwakili Jenderal Ter Poorten menyerahkan kekuasaan kepada Panglima Angkatan Perang Jepang yang diwakili oleh Letjen Hitoshi Imamura. Sejak itu Hindia Belanda berada di bawah Pemerintah Bala Tentara Jepang.

Dalam rangka memenuhi janji untuk memberikan kemerdekaan pada Indonesia, pada tanggal 29 April 1945 Pemerintah Bala Tentara Jepang

<sup>8</sup> Onghokham, *Dari Soal Priyayi sampai Nyi Blorong: Refleksi Historis Nusantara*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002), h. xi, sebagaimana dikutip Tundjung Herning Sitabuana, *Penyelesaian Masalah Diskriminasi Terhadap Etnis Cina: Studi tentang Perkembangan Politik Hukum di Bidang Kewarganegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2015), h. 47, 51, dan 57.

<sup>9</sup> Harun Al Rasyid, *Himpunan Kuliah Prof. Djokosutono*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), h. 106, sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), h. 66-67.

membentuk *Dokuritsu Zyumbi Tyoozakai* (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia/BPUPKI) dengan anggota 60 orang. Ditunjuk sebagai ketua adalah Dr. KRMT Radjiman Wedyodiningrat, dan wakil ketua adalah RP Suroso. BPUPKI kemudian menyelenggarakan persidangan yang meliputi Sidang Pleno I tanggal 28 Mei - 1 Juni 1945, dan Sidang Pleno II tanggal 10 Juli - 17 Juli 1945. Dalam Sidang Pleno I, Mr. Moh. Yamin dan Ir. Soekarno menyampaikan pidato mengenai dasar-dasar bagi Indonesia merdeka. Pembahasan mengenai hal tersebut dilanjutkan dalam rapat-rapat Panitia Hukum Dasar yang beranggotakan 19 orang dan diketuai oleh Ir. Soekarno. Panitia Hukum Dasar kemudian membentuk Panitia Kecil yang diketuai Mr. Soepomo guna membahas rancangan undang-undang dasar. Tugas ini berhasil diselesaikan oleh Panitia Kecil pada tanggal 13 Juli 1945 dan menyerahkannya pada Panitia Hukum Dasar. Setelah beberapa kali sidang, dalam sidang yang diselenggarakan pada tanggal 16 Juli 1945, BPUPKI menyetujui hasil pekerjaan Panitia Hukum Dasar sebagai Rancangan Undang-Undang Dasar. Dengan selesainya tugas BPUPKI, pemerintah Bala Tentara Jepang membentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), yang terdiri dari 21 anggota, dengan Ketua Ir. Soekarno dan Wakil Ketua Drs. Mohammad Hatta. Direncanakan PPKI akan mulai bekerja pada tanggal 9 Agustus 1945, dan hasilnya akan disahkan pada tanggal 24 Agustus 1945.

Sebelum PPKI menjalankan tugasnya, sebagai akibat dijatuhkannya bom di Hiroshima (pada tanggal 6 Agustus 1945) dan Nagasaki (pada tanggal 9 Agustus 1945) oleh Tentara Sekutu, Kaisar Jepang menyatakan menyerah pada Sekutu. Peristiwa ini dimanfaatkan oleh Indonesia untuk memproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, dan sehari setelahnya, yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945, PPKI (yang anggotanya telah ditambah 5 orang) mengesahkan Rancangan Undang-Undang Dasar menjadi konstitusi Indonesia, yang disebut Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam perjalanannya, Indonesia yang semula merupakan negara kesatuan pernah mengalami perubahan bentuk menjadi negara serikat

(federal) tetapi kemudian kembali ke bentuk negara kesatuan lagi, dan hingga saat ini bentuk negara kesatuan tetap dipertahankan. Seiring dengan perubahan susunan negara maka konstitusi juga berganti-ganti. Dari perjalanan sejarah ketatanegaraan dapat diketahui bahwa Indonesia memiliki beberapa konstitusi. Berikut ini akan diuraikan sejarah perkembangan konstitusi Indonesia.

UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 sangat singkat karena hanya terdiri dari Pembukaan, Batang Tubuh yang terdiri dari 7 (tujuh) pasal, 4 (empat) pasal Aturan Peralihan, 2 (dua) ayat Aturan Tambahan, dan Penjelasan. Di dalam Penjelasan Umum UUD 1945 Romawi IV dinyatakan bahwa “... Undang-Undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial”. Meskipun singkat diharapkan UUD 1945 bersifat supel supaya sistem Undang-Undang Dasar tidak ketinggalan zaman, dan tidak lekas usang. Hal ini bisa dilihat dari pernyataan yang terdapat dalam Penjelasan UUD 1945 Romawi IV yang menyatakan, “Memang sifat aturan yang tertulis itu mengikat. Oleh karena itu, makin “supel” (elastik) sifatnya aturan itu makin baik. Jadi kita harus menjaga supaya sistem undang-undang dasar jangan sampai ketinggalan zaman. Jangan sampai kita membikin undang-undang yang lekas usang.” UUD 1945 ini berlaku pada Masa Awal Kemerdekaan yaitu sejak tanggal 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949.

Pada Masa Awal Kemerdekaan, Belanda yang masih ingin berkuasa lagi di Indonesia melakukan politik *divide et impera* (dengan cara membentuk beberapa negara boneka Belanda yaitu Negara Sumatra Timur, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan dan sebagainya), dan pada tahun 1947 melakukan Agresi I yang disusul dengan Agresi II pada tahun 1948. Untuk menyelesaikan hal ini maka diselenggarakan Konferensi Meja Bundar pada 23 Agustus 1949 – 2 November 1949 di Den Haag Belanda (KMB), yang dihadiri oleh wakil-wakil dari NKRI, *Bijeen-komst voor Federal Overleg* (BFO), dan Komisi PBB untuk Indonesia. KMB tersebut menghasilkan tiga persetujuan pokok yaitu:

- (a) mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat;
- (b) penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat; dan
- (c) didirikan Uni antara Republik Indonesia Serikat dan Kerajaan Belanda.

Dalam KMB, Delegasi RI dan Delegasi BFO menyetujui Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (biasa disebut Konstitusi RIS 1949) sebagai konstitusi Negara RIS. Dengan berdirinya Negara RIS, RI tetap ada dan menjadi salah satu negara bagian dalam Negara RIS. Sejak tanggal 27 Desember 1949, UUD 1945 hanya berlaku untuk Negara Bagian RI. Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Konstitusi RIS 1949, wilayah RI adalah daerah yang disebut dalam Perjanjian Renville (yaitu Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Sumatera).

Negara RIS tidak berlangsung lama. Segera setelah persoalan dengan Belanda selesai, terjadi penggabungan antara beberapa negara bagian dalam Negara RIS dengan Negara RI, sehingga RIS hanya terdiri dari tiga negara bagian, yaitu Negara RI, Negara Indonesia Timur (NIT), dan Negara Sumatra Timur (NST). Akhirnya pada tanggal 19 Mei 1950 antara Pemerintah RIS (yang mewakili NIT dan NST) dengan Pemerintah RI tercapai kesepakatan untuk mendirikan kembali NKRI sebagai kelanjutan dari NKRI yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Untuk itu dibentuk panitia bersama yang bertugas menyiapkan rancangan undang-undang dasar.

Rancangan undang-undang dasar tersebut pada tanggal 12 Agustus 1950 disetujui oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat. Selain itu pada tanggal 14 Agustus 1950 rancangan undang-undang dasar tersebut juga disetujui oleh DPR dan Senat Negara RIS. Pada tanggal 27 Agustus 1950, Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) diberlakukan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan

Rakyat (yang ditetapkan pada tanggal 4 April 1953), pada masa berlakunya UUDS 1950 Pemerintah NKRI berhasil menyelenggarakan Pemilihan Umum 1955 yang diselenggarakan dua tahap, yaitu pemilihan umum untuk memilih anggota legislatif (DPR) yang diselenggarakan pada tanggal 29 September 1955, dan pemilihan umum untuk memilih anggota Konstituante, yang diselenggarakan pada tanggal 15 Desember 1955.

Dalam waktu kurang lebih dua setengah tahun, Konstituante hasil Pemilihan Umum 1955 belum berhasil membuat UUD yang bersifat tetap, oleh karena itu dalam Sidang Pleno Konstituante yang diselenggarakan pada tanggal 22 April 1959, Presiden Soekarno menganjurkan agar Konstituante menetapkan UUD 1945 sebagai undang-undang dasar yang bersifat tetap untuk NKRI. Setelah Konstituante menyelenggarakan sidang dan mengadakan pemungutan suara sebanyak tiga kali, namun tidak mencapai kuorum yang ditentukan oleh Pasal 137 ayat (2) UUDS 1950. Dengan pertimbangan negara dalam keadaan darurat, maka pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno menerbitkan “Dekrit Presiden Republik Indonesia/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tentang Kembali Kepada UUD 1945” (Dekrit Presiden 5 Juli 1959) yang dimuat dalam Keppres Nomor 150 Tahun 1959. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tersebut menetapkan:

1. Pembubaran Konstituante;
2. UUD 1945 berlaku lagi; dan
3. Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan; dan pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

Berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tersebut, sejak 5 Juli 1959 UUD 1945 berlaku kembali di NKRI.

Setelah peristiwa G30S/PKI yang terjadi pada 30 September 1965, keadaan negara menjadi tidak menentu. Untuk mengatasinya, Presiden Soekarno menerbitkan Surat Perintah 11 Maret 1966 yang berisi amanat

kepada Letnan Jenderal TNI Soeharto/Menteri Panglima Angkatan Darat untuk mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk mengatasi situasi keamanan yang buruk pada saat itu. Supersemar ini diterima, dan diperkuat oleh MPRS, dan ditingkatkan menjadi Ketetapan MPRS. Hal ini dilakukan melalui Ketetapan MPRS RI Nomor IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS RI.

Dengan Ketetapan MPRS RI Nomor XXXIII/MPRS/1967, Soeharto ditunjuk sebagai Pejabat Presiden Indonesia. Selanjutnya diangkat sebagai Presiden Indonesia dengan Ketetapan MPRS Nomor XLIV/MPRS/1968 tertanggal 27 Maret 1968 tentang Pengangkatan Pengemban Ketetapan Nomor IX/MPRS/1966 sebagai Presiden Republik Indonesia. Dengan demikian sejak 27 Maret 1968 kekuasaan pemerintahan Indonesia sepenuhnya sudah berada di tangan Soeharto, maka pemerintah Orde Lama telah berganti dengan pemerintah Orde Baru yang bertekad melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Presiden Soeharto berkuasa selama lebih kurang 32 tahun, dan pada tanggal 21 Mei 1998 menyatakan berhenti dari jabatannya sebagai Presiden Indonesia.

Setelah pernyataan mundur Soeharto sebagai Presiden RI pada tanggal 21 Mei 1998, Indonesia memasuki Era Reformasi. Pada era ini UUD 1945 mengalami perubahan sebanyak empat tahap, yang dilakukan sepanjang 1999-2002. UUD hasil perubahan UUD 1945 dinamakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

### **C. Arti Penting Pembukaan UUD 1945**

Pembukaan UUD 1945 terdiri atas empat alinea. Pembukaan UUD 1945 ini mengandung cita-cita luhur dan filosofi yang menjiwai seluruh ketentuan dalam Batang Tubuh UUD 1945. Dalam alinea pertama ditegaskan bahwa kemerdekaan adalah hak semua bangsa, dan oleh karenanya maka segala bentuk penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan. Alinea

kedua mengandung pernyataan tentang keberhasilan perjuangan bangsa Indonesia dalam mencapai kemerdekaan. Alinea ketiga menegaskan pengakuan bangsa Indonesia bahwa kemerdekaan bangsa Indonesia pada akhirnya dapat dicapai karena keinginan luhur bangsa Indonesia diberkati oleh Tuhan Yang Maha Esa. Alinea keempat merupakan pernyataan pembentukan pemerintah Negara Indonesia, yang menggambarkan keinginan atau visi bangsa Indonesia mengenai bangunan negara yang hendak dibentuk dan diselenggarakan.

Dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 tersebut ditentukan dengan jelas tujuan NKRI (tujuan nasional), yaitu:

1. melindungi segenap bangsa Indonesia, dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. memajukan kesejahteraan umum;
3. mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial;

dan dalam rangka mencapai tujuan tersebut maka NKRI diselenggarakan berdasarkan:

1. Ketuhanan Yang Maha Esa;
2. Kemanusiaan yang Adil dan Beradab;
3. Persatuan Indonesia;
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan; dan
5. Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kelima prinsip yang menjadi dasar kehidupan bangsa Indonesia dalam membentuk dan menyelenggarakan NKRI itu kemudian disebut Pancasila.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa Pembukaan UUD 1945 memuat filsafat/cita kenegaraan (*staatsidee*) yaitu tujuan negara, dan cita hukum (*rechtsidee*) yaitu Pancasila, yang berfungsi sebagai *philosophische grondslag* dan *common platforms* di antara sesama warga negara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pancasila adalah lima

sila atau lima prinsip dasar untuk mewujudkan empat tujuan bernegara.<sup>10</sup> Menurut Soekarno, “Pancasila adalah dasar falsafah dari pada Negara Indonesia (*weltanschauung*) di atas mana kita meletakkan Negara Republik Indonesia ini,” yang sekaligus juga merupakan “alat mempersatu yang mempersatukan Indonesia dari Sabang sampai Merauke, dan alat mempersatu dalam perjuangan melenyapkan imperialisme dalam rangka mencapai kemerdekaan.”<sup>11</sup> Secara historis, Pancasila adalah pandangan hidup bangsa yang nilai-nilainya sudah ada sebelum secara yuridis bangsa Indonesia membentuk negara,<sup>12</sup> dan secara kultural, dasar-dasar pemikiran tentang Pancasila berakar pada nilai-nilai kebudayaan dan nilai-nilai religius yang dimiliki oleh bangsa Indonesia sendiri sebelum mendirikan negara.<sup>13</sup>

Dalam kedudukannya sebagai *philosophische grondslag*, Pancasila sebagai dasar filsafat negara adalah suatu cita hukum (*rechtsidee*). Menurut Rudolf Stammler (1856-1939), cita hukum yaitu “konstruksi pikir yang merupakan keharusan bagi mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan masyarakat.” Menurut A. Hamid S. Attamimi, cita hukum mempunyai fungsi sebagai bintang pemandu bagi tercapainya cita-cita masyarakat.<sup>14</sup>

Menurut Gustav Radbruch, cita hukum tidak hanya berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif (yaitu menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak) tetapi sekaligus juga berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif (yang menentukan bahwa tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum).<sup>15</sup> Sejalan dengan pendapat Gustav Radbruch tersebut, A. Hamid S. Attamimi mengatakan bahwa “sebagai cita hukum, maka nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila mempunyai fungsi konstitutif (yang menentukan apakah tata hukum Indonesia merupakan tata hukum yang benar), dan fungsi regulatif

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan ...*, *op. cit.*, h. 1-34.

<sup>11</sup> Sukarno, *Pancasila Sebagai Dasar Negara*, (Jakarta: Inti Idayu Press – Yayasan Pendidikan Soekarno, 1984), h. 1-24.

<sup>12</sup> Saafroedin Bahar, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*, (Jakarta: Sekretariat Negara, 1995), h. 11.

<sup>13</sup> Notonegoro sebagaimana dikutip Kaelan, *Problem Epistemologis Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*, (Yogyakarta: Penerbit Paradigma, 2012), h. 29-75.

<sup>14</sup> A. Hamid S. Attamimi, “Bab IV Pancasila: Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia”, dalam Moerdiono *dkk.* (*Penyunting: Oetoyo Oesman dan Alfian*), *Pancasila sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, (Jakarta: BP – 7 Pusat, 1996), h. 62-86.

<sup>15</sup> A. Hamid S. Attamimi, *ibid.*, h. 62-86.

(yang menentukan apakah hukum positif yang berlaku di Indonesia merupakan hukum yang adil atau tidak adil)”<sup>16</sup>

#### D. Perubahan UUD 1945

Setelah terjadi gelombang unjuk rasa besar-besaran, pada 21 Mei 1998 Presiden Soeharto menyatakan berhenti dari jabatan Presiden Republik Indonesia. Menyusul pernyataan berhenti tersebut muncul sejumlah tuntutan yaitu:<sup>17</sup>

1. Amandemen UUD 1945;
2. Penghapusan Dwifungsi ABRI;
3. Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM), dan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN);
4. Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah);
5. Mewujudkan kebebasan pers; dan
6. Mewujudkan kehidupan demokrasi;

yang didasarkan pada pandangan, ”UUD 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, penghormatan terhadap HAM, dan adanya pasal-pasal yang menimbulkan multitafsir dan membuka peluang bagi penyelenggaraan negara yang otoriter, sentralistik, tertutup, dan KKN yang menimbulkan kemerosotan kehidupan nasional di berbagai bidang kehidupan.”

Tuntutan amandemen UUD 1945 muncul karena UUD 1945 dianggap mengandung kelemahan utama (berupa tidak adanya jaminan konstitusional untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran HAM) yang disebabkan oleh kelemahan-kelemahan berikut ini, yaitu:<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> *Loc.cit.*

<sup>17</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1003), h. 5-6.

<sup>18</sup> Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani, “Pokok-pokok Usulan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung”, Makalah dipresentasikan di hadapan Pimpinan dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung pada tanggal 15 Juni 1999 di Jakarta, sebagaimana dikutip Tundjung Herning Sitabuana, *Berhukum Di Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2017), h. 61-64.

1. UUD 1945 menempatkan dan memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada presiden (*executive heavy*) karena presiden tidak hanya sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tetapi juga mempunyai kekuasaan untuk membentuk undang-undang, di samping hak-hak konstitusional khusus (hak prerogatif) untuk memberi grasi, amnesti, abolisi dan lain-lain;
2. UUD 1945 tidak memuat sistem *checks and balances* (saling mengawasi dan saling mengimbangi) antarcabang kekuasaan negara untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau tindakan melampaui wewenang. Akibatnya kekuasaan presiden yang besar semakin menguat;
3. Dalam UUD 1945 terdapat berbagai ketentuan yang tidak jelas yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan konstitusi. Sebagai contoh adalah:
  - a. Ungkapan “dan sesudahnya dapat dipilih kembali” yang terdapat dalam Pasal 7 UUD 1945 yang mengatur masa jabatan presiden, telah menumbuhkan praktik presiden yang sama dipilih terus menerus tanpa mengindahkan sistem pembatasan kekuasaan berdasarkan prinsip konstitusionalisme;
  - b. Ungkapan “dilakukan sepenuhnya” yang terdapat pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 ditafsirkan bahwa yang melakukan kedaulatan rakyat hanya MPR sedangkan DPR yang merupakan wakil rakyat dipandang tidak melakukan kedaulatan rakyat;
  - c. Ketidakjelasan Pasal 28 UUD 1945 telah menimbulkan pendapat bahwa selama undang-undangnya belum terbit maka hak-hak tersebut belum efektif.
4. Dalam UUD 1945 terdapat 14 pasal yang menyerahkan pengaturan lebih lanjut dengan undang-undang organik tetapi tidak disertai arahan mengenai materi muatan yang harus dipedomani. Segala sesuatunya diserahkan pada pembentuk undang-undang yang dapat mengakibatkan terjadinya perbedaan antar undang-undang organik serupa yang mengatur objek yang sama. Sebagai contoh, terdapat

perbedaan antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan undang-undang lain yang mengatur pemerintahan daerah padahal semuanya dibuat berdasarkan Pasal 18 UUD 1945.

5. Berkaitan dengan Penjelasan UUD 1945

UUD tidak lazim memiliki penjelasan resmi. Apalagi kemudian baik secara yuridis maupun kenyataan, Penjelasan UUD 1945 tersebut diperlakukan dan mempunyai kekuatan hukum seperti Batang Tubuh UUD 1945. Padahal, Penjelasan UUD 1945 bukan hasil kerja badan yang menyusun dan menetapkan UUD 1945 yaitu BPUPKI dan PPKI, melainkan hasil kerja pribadi Soepomo yang kemudian dimasukkan bersama-sama batang tubuh ke dalam Berita Negara RI Tahun II Nomor 7 Tahun 1946, dan kemudian dalam Lembaran Negara RI Tahun 1959 (diundangkan dengan Keppres Nomor 150 Tahun 1959 yang berisi Dekrit Presiden 5 Juli 1959). Selain itu, dalam beberapa hal, Penjelasan UUD 1945 mengandung muatan yang tidak konsisten dengan Batang Tubuh UUD 1945, dan juga memuat keterangan-keterangan yang semestinya menjadi materi muatan batang tubuh.

Menurut MPR, dasar pemikiran yang melatarbelakangi dilakukannya Perubahan UUD 1945 adalah sebagai berikut:<sup>19</sup>

1. UUD 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang berakibat pada tidak terjadinya *checks and balances* di antara lembaga-lembaga negara;
2. Sistem yang dianut oleh UUD 1945 adalah *executive heavy* yang memberikan kekuasaan yang terlalu besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif yang tidak hanya menjalankan kekuasaan eksekutif tetapi juga menjadi pembentuk undang-undang. Keberadaan dua macam kekuasaan di satu tangan menyebabkan tidak bekerjanya prinsip *checks and balances*. Ditambah lagi dengan diberikannya sejumlah hak prerogatif pada pemegang kekuasaan eksekutif;

<sup>19</sup> Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia, *Panduan .... op.cit.*, h. 11-15.

3. UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu “luwes” sehingga menimbulkan multitafsir. Sebagai contoh adalah rumusan Pasal 6 ayat (1) yang berbunyi, “Presiden ialah orang Indonesia asli,” dan rumusan Pasal 7 yang berbunyi, “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali;”
4. UUD 1945 terlalu banyak memberi kewenangan kepada presiden untuk mengatur hal-hal yang penting dengan undang-undang. Oleh karena presiden diberi kekuasaan membentuk undang-undang, presiden dapat merumuskan hal-hal penting (seperti pengaturan MPR, DPR, BPK, MA, HAM, dan pemerintah daerah) sesuai kehendaknya dalam undang-undang;
5. Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggara negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan HAM, dan otonomi daerah. Hal ini membuka peluang bagi berkembangnya praktik penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan Pembukaan UUD 1945, antara lain sebagai berikut:
  - a. Tidak adanya *checks and balances* antarlembaga negara, dan kekuasaan terpusat pada presiden;
  - b. Infrastruktur politik yang dibentuk (antara lain partai politik dan organisasi masyarakat) kurang mempunyai kebebasan berekspresi sehingga tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya;
  - c. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal karena seluruh proses dan tahapan pelaksanaannya dikuasai oleh pemerintah; dan
  - d. Kesejahteraan sosial berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 tidak tercapai, dan yang berkembang justru sistem monopoli, oligopoli, dan monopsoni.

Sebelum melakukan perubahan UUD 1945, untuk mencegah kemungkinan terjadinya perubahan tanpa arah, pada Sidang Umum MPR Tahun 1999 seluruh fraksi di MPR membuat “Kesepakatan Dasar

tentang Arah Perubahan UUD 1945” sebagai koridor dan *platform* bagi setiap anggota MPR, yaitu:<sup>20</sup>

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
4. Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; dan
5. Perubahan dilakukan dengan cara “adendum”.<sup>21</sup>

Adapun dasar yuridis perubahan UUD 1945 adalah Pasal 37 UUD 1945 yang mengatur prosedur perubahan UUD 1945 namun sebelumnya dengan Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum (yang ditetapkan dalam Sidang Istimewa MPR Tahun 1998), MPR mencabut Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum yang mengharuskan untuk menggelar referendum terlebih dahulu sebelum melakukan perubahan UUD 1945. Ini merupakan langkah awal untuk melakukan perubahan UUD 1945. Selain itu, sebagai langkah awal untuk melakukan perubahan UUD 1945, MPR juga menetapkan Ketetapan MPR Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia, dan Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

Perubahan UUD 1945 berlangsung dalam satu rangkaian yang terdiri dari empat tahapan yaitu:

1. Perubahan Pertama dilakukan dalam Sidang Umum MPR Tahun 1999 (tanggal 14 – 21 Oktober 1999);
2. Perubahan Kedua dilakukan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 (tanggal 7 – 18 Agustus 2000);

<sup>20</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan ...*, *ibid.*, h. 24-25.

<sup>21</sup> Yang dimaksud dengan *adendum* adalah “perubahan UUD 1945 dilakukan dengan tetap mempertahankan naskah asli UUD 1945 sebagaimana terdapat dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959 hasil Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dan naskah perubahan-perubahan UUD 1945 dilekatkan melekat pada naskah asli UUD sebelum perubahan”. Lihat: *Ibid.*, h. 26-27.

3. Perubahan Ketiga dilakukan Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 (tanggal 1 – 9 November 2001); dan
4. Perubahan Keempat dilakukan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 (tanggal 1 – 11 Agustus 2002).

Dengan mengingat bahwa perubahan UUD 1945 dilakukan dengan cara adendum, maka UUD 1945 setelah perubahan mempunyai susunan sebagai berikut:

1. UUD 1945 naskah asli;
2. Perubahan Pertama UUD 1945;
3. Perubahan Kedua UUD 1945;
4. Perubahan Ketiga UUD 1945;
5. Perubahan Keempat UUD 1945;

namun untuk memudahkan pemahaman secara sistematis, holistik, dan komprehensif, UUD 1945 juga disusun dalam satu naskah yang di dalamnya mencakup naskah asli dan naskah hasil perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat sesuai penomoran bab, pasal, atau ayat.<sup>22</sup>

Berbeda dengan UUD 1945 yang disahkan pada 18 Agustus 1945 yang terdiri dari tiga bagian yaitu: (1) Pembukaan; (2) Batang Tubuh; dan (3) Penjelasan; UUD 1945 setelah perubahan terdiri dari dua bagian, yaitu: (1) Pembukaan; dan (2) Pasal-pasal. Terlihat adanya perubahan besar pada naskah UUD, yaitu semula terdiri dari 16 bab, 37 pasal, 49 ayat, 4 pasal Aturan Peralihan dan 2 ayat Aturan Tambahan dan setelah perubahan menjadi 21 bab, 73 pasal, 170 ayat, 3 pasal Aturan Peralihan, dan 2 pasal Aturan Tambahan.

Setelah perubahan, UUD 1945 disebut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal II Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945). Selain itu juga terjadi perubahan sebagai berikut: prinsip negara hukum yang sebelumnya terdapat dalam Penjelasan UUD 1945 dijadikan ketentuan normatif dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, perubahan dalam susunan dan kedudukan MPR, dihapuskannya

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, h. 74.

kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, ditambahkannya pasal-pasal yang mengatur pemilihan presiden dan wakil presiden, anggota DPD, dan anggota DPRD secara langsung, pengaturan *impeachment* presiden dan wakil presiden, tidak dimungkinkannya perubahan bentuk NKRI, ditambahkannya pasal yang mengatur mengenai anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20%, hak asasi manusia dirumuskan secara lengkap dan terinci, ditambahkannya pasal yang menjadi landasan pelaksanaan pemilihan umum, diaturnya wilayah negara, dipertahankannya Pasal 29, diaturnya lambang negara, ditetapkannya sistem perekonomian nasional, otonomi daerah yang diperluas, dan penyempurnaan prosedur perubahan Undang-Undang Dasar.

Dari pasal-pasal yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 dapat diketahui adanya beberapa perubahan mendasar sebagai berikut:

1. Prinsip Supremasi Konstitusi

Salah satu perubahan ketika dilakukan Perubahan UUD 1945 adalah berubahnya bunyi Pasal 1 ayat (2), yang semula berbunyi, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat,” menjadi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Perubahan bunyi Pasal 1 ayat (2) ini menyebabkan terjadinya perubahan mendasar, yaitu berubahnya “prinsip supremasi parlemen” menjadi “prinsip supremasi konstitusi” karena MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, dan UUD NRI Tahun 1945 menjadi hukum tertinggi yang menjadi pedoman bagi penyelenggara negara dan warga negara. Sejalan dengan dianutnya prinsip supremasi konstitusi tersebut, maka semua peraturan perundang-undangan harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

2. (Penyempurnaan) Sistem Presidensial

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 (yang menyatakan Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD), dan Pasal 17 UUD 1945 (yang menyatakan: (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) Menteri-menteri itu diangkat dan

diberhentikan oleh presiden; dan (3) Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan) Indonesia menganut sistem presidensial, namun apabila melihat ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 (yang menentukan bahwa presiden dipilih oleh MPR), dan Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara (yang menyatakan bahwa presiden yang diangkat oleh MPR, bertunduk dan bertanggung jawab kepada MPR dan wajib menjalankan keputusan-keputusan MPR), maka dapat dikatakan bahwa sistem pemerintahan presidensial tersebut mengandung ciri-ciri parlementer.

Pada proses Perubahan UUD 1945 dilakukan penyempurnaan sistem pemerintahan presidensial melalui:

- a. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 (yang menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”) yang menyebabkan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara;
- b. Dilakukannya penyeimbangan legitimasi dan kedudukan lembaga eksekutif dan lembaga legislatif melalui pengaturan mengenai mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945); dan
- c. Melalui mekanisme pemberhentian presiden dan wakil presiden dalam masa jabatan (Pasal 7A, Pasal 7B, dan Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945) sehingga presiden dan wakil presiden mempunyai legitimasi yang kuat dan tidak dapat diberhentikan dengan mudah, karena usulan pemberhentian presiden dan wakil presiden tidak lagi hanya melalui mekanisme politik tetapi harus melalui mekanisme hukum sesuai dengan ketentuan Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945.

### 3. Pemisahan Kekuasaan dan *Checks and Balances*

Sebelum Perubahan UUD 1945 Indonesia menganut Sistem Pembagian Kekuasaan (*Division of Power* atau *Distribution of Power*), karena sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945, presiden tidak hanya memegang kekuasaan eksekutif melainkan

juga memegang kekuasaan legislatif (kekuasaan membentuk undang-undang) bersama-sama dengan DPR, sedangkan DPR yang sebenarnya merupakan lembaga legislatif justru diberi kedudukan sebagai *co-legislator*. Selain itu sesuai dengan ketentuan Pasal 24 UUD 1945, kekuasaan kehakiman dilakukan oleh MA dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.

Setelah Perubahan UUD 1945, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membentuk undang-undang dikembalikan kepada DPR (Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 20 A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945), dan presiden diberi hak untuk mengajukan RUU (Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945). Dengan demikian walaupun dalam pembentukan undang-undang dibutuhkan persetujuan bersama dari presiden dan DPR (Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945) serta pengesahan dari Presiden yang ditandai dengan pembubuhan tanda tangan (Pasal 20 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, dan Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011) dalam hal ini Presiden hanya berfungsi sebagai *co-legislator*.

Selain itu, dengan ditetapkannya ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung (dan badan peradilan yang berada di bawahnya) dan Mahkamah Konstitusi, serta ketentuan Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan kepada DPR, maka setelah Perubahan UUD NI 1945 dalam penyelenggaraan negara diterapkan sistem *checks and balances* (saling mengawasi dan mengimbangi). Dengan sistem tersebut lembaga negara pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif diharapkan dapat saling mengawasi dan saling mengimbangi agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan.

Setelah perubahan UUD 1945 selesai maka UUD NRI Tahun 1945 harus dilaksanakan secara sungguh-sungguh, konsisten, dan konsekuen oleh semua penyelenggara negara dan seluruh warga negara agar kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang demokratis sebagaimana diharapkan dapat benar-benar terwujud. Menurut Jimly

Asshiddiqie, pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan tersebut meliputi: (1) Sosialisasi UUD NRI Tahun 1945; (2) Konsolidasi atau penataan Sistem Hukum Nasional; dan (3) Konsolidasi atau penataan kelembagaan negara.<sup>23</sup>

## E. Prosedur Perubahan UUD NRI Tahun 1945

Menurut KC Wheare, konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara merupakan “*resultante* atau kesepakatan politik bangsa melalui para pembuatnya sesuai dengan situasi, tempat, dan waktu tertentu”.<sup>24</sup> Kesepakatan politik bangsa tersebut meliputi hal-hal sebagai berikut:<sup>25</sup>

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*). Perumusan tujuan dan cita-cita bersama disebut falsafah negara atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* semua warga masyarakat dalam kehidupan bernegara.
2. Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*). Kesepakatan tentang sistem aturan sangat penting. Dalam hal ini konstitusi yang merupakan hukum dasar (*the fundamental law*) dan hukum tertinggi (*the higher law*) bisa dijadikan pegangan dan pedoman (bintang pemandu/*leitstern*) oleh penyelenggara negara dan warga negara dalam melakukan dan memutuskan segala sesuatu.
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the forms of institutions and procedurs*).

Kesepakatan ketiga adalah kesepakatan yang berkaitan dengan: (a) bangunan lembaga negara dan prosedur-prosedur yang mengatur kekuasaannya; (b) hubungan antarlembaga negara satu sama lain; dan (c) hubungan antara lembaga negara dengan warga negara.

<sup>23</sup> Lihat: Jimly Asshiddiqie, *Menuju ...., op.cit.*, h. 167-200; dan Tundjung Herning Sitabuana, *Berhukum ...., op. cit.*, h. 74-81..

<sup>24</sup> KC Wheare sebagaimana dikutip Moh. Mahfud MD., *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Edisi 1 Cetakan 1, (Jakarta: Rajawali Press, 2002), h. 114.

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju ...., op.cit.*, h. 7-9.

Menurut Hence van Marseveen, konstitusi mempunyai tiga fungsi pokok bagi suatu negara yaitu:<sup>26</sup>

1. Sebagai *a national document* yang menunjukkan dan menegaskan identitas negara pada dunia;
2. Sebagai *a political legal document* atau dokumen politik dan hukum suatu negara yang berfungsi sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum suatu negara;
3. Sebagai *a birth of certificate* atau piagam kelahiran suatu bangsa.

Oleh karena konstitusi merupakan *resultante* dari keadaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya (poleksosbud) yang dengan demikian menggambarkan kebutuhan dan jawaban atas persoalan yang dihadapi saat konstitusi tersebut disusun, seiring dengan perubahan masyarakat yang disebabkan oleh berubahnya tantangan yang dihadapi, maka terbuka kemungkinan untuk mengubah konstitusi.<sup>27</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, ada tiga macam bentuk perubahan konstitusi yaitu: (1) perubahan konstitusi dengan cara langsung memasukkan (*insert*) materi perubahan itu ke dalam naskah undang-undang dasar; (2) perubahan konstitusi dengan cara mengganti naskah konstitusi dengan naskah konstitusi yang baru; dan (3) perubahan konstitusi melalui naskah yang terpisah dari teks aslinya, yang disebut dengan amandemen pertama dan seterusnya. Pada prosedur ketiga ini, naskah asli undang-undang dasar tetap utuh, tetapi kebutuhan akan perubahan hukum dasar dapat dipenuhi melalui naskah tersendiri yang dijadikan *adendum* tambahan dari naskah aslinya.<sup>28</sup>

Mengenai cara perubahan konstitusi, berbeda dengan Georg Jellinek yang mengatakan perubahan konstitusi dapat dilakukan secara *verfassungänderung* (yaitu perubahan undang-undang dasar yang dilakukan dengan sengaja dengan menggunakan cara yang diatur dalam undang-

<sup>26</sup> Hence van Marseveen sebagaimana dikutip Sri Soemantri M., *Undang-Undang Dasar 1945: Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya*, (Bandung: Unpad Press, 2002), h. 17.

<sup>27</sup> Moh. Mahfud MD., "Menjaga Jarum Sejarah Amandemen UUD", dalam Rofiqul-Umam Ahmad *dkk* (Editor), *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*, (Bekasi: The Biography Institute, 2007), h. 310-311.

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan ...., op.cit.*, h. 53-54.

undang dasar itu sendiri), dan *verfassungswandlung* (yaitu perubahan undang-undang dasar dengan menggunakan cara yang tidak terdapat dalam undang-undang dasar tersebut melainkan dengan cara-cara istimewa seperti revolusi, *coup d'etat*/kudeta, *convention* dan sebagainya),<sup>29</sup> C.F. Strong menyatakan adanya empat cara perubahan konstitusi, yaitu:<sup>30</sup>

1. Oleh lembaga legislatif yang ada dengan pembatasan (*by the ordinary legislature but under certain restriction*);
2. Oleh rakyat melalui referendum (*by the people through a referendum*);
3. Oleh sebagian besar bagian dari negara federal (*by a majority of all units of a federal state*);
4. Oleh suatu badan khusus (*by a special convention*).

Proses perubahan UUD 1945 pada 1999-2002 dilakukan secara *verfassungänderung* (yaitu perubahan undang-undang dasar yang dilakukan dengan sengaja dengan menggunakan cara yang diatur dalam undang-undang dasar itu sendiri). Selain itu, perubahan UUD 1945 dilakukan melalui naskah yang terpisah dari teks aslinya, yang kemudian dijadikan *adendum* (tambahan) dari teks aslinya. Ada naskah Perubahan Pertama, naskah Perubahan Kedua, naskah Perubahan Ketiga, dan naskah Perubahan Keempat. Naskah asli UUD 1945 tetap utuh.

Sesuai ketentuan Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, MPR mempunyai kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD. Adapun prosedur perubahan UUD diatur dalam Pasal 37 ayat (1) – (4) UUD NRI Tahun 1945.

Menurut Pasal 37 ayat (1) – (4) UUD NRI Tahun 1945, usul perubahan pasal-pasal dalam UUD dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila usul tersebut diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR. Usul perubahan UUD tersebut diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta

<sup>29</sup> Georg Jellinek, *Verfassungänderung und Verfassungswandlung. Eine Staatsrechtlich Politische Abhandlung*, (Berlin: Verlag von O. Haring, 1906), h. 5, sebagaimana dikutip Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif: Suatu Penyelidikan dalam Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Aksara Baru, 1986), h. 41.

<sup>30</sup> C.F. Strong, *Modern Political Constitution, An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form* (London: Sidgwick & Jackson Limited, 1960), p. 146, sebagaimana dikutip Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), h. 61-63.

alasanya. Sidang MPR untuk mengubah UUD harus dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR, dan putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR.

## **F. Komisi Konstitusi**

Setelah perubahan UUD 1945 selesai dilakukan, MPR membentuk Komisi Konstitusi melalui Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi. Tugas Komisi Konstitusi adalah melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan UUD 1945, dan hasilnya sudah harus dilaporkan paling lambat pada Sidang MPR Tahun 2003 untuk diputuskan.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2002 tersebut, MPR menerbitkan Keputusan MPR No. 4/MPR/2003 tentang Susunan, Kedudukan, Kewenangan, dan Keanggotaan Komisi Konstitusi. Dalam Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2003 tersebut ditentukan hal-hal sebagai berikut:

1. Susunan Komisi Konstitusi:
  - a. 31 orang anggota yang dipilih oleh Badan Pekerja (BP) MPR dan ditetapkan oleh Pimpinan MPR;
  - b. Pimpinan (1 orang ketua, 2 orang wakil ketua, 1 orang sekretaris, dan 1 orang wakil sekretaris), masing-masing merangkap sebagai anggota, yang dipilih dari dan oleh anggota;
2. Komisi Konstitusi bertanggung jawab kepada MPR melalui Badan Pekerja MPR;
3. Masa kerja Komisi Konstitusi adalah tujuh bulan terhitung sejak tanggal penetapan anggota Komisi Konstitusi;
4. Hasil pengkajian diserahkan kepada Badan Pekerja MPR.

Pada sidang akhir masa jabatan MPR yang diselenggarakan pada tahun 2004, MPR menyatakan menerima baik naskah laporan hasil kerja Komisi Konstitusi, namun tidak disertai pernyataan tentang tindak lanjut atas hasil kajian Komisi Konstitusi yang akan dilakukan oleh

MPR. Hal itu dinyatakan dalam Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2004 tentang Laporan Badan Pekerja MPR-RI mengenai Hasil Kajian Komisi Konstitusi.

# **BAB III**

## **SEJARAH PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA**

### **A. Jenis Peraturan Perundang-undangan Indonesia Menurut UUD 1945**

Pada zaman pemerintahan Hindia Belanda ketentuan-ketentuan umum yang mengatur peraturan perundang-undangan diatur dalam *Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie* atau AB (*Staatsblad* 1847 Nomor 23). Setelah Indonesia merdeka, sesuai dengan UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, jenis peraturan perundang-undangan Indonesia adalah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah. Mengenai pengumuman dan mulai berlakunya undang-undang dan peraturan pemerintah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.

Pada tahun 1950 terbit Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat (yang ditetapkan pada 2 Februari 1950, dan merupakan undang-undang yang dikeluarkan oleh Negara Bagian Republik Indonesia). Menurut Pasal 1 undang-undang tersebut, jenis peraturan-peraturan pemerintah pusat ialah Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Menteri.

Sementara itu di Negara RIS terbit Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan, dan Mulai Berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal.

Setelah keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengirimkan Surat kepada Ketua DPR GR Nomor 2262/HK/1959

tertanggal 20 Agustus 1959 tentang Bentuk Peraturan-Peraturan Negara; Nomor 2775/HK/1959 tertanggal 22 September 1959 tentang Contoh-Contoh Peraturan Negara; dan Nomor 3639/HK/1959 tertanggal 26 November 1959 tentang Penjelasan Atas Bentuk Peraturan-Peraturan Negara, yang berisi permintaan supaya Presiden bisa mengeluarkan peraturan-peraturan yang tidak diatur dalam UUD 1945 yaitu Penetapan Presiden (Penpres), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri.<sup>1</sup> Akibatnya terjadi kerancuan materi muatan, dan kerancuan pada Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Pada Sidang Umum MPRS Tahun 1966 ditetapkan sejumlah ketetapan MPRS. Dua di antaranya berkaitan dengan peraturan perundang-undangan Indonesia, yaitu Ketetapan MPRS RI Nomor XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara di Luar Produk MPRS yang Tidak Sesuai dengan UUD 1945, dan Ketetapan MPRS RI Nomor XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan Ketetapan MPRS RI Nomor XIX/MPRS/1966 terbit beberapa undang-undang yang isinya merupakan koreksi konstitusional produk-produk legislatif negara di luar Ketetapan MPRS, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1968 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berubahnya Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden Menjadi Undang-Undang. Dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1969;
3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

---

<sup>1</sup> Samsul Wahidin, *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), h. 148.

4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1969 tentang Penetapan Berbagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang.

Undang-undang ini dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1969, yang menentukan bahwa:

- a. Perkataan Perppu, Penpres, dan Perpres diganti Undang-undang;
- b. Nomor tetap tetapi dengan tambahan Prp (untuk yang berasal dari Perppu), Prps (untuk yang berasal dari Peraturan Presiden), dan Pnps (untuk yang berasal dari Penetapan Presiden), sehingga penulisannya menjadi:
  - Undang-Undang Prp No. ..
  - Undang-Undang Prps No. ..
  - Undang-Undang Pnps No. ..
- c. Tahun sama dengan tahun perppu, perpres dan penpres.

#### **B. Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia menurut Ketetapan MPRS RI Nomor XX/MPRS/1966**

Pada Sidang Umum MPRS Tahun 1966 ditetapkan sejumlah ketetapan MPRS. Di antaranya adalah Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Di dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 ini ditentukan hal-hal sebagai berikut:

1. Sumber Tertib Hukum RI adalah:
  - a. Pancasila (yang merupakan sumber dari segala sumber hukum)
  - b. Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945;
  - c. Dekrit Presiden 5 Juli 1959;
  - d. UUD Proklamasi (Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan);
  - e. Surat Perintah 11 Maret 1966 (Supersemar).
2. Bentuk dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan:
  - UUD RI 1945
  - Ketetapan MPRS

UU/Perppu

Keppres

Peraturan-peraturan Pelaksana Lainnya

- Peraturan Menteri
- Instruksi Menteri dan lain-lain

Ketetapan MPRS RI Nomor XX/MPRS/1966 memiliki dua arti penting, yaitu: (a) Sebagai upaya menata kembali peraturan perundang-undangan RI dan HTN RI dalam rangka pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen; dan (b) Mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan tingkat pusat untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pembentukan lembaga-lembaga negara. Adapun makna tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan:

- a. Peraturan perundang-undangan atasan merupakan dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan bawahan;
- b. Peraturan perundang-undangan bawahan merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan atasan;
- c. Materi muatan peraturan perundang-undangan bawahan tidak boleh bertentangan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan atasan;
- d. Apabila ada dua peraturan yang mengatur materi muatan yang sama maka yang berlaku adalah peraturan yang baru.

Pada tahun 1973 Ketetapan MPRS RI Nomor XX/MPRS/1966 ditinjau dengan Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-produk yang Berupa Ketetapan-Ketetapan MPRS RI (yang pada Pasal 3 dinyatakan bahwa Ketetapan MPRS RI Nomor XX/MPRS/1966 tetap berlaku dan perlu disempurnakan). Selanjutnya Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1973 ditinjau dengan Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1973 (yang pada Pasal 1 menyatakan perlunya penyempurnaan yang termaktub dalam Pasal 3 Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1973).

Pada tahun 1970 terbit Instruksi Presiden RI Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, dan pada tahun 1998 terbit Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

### **C. Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia menurut Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000**

Pada Sidang Umum MPR Tahun 2000, MPR menetapkan sejumlah ketetapan MPR, yang di antaranya adalah Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Dalam ketetapan MPR ini diatur Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia. Pengaturan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Yang dimaksud sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 ayat (1));
2. Sumber hukum terdiri dari sumber hukum tertulis, dan sumber hukum tidak tertulis (Pasal 1 ayat (2));
3. Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila (sebagaimana tertulis dalam Pembukaan UUD 1945); dan Batang Tubuh UUD 1945 (Pasal 1 ayat (3));
4. Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan peraturan perundang-undangan di bawahnya (Pasal 2).

Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI adalah sebagai berikut (Pasal 2):

UUD 1945

Ketetapan MPR

Undang-Undang (UU)

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu)

Peraturan Pemerintah (PP)

Keputusan Presiden (Keppres)

Peraturan Daerah (Perda)

Peraturan Daerah (Perda) Propinsi

Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota

Peraturan Desa

5. Pasal 4:
  - a. Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut maka setiap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
  - b. Peraturan-peraturan lain yang dibuat MA/BPK/menteri, Bank Indonesia, badan/lembaga/komisi yang setingkat yang dibentuk oleh pemerintah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang termuat dalam tata urutan tersebut;
6. MPR berwenang menguji undang-undang terhadap UUD 1945, dan Ketetapan MPR (Pasal 5 ayat (1)).
7. MA berwenang (Pasal 5 ayat (2)):
  - a. Menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU (*judicial review*);
  - b. Pengujian bersifat aktif dan dapat dilaksanakan tanpa melalui proses peradilan kasasi;
  - c. Keputusan pengujian bersifat mengikat.
8. Tata cara pembuatan UU, PP, Perda dan pengujian peraturan perundang-undangan oleh MA serta pengaturan lingkup Keppres diatur lebih lanjut dengan undang-undang (Pasal 6).
9. Dengan ditetapkannya Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000, maka Ketetapan MPRS RI Nomor XX/MPRS/1966, dan Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/1978 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi (Pasal 7).

#### **D. Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004**

Sebagaimana diketahui, pada 2003 diselenggarakan Sidang Tahunan MPR Tahun 2003 yang menetapkan sejumlah ketetapan MPR. Di antaranya adalah Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang

Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS RI dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Pasal 4 angka 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 ini menyatakan, “Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.”

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 4 angka 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tersebut, pada tahun 2004 terbit Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ini ditentukan:

1. Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum (Pasal 2);
2. UUD NRI Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan (Pasal 2 ayat (1));
3. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan (Pasal 7):
  - UUD NRI Tahun 1945
  - Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
  - Peraturan Pemerintah
  - Peraturan Presiden
  - Peraturan Daerah
  - Peraturan Daerah Provinsi
  - Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
  - Peraturan Desa atau peraturan yang setingkat
4. Jenis peraturan perundang-undangan selain yang disebutkan di atas diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 7 ayat (4));
5. Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional atau Prolegnas (Pasal 15 ayat (1), dan Pasal 16).
6. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah atau Prolegda (Pasal 15 ayat (2)).
7. Dalam penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang (RUU) dan rancangan peraturan daerah (Raperda) masyarakat berhak untuk berpartisipasi dengan cara memberikan masukan secara lisan atau tertulis (Pasal 53).

### **E. Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019**

Pada tahun 2011 terbit Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditentukan hal-hal sebagai berikut:

1. Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara (Pasal 2);
2. UUD NRI Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan (Pasal 3);
3. Menurut Pasal 7 ayat (1), jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia adalah sebagai berikut:
  - UU NRI Tahun 1945
  - Ketetapan MPR
  - Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
  - Peraturan Pemerintah
  - Peraturan Presiden
  - Peraturan Daerah Provinsi
  - Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
4. Dalam Pasal 7 ayat (2) ditentukan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan di atas sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1);
5. Jenis peraturan perundang-undangan selain dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), yaitu yang meliputi peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI, menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan UU atau pemerintah atas perintah UU, DPRD provinsi, gubernur, DPRD kabupaten/kota, bupati/walikota, kepala desa atau yang setingkat “diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan (Pasal 8);

6. Dalam hal suatu UU diduga bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh MK (Pasal 9 ayat (1));
7. Dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah UU diduga bertentangan dengan UU, pengujiannya dilakukan oleh MA (Pasal 9 ayat (2)).
8. Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam UU, Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota (Pasal 15);
9. Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional atau Prolegnas (Pasal 16);
10. Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda) Provinsi atau Kabupaten/Kota (Pasal 32);
11. Materi yang diatur baik dalam undang-undang maupun dalam Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota dituangkan dalam Naskah Akademik (Pasal 19 ayat (3), dan Pasal 33 ayat (3) );
12. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan masyarakat mempunyai hak untuk berpartisipasi dengan cara memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi (Pasal 96);
13. Dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan (Pasal 98);
14. Dalam pembentukan undang-undang, perda provinsi, dan perda kabupaten/kota selain mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan, juga mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli (Pasal 99).

Dengan alasan bahwa pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 masih terdapat banyak kekurangan dan belum menampung perkembangan kebutuhan masyarakat, maka pada tahun 2019 terbit Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tersebut, pasal-pasal Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut di atas tidak mengalami perubahan.

Baik dalam Pasal 22 UUD 1945 maupun dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945<sup>2</sup> dikenal suatu jenis peraturan perundang-undangan (produk hukum) yang disebut “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang” yang biasa disingkat “Perppu”, yang dapat diterbitkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Mengenai apa yang dimaksud dengan “kegentingan yang memaksa” ini tidak dijelaskan baik dalam UUD 1945/UUD NRI Tahun 1945 maupun dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Akibatnya ketika Pemerintah menerbitkan perppu, muncul pro – kontra dalam masyarakat karena dinilai tidak ada kondisi yang dapat dikategorikan sebagai kegentingan yang memaksa. Menyikapi hal tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD NRI Tahun 1945, memberi tafsir atas keadaan yang dikategorikan sebagai kegentingan yang memaksa, yaitu:<sup>3</sup>

1. adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
2. undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai; dan
3. kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Mengenai kedudukan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara, pernah ada pihak yang mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi agar Pancasila diletakkan pada posisi tertinggi dalam hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia. Pada Putusan No. 82/PUU-XVI/2018 dalam perkara Pengujian Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap UUD NRI Tahun 1945, yang diucapkan pada tanggal 26

<sup>2</sup> Setelah UUD 1945 mengalami perubahan, bunyi ketentuan Pasal 22 tidak mengalami perubahan sama sekali.

<sup>3</sup> Lihat: Bagian Pertimbangan (3.10) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

November 2018, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan uji materi tersebut, dan berpendapat bahwa:

1. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum tidak dapat dimaknai bahwa Pancasila setara dengan peraturan perundang-undangan karena Pancasila bukan jenis peraturan perundang-undangan, sedangkan yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU PPP adalah jenis peraturan perundang-undangan;
2. Menempatkan Pancasila sebagai norma hukum dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diinginkan oleh pemohon –meskipun letaknya di atas– akan merusak tatanan hukum. Sebab jika Pancasila dijadikan norma hukum maka akan memungkinkan dilakukan perubahan pada Pancasila;
3. Apabila dalil para pemohon dikabulkan sama saja dengan mendegradasi posisi Pancasila sebagai dasar negara.

#### **F. Lembaga Negara yang Diberi Kewenangan Melakukan Pengujian Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan di Bawah Undang-Undang**

1. Lembaga Negara yang Diberi Kewenangan untuk Melakukan Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar

Sebelum terbentuknya MK pada tahun 2013, sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar berada di tangan MPR. Namun ”kewenangan ini tidak pernah dilaksanakan oleh MPR karena tidak ada mekanisme yang secara teknis memungkinkan untuk dilaksanakan”.<sup>4</sup>

Pada Perubahan Ketiga UUD 1945 (tahun 2001) dimasukkan ketentuan Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 24 ayat (2), dan Pasal 24C yang mengatur mengenai MK. Sesuai dengan ketentuan Pasal III Aturan Peralihan UUD NRI Tahun 1945, MK yang antara lain diberi

---

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, ”Pengantar” dalam Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, cetakan ketiga, (Jakarta: Penerbit Konpress, 2006), h. xvi.

kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar harus dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003, dan sebelum MK dibentuk maka segala kewenangan MK dilakukan oleh MA.

Ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan bahwa kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar berada di tangan MK ini, diatur lebih lanjut dalam:

1. Pasal 1 angka 3 huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
2. Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman,<sup>5</sup> dan
3. Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam perjalanannya dengan pertimbangan bahwa materi muatan undang-undang sama dengan materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu), MK menyatakan berwenang untuk menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu). Kewenangan ini dinyatakan dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 dalam perkara pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD NRI Tahun 1945.

---

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman ini dibentuk untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman pasca terbitnya Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006. Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2004 ini dalam salah satu amarnya telah membatalkan Pasal 34, dan ketentuan terkait pengawasan hakim dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Pada tahun 2013 dengan Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013 dalam perkara pengujian Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 terhadap UUD NRI Tahun 1945, MK menyatakan tidak berwenang melakukan pengujian Ketetapan MPR terhadap UUD NRI Tahun 1945. Pertimbangannya adalah Ketetapan MPRS/MPR mempunyai kedudukan yang secara hierarkis berada di atas Undang-Undang sehingga berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tidak termasuk dalam kewenangan MK.

2. Lembaga Negara yang Diberi Kewenangan untuk Melakukan Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang

Pada perubahan UUD 1945 dilakukan perubahan pada Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Perubahan itu meliputi perubahan bunyi Pasal 24, dan ditambahkan Pasal 24A (ayat 1-5), Pasal 24B (ayat 1-4), dan Pasal 24C (ayat 1-6).

Menurut ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, MA diberi kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Kewenangan MA untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang ini selanjutnya diatur dalam:

1. Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan bahwa “Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”; dan menurut Pasal 20 ayat (3), “Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat

kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung”;<sup>6</sup>

2. Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyatakan bahwa “Dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung”; dan
  3. Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil.
3. Lembaga Yang Diberi Kewenangan Untuk Melakukan Litigasi Dalam Hal Terjadi Konflik Norma

Perkembangan terbaru dalam sejarah perundang-undangan Indonesia adalah diterbitkannya Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Litigasi (Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017). Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017 ini kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan

---

<sup>6</sup> Secara kronologis, kewenangan MA untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang pada mulanya diatur dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang menyatakan bahwa “Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Undang-Undang ini dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam Pasal 11 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 dinyatakan bahwa “Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”. Selain itu, sebelumnya kewenangan MA untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diatur di dalam Pasal 5 ayat (2) Ketetapan MPR Nomor III/MPR RI/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, yang menyatakan bahwa “Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang”; Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Perundang-undangan Melalui Mediasi (Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019).

Menurut Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 tersebut, Peraturan Perundang-undangan (yaitu peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, yang meliputi Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Peraturan dari Lembaga Nonstruktural, dan peraturan perundang-undangan dari daerah) yang mengalami disharmoni (yaitu konflik/pertentangan antar norma hukum –baik secara vertikal maupun horizontal– yang menyebabkan timbulnya disharmoni norma hukum, atau konflik kewenangan antar kementerian/lembaga yang timbul karena berlakunya peraturan perundang-undangan yang menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah) dapat dilakukan penyelesaian melalui jalur mediasi (yaitu upaya penyelesaian yang dilakukan di luar pengadilan terhadap disharmoni peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia). Permohonan mediasi dapat dilakukan oleh orang perorangan atau kelompok orang, badan/lembaga/kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian atau pemerintahan daerah, dan/atau badan hukum publik/privat kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.



# BAB IV

## WILAYAH NEGARA, PERTAHANAN KEAMANAN NEGARA, DAN KEIMIGRASIAN

### A. Pengantar

Negara adalah “organisasi masyarakat yang mempunyai daerah yang tertentu di mana kekuasaan negara berlaku sepenuhnya sebagai *souverein*”.<sup>1</sup> Selain adanya rakyat dan pemerintah, unsur lain yang harus ada untuk adanya negara adalah wilayah. Wilayah suatu negara ada batas-batasnya. Batas suatu negara dapat terjadi karena keadaan alamnya, tetapi dapat pula ditentukan dengan jalan mengadakan perjanjian dengan negara-negara lain yang berbatasan. Di dalam wilayah negara inilah negara yang bersangkutan memiliki *souverein* (kedaulatan). Menurut Jean Bodin, kedaulatan adalah “kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam suatu negara, yang sifatnya tunggal, asli, abadi, dan tidak dapat dibagi”.<sup>2</sup>

Kata “kedaulatan” atau *sovereignty* (bahasa Inggris) berasal dari kata bahasa Latin *superansu* yang mempunyai arti “yang teratas”. Kedaulatan adalah sifat atau ciri hakiki negara. Dengan demikian yang dimaksudkan dengan “negara itu berdaulat” adalah “negara itu mempunyai kekuasaan tertinggi”, yang berarti bahwa “negara itu tidak mengakui suatu kekuasaan yang lebih tinggi daripada kekuasaannya sendiri”. Berlakunya kekuasaan tertinggi tersebut dibatasi oleh batas wilayah negara yang bersangkutan. Dalam kedaulatan atau kekuasaan tertinggi terkandung dua pembatasan, yaitu: (1) kekuasaan itu terbatas pada wilayah negara yang memiliki kekuasaan itu; dan (2) kekuasaan itu berakhir di tempat kekuasaan suatu negara lain mulai.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Mr. Soenarko, *Susunan Negara Kita I*, (Jakarta: Penerbit Jambatan, t.th.), h. 10, sebagaimana dikutip M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1981), h. 9, dan M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1982), h. 26-28.

<sup>2</sup> Jean Bodin sebagaimana dikutip Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2008), h. 151.

<sup>3</sup> Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agus, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi Kedua Cetakan Ke 1, (Bandung: Alumni, 2003), h. 16-20.

Miriam Budiardjo membagi kedaulatan menjadi dua, yaitu kedaulatan ke dalam (*internal sovereignty*) yang berupa kekuasaan tertinggi negara untuk memaksa semua penduduknya untuk menaati semua hukum yang berlaku, dan kedaulatan keluar (*external sovereignty*) yaitu kemampuan negara dalam mempertahankan kemerdekaan dan kedaulatannya dari serangan-serangan yang berasal dari negara lain.<sup>4</sup>

Masalah wilayah negara tidak dapat dilepaskan dengan masalah pertahanan dan keamanan negara, serta masalah keimigrasian. Wilayah negara harus dijaga keamanan dan ketertibannya, serta harus dipertahankan dari serangan yang berasal dari luar. Itu semua menjadi tugas negara dalam rangka mempertahankan kedaulatan atas wilayahnya.

Melewati batas suatu negara atau memasuki wilayah negara lain tanpa izin dari negara yang bersangkutan dianggap merupakan pelanggaran atas kedaulatan negara itu, dan kepada yang bersangkutan dapat dilakukan tindakan hukum. Negara harus mengatur lalu lintas orang yang keluar masuk wilayah negaranya. Namun demikian hak warga negara untuk keluar masuk negaranya tentu berbeda dengan warga negara asing yang akan keluar masuk ke suatu negara. Hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah suatu negara serta pengawasannya dalam rangka menjaga kedaulatan negara harus benar-benar diperhatikan. Di sinilah letak peran penting keimigrasian.

## **B. Wilayah Negara**

Menurut Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Dalam Pasal 25A UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan, “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.” Sebagai sebuah negara kepulauan, NKRI memiliki kurang lebih 17.508 buah pulau yang membentang dari Sabang sampai ke Merauke, terletak di

---

<sup>4</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Kelima, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2012), h. 54.

antara dua benua yaitu Benua Asia dan Benua Australia, dan di antara dua samudra yaitu Samudra Pasifik dan Samudra Indonesia.

Ketentuan Pasal 25A UUD NRI Tahun 1945 tersebut menegaskan dua hal. Pertama, NKRI sebagai sebuah negara yang merdeka memiliki wilayah hukumnya sendiri; kedua, batas-batas dan hak-hak yang terdapat di dalam wilayah NKRI tersebut diatur dengan undang-undang.

Sebagaimana diketahui, untuk memberikan kepastian hukum dan kejelasan kepada warga negara mengenai wilayah negara, pada 14 November 2008 disahkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 ini, pengaturan wilayah negara dilaksanakan berdasarkan asas kedaulatan, kebangsaan, kenusantaraan, keadilan, keamanan, ketertiban dan kepastian hukum, kerja sama, kemanfaatan dan pengayoman. Selanjutnya dalam Pasal 3 ditegaskan bahwa tujuan pengaturan wilayah negara adalah:

1. menjamin keutuhan wilayah negara, kedaulatan negara, dan ketertiban di kawasan perbatasan demi kepentingan kesejahteraan segenap bangsa;
2. menegakkan kedaulatan dan hak-hak berdaulat; dan
3. mengatur pengelolaan dan pemanfaatan wilayah negara dan kawasan perbatasan, termasuk pengawasan batas-batasnya.

Dalam Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 ini ditegaskan bahwa wilayah NKRI meliputi wilayah darat, wilayah perairan, dasar laut, dan tanah di bawahnya serta ruang udara di atasnya, termasuk seluruh sumber kekayaan yang terkandung di dalamnya, dan batas wilayahnya adalah sebagai berikut: (1) di darat berbatas dengan wilayah negara: Malaysia, Papua Nugini, dan Timor Leste; (2) di laut berbatas dengan wilayah negara: Malaysia, Papua Nugini, Singapura, dan Timor Leste; dan (3) di udara mengikuti batas kedaulatan negara di darat dan di laut, dan batasnya dengan angkasa luar ditetapkan berdasarkan perkembangan hukum internasional.

Menurut Pasal 9 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008, dalam pengelolaan wilayah negara dan kawasan perbatasan, pemerintah berwenang:

1. menetapkan kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan wilayah negara dan kawasan perbatasan;
2. mengadakan perundingan dengan negara lain mengenai penetapan batas wilayah negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum internasional;
3. membangun atau membuat tanda batas wilayah negara;
4. melakukan pendataan dan pemberian nama pulau dan kepulauan serta unsur geografis lainnya;
5. memberikan izin kepada penerbangan internasional untuk melintasi wilayah udara teritorial pada jalur yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
6. memberikan izin lintas damai kepada kapal-kapal asing untuk melintasi laut teritorial dan perairan kepulauan pada jalur yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
7. melaksanakan pengawasan di zona tambahan yang diperlukan untuk mencegah pelanggaran dan menghukum pelanggar peraturan perundang-undangan di bidang bea cukai, fiskal, imigrasi, atau saniter di dalam wilayah negara atau laut teritorial;
8. menetapkan wilayah udara yang dilarang dilintasi oleh penerbangan internasional untuk pertahanan dan keamanan;
9. membuat dan memperbarui peta wilayah negara dan menyampaikannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat sekurang-kurangnya setiap 5 (lima) tahun sekali; dan
10. menjaga keutuhan, kedaulatan, dan keamanan wilayah negara serta kawasan perbatasan (yaitu bagian dari wilayah negara yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia dengan negara lain, dalam hal batas wilayah negara di darat, kawasan perbatasan berada di kecamatan).

Selain itu, sesuai dengan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008, NKRI memiliki hak-hak berdaulat dan hak-hak lain di wilayah yurisdiksi, yaitu wilayah di luar wilayah negara yang terdiri atas zona ekonomi eksklusif, landas kontinen, dan zona tambahan, tempat negara memiliki hak-hak berdaulat dan kewenangan tertentu lainnya sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan dan hukum internasional, yang pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum internasional. Wilayah yurisdiksi NKRI berbatas dengan wilayah yurisdiksi Australia, Filipina, India, Malaysia, Papua Nugini, Palau, Thailand, Timor Leste, dan Vietnam.

Dalam Pasal 1 angka 7, 8, dan 9 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 ditegaskan, yang dimaksud dengan “Zona Ekonomi Eksklusif” adalah suatu area di luar dan berdampingan dengan laut teritorial Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai perairan Indonesia dengan batas terluar 200 mil laut dari garis pangkal tempat lebar laut teritorial diukur; “Landas Kontinen Indonesia” meliputi dasar laut dan tanah di bawahnya dari area di bawah permukaan laut yang terletak di luar laut teritorial, sepanjang kelanjutan alamiah wilayah daratan hingga pinggiran luar tepi kontinen, atau hingga suatu jarak 200 (dua ratus) mil laut dari garis pangkal dari tempat lebar laut teritorial diukur, dalam hal pinggiran luar tepi kontinen tidak mencapai jarak tersebut, hingga paling jauh 350 mil laut sampai dengan jarak 100 mil laut dari garis kedalaman 2.500 meter; dan “Zona Tambahan Indonesia” adalah zona yang lebarnya tidak melebihi 24 mil laut yang diukur dari garis pangkal tempat lebar laut teritorial diukur.

Untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1948, pada tahun 2014 terbit Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Wilayah Negara, yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Wilayah Negara. Selain itu pada tahun 2018 terbit Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pengamanan Wilayah Udara Republik Indonesia.

### C. Pertahanan dan Keamanan Negara

Dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945 ditegaskan, tujuan pembentukan NKRI adalah: (a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (b) memajukan kesejahteraan umum; (c) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam tujuan nasional tersebut terdapat dua aspek yang saling terkait. Pertama, “aspek eksternal” berupa tujuan untuk mempertahankan diri dari serangan negara atau pihak lain, dan mempertahankan kemerdekaan yang telah diproklamasikan; kedua, “aspek internal” berupa mengangkat derajat kemanusiaan warga negara secara politik, sosial, ekonomi, serta memelihara ketertiban internal. Kedua aspek tersebut saling terkait karena tidak mungkin dapat memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa jika negara terancam kemerdekaannya atau dijajah oleh bangsa lain. Selain merupakan hal yang menentukan keberadaan dan keberlanjutan negara, pertahanan dan keamanan negara juga menentukan keseluruhan keamanan nasional, bahkan keamanan umat manusia.<sup>5</sup>

Guna mencapai tujuan nasional tersebut, UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, mengatur pertahanan negara dalam Pasal 30 ayat (1) dan (2) yang menyatakan, “Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara,” dan “Syarat-syarat tentang pembelaan negara diatur dengan undang.” Untuk melaksanakan ketentuan tersebut terbit Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1954 tentang Pertahanan Negara Indonesia, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan dan Keamanan Negara, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1988 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan dan Keamanan Negara. Bila dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1954 yang

---

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), h. 83.

hanya mengatur pertahanan negara, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 lebih lengkap karena di samping mengatur pertahanan negara juga mengatur keamanan negara.

Selain Undang-Undang Pertahanan Negara, untuk melaksanakan UUD 1945 juga terbit Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara, yang kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pada Perubahan Kedua UUD 1945 yang dilakukan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 (tanggal 7 – 18 Agustus 2000), bunyi Pasal 30 UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur mengenai pertahanan mengalami perubahan. Selengkapnya bunyi Pasal 30 UUD NRI Tahun 1945 adalah sebagai berikut:

1. Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara;
2. Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung;
3. Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara;
4. Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum;
5. Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.

Selain perubahan UUD 1945 yang antara lain mengubah bunyi ketentuan Pasal 30 UUD 1945 tersebut, pada tahun 2000 MPR juga menetapkan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, serta Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam bagian pertimbangan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002 diuraikan latar belakang pemisahan TNI dan Polri, yaitu:

1. Salah satu tuntutan reformasi dan tantangan masa depan adalah dilakukannya demokratisasi, maka diperlukan reposisi dan restrukturisasi ABRI;
2. Sebagai akibat kebijakan penggabungan Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, Kepolisian Republik Indonesia dalam ABRI terjadi kerancuan dan tumpang tindih antara peran dan fungsi TNI sebagai kekuatan pertahanan negara dengan peran dan tugas Polri sebagai kekuatan keamanan dan ketertiban masyarakat;
3. Peran sosial politik dalam dwifungsi ABRI menyebabkan terjadinya penyimpangan peran dan fungsi TNI dan Polri yang berakibat tidak berkembangnya sendi-sendi demokrasi dalam kehidupan berbangsa, bermasyarakat, dan bernegara.

Dalam Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tersebut dinyatakan, “TNI adalah alat negara yang berperan dalam pertahanan negara,” dan “Polri adalah alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan.” Selanjutnya dalam Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 ditentukan tugas pokok TNI sebagai alat pertahanan negara, yaitu:

1. menegakkan kedaulatan negara dan keutuhan wilayah NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945; serta
2. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara;

dan tugas Polri adalah sebagai alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan

pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu juga ditentukan bahwa dalam keadaan darurat Polri memberikan bantuan kepada TNI sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk melaksanakan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 terbit Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU Polri Tahun 2002), Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI Tahun 2004).

Menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002, “Pertahanan negara adalah segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara,” (Pasal 1 angka 1). Adapun tujuan pertahanan negara adalah untuk menjaga dan melindungi kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa dari segala bentuk ancaman (Pasal 4).

Dalam UU TNI Tahun 2004 dinyatakan, TNI terdiri dari atas TNI Angkatan Darat, TNI Angkatan Laut, dan TNI Angkatan Udara yang melaksanakan tugasnya secara matra atau gabungan di bawah pimpinan panglima, dan tiap-tiap angkatan tersebut mempunyai kedudukan yang sama dan sederajat (Pasal 4). Sebagai alat negara di bidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara, TNI berfungsi sebagai:

1. penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa; dan
2. penindak terhadap setiap bentuk ancaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a;

dan dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), TNI merupakan komponen utama pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan (Pasal 5 dan Pasal 6).

Tugas pokok TNI adalah: (1) menegakkan kedaulatan negara; (2) mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; serta (3) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara (Pasal 7). Tugas pokok tersebut dilakukan dengan operasi militer untuk perang; dan operasi militer selain perang, yaitu untuk:

- a. mengatasi gerakan separatisme bersenjata;
- b. mengatasi pemberontakan bersenjata;
- c. mengatasi aksi terorisme;
- d. mengamankan wilayah perbatasan;
- e. mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis;
- f. melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri;
- g. mengamankan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya;
- h. memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta;
- i. membantu tugas pemerintahan di daerah;
- j. membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang;
- k. membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia;
- l. membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan;
- m. membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (*search and rescue*); serta
- n. membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.

Di atas sudah dikemukakan bahwa TNI terdiri dari Angkatan Darat (AD), Angkatan Laut (AL), dan Angkatan Udara (AU). Berikut ini akan disajikan tugas masing-masing angkatan yang ditentukan dalam Pasal 8 – Pasal 10 UU TNI Tahun 2004, yaitu sebagai berikut:

1. Tugas Angkatan Darat:
  - a. melaksanakan tugas TNI matra darat di bidang pertahanan;
  - b. melaksanakan tugas TNI dalam menjaga keamanan wilayah perbatasan darat dengan negara lain;
  - c. melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra darat; serta
  - d. melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan di darat.
2. Tugas Angkatan Laut:
  - a. melaksanakan tugas TNI matra laut di bidang pertahanan;
  - b. menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah laut yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi;
  - c. melaksanakan tugas diplomasi Angkatan Laut dalam rangka mendukung kebijakan politik luar negeri yang ditetapkan oleh pemerintah;
  - d. melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra laut; serta
  - e. melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan laut;
3. Tugas Angkatan Udara:
  - a. melaksanakan tugas TNI matra udara di bidang pertahanan;
  - b. menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah udara yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi;
  - c. melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra udara; serta
  - d. melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan udara.

Dalam Pasal 39 UU TNI Tahun 2004 ditegaskan bahwa Prajurit TNI dilarang terlibat dalam kegiatan menjadi anggota partai politik,

kegiatan politik praktis, kegiatan bisnis; dan kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilihan umum dan jabatan politis lainnya.

Menurut Pasal 1 angka 5 dan 6 UU Polri Tahun 2002, keamanan dan ketertiban masyarakat adalah suatu kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional, yang ditandai oleh terjaminnya keamanan, ketertiban, dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketenteraman, yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah, dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat; sedangkan keamanan dalam negeri adalah suatu keadaan yang ditandai dengan terjaminnya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, serta terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam rangka menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat agar tercipta keamanan dalam negeri, menurut Pasal 13 UU Polri Tahun 2002 tugas pokok Polri adalah: (1) memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; (2) menegakkan hukum; dan (3) memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya menurut Pasal 14 undang-undang yang sama, dalam melaksanakan tugas pokok tersebut, Polri bertugas:

1. melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
2. membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
3. turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
4. memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
5. melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;

6. melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
7. menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
8. melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
9. melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
10. memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta
11. melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, dalam Pasal 20 undang-undang yang sama ditegaskan bahwa: (1) Polri bersikap netral dalam kehidupan politik, dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis; (2) Anggota Polri tidak menggunakan hak memilih dan dipilih; dan (3) Anggota Polri dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

#### **D. Keimigrasian**

##### **1. Pengertian Umum Keimigrasian**

Secara semantik kata “keimigrasian” berasal dari kata dasar “migrasi” yang berasal dari kata *migratio* yang mengandung arti “perpindahan orang dari suatu tempat atau negara menuju ke tempat atau negara lain”. *Migratio* terdiri dari: (1) *Emigratio* (emigrasi) yaitu perpindahan penduduk dari suatu negara ke luar ke negara lain; dan

(2) *Immigratio* (imigrasi) yaitu perpindahan penduduk dari suatu negara masuk ke negara lain. Perpindahan tersebut mempunyai maksud yang pasti yaitu tinggal menetap dan mencari nafkah di tempat baru.<sup>6</sup> Dengan lebih singkat M. Iman Santoso mengatakan bahwa migrasi adalah perpindahan penduduk antar negara.<sup>7</sup> Dengan demikian orang yang pergi berlibur, menghadiri konferensi internasional, atlet yang bertanding di negara lain, anggota misi kesenian atau diplomat bukan seorang imigran.

Pengertian keimigrasian terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (UU Keimigrasian Tahun 2011), yang menyatakan bahwa keimigrasian adalah “hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara.”

Menurut Konferensi Internasional tentang Emigrasi dan Imigrasi yang diselenggarakan di Roma pada 1924, imigrasi adalah “*Human mobility to enter a country with its purpose to make a living or for residence*” (gerak pindah manusia suatu negara dengan niat untuk mencari nafkah dan menetap di sana). Pandangan klasik ini hanya melihat migrasi sebatas pada aspek perpindahan penduduk saja tetapi pada saat ini migrasi tidak hanya dipandang sebagai pergerakan individu tetapi juga dipandang secara kolektif, juga tidak hanya bersifat sukarela tetapi merupakan kebutuhan dan terorganisir, dan dengan demikian banyak aspek lain yang terkait.<sup>8</sup>

Dilihat dari sisi *modus operandi*, ada dua pola arus migrasi yaitu: (a) arus migrasi dengan pola legal/sah atau *legal scheme migratory flows* (yaitu arus migrasi yang menggunakan saluran-saluran resmi, dokumen-dokumen sah dan berlaku, serta melalui tempat-tempat penerimaan resmi, dan sering kali lebih didorong oleh adanya

<sup>6</sup> Wahyudin Ukun, *Deportasi Sebagai Instrumen Penegakan Hukum Dan Kedaulatan Negara Di Bidang Keimigrasian*, (Jakarta: PT Adi Kencana Aji, 2004), h. 1-2.

<sup>7</sup> M. Iman Santoso (l), *Perspektif Imigrasi Dalam Migrasi Manusia*, (Bandung: Pustaka Reka Cipta, 2014), h. 2.

<sup>8</sup> *Loc.cit.*

kelangkaan ekonomi); dan (b) arus migrasi dengan pola ilegal/tidak sah. Pola arus migrasi yang kedua ini bisa berupa arus migrasi yang menggunakan modus *legal entry illegal stay* yaitu keberadaan seseorang di suatu negara sah karena masuk ke suatu negara melalui saluran-saluran resmi namun kegiatan yang dilakukan di negara itu tidak sesuai dengan izin yang diberikan, atau setelah izin tenggalnya berakhir yang bersangkutan tidak memperpanjang bahkan menghilangkan dari pantauan petugas imigrasi negara tersebut, atau arus migrasi yang menggunakan modus *illegal entry and illegal stay* yaitu keberadaan seseorang di suatu negara tidak sah karena masuk tanpa dokumen-dokumen sah dan tanpa melalui tempat-tempat penerimaan resmi (*undocumented migrant*). Arus migrasi dengan pola ilegal muncul karena adanya hambatan-hambatan aturan keimigrasian antara negara asal dan negara tujuan.<sup>9</sup>

Motif yang mendorong orang beremigrasi dari suatu negara adalah terjadinya penyerbuan atau pendudukan oleh bangsa lain, orang yang melaksanakan tugas mengembangkan negara, kemiskinan, dan bencana alam. Semua itu merupakan motif tradisional. Ketika muncul konsep negara dan kedaulatan atas suatu negara atau wilayah tertentu maka dalam perlintasan antar negara dipergunakan *passport*. Secara harfiah *passport* berarti “melewati pelabuhan”. *Pass* berarti “melewati” sedangkan *port* berarti “pelabuhan” atau “pintu masuk”. *Passport* adalah izin melewati pelabuhan atau pintu masuk. *Passport* memuat identitas pemegang, identitas negara yang menerbitkan, dan menunjukkan identitas kewarganegaraan pemegangnya, oleh karena itu negara yang mengeluarkan *passport* wajib memberikan perlindungan hukum kepada pemegang *passport* di mana pun dia berada. Selain itu di dalam *passport* juga dicantumkan permintaan kepada semua pihak yang berkepentingan untuk mengizinkan pemegang *passport* untuk berlalu secara leluasa, memberi bantuan, dan perlindungan kepada pemegang *passport* dalam melintasi batas suatu negara.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> *Ibid.*, h. 3-4 dan 8.

<sup>10</sup> M. Iman Santoso, *Perspektif Imigrasi dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional*, (Jakarta: UI-PRESS, 2004), h. 16.

Untuk menyeleksi orang asing yang ingin masuk ke suatu negara dibutuhkan *visa*. Secara semantik kata *visa* berasal dari kata *visum* yang artinya “laporan atau keterangan telah diperiksa”. *Visa* dipergunakan sebagai istilah teknis dalam bidang keimigrasian dan artinya adalah “cap atau tanda yang diterakan pada *passport* yang menunjukkan telah diperiksa atau disetujui oleh pejabat negara tujuan di luar negeri untuk memasuki negara asal pejabat negara asing tersebut”.<sup>11</sup>

Pemeriksaan *passport* dan *visa* yang tercantum di dalamnya merupakan bagian dari proses keimigrasian pada saat kedatangan orang asing di suatu negara.

## 2. Peran Penting Keimigrasian

Perlu diketahui dan dipahami, imigrasi bukan hanya masalah pergerakan manusia atau perpindahan penduduk dari suatu negara ke negara lain tetapi meliputi semua aspek yang menyertainya baik dalam lingkup regional maupun global.<sup>12</sup> Peningkatan arus lalu lintas orang keluar masuk suatu negara akan menimbulkan dampak positif berupa peningkatan pertumbuhan ekonomi dan modernisasi suatu negara, serta dampak negatif terhadap kehidupan dan tatanan sosial budaya yang akan memengaruhi ketahanan nasional suatu negara secara makro seperti meningkatnya kejahatan internasional (*international crime*) dan meningkatnya kejahatan transnasional yang terorganisasi (*transnational organized crime*).<sup>13</sup> Di sini dituntut peran penting keimigrasian agar dampak negatif tersebut dapat diminimalisasi. Selain itu juga perlu dilakukan kerja sama internasional di bidang keimigrasian dan penanganan bersama secara internasional.

Hal yang harus diwaspadai, migrasi manusia tidak hanya terjadi dari negara berkembang ke negara maju beserta aspek negatif yang

---

<sup>11</sup> *Loc.cit.*

<sup>12</sup> M. Iman Santoso, *ibid*, h. 129-130.

<sup>13</sup> Yusril Ihza Mahendra, “Sambutan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia”, dalam M. Iman Santoso (II), *Perspektif Imigrasi dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2004), h. v-vii; dan M. Iman Santoso (I), *OP.CIT.*, h. 5.

menyertainya, sebaliknya migrasi manusia terjadi dari negara maju ke negara berkembang beserta aspek negatif yang menyertainya. Lebih-lebih dengan semakin majunya teknologi, baik teknologi informasi maupun teknologi transportasi serta semakin canggihnya kejahatan-kejahatan transnasional, yang tidak hanya mengancam keselamatan perorangan tetapi juga keselamatan, ketahanan, dan eksistensi negara, tetapi juga mengancam seluruh dunia dan perdamaian dunia.

### 3. Politik Hukum Keimigrasian Indonesia

#### a. Politik Hukum Keimigrasian Hindia Belanda

Politik hukum keimigrasian pada masa Hindia Belanda bersifat “pintu terbuka” (*open deur politiek* atau *open door policy*). Dengan demikian terbuka kesempatan seluas-luasnya bagi setiap orang asing yang akan masuk dan berada atau bertempat tinggal di wilayah Hindia Belanda, sepanjang sesuai dengan kepentingan dan memberikan keuntungan terhadap Pemerintah Hindia Belanda.

Hal tersebut bisa diketahui dari Pasal 9 *Bepalingen omtrent de Toelatings en Vestiging in Indonesia van Nederlanders en Vreemdelingen* (*Toelatings Besluit*) Nomor 32 Tanggal 15 Oktober 1915 yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan *Staatsblad* 1949 Nomor 330. *Toelatings Besluit* dikenal dengan Penetapan Izin Masuk. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa orang asing yang kedatangan berada di Hindia Belanda tanpa memiliki Kartu Izin Masuk masih diberi kemungkinan untuk memperoleh pengesahan. Ketentuan ini berarti melegalkan orang asing yang masuk wilayah Hindia Belanda tanpa melalui prosedur keimigrasian.<sup>14</sup> *Toelatings Besluit* tersebut kemudian dilengkapi dengan *Staatsblad* 1949 Nomor 331 yang dikenal sebagai Ordonansi Izin Masuk (OIM).

---

<sup>14</sup> Wahyudin Ukun, *op. cit.*, h. 4-7; dan M. Iman Santoso (I), *op. cit.*, h. 133-139.

b. Politik Hukum Keimigrasian Masa Pendudukan Jepang

Pada masa pendudukan Jepang, Pemerintah Militer Jepang tidak banyak melakukan perubahan dalam bidang keimigrasian. Pengawasan terhadap orang asing dilakukan dengan mengeluarkan dokumen keimigrasian yang dinamakan Surat Pernyataan Berdiam Orang Asing yang berisi catatan identitas pemegangnya.<sup>15</sup>

c. Politik Hukum Keimigrasian Indonesia

1) Politik Hukum Keimigrasian Indonesia Masa Awal Kemerdekaan

Pada awal kemerdekaan pemerintah Indonesia belum memiliki politik hukum keimigrasian. Sesuai dengan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan, “segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini,” maka tugas-tugas keimigrasian masih dilakukan oleh *Immigratie Dienst*, dan peraturan keimigrasian yang digunakan sejak awal kemerdekaan Indonesia adalah *Toelatings Besluit*. Dengan demikian politik hukum keimigrasian yang berlaku pada masa awal kemerdekaan adalah politik hukum keimigrasian yang bersifat “pintu terbuka” (*open deur politiek* atau *open door policy*).<sup>16</sup>

2) Politik Hukum Keimigrasian Indonesia Tahun 1950-1992

Pada tanggal 26 Januari 1950 dilakukan penyerahan urusan keimigrasian dari H. Brickland selaku Kepala *Immigratie Dienst* kepada Mr. H. Jusuf Adiwinata yang merupakan Kepala dari Jawatan Imigrasi yang baru dibentuk. Sejak itu politik hukum keimigrasian Indonesia yang semula bersifat “pintu terbuka” berubah menjadi “politik hukum keimigrasian yang bersifat selektif” yang didasarkan pada kepentingan nasional Indonesia.<sup>17</sup> Menurut H. Jusuf

<sup>15</sup> M. Iman Santoso (I), *ibid.*, h. 138.

<sup>16</sup> *Ibid.*, h. 132-133.

<sup>17</sup> *Ibid.*, h. 139.

Adiwinata, “politik Indobesia dalam bidang keimigrasian sekarang bukan politik pintu terbuka tetapi politik saringan, yang berarti bahwa pemerintah hanya mengizinkan masuk orang asing yang akan mendatangkan keuntungan untuk Indonesia.”<sup>18</sup> Politik saringan dilakukan melalui pendekatan *prosperity* (yaitu orang asing yang diizinkan masuk, berada dan melakukan kegiatan di wilayah Indonesia hanya yang benar-benar menguntungkan bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia), dan melalui pendekatan sekuriti (yaitu pemberian perizinan keimigrasian hanyalah terhadap orang asing yang tidak akan membahayakan keamanan negara dan ketertiban umum).<sup>19</sup>

Seiring dengan dianutnya politik hukum keimigrasian yang bersifat selektif tersebut, pemerintah Indonesia menganggap perlu melakukan pengawasan terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia, oleh karena itu maka Pemerintah Indonesia menerbitkan: (a) Undang-Undang Darurat Nomor 8 Tahun 1953 tentang Pengawasan Orang Asing; (b) Undang-Undang Darurat Nomor 8 Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Imigrasi; (c) Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1954 tentang Pendaftaran Orang Asing; dan (d) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Orang Asing Di Indonesia.

3) Politik Hukum Keimigrasian Indonesia Tahun 1992 - 2011

Pada tanggal 31 Maret 1992 disahkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian. Dalam Penjelasan Umum undang-undang ini ditegaskan, politik hukum keimigrasian yang dianut Indonesia adalah politik hukum keimigrasian yang bersifat selektif. Politik hukum ini menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan

<sup>18</sup> Ajat Sudrajat Havid, “Tinjauan terhadap Status Kependudukan Orang Asing di Indonesia,” Skripsi Akademi Imigrasi, (Jakarta: Januari 1978), h. 28, sebagaimana dikutip Wahyudin Ukun, *op. cit.*, h. 8.

<sup>19</sup> Wahyudin Ukun, *loc.cit.*

kesejahteraan (*prosperity approach*) yang meneliti sejauh mana orang asing memberi manfaat dan keuntungan bagi bangsa dan negara Indonesia, dan pendekatan keamanan (*security approach*) yaitu meneliti sejauh mana orang asing tidak mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat dan negara.

4) Politik Hukum Keimigrasian Indonesia Tahun 2011-Sekarang

Pada tanggal 5 Mei 2011 disahkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Undang-undang ini mencabut dan menyatakan tidak berlaku Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992.

Politik hukum keimigrasian Republik Indonesia adalah politik hukum keimigrasian yang bersifat selektif (*selective policy*), yang menetapkan hanya orang asing yang memberikan manfaat serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban umum yang diizinkan masuk dan diperbolehkan berada di wilayah NKRI, serta diberi izin tinggal sesuai dengan maksud kedatangannya di Indonesia. Bagi WNI, politik hukum keimigrasian dilaksanakan secara terbuka (*open door policy*) yang dilaksanakan dengan cara tidak ada lagi izin keluar atau berangkat (*exit permit*) bagi WNI yang akan pergi ke luar negeri. Dengan demikian WNI berhak untuk keluar masuk wilayah Indonesia. Namun demikian berdasarkan alasan tertentu dan untuk jangka waktu tertentu WNI dapat dicegah keluar dari wilayah Indonesia.<sup>20</sup>

Diterapkannya aturan untuk keluar atau masuk ke Indonesia bagi WNA dimaksudkan untuk meminimalisasi dan mengantisipasi dampak negatif dari peningkatan mobilitas manusia.

---

<sup>20</sup> Pasal 2, dan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

#### 4. Hukum Keimigrasian Indonesia

“Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara.” Sesuai dengan pengertian ‘keimigrasian’ yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 UU Keimigrasian Tahun 2011, maka pembahasan mengenai Hukum Keimigrasian Indonesia akan mencakup pembahasan mengenai masuk dan keluar Indonesia, dan pengawasan keimigrasian.

##### a. Masuk dan Keluar Wilayah Indonesia

Dalam Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 9 ayat (1) ditentukan, “setiap orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia wajib memiliki dokumen perjalanan yang sah dan masih berlaku, dan wajib melalui pemeriksaan yang dilakukan oleh pejabat imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi.” Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 1, yang dimaksud dengan dokumen perjalanan adalah “dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dari suatu negara, Perserikatan Bangsa-Bangsa, atau organisasi internasional lainnya untuk melakukan perjalanan antarnegara, yang memuat identitas pemegangnya.”

Selain itu, dalam Pasal 8 ayat (2) ditentukan, “setiap orang asing yang masuk wilayah Indonesia wajib memiliki visa yang sah dan masih berlaku, kecuali ditentukan lain berdasarkan undang-undang ini dan perjanjian internasional.” Maksud orang asing adalah “orang yang bukan Warga Negara Indonesia” (Pasal 1 angka 9). Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 18, Visa Republik Indonesia atau Visa adalah “keterangan tertulis yang diberikan oleh pejabat yang berwenang di Perwakilan RI atau di tempat lain yang ditetapkan oleh Pemerintah RI yang memuat persetujuan bagi orang asing untuk melakukan perjalanan ke wilayah Indonesia dan menjadi dasar untuk memberikan izin tinggal.” Menurut Pasal 34, Visa terdiri atas Visa Diplomatik, Visa Dinas, Visa Kunjungan, dan Visa Tinggal Terbatas. Dalam Pasal 48 ayat (3) disebutkan jenis-jenis Izin Tinggal yaitu Izin

Tinggal Diplomatik, Izin Tinggal Dinas, Izin Tinggal Kunjungan, Izin Tinggal Terbatas, dan Izin Tinggal Tetap.

Sesuai ketentuan Pasal 10 dan Pasal 44, orang asing yang telah memenuhi persyaratan tersebut di atas (berupa dokumen perjalanan atau paspor yang sah dan masih berlaku serta visa), dapat masuk ke Indonesia setelah mendapatkan tanda masuk (yaitu tanda tertentu berupa cap yang dibubuhkan pada Dokumen Perjalanan WNI atau Orang Asing, baik manual maupun elektronik, yang diberikan oleh pejabat imigrasi sebagai tanda bahwa yang bersangkutan masuk wilayah Indonesia). Namun demikian, menteri mempunyai kewenangan melarang orang asing berada di daerah tertentu, yaitu daerah konflik yang akan membahayakan keberadaan dan keamanan orang asing yang bersangkutan (Pasal 12 dan penjelasannya).

Oleh Pasal 13 ayat (1), pejabat imigrasi diberi kewenangan untuk menolak orang asing masuk wilayah Indonesia dalam hal orang asing tersebut:

- a. namanya tercantum dalam Daftar Penangkalan;
- b. tidak memiliki dokumen perjalanan yang sah dan masih berlaku;
- c. memiliki dokumen keimigrasian yang palsu;
- d. tidak memiliki visa, kecuali yang dibebaskan dari kewajiban memiliki visa;
- e. telah memberi keterangan yang tidak benar dalam memperoleh visa;
- f. menderita penyakit menular yang membahayakan kesehatan umum;
- g. terlibat kejahatan internasional dan tindak pidana transnasional yang terorganisasi;
- h. termasuk dalam Daftar Pencarian Orang untuk ditangkap dari suatu negara asing;
- i. terlibat dalam kegiatan makar terhadap pemerintah Republik Indonesia; dan

- j. termasuk dalam jaringan praktik atau kegiatan prostitusi, perdagangan orang, dan penyelundupan manusia.

Orang asing yang ditolak masuk wilayah Indonesia tersebut ditempatkan dalam pengawasan sementara menunggu proses pemulangan yang bersangkutan (Pasal 13 ayat (2) ).

Setiap orang dapat keluar wilayah Indonesia setelah memenuhi persyaratan dan mendapat tanda keluar (yaitu tanda tertentu berupa cap yang dibubuhkan pada Dokumen Perjalanan WNI dan Orang Asing, baik manual maupun elektronik, yang diberikan oleh Pejabat Imigrasi sebagai tanda bahwa yang bersangkutan keluar wilayah Indonesia) dari pejabat imigrasi (Pasal 15). Namun demikian, oleh Pasal 16 pejabat imigrasi diberi kewenangan untuk menolak orang yang mau keluar wilayah Indonesia dalam hal orang tersebut:

- a. tidak memiliki dokumen perjalanan yang sah dan masih berlaku; dan
- b. diperlukan untuk kepentingan penyelidikan dan penyidikan atas permintaan pejabat yang berwenang; atau
- c. namanya tercantum dalam Daftar Pencegahan.

Selain itu, untuk melindungi kepentingan nasional atau menghindari kerugian masyarakat (misalnya orang asing yang bersangkutan belum atau tidak mau menyelesaikan kewajiban pajaknya), pejabat imigrasi juga mempunyai kewenangan untuk menolak orang asing yang bersangkutan keluar wilayah Indonesia (Pasal 16 ayat (2)).

Bagaimana halnya dengan WNI yang akan keluar dan masuk wilayah Indonesia? Dalam Pasal 2 UU Keimigrasian Tahun 2011 ditegaskan, “setiap Warga Negara Indonesia berhak melakukan perjalanan keluar dan masuk wilayah Indonesia.” Sesuai ketentuan Pasal 24, WNI yang akan melakukan perjalanan keluar wilayah Indonesia harus memiliki Dokumen Perjalanan RI berupa Paspor (bisa berupa Paspor Diplomatik, Paspor Dinas atau Paspor Biasa) atau Surat Perjalanan Laksana Paspor

(yaitu dokumen pengganti Paspor yang diberikan dalam keadaan tertentu yang berlaku selama jangka waktu tertentu). Menurut Pasal 24 ayat (3), Surat Perjalanan Laksana Paspor terdiri atas: (a) Surat Perjalanan Laksana Paspor untuk WNI, Surat Perjalanan Laksana Paspor untuk Orang Asing, dan Surat Perjalanan Lintas Batas atau Pas Lintas Batas.

Orang asing pemegang Izin Tinggal Terbatas atau Izin Tinggal Tetap yang berada dalam wilayah Indonesia diwajibkan memiliki penjamin yang menjamin keberadaannya dan bertanggung jawab atas keberadaan dan kegiatan orang asing yang dijamin selama di wilayah Indonesia, dan berkewajiban melaporkan setiap perubahan status sipil (seperti kelahiran, perkawinan, perceraian, kematian, dan perubahan lain, misalnya perubahan jenis kelamin), status kemigrasian, dan perubahan alamat. Selain itu, penjamin mempunyai kewajiban membayar biaya yang timbul untuk memulangkan atau mengeluarkan orang asing yang dijaminnya dari wilayah Indonesia apabila orang asing yang bersangkutan telah habis masa izin tinggalnya dan/atau dikenai tindakan administratif keimigrasian berupa deportasi.

Pengaturan lebih lanjut mengenai visa, izin tinggal, dan izin keimigrasian terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1994 tentang Visa, Izin Masuk, dan Izin Keimigrasian, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1994 tentang Visa, Izin Masuk, dan Izin Keimigrasian, dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2005 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1994 tentang Visa, Izin Masuk, dan Izin Keimigrasian.

b. Pengawasan Keimigrasian

Pasal 66 menentukan, Menteri Hukum dan HAM melakukan keimigrasian yang meliputi: (1) Pengawasan terhadap WNI yang memohon dokumen perjalanan, keluar atau masuk wilayah

Indonesia, dan yang berada di luar wilayah Indonesia; dan (2) Pengawasan terhadap lalu lintas orang asing yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasan terhadap keberadaan dan kegiatan orang asing di Wilayah Indonesia. Pengawasan keimigrasian terhadap WNI dilaksanakan pada saat permohonan dokumen perjalanan, keluar atau masuk wilayah Indonesia, dan yang berada di luar wilayah Indonesia dilakukan dengan:

- 1) pengumpulan, pengolahan, serta penyajian data dan informasi;
- 2) penyusunan daftar nama WNI yang dikenai pencegahan keluar wilayah Indonesia;
- 3) pemantauan terhadap setiap WNI yang memohon dokumen perjalanan, keluar atau masuk wilayah Indonesia, dan yang berada di luar wilayah Indonesia; dan
- 4) pengambilan foto dan sidik jari;

dan hasilnya merupakan “data keimigrasian” yang dapat ditentukan sebagai data yang bersifat rahasia (Pasal 67).

Pengawasan keimigrasian terhadap orang asing dilaksanakan pada saat permohonan visa, masuk atau keluar, dan pemberian izin tinggal dilakukan dengan:

- 1) pengumpulan, pengolahan, serta penyajian data dan informasi;
- 2) penyusunan daftar nama orang asing yang dikenai pencegahan atau penangkalan;
- 3) pengawasan terhadap keberadaan dan kegiatan orang asing di wilayah Indonesia;
- 4) pengambilan foto dan sidik jari; dan
- 5) kegiatan lain yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum;

dan hasil pengawasan keimigrasian tersebut merupakan “data keimigrasian” yang dapat ditentukan sebagai data yang bersifat rahasia (Pasal 68).

## 5. Tindakan Administratif Keimigrasian

Menurut Pasal 75 UU Keimigrasian Tahun 2011, orang asing yang berada di wilayah Indonesia dapat dikenai tindakan administratif keimigrasian apabila orang asing tersebut melakukan kegiatan berbahaya dan patut diduga membahayakan keamanan dan ketertiban umum atau tidak menghormati atau tidak mentaati peraturan perundang-undangan. Tindakan administratif keimigrasian tersebut dapat berupa:

- a. pencantuman dalam daftar pencegahan atau penangkalan;
- b. pembatasan, perubahan, atau pembatalan izin tinggal;
- c. larangan untuk berada di satu atau beberapa tempat tertentu di wilayah Indonesia;
- d. keharusan untuk bertempat tinggal di suatu tempat tertentu di wilayah Indonesia;
- e. pengenaan biaya beban; dan/atau
- f. Deportasi dari wilayah Indonesia.

Pencegahan adalah “larangan sementara terhadap orang untuk keluar dari wilayah Indonesia berdasarkan alasan keimigrasian atau alasan lain yang ditentukan oleh undang-undang” (Pasal 1 angka 28). Mengenai pencegahan ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 91– Pasal 97. Berbeda dengan pencegahan yang merupakan larangan sementara untuk keluar dari wilayah Indonesia, penangkalan adalah “larangan terhadap orang asing untuk masuk wilayah Indonesia berdasarkan alasan keimigrasian” (Pasal 1 angka 29). Penangkalan diatur lebih lanjut dalam Pasal 98 - 103.

# BAB V

## WARGA NEGARA DAN KEWARGANEGARAAN

### A. Warga Negara dan Penduduk

Syarat berdirinya sebuah negara yang merdeka adalah adanya wilayah, adanya pemerintahan yang berdaulat, serta adanya rakyat. Rakyat yang menetap di suatu wilayah negara tertentu disebut warga negara (*staatsburger*/Bahasa Belanda, *citizen*/Bahasa Inggris, *citoyen*/Bahasa Perancis).

Di satu sisi warga negara mempunyai hak-hak yang wajib diakui, dihormati, dilindungi, difasilitasi, dan dipenuhi oleh negara, namun di sisi lain warga negara mempunyai kewajiban-kewajiban kepada negara yang pada hakikatnya merupakan hak-hak negara yang wajib diakui, dihormati, dan ditaati atau dilakukan oleh warga negara. Sebagai contoh setiap warga negara berhak atas perlindungan oleh negara, dan negara wajib melindungi warga negaranya di mana pun berada. Namun demikian setiap warga negara berkewajiban membayar pajak. Warga negara adalah anggota penuh dari suatu negara, serta mempunyai kedudukan penting dan khusus terhadap negara, yaitu ada hak dan kewajiban yang bersifat timbal balik antara warga negara dengan negara.<sup>1</sup>

Di setiap negara ada warga negara sendiri dan warga negara asing. Keduanya disebut penduduk negara. Dengan demikian penduduk negara adalah setiap orang yang berada di suatu negara baik bersifat tetap (warga negara) maupun sementara (warga negara asing).

Antara warga negara dengan warga negara asing yang tinggal di suatu negara terdapat perbedaan. Perbedaannya yaitu bahwa antara warga negara dengan negara mempunyai hubungan yang tidak terputus

---

<sup>1</sup> Koerniatmanto Soetoprawiro, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1994), h. xiii; dan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

walaupun warga negara yang bersangkutan berdomisili atau tinggal di luar negeri selama yang bersangkutan tidak memutuskan hubungannya dengan negara sedangkan warga negara asing atau orang asing hanya mempunyai hubungan dengan negara di mana ia tinggal selama yang bersangkutan bertempat tinggal di negara tersebut.

## B. Prinsip Dasar Kewarganegaraan

Secara universal dikenal dua prinsip atau asas dasar dalam penentuan kewarganegaraan seseorang. Kedua prinsip atau asas dasar tersebut adalah sebagai berikut:<sup>2</sup>

1. Asas *ius soli* (*law of the soil* atau asas daerah kelahiran)  
Menurut asas *ius soli*, kewarganegaraan seseorang ditentukan berdasarkan tempat kelahiran. Seseorang menjadi warga negara dari suatu negara karena ia dilahirkan di negara tersebut; dan
2. Asas *ius sanguinis* (*law of the blood* atau asas keturunan atau asas darah)

Menurut asas *ius sanguinis*, kewarganegaraan seseorang ditentukan oleh garis keturunan orang yang bersangkutan. Seseorang menjadi warga negara dari suatu negara karena orang tuanya adalah warga negara dari negara tersebut.

Bila dilihat dengan lebih seksama, sebenarnya kedua asas dasar tersebut sama-sama merupakan asas penentuan kewarganegaraan berdasarkan atau melalui kelahiran, namun *ius soli* adalah penentuan kewarganegaraan berdasarkan tempat kelahiran sedangkan *ius sanguinis* adalah penentuan kewarganegaraan berdasarkan nasionalitas (kebangsaan) orang tua pada saat kelahiran.<sup>3</sup>

Setiap negara bebas untuk memilih asas dasar kewarganegaraan sebagai kebijakan kewarganegaraan untuk menentukan siapa saja yang

<sup>2</sup> Gouw Giok Siong, *Warga Negara dan Orang Asing*, (Jakarta: Kengpo, 1960), h. 10; Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), h. 135-137; dan Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), h. 267-269.

<sup>3</sup> Lihat: J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi Kesepuluh, Cetakan Ketujuh (Penerjemah: Bambang Iriana Djajaatmadja), (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), h. 461.

dapat menjadi warga negara atau bukan warga negara dari negara yang bersangkutan. Akibatnya dapat muncul *bipatride* (*double citizenship/dual citizenship*/dwikewarganegaraan /kewarganegaraan ganda), dan *apatride* (tanpa kewarganegaraan). Seorang anak yang terlahir dari orang tua yang negaranya menganut asas *ius soli* tetapi dilahirkan di suatu negara yang menganut asas *ius sanguinis* akan berstatus *apatride* (tanpa kewarganegaraan). Sebaliknya seorang anak yang orang tuanya berasal dari negara yang menganut asas *ius sanguinis* tetapi dilahirkan di suatu negara yang menganut asas *ius soli* maka ia akan berstatus *bipatride* atau mempunyai kewarganegaraan ganda.

Selain kedua asas utama tersebut di atas juga dikenal asas campuran yang menganut asas *ius soli* dan *ius sanguinis* sekaligus di suatu negara. Pertimbangan untuk menganut asas *ius soli* dan *ius sanguinis* sekaligus karena dianggap lebih menguntungkan negara yang bersangkutan.

Karena tidak semua negara menganut asas yang sama maka dapat mengakibatkan terjadinya *apatride* atau *bipatride*. Status *bipatride* dan *apatride* tidak disukai baik oleh negara tempat yang bersangkutan berdomisili maupun oleh yang bersangkutan. Hal tersebut karena *bipatride* membawa ketidakpastian pada status seseorang yang kelak dapat merugikan negara yang bersangkutan (berkaitan dengan masalah loyalitas) atau yang bersangkutan sendiri (karena yang bersangkutan harus membayar pajak di dua negara), sedangkan status *apatride* merugikan yang bersangkutan karena tidak akan mendapatkan perlindungan dari negara mana pun.<sup>4</sup>

### C. Perolehan dan Kehilangan Kewarganegaraan

Secara teoretik dikenal lima macam cara untuk memperoleh kewarganegaraan yaitu:<sup>5</sup>

- a. *Citizenship by birth/ius soli* (pewarganegaraan berdasarkan kelahiran yaitu setiap orang yang dilahirkan di suatu negara dianggap menjadi warga negara yang bersangkutan);

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar ..., op.cit.*, h. 139.

<sup>5</sup> *Ibid.*, h. 145-149.

- b. *Citizenship by descent/ius sanguinis* (pewarganegaraan berdasarkan keturunan atau hubungan darah);
- c. *Citizenship by naturalisation* (pewarganegaraan orang asing yang mengajukan permohonan untuk menjadi warga negara suatu negara atas kehendaknya sendiri dengan memenuhi semua persyaratan yang ditentukan);
- d. *Citizenship by registration* (pewarganegaraan bagi seseorang yang telah memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu, dan dianggap cukup dilakukan melalui prosedur administrasi pendaftaran yang lebih sederhana daripada melalui naturalisasi);
- e. *Citizenship by incorporation of territory* (proses pewarganegaraan karena terjadinya perluasan wilayah negara);

dan tiga macam cara yang menyebabkan seseorang kehilangan kewarganegaraan yaitu:<sup>6</sup>

- a. *Renunciation* (tindakan yang dilakukan oleh seseorang yang secara sukarela menanggalkan salah satu dari kewarganegaraan yang dimilikinya);
- b. *Termination* (penghentian status kewarganegaraan sebagai tindakan hukum karena yang bersangkutan memperoleh kewarganegaraan negara lain);
- c. *Deprivation* (penghentian secara paksa, pencabutan atau pemecatan status kewarganegaraan seseorang berdasar perintah pejabat yang berwenang karena terbukti telah melakukan kesalahan atau pelanggaran dalam cara perolehan kewarganegaraan, atau apabila yang bersangkutan terbukti tidak setia atau berkhianat kepada negara dan konstitusi).

Menurut Koerniatmanto Soetoprawiro, seseorang dapat memperoleh atau kehilangan status kewarganegaraan suatu negara melalui dua cara sebagai berikut:

- a. cara memperoleh atau kehilangan kewarganegaraan dengan “stelsel aktif” yaitu seseorang secara aktif berusaha untuk memperoleh atau melepaskan kewarganegaraan tertentu (menjadi warga negara suatu negara *by registration*); dan

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, h. 150-152.

- b. cara memperoleh atau kehilangan kewarganegaraan dengan “stelsel pasif” yaitu seseorang memperoleh atau kehilangan kewarganegaraan tanpa berbuat apapun (menjadi warga negara suatu negara *by operation of law*).

dan berkaitan dengan hal tersebut dikenal dua macam hak berikut:

- a. Hak opsi (yaitu hak seseorang untuk memilih atau menerima tawaran kewarganegaraan suatu negara tertentu); dan
- b. Hak repudiasi (yaitu hak seseorang untuk menolak tawaran kewarganegaraan suatu negara tertentu).<sup>7</sup>

#### **D. Hukum Kewarganegaraan Indonesia**

Menurut Pasal 1 Konvensi Den Haag Tahun 1930, “Setiap negara mempunyai hak mutlak untuk menentukan siapa saja yang dapat menjadi anggotanya atau warga negaranya tetapi tidak boleh bertentangan dengan konvensi-konvensi internasional, kebiasaan-kebiasaan internasional dan prinsip-prinsip hukum umum yang secara internasional diterapkan dalam mengatur masalah kewarganegaraan dari negara lain”. Sejalan dengan hal tersebut, Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 –yang bunyinya tidak mengalami perubahan ketika pada tahun 1999-2002 dilakukan perubahan atas UUD 1945– menyatakan, “Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.”

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 tersebut terbit Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara, Penduduk Negara (selanjutnya disebut UU Kewarganegaraan Tahun 1946). UU Kewarganegaraan Tahun 1946 ini mempergunakan *ius soli* atau *law of the soil* yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan tempat kelahirannya. Dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1947 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara, Penduduk Negara, UU Kewarganegaraan Tahun

---

<sup>7</sup> Koerniatmanto Soetoprawiro, *op.cit.*, h. 3-4 dan 95.

1946 dinyatakan berlaku surut sejak tanggal 17 Agustus 1945. Dengan demikian sejak tanggal 17 Agustus 1945 penduduk Indonesia terdiri dari Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA). Ketika Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menjadi salah satu negara bagian dalam Negara Republik Indonesia Serikat (Negara RIS), yang berlangsung 27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950, UU Kewarganegaraan Tahun 1946 tetap berlaku.

Ketika Negara RIS berubah bentuk menjadi negara kesatuan sesuai Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, diberlakukan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950). Sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUDS 1950 yang menyatakan, “Kewarganegaraan Republik Indonesia diatur oleh undang-undang,” pada 1958 terbit Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Kewarganegaraan Tahun 1958). UU Kewarganegaraan Tahun 1958 ini menganut dua asas dalam penentuan WNI, yaitu asas *ius sanguinis* dan asas *ius soli*, dengan mengutamakan asas *ius sanguinis* supaya tidak terjadi *apatride* (orang yang tidak memiliki kewarganegaraan). Untuk mencegah terjadinya *bipatride* disediakan pengaturan dalam Pasal 1 Peraturan Penutup UU Kewarganegaraan Tahun 1958 yang menyatakan, “Seorang warga negara Republik Indonesia yang berada di dalam wilayah Republik Indonesia dianggap tidak mempunyai kewarganegaraan lain.”

Setelah dilakukan perubahan atas UUD 1945 pada 1999 – 2002, untuk melaksanakan ketentuan Pasal 26 UUD NRI Tahun 1945 terbit Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Kewarganegaraan Tahun 2006). Menurut Pasal 26 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, “yang menjadi warga negara adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.” Selain warga negara, di Indonesia ada juga orang asing. Sesuai dengan ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, warga negara Indonesia dan warga negara asing yang tinggal di Indonesia adalah penduduk negara.

UU Kewarganegaraan Tahun 2006 menganut: (1) asas kewarganegaraan tunggal yang hanya mengizinkan setiap orang untuk mempunyai satu kewarganegaraan (sebagai contoh lihat ketentuan Pasal 9 huruf f UU Kewarganegaraan Tahun 2006, dan Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan, dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia); dan (2) asas kewarganegaraan ganda terbatas khusus untuk anak-anak yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 4 huruf c, d, h, dan i, serta Pasal 5 UU Kewarganegaraan Tahun 2006. Kewarganegaraan ganda yang diberikan kepada anak dalam undang-undang ini merupakan suatu pengecualian.<sup>8</sup>

Dalam menentukan siapa saja yang dapat menjadi WNI, undang-undang ini menganut asas *ius sanguinis* (*law of the blood*) karena menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan keturunan, dan asas *ius soli* (*law of the soil*) secara terbatas karena menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan negara tempat kelahiran yang diberlakukan secara terbatas bagi anak-anak.

Menurut UU Kewarganegaraan Tahun 2006 untuk menjadi Warga Negara Indonesia:

- (1) bisa terjadi secara otomatis yaitu karena sudah memiliki status WNI (Pasal 4a);
- (2) karena kelahiran (Pasal 4i-m);
- (3) karena keturunan (sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4b-h, dan Pasal 5, serta diperoleh seorang anak yang orang tuanya menjadi WNI karena pewarganegaraan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 21);
- (4) karena pewarganegaraan atau naturalisasi yaitu karena permohonan kepada negara (Pasal 8);
- (5) karena pemberian oleh negara (Pasal 20); dan (6) karena pernyataan menjadi WNI (Pasal 19 ayat (1)).

Selain itu, UU Kewarganegaraan Tahun 2006 juga memuat tiga hal penting sebagai berikut:

---

<sup>8</sup> Lihat: Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

1. Perubahan konsep kewarganegaraan dari “konsep warga negara asli” menjadi “konsep bangsa Indonesia asli” (Pasal 2)

Dengan “konsep bangsa Indonesia asli” ini maka dalam menentukan siapa saja yang berhak diklasifikasikan sebagai WNI tidak lagi melihat latar belakang etnisnya, yang penting yang bersangkutan menjadi WNI sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendaknya sendiri.

Penafsiran “konsep bangsa Indonesia asli” ini berpedoman pada persyaratan presiden dan wakil presiden yang ditentukan dalam Pasal 6 UUD NRI Tahun 1945, yang diatur lebih lanjut dalam Pasal 5 huruf b Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Menurut penjelasan Pasal 5 Huruf b undang-undang tersebut, yang dimaksud dengan “tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendak sendiri” adalah “tidak pernah menjadi warga negara selain Warga Negara Republik Indonesia atau tidak pernah memiliki dua kewarganegaraan atas kemauan sendiri.”

2. Penegasan penghapusan Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia atau SBKRI (Pasal 18) yang sebelumnya sudah dihapus dengan Keppres No. 56 Tahun 1996 tentang Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia, dan Inpres No. 4 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Penegasan penghapusan SBKRI ini dilakukan melalui ketentuan Pasal 18 UU Kewarganegaraan Tahun 2006, yang secara tegas menyatakan bahwa bukti kewarganegaraan hanya diberikan kepada orang yang memperoleh kewarganegaraan RI melalui pewarganegaraan atau naturalisasi.

3. Penggunaan kekerabatan parental yang mengaitkan kekerabatan seorang anak dengan ayah dan ibunya secara seimbang berdasarkan hubungan yang lebih menguntungkan bagi si anak. Dengan demikian seorang anak yang lahir di Indonesia bisa menjadi WNI

karena kedua orang tuanya adalah WNI atau karena ayahnya adalah WNI atau karena ibunya adalah WNI, tergantung mana yang menguntungkan. Untuk memberikan jaminan maka anak tersebut ditoleransi untuk mempunyai kewarganegaraan ganda secara terbatas yaitu sampai berumur 18 tahun atau sudah kawin (Pasal 6 ayat (1) UU Kewarganegaraan Tahun 2006).

#### **E. Warga Negara Indonesia menurut UU Kewarganegaraan Tahun 2006**

“Warga negara adalah warga suatu negara yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.” Demikian bunyi ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Kewarganegaraan Tahun 2006. Menurut Pasal 2 UU Kewarganegaraan Tahun 2006, yang menjadi WNI adalah “orang-orang Bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.” Selanjutnya Pasal 4 UU Kewarganegaraan Tahun 2006 menentukan, WNI adalah:

1. setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau berdasarkan perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum Undang-Undang ini berlaku sudah menjadi Warga Negara Indonesia;
2. anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia;
3. anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Indonesia dan ibu warga negara asing;
4. anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu Warga Negara Indonesia;
5. anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia, tetapi ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau hukum negara asal ayahnya tidak memberikan kewarganegaraan kepada anak tersebut;
6. anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya Warga Negara Indonesia;
7. anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia;

8. anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara asing yang diakui oleh seorang ayah Warga Negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin;
9. anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya;
10. anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah negara Republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui;
11. anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya;
12. anak yang dilahirkan di luar wilayah negara Republik Indonesia dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan; dan
13. anak dari seorang ayah atau ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraannya, kemudian ayah atau ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia.

## **F. Syarat dan Tata Cara Memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia**

Menurut Pasal 8 UU Kewarganegaraan Tahun 2006, kewarganegaraan Republik Indonesia dapat diperoleh melalui pewarganegaraan. Pewarganegaraan adalah tata cara bagi orang asing (yaitu orang yang bukan Warga Negara Republik Indonesia) untuk memperoleh kewarganegaraan RI melalui permohonan (Pasal 1 angka 1 dan 2 PP Nomor 2 Tahun 2007).

Untuk dapat mengajukan permohonan pewarganegaraan, orang asing yang bersangkutan harus memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 9 UU Kewarganegaraan Tahun 2006, yaitu:

1. telah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin;
2. pada waktu mengajukan permohonan sudah bertempat tinggal di wilayah negara Republik Indonesia paling singkat 5 (lima )

- tahun berturut-turut atau paling singkat 10 (sepuluh puluh) tahun tidak berturut-turut;
3. sehat jasmani dan rohani;
  4. dapat berbahasa Indonesia serta mengakui dasar negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  5. tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 1 (satu) tahun atau lebih;
  6. jika dengan memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia, tidak menjadi berkewarganegaraan ganda;
  7. mempunyai pekerjaan dan/atau berpenghasilan tetap; dan
  8. membayar uang pewarganegaraan ke kas negara;

dan tata caranya diatur dalam Pasal 8 - Pasal 22 UU Kewarganegaraan Tahun 2006, dan Pasal 3 - Pasal 12 PP Nomor 2 Tahun 2007.

Permohonan pewarganegaraan seseorang (orang asing) untuk menjadi Warga Negara Indonesia dapat dikabulkan atau ditolak oleh presiden. Apabila dikabulkan maka pengabulan pewarganegaraan tersebut ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Keputusan Presiden tersebut berlaku efektif terhitung sejak tanggal pemohon mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia kepada NKRI, Pancasila, dan UUD NRI Tahun 1945. Salinan Keputusan Presiden tentang pewarganegaraan tersebut menjadi bukti sah kewarganegaraan RI dari orang yang memperoleh kewarganegaraan (Pasal 13, Pasal 14, Pasal 16, dan Pasal 18 UU Kewarganegaraan Tahun 2006).

Kepada orang asing yang telah berjasa (karena prestasinya yang luar biasa di bidang kemanusiaan, ilmu pengetahuan dan teknologi, kebudayaan, lingkungan hidup, atau keolahragaan telah memberikan kemajuan dan keharuman nama bangsa Indonesia) kepada Indonesia, atau dengan alasan kepentingan negara (karena oleh negara dinilai telah dan dapat memberikan sumbangan yang luar biasa untuk kepentingan memantapkan kedaulatan negara dan meningkatkan kemajuan khususnya di bidang perekonomian Indonesia), dapat diberikan kewarganegaraan RI oleh presiden setelah memperoleh pertimbangan dari DPR, kecuali apabila dengan pemberian kewarganegaraan RI tersebut yang bersangkutan

menjadi berkewarganegaraan ganda (Pasal 20 UU Kewarganegaraan Tahun 2006, serta Pasal 13 dan Pasal 14 PP Nomor 2 Tahun 2007). Tata cara pemberian kewarganegaraan RI kepada orang asing yang telah berjasa, atau dengan alasan kepentingan negara tersebut diatur dalam Pasal 16 - Pasal 21 PP Nomor 2 Tahun 2007.

Anak warga negara asing yang belum berusia lima tahun yang diangkat secara sah menurut penetapan pengadilan sebagai anak oleh WNI memperoleh Kewarganegaraan RI. Tata cara untuk memperolehnya diatur dalam Pasal 25 - Pasal 28 PP Nomor 2 Tahun 2007. Apabila sebagai akibat pengangkatan anak tersebut anak yang bersangkutan menjadi berkewarganegaraan ganda, maka setelah berusia 18 tahun atau sudah kawin, anak tersebut harus menyatakan memilih salah satu kewarganegaraannya (Pasal 6 ayat (1) UU Kewarganegaraan Tahun 2006 dan Pasal 24 PP Nomor 2 Tahun 2007).

#### **G. Kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia**

Seorang WNI dapat kehilangan kewarganegaraan RI. Menurut Pasal 23 UU Kewarganegaraan Tahun 2006 dan Pasal 31 PP Nomor 2 Tahun 2007, hal tersebut terjadi apabila yang bersangkutan:

- a. memperoleh kewarganegaraan lain atas kemauannya sendiri;
- b. tidak menolak atau tidak melepaskan kewarganegaraan lain, sedangkan orang yang bersangkutan mendapat kesempatan untuk itu;
- c. dinyatakan hilang kewarganegaraannya oleh presiden atas permohonannya sendiri, yang bersangkutan sudah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin, bertempat tinggal di luar negeri, dan dengan dinyatakan hilang kewarganegaraan Republik Indonesia tidak menjadi tanpa kewarganegaraan;
- d. masuk dalam dinas tentara asing tanpa izin terlebih dahulu dari presiden;
- e. secara sukarela masuk dalam dinas negara asing, yang jabatan dalam dinas semacam itu di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya dapat dijabat oleh Warga Negara Indonesia;

- f. secara sukarela mengangkat sumpah atau menyatakan janji setia kepada negara asing atau bagian dari negara asing tersebut;
- g. tidak diwajibkan tetapi turut serta dalam pemilihan sesuatu yang bersifat ketatanegaraan untuk suatu negara asing;
- h. mempunyai paspor atau surat yang bersifat paspor dari negara asing atau surat yang dapat diartikan sebagai tanda kewarganegaraan yang masih berlaku dari negara lain atas namanya; atau
- i. bertempat tinggal di luar wilayah negara Republik Indonesia selama 5 (lima) tahun terus-menerus bukan dalam rangka dinas negara, tanpa alasan yang sah dan dengan sengaja tidak menyatakan keinginannya untuk tetap menjadi Warga Negara Indonesia sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun itu berakhir, dan setiap 5 (lima) tahun berikutnya yang bersangkutan tidak mengajukan pernyataan ingin tetap menjadi Warga Negara Indonesia kepada Perwakilan Republik Indonesia yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal yang bersangkutan padahal Perwakilan Republik Indonesia tersebut telah memberitahukan secara tertulis kepada yang bersangkutan, sepanjang yang bersangkutan tidak menjadi tanpa kewarganegaraan.

Dalam Pasal 24 UU Kewarganegaraan Tahun 2006 ditegaskan, ketentuan Pasal 23 huruf d di atas tidak berlaku bagi mereka yang mengikuti program pendidikan di negara lain yang mengharuskan mengikuti wajib militer.

Dalam Pasal 31 PP Nomor 7 Tahun 2007 juga dimungkinkan, kewarganegaraan RI WNI dinyatakan hilang oleh presiden atas permohonannya sendiri tetapi yang bersangkutan harus sudah berusia 18 tahun atau sudah kawin, bertempat tinggal di luar negeri, dan dengan dinyatakan hilangnya kewarganegaraan RI tersebut yang bersangkutan tidak menjadi tanpa kewarganegaraan (*apatride*).

Kehilangan kewarganegaraan RI bagi seorang ayah, atau bagi seorang ibu tidak dengan sendirinya berlaku terhadap anaknya yang mempunyai hubungan hukum dengan ayahnya sampai dengan anak

tersebut berusia 18 tahun atau sudah kawin (Pasal 25 ayat (1) dan (2) UU Kewarganegaraan Tahun 2006). Kehilangan kewarganegaraan RI karena memperoleh kewarganegaraan lain bagi seorang ibu yang putus perkawinannya, tidak dengan sendirinya berlaku terhadap anaknya sampai dengan anak tersebut berusia 18 tahun atau sudah kawin (Pasal 25 ayat (3) UU Kewarganegaraan Tahun 2006). Menurut Pasal 25 ayat (4) UU Kewarganegaraan Tahun 2006, dalam hal status kewarganegaraan RI terhadap anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1), (2) dan (3) tersebut berakibat anak tersebut berkewarganegaraan ganda, maka setelah anak tersebut berusia 18 tahun atau sudah kawin, anak tersebut harus menyatakan memilih salah satu kewarganegaraan yang melekat padanya (Pasal 25 ayat (4) UU Kewarganegaraan Tahun 2006).

Seseorang yang memperoleh kewarganegaraan RI berdasarkan keterangan yang kemudian hari dinyatakan palsu atau dipalsukan, tidak benar atau terjadi kekeliruan mengenai orangnya oleh instansi yang berwenang (yaitu instansi yang mempunyai kewenangan untuk menyatakan bahwa dokumen atau surat-surat tersebut palsu), dinyatakan batal kewarganegaraannya. Hal ini diatur dalam Pasal 28 UU Kewarganegaraan RI Tahun 2006.

#### **H. Syarat dan Tata Cara Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia**

Seseorang yang kehilangan kewarganegaraan RI, menurut UU Kewarganegaraan Tahun 2006 dimungkinkan untuk memperoleh kembali kewarganegaraan RI. Syarat dan tata cara memperoleh kembali kewarganegaraan RI tersebut diatur dalam Pasal 31 – Pasal 35 UU Kewarganegaraan Tahun 2006.

Menurut Pasal 31, seseorang yang kehilangan kewarganegaraan RI dapat memperoleh kembali kewarganegaraannya melalui prosedur pewarganegaraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 - Pasal 18 dan Pasal 22.

Selain itu, dalam Pasal 32 ditentukan WNI dapat kehilangan kewarganegaraan RI karena:

1. Bertempat tinggal di luar wilayah negara RI selama 5 (lima) tahun terus menerus bukan dalam rangka dinas negara, tanpa alasan yang sah dan dengan sengaja tidak menyatakan keinginannya untuk tetap menjadi WNI sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun itu berakhir; dan setiap 5 (lima) tahun berikutnya yang bersangkutan tidak mengajukan pernyataan ingin tetap menjadi WNI kepada Perwakilan RI yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal yang bersangkutan padahal Perwakilan RI tersebut telah memberitahukan secara tertulis kepada yang bersangkutan, sepanjang yang bersangkutan tidak menjadi tanpa kewarganegaraan (Pasal 23 huruf i); dan
2. Perempuan WNI yang kehilangan kewarganegaraan RI-nya karena menikah dengan laki-laki WNA yang menurut hukum yang berlaku di negara asal suaminya, kewarganegaraan isteri mengikuti kewarganegaraan suami (Pasal 26 ayat (1), dan laki-laki WNI yang kehilangan kewarganegaraan RI-nya karena menikah dengan perempuan WNA yang menurut hukum negara asal isterinya, kewarganegaraan suami mengikuti kewarganegaraan isteri (Pasal 26 ayat (2));

dapat memperoleh kembali kewarganegaraan RI dengan mengajukan permohonan tertulis kepada menteri tanpa melalui prosedur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 – Pasal 17. Dalam Pasal 32 ayat (1) – ayat (4) ditentukan, apabila pemohon bertempat tinggal di luar wilayah negara RI, permohonan disampaikan melalui Perwakilan RI yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal pemohon. Permohonan tersebut dapat diajukan oleh perempuan atau laki-laki yang kehilangan kewarganegaraannya akibat ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) dan ayat (2) sejak putusanya perkawinan. Kepala Perwakilan RI yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal pemohon meneruskan permohonan tersebut kepada menteri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari setelah menerima permohonan. Persetujuan atau penolakan permohonan memperoleh kembali kewarganegaraan Republik Indonesia diberikan

paling lambat 3 (tiga) bulan oleh menteri atau pejabat terhitung sejak tanggal diterimanya permohonan (Pasal 33), dan menteri mengumumkan nama orang yang memperoleh kembali kewarganegaraan Republik Indonesia dalam Berita Negara Republik Indonesia (Pasal 34).

Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara memperoleh kembali Kewarganegaraan RI diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia.

# BAB VI

## BENTUK NEGARA, SUSUNAN NEGARA DAN SISTEM PEMERINTAHAN

### A. Bentuk Negara

Secara universal dikenal dua macam bentuk negara yaitu kerajaan (monarki), dan republik. Negara kerajaan (monarki) dikepalai oleh seorang raja/ratu/sultan/kaisar yang pengangkatannya dilakukan berdasarkan garis keturunan atau hubungan darah. Kepala negara (raja/ratu/sulta/kaisar) menjabat secara turun temurun, dan menjabat seumur hidup. Di Kerajaan Inggris dan Kerajaan Belanda yang diangkat sebagai kepala negara adalah anak tertua –baik laki-laki maupun perempuan– dari raja/ratu. Dengan demikian jabatan kepala negara dapat dipegang oleh raja (*king*) atau ratu (*queen*). Di Kekaisaran Jepang yang kepala negaranya adalah seorang kaisar, yang dapat diangkat sebagai kaisar adalah putra laki-laki tertua. Kerajaan Thailand dipimpin oleh seorang raja yang diangkat secara turun-temurun. Kesultanan Brunei Darussalam dipimpin oleh seorang sultan yang diangkat secara turun-temurun. Negara Federal Malaysia (yang terdiri dari beberapa negara bagian) dipimpin oleh Yang Dipertuan Agung yang secara bergiliran dijabat oleh raja atau sultan dari suatu negara bagian yang menjadi anggota Dewan Raja-Raja.

Negara republik adalah negara yang dikepalai oleh presiden (contoh: Indonesia) atau ketua (contoh: RRC). Pengisian jabatan presiden atau ketua dilakukan melalui pemilihan atau cara lain yang tidak berdasarkan keturunan. Di negara demokratis, pergantian kepala negara dilakukan secara demokratis yaitu melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat maupun melalui pemilihan tidak langsung oleh wakil-wakil rakyat, yang dilaksanakan secara berkala.<sup>1</sup> Sementara itu, di negara-negara yang tidak demokratis, pengangkatan kepala negara dapat dilakukan melalui

---

<sup>1</sup> Lihat: Bintan R. Saragih, *Sistem Pemerintahan Dan Lembaga Perwakilan Di Indonesia*, (Jakarta: Perintis Press, 1985), h. 74.

berbagai cara seperti kudeta (*coup d'etat*), penunjukan langsung oleh kepala negara terdahulu dan sebagainya.

## B. Susunan Negara

Dilihat dari susunannya, saat ini dikenal empat macam susunan negara yaitu: negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*), negara federasi (*federal state, bondsstaat*), negara konfederasi (*confederation, statenbond*), dan negara superstruktural (*superstate*).<sup>2</sup>

### 1. Negara Kesatuan (*Unitary State, Eenheidsstaat*)

Negara kesatuan adalah negara yang bersusunan tunggal karena hanya terdiri dari satu negara, dan hanya ada satu pemerintah yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan dan wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijakan pemerintahan, dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.<sup>3</sup> Di Negara kesatuan, kekuasaan negara terbagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kekuasaan asli terdapat di tingkat pusat sedangkan daerah mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas. Di negara kesatuan hanya ada satu kekuasaan yang berwenang membuat undang-undang yang berlaku untuk seluruh wilayah negara.<sup>4</sup>

### 2. Negara Federasi (*Federal State, Bondsstaat*)

Negara federasi adalah negara yang bersusunan jamak karena tersusun dari beberapa negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, mempunyai undang-undang dasar sendiri serta pemerintahan sendiri tetapi karena suatu kepentingan (baik kepentingan politik, ekonomi atau kepentingan lainnya) negara-negara tersebut kemudian menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerja sama yang efektif. Negara-negara

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascareformasi*, (Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2007), h. 282.

<sup>3</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan Kedelapanbelas, (Yogyakarta: Liberty, 2008), h. 224.

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok ..., op.cit.*, h. 282; dan Soehino, *ibid.*, h. 235.

yang menggabungkan diri ini kemudian disebut negara bagian, yang masing-masing memiliki pemerintah negara bagian sendiri, dan undang-undang dasar sendiri. Negara federasi memiliki pemerintah pusat yang disebut pemerintah federal (pemerintah gabungan) dan undang-undang dasar.<sup>5</sup> Di negara federal kekuasaan negara terbagi antara negara bagian dan pemerintahan federal. Kekuasaan asli ada di negara bagian sebagai badan hukum negara yang bersifat sendiri-sendiri yang secara bersama-sama membentuk pemerintahan federal dengan batas-batas kekuasaan yang disepakati bersama oleh negara-negara bagian dalam konstitusi federal. Urusan yang ditangani oleh pemerintah federal adalah urusan pertahanan, keuangan dan hubungan luar negeri.<sup>6</sup>

Menurut Soehino, pada negara federasi terdapat: (1) dua macam negara (yaitu negara federasi dan negara-negara bagian); (2) dua macam pemerintah (yaitu pemerintah negara federasi dan pemerintah negara-negara bagian); (3) dua macam undang-undang dasar (yaitu undang-undang dasar negara federasi dan undang-undang dasar negara bagian); (4) negara di dalam negara (yaitu negara-negara bagian yang berada di dalam negara federasi); dan (5) dua macam urusan pemerintahan (yaitu urusan pemerintahan yang pokok-pokok dan yang berkaitan dengan kepentingan negara-negara bagian yang dijalankan oleh pemerintah federasi dan urusan-urusan pemerintahan yang dijalankan oleh negara-negara bagian).<sup>7</sup>

Untuk mewujudkan suatu federasi, menurut C.F. Strong diperlukan syarat-syarat sebagai berikut:<sup>8</sup>

- a. harus ada semacam perasaan nasional (*a sense of nationality*) di antara anggota-anggota kesatuan-kesatuan politik yang hendak berfederasi tersebut;
- b. harus ada keinginan dari anggota-anggota kesatuan-kesatuan politik itu akan persatuan (*union*) dan kesatuan (*unity*) karena

<sup>5</sup> Soehino, *op.cit.*, h. 226-227.

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok ....*, *op.cit.*, h. 282-283; Soehino, *ibid.*, h. 235.

<sup>7</sup> Soehino, *op.cit.*, h. 227.

<sup>8</sup> Samidjo, *Ilmu Negara*, Cetakan 1, (Jakarta: Armico, 1986), h. 166.

apabila anggota-anggota itu hanya menginginkan kesatuan maka bukan federasi yang dibentuk melainkan negara kesatuan.

3. Negara Konfederasi (*Confederation*)

Negara konfederasi adalah “persekutuan antar negara-negara yang berdaulat dan independen yang karena kebutuhan tertentu mempersekutukan diri dalam organisasi kerja sama yang longgar”.<sup>9</sup> Bergabungnya negara-negara merdeka dan berdaulat dalam suatu konfederasi tidak menghapuskan kedaulatan masing-masing negara.<sup>10</sup> Sebagai contoh adalah negara-negara merdeka bekas anggota Uni Soviet bersama-sama membentuk *Confederation of Independent States (CIS)* yang sifat persekutuannya sangat longgar (menyerupai organisasi kerja sama antar negara yang biasa seperti ASEAN, Arab League/Liga Arab).

4. Negara Superstruktural (*Superstate*)

Uni Eropa (*European Union*) yang merupakan gabungan negara-negara yang ada di Eropa sifatnya sangat kuat oleh karena itu tidak dapat disebut sebagai organisasi negara seperti konfederasi. Uni Eropa (*European Union*) juga tidak dapat disebut sebagai persekutuan antarnegara biasa, karena di dalamnya terdapat fungsi-fungsi kenegaraan yang lainnya, seperti fungsi legislatif, fungsi administrasi, dan fungsi Peradilan Eropa. Untuk disebut sebagai pemerintahan negara tersendiri, bentuk dan susunannya tidak dapat dibandingkan dengan organisasi negara kesatuan ataupun negara serikat (*federal*).<sup>11</sup>

### C. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan adalah “suatu sistem yang berlaku yang menentukan bagaimana hubungan antara alat perlengkapan negara yang diatur oleh konstitusinya”.<sup>12</sup> Secara teoretik dikenal tiga macam sistem pemerintahan yaitu sistem pemerintahan presidensial (*presidential*

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok ...., op.cit.*, h. 283.

<sup>10</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009), h. 125.

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, h. 283.

<sup>12</sup> Bintang R. Saragih, *op.cit.*, h. 76.

*system*), sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*), dan sistem campuran (*mixed system, hybrid system*).<sup>13</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie, untuk membedakan sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer didasarkan pada dua kriteria berikut, yaitu: (1) ada tidaknya perbedaan antara *real executive* dan *nominal executive* dalam penyelenggaraan pemerintahan negara; dan (2) ada tidaknya hubungan pertanggungjawaban antara cabang eksekutif dan cabang legislatif.<sup>14</sup>

#### 1. Sistem Pemerintahan Presidensial (*Presidential System* atau *Fixed Executive*)

Sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan yang menempatkan presiden sebagai kepala negara (*head of state*) sekaligus kepala pemerintahan (*head of government*). Dengan demikian kedudukan presiden menjadi sangat kuat. Negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidensial tidak mengenal jabatan kepala eksekutif di luar presiden<sup>15</sup>

Dalam sistem pemerintahan presidensial ada pemisahan yang tegas antara lembaga legislatif (parlemen) dengan lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif. Presiden adalah kepala negara yang sekaligus kepala eksekutif. Presiden tidak dipilih oleh parlemen. Presiden dan parlemen sama-sama dipilih langsung oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum, oleh karena itu presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen, dan dengan demikian presiden beserta kabinetnya tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen. Sebaliknya Presiden juga tidak dapat membubarkan parlemen.<sup>16</sup>

Menurut Syamsuddin Haris, sistem pemerintahan presidensial yang menempatkan presiden sekaligus sebagai pusat kekuasaan eksekutif (kepala pemerintahan) dan pusat kekuasaan negara (kepala negara) dicirikan oleh hal-hal sebagai berikut:<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, h. 311.

Richard Gunther dalam makalahnya yang berjudul "Membuka Dialog Mengenai Pilihan Institusional di Indonesia: Sistem Presidensial, Parlementer, dan Semi Presidensial", yang dimuat dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (*Editor*), *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*, (Bandung: Mizan-LIPI-Ford Foundation, 2001) menyebut sistem campuran sebagai "sistem semi-presidensial (*semipresidential system*)".

<sup>14</sup> *Ibid.*, h. 312.

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *ibid.*, h. 312.

<sup>16</sup> Bintan R. Saragih, *op.cit.*, h. 77-78.

<sup>17</sup> Syamsuddin Haris, "Bab I Sistem Presidensial Indonesia", dalam Diana Fawzia *dkk*, *Sistem Presidensial Indonesia Dari Soekarno Ke Jokowi*, Edisi Pertama, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia – Asosiasi Ilmu Politik Indonesia, 2018), h. 5-6.

- a. Pemilihan kepala eksekutif secara langsung oleh rakyat, bukan dipilih oleh parlemen sebagaimana halnya dalam sistem parlementer;
  - b. Presiden bukan bagian dari parlemen dan tidak dapat diberhentikan oleh parlemen kecuali melalui proses *impeachment*;
  - c. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen seperti dalam sistem parlementer yang memberi hak kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen;
  - d. kedudukan lembaga parlemen tidak hanya terpisah dari eksekutif tetapi juga independen; dan
  - e. Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden.
2. Sistem Pemerintahan Parlementer (*Parliamentary System/ Cabinet System*)

Sistem pemerintahan parlementer adalah sistem pemerintahan dengan jabatan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) –yang pada hakikatnya sama-sama merupakan cabang kekuasaan eksekutif– dibedakan dan dipisahkan. Oleh C.F. Strong, kepala negara disebut sebagai *nominal executive*, dan kepala pemerintahan disebut *real executive*. Jabatan kepala pemerintahan diduduki oleh perdana menteri (*prime minister, kanselir*) sedangkan jabatan kepala negara diduduki oleh raja/ratu/kaisar/ sultan/ presiden.<sup>18</sup> Di Republik Federasi Jerman, Republik India, Republik Singapura, dan Kerajaan Thailand yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer, presiden atau raja (kepala negara, *head of state*) hanya berfungsi sebagai simbol dalam urusan-urusan yang bersifat seremonial saja.

Dalam sistem pemerintahan parlementer ada hubungan yang erat dan saling tergantung antara eksekutif (kabinet) dan legislatif (parlemen). Kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri (*prime minister, kanselir*) dipilih oleh parlemen oleh karena itu kabinet bertanggung jawab dan tunduk kepada parlemen. Kabinet bisa jatuh apabila tidak mendapat dukungan dari mayoritas anggota

---

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, h. 311-312.

parlemen. Sebaliknya kepala negara dapat membubarkan parlemen atas permintaan perdana menteri. Bubarnya parlemen disusul dengan penyelenggaraan pemilihan umum.<sup>19</sup>

3. Sistem Pemerintahan Campuran (*Mixed System, Hybrid System*)

Sistem pemerintahan campuran adalah sistem pemerintahan yang mempergunakan sistem presidensial dan sistem parlementer sekaligus. Dalam negara yang menerapkan sistem pemerintahan campuran, ada yang lebih menonjol sistem presidensialnya tetapi ada juga yang lebih menonjol sistem parlementernya. Republik Perancis menerapkan *hybrid system* yang merupakan *dual executives* tetapi yang lebih utama adalah presiden. Presiden adalah kepala negara yang dipilih oleh rakyat. Perdana menteri diangkat oleh presiden dari partai politik atau gabungan partai politik yang menguasai kursi mayoritas di parlemen. Republik Singapura juga menerapkan sistem pemerintahan parlementer dengan model *dual executives*, yaitu kekuasaan eksekutif berada di tangan presiden dan perdana menteri, namun kedudukan presiden hanya bersifat simbolik.<sup>20</sup>

#### D. Bentuk dan Susunan Negara Indonesia

Menurut Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 (Bab I tentang Bentuk Kedaulatan), “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik.” Sesuai dengan “kesepakatan dasar” yang diambil dalam Rapat Panitia *Ad Hoc* III Badan Pekerja MPR masa sidang 1999 sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, bentuk negara kesatuan tidak mengalami perubahan. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 (Bab XVI tentang Perubahan UUD) di mana dinyatakan bahwa “Khusus mengenai bentuk NKRI tidak dapat dilakukan perubahan”.

NKRI dibagi menjadi daerah-daerah provinsi dan setiap daerah provinsi dibagi menjadi daerah-daerah kabupaten/kota. Selain pemerintah pusat, setiap daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota memiliki

<sup>19</sup> Bintan R. Saragih, *op.cit.*, h. 77.

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, h. 312.

pemerintah daerah. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 (Bab VI tentang Pemerintahan Daerah) yang menyatakan, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”

Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota: (a) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan; (b) memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum; (c) Kepala pemerintah daerah provinsi (gubernur) dan kepala pemerintah daerah kabupaten/kota (bupati/walikota) dipilih secara demokratis melalui pemilihan umum; (d) Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat; dan (e) Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)-(6) UUD NRI Tahun 1945).

Sesuai dengan bentuk republik yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, Indonesia dipimpin oleh seorang presiden yang sekaligus merupakan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*). Menurut Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, presiden dipilih oleh MPR. Karena pada saat proklamasi kemerdekaan Indonesia belum memiliki MPR, maka sesuai ketentuan Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945, pada tanggal 18 Agustus 1945 PPKI memilih Ir. Soekarno dan Drs. Moh. Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden RI.

UUD 1945 memberikan kedudukan yang kuat kepada lembaga kepresidenan. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4 ayat (1)), memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 5 ayat (1)), memegang kekuasaan tertinggi atas AD, AL, dan AU, serta memegang kekuasaan yang berkaitan dengan penegakan hukum (Pasal

14). Selain itu, ketentuan Pasal 7 yang menentukan bahwa presiden dan wakil presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali tanpa penegasan boleh dipilih kembali berapa kali, telah semakin memperkuat kedudukan presiden. UUD 1945 memang cenderung *executive heavy*.

Pada tahun 1960 Presiden Soekarno diangkat menjadi Pemimpin Besar Revolusi (dengan Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960), Mandataris MPRS (dengan Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960), dan Presiden RI seumur hidup (dengan Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Menjadi Presiden RI Seumur Hidup. Setelah terjadinya Peristiwa G30S/PKI, situasi politik dan ekonomi yang semakin sulit pasca terjadinya peristiwa G30S/PKI, Presiden Soekarno menerima Tri Tuntutan Rakyat (Tritura) yang berisi tuntutan agar presiden membubarkan PKI, membersihkan kabinet dari unsur PKI, dan menurunkan harga. Selain itu, pada tanggal 11 Maret 1966 Presiden Soekarno memberikan surat perintah (yang kemudian dikenal sebagai “Surat Perintah Sebelas Maret/ Supersemar”) yang isinya adalah instruksi presiden kepada Panglima Komando Operasi Keamanan dan Ketertiban (Pangkopkamtib) Letnan Jenderal Soeharto untuk mengambil tindakan yang dianggap perlu dalam pengamanan negara yang memang sedang rentan saat itu, salah satunya karena dampak peristiwa G30S 1965.<sup>21</sup> Namun, karena rakyat masih belum puas, maka selaku Mandataris MPRS pada tanggal 22 Juni 1966 Presiden Soekarno menyampaikan pidato pertanggungjawaban (yang disebut Nawaksara) di depan MPRS. Ketua MPRS meminta agar pidato tersebut dilengkapi dengan penjelasan mengenai sebab-sebab terjadinya peristiwa G30S/PKI. Namun Ketua MPRS juga menolak Pidato Pelengkap Nawaksara. Agar Tritura segera terwujud, maka melalui Ketetapan MPRS Nomor XIII/MPRS/1966 MPRS menugaskan Letnan Jenderal Soeharto untuk segera membentuk Kabinet Ampera. Kabinet Ampera dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 163 Tahun

<sup>21</sup> “Sejarah Supersemar: Setengah Abad Lebih Masih Simpang Siur”, <https://tirto.id/diY1>, diunduh pada Rabu, 10 Juli 2019 Pukul 15.25 WIB.

1966, dan diumumkan pada tanggal 25 Juli 1966. Selanjutnya Surat Perintah Sebelas Maret dikukuhkan dalam Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966, dan dilakukan pencabutan kekuasaan pemerintahan negara dari Presiden Soekarno melalui Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 MPRS.<sup>22</sup> Dengan demikian berakhirilah 22 tahun kepemimpinan Presiden Soekarno.

Setelah itu Letnan Jenderal Soeharto yang ditetapkan sebagai pengemban Supersemar dengan Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966, diangkat sebagai Presiden RI dengan Ketetapan MPRS Nomor XLIV/MPRS/1968 tentang Pengangkatan Pengemban Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 sebagai Presiden RI. Soeharto menjadi Presiden RI lebih kurang 32 tahun, karena pada tahun 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, 1998 dipilih oleh MPR. Akibat krisis moneter yang berkembang menjadi krisis kepercayaan dan krisis multidimensional, pada 21 Mei 1998 Soeharto menyatakan mundur dari jabatannya sebagai Presiden Indonesia.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 8 UUD 1945 yang menyatakan, “Jika presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh wakil presiden sampai habis waktunya,” maka Bacharuddin Jusuf (BJ) Habibie yang baru saja diangkat sebagai wakil presiden (dengan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1998 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia) diambil sumpah sebagai presiden dan menjabat selama sisa masa jabatan Soeharto. Pada saat BJ Habibie menjadi presiden, muncul tuntutan dilaksanakannya pemilu yang dipercepat karena rakyat tidak percaya pada pemerintahan dan lembaga-lembaga negara produk Pemilu 1997. Dalam Ketetapan MPR Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum, diperintahkan agar “pemilu dilaksanakan pada bulan Mei atau selambat-lambatnya bulan Juni 1999, dan pemilu selanjutnya dilaksanakan lima tahun sekali”. Berdasarkan Undang-Undang Nomor

<sup>22</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoretis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1997), h. 1-20.

3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, pada tanggal 7 Juni 1999 diselenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II. Peserta Pemilu 1999 sebanyak 48 partai politik.

Selanjutnya karena MPR yang terbentuk setelah Pemilu 1999 menolak pertanggungjawaban Presiden BJ Habibie melalui Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1999 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie, maka BJ Habibie tidak mencalonkan diri lagi sebagai Presiden Indonesia. Oleh karenanya MPR melakukan pemilihan presiden lagi. Terpilih sebagai Presiden Indonesia 1999-2004 adalah K.H. Abdurrahman Wahid (ditetapkan dalam Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia), dan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri (ditetapkan dalam Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia).

Konflik yang terjadi antara Presiden K.H. Abdurrahman Wahid dengan DPR mendorong presiden menerbitkan Maklumat Presiden Republik Indonesia Tanggal 23 Juli 2001, yang isinya adalah:<sup>23</sup>

- a. membekukan MPR RI dan DPR RI;
- b. mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat dan mengambil tindakan serta menyusun badan yang diperlukan untuk menyelenggarakan pemilihan umum dalam waktu 1 (satu) tahun;
- c. menyelamatkan gerakan reformasi total dari hambatan unsur-unsur orde Baru dengan membekukan Partai Golongan Karya sambil menunggu keputusan Mahkamah Agung.

MA dalam fatwanya yang dikeluarkan pada 23 Juli 2001 menyatakan, Dekrit Presiden dalam bentuk maklumat yang dikeluarkan oleh Presiden K.H. Abdurrahman Wahid pada tanggal 23 Juli pukul 01.10 WIB bertentangan dengan hukum. Menurut MA, berdasarkan Penjelasan Angka VII UUD 1945 disebutkan bahwa kedudukan DPR adalah kuat dan DPR tidak bisa dibubarkan oleh presiden. Selain itu, mengenai

<sup>23</sup> Lihat: Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2001 tentang Sikap Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Maklumat Presiden Republik Indonesia Tanggal 23 Juli 2001.

pembekuan Partai Golkar, MA berpendapat bahwa wewenang untuk membekukan partai politik hanya ada pada MA berdasarkan Pasal 17 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 1999, oleh karena itu pembekuan Golkar menjadi tidak berkekuatan hukum.<sup>24</sup>

Berdasarkan Fatwa MA tersebut, MPR menetapkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2001 tentang Sikap Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia terhadap Maklumat Presiden Republik Indonesia Tanggal 23 Juli 2001, yang menyatakan, “Maklumat Presiden Tanggal 23 Juli 2001 tersebut tidak sah karena bertentangan dengan hukum, dan tidak mempunyai kekuatan hukum.”

Selain itu, karena Presiden K.H. Abdurrahman Wahid menolak memenuhi undangan MPR untuk hadir dan memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR, maka MPR menetapkan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid, yang menyatakan:

Pasal I : Ketidakhadiran dan penolakan Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia tanggal 23 Juli 2001, sungguh-sungguh melanggar haluan negara.

Pasal II : Memberhentikan K.H. Abdurrahman Wahid sebagai Presiden Republik Indonesia dan mencabut serta menyatakan tidak berlaku lagi Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Pesiden Republik Indonesia.

Setelah K.H. Abdurrahman Wahid diberhentikan sebagai Presiden RI, MPR mencabut Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia, dan kemudian menetapkan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden RI dengan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden Republik Indonesia,

<sup>24</sup> Lihat: “Gus Dur Gugat Fatwa MA Soal Maklumat Presiden”, <https://nasional.tempo.co/read/7195/gus-dur-gugat-fatwa-ma-soal-maklumat-presiden>, diunduh Senin, 27 Mei 2019 Pukul 10.10 WIB.

sampai habis sisa masa jabatan Presiden RI 1999-2004. Selanjutnya MPR menetapkan Hamzah Haz sebagai wakil presiden melalui Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2001 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Sepanjang tahun 1999 - 2002 dilakukan perubahan UUD 1945 sebanyak empat tahap. Setelah Perubahan UUD 1945, ada pengaturan yang tetap, berubah, dan penambahan. Pengaturan yang tetap antara lain, presiden memegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4 ayat (1)); memegang kekuasaan tertinggi AD, AL dan AU (Pasal 10); memegang kekuasaan penegakan hukum (Pasal 14). Pengaturan yang berubah yaitu, presiden tidak lagi memegang kekuasaan membentuk undang-undang melainkan hanya berhak mengajukan RUU (Pasal 4 ayat (1)); persyaratan untuk menjadi presiden dan wakil presiden lebih jelas (Pasal 6 ayat (1)); dan adanya pembatasan masa jabatan (Pasal 7). Penambahannya antara lain, presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung (Pasal 6A); presiden dan wakil presiden dapat dimakzulkan dalam masa jabatannya dalam hal terbukti melakukan tindakan yang ditentukan Pasal 7A (Pasal 7B); adanya pasal yang mengatur bahwa presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR (Pasal 7C); adanya pasal yang mengatur mekanisme penggantian dalam hal presiden dan/atau wakil presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya (Pasal 8).

Untuk dapat dicalonkan menjadi presiden dan wakil presiden: (a) calon presiden dan calon wakil presiden harus seorang WNI sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai presiden dan wakil presiden; dan (b) dipilih dalam satu pasangan calon secara langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum yang diselenggarakan secara periodik setiap lima tahun sekali (Pasal 6, Pasal 6, dan Pasal 6A).

Presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden, dan menteri-menteri yang merupakan pembantu presiden (Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 17). Dalam

hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, presiden dapat mengangkat wakil menteri pada kementerian tertentu (Pasal 10 Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara). Selain itu sesuai dengan Perpres No. 17 Tahun 2012 tentang Staf Khusus Presiden dan Staf Khusus Wakil Presiden, presiden dapat mengangkat utusan khusus dan staf khusus.

#### **E. Sistem Pemerintahan Indonesia**

##### **1. Periode 17 Agustus 1945-11 November 1945: Sistem Pemerintahan Quasi Presidensial**

Sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 UUD 1945 serta Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara Romawi V dan Romawi VI, maka UUD 1945 mengandung ciri-ciri presidensial. Hal tersebut disebabkan kedua pasal itu mengatur pola hubungan yang ada pada sistem presidensial. Namun dari Pasal 6 dan Penjelasan Umum UUD 1945 Romawi III angka 3 dapat dilihat bahwa UUD 1945 juga mengandung ciri-ciri parlementer. Dengan demikian sistem pemerintahan presidensial yang diterapkan pada periode 17 Agustus 1945 - 11 November 1945, yang menempatkan presiden sebagai kepala pemerintahan, ditentukan tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat adalah sistem pemerintahan kuasi presidensial/sistem pemerintahan kuasi parlementer.

##### **2. Periode 14 November 1945 - 27 Desember 1949: Sistem Pemerintahan Parlementer**

Setelah keluar Maklumat 14 November 1945 yang berisi susunan kabinet baru di bawah Perdana Menteri Sutan Syahrir, sejak saat itu menteri-menteri tidak lagi menjadi pembantu dan bertanggung jawab kepada presiden melainkan bertanggung jawab kepada parlemen (dalam hal ini Komite Nasional Indonesia Pusat/KNIP). Presiden yang menurut UUD 1945 sekaligus berkedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, serta bertanggung jawab kepada MPR, berdasar Maklumat 14 November 1945 kehilangan

kedudukannya sebagai kepala pemerintahan, sebab pada sistem parlementer pemerintahan dilakukan oleh kabinet yang dipimpin langsung oleh seorang perdana menteri yang bertanggung jawab kepada parlemen (dalam hal ini Komite Nasional Indonesia Pusat/KNIP).

Perubahan secara fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dari sistem presidensial menjadi sistem parlementer ini terjadi tanpa melakukan perubahan terhadap UUD 1945, melainkan hanya melalui Maklumat Pemerintah 14 November 1945.

3. Periode 1959-1966 (Era Orde Lama): Sistem Pemerintahan Demokrasi Terpimpin.

Setelah terbit Dekrit Presiden 5 Juli 1959 (dimuat dalam Keppres Nomor 150 Tahun 1959), sistem pemerintahan Indonesia berubah menjadi sistem pemerintahan demokrasi terpimpin. Dalam sistem ini presiden memiliki peran sangat besar dalam semua aspek kehidupan bangsa. Politik menjadi panglima. Sistem pemerintahan ini dipilih untuk menyelesaikan masalah-masalah politik yang semakin kompleks.

4. Periode 1966 - 1998 (Era Orde Baru): Sistem Pemerintahan Presidensial (Sistem Pemerintahan Demokrasi Pancasila)

Pada mulanya pemerintah orde Baru mencanangkan akan melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, namun pembangunan ekonomi yang dilaksanakan untuk memperbaiki ekonomi yang rusak parah telah menyebabkan pemerintah orde Baru berubah menjadi pemerintahan yang otoriter. Berbagai langkah restrukturisasi politik dilakukan. Ekonomi menjadi panglima.

5. Periode 1998 - sekarang (Era Reformasi): Sistem Pemerintahan Presidensial (Sistem Pemerintahan Demokrasi Pancasila)

- a. Sejak 1999-2002 UUD 1945 mengalami empat tahap perubahan. Setelah mengalami perubahan, nama resmi UUD 1945 adalah UUD NRI Tahun 1945;
- b. Terjadi pergeseran kekuasaan dari *executive heavy* ke arah *legislative heavy* karena adanya perubahan yang bersifat mendasar pada

kedudukan, tugas dan fungsi DPR, yaitu kekuasaan membentuk undang-undang yang semula berada di tangan presiden (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan) dialihkan sepenuhnya kepada DPR (Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945) meskipun presiden masih berhak mengajukan RUU kepada DPR;

- c. Melaksanakan prinsip *checks and balances* (saling mengawasi dan saling mengimbangi) yang menempatkan semua lembaga negara dalam kedudukan sederajat, sehingga ada keseimbangan dalam penyelenggaraan negara (pemerintahan). Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR (Pasal 7C UUD NRI Tahun 1945). Sebaliknya DPR hanya dapat mengusulkan kepada MPR perhentian presiden dan/atau wakil presiden apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum dan lain-lain berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi (Pasal 7A dan Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945). Selain itu juga ada lembaga Mahkamah Konstitusi yang diberi kewenangan melakukan pengujian konstiusionalitas atas undang-undang yang dibuat oleh pembentuk undang-undang (DPR dan presiden) sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945;
- d. Dianutnya prinsip supremasi konstitusi dan prinsip negara hukum, sehingga konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) menjadi rujukan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan dalam kehidupan sehari-hari.

# BAB VII

## LEMBAGA NEGARA

### (INSTITUSI-INSTITUSI YANG DIBENTUK GUNA MELAKSANAKAN FUNGSI NEGARA)

#### A. Pengantar

Organ negara (*staatsorgaan*) adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi dari negara, dan menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan dengan keberadaan negara. Keberadaan organ negara diatur dalam konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara. Menurut Hans Kelsen, negara hanya dapat bertindak melalui organ-organnya (*the state acts only through its organ*).<sup>1</sup> Keseluruhan organ negara merupakan bagian-bagian dari negara sebagai suatu organisasi, namun masing-masing menjalankan fungsi tertentu tetapi saling berhubungan, oleh karena itu diperlukan pengaturan dan pemahaman yang tepat agar benar-benar berjalan sebagai suatu sistem.<sup>2</sup>

Apakah organ negara itu? Dalam Kamus Hukum Belanda-Indonesia, *staatsorgaan* diterjemahkan sebagai “alat perlengkapan negara”.<sup>3</sup> Di Indonesia, istilah organ negara, lembaga negara, dan alat perlengkapan negara digunakan bergantian. Lembaga negara adalah “institusi kenegaraan yang melaksanakan atau menyelenggarakan kekuasaan negara.”<sup>4</sup> Menurut Bagir Manan, kelembagaan ketatanegaraan adalah “alat-alat perlengkapan negara sebagai unsur penyelenggara organisasi negara yang bertindak

---

<sup>1</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel and Russel, 1961), p. 192, sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Konstitusi Press), h. 40.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, dalam Jimly Assiddiqie, *ibid.*, h. xi.

<sup>3</sup> Marjanne Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda – Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 2002), h. 390.

<sup>4</sup> I Gde Panca Astawa, “Penataan *State Auxiliary Bodies* yang Efektif dan Efisien”, Makalah disampaikan dalam Dialog Nasional Hukum dan Non-Hukum: “Penataan *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan”, Kerjasama Departemen Hukum dan HAM RI – Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 26-29 Juni 2007, h. 1, sebagaimana dikutip Ichsan Anwary (*Editor*: Ahmad Fikri Hadin), *Lembaga Negara dan Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2018), h. 29.

untuk dan atas nama negara.”<sup>5</sup> Secara etimologis kata “lembaga” mempunyai beberapa arti, dan yang paling dekat dengan pembicaraan mengenai lembaga negara adalah pengertian “lembaga” sebagai “badan (organisasi) yang tujuannya melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha”.<sup>6</sup> Dalam Kamus Hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata “organ” diartikan sebagai berikut:<sup>7</sup>

Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum ... Selanjutnya negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.

Menurut Hans Kelsen, “siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan yang oleh suatu tata hukum adalah suatu organ (*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*)”.<sup>8</sup> Selanjutnya Hans Kelsen mengatakan bahwa “setiap individu dapat disebut sebagai suatu organ negara apabila berfungsi untuk menciptakan norma dan menjalankan norma (*These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*)”.<sup>9</sup> Selain organ negara dalam arti luas tersebut, menurut Hans Kelsen ada organ negara dalam arti sempit atau organ negara dalam arti material ketika “seseorang disebut sebagai organ apabila ia secara

<sup>5</sup> Bagir Manan, *Hubungan Ketatanegaraan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dengan Komisi Yudisial: Suatu Pertanyaan*, dalam Asosiasi Advokat Indonesia, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian* (Jakarta, 2009), h. 79, sebagaimana dikutip Ichsan Anwary, *ibid.*, h. 21.

<sup>6</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring, diakses dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id> diunduh pada Sabtu, 15 Juni 2019 Pukul 07.35 WIB.

<sup>7</sup> Lihat: HAS Natabaya, “Lembaga (Tinggi) Negara Menurut UUD 1945”, dalam Jimly Asshiddiqie dkk (Editor: Refly Harun dkk), *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2004), h. 60-61.

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan ...*, *op. cit.*, h. 36.

<sup>9</sup> *Loc.cit.*

pribadi menempati kedudukan hukum tertentu (*... he personally has a spesific legal position*)". Sebagaimana halnya putusan pengadilan, kontrak yang merupakan transaksi dalam hukum perdata adalah perbuatan yang menciptakan hukum. Dengan demikian hakim yang memutus, dan para pihak yang mengikatkan diri dalam kontrak telah menjalankan fungsi penciptaan norma hukum (*law-creating function*), namun menurut Hans Kelsen, yang dapat disebut sebagai organ negara hanya hakim karena ia dipilih atau diangkat untuk menjalankan fungsi tertentu, sedangkan para pihak yang mengikatkan diri dalam kontrak perdata bukan dan tidak dapat disebut organ negara.<sup>10</sup>

Berdasarkan kedudukannya, Georg Jellinek menggolongkan organ negara menjadi dua, yaitu:<sup>11</sup>

1. Organ negara yang langsung (*mittebare organ*) dan organ negara yang tidak langsung (*unmittebare organ*)  
Ukuran untuk membedakan kedua hal tersebut ditentukan oleh langsung atau tidaknya pembentukan alat perlengkapan negara yang dimaksud oleh konstitusi. Organ negara langsung menentukan ada atau tidaknya negara. Keberadaan organ negara yang tidak langsung bergantung kepada organ langsung;
2. Organ negara utama atau organ negara primer (*main state's organs* atau *primary constitutional organs*) yaitu organ negara yang dibentuk untuk menjalankan salah satu cabang kekuasaan negara, dan organ negara penunjang atau organ negara pendukung (*auxiliary organs*) yaitu organ negara yang dibentuk untuk memperkuat organ negara utama.

Dalam perkembangannya, pelaksanaan demokrasi di banyak negara dirasakan tidak cukup hanya dengan mengandalkan organ-organ negara yang dibentuk untuk melaksanakan cabang-cabang kekuasaan yang diperkenalkan oleh Montesquieu melalui trias politika (yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif). Cabang-cabang kekuasaan tersebut dianggap

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, h. 38.

<sup>11</sup> Ahmad Roestandi, *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2005), h. 108.

tidak mampu dan tidak efektif lagi untuk menyelesaikan masalah yang timbul, bahkan cabang-cabang kekuasaan tersebut menjadi masalah utama yang menyebabkan pemerintahan berjalan tidak demokratis, oleh karena itu dibentuk badan-badan atau lembaga-lembaga yang bersifat *ad hoc* dan mandiri.<sup>12</sup>

Keberadaan badan-badan independen ini memiliki latar belakang yang berbeda. Di negara-negara yang demokrasinya sudah mapan (misalnya Inggris) badan-badan independen dibentuk untuk menangani masalah-masalah sosial yang timbul karena revolusi industri. Sementara di negara-negara yang sedang dalam proses transisi demokrasi, badan-badan independen dibentuk karena adanya kehendak untuk melakukan kontrol terhadap kekuasaan eksekutif.

## **B. Lembaga Negara di Indonesia**

### **1. Lembaga Negara Sebelum Perubahan UUD 1945**

Dalam UUD 1945 (yang disahkan 18 Agustus 1945) tidak ditemui satu pun istilah “lembaga negara”. Istilah yang ada adalah “badan”, misalnya Badan Pemeriksa Keuangan/BPK (Pasal 23 ayat (5) UUD 1945) dan “Badan Kehakiman” (Pasal 24 UUD 1945). Istilah “lembaga negara” dijumpai dalam dua Ketetapan MPRS, yaitu:

- a. Ketetapan MPRS RI Nomor X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada Posisi dan Fungsi yang Diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945; dan
- b. Ketetapan MPRS RI Nomor XIV/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia-Panitia Ad Hoc MPRS yang Bertugas Melakukan Penelitian Lembaga-Lembaga Negara, Penyusunan Bagan Pembagian Kekuasaan di Antara Lembaga-Lembaga Negara Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945, Penyusunan Rencana Penjelasan Pelengkap Undang-Undang Dasar 1945 dan Penyusunan Perincian Hak-Hak Asasi Manusia.

---

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, h. 28.

Selain itu, dalam UUD 1945 juga tidak dijumpai istilah “lembaga tertinggi negara” dan “lembaga tinggi negara”. Pada bagian akhir “Ketetapan MPRS RI Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia,” dicantumkan “Skema Susunan Kekuasaan di Dalam Negara Republik Indonesia”, yang menempatkan MPR sebagai lembaga negara tertinggi di bawah UUD 1945; sedangkan MA, BPK, DPR, presiden dan DPA adalah lembaga negara di bawah MPR. Namun demikian Ketetapan MPRS tersebut sama sekali tidak menggunakan istilah “lembaga negara tertinggi” dan “lembaga tinggi negara”.

Istilah “lembaga tertinggi negara” dijumpai dalam Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, yang menyatakan MPR adalah lembaga tertinggi negara. Hal tersebut dapat dilihat pada ketentuan Pasal 2 yang menegaskan, “Majelis adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat”. Selain itu istilah “lembaga tertinggi negara” dan “lembaga tinggi negara” terdapat dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Sesuai dengan Pasal 1 Ketetapan MPR tersebut, lembaga tertinggi negara adalah MPR sedangkan lembaga tinggi negara adalah Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA. Dengan demikian, sebelum Perubahan UUD 1945, lembaga negara (alat perlengkapan negara) terdiri dari lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Tugas dan kewenangan lembaga negara dibedakan secara struktural. Dengan demikian ada hierarki vertikal-struktural.

## 2. Lembaga Negara Setelah Perubahan UUD NI 1945

Pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berlangsung pada tahun 2001, ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 mengalami perubahan,

yang semula berbunyi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat,” menjadi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Dengan demikian Indonesia tidak lagi menganut prinsip supremasi parlemen, melainkan prinsip supremasi konstitusi. Sejalan dengan itu terbit Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Pada Pasal 1 angka 4 Ketetapan MPR tersebut, “Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara,” dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Dengan demikian sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945, tidak ada lagi lembaga negara yang disebut atau diberi kedudukan sebagai “lembaga tertinggi negara” dan “lembaga tinggi negara”. Lembaga yang ada adalah “lembaga negara”. Tugas dan kewenangan lembaga negara dibedakan secara horizontal-fungsional.

Dalam UUD NRI Tahun 1945 dijumpai istilah “badan” (Bab VIIIA, Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G mengenai Badan Pemeriksa Keuangan), dan istilah “lembaga negara” (Pasal 24C ayat (1), yang menyatakan bahwa salah satu kewenangan MK adalah mengadili dan memutus sengketa kewenangan antar “lembaga negara” yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945).

Menurut Jimly Asshiddiqie, ada lebih dari 34 lembaga negara yang keberadaannya disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Ke 34 lembaga negara tersebut dapat dibedakan berdasarkan fungsi dan hierarkinya. Berdasarkan fungsinya, lembaga negara ada yang bersifat utama (primer) dan ada lembaga negara yang bersifat sekunder (penunjang). Dengan demikian berdasarkan fungsinya, ada lembaga negara utama atau primer (*primary constitutional organs*),

dan ada lembaga negara pendukung atau penunjang. Dari segi hierarkinya, ada lembaga negara lapis pertama (Presiden dan Wakil Presiden, MPR DPR, DPD, BPK, MA, dan MK), lembaga negara lapis kedua (menteri negara, TNI, kepolisian negara, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, dan bank sentral), dan lembaga negara lapis ketiga yaitu lembaga negara yang sumber kewenangannya dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang (sebagai contoh adalah Komisi Hukum Nasional yang dibentuk dengan Keputusan Presiden, yaitu Keppres Nomor 15 Tahun 2000). Selain itu ada juga lembaga-lembaga daerah yang diatur dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945.<sup>13</sup>

Setelah dilakukan kajian terhadap UUD NRI Tahun 1945, dapat diketahui bahwa ada lembaga negara yang dihapus (DPA) dan ada lembaga negara baru (MK, KY, dan Wantimpres). Selain itu ada lembaga-lembaga negara yang disebutkan wewenangnya dengan jelas, ada yang tidak, dan ada lembaga-lembaga negara yang disebutkan dengan menggunakan huruf besar dan huruf kecil. Hal tersebut menimbulkan penafsiran yang membagi lembaga negara menjadi 2 (dua) yaitu:

- a. Lembaga negara pokok atau utama (*main state's organ*) yang mengacu pada *trias politica* (legislatif, eksekutif, dan yudikatif), yaitu MPR, DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, BPK, MA, dan MK; serta
- b. Lembaga negara bantu/penunjang/pendukung (*auxiliary state's organ*) yaitu lembaga-lembaga negara yang lain yang tidak termasuk nomor satu.

Contoh lembaga negara bantu adalah:

- 1) Komisi Yudisial (yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *ibid.*, h. 99-172; dan Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), h. 387-418.

22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial) merupakan penunjang terhadap kekuasaan kehakiman. KY bukan pelaku kekuasaan kehakiman tetapi merupakan lembaga penegak etika kehakiman;

- 2) Dari segi fungsinya, TNI, Kepolisian Negara, Menteri Negara, Dewan Pertimbangan Presiden merupakan lembaga negara bantu/penunjang/pendukung meskipun kewenangannya ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan landasan yuridis pembentukannya, lembaga negara dapat dikelompokkan menjadi:

- a. Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD NRI Tahun 1945

Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dan kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Lembaga negara tersebut meliputi “lembaga negara yang terdapat di pusat” (MPR, DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, BPK, MA, MK, KY), dan “lembaga negara yang terdapat di daerah” (Pemerintahan Daerah Provinsi, Gubernur, DPRD Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten, Bupati, DPRD Kabupaten, Pemerintahan Daerah Kota, Walikota, DPRD Kota).

- b. Lembaga Negara yang dibentuk dengan Undang-Undang

Contoh lembaga negara yang dibentuk dengan undang-undang:

- 1) Komnas HAM (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia) yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- 2) KPK (Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- 3) KPI (Komisi Penyiaran Indonesia) yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Penyiaran;
- 4) KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Monopoli;

- 5) KKR (Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi) yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi;
  - 6) Komisi Ombudsman yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Komisi Ombudsman.
- c. Lembaga Negara yang dibentuk dengan Keputusan Presiden Sebagai contoh adalah Komisi Hukum Nasional/KHN yang dibentuk dengan Keppres Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional, dan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan yang dibentuk dengan Keppres Nomor 181 Tahun 1998 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, yang kemudian diperkuat dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2005 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan.

Lembaga negara yang dibentuk dengan undang-undang dan lembaga negara yang dibentuk dengan keputusan presiden disebut “komisi negara” atau “lembaga negara bantu” (*state auxiliary agencies*) atau “lembaga negara sampiran” yang bersifat *ad hoc*. Lembaga negara tersebut merupakan “badan khusus untuk menjalankan fungsi tertentu”, karena lembaga-lembaga negara yang ada banyak yang sudah mengalami penurunan kredibilitas akibat korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Tujuan pembentukan lembaga negara tersebut yaitu untuk memperoleh kepercayaan rakyat dan ketenangan publik (baik nasional maupun internasional). Lembaga negara tersebut selalu diidealkan bersifat independen terlepas dari sistem yang sudah ada.

Hingga September 2015, terdapat 103 lembaga nonstruktural (LNS) yang masih aktif, yang terdiri dari 75 LNS yang dibentuk berdasarkan perintah undang-undang, 7 LNS dibentuk berdasarkan peraturan pemerintah, dan 21 LNS dibentuk berdasarkan peraturan presiden atau keputusan presiden. Dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan urusan pemerintahan, pada 4 Desember 2014 terbit Peraturan

Presiden Nomor 176 Tahun 2014 tentang Pembubaran Sepuluh Lembaga Non-Struktural. Kesepuluh lembaga nonstruktural yang dibubarkan itu adalah: (1) Dewan Penerbangan dan Antariksa Nasional; (2) Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat; (3) Dewan Buku Nasional; (4) Komisi Hukum Nasional; (5) Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional; (6) Komite Antar-Departemen Bidang Kehutanan; (7) Badan Pengembangan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu; (8) Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak-Anak; (9) Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia; dan (10) Dewan Gula Indonesia. Selanjutnya pelaksanaan tugas dan fungsi kesepuluh lembaga nonstruktural (LNS) tersebut diambil alih oleh kementerian terkait.<sup>14</sup>

### C. Hubungan Antarlembaga Negara

Dari pasal-pasal yang terdapat dalam batang tubuh UUD 1945 (yang disahkan 18 Agustus 1945) dapat diketahui, UUD 1945 tidak memuat sistem *checks and balances* (saling mengawasi dan mengimbangi) dalam hubungan antarlembaga negara untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan atau tindakan yang melampaui wewenang. Akibatnya, kekuasaan presiden yang besar makin menguat karena tidak cukup mekanisme kendali dan pengimbang dari cabang-cabang kekuasaan yang lain. Sebagai contoh adalah tidak ada pasal yang mengatur pembatasan wewenang presiden untuk menolak mengesahkan suatu rancangan undang-undang yang sudah disetujui oleh DPR, tidak ada pasal yang membatasi pemilihan kembali presiden, dan sebagainya.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> "Pangkas Lembaga Non-Struktural untuk Birokrasi Ideal", *Media Indonesia*: Senin, 7 September 2015, h. 22.

<sup>15</sup> Lihat: Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani, "Pokok-pokok Usulan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung", dipresentasikan di hadapan Pimpinan dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung RI pada tanggal 15 Juni 1999 di Jakarta, sebagaimana dikutip Tundjung Herning Sitabuana, *Berhukum di Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2017), h. 61-62.

Ini merupakan salah satu kelemahan UUD 1945 yang menyebabkan munculnya pemerintahan yang otoriter dan tidak demokratis.

Setelah UUD 1945 mengalami empat tahap perubahan pada 1999-2002, UUD NRI Tahun 1945 menganut sistem *checks and balances*. Hal ini antara lain dapat diketahui dari: (a) dibentuknya lembaga negara Mahkamah Konstitusi, yang diberi kewenangan konstitusional untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, dan kewajiban konstitusional untuk memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden menurut undang-undang dasar (Psal 24C ayat (1) dan (2)); (b) diaturnya mekanisme *impeachment* presiden di dalam Pasal 7A dan Pasal 7B, sehingga DPR tidak bisa begitu saja menjatuhkan presiden; (c) dimasukkannya Pasal 7C yang mengatur bahwa presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR; dan (d) dimasukkannya ketentuan Pasal 7 yang membatasi pemilihan kembali presiden dan wakil presiden yakni, “Presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya hanya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.”

Dalam salah satu putusannya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa hubungan antarlembaga negara diikat oleh sistem *checks and balances*. Pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut dinyatakan dalam bagian pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, dan pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD NRI Tahun 1945. Selengkapnya pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut adalah sebagai berikut:

UUD 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi MPR, DPR dan DPD, presiden dan wakil Presiden, serta Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga-lembaga negara yang

utama (*main state organs, principal state organs*). Lembaga-lembaga negara dimaksud itulah yang secara instrumental mencerminkan pelembagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (*main state functions, principal state functions*), sehingga oleh karenanya lembaga-lembaga negara itu ada pula yang dapat disebut lembaga negara utama (*main state organs, principal state organs*) yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip "*checks and balances*". Dengan demikian, prinsip "*checks and balances*" itu terkait erat dengan prinsip pemisahan kekuasaan negara (*separation of powers*), dan tidak dapat dikaitkan dengan persoalan pola hubungan antar semua jenis lembaga negara, seperti misalnya dalam konteks hubungan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. Oleh karena itu, memahami hubungan antara lembaga negara dalam perspektif "*checks and balances*" di luar konteks pemisahan fungsi-fungsi kekuasaan negara (*separation of powers*), seperti dalam hubungan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial, adalah tidak tepat. Walaupun benar bahwa Komisi Yudisial dapat diberi peran pengawasan, maka pengawasan itu bukanlah dalam rangka "*checks and balances*" dan juga bukan pengawasan terhadap fungsi kekuasaan peradilan, melainkan hanya pengawasan terhadap perilaku individu-individu hakim.

## BAB VIII

# MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

### A. Sejarah Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Pada saat BPUPKI menyelenggarakan sidang-sidang dalam rangka mempersiapkan kemerdekaan Indonesia, salah satu materi yang dibahas adalah mengenai keberadaan lembaga permusyawaratan dan perwakilan rakyat. Mohammad Yamin-lah yang pertama kali mengusulkan pembentukan suatu lembaga yang mewakili seluruh bangsa Indonesia, yang merupakan lembaga tertinggi sebagai wakil dari seluruh rakyat Indonesia. Usul tersebut disampaikan dalam Rapat Besar BPUPKI tanggal 11 Juli 1945 yang dipimpin oleh Radjiman Wedyodiningrat.<sup>1</sup>

Pada Rapat Besar Panitia Perancang UUD pada 13 Juli 1945 yang dipimpin oleh Soekarno, Soepomo (yang merupakan pemimpin Rapat Kecil Perancang UUD) mengusulkan pembentukan “Badan Permusyawaratan Rakyat”. Usul itu tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) Rancangan UUD yang berbunyi, “*Sovereiniteit* berada di tangan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh Badan Permusyawaratan Rakyat.” Namun pada Rancangan UUD kedua, sebutan “Badan Permusyawaratan Rakyat” berubah menjadi “Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Selain itu, istilah *sovereiniteit* juga diubah menjadi “kedaulatan”, sehingga Pasal 1 ayat (2) Rancangan UUD menjadi berbunyi, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Pada Rancangan Kedua UUD ini ditambahkan Pasal 17 yang mengatur susunan keanggotaan MPR, sidang MPR, dan putusan MPR; dan Pasal 18 yang mengatur kewenangan MPR.<sup>2</sup>

Akhirnya Rancangan Ketiga UUD yang disampaikan kepada BPUPKI pada tanggal 16 Juli 1945 disetujui. Selengkapnya bunyi Rancangan Ketiga UUD khusus mengenai MPR adalah sebagai berikut:

---

<sup>1</sup> Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma dan Nannie Hudawati (Tim Penyunting)*Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998), h. 203.

<sup>2</sup> *Ibid.*, h. 336.

## BAB I BENTUK DAN KEDAULATAN

### Pasal 1

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.
- (2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

## BAB II MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

### Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

### Pasal 3

Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara.

Setelah proklamasi kemerdekaan, lembaga-lembaga negara belum terbentuk. Pada saat itu tugas presiden sangat berat, karena sesuai dengan ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 yang menentukan, “Sebelum MPR, DPR, dan DPA dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional,” maka Presiden (dengan bantuan Komite Nasional) sekaligus menjalankan tugas-tugas yang diatur dalam Pasal 4 - Pasal 5, dan Pasal 10 - Pasal 15 UUD 1945, serta fungsi MPR, DPR dan DPA.

Dalam rapat 22 Agustus 1945, PPKI membentuk Komite Nasional di seluruh Indonesia, dan pada 29 Agustus 1945 Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dilantik. Komposisi keanggotaan KNIP adalah

Mr. Kasman Singodimedjo (Ketua), Mr. Sutardjo (Wakil Ketua I), Mr. Latuharhary (Wakil Ketua II), dan Mr. Adam Malik (Wakil Ketua III).

Pada 16 November 1945, Wakil Presiden Moh. Hatta mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X Tanggal 16 November 1945, yang diktumnya menyatakan:<sup>3</sup>

Komite Nasional, sebelum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang anggotanya dipilih di antara mereka serta bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat.

Berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X ini, KNIP yang semula merupakan pembantu presiden meningkat menjadi badan legislatif pengganti MPR dan DPR.<sup>4</sup>

MPR baru terbentuk setelah berlakunya kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1958. Pembentukan MPR dilakukan dengan Penpres Nomor 2 Tahun 1959 tentang Pembentukan MPRS, yang terbit pada 22 Juli 1959. Namun demikian, keanggotaan MPRS mengalami beberapa kali perubahan seiring dengan pembekuan DPR yang dilakukan melalui Penpres Nomor 3 Tahun 1960, dan pembentukan DPRGR melalui Penpres Nomor 4 Tahun 1959. MPRS ini melakukan persidangan tiga kali, yaitu pada 1960, 1963, dan 1965, serta menghasilkan sejumlah ketetapan MPR.<sup>5</sup>

Setelah Pemberontakan G30S/PKI, keanggotaan MPR mengalami perubahan karena adanya pembersihan anggota DPRGR dari unsur-unsur PKI. Pembekuan keanggotaan DPRGR dari unsur-unsur PKI dilakukan melalui Keputusan Pimpinan DPRGR Nomor 10/Pimp/I/1965-1966, dan Keputusan Pimpinan DPRGR Nomor 13/Pimp/I/1965-1966. MPR

<sup>3</sup> *Ibid.*, h. 503; dan J.C.T. Simorangkir dan B. Mang Reng Say, *Tentang dan Sekitar Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1979), h. 106.

<sup>4</sup> Syamsuddin Haris, *Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1994), h. 112.

<sup>5</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), h. 27-38.

ini melakukan tiga kali persidangan, yaitu pada 1966, 1967, dan 1968 serta menghasilkan sejumlah ketetapan MPR.<sup>6</sup>

Pada masa orde Baru, MPR yang terbentuk dari hasil Pemilihan Umum 5 Juli 1971 yang diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969, mengadakan sidang. Sesuai Pasal 2 ayat (2) UUD 1945, sidang MPR diselenggarakan lima tahun sekali. Sepanjang masa pemerintahan Orde Baru, terdapat enam kali Sidang Umum MPR, yaitu pada 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, dan 1998. Pada setiap Sidang Umum MPR, di samping ketetapan yang lain, ada sejumlah Ketetapan MPR yang selalu dihasilkan, yaitu ketetapan-ketetapan MPR tentang Tata Tertib MPR, tentang Pertanggungjawaban Presiden, tentang GBHN, tentang Pemilihan Umum, tentang Pelimpahan Tugas dan Wewenang, tentang Pengangkatan Presiden, dan tentang Pengangkatan Wakil Presiden. MPR hasil pemilihan umum 1997 pada November 1998 mengadakan Sidang Istimewa dan menghasilkan sejumlah ketetapan MPR.<sup>7</sup>

Setelah Soeharto menyatakan mundur dari jabatannya selaku Presiden Indonesia, dan Wakil Presiden BJ Habibie menggantikan menjadi presiden, muncul tuntutan agar pemilu dipercepat karena pemerintahan dan lembaga-lembaga negara produk Pemilu 1997 tidak dipercaya. Dalam Ketetapan MPR Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1988 Tentang Pemilihan Umum diperintahkan agar “pemilu dilaksanakan pada bulan Mei atau selambat-lambatnya bulan Juni 1999 ...”. Sebagai dasar pelaksanaan pemilihan umum terbit Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999, dan berdasarkan undang-undang tersebut, pada 7 Juni 1999 diselenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II. MPR hasil Pemilihan Umum 1999 hingga tahun 2002 melakukan satu kali Sidang Umum, tiga kali Sidang Tahunan dan satu kali Sidang Istimewa. MPR hasil Pemilihan Umum 1999 ini juga melakukan Perubahan UUD 1945, yaitu Perubahan Pertama pada SU

---

<sup>6</sup> *Loc.cit.*

<sup>7</sup> *Loc.cit.*

MPR 1999, Perubahan Kedua pada ST MPR 2000, Perubahan Ketiga pada ST MPR 2001, dan Perubahan Keempat pada ST MPR 2002.<sup>8</sup>

Terkait perubahan kedudukan dan wewenang MPR sebagai hasil Perubahan UUD 1945, pada ST MPR 2002 dihasilkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2002 tentang Penetapan Pelaksanaan ST MPR RI Tahun 2003 pada Bulan Agustus 2003. Salah satu hasil ST MPR 2003 yaitu Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI dari Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Sebelum perubahan UUD 1945, MPR yang merupakan lembaga permusyawaratan rakyat terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan. DPR berfungsi sebagai perwakilan rakyat, Utusan Daerah berfungsi sebagai perwakilan daerah, dan Utusan Golongan berfungsi sebagai perwakilan fungsional. Utusan Daerah dan Utusan Golongan bukan merupakan lembaga tersendiri melainkan merupakan komponen keanggotaan MPR di samping DPR.

Sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Setelah perubahan UUD 1945, dalam sistem perwakilan yang diterapkan di Indonesia terdapat tiga lembaga, yaitu MPR, DPR, dan DPD, yang masing-masing terpisah, mempunyai kedudukan yang setara, dan masing-masing lembaga mempunyai fungsi dan wewenang yang berbeda. MPR berfungsi sebagai lembaga permusyawaratan rakyat, DPR berfungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat, dan DPD berfungsi sebagai lembaga perwakilan daerah. Selain itu, dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3) ditentukan bahwa MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun, dan semua putusnya ditetapkan dengan suara terbanyak.

Sebagai lembaga permusyawaratan rakyat, MPR bukan pembentuk undang-undang. MPR adalah organ negara yang bersifat tersendiri karena MPR yang merupakan lembaga permusyawaratan rakyat dalam keadaan

---

<sup>8</sup> *Loc.cit.*

biasa tidak mempunyai fungsi apa-apa. Ketika keadaan memerlukan tindakan atau keputusan yang berhubungan dengan salah satu dari wewenang yang diberikan oleh Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 maka MPR mengadakan sidang, dan dengan demikian MPR baru ada. Ada yang menyebut sidang MPR tersebut sebagai *joint session*.

MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara (Pasal 2 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945). Selain itu, segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak (Pasal 2 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945).

## **B. Wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Sesuai ketentuan Pasal 3 ayat (1) - (3), Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1) - (7) dan Pasal 8 ayat (1) - (3) UUD NRI Tahun 1945 *jo.* Pasal 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, MPR berwenang:

1. Mengubah dan menetapkan undang-undang dasar;
2. Melantik presiden dan/atau wakil presiden hasil pemilihan umum;
3. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar setelah MK memutuskan bahwa presiden dan/atau wakil presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden;
4. Melantik wakil presiden menjadi presiden apabila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;

5. Memilih wakil presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh presiden apabila terjadi kekosongan jabatan wakil presiden dalam masa jabatannya; dan
6. Memilih presiden dan/atau wakil presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai akhir masa jabatannya.

### **C. Tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Menurut Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, tugas MPR adalah sebagai berikut:

1. memasyarakatkan ketetapan MPR;
2. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
3. mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan
4. menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **D. Hak dan Kewajiban Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Sesuai dengan ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, anggota MPR mempunyai hak-hak sebagai berikut:

1. mengajukan usul perubahan pasal UUD NRI Tahun 1945;
2. menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan;
3. memilih dan dipilih;
4. membela diri;
5. imunitas;
6. protokoler; dan
7. keuangan dan administratif.

Selain itu, dalam Pasal 11 undang-undang yang sama ditentukan bahwa anggota MPR mempunyai kewajiban sebagai berikut:

1. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
2. melaksanakan UUD NRI Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
3. memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika;
4. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan menjaga keutuhan NKRI;
5. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; dan
6. melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah.

# BAB IX

## KONSEPSI, MODEL, DAN FUNGSI LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT SERTA LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT INDONESIA

### A. Konsepsi Lembaga Perwakilan Rakyat

Secara sederhana, adanya negara adalah untuk mencapai tujuan negara yang ditentukan dalam konstitusi negara yang bersangkutan. Dalam rangka mencapai tujuan negara maka diperlukan pengelolaan manajemen negara secara baik. Dengan kata lain, organisasi negara harus disusun sedemikian rupa agar tujuan negara mudah dicapai. Susunan itu merupakan suatu sistem yang terdiri dari beberapa bagian, yang di antara bagian-bagian yang masing-masing memiliki fungsi itu saling terkait dan tergantung satu sama lain, dan semua bagian itu bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.<sup>1</sup>

Negara tidak mungkin ada tanpa pemerintah, yang merupakan organisasi yang memerintah di dalam negara.<sup>2</sup> Pemerintah adalah alat kelengkapan negara. Pemerintah dalam arti sempit adalah alat kelengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang (cabang kekuasaan eksekutif),<sup>3</sup> sedangkan pemerintah dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara yang meliputi cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif, dan cabang kekuasaan yudikatif. Sistem pemerintahan adalah suatu kebulatan yang terdiri dari komponen-komponen, baik berupa institusi (lembaga) maupun perangkat peraturan, yang masing-masing institusi (lembaga) dan perangkat peraturan

---

<sup>1</sup> Lihat: Pambudi, *Perbandingan Pemerintahan*, (Jakarta: Bina Aksara, 1985), h. 10; dan Samsul Wahidin, *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), h. 31-56.

<sup>2</sup> Samsul Wahidin, *loc.cit.*

<sup>3</sup> Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Cetakan Ketiga, (Bandung: Alumni, 1981), h. 40-41; serta Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), h. 158-159.

tersebut mempunyai fungsinya sendiri-sendiri, dan kesemuanya itu adalah dalam rangka mencapai tujuan negara yang telah ditentukan dalam konstitusi negara yang bersangkutan.

Berkaitan dengan kekuasaan negara, John Locke dalam buku *Two Treatises on Civil Government* menyatakan, kekuasaan negara ada tiga yaitu membuat atau menetapkan peraturan (kekuasaan legislatif), melaksanakan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan (kekuasaan eksekutif), dan apabila peraturan-peraturan itu dilanggar maka negara harus menghukum dan akibat dari pelanggaran tersebut ditiadakan (kekuasaan yudikatif), dan kekuasaan untuk mengatur hubungan dengan negara lain (kekuasaan federatif).<sup>4</sup> Berdasarkan pendapat tersebut, Montesquieu dalam buku *Esprit des Lois* mencetuskan doktrin *trias politica*. Doktrin yang “membagi kekuasaan negara menjadi tiga bagian yaitu kekuasaan perundang-undangan (legislatif), kekuasaan melaksanakan pemerintahan (eksekutif) dan kekuasaan kehakiman (yudikatif), dan masing-masing kekuasaan itu dilaksanakan oleh suatu badan yang berdiri sendiri”<sup>5</sup> ini kemudian berkembang dan digunakan oleh negara-negara dengan disesuaikan dengan kondisi masing-masing negara. Ada negara yang menerapkan pemisahan kekuasaan (*separation of power*), ada pula yang menerapkan pembagian kekuasaan (*division of power*).

Berbeda dengan zaman Yunani Kuno yang bisa menerapkan sistem demokrasi langsung dalam pemerintahannya karena wilayah negara tidak begitu luas dan jumlah penduduk belum banyak, pada zaman modern yang wilayah negaranya sangat luas, jumlah penduduk banyak dan permasalahan yang dihadapi semakin kompleks, sistem pemerintahan yang diterapkan oleh negara-negara di dunia adalah sistem demokrasi tidak langsung atau demokrasi dengan sistem perwakilan,<sup>6</sup> karena rakyat tidak bisa ikut serta dalam proses-proses politik secara langsung. Dengan dipraktikkannya sistem pemerintahan demokrasi tidak langsung atau demokrasi dengan sistem perwakilan, “manusia menciptakan lembaga

<sup>4</sup> Lihat: Soehino, *Ilmu Negara*, Edisi Ketiga Cetakan Kedelapan, (Yogyakarta: Liberty, 2008), h. 11-145.

<sup>5</sup> *Loc. cit.*

<sup>6</sup> Lihat: M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, (Bandung: Alumni, 1981), h. 72-103.

perwakilan rakyat yang disebut parlemen,” “yang dianggap sebagai representasi mutlak warga negara dalam rangka ikut serta menentukan jalannya pemerintahan.”<sup>7</sup>

Kedaulatan (*souvereiniteit* atau *sovereignty*) adalah konsep tentang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Siapakah yang memegang kekuasaan tertinggi, dan membuat keputusan akhir dalam kegiatan kenegaraan. Kekuasaan tertinggi atau kedaulatan berada di tangan rakyat atau kedaulatan rakyat (demokrasi). Gagasan kedaulatan rakyat (demokrasi) dapat diselenggarakan secara langsung atau tidak langsung. Negara Yunani kuno merupakan contoh negara yang mempraktikkan demokrasi langsung dengan konsep “negara kota (*city state*)”. Hal tersebut dimungkinkan mengingat wilayah negara Yunani kuno tidak terlalu luas dan jumlah penduduknya tidak terlalu banyak. Pada negara modern yang wilayahnya luas dan jumlah penduduknya banyak, demokrasi langsung tidak dapat dipraktikkan. Oleh karena itu kemudian diciptakan mekanisme demokrasi tidak langsung melalui lembaga perwakilan rakyat (parlemen).

Lembaga perwakilan rakyat (parlemen) merupakan representasi mutlak rakyat (warga negara) dalam rangka ikut serta menentukan jalannya pemerintahan. Dengan demikian keputusan parlemen adalah keputusan rakyat yang berdaulat. Oleh karena itu undang-undang yang merupakan produk parlemen tidak dapat diganggu gugat. Sebagai contoh adalah supremasi parlemen yang berlaku di Indonesia sejak tanggal 18 Agustus 1945 hingga tahun 2001 berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD NI 1945.

Lembaga perwakilan rakyat adalah lembaga *legislative* (legislatif) atau *legislature* yang berwenang membuat undang-undang, yang biasa disebut dengan parlemen (*parliament*). Sebutan untuk lembaga perwakilan rakyat di setiap negara berbeda. Selain istilah *legislative* (legislatif) atau *legislature*, ada negara yang mempergunakan istilah *assembly* yang mengutamakan unsur “berkumpul” (untuk membicarakan masalah-masalah publik), *Parliament* yang mengutamakan unsur “bicara” (*parler*) dan merundingkan,

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), h. 143-208.

dan *People's Representatives Body* atau Dewan Perwakilan Rakyat yang mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya.<sup>8</sup> Meskipun mempergunakan istilah yang berbeda namun jelas bahwa lembaga perwakilan rakyat adalah representasi dari warga negara dalam rangka ikut serta menentukan jalannya pemerintahan. Namun demikian, menurut A.F. Pollard, "*representation was nor the off spring of democratic theory but an incident of the feudal system.*"

Oleh Sri Soemantri, pemerintahan yang berdasarkan sistem perwakilan dinamakan *representative government*.<sup>10</sup> Menurut *International Commission of Jurist*, *representative government* adalah "*a government deriving its power and authority from the people which power and authority are exercised through representative freely chosen and responsible to them*".<sup>11</sup> Definisi tersebut diberikan pada Konferensi *International Commission of Jurist* yang diselenggarakan di Bangkok pada tahun 1965.

Dengan menggunakan pendapat C.F. Strong sebagai acuan, Sri Soemantri berpendapat bahwa hakikat kekuasaan legislatif penting untuk dipersoalkan karena di dalam negara modern, lembaga legislatif merupakan satu mesin yang mempunyai arti apalagi bila dihubungkan dengan asas demokrasi. Sebagai lembaga yang tugasnya menetapkan hukum tertulis, lembaga legislatif memberi garis pedoman yang harus dilaksanakan oleh lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif.<sup>12</sup>

Secara historis keberadaan dan perkembangan konsep dasar lembaga perwakilan (parlemen) bisa ditelusuri pada zaman Yunani. Pada saat itu ada sebuah lembaga yang diberi nama *Vouli Ton Pentakosion* (Badan Limaratus). Lembaga yang menyerupai lembaga eksekutif ini bertugas membuat keputusan yang akan diberlakukan pada seluruh penduduk Yunani. Agar dapat diberlakukan, keputusan tersebut harus mendapat

---

<sup>8</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi: Cetakan Pertama, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), h. 295-365.

<sup>9</sup> A.F. Pollard, sebagaimana dikutip Bintang R. Saragih, *Sistim Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Perintis Press, 1985), h. 98-162.

<sup>10</sup> Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Alumni, 1989), h. 12.

<sup>11</sup> *Loc.cit.*

<sup>12</sup> Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1984), h. 69-75.

persetujuan lebih dahulu dari *Ekklesia* (Dewan Polis). Hal ini dilakukan agar sesuai dengan kehendak rakyat. Setelah mendapat persetujuan dari lembaga negara ini maka keputusan tersebut dikeluarkan dalam bentuk hukum. Anggota *Ekklesia* (Dewan Polis) adalah beberapa orang warga Kota Athena yang dapat dianggap sebagai sekelompok orang yang mewakili rakyat Yunani pada saat itu.<sup>13</sup>

Selanjutnya konsepsi perwakilan berkembang di Kerajaan Romawi. Pada Abad V SM ada semacam Badan Pertimbangan yang bertugas mempertimbangkan keputusan yang menjadi otoritas Raja yang kemudian berkembang menjadi *Senat* yang merupakan refleksi dari mekanisme perwakilan negara yang terdiri dari para wakil rakyat. Awalnya pertimbangan tersebut bersifat tidak mengikat tapi kemudian mempunyai kekuatan yang bersifat *pressure* sehingga keputusan yang merupakan sebuah kebijakan negara yang menjadi otoritas raja tidak akan dapat dilaksanakan tanpa persetujuan *Senat* sebagai lembaga perwakilan. Di sini terlihat adanya kekuatan suara rakyat dalam mengelola kebijakan negara. Selanjutnya muncul *Comitia Centuarita* yang merupakan sebuah lembaga semi militer yang anggotanya 100 orang. Lembaga yang dapat dianggap sebagai lembaga legislatif ini tugasnya adalah mewakili raja dalam membuat kebijakan negara dalam bentuk sebuah peraturan. Raja berkurang kekuasaannya dan cenderung menjadi lambang negara saja. Peraturan yang dibuat oleh *Comitia Centuarita* harus mendapat persetujuan dari *Senat* lebih dahulu. Selanjutnya pada penghujung Abad III SM, semua keputusan setelah melalui saringan dan mekanisme yang bersifat terstruktur dalam lembaga perwakilan yang disebut *Plebeian (Concilium Plebis)*, diberlakukan penuh sebagai hukum di Kerajaan Romawi. Sistem ini kemudian diterapkan di semua wilayah jajahan Kerajaan Romawi termasuk Belanda, yang setelah dimodifikasi kemudian dengan asas konkordansi diberlakukan di Indonesia yang saat itu merupakan wilayah jajahan Belanda.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Lihat: Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 1985), h. 45.

<sup>14</sup> *Loc.cit.*

Pada zaman modern, sejarah perkembangan konsep lembaga perwakilan (parlemen) dimulai di Inggris, ketika kekuasaan negara berada di tangan kaum feodal yang pada awalnya merupakan golongan minoritas tetapi kemudian berkembang menjadi golongan yang berkuasa. Tokoh kaum feodal bersifat turun temurun. Mereka menguasai tanah yang luas di Inggris dan melekat pada keturunannya secara turun temurun. Pada saat itu semua tanah di Inggris merupakan daerah administratif yang menjadi kekuasaan kaum feodal, yang bergelar *lord*, yang menjadi semacam raja kecil di daerahnya. Gelar *lord* menunjukkan bahwa mereka adalah kepercayaan raja (*king*). Tanah yang dikuasai oleh para *lord* diserahkan kepada rakyat untuk digarap dan penggarap tanah mendapat imbalan tertentu. Pada mulanya apabila raja (*king*) menginginkan tambahan pajak dan tentara, raja (*king*) mendatangi para *lords* dan menjelaskan keinginannya. Kemudian berubah menjadi raja (*king*) memanggil para *lords* ketika raja (*king*) memerlukan sesuatu. Setelah melalui proses panjang, raja (*king*) membentuk suatu wadah sebagai tempat berkumpul para *lord* dan para pendeta yang juga mempunyai posisi strategis dalam struktur ketatanegaran dan kehidupan rakyat Inggris. Wadah tersebut adalah suatu lembaga yang merupakan tempat raja (*king*) minta pendapat berkaitan dengan pemungutan pajak, hubungan raja (*king*) dengan rakyat, dan masalah-masalah lain. Lembaga tersebut berubah menjadi lembaga yang permanen yang dinamakan *Curia Regis*, yang kemudian dinamakan *House of Lords*. Ketika raja (*king*) ingin membatasi kekuasaan *Curia Regis* yang semakin besar, timbul konflik antara raja (*king*) dengan para *lords* yang mendapat dukungan dari rakyat dan kelas menengah (*bourgeois*). akhirnya raja (*king*) mengalah, dan hak-haknya dibatasi. Rakyat dan kelas menengah kemudian minta pada *House of Lords* supaya wakil mereka dimintai pendapat ketika *House of Lords* membahas masalah pajak atau anggaran belanja. Kemudian rakyat dan kelas menengah yang ingin aspirasinya diperhatikan membuat wadah yang dinamakan *Magnum Consilium*, yang karena terdiri dari orang kebanyakan maka disebut *House of Commons*. *House of Lords* dan *House of Commons* kemudian dianggap sebagai suatu

lembaga perwakilan (*Parliament of the United Kingdom*), yang merupakan parlemen tertua di dunia. Anggota *House of Lords* sifatnya permanen tetapi wakil rakyat dan kelas menengah yang duduk di *House of Commons* dipilih oleh rakyat di daerah masing-masing.<sup>15</sup>

## B. Model Lembaga Perwakilan Rakyat

Secara teoretis dikenal dua model lembaga perwakilan rakyat, yaitu: (1) model lembaga perwakilan rakyat satu kamar (*unicameral*) yang hanya ada satu kamar di lembaga legislatif; dan (2) model lembaga perwakilan rakyat dua kamar (*bicameral*) yang ada dua kamar di lembaga legislatif, berupa majelis tinggi (*upper house*) dan majelis rendah (*lower house*).<sup>16</sup>

Lembaga perwakilan rakyat satu kamar (*unicameral*) mempergunakan asas representasi atau perwakilan politik, yang anggota-anggotanya mewakili rakyat melalui partai politik, dan dipilih melalui pemilihan umum. Keanggotaan majelis tinggi (*upper house*) bisa karena turun temurun atau berdasarkan keturunan (hanya terjadi di Inggris), ditunjuk berdasarkan jasanya kepada masyarakat atau kepada partai yang sedang berkuasa (Inggris dan Kanada), dan dipilih (Amerika Serikat, India, Filipina). Keanggotaan majelis tinggi (*upper house*) yang didasarkan pada penunjukan ini menimbulkan kritikan bahwa keberadaan majelis tinggi (*upper house*) tidak demokratis.

Adanya dua kamar dalam lembaga perwakilan rakyat yang mempergunakan sistem dua kamar (*bicameral*) juga menuai kritik yang mengatakan, adanya dua majelis akan menghambat kelancaran pembahasan perundang-undangan, dan dapat menimbulkan persaingan antara kedua majelis. Untuk menghindarkan terjadinya hal tersebut, biasanya Majelis Tinggi (*Upper House*) diberi bobot wewenang yang kurang dari Majelis Rendah (*Lower House*), dengan perkataan lain wewenang Majelis Rendah (*Lower House*) lebih besar daripada wewenang Majelis Tinggi (*Upper House*). Sebagai perkecualian adalah di Amerika Serikat di mana majelis

<sup>15</sup> Bintan R. Saragih, *op. cit.*, h. 98-162.

<sup>16</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel and Russel, 1973), p. 298.

tinggi (*senate*) mempunyai kekuasaan yang lebih besar daripada Majelis Rendah (*House of Representatives*).<sup>17</sup>

Sistem satu kamar (*unicameral*) dianggap mencerminkan mayoritas dari kehendak rakyat karena biasanya dipilih secara langsung oleh rakyat, dan prinsip mayoritas ini dianggap sesuai dengan konsep demokrasi.<sup>18</sup> Menurut Djuana Sulwan, pembentukan lembaga perwakilan rakyat satu kamar (*unicameral*) didasarkan pada argumentasi bahwa kedaulatan negara tidak akan terbagi-bagi, sistem perwakilan satu kamar menunjukkan kesederhanaan, adanya tanggung jawab yang dipusatkan di satu badan dan tidak terpecah-pecah, dan menunjukkan adanya perwakilan yang langsung dari pemilih.<sup>19</sup> Sementara itu Dahlan Thaib berpendapat bahwa sistem unikameral akan lebih cepat meloloskan undang-undang karena hanya ada satu kamar.<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie setelah membandingkan konstitusi beberapa negara di Asia menyimpulkan bahwa "... majelis legislatif dalam sistem unikameral itu terpusat pada suatu badan legislatif tertinggi dalam struktur negara ...".<sup>21</sup>

Sementara itu para pendukung sistem dua kamar (*bicameral*) berpendapat, kekuasaan satu majelis harus dibatasi karena: (1) memberi peluang untuk menyalahgunakan wewenang; (2) anggota-anggotanya mudah dipengaruhi oleh fluktuasi situasi politik karena dipilih langsung oleh rakyat, dan keberadaan senat sedikit banyak dapat menetralisasi kecenderungan tersebut melalui pembahasan tambahan yang lebih moderat; dan; (3) sistem dua majelis (*bicameral*) memberi kesempatan kepada provinsi atau negara bagian untuk memajukan kepentingan-kepentingannya.<sup>22</sup>

Model lembaga perwakilan rakyat satu kamar (*unicameral*) pada umumnya dipraktikkan di negara bersusunan kesatuan atau negara

---

<sup>17</sup> Miriam Budiardjo, *op. cit.*, h. 295-365.

<sup>18</sup> Miriam Budiardjo, *loc. cit.*

<sup>19</sup> Djuana Sulwan, *Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Proklamasi, 1976), h. 43.

<sup>20</sup> Dahlan Thaib, "Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945", Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2002, h. 9.

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Parlemen dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 1996), h. 36.

<sup>22</sup> Lihat: Miriam Budiardjo, *op. cit.*, h. 295-365.

kesatuan (*unitary state*). Negara kesatuan (*unitary state*) yaitu, “*A State that is not made up of territorial divisions that are states themselves.*”<sup>23</sup> Sementara model lembaga perwakilan rakyat dua kamar (*bicameral*) pada umumnya dipraktikkan di negara federal (*federal state*). Negara federal (*federal state*) adalah “*A composite state in which the sovereignty of the entire state is divided between the central or federal government and the local governments of the several constituent states;*” atau, “*A union of states in which the control of the external relations of all the member state has been surrendered to a central government so that the only state exists for international purposes is the one formed by the union.*”<sup>24</sup> Namun demikian ada pula negara kesatuan yang mempraktikkan lembaga perwakilan rakyat dua kamar (*bicameral*).

Mengenai struktur parlemen bikameral, berdasarkan kekuasaan kamar pertama dan kedua, serta cara pemilihannya, menurut Arend Lijphart ada lima model parlemen bikameral yaitu: (1) *Strong bicameralism: symmetrical and incongruent chambers*; (2) *Medium-strength bicameralism: symmetrical and congruent chambers*; (3) *Medium-strength bicameralism: asymmetrical and incongruent chambers*; (4) *Between medium-strength and weak-bicameralism*; dan (5) *Weak bicameralism: asymmetrical and congruent chambers*. Dari pendapat Arend Lijphart tersebut dapat diketahui adanya dua klasifikasi, yaitu: (1) berdasarkan perbandingan kekuasaan yang dimiliki kamar pertama dan kamar kedua: *symmetrical* dan *asymmetrical*; dan (2) berdasarkan cara pemilihan yang memengaruhi komposisi perwakilan kamar pertama dan kamar kedua: *congruent* dan *incongruent*. Apabila kedua kamar dalam parlemen memiliki kekuasaan yang sama, atau apabila kekuasaannya berbeda tapi perbedaan itu sifatnya hanya moderat maka disebut *symmetrical*. Sebaliknya, apabila kedua kamar dalam parlemen memiliki kekuasaan yang sangat tidak sebanding, disebut *asymmetrical*. Sementara itu, dalam hal kedua kamar dipilih dengan komposisi keterwakilan yang sama bagi seluruh warga negara sehingga kamar kedua dan kamar pertama cenderung menunjukkan warna yang sama maka disebut *congruent*. Sebaliknya apabila kamar kedua dipilih dengan cara yang menghasilkan

---

<sup>23</sup> Bryan A. Garner (*Editor in Chief*), *Black's Law Dictionary, Ninth Edition*, (St. Paul, MN: Thomson Reuters, 2004), p. 1538.

<sup>24</sup> *Loc. cit.*

komposisi keterwakilan yang tidak sederajat dengan kamar pertama (misalnya dengan memberikan perwakilan pada golongan minoritas) maka disebut *incongruent*.<sup>25</sup>

Menurut Lord Bryce, kamar kedua (*second chamber*) mempunyai empat fungsi, yaitu: (1) *revision of legislation*; (2) *initiation of non-controversial bills*; (3) *delaying legislation of fundamental constitutional importance so as "to enable the opinion of the nation to be adequately expressed upon it;"* dan (*public debate*).<sup>26</sup> Dengan adanya kamar kedua (*second chamber*) ini, monopoli proses legislasi dalam satu kamar dapat dihindari. Selain itu dengan lembaga legislatif sistem dua kamar dapat dicegah pengesahan undang-undang yang cacat atau ceroboh.<sup>27</sup>

Berbeda dengan Arendt Lijphart yang menyebutkan lima model bikameral berdasarkan kekuasaan kamar pertama dan kedua, serta cara pemilihannya, Giovanni Sartori membagi model bikameral dengan melihat hubungan antarkamar, dan komposisi keanggotaan kedua kamar dalam lembaga perwakilan. Berdasarkan hubungan antarkamar, menurut Giovanni Sartori, ada tiga model bikameral, yaitu: (1) sistem bikameral yang lemah (*asymmetric bicameralism/weak bicameralism/soft bicameralism*) yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan daripada kamar lainnya; (2) sistem bikameral yang simetris atau relatif sama kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu apabila kedua kamar mempunyai kekuatan yang sama kuat; dan (3) *perfect bicameralism* yaitu apabila kedua kamar mempunyai kekuatan yang seimbang. Selain itu berdasarkan komposisi keanggotaan kedua kamar, menurut Giovanni Sartori ada tiga jenis bikameral yaitu: (1) *similar bicameralism* (bikameral yang unsurnya sama); (2) *likely bicameralism* (bikameral yang unsurnya

<sup>25</sup> Arend Lijphart, *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, (New Heaven and London: Yale University Press, 1999), sebagaimana dikutip Janedjri M. Gaffar, "Mengoptimalkan Peran Dewan Perwakilan Daerah", dalam Rofiqul-Umam Achmad dkk. (Editor), *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer: Pemikiran Prof. Dr. Jimly Asshiddiqe, S.H. dan Para Pakar Hukum*, Cetakan Pertama, (Jakarta: The Biography Institute, 2007), h. 229-244.

<sup>26</sup> Lord Bryce sebagaimana dikutip Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2005), h. 14-15.

<sup>27</sup> Dahlan Thaib, *op. cit.*, h. 9.

agak berbeda); dan (3) *differentiated bicameralism* (bikameral yang unsurnya sangat berbeda).<sup>28</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, secara umum dikenal tiga prinsip perwakilan, yaitu: (1) representasi/perwakilan politik (*political representation*) yaitu perwakilan melalui prosedur partai politik; (2) representasi/perwakilan daerah/teritorial (*territorial representation*); dan (3) representasi/perwakilan fungsional (*functional representation*). Di negara-negara yang beranggapan bahwa mekanisme perwakilan politik tidak sempurna, digunakan sistem *double check* dengan maksud agar aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat tersalurkan semua.<sup>29</sup> Dengan sistem *double check* diciptakan struktur parlemen bikameral (dua kamar) yaitu parlemen yang terdiri dari perwakilan politik dan perwakilan fungsional sekaligus atau parlemen yang terdiri dari perwakilan politik dan perwakilan daerah sekaligus.

Sementara itu Frank Feulner berpendapat, munculnya lembaga perwakilan dua kamar dimaksudkan supaya tidak ada satu lembaga negara pun yang mendominasi lembaga negara yang lainnya, dan dengan demikian semua keputusan diambil secara bersama-sama dalam sebuah proses yang setiap orang mempunyai hak untuk ikut berpartisipasi.<sup>30</sup>

Contoh negara yang menggunakan struktur parlemen bikameral adalah Amerika Serikat, Inggris, dan Belanda. Parlemen Amerika Serikat (*The Congress of the United States of America*) terdiri dari perwakilan politik (*The House of Representatives*, yang sering disingkat sebagai *House*), dan perwakilan teritorial (*The Senate*). Sesuai dengan ketentuan *Article I Section 1 The Constitution of the United States* yang berbunyi, “*All Legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives*,” semua kekuasaan legislatif berada di tangan *Congress* yang terdiri dari *Senate* (Majelis Tinggi atau *Upper House*), dan *House of Representatives* (Majelis Rendah atau *Lower*

<sup>28</sup> Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, (New York: New York University Press, 1997), p. 184-186.

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), h. 143-208.

<sup>30</sup> Frank Feulner, “Menguatkan Demokrasi Perwakilan di Indonesia: Tinjauan Kritis Terhadap Dewan Perwakilan Daerah”, *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi III, Maret 2005, h. 25.

*House*). Dengan demikian *Congress* adalah gabungan (*joint session*) antara *Senate* yang merupakan perwakilan teritorial, dan *House of Representatives* yang merupakan perwakilan politik. Anggota *Senate* dan *House* dipilih melalui pemilihan umum.

Negara Inggris (Britania Raya/*Great Britain*) yang juga mempraktikkan sistem bikameral, parlemennya (*Parliament of the United Kingdom*) yang merupakan parlemen tertua di dunia terdiri dari Majelis Tinggi (*Upper House*) yaitu *House of Lords* yang merupakan perwakilan fungsional (yaitu kelompok tuan tanah dan para bangsawan Inggris), dan Majelis Rendah (*Lower House*) yaitu *House of Commons* yang merupakan perwakilan politik.

Belanda juga menerapkan sistem bikameral karena parlemennya (*Staten Generaal* atau *States General*) terdiri dari *Eerste Kamer* yang merupakan Majelis Tinggi (*Upper House*) dan *Tweede Kamer* (*Lower House*) yang merupakan Majelis Rendah. Hal tersebut dapat diketahui dari bunyi *Article 51 Section 1 The Constitution of the Kingdom of the Netherland 2008* yang menyatakan, "*The States General shall consist of a Lower House (Tweede Kamer) and an Upper House (Eerste Kamer).*"

### **C. Fungsi Lembaga Perwakilan Rakyat**

Menurut Bintang R. Saragih, lembaga perwakilan rakyat (parlemen) mempunyai tiga fungsi yaitu: (a) Fungsi perundang-undangan (membentuk undang-undang biasa seperti undang-undang pemilu, undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, serta meratifikasi perjanjian-perjanjian dengan luar negeri); (b) Fungsi pengawasan (yaitu fungsi yang dijalankan oleh lembaga perwakilan rakyat untuk mengawasi eksekutif agar berfungsi menurut undang-undang yang dibuat oleh lembaga perwakilan rakyat); dan (c) Fungsi atau peranan edukatif yaitu melakukan pendidikan politik (melalui pembahasan-pembahasan yang dilakukan di lembaga perwakilan rakyat, atau yang dimuat atau diulas di media massa, rakyat mengikuti persoalan yang menyangkut kepentingan umum dan menilai menurut kemampuan masing-masing, secara tidak

langsung rakyat dididik menjadi warga negara yang sadar akan hak dan kewajibannya).<sup>31</sup>

Sejalan dengan pendapat Bintan Saragih sebagaimana diuraikan di atas, Miriam Budiardjo juga berpendapat bahwa lembaga perwakilan rakyat memiliki beberapa fungsi. Fungsi-fungsi lembaga perwakilan rakyat yang paling penting adalah:<sup>32</sup>

1. Fungsi Legislasi (menentukan kebijakan atau *policy*, dan membuat undang-undang)

Secara teoretik, fungsi atau tugas utama lembaga perwakilan rakyat terletak di bidang perundang-undangan. Untuk itu maka lembaga perwakilan rakyat diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, terutama di bidang *budget* atau anggaran. Namun fungsi perundang-undangan tersebut saat ini telah bergeser ke badan eksekutif. Khusus di bidang keuangan, pengaruh badan legislatif lebih besar daripada di bidang legislasi umum, karena di bidang keuangan badan legislatif mempunyai hak untuk mengamandemen rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan oleh badan eksekutif. Badan legislatiflah yang pada akhirnya akan menentukan berapa dan dengan cara bagaimana uang rakyat akan dipergunakan.

2. Fungsi Kontrol

Dengan fungsi kontrol, badan legislatif mengontrol badan eksekutif yaitu menjaga agar semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan (*scrutiny, oversight*). Seiring dengan semakin berkurangnya peranan badan legislatif dalam pembentukan undang-undang maka peranan badan legislatif dalam bidang pengawasan atau kontrol menjadi menonjol. Pengawasan atau kontrol dilakukan melalui sidang-sidang panitia-panitia yang dibentuk oleh badan legislatif, dan melalui hak-hak yang dimiliki

<sup>31</sup> Bintan R. Saragih, *op. cit.*, h. 98-162.

<sup>32</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), h. 295-365.

oleh badan legislatif (yaitu hak bertanya, hak interpelasi, hak angket, dan hak mosi).

### 3. Fungsi Edukatif

Fungsi edukatif (yaitu memberikan pendidikan politik pada rakyat melalui berita-berita di media massa yang memuat pembahasan-pembahasan yang dilakukan, dan dengan demikian rakyat dididik menjadi warga negara yang sadar dan bertanggung jawab), dan fungsi rekrutmen politik.

Menurut Jimly Asshiddiqie, ada tiga macam pengaturan negara, yaitu: (1) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara; (2) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan (3) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Ketiga pengaturan tersebut hanya dapat dilakukan dengan persetujuan dari warga negara sendiri dengan perantaraan wakil-wakil mereka yang ada di lembaga perwakilan rakyat (parlemen). Dengan demikian cabang kekuasaan yang berhak melakukan pengaturan semacam itu adalah cabang kekuasaan legislatif yang dijalankan oleh lembaga perwakilan rakyat (parlemen). Berkaitan dengan hal tersebut maka lembaga perwakilan rakyat (parlemen) mempunyai tiga fungsi, yaitu:<sup>33</sup>

#### 1. Fungsi Pengaturan atau Legislasi (*Regelende Functie*)

Fungsi pengaturan (legislasi) adalah fungsi yang berkaitan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara berupa norma hukum yang mengikat dan membatasi. Kewenangan utama ini hanya dapat dilakukan apabila rakyat menyetujui untuk diikat dengan atau oleh norma hukum tersebut. Di dalam fungsi legislasi terdapat empat kegiatan, yaitu: (a) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*); (b) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*); (c) Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); dan (d) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional

---

<sup>33</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok ...., op. cit.*, h. 143-208.

dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding document*).

## 2. Fungsi Pengawasan (Kontrol)

Menurut Ismail Suny, lembaga perwakilan rakyat diberi kewenangan untuk melakukan tiga macam pengawasan (kontrol) yaitu: (a) pengawasan (kontrol) terhadap pemerintah (*control of executive*); (b) pengawasan (kontrol) terhadap pengeluaran (*control of expenditure*); dan (c) pengawasan (kontrol) atas pemungutan pajak (*control of taxation*).<sup>34</sup> Hal itu disebabkan setiap kegiatan yang dilakukan oleh negara dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, membebani harta atau kekayaan warga negara. Selain itu, negara juga mengatur pendapatan dan pengeluaran negara. Ketiga hal tersebut harus diawasi (dikontrol) oleh warga negara. Pengawasan (kontrol) terhadap negara tersebut dilakukan melalui wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat.

Mengenai fungsi pengawasan ini menurut Jimly Asshiddiqie, ada enam pengawasan (kontrol) yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat (parlemen), yaitu: (a) Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*); (b) Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*); (c) Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*); (d) Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*); (e) Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*); dan (f) Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*).<sup>35</sup>

## 3. Fungsi Perwakilan (Representasi)

Fungsi Perwakilan adalah fungsi parlemen yang paling pokok. Dalam kaitannya dengan fungsi perwakilan harus dibedakan antara *representation in presence* yang berarti bahwa

<sup>34</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1986), h. 45.

<sup>35</sup> Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, h. 162-165.

keterwakilan sudah dianggap ada apabila wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di lembaga perwakilan secara fisik dan resmi, dan *representation in ideas* yang berarti bahwa keterwakilan rakyat dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan dan aspirasi rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan.

#### **D. Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia**

##### **1. Sejarah Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat**

Dalam sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, Moh. Yamin menyampaikan rumusan tentang lembaga perwakilan dalam Rancangan Undang-Undang Dasar yang telah dihasilkan oleh Panitia Perumus Undang-Undang Dasar. Dalam paparannya Moh. Yamin menyampaikan sebagai berikut:

Majelis Permusyawaratan seluruh rakyatlah yang akan mengubah atau mengganti atau membuat Undang-Undang Dasar baru untuk negara kita. Tetapi sebelum permusyawaratan untuk seluruh Indonesia ini berlaku, perlulah kita bentuk Dewan Perwakilan, yaitu menurut susunan baru yang kita langsung dengan cara sederhana sekali. Segala anggota Dewan Perwakilan Rakyat duduk menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Setelah dilakukan pembahasan oleh BPUPKI akhirnya dalam UUD 1945 yang disahkan oleh BPUPKI pada 18 Agustus 1945, ketentuan mengenai DPR diatur dalam Bab VII Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22. Selengkapnya bunyi pasal-pasal tersebut adalah sebagai berikut:

#### **Bab VII**

#### **DEWAN PERWAKILAN RAKYAT**

#### **Pasal 19**

- (1) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang.

- (2) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Pasal 20

- (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Pasal 21

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang.
- (2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Pasal 22

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pada Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 ditentukan, “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.” Komite Nasional (yang diberi nama Komite Nasional Indonesia Pusat/KNIP) dibentuk oleh PPKI pada 22 Agustus 1945, dan dilantik oleh Presiden Soekarno pada 29 Agustus 1945.<sup>36</sup> Dengan Maklumat Wakil Presiden Nomor X yang

<sup>36</sup> Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma dan Nannie Hudawatie (Tim Penyunting), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*. (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995), h. 38 dan 48.

ditetapkan dalam Rapat KNIP tanggal 16 Oktober 1945, KNIP yang semula berfungsi membantu presiden ditingkatkan fungsinya menjadi lembaga legislatif pengganti MPR dan DPR (parlemen) yang mempunyai wewenang menetapkan garis-garis besar haluan negara, dan bersama-sama dengan presiden menjalankan wewenang sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945. Selengkapnya bunyi Maklumat Wakil Presiden Nomor X tersebut adalah sebagai berikut:

Bahwa Komite Nasional, sebelum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang anggotanya dipilih di antara mereka serta bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat.

Setelah terbentuknya Negara RIS, berdasarkan Konstitusi RIS 1949, lembaga perwakilan menganut sistem bikameral karena terdiri dari DPR yang merupakan perwakilan politik, dan senat yang merupakan perwakilan daerah. Jumlah anggota DPR RIS adalah 150 orang yang mewakili seluruh rakyat Indonesia, dan DPR RIS yang pertama penunjukannya dilakukan oleh masing-masing negara bagian (Pasal 98 *jo.* Pasal 109 dan Pasal 110). Namun dalam Pasal 111 ditentukan bahwa dalam waktu satu tahun setelah Konstitusi RIS 1949 mulai berlaku, pemerintah ditugasi menyelenggarakan pemilihan umum secara bebas dan rahasia untuk memilih anggota DPR RIS. Selain menjalankan kekuasaan perundang-undangan federal bersama-sama dengan pemerintah dan senat, DPR juga mempunyai kewenangan untuk mengontrol pemerintah (Pasal 120, Pasal 121, dan 127). DPR RIS disahkan pada 28 Februari 1950. Enam bulan setelah itu tepatnya pada 17 Agustus 1950, Negara RIS kembali menjadi negara kesatuan. Dalam waktu enam bulan tersebut DPR RIS menghasilkan tujuh undang-undang.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> B.N. Marbun, sebagaimana dikutip Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses,*

Setelah kembali pada bentuk NKRI, konstitusi yang berlaku adalah UUDS 1950. Menurut Pasal 56 UUDS 1950, DPR terdiri dari sejumlah anggota yang besarnya ditetapkan berdasar atas perhitungan setiap 300.000 jiwa penduduk WNI mempunyai seorang wakil. Namun dalam Pasal 77 ditentukan bahwa untuk pertama kali, DPR terdiri dari Ketua, Wakil Ketua dan Anggota-anggota DPR RIS; Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota-anggota Badan Pekerja Komite Nasional Pusat; serta Ketua, Wakil Ketua dan Anggota-anggota Dewan Pertimbangan Agung. Dalam Pasal 89 ditentukan bahwa DPR bersama-sama dengan pemerintah melakukan kekuasaan perundang-undangan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 57 yang menentukan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum, terbit Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum. Berdasarkan undang-undang ini, pada 29 September 1955 diselenggarakan Pemilihan Umum 1955.

Setelah terbit Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945, terbit Penpres Nomor 1 Tahun 1959 tentang Dewan Perwakilan Rakyat, yang menetapkan bahwa DPR hasil Pemilihan Umum 1955 tetap menjalankan tugasnya sesuai dengan UUD 1945. Akibat hubungan yang tidak harmonis dengan Presiden yang berpuncak pada penolakan DPR atas Rancangan Anggaran Keuangan Negara yang diajukan oleh pemerintah, dengan Penpres Nomor 3 Tahun 1960 tertanggal 5 Maret 1960 tentang Pembaharuan Susunan Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden menghentikan pelaksanaan tugas dan pekerjaan anggota-anggota DPR. Selanjutnya dengan Penpres Nomor 4 Tahun 1960 tertanggal 24 Juni 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, DPR hasil Pemilu 1955 diganti dengan DPRGR yang anggotanya terdiri atas wakil-wakil golongan politik, wakil-wakil golongan karya, dan 1 orang wakil dari Irian Barat dengan syarat yang bersangkutan menerima UUD 1945, sosialisme ala Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi

---

*dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), h. 41.

Terpimpin, dan kepribadian sendiri serta bersedia melaksanakan Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959. Selain itu juga terbit Penpres Nomor 28 Tahun 1960 tertanggal 29 Desember 1960 tentang Peraturan Tata Tertib DPRGR.

Setelah peristiwa G30S/PKI, semua lembaga negara dibersihkan dari unsur PKI. Menurut A.H. Nasution, pada 9 Februari 1966 DPR menerima surat dari Presiden Soekarno, yang berisi 414 anggota DPR dan kurang lebih 300 orang di antaranya adalah orang baru, terutama dari golongan karya yang kemudian membentuk Fraksi Karya Pembangunan.<sup>38</sup>

Pada Sidang Umum MPRS Ke IV Tahun 1966, tanggal 5 Juli 1966, MPRS menetapkan Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966 yang memerintahkan agar pemilihan umum diselenggarakan paling lambat tanggal 5 Juli 1968, serta memerintahkan agar undang-undang pemilihan umum dan undang-undang susunan MPR, DPR dan DPRD sudah diundangkan paling lambat 6 (enam) bulan setelah tanggal penetapan Ketetapan MPRS ini. Karena pemerintah belum berhasil membuat undang-undang yang diperintahkan dalam waktu yang ditentukan tersebut, maka dalam Sidang Umum ke V MPRS Tahun 1968, MPRS mengubah Ketetapan MPRS tersebut di atas dengan Ketetapan MPRS Nomor XLII/MPRS/1968 yang mengamankan pelaksanaan pemilihan umum selambat-lambatnya pada 5 Juli 1971.

Setelah terbit Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, pada tanggal 5 Juli 1971 dilaksanakan pemilihan umum pertama pada masa Orde Baru. Susunan dan kedudukan Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan

---

<sup>38</sup> A.H. Nasution, *Bisikan Nurani Seorang Jenderal*, (Jakarta: Seruling Mas, 1967) sebagaimana dikutip Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *ibid.*, h. 44.

Perwakilan Rakyat Daerah. Menurut Pasal 10 ayat (1) - (4) undang-undang ini, DPR terdiri atas wakil-wakil dari organisasi peserta pemilihan umum, dan golongan karya ABRI. Pengisian anggota DPR dilakukan dengan cara pemilihan umum dan pengangkatan. Jumlah anggota DPR 500 orang yang terdiri atas 400 orang yang dipilih dalam pemilihan umum, dan 100 orang diangkat. Anggota yang diangkat sebanyak 100 orang ini diambil dari golongan karya ABRI dan ditetapkan oleh presiden atas usul Panglima Angkatan Bersenjata. Sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan presiden, dan DPR hanya memberikan persetujuan. Dengan demikian, DPR hanya merupakan *colegislator*.

Sejak mulai berkuasa hingga tahun 1998, selain Pemilihan Umum 1971, Pemerintah Orde juga berhasil menyelenggarakan Pemilihan Umum 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Semua pemilihan umum tersebut diselenggarakan dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 yang mengalami beberapa kali perubahan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985. Susunan keanggotaan dan kedudukan badan permusyawaratan/perwakilan hasil semua pemilihan tersebut ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD yang telah mengalami beberapa kali perubahan, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985. Menurut Pasal 10 undang-undang ini, DPR terdiri dari anggota- anggota Golongan Politik dan Golongan Karya. Pengisian keanggotaan DPR dilakukan dengan cara pemilihan umum dan pengangkatan. Jumlah anggota DPR ditetapkan sebanyak 460 orang, terdiri atas 360 orang dipilih dalam pemilihan umum dan 100 orang diangkat. Anggota DPR yang diangkat dalam tersebut terdiri dari Golongan Karya Angkatan Bersenjata yang pengangkatannya ditetapkan atas usul Menteri Pertahanan dan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata dan diresmikan dengan Keputusan Presiden, dan Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata diangkat oleh presiden, baik atas usul

organisasi yang bersangkutan maupun atas prakarsa presiden. Jumlah anggota Golongan Karya ABRI dan Golongan Karya bukan ABRI tersebut ditetapkan oleh presiden.

Setelah Presiden Soeharto menyatakan mundur dari jabatannya, dan Wakil Presiden BJ Habibie menggantikan sebagai presiden, MPR menyelenggarakan Sidang Istimewa Tahun 1998. Salah satu ketetapan yang dihasilkan adalah Ketetapan MPR Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. Berdasarkan ketetapan MPR ini terbit Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pemilihan Umum, yang menjadi dasar diselenggarakannya Pemilihan Umum 1999 pada 7 Juni 1999. Menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, pengisian anggota DPR pada era Reformasi dilakukan berdasarkan pemilihan umum dan pengangkatan. Jumlah anggota DPR adalah 500 orang yang terdiri atas 462 orang anggota partai politik hasil pemilihan umum, dan 38 orang anggota ABRI yang diangkat. Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU Susduk MPR, DPR, dan DPRD Tahun 2003), dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3 Tahun 2009) ditentukan bahwa pengisian anggota DPR dilakukan melalui pemilihan umum. Jumlah anggota DPR menurut UU Susduk MPR, DPR, DPR, dan DPRD Tahun 2003 adalah 550 orang, dan jumlah anggota DPR menurut UU MD3 Tahun 2009 adalah 560. Penambahan jumlah anggota DPR untuk menyesuaikan dengan jumlah penduduk Indonesia yang dari waktu ke waktu bertambah.

Sejalan dengan dilakukannya Perubahan UUD 1945 sejak tahun 1999-2002 sebanyak empat tahap, terjadi pula sejumlah perubahan

pada pasal-pasal yang mengatur DPR. Perubahan yang paling mendasar adalah bahwa DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 ayat (1)), dan anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum (Pasal 19 ayat (1)). Dengan demikian DPR adalah legislator, dan tidak ada lagi anggota DPR yang diangkat.

Pada tahun 2014 terbit Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (selanjutnya disebut UU MD3), yang mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999. Dalam perjalanan waktu undang-undang tersebut mengalami tiga kali perubahan melalui undang-undang sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD;
  - b. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD; dan
  - c. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
2. Susunan, Kedudukan, dan Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat

Mengenai susunan DPR, sejalan dengan ketentuan Pasal 19 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa susunan DPR diatur dengan undang-undang, dalam Pasal 67 UU MD3 Tahun 2014 dinyatakan bahwa DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Selain itu, dalam Pasal 68 UU MD3 Tahun 2014 ditentukan bahwa DPR adalah lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

Selanjutnya dalam Pasal 76 UU MD3 Tahun 2014 ditentukan bahwa anggota DPR berjumlah 560 (lima ratus enam puluh) orang, keanggotaannya diresmikan dengan keputusan presiden, dengan masa

jabatan 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji, serta berdomisili di ibukota NKRI. Selain itu, dalam Pasal 77 undang-undang yang sama ditentukan bahwa setiap anggota DPR –kecuali pimpinan MPR dan pimpinan DPR– harus menjadi anggota salah satu komisi, dan hanya dapat merangkap sebagai anggota salah satu alat kelengkapan lainnya yang bersifat tetap, kecuali sebagai anggota Badan Musyawarah. Sebelum memangku jabatannya anggota DPR mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam rapat paripurna DPR. Anggota DPR yang berhalangan mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung.

### 3. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat

Fungsi DPR ditentukan dalam Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dan Pasal 69 UU MD3 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat, dan juga untuk mendukung upaya pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Fungsi legislasi sebagaimana tersebut dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh presiden, dan fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN. Hal tersebut diatur dalam Pasal 69 UU MD3 Tahun 2014.

Terkait dengan fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPR sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20a ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dan sejalan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan bahwa DPR memegang kekuasaan legislatif, menurut Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun

1945, setiap RUU dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama, dan apabila RUU tersebut tidak mendapat persetujuan bersama maka RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Menurut Pasal 20 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, setelah RUU mendapat persetujuan bersama maka presiden mengesahkannya menjadi undang-undang. Apabila RUU yang telah mendapat persetujuan bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari sejak RUU tersebut disetujui, maka RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

#### 4. Wewenang dan Tugas Dewan Perwakilan Rakyat

Sesuai dengan sejumlah wewenang DPR yang ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945, dalam Pasal 71 UU MD3 Tahun 2014 ditegaskan bahwa DPR berwenang:

- a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh presiden untuk menjadi undang-undang;
- c. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan presiden;
- d. memperhatikan APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. membahas bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh presiden;
- f. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD 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;
- g. memberikan persetujuan kepada presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
  - h. memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
  - i. memberikan pertimbangan kepada presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
  - j. memberikan pertimbangan kepada presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
  - k. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
  - l. memberikan persetujuan kepada presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial; dan.
  - m. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh presiden; dan
  - (n) memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada presiden untuk diresmikan dengan keputusan presiden.

Selain itu sesuai dengan tiga fungsi yang dimiliki oleh DPR, dalam Pasal 72 UU MD3 Tahun 2014 ditegaskan bahwa DPR bertugas:

- a. menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
- b. menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;
- c. menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah,

- pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- d. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;
  - e. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
  - f. memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
  - g. menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
  - h. melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.

Dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, DPR berhak memanggil pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat secara tertulis untuk hadir dalam rapat DPR; dan setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi panggilan DPR tersebut. Apabila pejabat negara dan/atau pejabat pemerintah tersebut tidak hadir memenuhi panggilan setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, atau hak menyatakan pendapat atau anggota DPR dapat menggunakan hak mengajukan pertanyaan. Selain itu, dalam hal badan hukum dan/atau warga masyarakat tidak hadir setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, DPR berhak melakukan panggilan paksa dengan menggunakan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan apabila panggilan paksa tersebut tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat

disandera paling lama 30 (tiga puluh) hari sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 73 UU MD3 Tahun 2014.

Dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, DPR berhak memberikan rekomendasi kepada pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara, dan setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR tersebut. Kepada setiap pejabat negara atau pejabat pemerintah yang mengabaikan rekomendasi DPR, DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, atau hak anggota DPR mengajukan pertanyaan. Dalam hal pejabat negara atau pejabat pemerintah mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi DPR sebagaimana dimaksud, DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat atau hak anggota DPR mengajukan pertanyaan. Selain itu, DPR dapat meminta presiden untuk memberikan sanksi administratif kepada pejabat negara atau pejabat pemerintah yang tidak melaksanakan atau mengabaikan rekomendasi DPR. Dalam hal badan hukum atau warga negara mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi DPR maka DPR dapat meminta kepada instansi yang berwenang untuk dikenai sanksi. Hal tersebut diatur dalam Pasal 74 UU MD3 Tahun 2014.

Menurut Pasal 75 ayat (1) UU MD3 Tahun 2014, dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 dan Pasal 72 di muka, DPR memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan disampaikan kepada presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. Hak Dewan Perwakilan Rakyat

Dalam melaksanakan fungsi yang diembannya, dalam Pasal 20A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 ditentukan, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Hak interpelasi adalah hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas: (a) kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional; (b) tindak lanjut pelaksanaan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (3); atau (c) dugaan bahwa presiden dan/atau wakil presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

6. Hak dan Kewajiban Anggota Dewan Perwakilan Rakyat

Mengenai hak DPR, dalam Pasal 20A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Hak anggota DPR tersebut diperinci dan dilengkapi dalam UU MD3 Tahun 2014. Menurut Pasal 80 UU MD3 Tahun 2014, anggota DPR berhak: (a) mengajukan usul rancangan undang-undang; (b) mengajukan pertanyaan; (c) menyampaikan usul dan pendapat; (d) memilih dan dipilih; (e) membela diri; (f) imunitas; (g) protokol; (h) keuangan dan administratif; (i) pengawasan; (g) mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan;

dan (k) melakukan sosialisasi undang-undang. Selain mengatur hak anggota DPR, dalam Pasal 81 UU MD3 Tahun 2017 ditegaskan bahwa anggota DPR berkewajiban untuk:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundangan;
- c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- e. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara;
- g. menaati tata tertib dan kode etik;
- h. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga;
- i. menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

# BAB X

## DEWAN PERWAKILAN DAERAH

### A. Cikal Bakal Dewan Perwakilan Daerah

Sebagai salah satu bentuk organisasi, pada umumnya suatu negara memiliki konstitusi atau undang-undang dasar yang merupakan pengaturan dan pembatasan kekuasaan negara. Isi konstitusi atau undang-undang dasar tersebut mengatur tiga hal pokok, yaitu menentukan pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara, mengatur hubungan antarlembaga negara, dan mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.<sup>1</sup>

Pada 18 Agustus 1945, tepat satu hari setelah kemerdekaan Indonesia diproklamasikan pada 17 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengesahkan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Namun demikian dari perjalanan sejarah ketatanegaraan NKRI dapat diketahui, sejak 18 Agustus 1945 telah terjadi dinamika yang sangat luar biasa yang menyebabkan terjadinya perubahan bentuk negara, sistem pemerintahan, dan lembaga pemegang kedaulatan rakyat, baik tanpa melalui perubahan UUD 1945 yaitu karena berlakunya Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, maupun karena dilakukannya perubahan UUD 1945.<sup>2</sup>

Pada masa awal kemerdekaan, karena Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) belum terbentuk, maka sesuai dengan ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, tugas ketiga lembaga tersebut dijalankan oleh presiden dibantu oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang dilantik pada tanggal 29 Agustus 1945. Ketika NKRI berubah menjadi Negara Republik Indonesia Serikat (RIS), maka sesuai dengan

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, h. 30.

<sup>2</sup> Lihat: Arief Hidayat, *Kebebasan Berserikat (Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik Terhadap Penafsiran Hukum)*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2006, h. 59-98.

ketentuan Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS 1949, kedaulatan RIS dilakukan oleh pemerintah, DPR (yang merupakan perwakilan politik), dan senat (yang merupakan perwakilan negara bagian/teritorial).<sup>3</sup>

Belum genap satu tahun, Negara RIS yang berbentuk federal berubah menjadi negara bersusunan kesatuan yaitu NKRI, dan sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUDS 1950, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan oleh pemerintah dan DPR. Sementara itu sesuai ketentuan Pasal 134 UUDS 1950, terbit Undang-Undang No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum, kemudian pada tahun 1955 diselenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota Konstituante (yang diberi tugas membentuk UUD yang bersifat tetap) dan DPR. Dengan alasan pembicaraan-pembicaraan dalam sidang-sidang Konstituante dapat menyebabkan perpecahan bangsa, maka Presiden Soekarno menerbitkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 (yang dimuat dalam Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959), yang salah satu isinya adalah perintah untuk memberlakukan kembali UUD 1945. Setelah UUD 1945 berlaku kembali, terbit Penpres Nomor 1 Tahun 1959 yang menyatakan bahwa DPR hasil Pemilu 1955 tetap melaksanakan tugas sesuai UUD 1945, dan dengan Penpres Nomor 2 Tahun 1959 dibentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang anggotanya dipilih dan ditetapkan jumlahnya oleh presiden. Dengan Penpres Nomor 3 Tahun 1960 *jo.* Penpres Nomor 4 Tahun 1960, presiden membekukan tugas anggota-anggota DPR. Selanjutnya sesuai dengan Pasal 1 Penpres Nomor 4 Tahun 1960, maka susunan DPR yang dimaksud dalam Penpres Nomor 1 Tahun 1959 diperbaharui dengan cara menyusun Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR GR) yang anggota-anggotanya terdiri dari wakil-wakil golongan politik, wakil-wakil golongan karya, dan satu utusan dari Irian Barat yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden, yang akan bertugas seperti DPR.<sup>4</sup>

Pada masa orde Baru, yang mulai berkuasa setelah peristiwa G30S/PKI 30 September 1965 hingga 21 Mei 1998 ketika Presiden Soeharto

---

<sup>3</sup> *Loc. cit.*

<sup>4</sup> *Loc. cit.*

mengundurkan diri dari jabatannya, susunan keanggotaan MPR sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, yaitu terdiri atas anggota DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan, dan pengisiannya dilakukan melalui pemilihan dan pengangkatan. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD (UU Susduk 1969)<sup>5</sup> yang merupakan peraturan pelaksanaan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, ditentukan bahwa anggota MPR terdiri atas anggota DPR dan utusan-utusan daerah, golongan politik dan golongan karya, dan jumlah anggota MPR adalah dua kali jumlah anggota DPR. Pengisian keanggotaan DPR yang berjumlah 460 orang dilakukan melalui pemilihan (360 orang) dan pengangkatan (100 orang, yang meliputi Golongan Karya ABRI dan Golongan Karya bukan ABRI).

Dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD (UU Susduk 1999), yang mencabut dan menyatakan tidak berlakunya UU Susduk 1969, jumlah anggota dan cara pengisian keanggotaan MPR mengalami perubahan. Menurut Pasal 2 dan Pasal 11 UU Susduk 1999 ini, jumlah anggota MPR adalah 700 orang yang terdiri dari 500 orang anggota DPR (yaitu 462 orang anggota partai politik hasil pemilihan umum, dan 38 orang anggota ABRI yang diangkat), 135 orang utusan daerah (setiap Daerah Tingkat I sebanyak 5 orang, dan dipilih oleh DPRD Tingkat I), 65 orang utusan golongan (yang diusulkan oleh golongan masing-masing kepada DPR, dan ditetapkan oleh DPR).

## **B. Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah**

Sebagaimana diketahui, setelah Soeharto mengundurkan diri dari jabatannya sebagai Presiden Indonesia pada 21 Mei 1998, Indonesia memasuki era Reformasi. Pada era Reformasi ini muncul tuntutan berupa: (1) Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945); (2)

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD telah mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995, kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang Nomor. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Penghapusan dwi fungsi ABRI; (3) Penegakan supremasi hukum; (4) Penghormatan hak asasi manusia (HAM); (5) Pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN); (6) Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah); (8) Mewujudkan kebebasan pers; dan (10) Mewujudkan kehidupan demokrasi.<sup>6</sup> Tuntutan dilakukannya perubahan UUD 1945 muncul karena konstitusi Indonesia dianggap terlalu supel, sehingga mudah disalahtafsirkan untuk kepentingan kekuasaan, dan terlalu *executive heavy* sehingga presiden terlalu dominan, yang menjadi sumber munculnya pemerintahan otoriter.<sup>7</sup>

Dalam rangka memenuhi tuntutan tersebut, maka pada 1999-2002 MPR menyelenggarakan sidang-sidang untuk melakukan perubahan UUD 1945. Dalam sidang-sidang MPR tersebut tuntutan perubahan UUD 1945 ditentang oleh pihak yang menghendaki agar UUD 1945 dipertahankan sebagaimana adanya, karena merupakan hasil karya para pendiri negara yang sudah sangat baik.<sup>8</sup> Selain itu juga muncul kekhawatiran, perubahan UUD 1945 akan mengganggu eksistensi negara. Untuk mengatasi kedua hal tersebut maka semua fraksi di MPR menyepakati terlebih dahulu “kesepakatan dasar” yang terdiri dari lima butir, yang telah disusun oleh Panitia *Ad-hoc* I, yaitu: (1) Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; (2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI); (3) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial; (4) Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; dan (5) Perubahan dilakukan dengan cara *adendum*.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003), h. 5-18.

<sup>7</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III: Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid 2, Edisi Revisi, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi: 2010), h. 1469-1474; dan Zaini Rahman *dkk.* (Editor: Saifullah Ma'sum), “Perubahan UUD 1945: Masih Perlu Disempurnakan”, dalam Zaini Rahman *dkk.* (Editor: Saifullah Ma'sum), *KH. Slamet Effendy Yusuf, Konseptor di Pusaran Perubahan*, Cetakan Pertama, (Banyumas: Yayasan Aji Yumika, 2016), h. 187-205.

<sup>8</sup> Lihat: Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), h. 65-78.

<sup>9</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan ...*, *op. cit.*, h. 19-28.

Perlunya dibuat kesepakatan dasar untuk “tidak mengubah Pembukaan UUD 1945” karena menurut MPR:<sup>10</sup>

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 memuat dasar filosofis dan dasar normatif yang mendasari seluruh pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pembukaan Undang-Undang Dasar mengandung *staatsidee* berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), tujuan (haluan) negara, serta dasar negara yang harus tetap dipertahankan.

Dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945, MPR menjadikan Pembukaan UUD 1945 sebagai landasan karena MPR bermaksud mewujudkan semangat yang terkandung dalam pasal-pasal UUD 1945 yang dalam pandangan MPR saat itu (ketika dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945) tidak terimplementasikan secara tepat dalam sistem ketatanegaraan yang lama (sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD 1945). Dalam hal ini MPR antara lain menyatakan:<sup>11</sup>

Perubahan ini menetapkan bahwa kedaulatan tetap di tangan rakyat, sedangkan lembaga-lembaga negara melaksanakan bagian-bagian dari kedaulatan itu menurut wewenang, tugas, dan fungsi yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 ... Kedudukan masing-masing lembaga negara tergantung pada wewenang, tugas, dan fungsi yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Pada proses perubahan pertama UUD 1945, dalam Rapat Pertama PAH III Badan Pekerja (BP) MPR yang dilaksanakan pada tanggal 7 Oktober 1999, pada saat pembicaraan mengenai MPR, Aberson Sihaloho dari Fraksi PDI-P mengusulkan agar Utusan Golongan dihilangkan, dan menyampaikan pandangannya mengenai keberadaan Utusan Daerah yang perlu dipilih secara langsung di daerahnya masing-masing. Selain itu, Khofifah Indar Parawansa dari Fraksi PKB mengusulkan, “terkait dengan pemberdayaan MPR, PKB mengusulkan bahwa seluruh anggota MPR dipilih melalui pemilihan umum ...”.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> *Loc.cit.*

<sup>11</sup> *Ibid.*, h. 146.

<sup>12</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan ...*, op. cit., h. 49-646.

Mengenai Utusan Daerah baru dibahas lagi pada rapat-rapat PAH I BP MPR ketika membahas materi Perubahan Kedua UUD 1945, dan pembahasan mengenai Dewan Perwakilan Daerah (DPD) baru dilakukan secara khusus pada Rapat PAH I BP MPR ke 32 September 2001. Akhirnya rumusan mengenai DPD disahkan sebagai bagian dari Perubahan Ketiga UUD 1945 pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001. Rumusan DPD dalam UUD 1945 hasil perubahan tersebut terdapat pada “Bab VIIA Dewan Perwakilan Daerah” yang terdiri dari Pasal 22C ayat (1)-(4) dan Pasal 22D ayat (1)-(4). Selanjutnya pada Perubahan Keempat UUD 1945 yang disahkan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2002, kesepakatan tentang komposisi keanggotaan MPR dan cara pengisiannya dimasukkan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945. Dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 tersebut dapat diketahui bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan umum.

Lahirnya lembaga negara baru yang dinamakan DPD tersebut juga ditegaskan dalam bagian “Menimbang” Putusan Nomor 10/PUU-VI/2008 yang menyatakan:<sup>13</sup>

Perubahan UUD 1945 melahirkan sebuah lembaga baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yakni DPD yang dengan kehadirannya, sistem perwakilan di Indonesia, DPR didukung dan diperkuat oleh DPD. DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah. Keberadaan lembaga DPD merupakan upaya menampung prinsip perwakilan wilayah/daerah.

Dengan demikian susunan keanggotaan MPR tersebut mencerminkan representasi politik, dan representasi daerah. Utusan Daerah yang merupakan representasi daerah dan semula merupakan salah satu fraksi di MPR ditingkatkan menjadi lembaga negara yaitu DPD yang bersama

---

<sup>13</sup> Paragraf 3.18.1 huruf b Putusan MK Nomor 10/PUU-VI/2008 (yang menguraikan mengenai “Desain Konstitusional DPD dalam UUD 1945”), yang kemudian ditegaskan kembali dalam Paragraf 3.13 Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018.

dengan DPR menjadi pemegang kekuasaan legislatif.<sup>14</sup> Keanggotaan DPD pertama kali dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia adalah hasil Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2004.

Keberadaan tiga lembaga perwakilan di Indonesia yaitu MPR, DPR, dan DPD bukan berarti bahwa Indonesia menganut sistem perwakilan trikameral atau bikameral, karena “DPR dan DPD tidak secara lembaga menjadi anggota MPR” melainkan hanya anggota DPR, dan anggota DPD-lah yang menjadi anggota MPR.<sup>15</sup> Selain itu, masing-masing lembaga perwakilan tersebut mempunyai fungsi dan wewenang berbeda. MPR berfungsi sebagai lembaga permusyawaratan rakyat, DPR berfungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat, dan DPD berfungsi sebagai lembaga perwakilan daerah. Kewenangan DPD dalam bidang legislasi juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### C. Hakikat Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah

Sebagaimana diketahui, gagasan dasar pembentukan DPD adalah “keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik dalam soal-soal yang terutama berkaitan langsung dengan daerah,” mengingat pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah menyebabkan daerah-daerah tidak puas. Ketidakpuasan daerah ini eskalasinya meningkat sehingga membahayakan keutuhan NKRI.<sup>16</sup> Lahirnya tuntutan-tuntutan untuk memisahkan diri dari NKRI merupakan indikator paling nyata dari ketidakpuasan daerah, dan hal itu menunjukkan bahwa keberadaan unsur

<sup>14</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *op. cit.*, h. 49-646.

<sup>15</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *ibid.*, h. 1469-1474.

<sup>16</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III: Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid 1, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, h. 48.

Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR ternyata tidak memberikan peranan yang signifikan dalam proses pengambilan keputusan-keputusan politik atas hal-hal yang berkaitan dan mempunyai manfaat langsung bagi daerah. Hal tersebut disebabkan MPR (yang di dalamnya terdapat unsur Utusan Daerah berdasarkan UUD 1945 yang belum mengalami perubahan) kewenangannya terbatas pada menetapkan undang-undang dasar, memilih presiden dan wakil presiden, menetapkan garis-garis besar haluan negara, dan mengubah undang-undang dasar.<sup>17</sup>

Hakikat keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia ditegaskan oleh Putusan MK Nomor 10/PUU-VI/2008 dalam bagian “Menimbang” yang menyatakan:<sup>18</sup>

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa desain konstitusional DPD sebagai organ konstitusi adalah:

- 1) DPD merupakan representasi daerah (*territorial representation*) yang membawa dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam kerangka kepentingan nasional, sebagai imbalan atas dasar prinsip “*checks and balances*” terhadap DPR yang merupakan representasi politik (*political representation*) dari aspirasi dan kepentingan politik partai-partai politik dalam kerangka kepentingan nasional;
- 2) Keberadaan DPD dan DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang seluruh anggotanya menjadi anggota MPR bukanlah berarti bahwa sistem perwakilan Indonesia menganut sistem perwakilan bikameral, melainkan sebagai gambaran tentang sistem perwakilan yang khas Indonesia;
- 3) Meskipun kewenangan konstitusional DPD terbatas, namun dari seluruh kewenangannya di bidang legislasi, anggaran, pengawasan, dan pertimbangan sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945, kesemuanya terkait dan berorientasi kepada kepentingan daerah yang harus diperjuangkan secara nasional

<sup>17</sup> Lihat: I Dewa Gede Palguna, “Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah”, dalam Janedjri M. Gaffar dkk., *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta: Setjen MPR-UNDP, 2003), h. 61-69.

<sup>18</sup> Paragraf 3.18.1 huruf f Putusan MK Nomor 10/PUU-VI/2008 (yang menguraikan mengenai “Desain Konstitusional DPD dalam UUD 1945”).

berdasarkan postulat keseimbangan antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah;

- 4) Bahwa sebagai representasi daerah dari setiap provinsi, anggota DPD dipilih melalui pemilu dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama, berdasarkan pencalonan secara perseorangan, bukan melalui partai, sebagai peserta pemilu.

Selanjutnya hakikat keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dipertegas lebih lanjut dalam Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018 yang dalam bagian “Menimbang” nya menyatakan bahwa:<sup>19</sup>

Secara historis, pembentukan DPD dilandasi oleh pemikiran untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan mengikutsertakannya dalam pengambilan keputusan-keputusan politik di tingkat nasional terutama yang langsung berkait dengan kepentingan daerah. Hal itu dipandang penting karena dalam sistem ketatanegaraan yang lama (sebelum dilakukan perubahan UUD 1945), aspirasi daerah dapat dikatakan hampir tidak terakomodasi. Aspirasi daerah saat itu hanya diwadahi oleh Utusan Daerah sebagai bagian dari keanggotaan MPR yang hanya bersidang sekali dalam lima tahun (*vide* Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan). Peran Utusan Daerah inilah yang hendak ditingkatkan sehingga aspirasi daerah lebih terwadahi dan terakomodasi .....

Pentingnya mendengar aspirasi daerah dan melibatkannya dalam pengambilan keputusan politik untuk hal-hal tertentu juga dimaksudkan sebagai bagian dari *constitutional engineering* untuk mengatasi dan mencegah timbulnya ketidakpuasan daerah yang disebabkan oleh pengambilan keputusan politik yang bersifat sentralistik yang diberlakukan berdasarkan sistem ketatanegaraan yang lama (sebelum dilakukan perubahan UUD 1945) ... Dengan demikian, kehadiran DPD adalah bagian tak terpisahkan dari desain konstitusional untuk memperkuat keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia .....

Gagasan untuk lebih meningkatkan akomodasi terhadap aspirasi daerah yang diejawantahkan dengan pembentukan DPD tersebut akan

<sup>19</sup> Paragraf 3.12 dan 3.13 Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018.

terwujud apabila aspirasi daerah itu tercermin dalam keputusan politik yang diambil di tingkat nasional, khususnya dalam kebijakan legislasi, *in casu* pembentukan undang-undang sebagai penjabaran lebih jauh dari gagasan yang tertuang dalam UUD 1945 yang berkait langsung dengan kepentingan daerah. Dalam konteks demikian DPD didesain sebagai kekuatan pengimbang terhadap DPR sebagai lembaga negara yang oleh UUD 1945 diberi kekuasaan membentuk undang-undang bersama Presiden (*vide* Pasal 20 *juncto* Pasal 5 ayat (1) UUD 1945). Artinya, kebijakan legislasi dalam wujud pembentukan undang-undang yang berkait langsung dengan kepentingan daerah tidak boleh semata-mata lahir sebagai produk akomodasi dan kompromi politik kekuatan-kekuatan yang merupakan perwujudan representasi politik, yaitu DPR dan Presiden yang meskipun sama-sama dipilih oleh rakyat namun pengusulan dalam pengisian jabatannya dilakukan melalui sarana partai politik. Oleh karena itu, untuk dapat menjadi kekuatan pengimbang dimaksud maka pengisian jabatan anggota DPD haruslah berasal dari luar partai politik.

Seiring dengan perubahan UUD 1945, susunan keanggotaan MPR juga mengalami perubahan karena MPR tidak lagi terdiri atas anggota-anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan melainkan terdiri atas anggota-anggota DPR dan DPD sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dan Pasal 2 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3 Tahun 2014).<sup>20</sup>

#### **D. Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah**

Sesuai dengan ketentuan Pasal 22C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. Hal tersebut ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 246 UU MD3 Tahun

---

<sup>20</sup> Setelah UUD 1945 mengalami perubahan, terbit Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD (UU Susduk Tahun 2003), yang kemudian dinyatakan tidak berlaku dan dicabut dengan Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3 Tahun 2009), yang kemudian dinyatakan tidak berlaku dan dicabut dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

2014. Dengan demikian anggota DPD adalah wakil daerah, atau dengan perkataan lain DPD adalah representasi daerah.

Jumlah anggota DPD dari setiap provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum adalah empat orang. Hal itu ditentukan dalam Pasal 22C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, serta Pasal 252 ayat (1) dan (2) UU MD3 Tahun 2014. Selain itu, kedua pasal tersebut menentukan bahwa jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Dalam Pasal 247 UU MD3 Tahun 2004 ditentukan bahwa DPD adalah lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

### **E. Fungsi, Wewenang, dan Tugas Dewan Perwakilan Daerah**

Sesuai dengan ketentuan Pasal 22D ayat (1) - (4) UUD NRI, DPD diberi wewenang untuk: (a) dapat mengajukan kepada DPR, dan ikut membahas rancangan undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; (b) memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; (c) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang sebagaimana disebutkan dalam huruf a; dan (d) melakukan pengawasan pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama, dan menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Ketentuan tentang kewenangan DPD tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 248 ayat (1) UU MD3 Tahun 2014,<sup>21</sup> yang menentukan bahwa DPD mempunyai fungsi:

<sup>21</sup> Sebelumnya diatur dalam Pasal 32 dan Pasal 33 ayat (1) dan (2) UU MD3 Tahun 2003, serta Pasal 221, Pasal 222 dan Pasal 227 UU MD3 Tahun 2009 (yang mencabut dan menyatakan tidak berlakunya UU MD3 Tahun 2003). UU MD3 Tahun 2009 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3 Tahun 2014).

- a. pengajuan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- b. ikut dalam pembahasan 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- c. pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; serta
- d. 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.

Dalam Pasal 4 Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia No. 4 Tahun 2017 tentang Tata Tertib (Tatib DPD 2017), dinyatakan bahwa DPD mempunyai tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran, dan fungsi-fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka fungsi representasi sebagai wakil daerah.

Sesuai dengan fungsi-fungsi tersebut, menurut Pasal 249 UU MD3 Tahun 2014, dan Pasal 5 Peraturan DPD RI No. 4 Tahun 2017 tentang Tata Tertib (Tatib DPD Tahun 2017), DPD mempunyai wewenang dan tugas sebagai berikut:

- a. mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- b. ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;

- c. menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d. memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. 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;
- f. menyampaikan hasil 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 undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g. menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
- i. menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 250 UU MD3 Tahun 2014, dalam melaksanakan wewenang dan tugas tersebut di atas: (1) DPD menyusun anggaran yang dituangkan dalam program dan kegiatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan (2) dalam menyusun program dan kegiatan sebagaimana disebutkan di atas, untuk memenuhi kebutuhannya, DPD dapat menyusun standar biaya khusus dan mengajukannya kepada pemerintah untuk dibahas bersama. Selain itu, pengelolaan anggaran DPD dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal

DPD di bawah pengawasan Panitia Urusan Rumah Tangga sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; pertanggungjawaban pengelolaan anggaran DPD ditetapkan dalam peraturan DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan DPD melaporkan pengelolaan anggaran kepada publik dalam laporan kinerja tahunan. Dalam Pasal 7 Tatib DPD Tahun 2017, bunyi Pasal 250 Angka 1 UU MD3 Tahun 2014 diubah menjadi, “DPD memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Berdasarkan fungsi, wewenang dan tugas tersebut di atas, dalam Pasal 256 UU MD3 Tahun 2014 ditentukan bahwa DPD mempunyai hak sebagai berikut:

- a. mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- c. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pembahasan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- d. 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.

Dalam Pasal 7 Tatib DPD Tahun 2017 ditambahkan dua hak DPD yaitu “mengajukan prolegnas”, dan “membahas prolegnas” dari DPD,

bersama DPR dan pemerintah pusat untuk ditetapkan sebagai Prolegnas tahunan dan lima tahunan.

## **F. Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah**

Jumlah anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum adalah empat orang untuk setiap provinsi. Hal itu ditentukan dalam Pasal 22C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, dan Pasal 252 ayat (1) dan (2) UU MD3 Tahun 2014. Selain itu, kedua pasal tersebut menentukan bahwa jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.

Berbeda dengan peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD yaitu partai politik, dalam Pasal 22E ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, dan Pasal 181 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu Tahun 2017) ditentukan, “peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.” Perseorangan dapat menjadi peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD setelah memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 182 UU Pemilu Tahun 2017 sebagai berikut:

- a. Warga Negara Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. dapat berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia;
- e. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat;
- f. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- g. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima)

- tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;
- h. sehat jasmani dan rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkotika;
  - i. terdaftar sebagai pemilih;
  - j. bersedia bekerja penuh waktu;
  - k. mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, kepala desa dan perangkat desa, Badan Permusyawaratan Desa, aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah dan/atau badan usaha milik desa, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali;
  - l. bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, dan/atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta **pekerjaan lain** yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - m. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
  - n. mencalonkan hanya untuk 1 (satu) lembaga perwakilan;
  - o. mencalonkan hanya untuk 1 (satu) daerah pemilihan; dan
  - p. mendapatkan dukungan minimal dari Pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan.

Dalam Penjelasan Pasal 182 huruf c ditegaskan, yang dimaksud dengan “bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia” dalam ketentuan ini termasuk Warga Negara Indonesia yang karena alasan tertentu pada saat pendaftaran calon, bertempat tinggal di luar negeri,

dan dengan melengkapi persyaratan surat keterangan dari Perwakilan Negara Republik Indonesia setempat.

Selain persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 182 UU Pemilu 2017 di atas, dalam Pasal 183 UU Pemilu 2017 ditentukan persyaratan tambahan berupa persyaratan dukungan minimal yang harus dipenuhi oleh calon anggota DPD. Persyaratan tambahan tersebut adalah sebagai berikut:

- (1) Persyaratan dukungan minimal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 182 huruf p meliputi:
  - a. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat di dalam daftar pemilih tetap sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang harus mendapatkan dukungan paling sedikit 1.000 (seribu) pemilih;
  - b. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat di dalam daftar pemilih tetap lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang harus mendapatkan dukungan paling sedikit 2.000 (dua ribu) pemilih;
  - c. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat di dalam daftar pemilih tetap lebih dan 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang harus mendapatkan dukungan paling sedikit 3.000 (tiga ribu) Pemilih;
  - d. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat di dalam daftar pemilih tetap lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang harus mendapatkan dukungan paling sedikit 4.000 (empat ribu) pemilih;
  - e. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat di dalam daftar pemilih tetap lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus mendapatkan dukungan paling sedikit 5.000 (lima ribu) pemilih;
- (2) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebar di paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;

- (3) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuktikan dengan daftar dukungan yang dibubuhi tanda tangan atau cap jempol jari tangan dan dilengkapi fotokopi kartu tanda penduduk setiap pendukung.
- (4) Seorang pendukung tidak dibolehkan memberikan dukungan kepada lebih dari 1 (satu) orang calon anggota DPD serta melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang dengan memaksa, dengan menjanjikan atau dengan memberikan uang atau materi lainnya untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD dalam pemilu.
- (5) Dukungan yang diberikan kepada lebih dari 1 (satu) orang-calon anggota DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dinyatakan batal.
- (6) Jadwal waktu pendaftaran Peserta Pemilu anggota DPD ditetapkan oleh KPU.

#### **G. Hak dan Kewajiban Anggota Dewan Perwakilan Daerah**

Hak dan kewajiban anggota DPD ditentukan dalam Pasal 257 dan Pasal 258 UU MD3 Tahun 2014. Menurut Pasal 257 UU MD3 Tahun 2014 tersebut, anggota DPD mempunyai hak untuk bertanya, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, protokoler, serta keuangan dan administratif. Selanjutnya dalam Pasal 258 UU MD3 Tahun 2014 secara tegas ditentukan bahwa anggota DPD berkewajiban:

1. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
2. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
3. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, golongan, dan daerah;
5. menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara;
6. menaati tata tertib dan kode etik;

7. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain;
8. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
9. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah yang diwakilinya.

Dalam Pasal 13 Tata Tertib DPD Tahun 2017,<sup>22</sup> kewajiban anggota DPD ditambah satu yaitu, “menyebarkan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.”

---

<sup>22</sup> Lihat: Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.



# **BAB XI**

## **KEKUASAAN KEHAKIMAN**

### **A. Pengantar**

Indonesia adalah negara hukum. Prinsip negara hukum yang semula terdapat dalam Penjelasan Umum UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara ini, pada Perubahan Tahap III UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 2001, kemudian dijadikan ketentuan normatif dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan dengan tegas bahwa “Indonesia adalah negara hukum”. Salah satu unsur penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Sejalan dengan hal tersebut maka terbit Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dengan undang-undang ini segala urusan mengenai peradilan, baik menyangkut teknis yudisial maupun urusan organisasi, administrasi, dan finansial, berada di bawah satu atap yaitu di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. “Kebijakan Satu Atap” tersebut harus selesai dalam waktu lima tahun sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999. Sesuai dengan ketentuan Pasal 42 - Pasal 45 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (yang mencabut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970, dan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999) “kebijakan satu atap” tersebut sudah benar-benar terwujud. Pada tahun 2009 terbit Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disebut UU KK) yang mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004.

## B. Pengertian Kekuasaan Kehakiman

“Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia.”<sup>1</sup>

Maksud dari peradilan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas negara menegakkan hukum dan keadilan. Dengan demikian peradilan merupakan fungsi atau proses untuk memberikan keadilan dalam rangka menegakkan hukum. Sebagai suatu proses, peradilan harus terdiri dari unsur-unsur tertentu, yaitu:

1. Adanya aturan hukum yang abstrak yang mengikat umum yang dapat diterapkan pada suatu persoalan;
2. Adanya suatu perselisihan hukum yang konkret;
3. Ada sekurang-kurangnya dua pihak; dan
4. Adanya suatu aparat peradilan yang berwenang memutuskan perselisihan;

sedangkan badan yang melakukan peradilan, yaitu yang memeriksa dan memutus sengketa-sengketa hukum dan pelanggaran-pelanggaran hukum atau undang-undang adalah pengadilan. Dengan demikian pengadilan adalah organnya karena pengadilan merupakan badan atau wadah yang memberikan peradilan.<sup>2</sup>

## C. Prinsip-prinsip Pokok Kekuasaan Kehakiman

Secara umum ada dua prinsip pokok dalam sistem peradilan yaitu sebagai berikut:<sup>3</sup>

1. *The principle of judicial independent* (prinsip independensi)  
Prinsip ini antara lain harus diwujudkan dalam sikap para hakim dalam memeriksa dan memutus perkara yang dihadapinya, dan tercermin dalam berbagai pengaturan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan

<sup>1</sup> Lihat: Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 1 UU KK.

<sup>2</sup> Rochmat Soemitro, *Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, (Bandung: Eresco, 1976), h. 7-8.

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Konpress, 2006), h. 52-56.

pengangkatan, masa kerja, pengembangan karir, sistem penggajian, dan pemberhentian hakim.

2. *The principle of judicial impartiality* (prinsip ketidakberpihakan). Prinsip imparisialitas (ketidakberpihakan) mengandung makna berupa dibutuhkannya hakim yang bekerja secara imparisial (tidak memihak).

Selain kedua prinsip pokok tersebut menurut *The Bangalore Principles of Judicial Conduct* ada enam prinsip penting yang harus dijadikan pegangan oleh hakim di seluruh dunia, yaitu:<sup>4</sup>

1. Independensi (*independence principle*);
2. Ketidakberpihakan (*impartiality principle*);
3. Integritas (*integrity principle*);
4. Kepantasan dan sopan santun (*propriety principle*);
5. Kesetaraan (*equality principle*); dan
6. Kecakapan dan keseksamaan (*competence and diligence principle*).

Pada tahun 2005 terbit Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 01/PMK/2005 tentang Kode Etik Hakim Konstitusi. Selain itu, pada tahun 2009 terbit Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung RI dan Ketua Komisi Yudisial RI No. 047/KMA/SKB./IV/2009 – No. 02/SKB/P.KY/IV/2009 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

#### **D. Asas Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman**

Asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Peradilan dilakukan “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”. Semua peradilan yang ada di seluruh wilayah Indonesia adalah peradilan negara yang bertugas menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan;<sup>5</sup>
2. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hakim dan hakim konstitusi wajib menjaga kemandirian peradilan yaitu bebas dari segala campur

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), h. 531-534.

<sup>5</sup> Pasal 2 UU KK.

tangan pihak luar dan bebas dari segala bentuk tekanan, baik fisik maupun psikis. Kecuali dalam hal-hal yang dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945, segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang;<sup>6</sup>

3. Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membedakan orang;<sup>7</sup>
4. Peradilan diselenggarakan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan;<sup>8</sup>
5. Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat;<sup>9</sup>
6. Hakim dan hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, jujur, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum; serta wajib menaati Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim;<sup>10</sup>
7. Tidak seorang pun dapat dihadapkan di depan pengadilan kecuali undang-undang menentukan lain;<sup>11</sup>
8. Tidak seorang pun dapat dijatuhi pidana kecuali karena alat pembuktian yang sah menurut undang-undang, mendapat keyakinan bahwa seseorang yang dianggap dapat bertanggung jawab, telah bersalah atas perbuatan yang didakwakan atas dirinya;<sup>12</sup>
9. Tidak seorang pun dapat dikenakan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan kecuali atas perintah tertulis dari kekuasaan yang sah dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang;<sup>13</sup>
10. Setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dituntut atau dihadapkan di depan pengadilan wajib dianggap tidak bersalah sebelum ada putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap;<sup>14</sup>

---

<sup>6</sup> Pasal 3 UU KK.

<sup>7</sup> Pasal 4 ayat (1) UU KK.

<sup>8</sup> Pasal 4 ayat (2) UU KK.

<sup>9</sup> Pasal 5 ayat (1) UU KK.

<sup>10</sup> Pasal 5 ayat (2) dan (3) UU KK.

<sup>11</sup> Pasal 6 ayat (1) UU KK.

<sup>12</sup> Pasal 6 ayat (2) UU KK.

<sup>13</sup> Pasal 7 UU KK.

<sup>14</sup> Pasal 8 ayat (1) UU KK.

11. Dalam mempertimbangkan berat ringannya pidana, hakim wajib memperhatikan pula sifat yang baik dan jahat dari terdakwa;<sup>15</sup>
12. Setiap orang yang ditangkap, ditahan, dituntut atau diadili tanpa alasan berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkannya, berhak menuntut ganti kerugian dan rehabilitasi;<sup>16</sup>
13. Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas;<sup>17</sup>
14. Pengadilan memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dengan susunan majelis sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang hakim, kecuali undang-undang menentukan lain. Susunan hakim tersebut terdiri dari seorang hakim ketua dan 2 (dua) orang hakim anggota;<sup>18</sup>
15. Pengadilan memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana dengan kehadiran terdakwa, kecuali undang-undang menentukan lain, dan dalam hal terdakwa tidak hadir sedangkan pemeriksaan dinyatakan telah selesai, putusan dapat diucapkan tanpa dihadiri terdakwa;<sup>19</sup>
16. Semua sidang pemeriksaan pengadilan adalah terbuka untuk umum, kecuali undang-undang menentukan lain;<sup>20</sup>
17. Putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Apabila hal ini tidak dipenuhi mengakibatkan putusan batal demi hukum;<sup>21</sup>
18. Putusan diambil berdasarkan sidang permusyawaratan hakim yang bersifat rahasia. Dalam sidang permusyawaratan hakim ini setiap hakim wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis terhadap perkara yang sedang diperiksa dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari putusan. Dalam hal sidang permusyawaratan hakim tidak dapat dicapai mufakat bulat maka pendapat hakim yang berbeda wajib dimuat dalam putusan;<sup>22</sup>

---

<sup>15</sup> Pasal 8 ayat (2) UU KK.

<sup>16</sup> Pasal 9 ayat (1) UU KK.

<sup>17</sup> Pasal 10 ayat (1) UU KK.

<sup>18</sup> Pasal 11 ayat (1) dan (2) UU KK.

<sup>19</sup> Pasal 12 UU KK.

<sup>20</sup> Pasal 13 ayat (1) UU KK.

<sup>21</sup> Pasal 13 ayat (2) dan (3) UU KK.

<sup>22</sup> Pasal 14 UU KK.

19. Pengadilan wajib saling memberi bantuan yang diminta untuk kepentingan peradilan;<sup>23</sup>
20. Tindak pidana yang dilakukan bersama-sama oleh mereka yang termasuk lingkungan peradilan umum dan lingkungan peradilan militer, diperiksa dan diadili oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, kecuali dalam keadaan tertentu menurut keputusan Ketua MA perkara itu harus diperiksa dan diadili oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan militer;<sup>24</sup> dan
21. Pihak yang diadili mempunyai hak ingkar terhadap hakim yang mengadili perkaranya.<sup>25</sup>

## E. Pelaku Kekuasaan Kehakiman di Indonesia

Sesuai dengan ketentuan Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945, pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia adalah:<sup>26</sup>

1. Mahkamah Agung (MA) dan badan peradilan yang ada di bawahnya.

MA diatur dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan Undang-Undang

---

<sup>23</sup> Pasal 15 UU KK.

<sup>24</sup> Pasal 16 UU KK.

<sup>25</sup> Pasal 17 ayat (1) UU KK.

Menurut Pasal 17 ayat (2) UU KK, yang dimaksud dengan hak ingkar adalah "hak seseorang yang diadili untuk mengajukan keberatan yang disertai dengan alasan terhadap seorang hakim yang mengadili perkaranya".

Dalam Pasal 17 UU KK juga ditentukan bahwa:

1. Seorang hakim wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau isteri meskipun telah bercerai, dengan ketua, salah seorang hakim anggota, jaksa, advokat, atau panitera (ayat 2);
2. Ketua majelis, hakim anggota, jaksa, atau panitera wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami isteri meskipun telah bercerai dengan pihak yang diadil atau advokat (ayat 3);
3. Seorang hakim atau panitera wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila ia mempunyai kepentingan yang langsung atau tidak langsung dengan perkara yang sedang diperiksa, baik atas kehendaknya sendiri maupun atas permintaan pihak yang berperkara (ayat 5).
4. Dalam hal terjadi pelanggaran terhadap ketentuan ayat (5) di atas maka putusan dinyatakan tidak sah, dan terhadap hakim atau panitera yang bersangkutan dikenakan sanksi administratif atau dipidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (ayat 6); dan
5. Perkara dimaksud dalam ayat (5) dan ayat (6) diperiksa kembali dengan susunan majelis hakim yang berbeda (ayat 7).

<sup>26</sup> Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dan Pasal 18 UU KK.

Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 (selanjutnya disebut UU MA).

Badan peradilan yang ada di bawah MA adalah:

- a. Peradilan umum (pengadilan negeri dan pengadilan tinggi) yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana dan perdata sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;<sup>27</sup>
  - b. Peradilan agama (pengadilan agama dan pengadilan tinggi agama) yang berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara antara orang-orang yang beragama Islam sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;<sup>28</sup>
  - c. Peradilan militer (pengadilan militer dan pengadilan tinggi militer) yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana militer sesuai dengan peraturan perundang-undangan;<sup>29</sup> dan
  - d. Peradilan tata usaha negara (Pengadilan Tata Usaha Negara/ PTUN dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara) yang berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;<sup>30</sup> dan
2. Mahkamah Konstitusi (MK)

MK diatur dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi –yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK).

Selain keempat lingkungan peradilan (yang berada di bawah Mahkamah Agung/*Court of Justice* yang masing-masing memiliki lembaga pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat banding) tersebut di atas, UU KK juga mengatur pengadilan khusus, namun pengadilan

<sup>27</sup> Pasal 25 ayat (2) UU KK.

<sup>28</sup> Pasal 25 ayat (3) UU KK.

<sup>29</sup> Pasal 25 ayat (4) UU KK.

<sup>30</sup> Pasal 25 ayat (5) UU KK.

khusus ini hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah MA.<sup>31</sup> Saat ini di Indonesia dikenal sembilan bentuk pengadilan khusus (baik yang bersifat tetap maupun yang bersifat *ad hoc*), yaitu:

- a. Termasuk dalam lingkungan peradilan umum:
  - 1) Pengadilan Hak Asasi Manusia;<sup>32</sup>
  - 2) Pengadilan Tindak Pidana Korupsi;<sup>33</sup>
  - 3) Pengadilan Niaga;<sup>34</sup>
  - 4) Pengadilan Perikanan;<sup>35</sup>
  - 5) Mahkamah Syariah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam<sup>36</sup> (untuk hal-hal yang berkaitan dengan peradilan umum).
- b. Termasuk dalam lingkungan peradilan tata usaha negara:
  - 1) Pengadilan Hubungan Kerja Industrial;<sup>37</sup>
  - 2) Pengadilan Pajak;<sup>38</sup>
  - 3) Pengadilan Anak;<sup>39</sup>
  - 4) Mahkamah Syariah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (untuk hal-hal yang berkaitan dengan kewenangan Peradilan Agama);
  - 5) Mahkamah Pelayaran;<sup>40</sup>
  - 6) Pengadilan Adat di Papua; dan
  - 7) Pengadilan Tilang.

---

<sup>31</sup> Pasal 27 UU KK.

<sup>32</sup> Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

<sup>33</sup> Pasal 53-62 Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

<sup>34</sup> Pengadilan Niaga untuk perkara Kepailitan (dibentuk berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang); Peradilan Niaga untuk HaKI yang meliputi Merk (dibentuk berdasarkan Pasal 80 ayat (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 2001 tentang Merk, Hak Cipta (dibentuk berdasarkan Pasal 60 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta), dan Paten (Pasal 120 ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 2001 tentang Paten).

<sup>35</sup> Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Pengadilan Perikanan.

<sup>36</sup> Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam *jo.* Keppres No. 11 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 179 Tahun 2000 Tentang Pembentukan Pengadilan Agama Tarutung, Pengadilan Agama Panyabungan, Pengadilan Agama Pangkalan Kerinci, Pengadilan Agama Ujung Tanjung, Pengadilan Agama Sarolangun, Pengadilan Agama Muara Sabak, Pengadilan Agama Bengkayang, Pengadilan Agama Banjarbaru, Pengadilan Agama Masamba, Dan Pengadilan Agama Lewoleba.

<sup>37</sup> Undang-Undang No. 2 Tahun 2004 tentang Pengadilan Hubungan Industrial.

<sup>38</sup> Undang-Undang No. 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak.

<sup>39</sup> Undang-Undang No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak.

<sup>40</sup> Pasal 93 Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Pelayaran.

## F. Mahkamah Agung (MA)

MA adalah pengadilan negara tertinggi dari semua lingkungan peradilan (peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara), yang dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain.<sup>41</sup>

Mahkamah Agung berwenang:<sup>42</sup>

- a. mengadili pada tingkat kasasi;
- b. menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang (*judicial review*); dan
- c. wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

Putusan pengadilan tingkat pertama yang tidak merupakan pembebasan dari dakwaan atau putusan lepas dari segala tuntutan hukum, oleh pihak-pihak yang bersangkutan dapat dimintakan banding kepada pengadilan tinggi, kecuali undang-undang menentukan lain.<sup>43</sup> Putusan pengadilan pada tingkat banding dapat dimintakan kasasi pada MA oleh pihak-pihak yang bersangkutan, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.<sup>44</sup> Dalam hal putusan pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum tetap namun terdapat hal atau keadaan tertentu yang ditentukan dalam undang-undang (antara lain adalah ditemukannya bukti baru atau *novum* dan/atau adanya kekhilafan atau kekeliruan hakim dalam menerapkan hukumnya), para pihak yang bersangkutan dapat mengajukan peninjauan kembali (PK) kepada MA.<sup>45</sup> Terhadap putusan PK tidak dapat dilakukan PK lagi.<sup>46</sup>

Selain tugas di bidang peradilan, MA dapat memberi keterangan, pertimbangan, dan nasihat masalah hukum kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan.<sup>47</sup>

<sup>41</sup> Pasal 20 ayat (1) UU KK, dan Pasal 2 UU MA.

<sup>42</sup> Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dan Pasal 20 ayat (2) UU KK.

<sup>43</sup> Pasal 26 UU KK.

<sup>44</sup> Pasal 23 UU KK.

<sup>45</sup> Pasal 24 ayat (1) UU KK.

<sup>46</sup> Pasal 24 ayat (2) UU KK.

<sup>47</sup> Pasal 22 UU KK.

MA dalam tingkat kasasi membatalkan putusan atau penetapan pengadilan-pengadilan dari semua lingkungan peradilan karena:<sup>48</sup>

- a. tidak berwenang atau melampaui batas wewenang;
- b. salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku;
- c. lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan.

Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagai hasil pengujian yang dilakukan oleh MA, diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada MA.<sup>49</sup> Mengenai tata cara permohonan, persyaratan, persidangan, dan jenis-jenis putusan MA diatur dalam Pasal 31A UU MA.

## **G. Komisi Yudisial**

Dari ketentuan Pasal 24A ayat (3) dan Pasal 24B yang dimasukkan ke dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman pada Perubahan Ketiga UUD 1945 dapat diketahui adanya sebuah lembaga baru yang disebut Komisi Yudisial (KY). Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 24B ayat (4) terbit Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (UU KY).

KY yang bersifat mandiri ini mempunyai wewenang: (a) mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan; dan (b) wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.<sup>50</sup> Dalam melaksanakan wewenang tersebut, KY mempunyai tugas: <sup>51</sup>

<sup>48</sup> Pasal 30 UU MA.

<sup>49</sup> Pasal 20 ayat (3) UU KK, dan Pasal 31A UU MA.

<sup>50</sup> Pasal 24A ayat (3) dan Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, serta Pasal 13 huruf a Pasal 2 UU KY.

<sup>51</sup> Pasal 14 ayat (1) UU KY.

1. melakukan pendaftaran calon hakim agung;
2. melakukan seleksi terhadap calon hakim agung;
3. menetapkan calon hakim agung; dan
4. mengajukan calon hakim agung ke DPR.

Selain itu, dalam melaksanakan wewenang berupa menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim, KY mempunyai tugas:<sup>52</sup>

1. melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim; dan
2. mengajukan usul penjatuhan sanksi terhadap hakim kepada pimpinan MA dan/atau MK.

Dalam melaksanakan pengawasan terhadap perilaku hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim, KY:<sup>53</sup>

1. menerima laporan masyarakat tentang perilaku hakim;
2. meminta laporan secara berkala kepada badan peradilan berkaitan dengan perilaku hakim;
3. melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran perilaku hakim;
4. memanggil dan meminta keterangan dari hakim yang diduga melanggar kode etik perilaku hakim; dan
5. membuat laporan hasil pemeriksaan yang berupa rekomendasi dan disampaikan kepada Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi, serta tindakannya disampaikan kepada Presiden dan DPR.

Dalam melaksanakan pengawasan, KY wajib: (a) menaati norma, hukum, dan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan (b) menjaga kerahasiaan keterangan yang karena sifatnya merupakan rahasia Komisi Yudisial yang diperoleh berdasarkan kedudukannya sebagai anggota. Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Pasal 20 dan Pasal 21 UU KY.

<sup>53</sup> Pasal 22 ayat (1) UU KY.

<sup>54</sup> Pasal 22 ayat (2) UU KY.

Anggota KY harus: (a) mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum; dan (b) memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.<sup>55</sup> Anggota KY diangkat dan diberhentikan oleh presiden dengan persetujuan DPR.<sup>56</sup> Jumlah anggota KY adalah tujuh orang.<sup>57</sup> Anggota KY adalah pejabat negara.<sup>58</sup> Komposisi keanggotaan KY terdiri dari mantan hakim, praktisi hukum, akademisi hukum, dan anggota masyarakat.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Pasal 24B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

<sup>56</sup> Pasal 24B ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

<sup>57</sup> Pasal 6 ayat (1) UU KY.

<sup>58</sup> Pasal 6 ayat (2) UU KY.

<sup>59</sup> Pasal 6 ayat (3) UU KY.

## BAB XII

# MAHKAMAH KONSTITUSI

### A. Pengantar

Menurut *Stufenbautheorie* dari Hans Kelsen, hukum (mulai dari norma hukum yang tertinggi sampai yang terendah) merupakan satu kesatuan dalam susunan yang teratur dan logis dalam bentuk struktur piramida, tidak ada pertentangan atau kontradiksi. Norma-norma hukum itu berjenjang-jejang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan yang menempatkan norma yang lebih rendah berlaku, berdasar, bersumber pada norma yang lebih tinggi; norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada norma tertinggi yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis, fiktif dan *presupposed* yaitu norma dasar (*grundnorm*) yang sudah ditetapkan lebih dulu oleh masyarakat sebagai gantungan bagi norma-norma yang ada di bawahnya.<sup>1</sup> Secara teoretis untuk menguji apakah suatu produk hukum bertentangan atau tidak dengan konstitusi diperlukan sebuah peradilan khusus – yang terpisah dari lembaga legislatif yang mempunyai wewenang untuk membuat undang-undang– yang diberi wewenang untuk tidak memberlakukan produk hukum yang dinyatakan tidak konstitusional. Lembaga negara tersebut adalah Mahkamah Konstitusi.<sup>2</sup>

Selain itu, sejalan dengan diterapkannya *trias politica* di berbagai negara, kekuasaan negara dibagi menjadi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif, dan masing-masing kekuasaan tersebut dijalankan

---

<sup>1</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by: Anders Wedberg, (New York: Russel & Russel, 1961), p. 35, sebagaimana dikutip Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar Pembentukannya*, Jilid 1, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007), h. 41-42, dan dikutip lebih lanjut oleh Tundjung Herning Sitabuana, "Penyelesaian Masalah Diskriminasi Terhadap Etnis Cina (Studi tentang Perkembangan Politik Hukum di Bidang Kewarganegaraan Republik Indonesia)", *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2011, h. 52-53.

<sup>2</sup> Hans Kelsen, *ibid.*, h. 157, sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie, "Peningkatan Pemahaman dan Pelaksanaan UUD 1945", dalam Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Demokratis*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), h. 37.

oleh lembaga negara yang berbeda. Dengan berkembangnya kelembagaan negara yang semakin kompleks maka potensial muncul konflik atau sengketa antarlembaga negara. Untuk mengatasinya diperlukan sebuah lembaga untuk menyelesaikannya. Dalam hal ini diperlukan adanya Mahkamah Konstitusi.<sup>3</sup>

Pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang dilakukan pada 2001, bunyi ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang semula berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” diubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dengan demikian sejak saat itu Indonesia tidak lagi menganut prinsip supremasi parlemen melainkan menganut prinsip supremasi konstitusi.

Selain itu, dengan dianutnya prinsip supremasi konstitusi maka semua tindakan yang dilakukan oleh para penyelenggara negara dan semua warga negara harus berdasar dan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Untuk menjaga kesesuaian suatu produk hukum dengan produk hukum di atasnya dan UUD NRI Tahun 1945, serta untuk menyelesaikan konflik di antara lembaga negara pada tahun 2013 dibentuk Mahkamah Konstitusi yang keberadaannya sangat diperlukan dalam rangka mewujudkan sistem pemisahan kekuasaan dengan prinsip *checks and balances*.<sup>4</sup>

## B. Pembentukan Mahkamah Konstitusi

Gagasan tentang perlunya sebuah lembaga yang diberi wewenang untuk melakukan *judicial review* telah muncul dalam sidang-sidang BPUPKI yang bertugas menyiapkan konstitusi bagi Indonesia yang akan diproklamasikan kemerdekaannya. Pada saat itu Moh. Yamin yang merupakan salah satu anggota BPUPKI dua kali mengusulkan perlunya Balai Agung diberi kewenangan untuk membanding undang-undang (yaitu dalam pidato dalam Rapat Besar atau Sidang Pleno BPUPKI tanggal 11

<sup>3</sup> Tim Penyusun, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi – Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010), h. 4.

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), h. 20.

Juli 1945, dan dalam Rapat Besar atau Sidang Pleno BPUPKI tanggal 15 Juli 1945). Namun gagasan tersebut ditolak oleh anggota BPUPKI yang lain, yaitu Soepomo yang berpendapat bahwa konstitusi yang sedang disusun itu tidak menganut paham trias politika, kondisi pada saat itu belum banyak sarjana hukum, dan belum memiliki pengalaman *judicial review*.<sup>5</sup>

Pada masa berlakunya Konstitusi RIS 1949, undang-undang yang diterbitkan oleh pemerintah federal tidak dapat diganggu gugat. Hal itu dapat diketahui dari ketentuan Pasal 130 ayat (2) Konstitusi RIS 1949 yang menyatakan, “Undang-undang federal tidak dapat diganggu gugat.”

MA diberi kewenangan untuk melakukan *judicial review* atau menguji materi undang-undang terhadap konstitusi hanya untuk undang-undang yang diterbitkan oleh negara bagian. Hal tersebut ditentukan dalam Pasal 156 - Pasal 158 Konstitusi RIS 1949.<sup>6</sup> Ketentuan Pasal 156 ayat (1) Konstitusi RIS 1949 menyatakan:

Jika Mahkamah Agung atau pengadilan-pengadilan lain yang mengadili dalam perkara perdata atau dalam perkara hukuman perdata, beranggapan bahwa suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan atau undang-undang suatu daerah bagian berlawanan dengan Konstitusi ini, maka dalam keputusan kehakiman itu juga, ketentuan itu dinyatakan dengan tegas tak menurut Konstitusi.

Ketika Indonesia kembali menjadi negara kesatuan, *judicial review* tidak diatur dalam UUDS 1950 karena undang-undang dipandang sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dijalankan oleh pemerintah bersama dengan DPR.<sup>7</sup> Hal itu dapat diketahui dari ketentuan Pasal 95 ayat (2) UUDS 1950 yang menyatakan, “Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.”

<sup>5</sup> Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959), h. 336 dan 341-342; dan RM. AB Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, Memuat Salinan Dokumen Otentik Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), h. 279.

<sup>6</sup> Sri Soemantri, *Hak Menguji Materii di Indonesia*, (Bandung: Alumnii, 1986), h. 25.

<sup>7</sup> *Loc.cit.*

Pada masa pemerintah orde Lama, gagasan untuk menghidupkan kembali *judicial review* menguat.<sup>8</sup> Ketika orde Baru mulai berkuasa, pada tahun 1966-1967 Panitia *Ad Hoc* II MPRS merekomendasikan diberikannya hak menguji materiil undang-undang kepada MA. Rekomendasi tersebut ditolak oleh pemerintah yang berpendapat bahwa hanya MPR yang dapat bertindak sebagai pengawal konstitusi.<sup>9</sup> Hal tersebut dibuktikan dengan Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-produk Legislatif Negara di Luar Produk MPRS yang Tidak Sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 *jo*. Ketetapan MPRS No. XXXIX/MPRS/1968 tentang Pelaksanaan Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966, yang memberi MPRS kewenangan untuk melakukan peninjauan kembali atas produk legislatif terutama yang berbentuk Penetapan Presiden (Penpres) dan Peraturan Presiden (Perpres). Kemudian terbit Undang-Undang No. 25 Tahun 1968 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden, dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1969 tentang Penetapan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden Menjadi Undang-Undang.<sup>10</sup>

Pada saat pembahasan RUU Kekuasaan Kehakiman yang kemudian menjadi Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman, Ikatan Hakim Indonesia mengusulkan agar kepada MA diberikan kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Usul tersebut tidak disetujui oleh DPR karena tidak diatur dalam undang-undang dasar. Dalam Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 yang menyatakan bahwa “MA berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi,” dapat diketahui bahwa kepada MA diberi kewenangan *judicial review* secara terbatas, yaitu kewenangan untuk melakukan pengujian peraturan perundang-

<sup>8</sup> Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), h. 131 sebagaimana dikutip Ali Marwan Hsb, *Konsep Judicial Review dan Pelembagaannya di Berbagai Negara*, (Malang: Setara Press, 2017), h. 86.

<sup>9</sup> Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1990), h. 402.

<sup>10</sup> Lihat: Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara ...*, *op.cit.*, h. 1-12.

undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Namun dari ketentuan ayat (2) yang menyatakan, “Putusan tentang tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubung dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi ...,” dapat diketahui bahwa kewenangan MA untuk melakukan *judicial review* hanya dapat dilaksanakan dalam pemeriksaan perkara di tingkat kasasi.

Selanjutnya kewenangan MA untuk melakukan *judicial review* atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang tersebut juga diatur dalam:

1. Pasal 11 ayat (4) Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara;
2. Pasal 11 ayat (4) Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara;
3. Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
4. Pasal 5 ayat (2) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia;
5. Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945;
6. Pasal 11 ayat (2) huruf b Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman;
7. Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman; dan
8. Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pada pertengahan tahun 1992, Ali Said yang saat itu menjabat sebagai Ketua MA berpendapat bahwa “Pemberian hak uji kepada MA adalah

hal yang proporsional karena MA merupakan salah satu pilar demokrasi. Dengan demikian apabila dua pilar demokrasi yang lain yaitu Presiden dan DPR bertugas membuat dan menetapkan undang-undang maka MA bertugas mengujinya”.<sup>11</sup>

Sebelum terbentuknya Mahkamah Konstitusi (MK), lembaga yang mempunyai wewenang untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar adalah MPR (*legislative review*). Hal ini diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia yang menyatakan, “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Selain itu, sesuai dengan ketentuan ayat (2) yang menyatakan, “Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang,” MA diberi kewenangan untuk melakukan *judicial review* atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Setelah melalui perdebatan yang panjang akhirnya peradilan konstitusi (*constitutional adjudication*) diadopsi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan pembentukan MK saat disahkannya Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C ayat (1)-(6) UUD NRI Tahun 1945, yang menjadi bagian dari Perubahan Ketiga UUD 1945 pada Sidang Tahunan MPR 2001 tanggal 9 November 2001. Selain kedua pasal tersebut, ketentuan mengenai MK yang merupakan bagian dari Perubahan Ketiga UUD 1945 tersebut juga terdapat dalam Pasal 7B ayat (1)-(5).<sup>12</sup> Pada Perubahan Keempat UUD 1945 ditambahkan Pasal III Aturan Peralihan yang memerintahkan, “Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.”

<sup>11</sup> Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), h. 331.

<sup>12</sup> Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), h. 595.

Pada tanggal 13 Agustus 2003 disahkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (LN RI Tahun 2003 Nomor 98 dan TLN RI Nomor 4316). Kesembilan hakim konstitusi ditetapkan pada tanggal 15 Agustus 2003 dengan Keppres Nomor 147/M Tahun 2003, dan pada hari Sabtu, 16 Agustus 2003 mengucapkan sumpah jabatan di Istana Negara di hadapan Presiden Megawati. Pada Senin, 18 Agustus 2003 kesembilan hakim konstitusi mulai bekerja. Selanjutnya saat pengesahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 yaitu tanggal 13 Agustus ditetapkan sebagai hari lahir MK. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tersebut kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK).

Hakim konstitusi berjumlah sembilan orang dan ditetapkan oleh presiden dengan keputusan presiden. Kesembilan hakim tersebut diajukan oleh DPR, presiden, dan MA masing-masing tiga orang. Ketua dan Wakil Ketua MK dipilih dari dan oleh hakim konstitusi, untuk masa jabatan dua setengah tahun. Hakim konstitusi adalah pejabat negara, dengan masa jabatan lima tahun.<sup>13</sup>

### **C. Wewenang, Kewajiban, dan Fungsi Mahkamah Konstitusi**

Sesuai dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dan Pasal 10 UU MK, MK mempunyai empat kewenangan konstitusional (yaitu 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); dan satu kewajiban konstitusional yaitu memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945.

Selain itu, sebelum badan peradilan khusus yang berwenang memeriksa dan memutus perkara perselisihan hasil pemilihan umum

---

<sup>13</sup> Lihat: Pasal 24C ayat (3) dan ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 *jo.* Pasal 4, Pasal 5, Pasal 18 ayat (1), dan Pasal 22 UU MK.

kepala daerah dibentuk, MK mempunyai kewenangan untuk memeriksa dan memutus perkara perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah. Hal tersebut diatur dalam Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.<sup>14</sup>

Dalam perjalanannya terjadi perkembangan lagi mengenai kewenangan MK, yaitu MK diberi kewenangan untuk melakukan pengujian atas peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) terhadap undang-undang dasar. Kewenangan ini dinyatakan dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009.

Sebagai konsekuensi dari kewenangan konstitusional yang dimilikinya, MK memiliki lima fungsi yaitu sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*), pengawal demokrasi (*the guardian of democracy*), dan pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).<sup>15</sup> Menurut

<sup>14</sup> Semula yang mempunyai kewenangan untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara atas keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah Mahkamah Agung. Hal ini diatur dalam Pasal 106 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh Pasal 236C Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan tersebut diberikan kepada Mahkamah Konstitusi. Kemudian melalui Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, kewenangan untuk memutus sengketa pemilihan umum kepala daerah diberikan kepada pengadilan tinggi yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung. Terakhir, melalui Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 dilakukan perubahan pada Pasal 157 Undang-Undang No. 1 Tahun 2015, yang menentukan bahwa lembaga yang berwenang memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah adalah badan peradilan khusus dan sebelum badan tersebut terbentuk maka kewenangan tersebut diberikan pada Mahkamah Konstitusi.

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, "Peningkatan Pemahaman dan Pelaksanaan UUD 1945", dalam Jimly Asshiddiqie, *Menuju ..., op.cit.*, h. 29-45.

Arief Hidayat, selain kelima fungsi tersebut, MK juga mempunyai fungsi sebagai pengawal ideologi (*the guardian of the ideology*).<sup>16</sup>

#### **D. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon**

Untuk dapat berperkara di MK, menurut ketentuan Pasal 1 angka 3 UU MK, pihak yang berkepentingan dapat mengajukan permohonan yaitu permintaan yang diajukan secara tertulis kepada MK mengenai pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar, memutus pembubaran partai politik, perselisihan tentang hasil pemilihan umum legislatif (pileg), perselisihan mengenai hasil pemilihan umum presiden dan wakil presiden (pilpres), pendapat DPR bahwa presiden dan/atau wakil presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945, perselisihan tentang hasil pemilihan kepala daerah (pilkada), dan pengujian peraturan pemerintah pengganti undang-undang terhadap undang-undang dasar.

Pihak yang mengajukan permohonan disebut pemohon. Untuk dapat mengajukan permohonan ke MK, pemohon harus memiliki kedudukan hukum (*legal standing*). Kedudukan hukum adalah “keadaan ketika seseorang atau suatu pihak ditentukan memenuhi syarat dan oleh karena itu mempunyai hak untuk mengajukan permohonan perselisihan atau sengketa atau perkara *judicial review*.”<sup>17</sup> Dengan demikian tidak semua orang boleh mengajukan permohonan ke MK.

Dalam perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar, pemohon yang memiliki kedudukan hukum adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.<sup>18</sup> Dalam perkara

<sup>16</sup> Arief Hidayat, “Negara Hukum Berwatak Pancasila”, Kuliah Tamu di Universitas Merdeka, Malang pada tanggal 7 Oktober 2017, h. 14-18.

<sup>17</sup> Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa: Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L. Wakil Ketua MK*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), h. 176.

<sup>18</sup> Pasal 61 ayat (1) UU MK.

pembubaran partai politik, pemohon yang memiliki kedudukan hukum adalah pemerintah.<sup>19</sup> Dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum, pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) adalah: (a) perseorangan WNI calon anggota DPD peserta pemilihan umum; (b) pasangan calon presiden dan wakil presiden peserta pemilihan umum presiden dan wakil presiden; dan (c) partai politik peserta pemilihan umum.<sup>20</sup> Dalam perkara dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden, pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) adalah DPR.<sup>21</sup>

Khusus untuk perkara pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar (*judicial review*), dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK ditentukan, “Pemohon adalah pihak yang menganggap bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang yaitu: (a) perorangan WNI; (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dalam undang-undang; (c) badan hukum publik atau privat; dan (d) lembaga negara.”

Dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK tersebut dinyatakan, “yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945,” namun tidak dijelaskan pengertian dan batasan kumulatif mengenai apa yang dimaksud dengan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional. Untuk mengisi kekosongan tersebut, Putusan MK Nomor 006/PUU-V/2005 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD NRI Tahun 1945 (dan sejumlah Putusan MK lainnya) menyatakan, untuk dapat dikatakan sebagai kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus memenuhi lima syarat, yaitu:

---

<sup>19</sup> Pasal 68 ayat (1) UU MK.

<sup>20</sup> Pasal 74 ayat (1) UU MK.

<sup>21</sup> Pasal 80 ayat (1) UU MK.

1. Adanya hak dan/atau kewajiban konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
2. Hak dan/atau kewajiban konstitusional tersebut oleh pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
3. Kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
4. Adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian; dan
5. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan akan atau tidak lagi terjadi.

Mengenai apa yang dimaksud dengan “perorangan”, dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK dinyatakan, “yang dimaksud dengan perorangan termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama.” Adapun yang dimaksud dengan “kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dalam undang-undang”, menurut Putusan MK Nomor 031/PUU-V/2007 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual di Provinsi Maluku terhadap UUD NRI Tahun 1945, MK menyatakan bahwa agar suatu kesatuan masyarakat hukum adat dapat dikatakan secara *de facto* masih hidup baik yang bersifat teritorial, genealogis maupun fungsional setidaknya-tidaknya harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut: (a) adanya masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (*in-group feeling*); (b) adanya pranata pemerintahan adat; (c) adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; (d) adanya perangkat norma hukum adat; dan (e) khusus pada kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial harus memiliki unsur adanya wilayah tertentu.

Mengenai badan hukum apa saja yang masuk dalam lingkup badan hukum publik dan badan hukum privat dengan “badan hukum publik

dan badan hukum privat”, serta lembaga negara apa saja yang dimaksud oleh istilah “lembaga negara”, dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK dinyatakan “cukup jelas”. Terkait dengan apa yang dimaksud dengan “lembaga negara” ini, dengan mengingat bunyi ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang antara lain menyatakan, “... memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar ...” maka termasuk di dalam pengertian “lembaga negara” adalah lembaga negara utama dan lembaga negara bantu yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945.

### **E. Jenis Pengujian Undang-Undang (*Judicial Review*)**

Berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (3) UU MK dapat diketahui bahwa permohonan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar dapat berupa permohonan uji formal, karena pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 (menguji keabsahan tata cara dan prosedur pembentukan undang-undang), dan/atau permohonan uji materi karena materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 (menguji konsistensi dan kesesuaian substansi materi undang-undang baik pasal, ayat atau bagian undang-undang dengan norma konstitusi baik bunyi, prinsip, maupun jiwa UUD 1945). Dengan demikian permohonan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar dapat hanya berupa uji formal atau uji material atau uji formal sekaligus uji material.

### **F. Putusan Mahkamah Konstitusi**

#### **1. Pengertian, dan Jenis Putusan Mahkamah Konstitusi**

MK memeriksa, mengadili, dan memutus dalam Sidang Pleno MK dengan sembilan orang hakim konstitusi, kecuali dalam keadaan luar biasa bisa dengan tujuh orang hakim konstitusi, yang dipimpin oleh Ketua MK atau Wakil Ketua MK (dalam hal Ketua MK berhalangan), atau Ketua Sementara yang dipilih dari dan oleh anggota MK (dalam hal Ketua dan Wakil Ketua MK berhalangan

secara bersamaan). Sebelum sidang pleno, MK dapat membentuk panel hakim yang anggotanya minimal tiga orang hakim konstitusi, yang diberi tugas untuk memeriksa, dan hasilnya akan dibahas dalam Sidang Pleno MK.<sup>22</sup> Hukum Acara MK diatur dalam Bab V Pasal 28 – Pasal 85 UU MK.

MK memutus perkara berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, sesuai dengan alat bukti (khusus untuk putusan MK yang mengabulkan permohonan harus didasarkan pada minimal dua alat bukti), dan keyakinan hakim yang berdasarkan alat bukti. Putusan MK diambil secara musyawarah untuk mufakat dalam Sidang Pleno Hakim Konstitusi (Rapat Permusyawaratan Hakim/RPH) yang dipimpin oleh Ketua Sidang. Apabila tidak diperoleh putusan maka musyawarah ditunda sampai musyawarah RPH berikutnya.

Semua perkara di MK diawali dengan sebuah permohonan, dan akan berakhir dengan sebuah putusan. Maksud dari putusan yaitu “pernyataan hakim yang dituangkan dalam bentuk tertulis dan diucapkan oleh hakim dalam sidang terbuka untuk umum sebagai hasil dari pemeriksaan perkara (kontentius)”.<sup>23</sup> Putusan MK adalah “Pendapat tertulis hakim tentang perselisihan yang dihadapkan padanya, dengan putusan mana perselisihan tersebut dapat diselesaikan”.<sup>24</sup>

Secara teoretik dikenal dua macam putusan hakim, yaitu “putusan akhir” (putusan yang mengakhiri suatu perkara atau sengketa yang diadili), dan “putusan sela” atau “putusan provisi” (putusan yang dibuat dalam dan menjadi bagian dari proses peradilan yang belum mengakhiri perkara atau sengketa). Putusan sela atau putusan provisi adalah putusan yang diberikan oleh majelis hakim atas permohonan pihak yang berperkara atau pihak yang bersengketa terkait dengan suatu hal yang berhubungan dengan perkara atau sengketa yang

<sup>22</sup> Lihat: Pasal 28 UU MK.

<sup>23</sup> Ahmad Fadlil Sumadi, Achmad Edi Subianto, dan Anna Triningsih, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Perkembangan dalam Praktik*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2019), h. 117.

<sup>24</sup> Maruarar Siahaan, *Undang-Undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), h. 408.

sedang diperiksa, atau atas pertimbangan majelis hakim. Putusan sela ini dapat berupa permintaan untuk melakukan sesuatu, atau tidak melakukan sesuatu, atau terkait dengan status hukum tertentu sebelum dijatuhkannya putusan akhir.<sup>25</sup>

Dalam peradilan konstitusi, pada mulanya putusan sela atau putusan provisi hanya dikenal dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara. Hal ini diatur dalam Pasal 63 UU MK yang menyatakan:

Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan pada pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.

Namun dalam perkembangannya, putusan sela atau putusan provisi juga diambil dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (yang untuk pertama kalinya dijatuhkan dalam proses pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tidak Pidana Korupsi atau UU KPK, dalam Perkara Nomor 133/PUU-VII/2009), dan perkara perselisihan hasil pemilihan umum. Salah satu contoh putusan sela atau putusan provisi dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum adalah Putusan MK Nomor 47-81/PHPUA-VII/2009.

Putusan sela atau putusan provisi dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum diatur dalam PMK Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota; PMK Nomor 2 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; PMK Nomor 3 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah; dan PMK Nomor 4 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden

---

<sup>25</sup> Tim Penyusun, *Hukum Acara ...*, *op.cit.*, h. 51-52.

dan Wakil Presiden. Dalam Pasal 45 ayat (2) PMK Nomor 5 Tahun 2017, Putusan Sela atau Putusan Provisi diberi pengertian sebagai, “Putusan yang dijatuhkan oleh hakim sebelum putusan akhir, berupa putusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berkaitan dengan objek yang dipersengketakan yang hasilnya akan dipertimbangkan dalam putusan akhir.” Adapun Pasal 58 ayat (2) PMK Nomor 2 Tahun 2018, dan Pasal 58 ayat (2) PMK Nomor 3 Tahun 2018, serta Pasal 52 ayat (2) PMK Nomor 4 Tahun 2018 menyatakan, “Putusan sela sebagaimana diatur pada ayat (1) berisi perintah kepada termohon dan/atau pihak lain untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu yang berkaitan dengan objek yang dipersengketakan.”

## 2. Prinsip *Ultra Petita*

Prinsip *ultra petita* adalah suatu prinsip yang melarang hakim memutus melebihi apa yang dimohonkan (*ultra petita*).<sup>26</sup> Prinsip ini diatur dalam Pasal 178 ayat (2) dan ayat (3) HIR serta Pasal 189 ayat (2) dan ayat (3) RBg. Dalam perkembangannya prinsip *ultra petita* tidak diberlakukan secara mutlak. Putusan MA Nomor 1097K/Pdt/2009 menegaskan bahwa Pasal 178 ayat (2) dan ayat (3) HIR serta Pasal 189 ayat (2) dan ayat (3) RBg tentang larangan *ultra petita* tidak berlaku secara mutlak karena adanya kewajiban hakim bersifat aktif dan harus berusaha memberikan putusan yang benar-benar menyelesaikan perkara. Juga karena pada setiap gugatan, dakwaan, atau permohonan para pemohon biasanya mencantumkan permohonan kepada hakim agar hakim menjatuhkan putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*) sehingga hakim mempunyai keleluasaan menjatuhkan putusan lebih dari petitum.

Pada mulanya, putusan MK tidak boleh memuat amar putusan yang tidak diminta oleh pemohon atau melebihi permohonan pemohon. Dengan kata lain putusan MK tidak boleh memuat

<sup>26</sup> Ach. Rubaie (Editor: Satriya Nugraha), *Putusan Ultra Petita Mahkamah Konstitusi: Perspektif Filosofis, Teoretis, dan Yuridis*, (Surabaya: LaksBang PRESSindo Yogyakarta dan Kantor Advokat “Hufon & Rubaie”, 2017), h. 2-4.

prinsip *ultra petita*. Hal itu ditentukan dalam Pasal 45A UU MK. Namun berdasarkan Putusan MK Nomor 48/PUU-IX/2011 sejak Selasa, 18 Oktober 2011, Pasal 45A tidak lagi mempunyai kekuatan hukum. Tercatat beberapa kali MK juga memutus *ultra petita*. Sebagai contoh, dalam Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (UU KY), dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman). Dalam putusan tersebut MK menyatakan bahwa perilaku hakim MK bukanlah merupakan objek pengawasan yang dilakukan oleh KY, padahal permohonan pemohon lebih meminta Mahkamah untuk tidak memasukkan hakim agung sebagai objek pengawasan.

Selain itu, Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (UU KPK) dinilai *ultra petita*. *Ultra petita* putusan ini karena dilandasi dengan alasan bahwa amar putusan MK menyatakan menunda keberlakuan mengikatnya putusan ini dengan memberikan batas waktu tiga tahun bagi DPR untuk membuat UU Pengadilan Tipikor. Amar penundaan tersebut tidaklah dimohonkan oleh pemohon. Hal ini tentu juga bertentangan dengan Pasal 47 UU MK yang menyatakan bahwa putusan MK mempunyai kekuatan hukum mengikat setelah selesai diucapkan pada sidang pleno yang terbuka untuk umum.

Contoh Putusan MK yang *ultra petita* lainnya adalah putusan terkait pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan (UU Ketenagalistrikan) dengan nomor perkara 001-021-022/PUU-I/2003. Dalam putusan tersebut MK membatalkan keseluruhan UU Ketenagalistrikan. Padahal dalam pertimbangan hukumnya, MK hanya fokus pada Pasal 68 yang menyatakan pemisahan usaha ketenagalistrikan dengan pelaku usaha. Namun karena pasal ini dinilai sebagai pasal jantung dan paradigma yang mendasari pembuatan undang-undang tersebut, maka keseluruhan

UU Ketenagalistrikan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

3. Amar Putusan Mahkamah Konstitusi

Sesuai dengan ketentuan Pasal 56, 64, 70, 77, dan 83 UU MK, ada tiga macam amar putusan MK, yaitu:

a. Permohonan tidak dapat diterima

Permohonan tidak dapat diterima karena pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat formal pengajuan permohonan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 50 dan Pasal 51 (dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945), atau Pasal 61 (dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam UUD NRI Tahun 1945), atau Pasal 70 ayat (1) UU MK (dalam perkara pembubaran partai politik), atau Pasal 77 ayat (1) UU MK (dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum), atau Pasal 83 ayat (1) UU MK (dalam perkara dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden).

b. Permohonan dikabulkan

Permohonan dikabulkan yaitu dalam hal: (1) permohonan beralasan (dalam perkara pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar,<sup>27</sup> perkara sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang-dasar,<sup>28</sup> perkara pembubaran partai politik,<sup>29</sup> dan perkara perselisihan hasil pemilihan umum<sup>30</sup>); atau (2) dalam hal pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.<sup>31</sup> Dalam hal permohonan dikabulkan maka MK menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/

<sup>27</sup> Pasal 56 ayat (2) UU MK.

<sup>28</sup> Pasal 64 ayat (2) UU MK.

<sup>29</sup> Pasal 70 ayat (2) UU MK.

<sup>30</sup> Pasal 77 ayat (2) UU MK.

<sup>31</sup> Pasal 56 ayat (4) UU MK.

atau bagian undang-undang yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.<sup>32</sup>

Pada perkara pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar dalam hal permohonan beralasan menurut hukum maka amar Putusan MK menyatakan bahwa “materi muatan atau pembentukan undang-undang yang dimohonkan pengujian konstiusionalitas bertentangan dengan UUD 1945”, dan oleh karenanya “tidak mempunyai kekuatan hukum”. Dengan adanya putusan seperti di atas maka subjek hukum yang semula terikat secara yuridis oleh norma tersebut –baik berupa perintah, larangan, atau keijinan– menjadi bebas atau tidak terikat lagi secara yuridis. Dari perspektif legislasi dalam hal seperti itu berarti Mahkamah Konstitusi adalah *negative legislator*.<sup>33</sup>

Putusan yang mengabulkan permohonan yaitu putusan yang menyatakan bahwa materi muatan, pasal, ayat dan/ atau bagian undang-undang atau keseluruhan undang-undang bertentangan dengan UUD 1945 berakibat satu undang-undang atau sebagian undang-undang yang berupa pasal atau ayat tidak lagi mempunyai kekuatan hukum yang mengikat atau tidak berlaku lagi, akan mengubah hukum yang berlaku. Dalam hal ini putusan hakim konstitusi yang merupakan *negative legislator* telah membatalkan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif (DPR) bersama dengan presiden yang merupakan *positive legislator*.<sup>34</sup> Putusan MK semacam ini merupakan putusan yang bersifat *deklaratoir* yang konstitutif yaitu putusan yang mengubah hukum yang berlaku melalui undang-undang yang dinyatakan inkonstitusional, hanya melalui deklarasi (pernyataan) saja. Begitu dibacakan dalam sidang terbuka untuk umum, putusan ini langsung mempunyai kekuatan mengikat dan akibat hukumnya telah timbul dan mengikat, dan pelaksanaan/implementasinya

<sup>32</sup> Pasal 56 ayat (3) UU MK.

<sup>33</sup> Ahmad Fadlil Sumadi, *Politik Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi: Aktualisasi Konstitusi dalam Praksis Kenegaraan*, (Malang: Setara Press, 2013), h. 123.

<sup>34</sup> Maruarar Siahaan, *op.cit.*, h. 409.

berlangsung dengan sendirinya. Pemuatan dalam berita negara hanya berfungsi sebagai pengumuman dan penyebarluasan informasi mengenai perubahan hukum yang berlaku.<sup>35</sup>

Pelaksanaan Putusan MK yang memuat kebijakan hukum (*legal policy*) sangat berbeda karena Putusan MK baru menyelesaikan pada tataran nilai, berupa penyesuaian nilai dengan hukum dasar yang merupakan hukum tertinggi yaitu UUD 1945 yang menjadi sumber legitimasi peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya. Putusan MK baru pada tataran mendefinisikan kembali norma-norma dan standar kebijakan dalam undang-undang *aquo*, dan berdasarkan petunjuk konstitusional dalam Putusan MK ini pembuat undang-undang (DPR dan Presiden) harus merumuskan kembali norma-norma yang sesuai dengan UUD 1945, melalui cara-cara yang ditentukan dalam undang-undang yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>36</sup>

c. Permohonan ditolak

Permohonan ditolak apabila undang-undang yang dimohonkan pengujian tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan (dalam perkara pengujian undang-undang),<sup>37</sup> atau dalam hal permohonan tidak beralasan (dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara,<sup>38</sup> perkara pembubaran partai politik,<sup>39</sup> dan perkara perselisihan hasil pemilihan umum<sup>40</sup>), atau apabila MK memutuskan bahwa presiden dan/atau wakil presiden tidak terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau tidak terbukti bahwa presiden dan/atau wakil

<sup>35</sup> *Ibid.*, h. 411.

<sup>36</sup> *Ibid.*, h. 412.

<sup>37</sup> Pasal 56 ayat (5) UU MK.

<sup>38</sup> Pasal 63 ayat (4) UU MK.

<sup>39</sup> Pasal 70 ayat (3) UU MK.

<sup>40</sup> Pasal 77 ayat (4) UU MK.

presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.<sup>41</sup>

Selain ketiga jenis amar Putusan MK tersebut di atas, UU MK juga mengatur berbagai jenis amar putusan berikut ini. Dalam perkara “Pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden”<sup>42</sup> juga dikenal amar Putusan MK yang menyatakan “membenarkan pendapat DPR”. Amar putusan jenis ini muncul apabila MK memutuskan bahwa presiden dan/atau wakil presiden terbukti melakukan perbuatan-perbuatan yang ditentukan dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945.<sup>43</sup>

Dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara juga dikenal amar Putusan MK yang menyatakan, “Termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan”.<sup>44</sup>

Dalam hal amar Putusan MK menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, maka materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>45</sup> Selain itu, dalam hal amar Putusan MK menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 maka undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>46</sup>

Dalam perjalanannya, selain jenis-jenis putusan tersebut di atas juga muncul jenis-jenis amar Putusan MK yang lain, yaitu:

---

<sup>41</sup> Pasal 83 ayat (3) UU MK.

<sup>42</sup> Lihat: Pasal 7A dan Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945.

<sup>43</sup> Lihat: Pasal 83 ayat (2) UU MK.

<sup>44</sup> Lihat: Pasal 66 ayat (1) UU MK.

<sup>45</sup> Lihat: Pasal 57 ayat (1) UU MK.

<sup>46</sup> Lihat: Pasal 57 ayat (2) UU MK.

- a. Konstitusional Bersyarat (*Conditionally Constitutional*)  
 Yang dimaksud dengan putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) adalah putusan yang menyatakan bahwa undang-undang yang diuji dianggap tidak bertentangan dengan UUD 1945 jika ditafsirkan sesuai dengan penafsiran yang dilakukan MK dalam putusannya.<sup>47</sup> Sebagai akibat dari adanya putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) adalah “pasal yang bersangkutan menjadi sebuah norma baru yang berbeda dengan norma sebelumnya”.<sup>48</sup>

Menurut Harjono, latar belakang adanya putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) adalah “apabila hanya berdasarkan pada ketiga jenis putusan yang ditentukan dalam Pasal 56 UU MK maka akan sulit untuk menguji undang-undang yang seringkali dirumuskan secara umum sehingga belum diketahui apakah dalam pelaksanaannya undang-undang itu bertentangan dengan UUD 1945 atau tidak”.<sup>49</sup>

- b. Tidak Konstitusional Bersyarat (*Conditionally Unconstitutional*)  
 Putusan tidak konstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) adalah kebalikan dari putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*). Dalam putusan ini pasal yang dimohonkan untuk diuji dinyatakan inkonstitusional apabila syarat yang ditetapkan oleh MK dalam putusan yang bersangkutan tidak dipenuhi. Pada saat putusan MK dibacakan, pasal yang dimohonkan untuk diuji inkonstitusional. Pasal tersebut akan menjadi konstitusional apabila syarat yang ditetapkan dalam putusan MK yang bersangkutan dipenuhi oleh *adversat* putusan MK tersebut.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Maruarar Siahaan, *op.cit.*, h. 415.

<sup>48</sup> Tim Penyusun, *op.cit.*, h. 147.

<sup>49</sup> Harjono, *op. cit.*, h. 179.

<sup>50</sup> Ahmad Fadlil Sumadi, Achmad Edi Subiyanto, dan Anna Triningsih, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi: Perkembangan dalam Praktek*, (Depok: Rajawali Pers, 2019), h. 134-137.

- c. Penundaan Keberlakuan Putusan  
Putusan yang pemberlakuannya ditunda “menoleransi berlakunya aturan yang sebenarnya bertentangan dengan konstitusi hingga batas waktu tertentu”.<sup>51</sup> Model putusan yang pemberlakuannya ditunda bertujuan “untuk memberi ruang transisi aturan yang bertentangan dengan konstitusi untuk tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sampai waktu tertentu karena didasarkan atas pertimbangan kemanfaatan”.<sup>52</sup>
- d. Perumusan Norma dalam Putusan  
Dalam sejumlah putusannya, MK telah membuat terobosan berupa membuat norma baru. Putusan model ini dibuat dalam rangka mengatasi inkonstitusionalitas penerapan suatu norma. Rumusan norma baru ini bersifat sementara karena akan diambil alih oleh pembentuk undang-undang ketika melakukan pembentukan undang-undang atau revisi terhadap undang-undang terkait.<sup>53</sup>

#### 4. Isi Putusan Mahkamah Konstitusi

Sesuai dengan ketentuan Pasal 48 ayat (1) UU MK, MK memberi putusan ”Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”, dan menurut ayat (2) pasal yang sama Putusan MK tersebut harus memuat:

- a. kepala putusan berbunyi “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”;
- b. identitas pihak;
- c. ringkasan permohonan;
- d. pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam persidangan;
- e. pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan;
- f. amar putusan; dan
- g. hari, tanggal putusan, nama hakim konstitusi, dan panitera.

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, h. 137.

<sup>52</sup> *Loc.cit.*

<sup>53</sup> *Ibid.*, h. 141-142.

Dalam Putusan MK, “ringkasan permohonan” dan “pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam persidangan” dimuat pada bagian “Duduk Perkara”. Bagian “pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan” terdiri dari dua bagian yaitu “Pertimbangan Hukum mengenai Kewenangan Mahkamah dan *Legal Standing* Pemohon”, dan “Pertimbangan Hukum atas Pokok Perkara”. Pada bagian “Pertimbangan Hukum atas Pokok Perkara” tersebut ditentukan berbagai isu hukum yang harus dipertimbangkan dan dijawab, yang akan menentukan amar putusan. Atas berbagai isu hukum tersebut diberikan pertimbangan satu per satu. Keterangan saksi dan ahli juga dijawab oleh majelis hakim. Dalam hal ini jawaban majelis hakim bisa berupa “menyetujui” atau “menolak” keterangan saksi atau ahli tersebut. Selanjutnya pada akhir bagian “Pertimbangan Hukum” dimuat “Kesimpulan (Konklusi)”, dan dilanjutkan dengan “Amar Putusan”.

5. Pendapat Berbeda (*dissenting opinion*) dalam Putusan Mahkamah Konstitusi

Dalam pengambilan putusan yang dilakukan pada Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi (Rapat Permusyawaratan Hakim) kemungkinan muncul pendapat yang berbeda dari seorang hakim atau lebih. Mengenai hal ini Pasal 45 ayat (10) UU MK memerintahkan agar pendapat yang berbeda dimuat dalam putusan.

6. Kekuatan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi

Baik dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 maupun dalam Pasal 10 ayat (1) UU MK ditegaskan bahwa “MK mempunyai kewenangan untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final ...”. Maksud dari “Putusan MK bersifat final” adalah putusan MK memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum, dan tidak ada upaya hukum apa pun yang dapat ditempuh. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 47 dan Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU MK.

Khusus untuk putusan MK mengenai perkara pengujian konstitusionalitas undang-undang berlaku ke depan (*prospective*) oleh karena itu sebelum ada putusan MK yang mengabulkan suatu permohonan pengujian konstitusionalitas undang-undang, undang-undang yang bersangkutan masih berlaku.<sup>54</sup>

## 7. Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan MK bersifat final dan langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum, dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final ini mencakup juga kekuatan hukum mengikat (*final and binding*).<sup>55</sup> Putusan MK mempunyai daya mengikat yang bersifat *erga omnes*. Hal tersebut karena pelaksanaan putusan MK bersifat otomatis yaitu sejak saat dibacakan dalam sidang terbuka untuk umum atau dalam waktu tertentu tidak memenuhi putusan MK, putusan MK langsung mengikat dan mempunyai akibat hukum. Tidak diperlukan lembaga pengeksekusi.<sup>56</sup> Putusan MK bersifat *erga omnes* artinya putusan MK tidak hanya berlaku bagi para pihak melainkan berlaku bagi siapa saja.<sup>57</sup>

Pada perkara pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2) UU MK hanya ditentukan bahwa Putusan MK mengenai pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 disampaikan kepada DPR, DPD, Presiden, dan MA. Selain itu, jika diperlukan perubahan terhadap undang-undang yang telah diuji maka DPR atau presiden segera menindaklanjuti Putusan MK tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pada perkara sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, dalam Pasal 66 ayat (1) dan (2) ditentukan bahwa dalam hal amar Putusan MK

<sup>54</sup> Lihat: Pasal 58 UU MK.

<sup>55</sup> Lihat: Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 *jo.* Pasal 10 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya.

<sup>56</sup> Bachtiar, *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian UU terhadap UUD*, Cetakan 1, (Jakarta: Penerbit Raih Asa Sukses, 2015), h. 235-236.

<sup>57</sup> Utang Rosidin dan H.A. Rusdiana, *Pengantar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Bandung: Pustaka Setia, 2018), h. 51.

menyatakan bahwa termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan, maka termohon wajib melaksanakan putusan tersebut dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya Putusan MK. Apabila Putusan MK tersebut tidak dilaksanakan dalam waktu yang sudah ditentukan maka pelaksanaan kewenangan termohon batal demi hukum.

Pada perkara pembubaran partai politik, pelaksanaan Putusan MK mengenai pembubaran partai politik dilakukan dengan membatalkan pendaftaran pada pemerintah, dan kemudian dalam waktu minimal 14 (empat belas) hari sejak diterimanya Putusan MK tersebut, pemerintah mengumumkannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.<sup>58</sup>

Pada perkara perselisihan hasil pemilihan umum hanya ditentukan bahwa:

- a. Putusan MK tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden disampaikan kepada MPR, DPR, DPD, Presiden/Pemerintah, KPU, partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan calon, dan pasangan calon peserta pemilihan umum; dan
- b. Putusan MK tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD disampaikan kepada presiden, pemohon, dan KPU.

Selain ketentuan dalam Pasal 79 ayat (1) dan (2) tersebut, dalam ayat (3) nya ditegaskan, “Putusan MK tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum bersifat final dan mengikat”.

Pada perkara “Pendapat DPR mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden”, sesuai dengan ketentuan Pasal 85 UU MK, Putusan MK mengenai pendapat DPR wajib disampaikan kepada DPR dan/atau presiden atau wakil presiden.

---

<sup>58</sup> Lihat: Pasal 73 ayat (1) dan (2) UU MK.

Dalam Putusan Nomor 98/PUU-XVI/2018 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) yang dibacakan pada 30 Januari 2019, MK menegaskan bahwa MK adalah penafsir tunggal konstitusi, dan putusannya bersifat final dan mengikat. Terkait dengan hal itu maka langkah institusi atau warga negara untuk menaati putusan MK dengan cara merujuk putusan MK sebagai dasar untuk mengambil keputusan, tidak bisa dinilai atau dinyatakan telah melakukan tindak pidana.

#### 8. Ketetapan Mahkamah Konstitusi

Selain putusan, MK juga mengeluarkan ketetapan. Ketetapan MK dikeluarkan dalam hal:<sup>59</sup>

- a. Permohonan tidak merupakan kewenangan MK untuk mengadili perkara yang dimohonkan; atau
- b. Pemohon menarik kembali permohonan.

Amar Putusan MK dalam hal permohonan tidak merupakan kewenangan MK untuk mengadili perkara yang dimohonkan berbunyi, “Menyatakan Mahkamah Konstitusi tidak berwenang mengadili permohonan pemohon,” dan amar Putusan MK dalam hal pemohon menarik kembali permohonannya adalah “Menyatakan permohonan pemohon ditarik kembali”.

Dalam hal pemohon menarik kembali permohonannya –baik sebelum atau selama pemeriksaan MK dilakukan– maka Panitera MK menerbitkan Akta Pembatalan Registrasi Permohonan, dan memberitahukannya kepada pemohon disertai dengan pengembalian berkas permohonan.<sup>60</sup> Selain itu, penarikan kembali permohonan mengakibatkan permohonan itu tidak dapat diajukan kembali.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Pasal 48A ayat (1) – (3) UU MK.

<sup>60</sup> Pasal 35 ayat (1) dan (a) UU MK.

<sup>61</sup> Pasal 35 ayat (2) UU MK.

# BAB XIII

## PARTAI POLITIK DAN PEMILIHAN UMUM

### A. Partai Politik

#### 1. Partai Politik dan Demokrasi

Sebagai wujud dari prinsip kedaulatan rakyat, sistem demokrasi dipandang paling sesuai dengan kebutuhan masyarakat modern. Dalam penyelenggaraan negara secara demokratis harus ada jaminan bahwa rakyat dapat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, mengawasi, dan menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan.<sup>1</sup> Dalam kenyataan selalu ada jarak antara rakyat yang berdaulat dengan penyelenggara negara yang pada hahikatnya adalah pelaksana kedaulatan rakyat. Oleh karenanya harus ada institusi dan mekanisme yang menjamin partisipasi rakyat. Institusi dan mekanisme yang menjamin partisipasi rakyat adalah partai politik dan pelaksanaan pemilihan umum secara berkala.<sup>2</sup> Menurut RM MacIver, partai politik bertugas menghimpun dan menyalurkan, serta menata aspirasi rakyat untuk dijadikan kebijakan publik (*public policy*) yang lebih sistematis dan terstruktur. Selain itu, partai politik berfungsi sebagai struktur antara (*intermediate structure*) antara rakyat (*civil society*) dengan negara (*state*). Dengan demikian demokrasi tidak dapat berjalan tanpa partai politik.<sup>3</sup>

Partai politik adalah suatu kelompok terorganisasi yang anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama.

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), h. 115-116, sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie, "Pengantar", dalam Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik Dalam Pergulatan Republik*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), h. ix.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, "Pengantar", dalam Muchamad Ali Safa'at, *loc.cit.*

<sup>3</sup> RM MacIver, *The Modern State*, First Edition, (London: Oxford University Press, 1955), p. 194, sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie, *loc.cit.*

Menurut Mark N. Hagopian, partai politik adalah “suatu organisasi yang dibentuk untuk memengaruhi bentuk dan karakter kebijaksanaan publik dalam kerangka prinsip-prinsip dan kepentingan ideologis tertentu melalui praktik kekuasaan secara langsung atau partisipasi rakyat dalam pemilihan”.<sup>4</sup>

Partai politik yang tujuannya adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik melalui cara-cara konstitusional untuk melaksanakan programnya ini, merupakan sarana bagi warga negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan negara.<sup>5</sup>

Partai politik pertama kali lahir di negara-negara Eropa Barat karena meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan dan diikutsertakan dalam proses politik. Kegiatan politik dipusatkan pada kelompok-kelompok politik dalam parlemen, bersifat elitis, dan aristokratis karena mempertahankan kepentingan kaum bangsawan. Dengan meluasnya gagasan tentang hak pilih di luar parlemen pada Abad XIX lahir partai politik yang menjadi penghubung rakyat dan pemerintah.<sup>6</sup>

Menurut Maurice Duverger, partai politik dalam arti yang sesungguhnya belum berumur satu abad. Pada tahun 1850 tidak ada satu negara pun di dunia (kecuali Amerika Serikat) yang sudah mengenal partai politik dalam arti modern. Pada tahun 1950 partai politik sudah berfungsi di kebanyakan negara ”beradab” dan mulai ditiru negara-negara lain.<sup>7</sup>

Roy C. Macridis mengidentifikasi tahap-tahap perkembangan partai politik sebagai berikut:<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Mark N. Hargopian, *Regimes, Movements, and Ideologies*, (New York and London: Longman, 1978), sebagaimana dikutip Ichlasul Amal, “Kata Pengantar”, dalam Maurice Duverger *et al*, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2012), h. xv.

<sup>5</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Kelima, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2012), h. 397.

<sup>6</sup> *Loc.cit*.

<sup>7</sup> Maurice Duverger, “Asal Mula Partai Politik”, dalam Maurice Duverger *et al*, “*Teori-Teori ...*”, *op. cit.*, h. 1-2.

<sup>8</sup> Roy C. Macridis, “Bab 2 Sejarah, Fungsi, dan Tipologi Partai Politik: Suatu Pengantar”, dalam *ibid.*, h. 20-23.

a. Tahap Pertama

Pada tahap pertama, pertumbuhan partai politik umumnya terjadi setelah adanya pemerintahan perwakilan. Pada Abad XIX, partai politik muncul sebagai kelompok yang terdiri dari anggota-anggota dewan perwakilan;

b. Tahap Kedua

Tahap kedua perkembangan partai politik muncul setelah pertengahan Abad XIX. Pada tahap kedua ini kepemimpinan yang menjadi elemen dasar partai politik tetap berada pada wakil-wakil di parlemen tetapi dukungan harus berasal dari pendukung yang lebih luas. Hal ini menyebabkan terjadinya perubahan bertahap pada perkembangan organisasi partai politik yaitu perkembangan organisasi partai politik di pusat secara permanen untuk mengumpulkan suara, mengumpulkan dana, mengajukan program, dan menetapkan kepemimpinan partai baik secara langsung maupun tidak langsung;

c. Tahap Ketiga

Tahap ketiga perkembangan partai politik terjadi pada sebelum dan sesudah akhir Abad XIX berupa munculnya partai politik di luar parlemen yang dipelopori oleh orang-orang yang tidak senang pada parlemen dan orang-orang yang ingin keluar dari parlemen. Keanggotaan partai ditawarkan secara luas, dan setiap anggota harus membayar iuran, berpartisipasi, bergerak dan aktif. Program partai menjadi spesifik dan diarahkan pada kepincangan-kepincangan sosial ekonomi yang dihasilkan oleh Revolusi Industri. Partai politik muncul sebagai suatu gerakan berdisiplin dengan satu visi tertentu dan dengan dukungan massa.

Partai politik, kelompok kepentingan, dan kelompok penekan memainkan peranan yang sangat esensial dalam menjamin kelangsungan suatu sistem politik. Namun aktivitas partai politik tidak dapat dipisahkan dari peran yang berhubungan dengan pengelolaan negara, sementara kelompok kepentingan dan kelompok

penekan tidak secara langsung berhubungan dengan tugas tersebut. Partai politik bertindak sebagai instrumen perwakilan dan sarana untuk menjamin pergantian pemerintahan secara teratur dan tanpa pergolakan yang dapat menghancurkan keseluruhan sendi-sendi masyarakat dan negara yang sudah mapan.<sup>9</sup>

Dengan kalimat yang singkat dan sederhana Roy C. Macridis mengatakan, “Partai politik adalah alat bantu untuk memperoleh kekuasaan dan untuk memerintah.”<sup>10</sup>

## 2. Fungsi Partai Politik

Di negara demokratis dan negara otoriter ada pandangan yang berbeda secara mendasar mengenai partai politik yang berimplikasi pada pelaksanaan tugas atau fungsi partai politik di masing-masing negara. Di negara demokrasi, partai politik relatif dapat menjalankan fungsi sesuai harkatnya pada saat kelahirannya, yaitu menjadi wahana bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam pengelolaan kehidupan bernegara dan memperjuangkan kepentingannya di hadapan penguasa. Di negara otoriter, partai politik lebih banyak menjalankan kehendak penguasa.

Banyak ahli yang mempunyai pendapat mengenai fungsi partai politik namun dalam buku ini hanya dikutip pendapat Miriam Budiardjo. Menurut Miriam Budiardjo, fungsi partai politik adalah sebagai berikut:<sup>11</sup>

- a. Penggabungan, pengolahan, dan perumusan kepentingan/pendapat/aspirasi rakyat kemudian merumuskan kebijakan ke dalam program partai untuk diperjuangkan dan diusulkan melalui parlemen kepada pemerintah untuk dijadikan kebijakan publik. Dengan perkataan lain tuntutan dan kepentingan masyarakat disampaikan kepada pemerintah melalui partai politik. Di sisi lain, partai politik menyebarluaskan rencana-rencana dan

<sup>9</sup> Ichlasul Amal, “Kata Pengantar”, dalam Maurice Duverger *et al, ibid.*, h. xviii-xix.

<sup>10</sup> Roy C. Macridis, “Sejarah ...”, dalam Maurice Duverger *et al, ibid.*, h. 19.

<sup>11</sup> Miriam Budiardjo, *op. cit.*, h. 405-410.

kebijakan pemerintah. Dengan demikian terjadi dialog dua arah, yaitu dari bawah ke atas, dan dari atas ke bawah. Di sini partai politik berperan sebagai penyeimbang atau jembatan antara yang memerintah dan yang diperintah.

b. Sebagai sarana sosialisasi politik

Sosialisasi politik adalah suatu proses yang melalui proses tersebut seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik yang umumnya berlaku dalam masyarakat tempat orang tersebut berada. Sosialisasi politik merupakan bagian dari proses yang menentukan sikap politik seseorang, misalnya mengenai nasionalisme, kelas sosial, suku bangsa, ideologi, hak dan kewajiban. Di sisi lain, sosialisasi politik adalah proses yang melaluinya masyarakat menyampaikan budaya politik yang merupakan faktor penting dalam terbentuknya budaya politik suatu bangsa.

Sosialisasi politik berjalan seumur hidup. Pelaksanaan fungsi sosialisasi politik melalui media massa, ceramah-ceramah, penerangan, kursus kader, penataran dan lain-lain. Bagi partai politik, sosialisasi politik adalah upaya menciptakan citra (*image*) bahwa partai politik memperjuangkan kepentingan umum.

c. Sebagai sarana rekrutmen politik

Fungsi ini berkaitan dengan masalah seleksi kepemimpinan baik kepemimpinan internal partai maupun kepemimpinan nasional. Dengan mempunyai kader-kader yang baik dan banyak jumlahnya, partai politik berpeluang masuk ke bursa kepemimpinan nasional.

d. Sebagai sarana pengatur konflik

Dalam masyarakat tempat partai politik berada selalu ada potensi konflik. Di sini partai politik berperan membantu mengatasi sehingga akibat negatifnya dapat ditekan seminimal mungkin.

### 3. Sistem Kepartaian

Menurut Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, berdasarkan jumlah partai politik yang mempunyai kekuatan sebagai *major party* dikenal sistem partai tunggal (sistem satu partai), sistem dwipartai (sistem dua partai), dan sistem multipartai.

a. Sistem Partai Tunggal (Sistem Satu Partai)

Sistem partai tunggal adalah sistem kepartaian di suatu negara ketika partai yang ada benar-benar merupakan satu-satunya partai, atau ada partai yang mempunyai kedudukan dominan di antara beberapa partai lain.

b. Sistem Dwipartai (Sistem Dua Partai)

Maksudnya adalah di suatu negara ada dua partai politik di antara beberapa partai politik yang ada, yang berhasil memenangkan dua tempat teratas dalam pemilihan umum secara bergiliran, sehingga mempunyai kedudukan dominan. Partai politik yang berkuasa adalah partai politik yang menang dalam pemilu sedangkan partai politik yang kalah dalam pemilu berkedudukan sebagai partai oposisi. Menurut Maurice Duverger, sistem dwipartai adalah sistem kepartaian khas *Anglo Saxon*. Contoh di Amerika Serikat (Partai Demokrat dan Partai Republik), dan di Inggris (Partai Buruh dan Partai Konservatif).

c. Sistem Multipartai

Maksud dari sistem multipartai adalah adanya sejumlah partai dalam suatu negara. Hal ini disebabkan adanya pluralitas baik ras atau etnis, agama maupun budaya yang ada dalam masyarakat negara yang bersangkutan yang mendorong anggota masyarakat menyalurkan ikatan-ikatan primordialnya dalam wadah tertentu yang sifatnya sempit. Dalam hal tidak ada satu pun partai politik yang cukup kuat untuk membentuk pemerintahan sendiri, maka akan terjadi koalisi antarpolitical. Agar koalisi tersebut kuat, maka di antara partai politik yang berkoalisi tersebut harus selalu mengadakan musyawarah dan berkompromi.

#### 4. Sejarah Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia

Partai politik adalah “organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.<sup>12</sup>

Secara kronologis, sejarah partai politik dan sistem kepartaian di Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. Pada saat proklamasi kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, di Indonesia tidak ada partai politik;
- b. Pada 23 Agustus 1945, pada sebuah pidato radio Presiden Soekarno menganjurkan untuk membentuk Komite Nasional Indonesia (KNI), Badan Keamanan Rakyat (BKR), dan Partai Nasional Indonesia (PNI).<sup>13</sup> PNI sebagai partai tunggal tidak sempat bekerja karena sembilan hari setelah didirikan, tepatnya pada 1 September 1945, dibubarkan (karena dianggap berlebihan dan menyaingi Komite Nasional Indonesia Pusat);
- c. Pada 3 November 1945 terbit Maklumat Pemerintah yang dikeluarkan oleh Wakil Presiden Moh. Hatta, yang memperkenalkan “sistem multipartai” di Indonesia.<sup>14</sup> Sejak itu bermunculan banyak partai politik di Indonesia seperti Partai Masyumi (didirikan 7 November 1945), Partai Komunis Indonesia (PKI), Partai Serikat Islam Indonesia (berasal dari Serikat Islam), Partai Indonesia Raya/Parindra (didirikan pada November 1949 sebagai kelanjutan Parindra sebelumnya yang didirikan pada 1935), Partai Katholik (didirikan pada 12 Desember 1949), Partai Rakyat, Partai Kedaulatan Rakyat Indonesia/PKRI (didirikan 24 November 1945 di Makasar),

<sup>12</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

<sup>13</sup> Pramoedya Ananta Toer, Koesalah Soebagyo Toer dan Ediaty Kamil, *Kronik Revolusi Indonesia* Bagian I, (Jakarta; KPG, 1999), h. 38-47.

<sup>14</sup> Pramoedya dkk, *ibid.*, h. 438.

dan PNI (merupakan partai baru dan bukan kelanjutan dari PNI yang didirikan Soekarno yang dimaksudkan sebagai partai tunggal);<sup>15</sup>

- d. Pada masa berlakunya UUDS 1950, Indonesia menganut “sistem multipartai”.

Pada masa ini terdapat 36 partai politik yang kemudian menjadi peserta pemilu untuk memilih anggota DPR yang diselenggarakan pada 29 September 1955 (yang lazim disebut Pemilu 1955), namun hanya 27 partai politik yang mendapat kursi DPR.<sup>16</sup>

- e. Sehubungan dengan pergolakan yang terjadi di DPR dan Dewan Konstituante hasil Pemilu 1955, akhirnya pada tahun 1960 Soekarno membubarkan Partai Masyumi (dengan Keppres Nomor 200 Tahun 1960 tertanggal 17 Agustus 1960), dan Partai Sosialis Indonesia/PSI (dengan Keppres Nomor 201 Tahun 1960). Dengan demikian tinggal 10 partai politik besar yang tetap diperbolehkan berdiri yaitu PNI, IPKI, MURBA, Parkindo, Partai Katolik, NU, Parmusi, PSII, PERTI, dan PKI;
- f. Menyusul kegagalan Pemberontakan G30S/PKI, pada tahun 1966 PKI dibubarkan (dengan Keppres Nomor 1/3/1966 tertanggal 12 Maret 1966, dan kemudian diperkuat dengan Ketetapan MPRS RI tertanggal 5 Juli 1966 Nomor XXV/

<sup>15</sup> Khoirudin Abas dan Romi Faslah, “Bab I Sejarah Partai Politik”, dalam Anam Rifai *dkk, Partai Politik, Demokrasi dan Kebijakan Publik*, (Malang: Program Sekolah Demokrasi-Averroes Press, 2010), h. 11-12.

<sup>16</sup> Ke-27 partai politik yang berhasil mendapatkan kursi DPR tersebut adalah Partai Nasional Indonesia (PNI), Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi), Nahdlatul Ulama (NU), Partai Komunis Indonesia (PKI), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Partai Katolik (PK), Partai Sosialis Indonesia (PSI), Persatuan Tarbiyyah Islamiyyah (Perti), Ikatan Pembela Kemerdekaan Indonesia (IPKI), Gerakan Pembela Pancasila (GPP), Partai Rakyat Nasional (PRN), Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia (P3RI), Murba Pembela Proklamasi (MPP), Partai Buruh (PB), Persatuan Rakyat Indonesia (Perindo), Partai Rakyat Indonesia Merdeka (PRIM), Asosiasi Kesejahteraan Umat Islam (AKUI), Asosiasi Comunitas Masyarakat (ACOMA), Partai Persatuan Tionghoa Indonesia (PPTI), Partai Rakyat Demokrasi (PRD), Persatuan Indonesia Raya (PIR Wongsonegoro), Persatuan Indonesia Raya (PIR Hazairin), Partai Politik Permai (P3), Barisan Perjuangan Kemerdekaan Indonesia (Baperki), Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), dan Persatuan Daya (PD). Selain itu pada Pemilu 1955 ada peserta yang bukan partai politik (peserta perorangan) yaitu R. Soedjono Prawirosoedarso *dkk* yang berhasil mendapatkan 1 (satu) kursi DPR. Lihat: Samsul Wahidin, “Perkembangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”, dalam Samsul Wahidin, *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), h. 135.

MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia Bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Paham Atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme). Dengan dibubarkannya PKI, maka jumlah partai politik tinggal 9 (sembilan) buah PNI, IPKI, Murba, Parkindo, Partai Katholik, NU, Parmusi, PSII, Perti;

- g. Pada masa pemerintah orde Baru dilakukan penyederhanaan kepartaian. Kesembilan partai politik di atas disarankan untuk melakukan pengelompokan partai menjadi golongan nasionalis, golongan spiritual, dan golongan karya.

Mengikuti saran tersebut, pada 4 Maret 1970 terbentuk “Kelompok Nasionalis” (terdiri dari PNI, IPKI, Murba, Parkindo, dan Partai Katolik) yang dinamakan “Kelompok Demokrasi Indonesia”, dan pada 14 Maret 1970 terbentuk “Kelompok Spiritual” (terdiri dari NU, Parmusi, PSII, dan Perti) yang dinamakan “Kelompok Persatuan Pembangunan”.

Selanjutnya, pada 10 Januari 1973 “Kelompok Nasionalis” atau “Kelompok Demokrasi Indonesia” memfusikan diri menjadi “Partai Demokrasi Indonesia (PDI)”, dan pada tanggal 13 Februari 1973 “Kelompok Spiritual” atau “Kelompok Persatuan Pembangunan” memfusikan diri menjadi “Partai Persatuan Pembangunan (PPP)”. Golongan Karya (Golkar) tetap berdiri sebagai partai politik dengan ciri khusus. Dengan demikian sejak saat itu Indonesia menganut “Sistem Tiga Partai” karena hanya ada PDI, PPP, dan Golkar<sup>17</sup>. Sebagai legitimasi dari fusi partai politik tersebut terbit Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya;

- h. Pada masa pemerintah orde Reformasi di bawah Presiden BJ Habibie (21 Mei 1998 – 20 Oktober 1999) terbit Undang-

<sup>17</sup> Lihat: Ali Murtopo, *Strategi Politik Nasional*, (Jakarta: CSIS, 1974), h. 64.

Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. Pada masa ini Indonesia menganut “sistem multipartai”, tercatat ada 48 partai politik<sup>18</sup> (tiga di antaranya adalah partai lama yaitu PDI, PPP, dan Golkar) yang lolos verifikasi oleh KPU dan berhak mengikuti Pemilihan Umum 1999;

- i. Pada masa pemerintah orde Reformasi di bawah Presiden KH Abdurrahman Wahid (20 Oktober 1999 – 23 Juli 2001), dan Presiden Megawati Soekarnopoetri (23 Juli 2001 - 20 Oktober 2004), Indonesia juga menganut “sistem multipartai”. Tercatat ada 24 partai politik peserta Pemilihan Umum 2004<sup>19</sup> (enam di antaranya adalah PDI-P, PPP, Golkar, PKB, PAN, dan PBB yang memenuhi *electoral threshold* pada Pemilihan Umum 1999). Pada masa pemerintahan Presiden Megawati terbit Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik;
- j. Pada masa pemerintah orde Reformasi di bawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (20 Oktober 2004 – 20 Oktober 2009, dan 20 Oktober 2009 – 20 Oktober 2014), Indonesia juga menganut “sistem multi partai”. Pada tahun 2008 terbit Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
  - 1) Partai Politik peserta Pemilihan Umum Legislatif 2009  
KPU dengan Keputusan KPU Nomor 149/SK/KPU/  
Tahun 2008 tertanggal 9 Juli 2008 menetapkan 34 peserta  
Pemilu 2009 yang meliputi 18 partai politik yang baru

<sup>18</sup> Ke-48 partai politik tersebut adalah PDIP, Golkar, PPP, PKB, PAN, PBB, Partai Keadilan, PKP, PNU, PDKB, PBI, PDI, PP, PDR, PSII, PNI Frant Marhaenis, PNI Massa Marhaen, IPKI, PKU, Masyumi, PKD, PNI Supeni, Krisna, Partai KAMI, PUI, PAY, Partai Republik, Partai MKGR, PIB, Partai SUNI, PCD, PSII 1905, Masyumi Baru, PNBI, PUDI, PBN, PKM, PND, PADI, PRD, PPI, PID, Murba, SPSI, PUMI, PSP, PARI, dan PILAR. Lihat: Samsul Wahidin, *op.cit.*, h. 177-178.

<sup>19</sup> Ke-18 partai politik tersebut adalah PNI Marhaenisme, PBSD, PBB, Partai Merdeka, PPP, Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PDK), Partai PIB, PNBK, Partai Demokrat, PKPI, PPDI, Partai Persatuan Nahdatul Ummah Indonesia, PAN, PKPB, PKB, PKS, PBR, PDIP, Partai Damai Sejahtera, Partai Golkar, Partai Patriot Pancasila, Partai Sarikat Indonesia, Partai Persatuan Daerah (PPD), dan Partai Pelopor. Lihat: “Pemilihan Umum Legislatif 2004”, [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum\\_legislatif\\_Indonesia\\_2004](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_legislatif_Indonesia_2004), diunduh pada Sabtu, 29 Juni 2019 Pukul 09.15 WIB.

pertama kali ikut pemilu, dan 16 partai politik peserta Pemilu 2004 yang berhasil mendapatkan kursi di parlemen periode 2004-2009, sehingga langsung berhak menjadi peserta Pemilu 2009.

MK dengan Putusan Nomor 12/PUU/VI/2008 memutuskan bahwa semua partai politik peserta Pemilu 2004 berhak menjadi peserta Pemilu 2009. Berdasarkan Putusan PTUN DKI Jakarta Nomor 104/G/2008/PTUN Jakarta, KPU menetapkan empat partai politik peserta Pemilu 2004 sebagai peserta Pemilu 2009. Dengan demikian peserta Pemilu 2009 adalah 38 partai politik;<sup>20</sup>

- 2) Partai Politik peserta Pemilihan Umum Legislatif 2014  
Pada Pemilihan Umum Legislatif 2014 tercatat 12 partai politik yang menjadi peserta. Sepuluh partai politik yaitu PDI-P, PKB, Partai Hanura, PAN, Partai Golkar, PKS, Partai Gerindra, Partai Demokrat, PPP, Partai Nasdem berdasarkan Keputusan KPU Nomor 5/Kpts/KPU/2013 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu 2014. Ditambah dua partai politik yaitu PBB (berdasarkan Keputusan KPU Nomor 142/Kpts/KPU/ 2013 tentang Penetapan PBB Sebagai Peserta Pemilu 2014), dan PKPI (berdasarkan Keputusan KPU Nomor 165/Kpts/KPU/2013 tentang Penetapan PKPI Sebagai Peserta Pemilu 2014).<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Ke-38 partai politik tersebut adalah Partai Hanura, Partai Karya Peduli Bangsa, Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia, Partai Demokrasi Kebangsaan, Partai Republik Nusanantara, Partai Pelopor, Partai Peduli Rakyat Nasional, Partai Gerakan Indonesia Raya, Partai Golongan Karya, Partai Barisan Nasional, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, Partai Damai Sejahtera, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia, Partai Amanat Nasional, Partai Bulan Bintang, Partai Perjuangan Indonesia Baru, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Benteng Reformasi, Partai Kedaulatan, Partai Patriot, Partai Persatuan Daerah, Partai Demokrat, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Kasih Demokrasi Indonesia, Partai Pemuda Indonesia, Partai Indonesia Sejahtera, Partai Nasional Indonesia Marhaenisme, Partai Kebangkitan Nasional Ulama, Partai Demokrasi Pembaruan, Partai Merdeka, Partai Karyat Perjuangan, Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia, Partai Matahari Bangsa, Partai Sarikat Indonesia, Partai Penegak Demokrasi Indonesia, dan Partai Buruh. Lihat: [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum\\_legislatif\\_Indonesia\\_2009](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_legislatif_Indonesia_2009), "Pemilu Legislatif Indonesia 2009", diunduh Minggu, 26 Mei 2014 Pukul 01:41 WIB.

<sup>21</sup> Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), h. 241-242.

- k. Pada masa pemerintah orde Reformasi di bawah Presiden Joko Widodo (20 Oktober 2014 – 20 Oktober 2019), Indonesia menganut “sistem multipartai”.

Berdasarkan Keputusan KPU Nomor 58/PL.01.1-Kpt/03/KPU/II/2018 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan KPU Nomor 80/PL.01.1-Kpt/03/KPU/III/2018 tentang Perubahan Keputusan KPU Nomor 58/PL.01.1-Kpt/03/Kpu/II/2018 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019, dan Keputusan KPU Nomor 309/PL.01.1-Kpt/03/KPU/IV/2018 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan KPU Nomor 58/PL.01.1-Kpt/03/KPU/II/2018 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019, tercatat 16 partai politik menjadi peserta Pemilihan Umum Legislatif 2019 (yaitu PDI-P, Golkar, Gerindra, Partai NASDEM, PKB, Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, Partai Hanura, PBB, PKPI, PSI, Partai Perindo, Partai Garuda, Partai Berkarya).

Sembilan dari 16 partai politik tersebut lolos *parliamentary threshold* sehingga berhak menempatkan wakil-wakilnya di DPR. Hal tersebut dapat diketahui dari Keputusan KPU Nomor 987/PL.01.8-KPT/06/KPU/V/2019 tentang Penetapan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota secara Nasional dalam Pemilihan Umum Tahun 2019. Kesembilan partai politik tersebut adalah PDI-P, Golkar, Gerindra, Partai Nasdem, PKB, Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Fitria Chusna Farisa (Editor: Inggried Dwi Wedhaswary), "Penetapan KPU: 9 Parpol Lolos Parlemen, PDI-P Unggul", <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/21/03483081/penetapan-kpu-9-parpol-lolos-parlemen-pdi-p-unggul>, diunduh pada Sabtu, 29 Juni 2019 Pukul 20.05 WIB.

## B. Pemilihan Umum

### 1. Bentuk dan Mekanisme Penyaluran Pendapat Umum

Dalam paham kedaulatan rakyat (demokrasi), pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat. Dengan demikian rakyat menentukan corak dan cara pemerintahan, serta tujuan yang hendak dicapai oleh negara.

Ketika wilayah negara tidak luas dan jumlah penduduknya tidak banyak, kedaulatan rakyat bisa berjalan penuh atau murni. Sebagai contoh adalah pada *city state* yang menerapkan demokrasi langsung. Namun ketika wilayah negara bertambah luas dan jumlah penduduk bertambah banyak, kedaulatan rakyat tidak dapat berjalan secara langsung. Muncullah sistem demokrasi perwakilan/sistem perwakilan/sistem demokrasi tidak langsung yang dalam menjalankan kekuasaannya rakyat diwakili oleh wakil-wakilnya yang duduk di parlemen. Wakil-wakil rakyat tersebut dipilih melalui pemilihan umum (*general election*). Di negara demokratis, pemilihan umum dilaksanakan secara berkala. Peserta pemilihan umum adalah kelembagaan (partai politik) dan perseorangan. Rakyat mempunyai hak untuk memilih dan dipilih.

### 2. Sistem Pemilihan Umum

Secara teoretik dikenal dua macam sistem pemilihan umum, yaitu sistem mekanis dan sistem organis. Berikut ini kedua sistem tersebut akan diuraikan satu per satu:<sup>23</sup>

#### a. Sistem Mekanis

Sistem Mekanis mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis yang melihat rakyat sebagai individu-individu yang sama yang masing-masing mempunyai satu suara dalam setiap pemilihan. Sistem Mekanis dilaksanakan dengan dua cara, yaitu:

---

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), h. 758-777.

1) Sistem Perwakilan Distrik/Sistem Mayoritas/*Single Member Contituency System/The Winners Take All*

Dengan sistem ini, wilayah negara dibagi dalam distrik-distrik atau daerah-daerah pemilihan yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota lembaga perwakilan rakyat yang akan dipilih. Setiap distrik atau daerah pemilihan akan diwakili oleh 1 (satu) orang (*single member constituencies*) atau sistem mayoritas (karena yang dipilih sebagai wakil rakyat dari suatu daerah pemilihan adalah siapa yang memperoleh suara terbanyak atau mayoritas di daerah itu).

2) Sistem Perwakilan Berimbang/Sistem Perwakilan Proporsional/*Multi Member Contituency System*

Dengan sistem ini, persentase kursi di lembaga perwakilan rakyat dibagikan pada tiap-tiap partai politik sesuai dengan persentase jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik. Dalam kenyataannya pada kartu suara ada nama partai politik, atau nama partai politik dan nama calon.

Ada dua model utama dalam sistem perwakilan berimbang/perwakilan proporsional/*sistem multimember contituency*, yaitu:

a) *Single Transferable Vote (Hare System)*

Menurut sistem ini, pemilih diberi kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua dan seterusnya di distrik yang bersangkutan. Jumlah imbang suara yang dibutuhkan oleh pemilih ditentukan. Setelah jumlah keutamaan pertama dipenuhi, apabila ada sisa suara dipindahkan pada calon berikutnya.

b) Sistem Daftar atau *List System*

Menurut sistem ini, pemilih diminta memilih dari daftar yang tersedia yang berisi nama-nama calon wakil rakyat. Pemenangnya adalah calon yang mendapatkan suara terbanyak.

b. Sistem Organik

Sistem ini menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup. Sistem organik menghasilkan sistem perwakilan fungsional atau sistem parlemen dua kamar atau parlemen yang bersifat bikameral. Sistem ini dipraktikkan di Amerika Serikat dengan *Congress* yang terdiri dari *House of Representative* dan *Senate*.

### 3. Pemilihan Umum di Indonesia

Pemilihan Umum (Pemilu) adalah “sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.<sup>24</sup> Pada masa sebelum UUD 1945 (yang disahkan 18 Agustus 1945 oleh PPKI dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959) mengalami perubahan, pemilu hanyalah pemilu untuk memilih anggota lembaga legislatif baik di tingkat pusat (DPR) maupun di tingkat daerah (DPRD I maupun DPRD II). Namun demikian dalam UUD 1945 tidak ada pasal yang mengatur pemilihan umum. UUD 1945 hanya mengatur pemilihan presiden dan wakil presiden, yaitu dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan oleh MPR. Pada saat itu pemilihan kepala daerah (gubernur atau walikota/bupati) dilakukan oleh DPRD (Provinsi atau Kotamadya/Kabupaten). Hal ini diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Sesuai dengan ketentuan Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 yang menentukan, “Untuk pertama kali presiden dan wakil presiden dipilih oleh PPKI”, pada 18 Agustus 1945 PPKI memilih Soekarno dan Moh. Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden Indonesia.

---

<sup>24</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Pada masa Orde Lama, pemilu hanya diselenggarakan satu kali yaitu Pemilu 1955. Sebagaimana diketahui, untuk melaksanakan Pasal 7 UUDS 1950 terbit “Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat”. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tersebut, maka pada 22 Agustus 1955 diselenggarakan pemilu untuk memilih anggota Konstituante, dan pada 29 September 1955 diselenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPR. Dari ketentuan Pasal 32 dan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 yang mengatur tentang “Penetapan Jumlah Anggota” dapat diketahui bahwa Pemilu 1955 untuk memilih anggota DPR yang diselenggarakan pada 29 September 1955, menggunakan “sistem perwakilan berimbang (*proportional representative system*)”. Adapun badan penyelenggara Pemilu 1955 adalah Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) untuk pemilu di ibukota negara dan tempat lain yang ditunjuk oleh presiden, panitia pemilihan untuk daerah pemilihan di tempat yang ditunjuk oleh Menteri Kehakiman, dan panitia pemilihan kabupaten untuk daerah pemilihan kabupaten. Hal ini diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953. Peserta Pemilu 1955 adalah partai politik dan perorangan. Pemilu legislatif pertama kali ini diikuti oleh 36 partai politik.<sup>25</sup>

Pada masa orde Baru, pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD (pemilu legislatif/pileg) diselenggarakan sebanyak enam kali, yaitu pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Untuk lebih jelasnya berikut ini akan diuraikan keenam pileg yang diselenggarakan pada masa orde Baru satu per satu:

a. Pemilu 1971

Pada 5 Juli 1966 MPR menerbitkan “Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum”, yang menetapkan: (a) Pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas dan rahasia diselenggarakan dengan pungutan suara selambat-

---

<sup>25</sup> Lihat penjelasan mengenai “Partai Politik di Indonesia” sebagaimana diuraikan di atas.

lambatnya pada tanggal 5 Juli 1968; dan (b) Undang-undang Pemilihan Umum dan Undang-undang Susunan MPR, DPR, dan DPRD sudah harus selesai selambat-lambatnya dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal penetapan ketetapan ini.

Karena undang-undang yang diperintahkan tersebut belum berhasil dibuat sehingga pemilu belum bisa dilaksanakan, maka MPR menetapkan “Ketetapan MPRS Nomor XLII/MPRS/1968 tentang Perubahan Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum”, yang mengubah bunyi Pasal 1 dan Pasal 2 Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966 menjadi:

- (a) Pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas dan rahasia diselenggarakan dengan pungutan suara selambat-lambatnya pada tanggal 5 Juli 1971; dan
- (b) MPR hasil pemilihan umum pada bulan Maret 1973 bersidang untuk memilih presiden dan wakil presiden, menetapkan GBHN; dan menetapkan Rencana Pola Pembangunan Lima Tahun ke II; dan menegaskan bahwa “susunan DPR dan DPRD terdiri dari Golongan Politik dan Golongan Karya” sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 3 Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966.

Pada tahun 1969 terbit “Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat”, dan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD I dan DPRD II diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 1971. Pemilu ini diikuti oleh 10 kontestan (peserta pemilu) yaitu Partai Katolik, Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Nahdatul Ulama, Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Golongan Karya (Golkar), Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Partai Musyawarah Rakyat Banyak (Murba), Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Islam Persatuan Tarbiyah Islamiyah (Perti), dan Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI).<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Susunan keanggotaan MPR, DPR, dan DPRD diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, dan DPRD.

b. Pemilu 1977

Pada tahun 1973 terbit “Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum” yang memerintahkan agar pemilu diselenggarakan selambat-lambatnya pada akhir tahun 1977, dan diikuti oleh dua golongan politik dan satu Golongan Karya. Berdasarkan “Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan “Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum”, pada 2 Mei 1977 diselenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD I dan DPRD II. Pemilu 1977 diikuti oleh dua partai politik (yaitu Partai Demokrasi Indonesia/PDI dan Partai Persatuan Pembangunan/PPP), dan Golongan Karya.<sup>27</sup>

c. Pemilu 1982

Pada tahun 1978 terbit “Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1978 tentang Pemilihan Umum”, yang memerintahkan agar pemilu diselenggarakan selambat-lambatnya pada akhir tahun 1982, dan pemilu itu diikuti oleh tiga organisasi kekuatan sosial politik yaitu Golongan Karya, Partai Demokrasi Indonesia, dan Partai Persatuan Pembangunan. Berdasarkan “Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-

---

<sup>27</sup> Susunan keanggotaan MPR, DPR, dan DPRD diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat”, pada 4 Mei 1982 diselenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD. Pemilu ini diikuti oleh PDI, PPP dan Golkar.<sup>28</sup>

d. Pemilu 1987

Pada tahun 1983 terbit “Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1983 tentang Pemilihan Umum”, yang memerintahkan agar pemilihan umum diselenggarakan selambat-lambatnya pada akhir tahun 1987, secara serentak di seluruh wilayah Indonesia, dan diikuti oleh tiga organisasi kekuatan sosial politik yaitu PDI, PPP, dan Golkar. Berdasarkan “Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat”, pada tanggal 23 April 1987 diselenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD I dan DPRD II. Pemilu ini diikuti oleh PDI, PPP, dan Golkar.<sup>29</sup>

e. Pemilu 1992

Pada tahun 1988 terbit Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum, yang memerintahkan agar pemilu dilaksanakan lima tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Indonesia, dan diikuti oleh tiga organisasi kekuatan sosial politik yaitu Golkar, PDI, dan PPP. Berdasarkan “Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat yang telah

---

<sup>28</sup> Susunan keanggotaan MPR, DPR, dan DPRD diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPRD sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975.

<sup>29</sup> Susunan keanggotaan MPR, DPR, dan DPRD diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPRD sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975.

beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat”, pada 9 Juni 1992 diselenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPRD I dan DPRD II. Pemilu ini diikuti oleh Golkar, PDI, dan PPP.

f. Pemilu 1997

Berdasarkan “Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat”, pada 29 Mei 1997 diselenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II. Peserta Pemilu 1997 adalah Golkar, PDI, dan PPP.

Dari uraian mengenai pemilu-pemilu orde Baru tersebut di muka dapat diketahui bahwa dasar hukum penyelenggaraan keenam pileg yang diselenggarakan selama masa orde Baru tersebut adalah sama, yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985, serta Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1970, Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1985, dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1990. Peserta Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 adalah partai politik.

Sesuai ketentuan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 sebagaimana telah diubah dengan sejumlah undang-undang tersebut di atas, Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 menggunakan “sistem perwakilan berimbang”.

Badan penyelenggara Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 adalah Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai oleh Mendagri (Pasal 8 ayat (3)). Pada LPU diadakan Panitia Pemilihan Indonesia/PPI, Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I/PPD I, dan Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II/PPD II. Pada PPI dibentuk Panitia Pengawas Pelaksana Pemilihan Umum (Panwaslak) Pusat, pada PPD I dibentuk Panwaslak I, dan pada PPD II dibentuk Panwaslak II (Pasal 8 ayat (4)).

Pada Sidang Umum MPR tahun 1998, tanggal 10 Maret 1998, Soeharto dipilih kembali untuk menjadi Presiden Indonesia oleh MPR, dan ditetapkan dengan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1998 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia. Sebagai akibat dari terjadinya krisis moneter yang berkembang menjadi krisis kepercayaan dan krisis multidimensional, pada tanggal 21 Mei 1998 Soeharto menyatakan mundur dari jabatannya sebagai Presiden Indonesia.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 8 UUD 1945 yang menyatakan, “Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh wakil presiden sampai habis waktunya,” maka Bacharuddin Jusuf (BJ) Habibie yang baru saja diangkat sebagai Wakil Presiden RI (dengan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1998 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia) diambil sumpah sebagai Presiden, dan menjabat selama sisa masa jabatan Soeharto.

Pada saat BJ Habibie menjadi presiden, muncul tuntutan dilaksanakannya pemilu yang dipercepat karena pemerintahan dan lembaga-lembaga negara produk Pemilu 1997 tidak dipercaya oleh rakyat. Dalam Ketetapan MPR Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum, diperintahkan agar “pemilu dilaksanakan pada bulan Mei atau selambat-lambatnya bulan Juni 1999, dan pemilu selanjutnya dilaksanakan lima tahun sekali”. Berdasarkan

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, pada tanggal 7 Juni 1999 diselenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II. Peserta Pemilu 1999 sebanyak 48 partai politik.

Dari ketentuan Pasal 4 ayat (1), Pasal 5 ayat (3), Pasal 6 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 yang mengharuskan setiap kabupaten/kota terwakili di DPR/DPRD sekurang-kurangnya satu kursi, dan setiap kecamatan harus terwakili sekurang-kurangnya satu kursi di DPRD; ketentuan Pasal 41 ayat (6) yang mengatur bahwa setiap partai politik peserta pemilu harus menentukan kabupaten/kota atau kecamatan yang diwakili calon tetap yang ditentukannya sehingga setiap partai harus menyusun nomor urut calon yang diajukan untuk mewakili setiap kabupaten/kota atau kecamatan; dan Pasal 68 yang menentukan bahwa kursi yang diperoleh suatu partai diberikan kepada kabupaten/kota atau kecamatan yang memberi suara terbesar/terbanyak kepada partai tersebut, dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 menganut “campuran sistem proporsional dan sistem distrik”.

Dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 ditentukan bahwa untuk menyelenggarakan Pileg 1999 dibentuk KPU yang bebas dan mandiri, dan yang anggotanya terdiri atas unsur partai politik peserta pemilu, unsur perguruan tinggi, dan unsur pemerintah. Selain itu, dalam Pasal 24 ditentukan pembentukan panitia pengawas tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kotamadya, dan kecamatan. Peserta pemilu 1977 adalah partai politik.

Oleh karena MPR yang terbentuk setelah Pemilu 1999 menolak pertanggungjawaban Presiden BJ Habibie, melalui Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1999 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie, maka BJ Habibie tidak mencalonkan diri lagi sebagai Presiden Indonesia. Karena itu MPR melakukan pemilihan presiden lagi. Terpilih sebagai Presiden Indonesia 1999-2004 adalah K.H. Abdurrahman Wahid

(ditetapkan dalam Keputusan MPR Nomor VII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia), dan Wakil Presiden RI adalah Megawati Soekarnoputri (ditetapkan dalam Keputusan MPR Nomor VIII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia).

Konflik yang terjadi antara Presiden K.H. Abdurrahman Wahid dengan DPR mendorong presiden menerbitkan “Maklumat Presiden Republik Indonesia Tanggal 23 Juli 2001” yang berisi:<sup>30</sup>

- d. membekukan MPR RI dan DPR RI;
- e. mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat dan mengambil tindakan serta menyusun badan yang diperlukan untuk menyelenggarakan pemilihan umum dalam waktu 1 (satu) tahun;
- f. menyelamatkan gerakan reformasi total dari hambatan unsur-unsur orde Baru dengan membekukan Partai Golongan Karya sambil menunggu keputusan Mahkamah Agung.

MA dalam fatwanya yang dikeluarkan pada tanggal 23 Juli 2001 menyatakan, Dekrit Presiden dalam bentuk maklumat yang dikeluarkan oleh Presiden K.H. Abdurrahman Wahid pada 23 Juli pukul 01.10 WIB bertentangan dengan hukum. Menurut MA, berdasarkan Penjelasan Angka VII UUD 1945 disebutkan bahwa “kedudukan DPR adalah kuat, dan DPR tidak bisa dibubarkan oleh Presiden”. Selain itu, mengenai pembekuan Partai Golkar, MA berpendapat bahwa wewenang untuk membekukan partai politik hanya ada pada MA berdasarkan Pasal 17 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 1999, oleh karena itu pembekuan Golkar menjadi tidak berkekuatan hukum.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Lihat: Keputusan MPR Nomor I/MPR/2001 tentang Sikap Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Maklumat Presiden Republik Indonesia Tanggal 23 Juli 2001.

<sup>31</sup> Lihat: “Gus Dur Gugat Fatwa MA Soal Maklumat Presiden”, <https://nasional.tempo.co/read/7195/gus-dur-gugat-fatwa-ma-soal-maklumat-presiden>, diunduh Senin, 27 Mei 2019 Pukul 10.10 WIB.

Berdasarkan Fatwa MA tersebut, MPR menetapkan “Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2001 tentang Sikap Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Maklumat Presiden Republik Indonesia Tanggal 23 Juli 2001”, yang menyatakan bahwa “Maklumat Presiden Tanggal 23 Juli 2001 tersebut tidak sah karena bertentangan dengan hukum, dan tidak mempunyai kekuatan hukum”.

Selain itu, karena Presiden K.H. Abdurrahman Wahid menolak memenuhi undangan MPR untuk hadir dan memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR maka MPR menetapkan “Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid”, yang menyatakan:

- Pasal I : Ketidakhadiran dan penolakan Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia tanggal 23 Juli 2001, sungguh-sungguh melanggar haluan negara.
- Pasal II: Memberhentikan K.H. Abdurrahman Wahid sebagai Presiden Republik Indonesia dan mencabut serta menyatakan tidak berlaku lagi Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.

Setelah K.H. Abdurrahman Wahid diberhentikan sebagai Presiden RI, MPR mencabut Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia, dan kemudian menetapkan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden RI dengan “Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri Sebagai Presiden Republik Indonesia”, sampai habis sisa masa jabatan Presiden RI 1999-2004. Selanjutnya MPR menetapkan Hamzah Haz sebagai Wakil Presiden melalui “Ketetapan MPR Nomor

IV/MPR/2001 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia”.

Dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 yang dilakukan dalam Sidang Umum MPR Tahun 2001, dimasukkan Bab VIII Pemilihan Umum yang terdiri dari satu pasal yaitu Pasal 22E ayat (1) – (5). Dalam pasal tersebut ditentukan bahwa pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (*luberjurdil*) setiap lima tahun sekali, dan pemilu itu diselenggarakan oleh suatu KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Selain itu juga ditentukan bahwa pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, dan anggota DPRD, serta peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD adalah partai politik, sedangkan peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.

Setelah UUD 1945 mengalami perubahan sebanyak empat tahap pada 1999-2002, pemilu di Indonesia ada tiga macam yaitu:

- a. Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD (sebagaimana ditentukan dalam Pasal 19 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum”, Pasal 22C ayat (1) yang menentukan bahwa “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum”, dan Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”);
- b. Pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden (sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 bahwa “Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”); dan
- c. Pemilu untuk memilih kepala daerah (sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 bahwa

“Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”, yang oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pemilihan kepala daerah ditempatkan ke dalam rezim pemilihan umum. Hal tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 yang menyatakan bahwa “Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam NKRI berdasarkan UUD NRI Tahun 1945”).

Untuk lebih jelasnya, berikut ini akan diuraikan pemilu legislatif (pileg) dan pemilu presiden dan wakil presiden (pilpres) yang diselenggarakan di Indonesia setelah Perubahan UUD 1945 satu per satu.

a. Tahun 2004

Pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 2001 ditentukan bahwa presiden dan wakil presiden tidak lagi dipilih oleh MPR (Pasal 6 ayat (2) UUD 1945) melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945), oleh karena itu pada tahun 2004 di Indonesia diselenggarakan dua macam pemilu, yaitu pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden.

1) Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD (Pileg)

Berdasarkan “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” sebagaimana telah diubah dengan “Perppu Nomor 2 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, dan “Perppu Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” (kemudian ditetapkan sebagai undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006), pada tanggal 5 April 2004 diselenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota (pileg).

Peserta pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota adalah partai politik (Pasal 5 ayat (1)), sedangkan peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perorangan. Pileg 2004 ini diikuti oleh 24 partai politik.

Sistem pemilu yang digunakan dalam pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota adalah “sistem proporsional dengan daftar calon terbuka” (Pasal 6 ayat (1)) sedangkan sistem pemilu yang digunakan dalam pemilu untuk memilih anggota DPD adalah “sistem distrik berwakil banyak” (Pasal 6 ayat (2)).

Pemilu untuk memilih anggota DPD tahun 2004 ini merupakan pemilu yang pertama kali diselenggarakan, karena DPD adalah lembaga negara baru yang pembentukannya baru diperintahkan dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 2001, yaitu dengan dimasukkannya ketentuan Pasal 22C dan Pasal 22D dalam UUD NRI Tahun 1945.

## 2) Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres)

Dengan dimuatnya Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 (pada Perubahan Ketiga UUD 1945) yang menyatakan bahwa “Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan calon secara langsung oleh rakyat” maka sejak tahun 2004 pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan melalui pemilihan umum. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu Presiden

dan Wakil Presiden (pilpres) diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 2004. Pilpres 2004 adalah pilpres secara langsung yang pertama kali dilakukan di Indonesia.

Sesuai ketentuan Pasal 3 ayat (3) yang mengatur bahwa pilpres merupakan rangkaian dari pileg, Pilpres 2004 diselenggarakan pada 5 Juli 2004 atau tiga bulan setelah Pileg 2004. Hal ini dilakukan dalam rangka memenuhi ketentuan Pasal 4 yang menentukan bahwa pilpres diselenggarakan dalam waktu tiga bulan setelah pileg.

Peserta pilpres adalah pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi DPR atau 20% dari perolehan suara sah secara nasional dalam pemilu anggota DPR (Pasal 5). Ketentuan ini dibuat dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Sistem yang digunakan dalam Pilpres 2004 adalah *two round system* yaitu pilpres akan diadakan dua putaran. Pada putaran pertama, semua pasangan calon harus memperoleh suara mayoritas (50% ditambah 1). Apabila dalam putaran pertama ada pasangan calon memperoleh suara lebih dari 50% dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi yang ada di Indonesia, maka pasangan calon tersebut otomatis menang dan akan ditetapkan sebagai pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih. Namun apabila tidak ada satu pun pasangan calon memenuhi syarat tersebut, akan diadakan pilpres putaran kedua. Pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak dalam pilpres putaran kedua secara otomatis akan ditetapkan sebagai pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih.<sup>32</sup> *Two round system* diatur dalam Pasal 6A ayat (3) - (4) UUD NRI Tahun 1945.

---

<sup>32</sup> Topo Santoso dan Ida Budhiati (Editor: Tarmizi), *Pemilu Di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), h. 181.

Pilpres ini diikuti oleh lima pasangan calon presiden dan wakil presiden yaitu Amien Rais - Siswono Judokusodo, Hamzah Haz - Agum Gumelar, Megawati - A. Hasyim Muzadi, Susilo Bambang Yudhoyono - Jusuf Kalla, dan Wiranto - Salahuddin Wahid. Oleh karena pada Pilpres 5 April 2004 (putaran pertama) tidak ada pasangan calon yang terpilih, maka sesuai ketentuan Pasal 6 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, pada tanggal 20 September 2004 dilakukan pilpres putaran kedua yang diikuti oleh dua pasangan calon yang mendapat suara terbanyak pertama dan kedua pada putaran pertama, yaitu pasangan Susilo Bambang Yudhoyono - M. Jusuf Kalla dan Megawati - A. Hasyim Muzadi, dan keluar sebagai pemenang adalah pasangan calon Susilo Bambang Yudhoyono - M. Jusuf Kalla.

Penyelenggara Pileg 2004 dan Pilpres 2004 adalah KPU. KPU membentuk Panitia Pengawas Pemilihan (PPP). Selanjutnya PPP membentuk PPP Provinsi, PPP Provinsi akan membentuk PPP Kabupaten/Kota, dan PPP Kabupaten/Kota akan membentuk PPP Kecamatan (Pasal 120 ayat (1)).

b. Tahun 2009

Pada tahun 2009 di Indonesia juga diselenggarakan dua macam pemilu yaitu pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD (Pileg), serta pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden (pilpres):

1) Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD (Pileg)

Berdasarkan “Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD”, pada tanggal 9 April 2009 diselenggarakan Pileg 2009. Peserta pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota adalah partai politik, dan peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Sistem pemilu yang digunakan dalam pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/

Kota adalah sistem proporsional terbuka, dan sistem pemilu yang digunakan dalam pemilu untuk memilih anggota DPD adalah sistem distrik berwakil banyak. Penyelenggara Pemilu 2009 adalah KPU. Selain itu, juga dibentuk lembaga pengawas pemilu yang disebut Bawaslu (Pasal 6). Pileg 2009 diikuti oleh 38 partai politik.

2) Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres)

Dasar hukum penyelenggaraan Pilpres 2009 adalah “Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden”. Dalam undang-undang ini ditentukan bahwa calon presiden dan calon wakil presiden diusulkan dalam satu pasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik (Pasal 8), dan pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR, atau memperoleh 25% dari suara sah nasional dalam Pemilu Anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (*presidential threshold*).

Pilpres 2009 yang diselenggarakan pada 8 Juli 2009 diikuti oleh tiga pasangan calon presiden dan wakil presiden, yaitu Susilo Bambang Yudhoyono - Boediono, Megawati - Prabowo Subianto, dan M. Jusuf Kalla - Wiranto, dan dimenangkan oleh Susilo Bambang Yudhoyono - Boediono dalam satu putaran.

c. Tahun 2014

Pada tahun 2013 keluar Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yang membatalkan Pasal 5 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang mengatur pelaksanaan pilpres tiga bulan setelah pelaksanaan pileg. Dengan adanya Putusan MK tersebut maka pileg dan pilpres harus diselenggarakan secara serentak, namun karena saat itu

penyelenggaraan Pileg dan Pilpres 2014 sedang dalam proses maka pileg dan pilpres serentak baru bisa diselenggarakan pada tahun 2019.

1) Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD (Pileg)

Dasar hukum penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota adalah “Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD”. Peserta pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota adalah partai politik, dan peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Sistem pemilu yang digunakan untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota adalah sistem proporsional terbuka, dan sistem pemilu yang digunakan dalam pemilu untuk memilih anggota DPD adalah “sistem distrik berwakil banyak” (Pasal 5). Pemilu diselenggarakan oleh KPU, dan pengawasan penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh Bawaslu (Pasal 6).

Peserta Pileg 2014 adalah partai politik (untuk pemilu anggota DPR dan DPRD) dan perseorangan (untuk pemilu anggota DPD).

Pileg 2014 diselenggarakan pada tanggal 9 April 2014. Sebanyak 12 partai politik peserta Pileg 2014 ditetapkan dalam Keputusan KPU Nomor 05/Kpts/KPU/Tahun 2013 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Tahun 2014, Keputusan KPU Nomor 142/Kpts/KPU/Tahun 2013 tentang Penetapan Partai Bulan Bintang sebagai Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2014, dan Keputusan KPU Nomor 165/Kpts/KPU/Tahun 2013 tentang Penetapan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia Sebagai Peserta Pemilihan Umum Tahun 2014.

Calon perseorangan peserta pileg untuk memilih anggota DPD ditetapkan dalam Keputusan KPU Nomor 679/Kpts/

KPU/Tahun 2014 tentang Penetapan Daftar Calon Tetap Anggota Dewan Perwakilan Daerah Pemilihan Umum Tahun 2014.

Calon terpilih dalam Pileg 2014 ditetapkan dalam Keputusan KPU Nomor 411/Kpts/KPU/2014 tentang Penetapan Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam Pemilihan Umum Tahun 2014.

2) Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres)

Berdasarkan “Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden”, pada tanggal 9 Juli 2004 diselenggarakan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pilpres 2014 ini diikuti oleh dua pasangan calon yaitu Joko Widodo - M. Jusuf Kalla, dan Prabowo Subianto - Hatta Rajasa, yang ditetapkan dalam Keputusan KPU Nomor 453/KPTS/KPU/2014 tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014.

Hasil penghitungan suara secara resmi berdasarkan Keputusan KPU Nomor 535/KPTS/KPU/2014, Calon Presiden dan Wakil Presiden Prabowo Subianto - Hatta Rajasa mendapatkan 62.576.444 suara atau 46,8% dari suara sah nasional, dan Calon Presiden Joko Widodo - M. Jusuf Kalla mendapatkan 70.997.833 suara atau 53,15% dari suara sah nasional.<sup>33</sup>

Calon Presiden dan Wakil Presiden Prabowo Subianto - Hatta Rajasa yang merasa keberatan dengan penetapan KPU tersebut mengajukan permohonan penyelesaian sengketa hasil Pilpres 2014 ke MK. Dalam Putusan Nomor 1/PHPU.PRES-XII/2014 yang dibacakan pada Kamis, 21 Agustus 2014, MK menolak seluruh permohonan Prabowo Subianto - Hatta Rajasa.

---

<sup>33</sup> Topo Santoso dan Ida Budhiati (*Editor: Tarmizi*), *Pemilu ..., ibid.*, h. 242.

Menyusul ditolaknya permohonan Prabowo Subianto - Hatta Rajasa tersebut, dengan Keputusan KPU Nomor 536/Kpts/KPU/Tahun 2014 tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih Dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014, KPU menetapkan Joko Widodo - M. Jusuf Kalla sebagai Presiden dan Wakil Presiden RI Periode 2014 - 2019.

d. Tahun 2019

Sesuai Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 sebagaimana diuraikan di atas, pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 2019 dilaksanakan secara serentak pada tanggal 17 April 2019. Dasar hukum penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Undang-undang ini sekaligus mengatur pileg, pilpres, dan penyelenggara pemilu.

Peserta pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota adalah partai politik (Pasal 172), peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan (Pasal 181), dan peserta pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden adalah pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Sistem pemilu yang digunakan untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah “sistem proporsional terbuka”, dan sistem pemilu yang digunakan untuk memilih anggota DPD adalah “sistem distrik berwakil banyak” (Pasal 168 ayat (2) dan (3)). Adapun penyelenggara pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum/KPU, Badan Pengawas Pemilu/Bawaslu, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu/DKPP (Pasal 1 angka 7).

Pileg 2019 diikuti oleh 12 partai politik. Pilpres 2019 diikuti oleh dua pasangan calon yaitu Joko Widodo - K.H. Ma'ruf Amien, dan Prabowo Subianto - Sandiaga Salahudin Uno.

Pada Selasa, 21 Mei 2019, KPU mengumumkan hasil rekapitulasi nasional Pilpres 2019 dan Pileg 2019. Hasil rekapitulasi itu dimuat dalam Berita Acara KPU RI Nomor 135/PL.01.08-BA/06/V/2019 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara di Tingkat Nasional dan Penetapan Hasil Pemilihan Umum Tahun 2019. Selain itu, KPU juga menerbitkan Keputusan KPU Nomor 987/PL.01.08-KPT/06/KPU/V/2019 tentang Penetapan Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota Secara Nasional dalam Pemilihan Umum Tahun 2019.

Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Prabowo Subianto - Sandiaga Salahudin Uno merasa keberatan atas hasil rekapitulasi KPU tersebut, dan oleh karenanya mengajukan permohonan penyelesaian perselisihan perhitungan suara hasil Pilpres 2019 ke MK. Dengan Putusan Nomor 1/PHPU-PRES/XVII/2019 yang dibacakan pada Kamis, 27 Juni 2019, MK menolak permohonan pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Prabowo Subianto - Sandiaga Salahudin Uno.

Tiga hari setelah dibacakannya Putusan MK tersebut, pada Minggu, 30 Juni 2019 KPU menerbitkan Keputusan KPU Nomor 1185/PL.01.9-Kpt/06/KPU/Tahun 2019 tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih dalam Pemilihan Umum Tahun 2019.

Dari uraian mengenai “Pemilihan Umum di Indonesia” sebagaimana dikemukakan di atas dapat disimpulkan, sejak merdeka pada 17 Agustus 1945, Indonesia telah menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota Konstituante 1 kali (23 Agustus 1955), pemilihan umum untuk memilih anggota legislatif (pileg) sebanyak 11 kali (Pemilu 1955, 1971, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, 2014 dan 2019), dan pemilihan umum untuk memilih presiden

dan wakil presiden (pilpres) sebanyak 4 kali. Selain itu, pada tahun 2019 (tepatnya Rabu, 17 April 2019) untuk pertama kalinya pemilu untuk memilih anggota legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) serta pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden diselenggarakan secara serentak.



# BAB XIV

## HAK ASASI MANUSIA

### A. Pengertian Hak Asasi Manusia

Paham hak asasi manusia adalah pewaris dari teori hukum Abad Pertengahan yang mengatakan, “Hukum negara (hukum manusia, *lex humana*) hanya mengikat sejauh sesuai dengan hukum kodrat (*lex naturalis*).” Tetapi hukum kodrat sendiri mendapat daya ikat dari pengakarannya dalam “hukum abadi” (*lex aeterna*) yaitu dalam kebijaksanaan Allah Pencipta. Karena Allah Pencipta sendiri memberikan hukum kodrat kepada ciptaannya maka suatu hukum buatan manusia atau negara harus sesuai dengan hukum kodrat. Pengertian ini melahirkan paham adanya hak-hak asasi manusia yang diterima langsung manusia dari Tuhan dan oleh karena itu tidak dapat diganggu-gugat oleh negara. Dengan demikian, sumber paham hak-hak asasi manusia justru *theistik*. Adalah Allah yang menciptakan manusia lain dari makhluk lain di dunia. Inilah dasar martabat manusia, dan dasar pengertian bahwa manusia harus selalu diperlakukan sebagai manusia dan jangan pernah sebagai alat semata.<sup>1</sup>

Hak asasi manusia (HAM) adalah “hak yang dimiliki oleh setiap manusia, dan melekat padanya karena dia manusia”,<sup>2</sup> dan “*those rights which are inherent in our nature and without which we cannot live as human being*”.<sup>3</sup> Secara lebih lengkap pengertian HAM terdapat pada Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut UU HAM) yang menyatakan:

Hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha

---

<sup>1</sup> Franz Magnis-Suseno, “Hak-Hak Asasi Manusia dalam Konteks Sosio-Kultural dan Religi di Indonesia”, dalam Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Budaya Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), h. 61-62.

<sup>2</sup> Miriam Budiardjo, *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat*, (Bandung: Penerbit Mizan, 1998), h. 10.

<sup>3</sup> P. Alston, *Promoting Human Rights Through Bills of Rights*, (Oxford: University Press, 1999), p. 14, sebagaimana dikutip Hesti Armiwulan Sochmawardiah, “Bab II Diskriminasi Rasial, Kebebasan dan Kesetaraan Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia Dan Hukum”, dalam Hesti Armiwulan Sochmawardiah, *Diskriminasi Rasial Dalam Hukum HAM: Studi Tentang Diskriminasi Terhadap Etnis Tionghoa*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), h. 39-41.

Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara hukum, pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

HAM merupakan tata nilai yang digunakan sebagai tolok ukur untuk menghargai dan menghormati hakikat dan keberadaan manusia (semua orang) yang mempunyai martabat dan hak-hak yang sama. Selain itu, HAM merupakan instrumen untuk membatasi kekuasaan agar para penguasa tidak bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaannya.<sup>4</sup>

Setiap manusia mempunyai hak dan kewajiban asasi (*human rights and human responsibilities*). Setiap warga negara (*citizen*) memiliki hak warga negara (*the citizen rights*), serta hak dan kewajiban konstitusional (*constitutional rights and obligation*). HAM (*the human rights*) tidak sama dengan hak warga negara (*the citizen rights*) yang terdiri dari hak konstitusional warga negara (*the citizen's constitutional rights*) yaitu hak yang dijamin dalam dan oleh UUD 1945, dan hak hukum (*the legal rights*) yaitu hak yang timbul berdasarkan jaminan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya. HAM (*the human rights*) yang tercantum dalam UUD 1945 secara resmi merupakan hak konstitusional warga negara (*the citizen's constitutional rights*). Namun demikian tidak semua hak konstitusional warga negara (*the citizen's constitutional rights*) merupakan HAM (*the human rights*). Sebagai contoh adalah hak setiap warga negara untuk menduduki jabatan dalam pemerintahan adalah hak konstitusional warga negara (*the citizen's constitutional rights*) tetapi tidak berlaku bagi setiap orang yang bukan warga negara.<sup>5</sup>

## B. Sejarah Pengakuan Hak Asasi Manusia

HAM timbul sebagai reaksi terhadap absolutisme yang melahirkan kesewenang-wenangan penguasa yang mengakibatkan terjadinya pertentangan antara penguasa dan rakyat yang merasa tertindas oleh

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, h. 40.

<sup>5</sup> Lihat: Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2007), h. 615-618.

penguasa yang absolut. Dengan demikian HAM tidak dilahirkan oleh liberalisme dan individualisme sebagaimana selama ini diyakini oleh banyak orang.

Tonggak sejarah berkaitan dengan ide pengakuan, dan perlindungan HAM dalam sejarah Barat adalah penandatanganan *Magna Charta* pada tahun 1215 oleh Raja John Lackland, penandatanganan *Petition of Rights* pada tahun 1628 oleh Raja Charles I, dan penandatanganan *Bill of Rights* pada tahun 1689 oleh Raja Willem III (sebagai hasil dari pergolakan politik yang disebut *the Glorious Revolution*).<sup>6</sup> Selain itu, ide pengakuan, dan perlindungan HAM dipengaruhi oleh pemikiran John Loce, Jean Jacques Rousseau, dan Montesquieu. John Locke adalah peletak dasar teori *trias politica* yang dikembangkan oleh Montesquieu. Selain itu bersama Thomas Hobbes dan Jean Jacques Rousseau, John Locke mengembangkan teori perjanjian masyarakat yang oleh Jean Jacques Russeau disebut kontrak sosial. Teori Thomas Hobbes menghasilkan monarki absolut sedangkan teori John Locke menghasilkan monarki konstitusional.<sup>7</sup>

Ide para sarjana tersebut memengaruhi penyebarluasan kesadaran akan pentingnya pengakuan, dan perlindungan HAM di seluruh dunia yaitu:

- a. Di Amerika Serikat tercermin dalam *Declaration of Independence* Amerika Serikat yang dideklarasikan pada tanggal 4 Juli 1776;
- b. Di Prancis, pada tanggal 26 Agustus 1789 ditetapkan *Declaration des droit de l'homme et du citoyen* (Pernyataan Hak-Hak Asasi Manusia dan Warga Negara), yang dilanjutkan dengan pengesahan Konstitusi Perancis yang pertama pada 13 September 1789; dan
- c. Ditetapkannya *The Universal Declaration of Human Rights United Nations* (Deklarasi Hak Asasi Manusia PBB atau DUHAM PBB) pada tanggal 10 Desember 1948.

Dengan demikian ide tentang pengakuan dan perlindungan HAM yang pada awalnya tumbuh di negara-negara Barat, kemudian menyebar

<sup>6</sup> Lihat: Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia dari UUD 1945 sampai dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002*, Cetakan Ke 4, (Jakarta: Kencana, 2012), h. 50-52.

<sup>7</sup> Lihat: Miriam Budiardjo, *op.cit.*, h. 40-43.

ke seluruh dunia sejak awal dan pertengahan abad ke-20 bersamaan dengan meluasnya aspirasi dekolonisasi di negara-negara yang dijajah oleh negara-negara Barat.

Sejalan dengan perkembangan teori dan praktik tentang pengakuan dan perlindungan HAM, Karel Vasak membagi perkembangan pengakuan dan perlindungan HAM dalam tiga generasi, sesuai dengan pengelompokan menurut bidang-bidang yang dianggap memiliki kesamaan, yaitu:<sup>8</sup>

1. HAM Generasi Pertama yang mencakup hak-hak sipil dan politik.  
Hak-hak sipil mencakup:
  - a. Hak untuk menentukan nasib sendiri;
  - b. Hak untuk hidup;
  - c. Hak untuk tidak dihukum mati;
  - d. Hak untuk tidak disiksa;
  - e. Hak untuk tidak ditahan secara sewenang-wenang;
  - f. Hak atas peradilan yang adil, independen, dan tidak berpihak.Hak-hak politik mencakup:
  - a. Hak untuk berekspresi atau menyampaikan pendapat;
  - b. Hak untuk berkumpul dan berserikat;
  - c. Hak untuk mendapatkan persamaan perlakuan di depan hukum;
  - d. Hak untuk memilih dan dipilih.
2. HAM Generasi Kedua yang mencakup hak-hak di bidang sosial, ekonomi, dan budaya.  
Hak-hak asasi di bidang sosial, dan ekonomi mencakup:
  - a. Hak untuk bekerja;
  - b. Hak untuk mendapatkan upah yang sama;
  - c. Hak untuk tidak dipaksa bekerja;
  - d. Hak untuk cuti;
  - e. Hak atas makanan;
  - f. Hak atas perumahan;
  - g. Hak atas kesehatan;
  - h. Hak atas pendidikan.

---

<sup>8</sup> Karel Vasak sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo, *ibid.*, h. 40.

Hak-hak asasi di bidang budaya mencakup:

- a. Hak untuk berpartisipasi dalam kegiatan kebudayaan;
  - b. Hak untuk menikmati kemajuan ilmu pengetahuan;
  - c. Hak untuk memperoleh perlindungan atas hasil karya cipta (hak cipta).
3. HAM Generasi Ketiga yang mencakup hak-hak dalam pembangunan yaitu:
- a. Hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang sehat;
  - b. Hak untuk memperoleh perumahan yang layak;
  - c. Hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang memadai; dan sebagainya.

Selain hak-hak asasi manusia generasi pertama, kedua, dan ketiga yang melihat hak asasi manusia dalam perspektif hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal antara rakyat dengan penguasa, juga ada hak asasi manusia dalam perspektif horizontal, yaitu hak asasi manusia yang didasarkan atas ketidakseimbangan struktural yang menindas, yang bisa diklasifikasikan sebagai hak asasi manusia generasi keempat, yang mencakup antara lain hak konsumen dalam berhadapan dengan produsen yang memiliki pengaruh dominan dalam pola kehidupan pasar.<sup>9</sup> HAM generasi keempat merupakan kritik terhadap peranan negara yang sangat dominan dalam proses pembangunan yang terfokus pada pembangunan ekonomi sehingga menimbulkan dampak negatif seperti diabaikannya berbagai aspek kesejahteraan rakyat. Kemunculan HAM generasi keempat ini dipelopori oleh negara-negara di Asia yang pada tahun 1963 melahirkan deklarasi HAM yang disebut *Declaration of the Basic Duties of Asia People and Government*.<sup>10</sup>

### C. Kewajiban Negara terhadap Hak Asasi Manusia

HAM adalah hak-hak dasar yang dibawa manusia sejak lahir. Dengan demikian HAM bersumber dari Tuhan Yang Maha Esa dan bukan bersumber dari negara. Berkaitan dengan hal itu maka HAM

<sup>9</sup> Lihat: Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, h. 625-626.

<sup>10</sup> Lihat: Majda El Muhtaj, *op. cit.*, h. 55.

tidak dapat dikurangi (*non derogable rights*). Diperlukan pengakuan dan jaminan perlindungan terhadap HAM baik dari negara maupun hukum.<sup>11</sup> Sebagai konsekuensinya maka HAM yang melekat pada diri manusia secara absolut tersebut tidak boleh dicabut (*onlienable*), tidak boleh dikesampingkan atau disangkal (*inderogable*), dan tidak boleh dilanggar oleh siapapun (*inviolable*).<sup>12</sup> Negara yang berkedudukan sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*) wajib menghormati (*obligation to respect*), memenuhi (*obligation to fulfill*), dan melindungi (*obligation to protect*) hak asasi individu-individu yang berkedudukan sebagai pemegang hak (*rights holder*) yang tinggal di wilayah yurisdiksinya.<sup>13</sup>

#### D. Sifat Hak Asasi Manusia

HAM dimiliki oleh setiap manusia tanpa membedakan bangsa, ras, agama atau jenis kelamin, oleh karenanya HAM dianggap bersifat universal. Sebagai suatu prinsip, HAM memang bersifat universal namun sebagai suatu sistem nilai HAM akan dipengaruhi oleh keanekaragaman tata nilai, sejarah, kebudayaan, sistem politik, tingkat pertumbuhan sosial dan ekonomi, serta faktor-faktor lain yang ada dan dimiliki oleh suatu negara sehingga meyebabkan perbedaan dalam pelaksanaan HAM. Pemikiran ini disebut realitivisme kultural (*cultural relativism*).<sup>14</sup> Berdasarkan pemikiran realitivisme kultural (*cultural relativism*) tersebut maka HAM berlaku secara partilularistik relatif karena di samping merupakan masalah universal HAM juga merupakan masalah nasional masing-masing negara.<sup>15</sup>

Melihat ketentuan Pasal 29 ayat (2) Deklarasi Universal HAM yang menyatakan, “Hak-hak dan kebebasan-kebebasan dasar manusia hanya dapat dibatasi dengan undang-undang dengan tujuan menghormati hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain, moralitas, ketertiban

<sup>11</sup> Rozali Abdullah dan Syamsir, *Perkembangan HAM dan Keberadaan Peradilan HAM di Indonesia*, Cetakan Kedua, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004), h. 9-15.

<sup>12</sup> A. Widiada Gunakarya S.A. (Editor: Aditya Ari C.), *Hukum Hak Asasi Manusia*, Edisi I, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2017), h. 55.

<sup>13</sup> Manfred Nowak, *Introduction to the International Human Rights Regime*, (Leiden: Nijhoff Publisher, 2003), p. 48-49.

<sup>14</sup> Rozali Abdullah dan Syamsir, *op.cit.*, h. 11; dan Miriam Budiardjo, *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat*, (Bandung: Mizan, 1998), h. 40.

<sup>15</sup> Masyhur Effendi dan Taufan Sukmana Evandri, *HAM dalam Dimensi/Dinamika Yuridis, Sosial, Politik, dan Proses Penyusunan/Aplikasi HA-KHAM (Hukum Hak Asasi Manusia) dalam Masyarakat*, Edisi Revisi, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), h. 79-84.

umum, dan kesejahteraan umum dalam masyarakat demokratis,” dapat diketahui bahwa sesungguhnya ada pembatasan terhadap HAM dan oleh karenanya HAM tidak selalu bersifat mutlak dan harus dipenuhi oleh negara. Pembatasan terhadap HAM tersebut memberikan peluang bagi negara untuk mengakomodasikan kepentingan nasionalnya melalui peraturan perundang-undangan nasional yang dibuat secara demokratis.<sup>16</sup>

Dalam konstitusi Indonesia (UUD NRI Tahun 1945) pembatasan terhadap HAM ditentukan dalam Pasal 28J ayat (1) yang menyatakan, “Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara,” sedangkan Pasal 28J ayat (2) menyatakan:

Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

## **E. Perkembangan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia**

Sebagaimana diketahui, dalam perjalanan ketatanegaraan NKRI terdapat beberapa konstitusi yang menjadi hukum dasarnya. Dari beberapa konstitusi tersebut dapat diketahui perkembangan pengaturan HAM. Berikut ini akan diuraikan perkembangan pengaturan HAM dalam beberapa konstitusi yang menjadi hukum dasar NKRI:

### 1. UUD 1945 (yang disahkan 18 Agustus 1945)

Dalam UUD 1945 yang berlaku pada 17 Agustus 1945 - 27 Desember 1945, dan kemudian diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 ini, pengaturan HAM hanya terdapat pada tujuh pasal, yaitu:

- a. Pasal 27 ayat (1) yang mengatur mengenai persamaan kedudukan semua warga negara di dalam hukum dan pemerintahan;

<sup>16</sup> Rahayu, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Edisi Revisi, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2015), h. 66-68.

- b. Pasal 27 ayat (2) yang mengatur mengenai hak semua warga negara untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi pemerintahan;
  - c. Pasal 28 yang mengatur kebebasan berserikat dan berkumpul, serta mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan bagi semua warga negara;
  - d. Pasal 29 ayat (2) yang mengatur kemerdekaan tiap penduduk (dalam hal ini termasuk di dalamnya semua WNI) untuk memeluk agama dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya masing-masing;
  - e. Pasal 30 ayat (1) yang mengatur hak semua warga negara untuk ikut serta dalam usaha pembelaan negara;
  - f. Pasal 31 ayat (1) yang mengatur hak warga negara untuk mendapat pengajaran; dan
  - g. Pasal 34 yang mengatur hak fakir miskin dan anak-anak terlantar untuk dipelihara oleh negara.
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949  
Konstitusi RIS Tahun 1949 yang berlaku 27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950, memuat pengaturan HAM yang lebih lengkap karena mengadopsi ketentuan Deklarasi Universal HAM secara utuh dan lengkap. Dalam Konstitusi RIS Tahun 1949 ini, pengaturan mengenai HAM terdapat dalam “Bagian 5. Hak-Hak dan Kebebasan-Kebebasan Dasar Manusia”, yang terdiri dari 27 pasal yaitu Pasal 7 - Pasal 33.
3. Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950)  
Dalam UUDS 1950 yang berlaku 17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959 sehubungan dengan berlakunya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, seluruh pasal tentang HAM yang terdapat dalam Konstitusi RIS Tahun 1949 dengan sedikit perubahan dimasukkan dalam UUDS 1950 sehingga ada 36 pasal (Pasal 7 – Pasal 43). Pengaturan tentang HAM tersebut terdapat dalam:
- a. Bagian V tentang Hak-Hak dan Kebebasan-Kebebasan Dasar Manusia (Pasal 7 – Pasal 34); dan
  - b. Bagian VI tentang Asas-Asas Dasar (Pasal 35 – Pasal 43).

4. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945  
Pada UUD NRI Tahun 1945 (UUD 1945 yang telah mengalami empat tahap perubahan pada 1999 – 2002), pengaturan mengenai HAM lebih lengkap daripada pengaturan mengenai HAM dalam UUD 1945. Ketentuan dasar tentang HAM dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dimuat dalam Pasal 28A-Pasal 28J dimasukkan pada Perubahan Kedua UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 2000.

Selain menambahkan ketentuan dasar tentang HAM, Perubahan Kedua UUD 1945 juga menambahkan ketentuan tentang “kewajiban orang untuk menghormati HAM orang lain” sebagaimana dimuat dalam Pasal 28J Ayat (1) yang menyatakan, “Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara,” sedangkan Pasal 28J Ayat (2) menyatakan:

Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis;

serta “tanggung jawab negara atas tegaknya HAM” sebagaimana dimuat dalam:

- a. Pasal 29 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”;
- b. Pasal 28I ayat (3) yang menyatakan bahwa “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”;
- c. Pasal 28I ayat (4) yang menyatakan bahwa “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”;

- d. Pasal 28I ayat (5) yang menyatakan bahwa “Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan”; dan
- e. Pasal 28J ayat (2) yang menyatakan bahwa “Dalam menjalankan hak dan kewajibannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.

Sebagai tindak lanjut atas pengaturan HAM dalam UUD NRI Tahun 1945 ada berbagai hal yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia yaitu:

1. Menandatangani 5 konvensi internasional, dan telah meratifikasi 4 di antaranya (yaitu *Convention on Rights of the Child*, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, *Convention on the Political Rights of Women*, dan *Convention Against Torture and the Other Cruel, Inhuman of Degrading Treatment of Punishment*);
2. Meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik);
3. Meratifikasi semua konvensi internasional yang dihasilkan oleh *International Labour Organization* (ILO) antara lain melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1999 tentang Ratifikasi Konvensi ILO Nomor 105 Tentang Penghapusan Pekerja Secara Paksa;
4. Menerbitkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 1999 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1963 Tentang Tindak Pidana Subversi, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, dan lain-lain;

5. Membentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dengan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993, yang bertujuan:
  - a. Membantu pengembangan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan HAM sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, Piagam PBB, dan Deklarasi Universal HAM; dan
  - b. Meningkatkan perlindungan HAM guna mendukung terwujudnya pembangunan nasional yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat pada umumnya.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, kedudukan Komnas HAM dikuatkan dan menjadi lembaga negara yang bersifat independen.

6. Menerbitkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia;
7. Pembentukan Kantor Menteri Negara Urusan HAM (dengan Keputusan Presiden Nomor 355/M Tahun 1999) dalam Kabinet Persatuan Nasional, yang dengan Keputusan Presiden Nomor 134 Tahun 1999 diberi tugas pokok dan fungsi melakukan: (a) Perumusan kebijakan; (b) Koordinasi; (c) Peningkatan peran serta masyarakat; dan (d) Pelaporan dan evaluasi.
8. Dalam perkembangannya, dengan berdasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 234/M Tahun 2000, dan mengacu pada Surat Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 02/M.PAN/8/2000 Tanggal 30 Agustus 2000, keberadaan Kantor Menteri Negara Urusan HAM dihapuskan dan digabung dengan Departemen Hukum dan Perundang-undangan menjadi Departemen Kehakiman dan HAM. Setelah berubah nama menjadi Departemen Hukum dan HAM, pada masa Kabinet Kerja di bawah Presiden Joko Widodo yaitu sejak bulan Oktober 2014 berubah nama menjadi Kementerian Hukum dan HAM.



# DAFTAR PUSTAKA

## BUKU-BUKU

- Abas, Khoirudin dan Romi Faslah. "Bab I Sejarah Partai Politik". Dalam Anam Rifai *dkk.* 2010. *Partai Politik, Demokrasi dan Kebijakan Publik.* (Malang: Program Sekolah Demokrasi-Averroes Press).
- Abdulla, Rozali dan Syamsir. 2004. *Perkembangan HAM dan Keberadaan HAM di Indonesia.* Cetakan Kedua. (Bogor: Ghalia Indonesia).
- Ahmad, Rofiqul-Umam *dkk.* (Editor). 2007. *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer.* (Bekasi: The Biography Institute).
- Al Rasyid, Harun. 1982. *Himpunan Kuliab Prof. Djokosutono.* (Jakarta: Ghalia Indonesia).
- Alston, P. 1999. *Promoting Human Rights Through Bills of Rights.* (Oxford: University Press).
- Amal, Ichlasul. "Kata Pengantar". Dalam Maurice Duverger *et all.* 2012. *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik.* Edisi Kedua. Cetakan Pertama. (Yogyakarta: Tiara Wacana).
- Anwary, Ichsan (Editor: Ahmad Fikri Hadin). 2018. *Lembaga Negara dan Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara.* (Yogyakarta: Genta Publishing).
- Asshiddiqie, Jimly. 1996. *Pergumulan Peran Parlemen dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara.* (Jakarta: UI Press).
- , Jimly. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia.* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI).
- , Jimly. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara.* Jilid II. (Jakarta: Konpress).

- , Jimly. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Cetakan Kedua. (Jakarta: Konstitusi Press – PT Syaamil Cipta Media).
- , Jimly. 2006. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Cetakan Ketiga. (Jakarta: Konstitusi Press).
- , Jimly. 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer).
- , Jimly. 2008. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI).
- , Jimly. “Pengantar”. Dalam Muchamad Ali Safa’at. 2017. *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik Dalam Pergulatan Republik*. (Depok: Rajawali Pers).
- Attamimi, A.Hamid S. “Pancasila: Cita Hukum Dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia”. Dalam Moerdiono dkk (Editor: Oetoyo Oesman dan Alfian). 1996. *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara*. (Jakarta: BP – 7 Pusat).
- , A. Hamid S. “Bab IV Pancasila: Cita Hukum Dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia”. Dalam Moerdiono dkk. (Penyunting: Oetoyo Oesman dan Alfian). 1996. *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*. (Jakarta: BP – 7 Pusat).
- Bachtiar. 2015. *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian UU Terhadap UUD*. Cetakan 1. (Jakarta: Penerbit Raih Asa Sukses).
- Budiardjo, Miriam. 1998. *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat*. (Bandung: Penerbit Mizan).
- , Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama).

- , Miriam Budiardjo. 2012. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi Cetakan Kelima. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama).
- Chaidir, Ellydar. 2007. *Hukum dan Teori Konstitusi*. (Yogyakarta: Kreasi Total Media).
- El Muhtaj, Majda. 2012. *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia Dari UUD 1945 Sampai Dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002*. Cetakan Ke 4. (Jakarta: Kencana).
- Fawzia, Diana Fawzia *dkk* (Editor: Sarah Nuraini Siregar). 2018. *Sistem Presidensial Indonesia Dari Soekarno Ke Jokowi*. Edisi Revisi. (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia – Asosiasi Ilmu Politik Indonesia).
- Gaffar, Janedjri M. “Mengoptimalkan Peran Dewan Perwakilan Daerah.” . Dalam Rofiqul-Umam Achmad *dkk*. 2007. *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer: Pemikiran Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. dan Para Pakar Hukum*. Cetakan Pertama. (Jakarta: The Biography Institute).
- Garner, Bryan A. (Editor in Chief). 2004. *Black’s Law Dictionary. Ninth Edition*. (St. Paul, MN: Thomson Reuters).
- Gunakarya S.A., A. Widiada. (Editor: Aditya Ari C.). 2017. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Edisi 1. (Yogyakarta: Penerbit Andi).
- Hady, Nuruddin. 2016. *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi: Paham Konstitusionalisme Demokrasi Di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Edisi Revisi, (Malang: Setara Press).
- Handoyo, B. Hestu Cipto. 2009. *Hukum Tata Negara Indonesia*. (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta).
- Haris, Syamsuddin. 1994. *Demokrasi di Indonesia*. (Jakarta: LP3ES).
- Hargopian, Mark N. 1978. *Regimes, Movements, and Ideolog*. (New York and London: Longman).
- Kelsen, Hans. 1961. *General Theory of Law and State*. (New York: Russel and Russel).

- Hidayat, Arief. 2006. *Kebebasan Berserikat: Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik Terhadap Penafsiran Hukum*. (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro).
- Jellinek, Georg. 1906. *Verfassungänderung und Verfassungswandlung, Eine Staatsrechtlich Politische Abhandlung*. (Berlin: Verslag von O. Haring).
- Kaelan. 2012. *Problem Epistemologis Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*. (Yogyakarta: Penerbit Paradigma).
- Kusuma, RM AB. 2004. *Labirnya Undang-Undang Dasar 1945, Memuat Salinan Dokumen Otentik Oentoek Oesaba2 Persiapan Kemerdekaa*. (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia).
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Ety R. Agus. 2003. *Pengantar Hukum Internasional*. Edisi Kedua. Cetakan Ke 1. (Bandung: Alumni).
- Kusnardi, Moh dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. (Jakarta: Pusat Kajian HTN – UI).
- Lev, Daniel S. 1990. *Hukum dan Politik di Indonesia*. (Jakarta: LP3ES).
- Lijphart, Arend. 1999. *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. (New Heaven and London: Yale University Press).
- Lubis, M. Solly. 1981. *Ilmu Negara*. (Bandung: Penerbit Alumni).
- Lubis, M. Solly. 1982. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. (Bandung: Penerbit Alumni).
- MacIver, RM. 1955. *The Modern State*. First Edition. (London: Oxford University Press).
- Mahendra, Yusril Ihza Mahendra. “Sambutan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia”. Dalam M. Iman Santoso. 2004. *Perspektif Imigrasi Dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional*. (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia).
- Mahfud MD., Moh. 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media).

- , Moh. 2002. *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*. Edisi 1 Cetakan 1. (Jakarta: Rajawali Press).
- , Moh. 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada).
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2003. *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses Dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI).
- Manan, Bagir. (Editor: Ni'matul Huda). 2006. *Konvensi Ketatanegaraan*. (Yogyakarta: FH UII Press).
- , Bagir dan Kuntana Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. (Bandung: Alumni).
- Marwan Hsb, Ali. 2017. *Konsep Judicial Review dan Pelembagaannya di Berbagai Negara*. (Malang: Setara Press).
- Mulyosudarmo, Suwoto. 1997. *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoretis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama).
- Murtopo, Ali. 1974. *Strategi Politik Nasional*. (Jakarta: CSIS).
- Mustofa Bahsan. 1990. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. (Bandung: PT Citra Aditya Bakti).
- Nasution, A.H. 1967. *Bisikan Nurani Seorang Jenderal*. (Jakarta: Seruling Mas).
- Natabaya, HAS. "Lembaga (Tinggi) Negara Menurut UUD 1945". Dalam Jimly Asshiddiqie *dkk* (Editor: Refly Harun *dkk*). 2004. *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. (Jakarta: Konstitusi Press).
- Nowak, Manfred. 2003. *Introduction to the International Human Rights Regime*. (Leiden: Nijhoff Publisher).

- Onghokham. 2002. *Dari Soal Priyayi sampai Nyi Blorong: Refleksi Historis Nusantara*. (Jakarta: Penerbit Buku Kompas).
- Palguna, I Dewa Gede. "Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah". Dalam Janedjri M. Gaffar *dkk.* 2003. *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. (Jakarta: Setjen MPR-UNDP).
- , I Dewa Gede. 2013. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint): Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Warga Negara*. (Jakarta: Sinar Grafika).
- Pambudi. 1985. *Perbandingan Pemerintahan*. (Jakarta: Bina Aksara).
- Purbopranoto, Kuntjoro. 1981. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Cetakan Ketiga. (Bandung: Alumni).
- Purnomowati, Reni Dwi. 2005. *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*. (Jakarta: Rajawali Pers).
- Rahman, Zaini *dkk.* (Editor: Saifullah Ma'sum). 2016. *KH. Slamet Effendy Yusuf, Konseptor Di Pusaran Perubahan*. Cetakan Pertama. (Banyumas: Yayasan Aji Yumika).
- Rahayu. 2015. *Hukum Hak Asasi Manusia Edisi Revisi*. (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro).
- Roestandi, Ahmad. 2005. *Mahkamah Konstitusi Dalam Tanya Jawab*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi).
- Rosidin, Utang dan H.A. Rusdiana. 2018. *Pengantar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. (Bandung: Pustaka Setia).
- Rubaie, Ach. (Editor: Satriya Nugraha). 2017. *Putusan Ultra Petita Mahkamah Konstitusi: Perspektif Filosofis, Teoretis, dan Yuridis*. (Surabaya: LaksBang PRESSindo Yogyakarta dan Kantor Advokat "Hufron & Rubaie").
- Samidjo. 1986. *Ilmu Negara*. Cetakan 1. (Jakarta: Armico).
- Sanit, Arbi. 1985. *Perwakilan Politik Di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali).

- Santoso, M. Iman. 2004. *Perspektif Imigrasi Dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional* (Jakarta: UI-PRESS).
- , M. Iman. 2014. *Perspektif Imigrasi Dalam Migrasi Manusia*. (Bandung: Pustaka Reka Cipta).
- Santoso, Topo dan Ida Budhiati. 2019. *Pemilu Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*. (Jakarta: Sinar Grafika).
- Saragih, Bintan R. 1985. *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*. (Jakarta: Perintis Press).
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. (New York: New York University Press).
- Simorangkir, J.C.T. dan B. Mang Reng Say. 1979. *Tentang dan Sekitar Undang-Undang Dasar 1945*. (Jakarta: Penerbit Djambatan).
- Sitabuana, Tundjung Herning Sitabuana. 2015. *Penyelesaian Masalah Diskriminasi Terhadap Etnis Cina: Studi tentang Perkembangan Politik Hukum di Bidang Kewarganegaraan Republik Indonesia*. (Jakarta: Konpress).
- , Tundjung Herning. 2017. *Berbukum di Indonesia*. (Jakarta: Konpress).
- Sochmawardiah, Hesti Armiwulan. 2013. *Diskriminasi Rasial Dalam Hukum HAM: Studi Tentang Diskriminasi Terhadap Etnis Tionghoa*. (Yogyakarta: Genta Publishing).
- Soehino. 2008. *Ilmu Negara*. Cetakan Kedelapan. (Yogyakarta: Penerbit Liberty).
- Soemantri, Sri. 1984. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. (Jakarta: Rajawali).
- , Sri. 1986. *Hak Menguji Materiil Di Indonesia*. (Bandung: Alumni).
- , Sri. 1989. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. (Bandung: Alumni).

- , Sri. 2002. *Undang-Undang Dasar 1945: Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya*. (Bandung: Unpad Press).
- Soemitro, Rochmat. 1976. *Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak Di Indonesia*. (Bandung: Eresco).
- Soenarko, Mr. *t.th.* *Susunan Negara Kita I*. (Jakarta: Penerbit Jambatan).
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar Pembentukannya*. Jilid 1. (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007).
- Strong, C.F. 1960. *Modern Political Constitution, An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*. (London: Sidgwick & Jackson Limited).
- Sudardi. *t.th.* “Materi Kuliah Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Semarang”.
- Sukarno. 1984. *Pancasila Sebagai Dasar Negara*. (Jakarta: Inti Idayu Press – Yayasan Pendidikan Soekarno).
- Sulwan, Djuana. 1976. *Tata Negara Indonesia*. (Jakarta: Yayasan Proklamasi).
- Sumadi, Ahmad Fadlil. 2013. *Politik Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi: Aktualisasi Konstitusi dalam Praksis Kenegaraan*. (Malang: Setara Press).
- Suny, Ismail. 1986. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif: Suatu Penyelidikan Dalam Hukum Tata Negara*. (Jakarta: Aksara Baru).
- Suseno, Franz Magnis. “Hak-Hak Asasi Manusia Dalam Konteks Sosio-Kultural Dan Religi Di Indonesia”. Dalam Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. 1997. *Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Budaya Indonesia*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama).
- Termorshuizen, Marjanne. 2002. *Kamus Hukum Belanda – Indonesia*. (Jakarta: Djambatan).
- Thaib, Dahlan *dkk.* 1999. *Teori Hukum dan Konstitusi*. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1999).

- Tim Penyusun. 2010. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Cetakan Pertama. (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi – Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi).
- Tim Penyusun. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku VI Kekuasaan Kehakiman*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi).
- Toer, Pramoedya Ananta, Koesalah Soebagyo Toer dan Ediati Kamil. 1999. *Kronik Revolusi Indonesia*. Bagian I. (Jakarta; KPG).
- Ukun, Wahyudin. 2004. *Deportasi Sebagai Instrumen Penegakan Hukum Dan Kedaulatan Negara Di Bidang Keimigrasian*. (Jakarta: PT Adi Kencana Aji).
- Wahidin, Samsul. 2011. *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar).
- Yamin, Muhammad. 1959. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jilid I. (Jakarta: Yayasan Prapanca).

## **PIDATO PENGUKUHAN**

- Thaib, Dahlan. “Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945”. Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2002.

## **DISERTASI**

- Tundjung Herning Sitabuana. “Penyelesaian Masalah Diskriminasi Terhadap Etnis Cina (Studi tentang Perkembangan Politik Hukum di Bidang Kewarganegaraan Republik Indonesia)”. *Disertasi*. Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2011.

## MAKALAH/JURNAL

- Astawa, I Gde Panca Astawa. “Penataan *State Auxiliary Bodies* Yang Efektif dan Efisien”. Makalah disampaikan dalam Dialog Nasional Hukum dan Non-Hukum: “Penataan *State Auxiliary Bodies* Dalam Sistem Ketatanegaraan”. Kerjasama Departemen Hukum dan HAM RI – Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya, 26-29 Juni 2007.
- Feulner, Frank. “Menguatkan Demokrasi Perwakilan Di Indonesia: Tinjauan Kritis Terhadap Dewan Perwakilan Daerah”. *Jurnal Hukum Jentera*. Edisi III. Maret 2005.
- Hidayat, Arief. “Negara Hukum Berwatak Pancasila”. Kuliah Tamu di Universitas Merdeka, Malang pada tanggal 7 Oktober 2017.
- Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani, “Pokok-pokok Usulan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung”. *Makalah* dipresentasikan di hadapan Pimpinan dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung pada tanggal 15 Juni 1999 di Jakarta.

## WEBSITE

- “Sejarah Supersemar: Setengah Abad Lebih Masih Simpang Siur”, <https://tirto.id/diY1>. Rabu, 10 Juli 2019. 15.25 WIB.
- “Gus Dur Gugat Fatwa MA Soal Maklumat Presiden”, <https://nasional.tempo.co/read/7195/gus-dur-gugat-fatwa-ma-soal-maklumat-presiden>. Senin, 27 Mei 2019.10.10 WIB.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring. <https://kbbi.kemdikbud.go.id>. Sabtu, 15 Juni 2019. 07.35 WIB.
- “Pemilihan Umum Legislatif 2004”, [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum\\_legislatif\\_Indonesia\\_2004](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_legislatif_Indonesia_2004). Sabtu, 29 Juni 2019. 09.15 WIB.
- [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum\\_legislatif\\_Indonesia\\_2009](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_legislatif_Indonesia_2009), “Pemilu Legislatif Indonesia 2009”. Minggu, 26 Mei 2014. Pukul 01:41 WIB.

Fitria Chusna Farisa

(*Editor*: Inggried Dwi Wedhaswary), “Penetapan KPU: 9 Parpol Lolos Parlemen, PDI-P Unggul”. <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/21/03483081/penetapan-kpu-9-parpol-lolos-parlemen-pdi-p-unggul>. Sabtu, 29 Juni 2019. 20.05 WIB.

“Gus Dur Gugat Fatwa MA Soal Maklumat Presiden”. <https://nasional.tempo.co/read/7195/gus-dur-gugat-fatwa-ma-soal-maklumat-presiden>. Senin, 27 Mei 2019. 10.10 WIB.

#### SURAT KABAR

“Pangkas Lembaga Non-Struktural Untuk Birokrasi Ideal”. *Media Indonesia*: Senin, 7 September 2015.

#### PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU- IV/2006.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 10/PUU-VI/2008.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 30/ PUU-XVI/2018.

#### PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

UUD 1945 – Konstitusi RIS 1949 – UUDS 1950 - UUD NRI Tahun 1945

Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia.

Ketetapan MPR No. I/MPR/2001 tentang Sikap Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Maklumat Presiden Republik Indonesia Tanggal 23 Juli 2001.

Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, dan DPRD.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1975 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Undang-Undang No. 2 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPRD sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975.

Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang No. 15 Tahun 2001 tentang Merk.

Undang-Undang No. 14 Tahun 2001 tentang Paten.

Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Undang-Undang No. 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak.

Undang-Undang No. 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta.

Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2004 tentang Pengadilan Hubungan Industrial.

Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Pelayaran.

Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Pengadilan Perikanan.

Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia No. 4 Tahun 2017 tentang Tata Tertib.

Keppres No. 11 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 179 Tahun 2000 Tentang Pembentukan Pengadilan Agama Tarutung, Pengadilan Agama Panyabungan, Pengadilan Agama Pangkalan Kerinci, Pengadilan Agama Ujung Tanjung, Pengadilan Agama Sarolangun, Pengadilan Agama Muara Sabak, Pengadilan Agama Bengkayang, Pengadilan Agama Banjarbaru, Pengadilan Agama Masamba, Dan Pengadilan Agama Lewoleba.



## TENTANG PENULIS



Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum. lahir di Semarang pada 7 September 1958. Anak kedua dari pasangan Drs. Toeloes Koesoemaboedaja dengan R. Ay. Koentjarawati Koesoemaboedaja ini menempuh semua jenjang pendidikan di Semarang, yaitu SD Pendrikan Tengah II (lulus tahun 1970), SMPN I Semarang (lulus tahun 1973), SMAN I-II Semarang (lulus tahun 1976), dan FH UNDIP (lulus 30 Desember 1982). Setelah menikah, pada Tahun Ajaran 1986/1987 melanjutkan pendidikan pada Program Spesialis 1 Kenotariatan Undip (lulus 10 Februari 1990). Pada 2 Januari 1997 mulai bekerja sebagai dosen di FH Universitas Semarang/USM, dan pada Tahun Ajaran 1998/1999 melanjutkan pendidikan pada PMIH UNDIP (lulus 2 Juli 2001 sebagai lulusan terbaik). Selanjutnya, pada Tahun Ajaran 2007/2008 melanjutkan pendidikan pada PDIH UNDIP (lulus 4 April 2011 sebagai lulusan terbaik dengan predikat *cum laude*).

Selain pendidikan formal sebagaimana diutarakan di atas, penulis juga mendapat kesempatan untuk mengikuti *Short Course of Industrial Property Rights Training Course Management (EIPM-2)* yang diselenggarakan oleh AOTS and JIII di Tokyo dan Osaka, Jepang (2-13 November 1998); *Sandwich-Like Program* di School of Law of Flinders University, Adelaide, South Australia, Australia (6 Oktober-15 Desember 2008); *Training on Socio-Legal Studies in Promoting and Protecting Indigenous Rights: A Harmonization between Modern Law and Customary Law in Indonesia* di *The Van Vollenhoven Institute*, Faculty of Law of Leiden University, Belanda (15 Maret-1 April 2010); Short Course as Part of The 3rd Indonesian Constitutional Court International Symposium (ICCS) 2019 “*Constitutional Court and the Protection of Social and Economic Rights*” (Bali-Indonesia, 6 - 7 November 2019). Di samping itu juga berkesempatan mengikuti:

(1) *bench-marking* ke Faculty of Law of Toyo University, Tokyo, Jepang, dan Faculty of Law of Sungkyunkwan University, Seoul Korea Selatan, pada bulan Mei 2010 bersama rombongan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro; (2) *International Symposium on Constitutional Complaint in Celebration of 12th Anniversary of the Constitutional Court of the Republic of Indonesia* (Jakarta, 15 – 17 Agustus 2015); (3) *The 3rd Congress of the Association of Asian Constitutional Courts and Equivalent Institutions* (Bali, 8 – 14 Agustus 2016); (4) *International Symposium: Constitutional Court as the Guardian of Ideology and Democracy in a Pluralistic Society* (Solo, 8 – 10 Agustus 2017); dan (5) *The 3rd Indonesian Constitutional Court International Symposium (ICCS) 2019 “Constitutional Court and the Protection of Social and Economic Rights”* (Bali-Indonesia, 4 November 2019).

Bersuamikan Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S. (Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang); penulis mempunyai dua orang anak yaitu Dr. Adya Paramita Prabandari, S.H., MLI, M.H. (staf pengajar Bagian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Diponegoro) bersuamikan Kurnia Sadewa, S.H., M.H., (pegawai Kantor Imigrasi Semarang), dan Airlangga Surya Nagara, S.H., M.H. beristrikan Elisabet Ayu Puspita Adi, S.H., M.H.; serta dua orang cucu (Indrasta Alif Yudistira dan Diandra Paramita Surya Nagara).

Selain buku ini, penulis yang saat ini adalah Lektor Kepala (Pembina Tingkat I/Golongan IV A), telah menulis beberapa buku, yaitu: *Alih Teknologi Melalui Sarana Technical Assistance Agreement: Perjanjian Bantuan Teknis* (BP Universitas Diponegoro, 2005), *Aspek Hukum Kontrak dalam Technical Assistance Agreement: Perjanjian Bantuan Teknis* (BP UNDIP, 2005), *Hukum Agraria Indonesia, Buku I* (BP UNDIP, 2005), *Hukum Agraria Indonesia, Buku II* (BP UNDIP, 2006), *Pengantar Hukum Pasar Modal* (BP UNDIP, 2006), *Penyelesaian Masalah Diskriminasi terhadap Etnis Cina: Studi tentang Perkembangan Politik Hukum di Bidang Kewarganegaraan Republik Indonesia* (Penerbit Konpress, 2015), dan *Berbukum di Indonesia* (Penerbit Konpress, 2017).