

Dr. Iin Ratna Sumirat M.Hum  
Arif Rahman S.H, M.H

# DEMOKRASI DAN NEGARA HUKUM

“DALAM SISTEM PER UNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA”



**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 28 TAHUN 2014 TENTANG HAK CIPTA**

**LINGKUP HAK CIPTA**

Pasal 1:

1. Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**KETENTUAN PIDANA**

Pasal 113:

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

# **Demokrasi dan Negara Hukum**

## **Dalam Sistem Per Undang-Undangan Di Indonesia**

**Dr. Iin Ratna Sumirat M.Hum  
Arif Rahman S.H, M.H**



# **Demokrasi dan Negara Hukum dalam sistem Per Undang Undangan di Indonesia**

**Penulis:**

Dr. In Ratna Sumirat M.Hum  
Arif Rahman S.H, M.H

*All rights reserved*

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang  
Hak Penerbitan pada © Affinity Publisher  
Hakcipta isi Buku © 2025 Pada Penulis  
ISBN: 978-634-96117-5-6



**Editor:**

Muhammad Soleh, S.Ag, M.A

**Tata Letak Isi:**

Shanti Krisnawati, S.Pd

**Desain Cover:**

Laras Suprihatin, S.Pd

xii + 205 hlm: 15.5 x 23 cm  
Cetakan Pertama, Juli 2025

Penerbit:

**CV. Affinity Publisher**

No. Anggota IKAPI: 523/JBA/2025  
Vila Mas Indah, Blok A8 No. 49  
Perwira, Bekasi Utara, Kota Bekasi, Jawa Barat  
[www.penerbitaffinity.id](http://www.penerbitaffinity.id)  
[penerbitaffinity@gmail.com](mailto:penerbitaffinity@gmail.com)  
0851-7446-8559

## PRAKATA PENULIS

Segala puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Allah Swt., Tuhan Yang Maha Bijaksana, yang telah memberi kami kekuatan, kesehatan, dan kesempatan untuk menyelesaikan penulisan buku ini. Di tengah arus deras perdebatan tentang arah demokrasi dan kualitas hukum di Indonesia, kami merasa perlu menghadirkan sebuah refleksi kritis dan mendalam yang menjawab pertanyaan mendasar: *Apakah demokrasi kita sungguh-sungguh berjalan dalam kerangka negara hukum, ataukah hanya terjebak dalam prosedur formal yang kehilangan jiwa konstitusionalnya?*

Buku ini ditulis dengan semangat untuk menguji konsistensi sistem perundang-undangan Indonesia terhadap nilai-nilai dasar demokrasi dan prinsip negara hukum. Kita menyaksikan banyaknya produk hukum yang terburu-buru disahkan, minim partisipasi publik, dan sering kali mengandung cacat substansi. Dalam konteks inilah, kami melihat adanya paradoks: di satu sisi negara mengklaim menjunjung demokrasi dan supremasi hukum, namun di sisi lain praktik legislasi justru menunjukkan dominasi kekuasaan yang sering kali mengabaikan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi warga negara.

Demokrasi sejatinya tidak cukup hanya dengan pemilu lima tahunan. Ia mensyaratkan adanya sistem hukum yang rasional, adil, dan berpihak pada kepentingan publik. Namun sayangnya, sistem perundang-undangan kita belum sepenuhnya mencerminkan prinsip *checks and balances*, dan bahkan cenderung menjadi alat legitimasi politik oligarkis yang terselubung. Dalam banyak kasus, peraturan perundang-undangan justru menjadi instrumen untuk mengamankan kepentingan elit, bukan untuk menegakkan keadilan sosial.

Melalui buku ini, kami mencoba mengurai benang kusut hubungan antara demokrasi dan hukum, dengan fokus pada proses legislasi dan pembentukan undang-undang. Kami mendekatinya dari perspektif teoritis, yuridis, sekaligus empirik—dengan menelusuri dinamika politik hukum di era reformasi, serta tantangan institusional dalam menjamin bahwa setiap produk hukum benar-benar lahir dari proses demokratis dan konstitusional.

Kami menyadari bahwa buku ini bukan akhir dari sebuah pembahasan, tetapi lebih sebagai undangan bagi para pembaca untuk ikut menyelami, mengkritisi, dan memperjuangkan sistem hukum yang berpihak pada nilai-nilai keadilan, bukan sekadar kepentingan formal atau elite kekuasaan. Harapan kami, buku ini dapat menjadi sumbangsih pemikiran bagi para akademisi, mahasiswa, praktisi hukum, serta pembuat kebijakan dalam membenahi arsitektur hukum nasional yang lebih demokratis dan berintegritas.

Terakhir, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah mendukung penulisan buku ini, baik melalui diskusi, kritik, maupun dorongan moral. Semoga karya ini menjadi bagian dari gerakan intelektual dan praksis menuju Indonesia yang benar-benar menjunjung tinggi demokrasi dalam kerangka negara hukum.

**Juli 2025**

**Tim Penulis**

## PENGANTAR PENERBIT

Buku yang Anda pegang ini lahir di tengah krisis kepercayaan terhadap sistem legislasi nasional. Dalam beberapa tahun terakhir, kita menyaksikan bagaimana hukum tak lagi semata-mata menjadi cermin keadilan, melainkan sering kali berubah menjadi alat kekuasaan yang kering dari nilai dan kehilangan legitimasi moral. Demokrasi prosedural terus dijalankan, tetapi substansi demokrasi—yakni transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas—justru makin terpinggirkan dari proses pembuatan undang-undang.

Sebagai penerbit, kami tidak mencari kenyamanan dalam menerbitkan buku yang aman dan populis. Sebaliknya, kami meyakini bahwa tugas intelektual justru terletak pada keberanian untuk mempertanyakan, mengkritisi, dan mengungkap relasi kuasa yang tersembunyi di balik teks hukum dan kebijakan publik. Maka ketika naskah ini sampai ke meja redaksi, kami melihat bukan sekadar telaah akademik, melainkan *intervensi intelektual* yang sangat penting dalam wacana hukum dan demokrasi di Indonesia.

Penulis dengan tajam membedah problem struktural dalam sistem perundang-undangan, termasuk kecenderungan legislasi yang pragmatis, tertutup, dan terkadang manipulatif. Buku ini mengajak kita untuk tidak lagi memisahkan hukum dari politik, tetapi justru melihat bagaimana hukum dapat digunakan untuk memperkuat atau malah membajak demokrasi itu sendiri.

Kami menerbitkan buku ini sebagai bentuk tanggung jawab intelektual untuk mendukung karya-karya yang berpihak pada nalar kritis, etika keadilan, dan keberpihakan terhadap publik. Kami percaya, buku ini tidak hanya penting untuk dibaca, tetapi juga untuk diperdebatkan, dikritik, dan dijadikan bahan refleksi kolektif di tengah erosi prinsip negara hukum yang belakangan ini semakin nyata.

Akhir kata, kami menyampaikan apresiasi kepada tim penulis yang telah menyusun karya ini dengan ketekunan dan keberanian intelektual. Semoga buku ini menjadi pemantik diskusi yang sehat dan tajam di ruang-ruang akademik, ruang legislatif, dan ruang publik pada umumnya.

**Pimpinan Penerbit  
Muhammad Soleh, S.Ag, M.A  
Direktur Penerbit Affinity**

## DAFTAR ISI

<b>PRAKATA PENULIS</b> .....	v
<b>PENGANTAR PENERBIT</b> .....	vii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	ix
<b>BAB I: Pengertian dan Ruang Lingkup Hukum Tata Negara</b> .....	1
A.    Pengertian Hukum Tata Negara .....	1
B.    Objek Hukum Tata Negara .....	8
<b>BAB II: Teori Tentang Asal-Usul Negara dan</b> <b>Kewarganegaraan</b> .....	24
A.    Beberapa Teori tentang Negara .....	24
1.    Teori kontrak sosial .....	25
2.    Teori Ketuhanan .....	35
3.    Teori Kekuatan .....	37
4.    Teori Patriarkat dan Teori Matriarkat .....	52
5.    Teori Organik .....	52
6.    Teori Daluwarsa .....	59
7.    Teori Alamiah .....	59
8.    Teori Idealitas Negara .....	65
9.    Teori Sejarah .....	70
C.    Sifat-sifat Negara .....	71
D.    Unsur-unsur Negara .....	72
1.    Teritorial atau Wilayah Negara .....	72
2.    Penduduk .....	74
3.    Pemerintahan .....	80
E.    Lembaga-lembaga Negara .....	95
<b>BAB III: Sumber-Sumber Hukum</b> .....	96

A.	Tatanan Hukum dalam Hukum Tata Negara.....	96
B.	Konstitusi Negara .....	115
C.	Perubahan Konstitusi Negara.....	125

**BAB IV: Perkembangan Pemikiran Demokrasi dan Negara Hukum ..... 127**

A.	Negara Hukum: Rechtsstaat & Rule of Law .....	127
B.	Signifikansi dan Muatan Konstitusi.....	139

**BAB V: Kelahiran & Perkembangan Per Undang – Undang di Indonesia..... 151**

A.	Lahirnya UUD 1945 .....	151
B.	Lahirnya Konstitusi Ris 1949 .....	158
C.	Lahirnya Uuds 1950 .....	161
D.	Kembali Kepada Uud 1945.....	165
E.	Lahirnya Amandemen Uud 1945.....	170

**BAB VI: Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia..... 172**

A.	Reformasi Checks and Balances .....	172
	1. Parlemen Bikameral .....	174
	2. DPD yang Sumir.....	175
	3. Jika Terjadi Perubahan UUD.....	179
	4. Jika Terjadi <i>Impeachment</i> di Tingkat MPR .....	179
	5. Mahkamah Konstitusi.....	180
	6. Persoalan Putusan <i>Ultra-Petita</i> .....	182
B.	Sipil dan Militer dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.....	185
	1. Masyarakat Sipil dan Hubungan Sipil-Militer .....	185
	2. Akar Konsepsi Masyarakat Sipil .....	186
	3. Dwifungsi: Pembelokan Upaya Kudeta? .....	189

4. Peran Sejarah .....	192
5. Kegagalan Sipil .....	193
6. Kemanfaatan yang Nyata.....	193
7. Muatan Konstitusi.....	194
8. Posisi Militer di Era Reformasi.....	195
9. Kedudukan Panglima TNI .....	198
10. Demoralisasi yang Membuat Gamang TNI .....	199
11. TNI Diperlakukan Tidak Fair .....	200
12. Perlu Dijaga agar Tidak Kembali .....	201
<b>Biodata Penulis .....</b>	<b>203</b>
1. Dr. Iin Ratna Sumirat, M.Hum .....	203
2. Arif Rahman S.H, M.H.....	204

“Buku ini ditulis dengan semangat untuk menguji konsistensi sistem perundang-undangan Indonesia terhadap nilai-nilai dasar demokrasi dan prinsip negara hukum. Kita menyaksikan banyaknya produk hukum yang terburu-buru disahkan, minim partisipasi publik, dan sering kali mengandung cacat substansi. Dalam konteks inilah, kami melihat adanya paradoks: di satu sisi negara mengklaim menjunjung demokrasi dan supremasi hukum, namun di sisi lain praktik legislasi justru menunjukkan dominasi kekuasaan yang sering kali mengabaikan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi warga negara.”

**Dr. Iin Ratna Sumirat M.Hum**  
**Arif Rahman S.H, M.H**

# BAB I



## Pengertian dan Ruang Lingkup Hukum Tata Negara

### A. Pengertian Hukum Tata Negara

Dalam kehidupan bernegara terdapat berbagai peraturan yang memaksa masyarakat untuk tunduk dan patuh pada aturan-aturan yang berlaku. Sifat ketundukan maupun kepatuhan masyarakat terhadap peraturan adalah karena adanya kesadaran hukum, yaitu memahami makna dan tujuan hukum bagi kemaslahatan kehidupan bermasyarakat dan bernegara, atau karena rasa takut terhadap sanksi hukum yang akan menimpanya apabila melanggar peraturan yang berlaku sehingga mau tidak mau hukum harus dipatuhi. Di samping itu, ketaatan pada hukum maupun peraturan yang berlaku memaksa masyarakat untuk senantiasa menjalani hidup dan kehidupan individual maupun sosialnya selalu berada dalam kedisiplinan dan keamanan diri, karena pelanggaran atau penyimpangan terhadap hukum pada hakikatnya merupakan tata kehidupan yang tidak disiplin dan mengundang kerugian bagi perjalanan kehidupan manusia sebagai individu maupun sebagai komunitas sosial.

Secara keseluruhan, gerak langkah kehidupan manusia diatur oleh hukum. Mulai manusia berbicara, bertindak dengan gerakan anggota badan, berinteraksi dengan sesama manusia, mengadakan hubungan fungsional dan hubungan timbal balik antarmanusia, pola pemakaian al-hal yang bersifat kebendaan,

masalah kepemilikan, wewenang dan kekuasaan, jabatan, wilayah tempat tinggal manusia, dan sebagainya. Semuanya berhubungan dengan hukum atau peraturan- peraturan yang berlaku, baik yang sifatnya legal formal maupun hukum informal yang merupakan adat atau norma sosial yang telah disepakati oleh kebudayaan masyarakat tertentu.

Dengan pandangan di atas, dapat diambil suatu pemahaman bahwa hukum ada sejak manusia ada karena keberadaan manusia pun berkaitan dengan hukum tentang eksistensinya. Seorang bayi ada di dalam rahim ibunya pun terkena beban hukum yang berhubungan dengan sang ibu, sehingga pemeliharaan dan perlindungan bayi dalam rahim diatur oleh hukum, misalnya ada larangan aborsi. Secara langsung, larangan aborsi dikenakan kepada setiap manusia yang sudah terkena beban hukum, yakni orang yang berakal, balig dan usianya di atas 12 tahun. Namun, secara tidak langsung, larangan aborsi adalah hukum yang berusaha menyelamatkan jiwa sang bayi yang masih dalam kandungan. Ini adalah gambaran tentang pentingnya eksistensi hukum bagi kehidupan manusia.

Lalu, apa arti hukum yang sebenarnya? Pengertian hukum cukup beragam, bergantung pada cara pandang terhadap hukum itu sendiri. Jika hukum diartikan kekuasaan dan kekuatan, pengertian hukum adalah pelaksanaan aturan kehidupan manusia dengan kekuatan dan kekuasaan. Oleh karena itu, ada warga masyarakat yang memaknakan polisi sebagai hukum meskipun polisi adalah salah satu aparat penegak hukum. Ada pula yang mengartikan hukum adalah penjara, sehingga jika ada yang dipenjara sering dinyatakan dihukum. Padahal, makna asli dipenjara bukan dihukum, melainkan melaksanakan keputusan hukum yang ditetapkan melalui persidangan di pengadilan setelah diputuskan dan ditetapkan oleh majelis hakim yang mengadili suatu perkara pidana.

Hukum juga sering diartikan sebagai peraturan karena di dalamnya dimuat berbagai peraturan yang mengatur tatanan kehidupan manusia, otoritas jabatan tertentu, kehidupan bernegara, dan sebagainya. Seperti adanya peraturan daerah, yang memuat

hukum-hukum tertulis tentang sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan segala aspeknya.

Dengan pemahaman yang beragam tentang hukum, istilah hukum dapat diartikan sebagai peraturan yang memuat aturan-aturan bagi kehidupan manusia sebagai individu maupun masyarakat dalam kaitannya dengan kehidupan dirinya, kehidupan keluarga, kehidupan masyarakat, kehidupan lingkungan, kehidupan bernegara, kehidupan interaksi sosialnya, yang di dalamnya diatur aspek-aspek yang berhubungan dengan hak-hak dan kewajiban manusia dalam menjalani kehidupan dengan seluruh aspek yang terkait secara langsung dan tidak langsung beserta sanksi hukum yang melekat di dalamnya.

Apabila dikaitkan dengan tata negara, pengertian hukum terdiri dari dua konsep penting, yaitu konsep hukum dan konsep tata negara. Hukum adalah aturan, sedangkan tata negara artinya mengatur negara, sebagaimana kata "tata" atau menata, yang artinya mengatur. Oleh karena itu, pengertian hukum tata negara adalah sistem hukum tentang pengaturan negara. Pengaturan negara dengan hukum artinya mengatur bentuk negara, mengatur pemerintahan dan sistem penyelenggaraan suatu negara, mengatur pemisahan atau pembagian kekuasaan, hak-hak wilayah, konstitusi negara, alat-alat negara, sistem peralihan kepemimpinan dalam negara, dan sebagainya yang secara komprehensif berkaitan dengan pengaturan negara.

Dengan demikian, makna hukum tata negara lebih luas dari peraturan bernegara, karena peraturan hanya bagian dari hukum, seperti peraturan daerah merupakan bagian dari hukum tata negara, bagian dari hukum tentang penyelenggaraan pemerintahan di suatu negara. Contoh lainnya tentang sistem penyelenggaraan pemerintahan melalui sentralisasi, dekonsentralisasi, dan desentralisasi. Tiga pola tersebut merupakan bagian dari hukum tata negara yang diatur melalui peraturan tertentu.

Van Vollenhoven mengartikan hukum tata negara sebagai hukum yang mengatur bentuk negara, (kesatuan atau federal), bentuk pemerintahan (kerajaan atau republik), wewenang dan kekuasaan yang melekat pada jabatan tertentu, hierarki hukum ketatanegaraan, pembagian kekuasaan, dan tentang atasan-

bawahan pada otoritas pemerintahan yang sedang diselenggarakan oleh suatu negara dalam kaitannya dengan wewenang pusat, daerah maupun wewenang istimewa suatu pemerintahan daerah.

Dalam hukum negara dibicarakan tentang orang-orang sebagai pemegang jabatan dan kekuasaan pemerintahan serta batas-batas otoritasnya. Dikaji pula tentang warga negara dan sistem kewarga negaraan, hak asasi warga negara dan kewajiban-kewajiban yang dipikulnya.

Dalam hukum tata negara dibicarakan tentang konstitusi sebagai salah satu cabang dari hukum publik yang mengatur organisasi dan fungsi-fungsi politik suatu lembaga negara juga alat-alat perlengkapan negara.

Hukum tata negara adalah hukum yang mengatur bentuk negara (dan bentuk pemerintahan), mengkaji hierarki peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan negara, membicarakan sistem pemerintahan, pemerintahan sentralistik maupun desentralistik, peraturan pemerintah, peraturan daerah, peraturan presiden, dan kekuasaan dengan tingkatan-tingkatannya, serta wilayah dengan kedaulatan negara dan masyarakatnya.

Warga negara merupakan salah satu unsur yang penting bagi berdirinya suatu negara. Karena itu, dalam hukum tata negara perlu dibahas tentang asas-asas dan syarat-syarat kewarganegaraan serta perlindungan yang diberikan kepadanya, yang lazim disebut sebagai perlindungan terhadap hak-hak asasi. Dengan demikian, hukum tata negara tidak hanya mengatur wewenang dan kewajiban alat-alat negaranya saja. Menurut hukum tata negara, seorang warga negara pun mempunyai wewenang dan kewajiban serta perlindungan terhadap hak asasinya.

Negara diselenggarakan oleh eksistensi hukum yang berhubungan secara langsung dengan wilayah, masyarakat, pemerintahan, konstitusi, dan kedaulatan. Wilayah adalah suatu negara secara historis mengalami perjalanan peristiwa yang cukup dramatis, karena hampir semua negara, sebelum memiliki kedaulatan dengan kekuatan pemerintahan dan konstitusi yang ada, mengalami sejarah yang menyedihkan, yaitu kolonialisme. Sebagaimana Indonesia yang sebelum menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memiliki konstitusi beserta kedaulatan

yang utuh sebagai negara, pernah dijajah oleh Belanda selama kurang lebih 350 tahun, lalu dijajah oleh Jepang, dan ada yang mengatakan sampai dengan hari ini, Indonesia masih dijajah oleh paham-paham ekonomi kapitalisme.

Penjajahan Belanda maupun Jepang berkaitan dengan upaya merebut wilayah dengan semua yang ada di dalamnya, yaitu kekayaan alam yang melimpah ruah. Indonesia baru terbebas dari penjajahan setelah muncul kesadaran tentang persatuan dan kesatuan, yang substansinya adalah wilayah bersatu dalam integritas keindonesiaan, masyarakat bersatu, kekuatan disatukan, dan konstitusi disepakati sebagai perwujudan tekad persatuan dan kesatuan.

Pentingnya mempelajari sejarah ketatanegaraan Indonesia adalah agar kita semua bercermin kepada perjuangan bangsa yang tidak mudah untuk menyatukan jiwa bangsa dan negara. Oleh karena itu, jiwa bangsa dan negara yang patut diambil pelajaran dari sistem tata negara Kesatuan Republik Indonesia, adalah jiwa bangsa dan Negara yang dikonstitusionalisasikan ke dalam bentuk Undang-undang 1945, yang dalam pembukaannya menyatakan diri sebagai bangsa yang merdeka atas berkat rahmat Tuhan yang Maha Esa.

Di samping itu, jiwa bangsa dan negara dalam ketatanegaraan Indonesia terpusat pada ideologi dan falsafah hidup bernegara, yakni Pancasila yang memuat lima sila. Sila-sila dalam Pancasila berprinsip pada tekad bulat jiwa bangsa dan negara, yaitu bangsa yang bertuhan yang Maha Esa, bangsa yang berkemanusiaan dan berperadaban, persatuan, permusyawaratan dan perwakilan, serta jiwa bangsa dan negara yang berkeadilan.

Pengertian tentang hukum tata negara berada dalam domain hukum dan politik, karena menyebut hukum berarti mengedepankan konsep tentang norma, sedangkan menyebut tata negara berarti mengatur "dengan hukum sebuah negara. Istilah "negara" kadang-kadang digunakan dalam pengertian yang sangat luas. Negara terkadang dipahami sebagai masyarakat, pemerintahan, kekuasaan, dan undang-undang. Sebaliknya, tidak jarang penyebutan, teritorial, pemerintah, kekuasaan, bangsa, dan undang-undang ditempatkan pada porsi pembicaraan yang khusus

dan sempit. Sebagaimana perbedaannya antara ilmu negara, ilmu pemerintahan, ilmu perundang-undangan, dan ilmu hukum tata negara.

Setiap orang berhak mendefinisikan tentang konsep negara yang dikaitkan dengan konsep lainnya, seperti mengaitkan konsep hukum dengan konsep negara, tetapi semua perlu menempatkan kedua konsep tersebut pada wilayah kajian yang proporsional, sebab sejak menjadi bagian dari disiplin ilmu-ilmu sosial, hukum dan negara berada pada cabang disiplin ilmu sosial yang berbeda, tetapi dapat disatupadukan. Oleh sebab itu, muncul cabang ilmu hukum tata negara.

Dengan pemahaman tersebut, pengertian hukum tata negara adalah seluruh peraturan perundang-undangan yang bersifat legal formal maupun nonformal yang mengatur penyelenggaraan negara kaitannya dengan bentuk negara, asas-asas hukum negara, sistem pemerintahan, kekuasaan pemerintah, pembagian kekuasaan, peralihan kepemimpinan suatu negara, pemilihan umum, prinsip-prinsip demokrasi, ideologi negara, hak dan kewajiban pemerintah dan masyarakat, serta semua hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara lainnya.

Menurut Hans Kelsen (2006:261), perbincangan mengenai konsep negara, meskipun tidak dikaitkan dengan hukum, tetap berbicara tentang hukum-hukum suatu negara, dan negara itu sendiri adalah norma yang merupakan bagian dari hukum. Oleh sebab itu, keadaannya tampak lebih sederhana jika negara dibahas dari teori ilmu hukum murni. Karena itu, negara hanya dipandang sebagai fenomena hukum, sebagai badan hukum, yakni sebagai korporasi. Dengan demikian, hakikat negara terlebih dahulu didefinisikan dalam konsep korporasi. Yang dalam setiap korporasi terdapat persamaan dan perbedaan substansial dan menajerial. Negara adalah korporasi yang luas dan memiliki karakteristik yang khas, terutama dalam peran serta normatif yang membentuk suatu negara. Kemudian, akan dipahami bahwa negara adalah komunitas yang diciptakan oleh suatu tatanan hukum nasional (sebagai lawan dari tatanan hukum internasional). Negara sebagai badan hukum adalah suatu personifikasi dari komunitas ini atau personifikasi dari tatanan hukum nasional yang

membentuk komunitas ini. Oleh sebab itu, dari sudut pandang hukum, persoalan negara tampak sebagai persoalan tatanan hukum nasional.

Negara, jika dipandang sebagai tatanan hukum, memiliki legalitas normatif yang membentuk suatu kekuasaan politik tersangkut dengan semua unsur ketatanegaraan, misalnya unsur hukum positif, unsur penegak hukum, unsur warga negara, unsur wilayah, unsur kedaulatan rakyat, pergantian kepemimpinan atau pemerintahan. suatu negara, dan sebagainya yang menempatkan negara sebagai kerangka acuan kehidupan manusia di dalamnya.

Hukum-hukum yang terdapat dalam suatu negara berasal dari hukum tentang negara, artinya tidak ada hukum jika tidak lebih dahulu dibentuk sebuah negara. Hukum itu sendiri secara sengaja diciptakan demi kelangsungan hidup negara karena negara bukan hakikat dirinya sendiri, melainkan memenuhi semua unsur dan konsep yang menguatkan kedudukannya. Hukum ketatanegaraan secara tradisional, adalah kedaulatan absolut suatu negara. Kedaulatan tidak semata-mata dilahirkan oleh konstitusi suatu negara, tetapi diakui oleh bangsa dan negara-negara lainnya di dunia karena hukum ketatanegaraan secara politis dan normatif berfungsi menjembatani hubungan interaktif antarnegara, sekaligus mengatur hubungan diplomatik negara. Hal itu berarti makna tradisional suatu negara senantiasa dihubungkan dengan keberadaan negara-negara lainnya di dunia.

Mau tidak mau, suatu eksistensi negara yang dideskripsikan normatif sebagai tatanan hukum yang sesungguhnya dari keberlangsungan suatu negara, akan bersinggungan dengan falsafah suatu negara. Misalnya ideologi negara, konstitusi negara dan kekuasaan yang memiliki wewenang mengelola negara, pembatasan, pemisahan, dan pembagian kekuasaan, periodisasi kekuasaan, rezim-rezim penguasa negara, partai politik, administrasi pemerintahan, dan asas- asas ketatanegaraan. Dengan demikian, negara dibentuk bukan tanpa syarat, melainkan sarat dengan persyaratan yang sifatnya normatif, sosiologi, dan politis.

## **B. Objek Hukum Tata Negara**

Negara adalah organisasi wilayah suatu negara atau teritorial suatu bangsa yang berdaulat. Ketika dikatakan Indonesia, itulah negara dengan organisasi wilayah sepenuhnya dan seluruhnya yang merupakan bagian integral dari Indonesia.

Sesungguhnya makna negara bukan sebatas teritorial suatu bangsa yang memiliki kedaulatan penuh karena wilayah hanya bagian kecil dari negara. Bagian terbesar dan paling substansial dari negara adalah tentang kesatuan dari otoritas politik. Negara adalah institusi dasar dari kekuasaan politik. Oleh karena itu, negara merupakan hukum, wilayah, kekuasaan, konstitusi, masyarakat, dan tujuan. Negara bukan sesuatu yang konkret, melainkan konsep abstrak tentang sikap politik dan kekuasaan yang terkandung di dalamnya. Dengan demikian, yang konkret dari negara adalah wilayah kekuasaan, pemerintahan, hukum dan atau konstitusi, masyarakat, dan tujuan negara.

Dengan pemahaman di atas, yang disebut dengan negara adalah organisasi yang ada dalam suatu wilayah yang dengan kekuasaan konstitusionalnya dapat mengatur kehidupan masyarakat secara berdaulat untuk mencapai tujuan bersama. Di dalam negara terdapat batas-batas kekuasaan, peraturan hubungan antarmasyarakat serta tata cara memperoleh tujuan kehidupan bersama dalam suatu negara.

Tatanan hukum yang terdapat dalam suatu negara menduduki porsi yang sangat kuat meskipun negara dibentuk oleh latar belakang sejarah, pergulatan sosiologis dan politis, serta pergerakan kerakyatannya masing-masing dalam suatu wilayah negara. Tatanan hukum suatu negara merupakan ukuran normatif yang mendasar bagi keberadaan suatu negara. Hal tersebut karena tanpa tatanan hukum yang jelas, negara yang ada tidak diakui sebagai keberadaan negara.

Tatanan negara dan tatanan hukum suatu negara menyatu dalam menguatkan terbentuknya sistem negara sehingga sistem negara akan diperkuat pula oleh subsistem lainnya yang memiliki kelahiran yang sama secara sosiologis dan politis, misalnya sistem pemerintahan negara. Keberadaan tatanan negara dan tatanan hukum suatu negara tidak dapat berdiri sendiri jika negara dilihat

sebagai suatu norma. Akan tetapi, tatanan negara dan tatanan hukum dapat berdiri sendiri, sebagaimana hukum dan negara, dalam konteks kajian disiplin ilmu yang berbeda. Hans Kelsen mengatakan bahwa negara sebagai komunitas dalam hubungannya dengan hukum bukanlah suatu realitas alami, atau suatu realitas sosial yang serupa dengan dengan realitas alami, seperti manusia dalam hubungannya dengan hukum. Jika ada suatu konsep realitas sosial yang berhubungan dengan fenomena yang disebut "negara" dan sebab itu suatu konsep sosiologis yang dibedakan dari konsep hukum mengenai negara, prioritas jatuh pada konsep hukum, bukan pada konsep sosiologis. Pandangan Hans Kelsen tersebut menjelaskan hukum dan yang berdiri sendiri-sendiri. Negara adalah negara, hukum adalah hukum. Akan tetapi, sifat independensi hukum dan negara tidak abadi atau tidak absolut ketika negara dan hukum saling berhubungan atau dihubungkan secara teoretis dan praktis, sebagaimana negara dalam konteks teori ketatanegaraan yang di dalamnya dianut pelbagai paham hukum tentang berdirinya suatu negara. Ada alasan-alasan filosofis yang menggali muatan hukum dalam negara, baik dilihat sebagai hukum alamiah kemanusiaan. Seperti keberadaan negara dipandang secara maupun hukum deterministik sebagai takdir yang seharusnya ada dan senyatanya sudah ada, di dalamnya tersimpan pandangan substantif bahwa tanpa ada yang mengharuskan lahir suatu negara, secara alamiah, negara akan ada karena manusia sudah ada sebelum negara ada, sehingga manusia sendiri menghendaki ketenangan dalam menjalani kehidupannya. Sebaliknya, negara sudah diadakan oleh alam untuk tempat tinggal dari kelahiran manusia.

Dengan pandangan di atas, pemahaman tentang eksistensi negara dan eksistensi manusia, sama dengan pandangan bahwa komunitas sosial berarti kesatuan dari beragam individu tindakan dari sejumlah individu yang menjadi latar belakang dibutuhkan norma-norma bernegara. Inilah yang menegaskan bahwa negara bukan semata-mata realitas hukum, melainkan juga suatu realitas sosial. Realitas hukum menghendaki keberadaan realitas sosial yang diakui oleh hukum, sedangkan realitas hukum sebagai

realitas yang ingin ditaati oleh realitas sosial. Jadi, keduanya membutuhkan sinkronisasi.

Negara juga dapat dipandang sebagai wujud yang sesungguhnya dibentuk oleh suatu interaksi sosial dan politik, yang kemudian menyeragamkan kebutuhan akan kebudayaan. Kebudayaan yang dimaksudkan adalah cara kerja dan cara berpikir manusia yang ditujukan pada upaya melindungi hasrat dan kemauan mendasar dari kehidupan dan penghidupan manusia. Interaksi manusia dipandang sebagai cikal bakal lahirnya negara meskipun awalnya tidak ada hubungan interaksi di antara manusia sebagai individu dengan tatanan hukum yang terdapat dalam suatu negara. Hal ini karena manusia mengalami tahapan-tahapan intelektual dalam upaya mempertahankan kehidupannya. Akan tetapi, karena perkembangan intelektualitas manusia yang tidak terbatas, dinamis dan berkembang menuju penghidupannya yang lebih sempurna, eksistensi negara bersamaan dengan perkembangan intelektual manusia dan dapat dipandang sebagai bagian dari peradaban manusia yang menuju kepada kesempurnaan.

Perkembangan selanjutnya dari kesadaran manusia dalam bernegara adalah adanya realitas perbedaan manusia, sebagaimana realitas absolut adanya diferensiasi kultural, suku, ras, etnis, agama, dan sebagainya yang secara deterministik perlu dialihkan ke suatu sistem yang mempersatukan pluralisme tersebut. Kenyataan tersebut merupakan bagian yang menghendaki terbentuknya hukum dalam suatu negara. Oleh sebab itu, negara dapat dikatakan sebagai pelayan setia bagi keberadaan manusia yang posisinya sangat menentukan dalam penguatan struktur dan infrastruktur suatu negara. Paham ini yang melahirkan pandangan bahwa manusia hidup untuk negara, dan negara ada untuk manusia. Hanya, keberadaan negara lebih luas dalam melayani manusia, sebab sampai dengan kematian manusia, negara masih memberikan pelayanan.

Pergumulan dan persebaran manusia di muka bumi tidak ada garis yang membatasinya, sehingga konon, semua negara pernah mengalami masa-masa terjajah atau sebaliknya masa-masa menjadi penjajah. Hal itu mungkin disebabkan oleh batasan negara

yang belum memiliki kekuatan normatif serta kedaulatan rakyat dan negara yang belum diakui oleh negara-negara lain yang sudah absolut eksistensi dan batasan wilayahnya. Dengan realitas tersebut, hukum dalam suatu negara menetapkan batas wilayah suatu negara dan batas itu diproklamasikan sebagai eksistensi mutlak yang didaulat oleh rakyat dan diakui oleh negara-negara lain di dunia. Jika pengakuan terhadap batas wilayah itu tidak absolut secara normatif, "biasanya" akan muncul pemberontakan masyarakat terhadap rezim suatu negara dan ketidakpuasan terhadap sistem ketatanegaraan yang berlaku. Contoh konkret, Timor Timur adalah bagian dari wilayah Negara Republik Indonesia. Bertahun-tahun Indonesia membangun wilayah itu, tetapi bertahun-tahun juga TNI menghadapi pemberontak. Akhirnya, Timor Timur lepas dan kini menjadi Timor Leste yang bukan merupakan bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Meskipun setiap negara memiliki batas wilayah masing-masing, tidak menghalangi terjalinnya hubungan erat antarmanusia di setiap negara yang ada. Intensitas interaksi sosial antarnegara pada kenyataan dibungkus oleh hukum ketatanegaraan, terutama apabila berkaitan secara langsung dengan sistem bernegara dan sistem hubungan antarnegara. Negara membuat perjanjian-perjanjian tertulis guna membangun eratnya hubungan diplomatik antarnegara. Oleh sebab itu, interaksi manusia secara sosiologis memperkuat terbentuknya hukum ketatanegaraan.

Hubungan timbal balik antarnegara pada dasarnya merupakan bagian dari sistem hukum yang mempertegas adanya kekuatan hukum ketatanegaraan, sebagaimana adanya kekuatan kedaulatan suatu negara. Dari setiap hubungan terdapat media untuk menciptakan implikasi normatif yang lain, yang menjadi sintesis bagi berbagai upaya penguatan suatu negara. Indonesia, misalnya membangun hubungan diplomatik dengan Jepang dan dari hubungan itu, Indonesia memperoleh keuntungan. Demikian juga sebaliknya. Jepang dapat menjual produksi otomotifnya di Indonesia dan Indonesia memperoleh masukan devisa negara dari keuntungan penjualannya. Bahkan, pengiriman Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri merupakan bagian dari ketatanegaraan,

karena tanpa dimulai dengan adanya hubungan diplomatik, pengiriman TKI akan menghadapi kesulitan.

Hubungan antarnegara pun berkaitan dengan ideologi negara. Ideologi merupakan pandangan hidup dan sumber nilai dalam bernegara. Bahkan, ideologi dipandang sebagai sumber dari segala sumber hukum suatu negara, sehingga keberadaan ideologi negara sama dengan eksistensi negara itu sendiri. Ideologi negara bukan semata untuk kepentingan kolektif negara. Lebih jauh dari itu, ideologi digunakan untuk menyembunyikan konflik kepentingan ketatanegaraan. Sebagaimana Indonesia, sebagai negara yang berideologi Pancasila, ideologi lain dalam bernegara akan melahirkan konflik. Darul Islam Indonesia, Jamaah Islamiyah, Negara Islam Indonesia, dan semacamnya merupakan ancaman bagi ideologi negara, yang secara substansial merupakan ancaman bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara mengantisipasi dengan hukum tata negara dan hukum lainnya, yang meniadakan semua bentuk pemberontakan, terorisme, dan upaya-upaya mengganti ideologi negara.

Pandangan bahwa di setiap negara terdapat ideologi, adalah sejenis paham yang memandang negara sebagai organisme doktriner. Tanpa doktrin yang ideologis dalam kehidupan ketatanegaraan, negara akan dihantui oleh perpecahan, konflik, dan tindakan-tindakan yang dipahami dan dikategorikan sebagai terorisme.

Dengan adanya ideologi negara sebagai doktrin sosial dan politik, negara memiliki kekuatan mendominasi kehidupan masyarakat dan seluruh elemen lainnya dalam bernegara. Negara didefinisikan sebagai satu bentuk hubungan antara satu pihak yang memerintah dan mengatur dan pihak lain yang mematuhi perintah dan diatur. Negara mengatur dan memaksa warga negaranya untuk tunduk dan patuh pada konstitusi dan peraturan perundangan yang berlaku.

Dominasi negara pada kehidupan manusia sebagai warga negara, adalah karena secara normatif, makna negara adalah kekuatan dan kekuasaan. Oleh sebab itu, yang membawa keadaan kehidupan sosial suatu warga negara adalah doktrin ketatanegaraan yang dibungkus dengan kehidupan politik

ketatanegaraan. Negara tanpa ideologi adalah negara yang tidak memiliki "kiblat" politik yang jelas. Oleh sebab itu, para pejuang bangsa Indonesia sesegera mungkin, sebelum diproklamasikan kemerdekaan, merumuskan ideologi negara yang dapat merangkul semua warga negara yang majemuk dalam segala aspek kehidupan sosial dan kulturalnya.

Identitas negara dan tatanan hukum dalam suatu negara dapat dilihat sebagai sebuah masyarakat yang diorganisasikan "secara politik". Karena masyarakat sebagai satu kesatuan dibentuk oleh organisasi, negara dipandang sebagai "organisasi politik". Organisasi adalah sebuah tatanan. Letak tatanan politik suatu negara berada pada sifat memaksa dan mengatur seluruh warga negara. Negara adalah organisasi politik karena merupakan tatanan yang mengatur penggunaan paksaan dan negara memonopoli penggunaan paksaan. Monopoli penggunaan paksaan merupakan salah satu karakter terpenting dari hukum. Negara adalah suatu masyarakat yang diorganisasikan secara politik karena negara ini merupakan sebuah komunitas yang dibentuk oleh suatu tatanan yang bersifat memaksa, dan tatanan pemaksa ini adalah hukum. (Hans Kelsen, 2006:273)

Negara memiliki kekuasaan, dan atas nama hukum dapat memaksa semua warga negara untuk mematuhi hukum. Kekuatan dari kekuasaan negara dilegalisasi oleh percaturan politik yang diperankan oleh organisasi politik yang diakui oleh hukum suatu negara. Oleh karena itu, kekuasaan negara "identik" dengan kekuasaan partai politik yang memegang kendali negara. Melalui pemilihan umum, partai politik memasarkan visi dan misinya bagi kemajuan negara ke depan. Dagangan yang dijual partai politik yang paling laris dibeli masyarakat adalah yang dipandang akan menjawab aspirasi para pembeli, yang jika memegang kekuasaan, kesejahteraan rakyat segera bangkit menuju harapan yang lebih baik.

Sebagai pemegang dan pengendali hukum, negara memenuhi target efektivitas hukum. Dengan demikian, negara yang kuat adalah negara hukum, yakni negara yang semua tindakannya didasarkan pada hukum. Meskipun sesungguhnya

hukum itu dibuat oleh negara. Jadi, negara membentuk hukum, dan hukum membentuk kehidupan manusia dalam bernegara.

Dengan kekuatan hukum yang disebut dengan konstitusi, negara memberikan kekuasaan kepada lembaga yang mewakili masyarakat untuk membentuk dan menetapkan hukum sehingga setiap hukum dalam negara memiliki kekuatan yang memaksa kepada rakyat suatu negara. Padahal, jika dilihat dari sisi lain, pembentuk hukum tidak dapat bergerak apabila tidak diberi amanah oleh rakyat yang memegang kedaulatan negara, tetapi begitulah takdirnya, sehingga negara dibentuk oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat. Jika ada yang menderita karena negara, substansinya, penderitaan itu disebabkan oleh rakyat yang kurang berhati-hati menitipkan amanahnya kepada penyelenggaraan negara. Semua itu berawal dari cara rakyat membeli barang dagangan partai politik.

Rakyat merupakan salah satu penyebab terbentuknya negara, sehingga penguasa negara bertindak atas nama rakyat. Hukum bernegara pun diproklamasikan dengan dan atas nama rakyat. Oleh karena itu, peran rakyat dalam suatu negara menempati kedudukan yang amat penting bagi kelangsungan sebuah negara.

Pemerintahan yang terdapat dalam suatu negara adalah hasil dari hubungan politis antarindividu sebagai warga negara. Sebenarnya, semua warga negara memiliki hak yang sama untuk menjadi pemegang amanah rakyat, tetapi negara telah membatasi hak-hak individu dengan norma hukum tertentu. Naifnya lagi, norma hukum itu pun diusulkan oleh rakyat.

Rakyat menghendaki agar negara menumbuhkan sikap kepedulian yang tinggi pada nasib kehidupannya. Untuk itu, dibuat undang-undang mengenai kewajiban negara bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Artinya, hubungan negara dengan rakyat telah diciptakan melalui perencanaan yang matang. Hubungan semacam itu tercipta berdasarkan sebuah tatanan yang memberi wewenang kepada yang satu untuk memerintah dan mewajibkan yang lain untuk mematuhi. Negara berkuasa dengan tangan rakyat, tetapi

tidak semua rakyat diberi kekuasaan oleh negara. Karena jumlah orang yang diberi kekuasaan normatif oleh negara sangat sedikit, seleksi untuk menjadi penguasa dalam suatu negara sangat ketat. Hal ini bertujuan agar seorang penguasa yang justru akan me-nyengsarakan tidak dipilih para pemilihnya sendiri, yang tidak lain adalah rakyat.

Kekuasaan sosial pada dasarnya berkaitan dengan kewajiban sosial, dan kewajiban sosial mensyaratkan keberadaan tatanan sosial atau organisasi sosial. Hans Kelsen (2006:273) berpendapat bahwa kekuasaan sosial hanya dimungkinkan dalam organisasi sosial. Ini diketahui, terutama bila kekuasaan tidak terletak pada satu orang individu saja, tetapi - seperti yang biasanya terjadi dalam kehidupan sosial pada sekelompok individu. Kekuasaan sosial selalu berupa kekuasaan yang diorganisasikan. Kekuasaan negara adalah kekuasaan yang diorganisasikan oleh hukum positif, yakni kekuasaan hukum, yaitu, efektivitas dari hukum positif. Pandangan ini menjelaskan bahwa kekuatan dari kekuasaan dan negara adalah perpaduan dari kekuatan sosial yang dibentuk oleh kekuatan normatif. Misalnya seorang presiden yang diusung oleh organisasi partai politik, sedangkan partai politik pun dipilih oleh rakyat sehingga sama dengan rakyat memilih calon presiden. Dengan demikian, kedudukan calon presiden terpilih dan fraksi-fraksi partai politik yang menjabat legislator merupakan perwujudan dari kehendak rakyat sebagai pemegang hak pilih yang dilindungi oleh hukum suatu negara.

Dengan pandangan tersebut, dapat diambil suatu pemahaman substansial tentang kekuasaan negara sebagai satu kesatuan suara rakyat yang penuh dengan kedaulatan dan sarat dengan norma. Hubungan antara kekuasaan negara dan rakyat ibarat jasad manusia yang setubuh, yang saling membantu dan menopang satu sama lainnya. Idealnya, kekuasaan negara itu merupakan kekuatan tubuh manusia dengan seluruh bagian organiknya karena tangan negara adalah tangan rakyat, dan tangan rakyat merupakan tangan negara. Akan tetapi, pada kenyataan normatifnya tidak demikian karena negara dengan atas nama rakyat dapat bertindak melebihi kekuatan rakyat.

Pandangan-pandangan tentang negara di atas dilihat dalam berbagai perspektif, terutama secara sosiologis dan politis. Oleh sebab itu, definisi tentang hukum tata negara mengandung makna filosofis yang amat mendalam. Di antaranya adalah didasarkan pada sejarah dilahirkan atau dibentuknya suatu negara menurut perjalanan sejarah ketatanegaraannya masing-masing. Sebagaimana Negara Indonesia yang secara resmi diproklamasikan sebagai negara yang merdeka dan berdaulat pada tanggal 17 Agustus 1945, sedangkan Indonesia sebagai negara hukum atau negara konstitusionalistik diwujudkan ke dalam bentuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945.

Dari definisi negara di atas, ruang lingkup hukum tata negara adalah sebagai berikut:

1. Wilayah suatu negara;
2. Sistem penyelenggaraan pemerintahan suatu negara;
3. Konstitusi dan peraturan perundang-undangan suatu negara;
4. Sistem pembagian atau pemisahan kekuasaan;
5. Tugas dan fungsi kekuasaan dan mekanisme peralihan kekuasaan yang ada dalam suatu negara;
6. Lembaga-lembaga negara beserta kekuasaan dan batasan-batasannya;
7. Prinsip-prinsip bernegara kaitannya dengan bentuk negara;
8. Kedudukan masyarakat dalam negara;
9. Demokrasi dan penerapannya dalam sistem penyelenggaraan negara;
10. Asas hukum tata negara; dan
11. Sejarah ketatanegaraan Indonesia.

Sebelum membahas secara panjang lebar mengenai ruang lingkup hukum tata negara, penting untuk dikemukakan kembali definisi tentang negara. Beberapa tokoh, sebagaimana dikemukakan oleh Abdul Rozak (2000:48), misalnya Roger H. Soltau, mengatakan bahwa negara adalah agency atau alat sebagai authority yang mengatur dan mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat. Jadi, kepentingan masyarakat

adalah kepentingan negara, kepentingan negara mutlak merupakan kepentingan masyarakat.

Harold J. Laski mendefinisikan negara sebagai pola integrasi masyarakat yang memiliki otoritas yang bersifat memaksa dan mengikat atas dasar kepentingan masyarakat yang melebihi kepentingan kelompok atau kepentingan individu.

Robert M. Maclver mengatakan bahwa negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban kehidupan masyarakat dalam suatu wilayah yang didasarkan pada sistem hukum yang bersifat memaksa yang dilaksanakan oleh pemerintahan yang memiliki kekuasaan yang sah.

Max Weber mendefinisikan negara sebagai suatu kekuasaan dan kekuatan masyarakat yang monopolistik dalam menerapkan kekuasaannya secara fisik atas dasar legalitas kekuasaannya dalam suatu wilayah tertentu.

Dari definisi-definisi di atas, terdapat beberapa unsur penting yang menjadi bagian dari ruang lingkup negara, yaitu wilayah suatu negara, hukum dan perundang-undangan, pemerintahan yang sah, penyelenggaraan pemerintahan, kekuasaan yang memaksa, masyarakat sebagai atas nama negara, dan tujuan negara.

Dengan demikian, hukum tata negara adalah peraturan-peraturan yang memaksa dan mengikat masyarakat untuk mengikuti, taat, tunduk dan patuh kepada cita-cita dan tujuan negara penyelenggara negara yang diberi kekuasaan secara sah oleh masyarakat dan oleh undang-undang yang berlaku.

Dengan mempelajari hukum tata negara akan dijumpai kekuasaan monopolistik negara dalam mengatur kehidupan masyarakat yang bertempat tinggal di wilayah suatu negara bersangkutan. Di samping itu, penerapan kekuasaan monopolistik dilaksanakan atas dasar dan atas nama masyarakat yang memegang kedaulatan negara.

Yang dimaksud dengan sifat memaksa adalah suatu upaya yang memaksa masyarakat untuk patuh pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu negara dengan menetapkan sanksi hukum bagi masyarakat yang melanggarnya. Di samping itu, negara menyiapkan alat-alat yang memaksa secara fisik dan

dibenarkan secara yuridis, misalnya adanya polisi dan tentara serta perangkat hukum lainnya.

Negara memiliki sifat monopolistik, artinya dengan mengacu pada tujuan konstitusional suatu negara, dapat menetapkan sistem penyelenggaraan negara demi kepentingan bersama dan menetapkan larangan bagi aktivitas masyarakat yang keluar dari tujuan bersama yang telah ditetapkan oleh negara. Misalnya, kekayaan alam yang melimpah ruah hanya boleh dimonopoli oleh negara dalam melakukan eksploitasinya demi kepentingan masyarakat secara mendasar. Jadi, lautan, pulau-pulau yang terdapat di wilayah negara Indonesia hanya dibenarkan dieksploitasi oleh negara demi kemaslahatan masyarakat, tidak boleh dieksploitasi untuk kepentingan kelompok atau individu.

Seluruh pemberdayaan yang dilakukan oleh negara harus diarahkan pada upaya pemberdayaan masyarakat. Peraturan perundang-undangan yang berlaku dan diberlakukan oleh negara secara substansial diarahkan untuk kepentingan masyarakat dalam mencapai tujuan bersama dalam bernegara. Misalnya, undang-undang tentang otonomi daerah. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 yang di dalamnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah, tentang hak-hak desentralisasi atau otonomi daerah, tujuannya bukan menjadikan daerah bebas lenggarkan pemerintahannya sendiri-sendiri tanpa ada jalur orientasi integratif negara kesatuan, sehingga daerah seolah-olah menjadi kerajaan yang terpisah dari pemerintahan pusat, melainkan pemerintahan daerah dipandang memiliki pengetahuan yang lebih akurat tentang daerahnya masing-masing, tetapi dalam penyelenggaraan daerahnya itu tidak boleh terlepas dari kepentingan. Oleh karena itu, setiap Peraturan Daerah yang berkaitan dengan umum sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri kemudian oleh Gubernur dengan paradigma kepentingan umum dan kepentingan NKRI.

Ilustrasi di atas menunjukkan bahwa tujuan negara, meskipun telah ada undang-undang tentang otonomi daerah, harus tetap mengacu pada konstitusi atau dasar negara. Dalam UUD 1945 dikatakan bahwa tujuan negara adalah sebagai berikut:

1. Untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia;
2. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
3. Memajukan kesejahteraan umum;
4. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
5. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial dengan berdasarkan kepada Pancasila.

Hukum yang pertama ada dan diberlakukan di Indonesia adalah hukum yang bertujuan membentuk pemerintahan negara. Apabila negara ini tidak dibentuk, tentu akan sulit merumuskan tujuan bernegara. Oleh karena itu, dalam Undang-Undang Dasar 1945 BAB I BENTUK DAN KEDAULATAN Pasal 1 disebutkan sebagai berikut:

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk republik.
- (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.
- (3) Negara Indonesia adalah Negara hukum.

Tiga ayat dalam Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945 di atas menetapkan empat hal yang amat penting dalam perbincangan hukum tata negara, yaitu:

1. Negara kesatuan;
2. Pemerintahan yang berbentuk republik;
3. Kedaulatan rakyat; dan
4. Negara hukum.

Sebagaimana telah diuraikan di muka bahwa dalam Pembukaan UUD 1945 tersirat suatu makna bahwa Negara Republik Indonesia yang berdiri pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah negara yang berdasar atas hukum (Rechtsstaat) dalam arti negara pengurus (Verzorgingsstaat). Hal ini disebutkan dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea ke-4 sebagai berikut:

"... untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban

dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial..."

Dengan diembannya tugas negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum tersebut, pembentukan berbagai peraturan di Negara Republik Indonesia menjadi sangat penting. Hal ini karena campur tangan negara dalam mengurus kesejahteraan rakyat dalam bidang hukum, sosial, politik, ekonomi, budaya, lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan yang diselenggarakan dengan pembentukan peraturan-peraturan negara tak mungkin lagi dihindarkan. Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan berturut-turut dengan Perubahan Pertama, yang ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999, Perubahan Kedua yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000, Perubahan Ketiga yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001, dan Perubahan Keempat yang ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002, telah membawa dampak yang besar terhadap perubahan sistem hukum dan perundang-undangan yang berhubungan erat dengan masalah kenegaraan.

Perubahan sistem hukum dan perundang-undangan tersebut diakibatkan pula adanya perubahan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah yang telah digantikan dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir digantikan pula oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mulai berlaku tanggal 15 Oktober 2004. (Maria Farida Indrati S., 2007:1)

Dari penjelasan yang dikemukakan oleh Maria Farida dapat diambil pemahaman bahwa unsur-unsur penting dalam pembentukan negara kesatuan dan dalam perjalanan sejarah hukum tata negara di Indonesia, adalah adanya dinamika politik yang terjadi di masyarakat terhadap pelaksanaan penyelenggaraan negara serta dampaknya terhadap kehidupan masyarakat sendiri. Dengan demikian, di era reformasi, amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahan terhadap Undang-Undang Pemerintah Daerah menjadi bagian penting dalam rangka mencapai tujuan negara sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945.

Perubahan demi perubahan atau revisi dapat ditafsirkan sebagai indikasi dari adanya hasrat, cita-cita, dan idealisme

masyarakat beserta penyelenggara negara dan para wakil rakyat yang ingin membangun negara ini menuju arah yang lebih baik. Kita semua mengharapkan kesejahteraan bagi masyarakat, kecerdasan bangsa, perdamaian abadi, dan keadilan sosial benar-benar dinikmati dalam kehidupan sehari-hari.

Objek yang dibahas dalam hukum tata negara sebagaimana telah diuraikan, adalah berkaitan dengan hukum sebagai peraturan, hukum sebagai undang-undang, hukum sebagai norma sosial, hukum sebagai konstitusi negara, hukum sebagai alat, dan hukum sebagai cita-cita dan tujuan negara.

Berpijak dari pengertian "tata" artinya aturan, "menata" artinya mengatur maka objek hukum tata negara juga tentang keseluruhan peraturan yang mengatur kehidupan negara. Pembahasan tentang sumber dari segala sumber hukum dalam bernegara, membahas Undang-Undang Dasar 1945 berikut amandemennya, membahas sistem penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah, paradigma sentralisasi, dekonsentrasi, dan desentralisasi, pembagian kekuasaan, peraturan daerah, pemilihan umum, asas-asas tata hukum di Indonesia, dan sebagainya.

Berbicara tentang negara tidak dapat terlepas dari objek kajian yang berhubungan secara langsung dengan hal-hal berikut:

1. bentuk negara;
2. bentuk pemerintahan;
3. warga negara;
4. undang-undang kewarganegaraan;
5. hak-hak dan kewajiban warga negara;
6. sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah;
7. peraturan daerah;
8. kewenangan kepala daerah.

Pembahasan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan berkaitan secara langsung dengan objek hukum tata negara lainnya yang mengkaji hal-hal berikut:

1. pemilihan umum;
2. macam-macam sistem Pemilu di Indonesia;
3. kedudukan presiden dan wakil presiden;
4. kedudukan kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota;
5. kedudukan DPR RI/DPRD;

6. sistem penyelenggaraan pemerintahan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; 7. fungsi dan wewenang Majelis Permusyawaratan Daerah.

Masih banyak objek kajian hukum tata negara, yang akan dibahas dalam bab berikutnya secara lebih mendalam. Khusus dalam pembahasan hukum tata negara secara sistematis akan menguraikan hukum menurut hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan pemerintah;
4. Peraturan presiden;
5. Peraturan daerah.

Peraturan Daerah meliputi:

1. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi bersama Gubernur;
2. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota bersama Bupati/ Walikota;
3. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan peraturan desa/peraturan yang setingkat diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
4. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sesuai dengan sistem konstitusional, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 adalah bentuk peraturan perundangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan yang ada di bawahnya. Sesuai pula dengan prinsip

negara hukum maka setiap peraturan perundangan harus bersumber dan berdasar dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatannya.

Ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalam pasal-pasal Undang Undang Dasar adalah ketentuan-ketentuan yang tertinggi tingkatannya, yang pelaksanaannya dilakukan dengan Ketetapan MPR, Undang-Undang atau Keputusan Presiden. Adapun ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan undang-undang. Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden.

Perkembangan ilmu hukum tata negara mengikuti perjalanan sejarah negara. Oleh karena itu, secara historis, eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan hasil dari perjuangan para pendiri negara yang telah menebusnya dengan jiwa dan raga. Segenap sumbangan filosofis untuk mendirikan negara kesatuan dengan falsafah ideologi dan dasar negara dimulai sejak wilayah-wilayah di tanah air Indonesia dikuasai oleh berbagai kekuasaan lokal yang berbentuk kerajaan. Lalu, dilanjutkan dengan bercokolnya kolonialisme Belanda dan Jepang. Setelah itu, rezim Orde Lama memiliki paradigma negara kesatuan yang perannya kemudian digantikan oleh rezim Orde Baru. Ketika rezim Orde Baru berakhir, sejarah negara ini dilanjutkan sampai sekarang oleh rezim Orde Reformasi. Perjalanan sejarah menegakkan negara kesatuan terus berlanjut. Beberapa pasal dalam dasar negara pun telah diamandemen. Hak-hak masyarakat dalam berdemokrasi semakin terbuka lebar, bahkan Negara-negara Barat memuji Indonesia sebagai negara yang paling demokratis untuk saat ini.

Upaya keras membangun sekaligus menata Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tidak jarang harus diwarnai oleh bersitegangnya para anggota legislatif, menuai protes dan unjuk rasa berbagai elemen di masyarakat. Akan tetapi, semua itu adalah keharusan dari sejarah memperjuangkan nilai-nilai bernegara yang tetap mempertahankan konsistensinya terhadap falsafah Pancasila.

# BAB II



## Teori Tentang Asal-Usul Negara dan Kewarganegaraan

### A. Beberapa Teori tentang Negara

Tidak seorang pun mengetahui dengan pasti kapan asal mula negara itu ada dan dilahirkan? Seperti tebak-tebakan, "Mana yang pertama ada, telur atau ayam?" Jawabannya akan berputar-putar. Tentu, telur dulu karena ayam berasal dari telur. Ya, tetapi telur itu berasal dari ayam. Jadi, ayam dulu yang pertama ada. Tidak mungkin tiba-tiba ada telur, siapa yang bertelur kalau bukan ayam? Hal demikian pun terjadi dalam diskusi tentang negara. Kapan negara ada di dunia ini? Siapa yang pertama membentuk negara? Apakah manusia sudah ada sebelum negara ada, atau negara lebih dahulu ada daripada manusia?

Spekulasi tentang asal mula lahirnya negara menumbuhkan minat para pemikir untuk melahirkan berbagai teori sehingga teori spekulatif itu menjadi bagian dari pembahasan ilmu tentang negara dan hukum tata negara. Dengan pendekatan spekulatif tersebut, patut dikatakan bahwa teori-teori itu dibangun sedemikian rupa melalui filsafat. Oleh karena itu, pandangan tentang negara lebih mengedepankan kebenaran logis dan konsistensi dari premis-premis yang dipaparkan dalam pemahaman kontemplatif para filsuf. Beberapa teori yang paling populer tentang asal mula negara adalah sebagai berikut:

## 1. Teori kontrak sosial

Teori kontrak sosial artinya teori tentang perjanjian masyarakat. Teori ini berpandangan bahwa asal mula negara adalah karena adanya perjanjian sosial. Masyarakat melakukan kontrak politik dengan orang-orang yang akan dipilih untuk menjadi pengelola negara. Teori ini, sampai hari ini, banyak dipilih oleh masyarakat, termasuk di Indonesia. Berbagai tuntutan elemen masyarakat, mulai lembaga swadaya masyarakat, mahasiswa, organisasi sosial, partai politik, para tokoh masyarakat, dan kalangan ilmuwan menghendaki adanya kontrak sosial dan kontrak politik antara masyarakat dan pemimpin bangsa bahwa para penguasa akan memegang kebijakan mendasar dalam menyelenggarakan pemerintah. Misalnya, seorang calon gubernur yang akan dipilih dimintai tanda tangannya dalam kontrak politik oleh para mahasiswa, terutama yang berkaitan dengan upaya-upaya perbaikan bangsa dan negara, peningkatan kesejahteraan sosial, pendidikan, dan pemberantasan korupsi.

Perjanjian masyarakat merupakan perwujudan kesepakatan terbentuknya suatu negara yang orisinalitasnya dijamin oleh gerakan politik ketatanegaraan, sekaligus sebagai bukti sejarah tentang kesepakatan antara masyarakat dan negarawan. Kontrak politik yang diharapkan biasanya merupakan kehendak masyarakat untuk menghapuskan kekuasaan yang otoriter, tirani, dan feodalistik. Terutama muncul di tengah kehidupan masyarakat yang diliputi oleh kekhawatiran terhadap masa depan kehidupan bangsa dan negara, kenyataan kemiskinan dan kezaliman penguasa terhadap rakyatnya, juga karena banyaknya praktik inkonstitusional dari pemegang pemerintahan atau penyelenggaraan negara.

Hanya saja, patut dipertanyakan bahwa teori tentang kontrak sosial yang dipraktikkan sekarang ini, secara kasat mata, bukan sebagai bagian paling orisinal dari teori kontrak sosial karena secara filosofis realitas yang sekarang muncul ke permukaan dari gagasan-gagasan keharusan adanya kontrak politik antara masyarakat dan penguasa, adalah ketika negaranya sendiri sudah terbentuk, sedangkan spekulasi tentang teori kontrak sosial "seharusnya" ada sebelum negara itu sendiri lahir. Hanya saja,

karena berandai-andai ketika negara sudah ada, sudah tentu pencetus tentang teori kontrak sosial pun tidak berbeda jauh dengan pandangan tentang kontrak politik ketika negara sudah ada dan dirasakan manfaat dan madharat oleh masyarakat. Jadi, menurut saya, keduanya bisa diposisikan menurut latar belakang munculnya teori tersebut karena pencetus teori kontrak sosial bukan Nabi Adam sebagai manusia yang diciptakan oleh Tuhan. Ketika Adam dan istrinya Hawa diusir dari surga, diturunkan ke bumi, apakah keduanya berada di suatu negara? Kalau benar diusirnya ke sebuah negara, negara apa namanya dan siapa pendiri negara yang dimaksud? Tentu, pertanyaan semacam ini tidak perlu dijawab sekarang.

Perbincangan tentang teori kontrak sosial yang menjelaskan asal mula negara, tidak dapat dilepaskan dari pandangan tiga orang sarjana Barat yang konsen terhadap pemikiran politik dan ketatanegaraan, yaitu, Thomas Hobbes, John Locke, dan Rousseau.

Thomas Hobbes (1588-1679 M) dilahirkan sebelum waktunya ketika ibunya tercekam rasa takut oleh ancaman penyerbuan armada Spanyol ke Inggris. Ia belajar di Universitas Oxford, kemudian menjadi pengajar pada suatu keluarga yang terpandang. Hubungan dengan keluarga tersebut memberi kesempatan kepadanya untuk membaca buku-buku, bepergian ke negeri asing dan berjumpa dengan tokoh-tokoh penting. Simpatinya pada sistem kerajaan pada waktu Inggris dilanda perang saudara mendorongnya untuk lari ke Perancis. Di sanalah, ia mengenal filsafat Descartes dan pemikir-pemikir Perancis lainnya. Karena sangat terkesan dengan ketepatan sains, ia berusaha menciptakan filsafat atas dasar matematika.

Hobbes menolak tradisi skolastik dalam filsafat dan berusaha menerapkan konsep-konsep mekanik dari alam fisika kepada pikirannya tentang manusia dan kehidupan mental. Hal ini mendorongnya untuk menerima materialisme, mekanisme, dan determinisme. Karya utamanya dalam filsafat adalah *Leviathan* (1651), mengekspresikan pandangannya tentang hubungan antara alam, manusia, dan masyarakat. Hobbes melukiskan manusia-manusia ketika mereka hidup di dalam keadaan yang ia namakan

state of nature (keadaan alamiah) yang merupakan kondisi manusia sebelum dicituskannya suatu negara atau masyarakat beradab. Kehidupan dalam masa alamiah itu buas dan singkat karena merupakan keadaan perjuangan dan peperangan yang terus-menerus. Karena manusia menginginkan kelangsungan hidup dan perdamaian, ia mengalihkan kemauannya pada kemauan negara dalam suatu kontrak sosial membenarkan kekuasaan tertinggi yang mutlak.

Sebagaimana umumnya penganut empirisme, Hobbes beranggapan bahwa pengalaman merupakan permulaan segala pengenalan. Pengenalan intelektual tidak lain merupakan semacam perhitungan, yaitu penggabungan data-data indrawi yang sama dengan cara yang beragam. Tentang dunia dan manusia, ia dapat dikatakan sebagai penganut materialistis. Karena itu, ajaran Hobbes merupakan sistem materialistis yang pertama dalam sejarah modern. Berbeda dengan Francis Bacon yang meletakkan eksperimen- eksperimen sebagai metode penelitian, Hobbes memandangnya sebagai doktrin.

Hobbes juga tidak menyetujui pandangan Descartes tentang jiwa sebagai substansi rohani. Menurut Hobbes, seluruh dunia, termasuk juga manusia, merupakan suatu proses yang berlangsung tanpa henti atas dasar hukum-hukum mekanis. Adapun bagian ajaran Hobbes yang termasyhur adalah pendapatnya tentang filsafat politik. Ia mengingkari bahwa manusia menurut kodratnya adalah makhluk sosial. Satu-satunya kecondongan kodrati manusia ialah mempertahankan eksistensinya. Hal tersebut melahirkan egoisme radikal: homo hominis lupus (manusia adalah manusia bagi manusia). Akan tetapi, dalam keadaan demikian, manusia justru tidak mampu mempertahankan eksistensinya. Itulah sebabnya, manusia mengadakan perjanjian, yaitu bahwa mereka akan takluk pada suatu kewibawaan. Dengan demikian, negara pun timbul. Akan tetapi, setelah negara itu timbul, perjanjian itu tidak lagi bisa dicabut, sehingga negara mempunyai kekuasaan yang absolut terhadap warga negara. Atas pandangan itulah, Hobbes diposisikan sebagai penganut paham teori kontrak sosial dari negara yang bersifat absolut.

Teori Hobbes tentang kontrak sosial berpangkal dari pandangan tentang kehidupan manusia yang terpisah dalam dua zaman, yakni keadaan selama belum ada negara (status naturalis, state of nature) dan keadaan bernegara. Menurut Hobbes, keadaan sosial bukan keadaan yang aman sentosa, adil, dan makmur, namun keadaan sosial yang kacau, suatu "inferno" di dunia yang tanpa hukum dan tanpa pemerintah, tanpa ikatan-ikatan sosial antarindividu. Dalam keadaan demikian, "hukum" dibuat oleh atas dasar kekuatan terhebat secara fisik. Manusia ibarat binatang. Siapa yang paling kuat dan bengis, itulah yang hukum bagi yang lainnya. Keadaan ini dilukiskan dalam peribahasa Latin "home homoni lupus". Manusia saling bermusuhan, yang setiap harinya saling memangsa. Manusia yang satu adalah ancaman bagi manusia yang lain. Karena itulah disebut dengan bellum omnium contra omnes (perang antara semua melawan semua). Manusia yang hanya berpandangan dengan cara itulah seseorang dapat bertahan hidup.

Lama-kelamaan, manusia menyadari bahwa perang antar-manusia hanya akan menghabiskan generasi kehidupan manusia sendiri, keadaan yang tidak pantas dipertahankan. Oleh sebab itu, perlu diwujudkan suatu kontrak untuk mengurus dan mengelola kekuasaan dalam suatu negara. Perjanjian bersama harus segera dibuat agar kehidupan manusia berjalan normal dan tidak lagi seperti binatang yang saling bermusuhan dan saling memangsa satu sama lainnya.

Perjanjian yang dimaksud adalah pactum subjectionis atau perjanjian pemerintahan dengan jalan segenap individu berjanji menyerahkan semua hak kodratnya yang dimiliki ketika hidup dalam keadaan alamiah kepada seseorang atau sekelompok orang yang ditunjuk untuk mengatur kehidupan mereka. Orang yang akan mengatur kehidupan tersebut kemudian diberi wewenang dan kekuasaan, yang kemudian disebut dengan negara. Negara diibaratkan binatang buas atau "mungkin raja hutan" yang menguasai dan memimpin semua binatang. Istilah tersebut oleh Hobbes diabadikan dengan konsep Leviathan. Sebagai binatang terbuas, negara harus memiliki kekuasaan absolut dan menguasai semua kekuatan yang lain selain negara itu sendiri. Semua harus

tunduk mutlak kepada negara karena semua sudah menyerahkan kodrat alaminya kepada negara.

Pandangan Hobbes menjelaskan keharusan dibentuknya negara kerajaan absolut atau monarki absolut karena kelahiran negara dalam konteks teori kontrak sosial adalah penyerahan kodrat alami manusia kepada kekuatan tertinggi, yaitu negara setelah selama ini berada dalam kehidupan yang persis binatang yang saling memangsa.

John Locke (1632-1704) termasuk orang yang mengagumi Descartes, tetapi ia tidak menyetujui ajarannya. Bagi Locke, mula-mula rasio manusia harus dianggap sebagai "lembaran kertas putih" (as a white paper) dan seluruh isinya berasal dari pengalaman. Bagi Locke, pengalaman manusia itu terdiri atas dua macam, yaitu pengalaman lahiriah (sensation) dan pengalaman batiniah (reflection). Kedua sumber pengalaman itu menghasilkan idea-idea tunggal. Roh manusia bersifat pasif dalam menerima idea-idea tersebut. Hanya saja, roh mempunyai aktivitas dengan menggunakan idea-idea tunggal sebagai batu bangunan, roh manusiawi dapat membentuk ide majemuk (complex ideas), misalnya idea substansi. Locke kemudian menyatakan bahwa dalam dunia luar terdapat substansi-substansi yang hanya dapat diketahui melalui ciri-cirinya.

Pandangan Locke mengenai lembaran putih manusia mirip sekali dengan teori fitrah dalam filsafat Islam yang didasarkan atas pernyataan Al-Quran, surat ke-30 Ar-Rúm ayat ke-30. Fitrah adalah bawaan manusia sejak lahir yang di dalamnya terkandung tiga potensi dengan fungsinya masing-masing. Pertama, potensi 'aql yang berfungsi untuk mengenal Tuhan, mengesakan Tuhan, dan mencintai-Nya. Kedua, potensi syahwat yang berfungsi untuk menginduksi objek-objek yang menyenangkan. Ketiga, potensi gadlab yang berfungsi untuk menghindari segala yang membahayakan (Juhaya S. Pradja, 2000:32). Ketika manusia dilahirkan, ketiga potensi tersebut telah dimilikinya. Namun demikian, agar potensi-potensi tersebut teraktualisasi, manusia memerlukan bantuan dari luar dirinya. Dalam filsafat Islam, kedua orang tua berkewajiban memberikan pengetahuan untuk mengoptimalkan kinerja ketiga potensi tersebut.

Buku Locke, *Essay Concerning Human Understanding* (1689 M), ditulis berdasarkan satu premis, yaitu semua pengetahuan datang dari pengalaman. Ini berarti tidak ada yang dapat dijadikan idea untuk konsep tentang sesuatu yang berada di belakang pengalaman, tidak ada idea yang diturunkan seperti yang diajarkan oleh Plato. Locke menolak konsep innate idea, termasuk konsep Rene Descartes tentang Clear and Distinct Idea, Adequate idea dari Spinoza, dan truth of reason dari Leibniz.

Alasan-alasan Locke menolak konsep idea bawaan adalah sebagai berikut.

- a) Manusia terlahir dalam keadaan bersih bagaikan tabularasa. Oleh karena itu, pengetahuan berasal dari pengalaman mulai manusia dapat berpikir, bukan dari idea bawaan.
- b) Tidak rasional menyepakati bahwa sejak lahir manusia sudah memiliki idea bawaan karena bertentangan dengan akal orang pada umumnya.
- c) Secara realitas, manusia yang baru dilahirkan tidak secara langsung dapat mengembangkan akalnya sebagai idea bawaan, apalagi jika anak tersebut idiot atau terbelakang. Oleh sebab itu, idea bawaan itu tidak ada karena seidiot apa pun, dengan pengalaman, ia dapat mengembangkan cara kerja akalnya.

Bagi Locke, keadaan alamiah ditafsirkan sebagai keadaan bebasnya manusia dalam kehidupan yang sederhana, manusia hidup menurut kehendak hatinya sendiri. Keadaan alamiah ini sudah bersifat sosial. Kerukunan hidup antarmanusia sudah merupakan hukum akal (law of reason) yang mengajarkan bahwa manusia untuk menjaga ketertiban hidupnya. Locke berkata, "The state of nature has law of nature to govern it, which obliges everyone, and reason, which is that law, teaches all mind kind who will but consult it that being all equal and independent no one ought to harm another in his life, health, liberty or possessions ...". (Abdul Rozak, 2000:36-37)

Pandangan Locke dengan Hobbes berbeda. Keadaannya terbalik. Hobbes berpandangan bahwa keadaan alamiah manusia adalah saling membunuh, saling berperang, saling bermusuhan,

anarkis, dan terjadinya penyerahan kedaulatan sepenuhnya kepada orang terkuat, yang kemudian melahirkan negara absolut. Adapun Locke berpendapat bahwa keadaan alamiah manusia penuh dengan kedamaian, kemauan yang baik, dan dapat mengurus dirinya sendiri dengan baik. Manusia berada dalam suasana "of peace, goodwill, mutual assistance and preservation". Hal itu berarti merupakan keadaan yang ideal dari kehidupan alamiah manusia semenjak manusia dilahirkan. Hal ini karena manusia dilahirkan tanpa beban, bersih, dan belum dipengaruhi oleh kehidupan luar yang liar.

Akan tetapi, dalam pandangan Locke, keadaan hidup manusia yang hanya mampu mengatur kehidupannya sendiri dapat menimbulkan sikap-sikap yang merugikan orang lain karena akan menimbulkan arogansi kekuasaan individualistik. Potensi konflik dengan mudah akan muncul ke permukaan karena masing-masing manusia hanya sibuk mengurus dan mendahulukan kepentingan dirinya sendiri. Oleh sebab itu, diperlukan kontrak sosial yang mengatur kehidupan bersama dan sistem ketatanegaraan yang mengatur dan mengelola hak-hak pribadi dan hak publik secara proporsional.

Dalam pandangan Locke, perjanjian manusia dalam membentuk negara tidak menyerahkan semua hak yang dimiliki manusia, karena terdapat hak-hak asasi yang tidak boleh diserahkan kepada siapa pun, termasuk negara. Bahkan, sebaliknya negara berkewajiban melindungi hak-hak asasi yang dimiliki manusia, seperti hak hidup dan hak berpikir.

Abdul Rozak (2000:37) menjelaskan bahwa pembentukan negara adalah fase pertama dan dilakukan dengan suatu *factum unionis* "*men being... by nature all free, equal and independent, no one can be put out of this estate and subjected to the political power of another without this own cantsent, which is done by agreeing with other man, to join and unite into a community for their comfortable, safe, and peaceable living one amongs another, in a secure enjoyment of their properties, and a greater security against any that are not it*".

Menurut Locke, suatu permufakatan yang dibuat berdasarkan suara terbanyak dapat dianggap sebagai tindakan seluruh masyarakat itu karena persetujuan individu-individu untuk membentuk negara, mewajibkan individu-individu lain untuk taat kepada negara yang dibentuk dengan suara terbanyak. Negara yang dibentuk dengan suara terbanyak tidak dapat mengambil hak-hak milik manusia dan hak-hak lainnya yang tidak dapat dilepaskan. Pandangan Locke tersebut menunjukkan bahwa dia berpijak dari *pactum unionis* dilengkapi dengan *pactum subjectionis*. Artinya, negara diberikan wewenang untuk menjalankan kekuasaannya menurut perjanjian yang dibuat bersama masyarakat melalui kesepakatan suara terbanyak, tetapi negara dibatasi pula oleh hak-hak masyarakat sebagai individu untuk tidak ikut campur mengurus hak-hak paling asasi dari manusia. Sebaliknya, negara berkewajiban menjaga dan memelihara hak-hak kodrati manusia sehingga kehidupan manusia secara alamiah tidak terganggu atau dirusak oleh kepentingan negara yang menyimpang dari kontrak ketatanegaraan.

Pandangan Locke tentang negara yang dibangun oleh kontrak sosial terbatas adalah pandangan yang menyatakan bahwa pembatasan kekuasaan negara berada di tangan suara rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara. Oleh karena itu, negara tidak boleh bersifat absolut dan memaksakan kehendaknya kepada masyarakat. Pandangan itulah yang mengisyaratkan perlunya konstitusi dalam ketatanegaraan. Dalam konstitusi negara, itu pun diatur tentang hak-hak asasi manusia yang harus dipelihara, dijaga, dan dihormati oleh negara. Bersamaan pandangannya itu, Locke dinyatakan sebagai filsuf yang menggagas negara konstitusionalistik dan bapak hak asasi manusia. (Isjwara, 1982:144)

Teori kontrak sosial, selain muncul dari Hobbes dan Locke, juga berasal dari Rousseau. Bahkan, ia menyebut istilah kontrak sosial sesungguhnya. Menurut Rousseau, manusia berada pada dua zaman, yaitu zaman pranegara dan zaman negara. Zaman pranegara adalah zaman tanpa dinamika, zaman keamanan dan kebahagiaan. Manusia berada dalam keasyikan hidup untuk dan oleh dirinya sendiri. Masing-masing berada dalam suasana diri

dan hidup mandiri dalam emosi internal yang terlindungi, bagaikan kambing yang berada sendirian sedang memakan rumput-rumput hijau di padang rumput yang luas, sedangkan binatang lain pun asyik menikmati makanannya masing-masing. Tidak ada keributan karena kambing diterkam harimau, atau tikus dimakan ular, dan sebagainya.

Keadaan pranegara menggambarkan kehidupan alamiah manusia yang sederajat dan tanpa ada beban yang menekan kebebasan manusia, manusia seperti berada dalam surga firdaus yang penuh dengan kedamaian dan kenikmatan. Akan tetapi, lambat laun, keadaan itu berubah karena manusia semakin bertambah kemauannya dan demikian juga dengan manusia yang lain, sedangkan alat dan strategi yang dimiliki manusia tidak mengalami perkembangan. Kesadaran manusia muncul, bahkan dalam kehidupannya terdapat potensi yang negatif yang akan menghalangi dan menghancurkan kenikmatan yang selama ini diraihnya. Rousseau mengatakan bahwa *"That primitive condition can then subsist no longer, and the human race would perish unless it changed its manner of existence"*. Oleh karena itu, keadaan alamiah itu tidak dapat dipertahankan selamanya, maka manusia dengan penuh kesadaran mengakhiri keadaan itu dengan suatu "kontrak sosial".

Kontrak sosial dipandang oleh kesadaran manusia dapat menjamin kelangsungan hidup manusia, sebagaimana impiannya yang selama ini dinantikan, ketika kebutuhan manusia semakin bertambah dan bervariasi, sedangkan kemampuan untuk memperolehnya masih terbatas. Atas dasar itu, kontrak sosial dibuat sebagai upaya mewujudkan negara, yang juga sebagai awal peralihan kehidupan pranegara kepada kehidupan manusia bernegara, atau dari kehidupan manusia yang dilahirkan dalam keadaan bebas menuju kehidupan yang serba teratur, Rousseau mengatakan *"man is born free find everywhere he is in chains"*. (Abdul Rozak, 2000:39).

Menurut Abdul Rozak, jika Hobbes hanya mengenal pactum subjectionis dan Locke mengonstruksi dua jenis perjanjian masyarakat, Rousseau hanya mengenal satu jenis perjanjian, yaitu hanya pactum unionis, perjanjian masyarakat yang sebenarnya.

Rousseau tidak mengenal pactum subjectionis yang membentuk pemerintah yang ditaati. Pemerintah tidak mempunyai dasar kontraktual. Hanya organisasi politiklah yang dibentuk dengan kontrak. Pemerintah sebagai pimpinan organisasi dibentuk dan ditentukan oleh yang berdaulat dan merupakan wakil-wakilnya (gecommitteerde). Yang berdaulat adalah rakyat seluruhnya melalui kemauan umumnya. Pemerintah hanyalah *"simply and solely a commission, an employment, in which the rules, mere official of the sovereign, exercise in their own name the power of which it makes them depositories"*.

Negara atau "badan korporatif kolektif" yang dibentuk itu menyatakan kemauan umumnya (general will) yang tidak dapat khilaf, keliru atau salah, tetapi yang tidak senantiasa progresif. Kemauan umum inilah yang mutlak berdaulat. Kemauan umum tidak selalu berarti kemauan seluruh rakyat. Adakalanya terdapat perbedaan- perbedaan antara kemauan umum dan kemauan seluruh rakyat (will of all). Kemauan umum selalu benar dan ditujukan pada kebahagiaan bersama, sedangkan kemauan seluruh rakyat juga memerhatikan kepentingan individual (particular interest) dan karena itu merupakan keseluruhan kemauan khusus (particular will) tersebut. (Abdul Rozak, 2000:40)

Dengan memerhatikan gagasan Rousseau tentang negara yang dibangun melalui kontrak sosial atas dasar kehendak rakyat, tampak bahwa dinamika terbentuknya negara mengalami tahapan-tahapan teoretis. Hobbes mempertegas bahwa terbentuknya negara berasal dari kekuatan yang luar biasa dari manusia, yang akan dinobatkan sebagai raja dengan kekuasaan absolut, sedangkan Locke, dengan teori kontrak sosialnya, membangun pandangan bahwa negara diikat oleh suatu perjanjian yang kuat dengan masyarakat untuk menyelenggarakan pemerintahan secara konstitusional dan menghormati serta menjaga hak-hak mendasar dari seluruh hak alamiah manusia yang paling fundamental, yaitu hak asasi manusia. Dan, Rousseau menjadi pelopor utama terbentuknya suatu negara yang demokratis yang diwujudkan oleh sistem perwakilan atas nama kepentingan rakyat. Rakyat bergerak secara dinamis melalui berbagai unsur dan kepentingan partai politik untuk menempatkan orang- orang yang dipercayainya dapat

mewakili kepentingan-kepentingan hidupnya. Oleh sebab itulah, Rousseau memahami rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara dan negara hanya dapat ditegakkan oleh adanya kontrak sosial dan politik dengan rakyat.

## **2. Teori Ketuhanan**

Teori ketuhanan berpandangan bahwa negara berasal dari Tuhan. Oleh sebab itu, para pemimpin negara merupakan wakil-wakil tuhan, yang merupakan kepanjangan kekuasaan tuhan di muka bumi. Rakyat harus berserah diri kepada para pemimpin negara karena dengan berserah diri berarti berbakti kepada tuhan.

Sarjana-sarjana Eropa pada abad pertengahan menyempurnakan pandangannya tentang kekuasaan absolut dari para raja karena kekuasaan tuhan adalah kekuasaan absolut. Karena kekuasaan raja bersifat absolut, raja tidak pernah salah. Kekuasaan raja adalah doktrin yang berasal dari tuhan. Perintah-perintah raja adalah hak-hak yang harus dihormati dan ditaati. Tuhanlah yang mengangkat raja-raja. Oleh sebab itu, raja-raja sepenuhnya bertanggung jawab kepada tuhan, bukan kepada rakyat yang memosisikan diri ingin menyamai tuhan. Rakyat hanyalah budak-budak para raja.

Doktrin tentang raja-raja sebagai penerima kekuasaan dari tuhan dinyatakan dalam sabda Paulus dalam Rum XIII ayat 1 dan 2. Dalam sabda Paulus itu berlaku teori teokrasi yang menganggap tuhan sebagai prinsipium semua kekuasaan. Hal itu kedengarannya identik dengan pandangan tentang iradah Allah. Dalam ajaran Islam, Allah Pemegang Kedaulatan Tertinggi. Semua yang ada di muka bumi berasal dari kekuasaan-Nya. Oleh karena itu, Allah beriman mempertegas kekuasaan-Nya agar semua manusia yang menaati Allah dan menaati Rasul, juga menaati pemimpin. Jika terjadi perselisihan dalam masalah kekuasaan dan segala aspek kehidupan, kembalikan solusinya kepada kekuasaan Allah (lihat dalam Al-Quran Surat An-Nisa' ayat 159).

Bahkan, yang menarik dari ajaran Islam, adanya penjelasan dalam Kitab Suci Al-Quran, bahwa kekuasaan manusia, kekuatan raja-raja, hanyalah kekuatan yang diberikan oleh kehendak Allah, yang jika Allah mengambilnya, tak seorang pun dapat

menolaknya. Kalau demikian, apakah konsep ketatanegaraan Islami bertitik tolak dari teori ketuhanan? Tentu jawabannya akan dikemukakan dalam kesempatan lain. Jadi, bersabarlah!

Teori ketuhanan berkembang hingga pada abad ke-16 dan abad ke-17 tidak lagi bersifat monarki demokratis sebagaimana terungkap pada abad pertengahan. Teori ini menggelinging menuju kehidupan ketatanegaraan yang menganut paham monarkis absolut, yang meningkatkan doktrin tentang raja-raja yang suci sebagaimana sucinya tuhan yang menobatkan para raja.

Ada kemiripan lagi dengan pandangan ajaran Islam, bahwa menaati Rasul berarti menaati Tuhan, mengingkari ajaran Rasul sama dengan kufur kepada Tuhan. Rasul adalah orang yang terjaga dari kesalahan. Oleh karena itu, ia berada dalam keadaan yang dibersihkan ada pandangan ulama aliran Syi'ah yang menegaskan bahwa para ahlul bait pun termasuk yang dijaga dari kesalahan dan disucikan oleh Tuhan- Ajaran tentang maksumnya Rasul diperkuat oleh pernyataan Tuhan bahwa "tidak ada yang dipikirkan dan diucapkan oleh Rasul (Muhammad SAW.) yang berasal dari hawa nafsu, melainkan dari wahyu yang diturunkan oleh Tuhan."

Benarkah teori tentang para raja adalah para pembawa titah dengan tuhan yang dijaga kesuciannya? Lalu, apakah itu sama pandangan tentang ajaran agama Islam bahwa Para Rasul kesuciannya dijamin oleh Tuhan? Tentu jawabannya harus kita tunggu bersama-sama demi rasa penasaran dan kegalauan hati. Mari kembali pada pandangan tentang teori ketuhanan tentang asal-usul negara.

Sekali lagi, perlu diingat, bahwa dalam teori ketuhanan, negara dibentuk oleh Tuhan dan pemimpin-pemimpin negara ditunjuk oleh Tuhan. Raja dan pemimpin-pemimpin negara hanya bertanggung jawab pada Tuhan dan tidak pada siapa pun. Doktrin teokratis tersebut merupakan kebalikan dari teori-teori asal mula negara lainnya, karena asal mula negara dan sumber kekuasaan raja dipandang berasal dari makhluk yang berada di luar alam dunia ini. Dalam teori kontrak sosial, manusia menduduki porsi terbesar dalam terwujudnya suatu negara, meskipun akhirnya, absolutisme kekuasaan muncul di tengah-tengah terbentuknya suatu kontrak sosial. Akan tetapi, muncul pula negara yang

menganut paham konstitusionalistik dan demokrasi. Hanya, semua berpulang kepada keberadaan manusia yang ingin bertahan hidup dalam keteraturan sosial.

Dalam teori ketuhanan tidak demikian. Terwujudnya negara sepenuhnya bukan karya cipta manusia, melainkan atas kehendak tuhan. Demikian pula raja-raja diutus oleh tuhan, bukan hanya sebagai raja, tetapi sekaligus para dewa yang membawa titah tuhan dengan kebenaran absolut. Rakyat sepenuhnya harus tunduk kepada raja, dan raja sepenuhnya bertanggung jawab kepada tuhan. Jadi, tuhan benar-benar Raja Diraja menurut teori ketuhanan.

### **3. Teori Kekuatan**

Teori kekuatan adalah teori yang berpandangan bahwa negara terwujud karena adanya kekuatan yang luar biasa dari sekelompok manusia yang mendominasi kelompok manusia lainnya. Kelompok yang lemah ditaklukkan oleh kelompok yang kuat, kemudian wilayahnya dicaplok dan diduduki. Rakyat yang berasal dari wilayah kelompok yang lemah dipaksa menyerahkan kedaulatannya. Semua sistem pemerintahan dibentuk menurut kehendak kelompok yang dominan.

Pandangan tentang teori kekuatan dianut oleh negara penjajah yang kegemarannya merampas dan menaklukkan negara lain. Menguasai sistem pemerintahan suatu negara dengan cara yang ilegal, adalah bentuk-bentuk kolonialisme yang sampai hari ini masih ada. Israel yang terus-menerus ingin memperluas wilayahnya di Palestina adalah salah satu negara yang menurut saya menganut teori kekuatan. Hamas yang lemah dan persenjataan yang masih di bawah kekuatan Israel tidak berdaya melawan gempuran senjata, roket-roket, dan semburan zat kimia yang menewaskan ribuan penduduk Palestin di Gaza menunjukkan betapa kekuatan telah menghancurkan wilayah Palestina. Jika itu terjadi di masa sebelum negara modern diwujudkan, tentu semua wilayah akan direbut dan semua rakyatnya dipaksa menyerahkan kedaulatannya kepada penjajah.

Awalnya, teori kekuatan berasal dari pandangan para peneliti tentang kehidupan manusia di masa lampau yang selalu

berpindah- pindah (nomaden). Setiap perpindahan biasanya dimulai dengan penyerangan terhadap sekelompok manusia yang telah menjadi penghuni pertama wilayah tersebut. Jika tidak memiliki kekuatan yang memadai, wilayahnya akan direbut. Demikian pula, kehidupan sukuistik di zaman primitif, yang bertahan hidup dengan cara berperang. Peperangan menjadi semacam ideologi untuk bertahan hidup, dan dengan peperangan pula negara terwujud. Belanda dan Jepang, yang pernah menjajah negara Indonesia pun berawal dari paham tentang teori kekuatan, atau penganut paham negara sukuistik yang pertahanan negaranya selalu dilakukan dengan cara merebut wilayah lain dan menaklukkan penduduknya. Kini, teori ini ditentang habis-habisan oleh semua negara modern, terbukti dengan adanya Dewan Keamanan di Perserikatan Bangsa-Bangsa dan perjanjian-perjanjian antarnegara yang bertujuan saling menjaga keamanan negara.

Jika menghubungkan teori kekuatan dengan kehidupan masyarakat primitif yang sukuistik, yang setiap hari mempertahankan wilayahnya dengan cara berperang, hal itu dapat diilustrasikan dengan kehidupan suku-suku di Arab, yang di zaman Jahiliah memiliki corak kenegaraan yang primitif dalam mempertahankan negaranya. Suku-suku di Arab yang jumlahnya sangat baik merupakan ide dasar terbentuknya negara Madinah konstitusional, yang dibentuk oleh Rasulullah SAW. Dalam berbagai sumber valid yang menurut penelitian berasal dari masa-masa awal karir politik Muhammad, ditemukan dokumen yang sangat tepat disebut sebagai 'Konstitusi Madinah' atau Piagam Madinah.

Pandangan umum yang dapat diangkat terhadap dokumen ini adalah sebagai berikut:

- a) Berbagai dokumen tersebut tidak merupakan satu kesatuan, tetapi merupakan kompilasi, dan paling tidak, dua dokumen berbeda -seperti terlihat adanya pengulangan-pengulangan atau kalimat-kalimat dalam beberapa artikel.
- b) Dalam bentuknya yang ada sekarang ini, beberapa dokumen umumnya bertanggal sesudah tahun 627.

Sebagaimana diketahui, pada masa tersebut, tiga suku utama Yahudi (Qaynuqa, an-Nadir, dan Quryza) telah diusir atau dihukum - dua klan yang disebutkan terakhir tidak tercakup dalam penjelasan dokumen. Akan tetapi, dari dokumen tersebut diketahui pula bahwa pada tahun 624 terdapat beberapa kelompok kecil Yahudi sebagai warga kota Madinah.

- c) Mungkin harus kembali meneliti berbagai dokumen dari waktu Hijrah sekitar tahun 622, atau paling tidak tahun 624. yang berasal Berbagai artikel mengenai peristiwa yang relevan terjadi pada masa itu barangkali telah dihilangkan atau dimodifikasi, sementara beberapa artikel lainnya telah ditambah. Pandangan serupa ini membenarkan penggunaan berbagai materi yang terdapat dalam Konstitusi tersebut sebagai bahan studi tentang sifat dasar Negara Madinah. Di pihak lain, jika para ahli berusaha memperoleh bukti (dokumen) yang bertanggung lebih awal, setiap kesimpulan yang diperoleh atas dasar pandangan ini tidak akan berpengaruh secara serius. (Montgomery Watt, 1988:6)

Berbagai poin penting yang menentukan sifat dasar negara Islam dengan fungsi dan hak-hak istimewa kepala negara sebagai berikut:

- a) Orang-orang beriman dan para pengikutnya merupakan suatu masyarakat tunggal (ummah);
- b) Setiap suku atau subsuku dalam masyarakat bertanggung jawab atas pembayaran uang tebusan atau uang tebusan atas nama anggota-anggotanya (artikel 2-11);
- c) Anggota-anggota masyarakat memperlihatkan solidaritas mereka secara mutlak melawan tindak kejahatannya dan tidak mendukung tindak kejahatan tersebut walaupun yang terlibat di dalamnya adalah kerabat dekatnya, tidak membela anggota masyarakat dekatnya (artikel 13, 21);
- d) Anggota-anggota masyarakat memperlihatkan solidaritas mereka secara mutlak melawan para kafir - baik pada masa damai maupun pada masa perang (artikel 14, 17, 19,

44), dan memperlihatkan solidaritas dalam hal memberikan perlindungan kepada tetangga (artikel 15);

- e) Orang-orang Yahudi yang berasal dari berbagai sekte merupakan bagian dari masyarakat, dan mereka diperbolehkan tetap menganut agamanya; kaum Yahudi dan kaum Muslim saling membantu termasuk dalam bidang kemiliteran, jika diperlukan (artikel 24-25, 37, 38, 46). (Montgomery Watt, 1988:7)

Sebelum membicarakan secara detail berbagai poin tersebut, menurut Montgomery Watt (1988:7), komentar umum yang dapat diberikan atas dokumen itu adalah: isinya bukanlah merupakan hasil penemuan seorang teoretisi politik, tetapi merupakan sesuatu yang sudah berakar dalam mentalitas dan adat istiadat bangsa Arab pra Islam. Dengan demikian, setiap pertimbangan tentang sifat dasar negara Islam harus dimulai dengan melihat konsep-konsep politik yang telah menuntun aktivitas politik bangsa Arab pra-Islam.

Ciri khas hidup kesukuan pada masa sebelum Islam adalah pemeliharaan keamanan melalui tingkat solidaritas yang tinggi. Aspek yang paling menonjol dalam hal ini adalah *lex talionis* (hukuman balas dendam sederajat), 'mata dibayar dengan mata, gigi dibayar dengan gigi, dan nyawa dibayar dengan nyawa'. Pengamat Barat, karena terpengaruh oleh bagian Kitab Perjanjian Baru yang termasyhur - memandang 'hukuman balas dendam sederajat' (mata dibayar dengan mata) sangat bertentangan dengan ayat (Kitab Perjanjian Baru) 'memberi pipi kiri jika pipi kanan ditampar' - cenderung menganggap *lex talionis* bersifat primitif dan biadab, bahkan tidak bermoral. Akan tetapi, meskipun bersifat primitif, sesungguhnya *lex talionis* bukanlah sesuatu yang bersifat biadab atau tak bermoral karena ia adalah cara untuk menjaga keamanan. Pada masyarakat Jazirah Arab sebelum Islam, tidak ditemukan nilai moral yang berlaku umum seperti kewajiban terhadap orang lain atas dasar ditakdirkan sebagai sesama manusia. Menurut teori ini, bukan merupakan suatu kesalahan atau dosa membunuh seseorang yang Anda jumpai secara kebetulan di daerah gurun pasir. Akan tetapi, Anda harus menahan diri untuk membunuh seseorang, dengan mem- pertimbangkan dan melihat

hubungannya dengan sistem keamanan dan *lex talionis* tadi; misalnya, dengan melihat kenyataan bahwa orang tersebut tergabung dalam satu suku yang mempunyai ikatan tertentu (kewajiban) dengan suku Anda, atau dia adalah salah seorang anggota dan suku kuat yang akan mampu melakukan pembalasan. Dengan cara seperti itu, *lex talionis* berhasil mengekang hasrat membunuh atau melukai suku-suku pengembara Arab.

Praduga atas efektivitas sistem seperti ini adalah berlakunya solidaritas kelompok keluarga. Ini mengandung arti, jika seorang anggota kelompok terbunuh, anggota-anggota dari kelompok tersebut suatu ketika akan mengambil langkah-langkah untuk melakukan pembalasan. Jika seorang anggota kelompok diserang, yang lain akan membelanya tanpa mempertimbangkan apakah dia benar atau salah. Sudah menjadi kewajiban suci bagi setiap anggota kelompok untuk memberi bantuan bagi anggota kelompok lainnya dan jika perlu, menuntut balas atas kematiannya. Karena kondisi gurun pasir Jazirah Arab yang di dalamnya tidak ditemukan kekuasaan polisi, keamanan umum memerlukan penghargaan yang sangat tinggi daripada kewajiban membalas dendam dan memberi bantuan. Sifat solidaritas dan kesucian dari kewajiban tersebut sesuai dengan kepentingannya, karena seperti dalam masyarakat yang mempunyai kekuasaan polisi, ia mendasari keharusan pemeliharaan hukum dan perintah pelaksanaan balas dendam secara tepat guna. Atas dasar alasan ini, jika keluarga dari orang yang terbunuh berkeinginan melakukan pembalasan, mereka dapat meminta bantuan kepada kelompok keluarga yang lebih besar atau kepada kelompok suku yang lebih kuat. Pelaksanaan pembalasan dendam juga lebih dipermudah dengan adanya solidaritas kelompok kekeluargaan, menanggung kesalahan secara bersama-sama. Dengan demikian, seringkali sangat mudah bagi seorang pembunuh bersembunyi di dalam wilayah sukunya yang sangat luas, atas bantuan anggota kelompok keluarganya; tetapi seluruh anggota keluarga yang terbunuh juga bersama-sama bertanggung jawab, dan pembalasan dendam hanya bisa dipuaskan dengan tertumpahnya darah salah seorang dari anggota kelompok (pembunuh) tersebut. Para ahli pemerintahan modern dari Barat, dengan segala tanggung jawab keilmuan,

merumuskan bahwa satu-satunya cara yang dapat dilaksanakan di daerah padang pasir adalah menuntut tanggung jawab seluruh kelompok.

Dalam masyarakat penganut *lex talionis*, bentuk pelaksanaannya secara murni berlangsung terus dari masa ke masa, sampai suatu ketika dimodifikasi dengan diperbolehkannya menerima uang tebusan atau diat sebagai suatu alternatif. Dalam masyarakat Arab, alternatif pengganti ini telah diperkenalkan secara sepintas pada masa sebelum Muhammad. Pembelaan jiwa seseorang dengan kewajiban melakukan pembalasan dendam secara setimpal diilustrasikan secara baik melalui kenyataan bahwa golongan konservatif tetap mempertahankan pelaksanaannya secara murni, atau kelompok moralis yang ketat mencela orang-orang yang menerima unta sebagai pengganti nyawa manusia, dengan menganggapnya 'susu menggantikan darah'. Namun begitu, bentuk pelaksanaan *lex talionis* yang sudah dimodifikasi tersebut telah berkembang dengan cukup baik. Seperti terlihat, dengan diterimanya unta sebagai pengganti (barang tebusan), jika si pembunuh dan keluarganya berusaha menghindari tindakan balas dendam dengan menunggu sampai kemarahan puncak pihak keluarga si terbunuh telah mereda, barulah tebusan tersebut diserahkan. Pada masa Muhammad, barang tebusan untuk seorang pria dewasa adalah 100 ekor unta dan 50 ekor unta untuk seorang wanita dewasa. Singkatnya, sebelum tahun 1914 - ketika Alois Musil melakukan studi tentang suku Rawala di Gurun Syria - barang tebusan untuk seorang laki-laki dewasa dari suku yang mempunyai hubungan adalah seekor kuda betina, 50 ekor unta betina bersama dengan perlengkapan pengendaranya, dan 25 ekor unta betina untuk seorang wanita dewasa. (Watt, 1988:9-10)

Ciri penting sistem keamanan ini mempunyai kaitan dengan konsep perlindungan. Solidaritas kelompok keluarga mengandung arti bahwa setiap anggota kelompok berada di bawah perlindungan kelompok tersebut. Ada kemungkinan kelompok keluarga terdekat seseorang relatif lemah; dan jika kelompok lemah tersebut meminta bantuan pada kelompok suku yang lebih besar (kuat), kewajiban kelompok suku yang lebih besar tersebut hanya sedikit,

dan mereka bisa saja menolak permohonan tersebut tanpa harus menanggung malu. Namun begitu, terdapat berbagai alat yang memperbesar jangkauan dan kekuatan, atau memperlebar lingkaran yang menyebabkan kelompok-kelompok yang lebih kuat mempunyai kewajiban membantu kelompok-kelompok yang relatif lemah.

Pertama, orang perseorangan diperbolehkan menggolongkan dirinya ke dalam kelompok suku tertentu sebagai klien (mawali; bentuk tunggalnya mawla). Hal ini dapat terjadi dalam banyak cara. Jika seorang budak telah dimerdakan, biasanya dia menjadi klien bekas tuannya, yang selanjutnya disebut pelindungnya (Arab: mawla). Orang lemah yang membutuhkan pertolongan bisa diberi status klien dengan cara saling mengangkat sumpah dengan pihak yang akan menjadi pelindungnya. Pada masa awal Islam, orang-orang bukan Arab yang masuk Islam harus diikutkan sebagai klien dalam salah satu suku Arab; sering suku dari penguasa atau panglima perang yang telah memperkenalkan Islam kepada orang tersebut. Kedua, pada masa itu ada status yang disebut 'tetangga (orang) yang dilindungi'. Status ini diberikan kepada orang yang telah disepakati dimasukkan ke dalam satu suku, baik untuk jangka waktu pendek maupun untuk jangka waktu panjang oleh suku bersangkutan. Orang perseorangan dapat memberikan 'perlindungan terhadap tetangga/seseorang' (jiwar), dan ini biasanya segera diketahui dan diselidiki oleh seluruh suku yang ada. Ketiga, dapat terjadi aliansi atau federasi (hulf, tahaluf = perjanjian saling membela). Persekutuan serupa ini berlaku bagi yang sederajat, dan bisa terjadi di antara perseorangan ataupun kelompok; tetapi adakalanya, ketika hal tersebut terjadi di antara dua pihak dan salah satu di antaranya lebih kuat, unsur superioritas dari yang kuat dan unsur inferioritas dari yang lemah segera terlihat, dan sekutu yang melindungi (halif) secara tajam dapat dibedakan dari klien. (Helmy Ali, 1988:11)

Dari keseluruhan kasus dimaksud, terlihat bahwa berbagai pihak yang terlibat dalam persekutuan telah melakukan perjanjian untuk saling membantu melawan musuh-musuh mereka dengan segala kemampuan. Di kalangan yang dianggap sederajat, tugas

atau kewajiban yang ditanggung bersama dibagi secara seimbang. Pada kasus lain, terlihat bahwa yang lebih kuat berusaha untuk melindungi yang lebih lemah. Telah menjadi kehormatan bagi yang kuat untuk melaksanakan tugasnya sebaik mungkin. Agar tidak menanggung malu, pihak yang kuat berusaha membela dan menuntut balas bagi pihak yang berada dalam kawasan perlindungannya. Apabila tidak demikian, ejekan-ejekan akan terus-menerus dilontarkan kepadanya, terutama dalam bentuk syair yang diucapkan dalam upacara-upacara tertentu, yang sangat sulit diatasi. Konsep perlindungan masih tetap hidup di kalangan suku-suku Baduy yang asli, dan kini telah mempunyai banyak cabang (suku), walaupun beberapa istilah digunakan berbeda dengan yang telah disebutkan. Ketika menulis tentang suku Arab Rawala, pada awal abad 20, Allois Musil mengatakan 'tidak ada yang lebih ditakuti selain tercemarnya nama baik dan cemarinya cerminan karakter atau seperti yang dikatakannya, 'tercorengnya kening di wajah". Jika gagal menjaga pihak yang berada di bawah perlindungannya, tindakan terakhir yang dilakukan adalah mengikat kain buruk warna hitam pada sebuah tongkat yang panjang lalu pergi berkeliling mengumumkan kegagalannya tersebut dan mengatakan Tuhanku telah mencoreng mukaku. (Watt, 1988:12)

Jika kembali mengamati poin kedua, ketiga, dan keempat yang tertulis di Konstitusi Madinah, tampak betapa dekatnya hubungan antara poin-poin tersebut dengan sistem sebelum Islam. Sesuai dengan berbagai artikel yang telah diringkas pada poin kedua, terlihat bahwa pembagian masyarakat bertujuan untuk memangku tanggung jawab atas uang tebusan dan diat. Dalam konteks ini harus dipahami bahwa konsep perlindungan tetap relevan dan solidaritas keseluruhan anggota masyarakat ditekankan. Mereka beraksi sebagai satu kesatuan dalam menghadapi masalah damai dan perang dengan pihak kafir, yakni para pembangkang dari Mekah. Mereka telah memperlihatkan solidaritas dalam hal membantu memberi perlindungan terhadap tetangga/seseorang. Yang paling maju dari semua itu adalah apabila seorang anggota masyarakat telah melakukan kejahatan terhadap anggota masyarakat lainnya, pihak keluarga anggota

masyarakat yang terlibat tindak kejahatan tersebut membantu agar anggotanya yang terlibat tindak kejahatan dihukum, dan tidak memberikan dukungan kepadanya seperti kebiasaan pada zaman sebelum Islam.

Ketetapan Konstitusi demikian dalam beberapa hal diperkuat oleh Al-Quran, terutama yang berhubungan dengan tindakan menuntut balas, membunuh, atau melukai. Sistem *lex talionis* tampaknya tetap berlangsung dengan baik hingga kini. Dalam setiap kasus, hal tersebut terlihat sangat dalam merasuk pada pandangan bangsa Arab sehingga sulit untuk menggantikannya dengan yang lain.

Jika seseorang menuntut balas setelah dia dianiaya (dilukai kulitnya), tidak ada alasan untuk menyalahkannya (berupaya untuk menghentikan atau menghukum dia), meskipun ayat sebelumnya mengakui keadilan hukuman yang setimpal, menganjurkan memberi maaf dan menciptakan perdamaian. Dalam konteks ini - jika ingat celaan terhadap orang yang menerima susu sebagai pengganti darah apa yang dianjurkan Al-Quran tampaknya merupakan penyederhanaan rujukan istilah-istilah penerimaan barang tebusan (*diat*) berupa unta. Pada ayat lain disebutkan bahwa apabila seorang beriman membunuh seorang beriman lainnya atau orang yang bergabung dengan orang beriman, dia diwajibkan membebaskan seorang hamba yang muslim dan membayar *diat* kepada keluarga si terbunuh selama keluarga tersebut tidak menolak menerima *diat*. Di pihak lain, orang beriman yang dengan sengaja membunuh orang beriman lainnya diancam akan dimasukkan ke dalam neraka; dan agaknya tidak dipersoalkan jika keluarga yang terbunuh tetap melakukan pembalasan. Upaya pokok Muhammad sebagai kepala negara dan para pelanjutnya adalah membujuk manusia agar menerima pembayaran *diat* dan menetapkan kesatuan pendapat tentang jumlah yang harus dibayar. (Watt, 1988:13)

Munawir Sjadzali (1990:10-15) menurunkan isi Piagam Madinah secara lengkap, sebagai berikut:

Bismillahirrahmanirrahiem

- 1) Ini adalah naskah perjanjian dari Muhammad, Nabi dan Rasul Allah, mewakili pihak kaum Muslimin yang terdiri

dari warga Quraisy dan warga Yathrib serta para pengikutnya, yaitu mereka yang beriman dan ikut serta berjuang bersama mereka.

- 2) Kaum Muslimin adalah umat yang bersatu utuh, mereka hidup berdampingan dengan kelompok-kelompok masyarakat yang lain.
- 3) Kelompok Muhajirin yang berasal dari warga Quraisy, dengan tetap memegang teguh prinsip aqidah, mereka bahu-membahu membayar denda yang perlu dibayarnya. Mereka membayar dengan baik tebusan bagi pembebasan anggota yang ditawan.
- 4) Bani 'Auf dengan tetap memegang teguh prinsip aqidah, mereka bahu-membahu membayar denda pertama mereka. Setiap kelompok dengan baik dan adil membayar tebusan bagi pembebasan warganya yang ditawan.
- 5) Bani Al-Harits (dari warga Al-Khazraj) dengan teguh memegang prinsip aqidah, mereka bahu-membahu membayar denda pertama mereka. Setiap kelompok membayar dengan baik dan adil tebusan bagi pembebasan warganya yang ditawan.
- 6) Bani Sa'idah dengan teguh memegang prinsip aqidah, mereka bahu-membahu membayar denda pertama mereka. Setiap kelompok membayar denda dengan baik dan adil tebusan bagi pembebasan warganya yang tertawan.
- 7) Bani Jusyam dengan teguh memegang prinsip aqidah, mereka bahu-membahu membayar denda pertama mereka. Setiap kelompok membayar dengan baik dan adil tebusan bagi pembebasan warganya yang tertawan.
- 8) Bani An-Najjar dengan teguh memegang prinsip aqidah, mereka bahu-membahu membayar denda pertama mereka. Setiap kelompok membayar dengan baik dan adil tebusan bagi pembebasan warga yang tertawan.
- 9) Bani 'Amr bin 'Auf dengan teguh memegang prinsip aqidah, mereka bahu-membahu membayar denda pertama mereka. Setiap kelompok membayar dengan baik dan adil tebusan bagi pembebasan warganya yang tertawan.

- 10) Bani An-Nabit dengan teguh memegang prinsip aqidah, mereka bahu-membahu membayar denda pertama mereka. Setiap kelompok membayar denda dengan baik dan adil tebusan bagi pembebasan warganya yang tertawan.
- 11) Bani Al-Aus dengan teguh memegang prinsip aqidah, mereka bahu-membahu membayar denda pertama mereka. Setiap kelompok membayar dengan baik dan adil tebusan bagi pembebasan warganya yang tertawan.
- 12) Kaum Muslimin tidak membiarkan seseorang Muslim yang dibebani dengan utang atau beban keluarga. Mereka memberi bantuan dengan baik untuk keperluan membayar tebusan atau denda. (b) Seorang Muslim tidak akan bertindak tidak senonoh terhadap sekutu (tuan atau hamba sahaya) Muslim yang lain.
- 13) Kaum Muslimin yang taat (bertakwa) memiliki wewenang sepenuhnya untuk mengambil tindakan terhadap seorang Muslim yang menyimpang dari kebenaran atau berusaha menyebarkan dosa, permusuhan, dan kerusakan di kalangan kaum Muslimin. Kaum Muslimin berwenang untuk bertindak terhadap yang bersangkutan sungguh pun ia anak Muslim sendiri.
- 14) Seorang Muslim tidak diperbolehkan membunuh orang Muslim lain untuk kepentingan orang kafir, dan tidak diperbolehkan pula menolong orang kafir dengan merugikan orang Muslim.
- 15) Jaminan (perlindungan) Allah hanya satu. Allah berada di pihak mereka yang lemah dalam menghadapi yang kuat. Seorang Muslim, dalam pergaulannya dengan pihak lain, adalah pelindung bagi orang Muslim yang lain.
- 16) Kaum Yahudi yang mengikuti kami akan memperoleh per-tolongan dan hak persamaan serta akan terhindar dari perbuatan aniaya dan perbuatan makar yang merugikan.
- 17) Perdamaian bagi kaum Muslimin adalah satu. Seorang Muslim tidak akan mengadakan perdamaian dengan pihak luar Muslim dalam perjuangannya menegakkan agama Allah, kecuali atas dasar persamaan dan keadilan.

- 18) Keikutsertaan wanita dalam berperang dengan kami dilakukan secara bergiliran.
- 19) Seorang Muslim, dalam rangka menegakkan agama Allah, menjadi pelindung bagi Muslim yang lain di saat menghadapi hal-hal yang mengancam keselamatan jiwanya.
- 20) Kaum Muslimin yang taat berada dalam petunjuk yang paling baik dan benar. (b) Seorang musyrik tidak diperbolehkan melindungi harta dan jiwa orang Quraisy dan tidak diperbolehkan mencegahnya untuk berbuat sesuatu yang merugikan seorang Muslim.
- 21) Seorang yang ternyata berdasarkan bukti-bukti yang jelas membunuh seorang Muslim, wajib dikisas (dibunuh), kecuali bila wali terbunuh memaafkannya. Dan semua kaum Muslimin mengindahkan pendapat wali terbunuh. Mereka tidak diperkenankan mengambil keputusan kecuali dengan mengindahkan pendapatnya.
- 22) Setiap Muslim yang telah mengakui perjanjian yang tercantum dalam naskah perjanjian ini dan ia beriman kepada Allah dan Hari Akhirat, tidak diperkenankan membela atau melindungi pelaku kejahatan (kriminal), dan barang siapa yang membela atau melindungi orang tersebut, ia akan mendapat laknat dan murka Allah pada Hari Akhirat. Mereka tidak akan mendapat pertolongan dan tebusannya tidak dianggap sah.
- 23) Bila kami sekalian berbeda pendapat dalam suatu hal, hendaklah perkaranya diserahkan kepada (ketentuan) Allah dan Muhammad.
- 24) Kedua pihak: Kaum Muslimin dan kaum Yahudi bekerja sama dalam menanggung pembiayaan di kala mereka melakukan perang bersama.
- 25) Sebagai satu kelompok, Yahudi Bani 'Auf hidup berdampingan dengan kaum Muslimin. Kedua pihak memiliki agama masing-masing. Demikian pula halnya dengan sekutu dan masing-masing. Bila di antara mereka ada yang melakukan aniaya dan dosa dalam hubungan ini, akibatnya akan ditanggung oleh diri dan warganya sendiri.

- 26) Bagi kaum Yahudi Bani An-Najjar berlaku ketentuan sebagai- mana yang berlaku bagi kaum Yahudi Bani 'Auf.
- 27) Bagi kaum Yahudi Bani Al-Harits berlaku ketentuan sebagai- mana yang berlaku bagi kaum Bani 'Auf.
- 28) Bagi kaum Yahudi Bani Sa'idah berlaku ketentuan sebagaimana yang berlaku bagi kaum Yahudi Bani 'Auf.
- 29) Bagi kaum Yahudi Bani Jusyam berlaku ketentuan sebagaimana kaum Yahudi Bani 'Auf.
- 30) Bagi kaum Yahudi Bani Al-Aus berlaku ketentuan sebagaimana yang berlaku bagi kaum Yahudi Bani 'Auf
- 31) Bagi kaum Yahudi Bani Tsa'labah berlaku ketentuan sebagaimana yang berlaku bagi kaum Yahudi Bani 'Auf. Barang siapa yang melakukan aniaya atau dosa dalam hubungan ini, akibatnya akan ditanggung oleh din dan warganya sendiri.
- 32) Bagi warga Jafnah, sebagai anggota warga Bani Tsa'labah ketentuan sebagaimana yang berlaku bagi Bani Tsa'labah.
- 33) Bagi Bani Syuthaibah berlaku ketentuan sebagaimana yang berlaku bagi kaum Yahudi Bani 'Auf. Dan bahwa kebajikan itu berbeda dengan perbuatan dosa.
- 34) Sekutu (hamba sahaya) Bani Tsa'labah tidak berbeda dengan Bani Tsa'labah itu sendiri.
- 35) Kelompok-kelompok keturunan Yahudi tidak berbeda dengan Yahudi itu sendiri.
- 36) Tidak dibenarkan seseorang menyatakan keluar dari kelompoknya, kecuali mendapat izin dari Muhammad. Tidak diperbolehkan melukai (membalas) orang lain yang melebihi kadar perbuatan jahat yang telah diperbuatnya. Barang siapa yang membunuh orang lain sama dengan membunuh diri dan keluarganya sendiri, terkecuali bila orang itu melakukan aniaya. Sesungguhnya Allah memerhatikan ketentuan yang paling baik dalam hal ini.
- 37) Kaum Yahudi dan kaum Muslimin membiayai pihaknya masing- masing. Kedua belah pihak akan membela satu dengan yang lain dalam menghadapi pihak yang memerangi kelompok-kelompok masyarakat yang

menyetujui piagam perjanjian ini. Kedua belah pihak juga saling memberikan saran dan nasihat dalam kebaikan, tidak dalam perbuatan dosa.

- 38) Sescorang tidak dipandang berdosa karena dosa sekutunya. Dan orang yang teraniaya akan mendapat pembelaan.
- 39) Daerah-daerah Yathrib terlarang perlu dilindungi dari setiap ancaman untuk kepentingan penduduknya.
- 40) Tetangga itu seperti halnya diri sendiri, selama tidak merugikan dan tidak berbuat dosa.
- 41) Suatu kehormatan tidak dilindungi, kecuali atas izin yang berhak atas kehormatan itu.
- 42) Suatu peristiwa atau perselisihan yang terjadi antara pihak-pihak yang menyetujui piagam ini dan dikhawatirkan akan membahayakan kehidupan bersama harus diselesaikan atas ajaran Allah dan Muhammad sebagai utusan-Nya. Allah akan memerhatikan isi perjanjian yang paling dapat memberikan perlindungan dan kebajikan.
- 43) Dalam hubungan ini warga yang berasal dari Quraisy dan warga lain yang mendukungnya tidak akan mendapat pembelaan.
- 44) Semua warga akan saling bahu-membahu dalam menghadapi pihak lain yang melancarkan serangan terhadap Yathrib.
- 45) Bila mereka (penyerang) diajak untuk berdamai dan memenuhi ajakan itu serta melaksanakan perdamaian tersebut, perdamaian tersebut dianggap sah. Bila mereka mengajak berdamai seperti itu, kaum Muslimin wajib memenuhi ajakan serta melaksanakan perdamaian tersebut, selama serangan yang dilakukan tidak menyangkut masalah agama. (b) Setiap orang wajib melaksanakan (kewajiban) masing-masing sesuai dengan fungsi dan tugasnya.
- 46) Kaum Yahudi Aus, sekutu (hamba sahaya) dan dirinya masing-masing memiliki hak sebagaimana kelompok-kelompok lainnya yang menyetujui perjanjian ini, dengan

perlakuan yang baik dan sesuai dengan semestinya dari kelompok-kelompok tersebut. Sesungguhnya kebajikan itu berbeda dengan perbuatan dosa. Setiap orang harus bertanggung jawab atas setiap perbuatan yang dilakukannya. Dan Allah memerhatikan isi perjanjian yang paling murni dan paling baik.

- 47) Surat perjanjian ini tidak mencegah (membela) orang yang berbuat aniaya dan dosa. Setiap orang dijamin keamanannya, baik sedang berada di Madinah maupun sedang berada di luar Madinah, kecuali orang yang berbuat aniaya dan dosa. Allah pelindung orang yang berbuat kebajikan dan menghindari keburukan.

Muhammad Rasulullah SAW.

Munawir Sjadzali berpendapat bahwa batu-batu dasar yang telah diletakkan oleh Piagam Madinah sebagai landasan bagi kehidupan bernegara untuk masyarakat majemuk di Madinah adalah:

1. Semua pemeluk Islam, meskipun berasal dari banyak suku, merupakan satu komunitas.
2. Hubungan antara sesama anggota komunitas Islam dan antara anggota komunitas Islam dengan anggota komunitas-komunitas lain didasarkan atas prinsip-prinsip:
  - a. bertetangga baik;
  - b. saling membantu dalam menghadapi musuh bersama;
  - c. membela mereka yang teraniaya;
  - d. saling menasihati; dan
  - e. menghormati kebebasan beragama.

Dengan menguraikan kenyataan sejarah terbentuknya negara modern di Madinah melalui kecerdasan Nabi Muhammad SAW. dan dengan konstitusi yang dibentuk dan ditetapkan melalui SAW. dipandang sebagai peletak dasar negara modern dan kesepakatan antarsuku yang terdapat di Jazirah Arab, Muhammad mempersatu suku-suku di Jazirah Arab yang sepanjang sejarahnya mengandalkan kekuatan dalam mempertahankan wilayahnya masing-masing. Dengan demikian, teori kekuatan sebagai paham tentang awal mula terbentuknya negara, dalam konteks ketatanegaraan Islam telah dimodifikasi menjadi teori negara

kesatuan yang demokratis konstitusional oleh Nabi Muhammad SAW Karya besar Nabi Muhammad SAW. yang telah membentuk negara modern di dunia diakui oleh sarjana Barat. Oleh sebab itu, beliau negarawan terhebat di dunia.

#### **4. Teori Patriarkat dan Teori Matriarkat**

Teori patriarkat berpandangan bahwa negara berasal dari garis ayah atau laki-laki yang awalnya berkedudukan sebagai kepala rumah tangga dan pemimpin keluarga. Semua keturunannya berkembang biak membentuk susunan keluarga yang lebih luas, hingga akhirnya berbentuk suku. Suku-suku pun semakin berkembang hingga membentuk bangsa dan negara.

Negara adalah ikatan suku-suku yang saling berhubungan karena adanya garis keturunan yang sama, yakni dari garis ayah, seorang laki-laki yang menjadi pemimpin dalam keluarga. Oleh karena itu, pemimpin negara harus secara genetik berasal dari garis ayah, yaitu seorang laki-laki.

Teori matriarkat memiliki pandangan berbeda dengan teori patriarkat. Menurut teori matriarkat, kepemimpinan yang menjadi cikal bakalnya suatu negara itu diwujudkan, bukan berasal dari genetika ayah sebagai laki-laki, melainkan dari ibu, seorang perempuan. Hubungan darah ditentukan oleh clan bukan oleh gens, oleh karena itu, kepemimpinan keluarga bukan terletak di pundak sang ayah, melainkan di pundak sang ibu.

#### **5. Teori Organik**

Teori organik mengibaratkan negara sebagai makhluk hidup, manusia atau binatang. Individu yang merupakan komponen-komponen negara dianggap sebagai sel-sel dari makhluk hidup itu. Kehidupan korporal dari negara dapat disamakan sebagai tulang belulang manusia. Undang-undang sebagai urat saraf, raja (kaisar) sebagai kepala, dan para individu sebagai daging makhluk hidup itu. Ideologi negara sama dengan fisiologi makhluk hidup, dengan kelahirannya. Pertumbuhan, perkembangan dan kematiannya.

Doktrin organik dari segi isinya dapat digolongkan ke dalam teori-teori organisme moral, organisme psikis, organisme biologis, dan organisme sosial. Negara sebagai suatu organisme

moral bersifat metafisis-idealistic dan dikemukakan, terutama oleh tokoh-tokoh idealis Jerman seperti Fichte, Schelling, dan Hegel. Paham organisme moral dari Fichte merupakan fase peralihan antara ajaran kontrak sosial yang mekanistik ke konsepsi organis itu. Fichte melihat negara sebagai suatu "Naturproduksi" atau suatu kesatuan organis yang meliputi semua warga negara sebagai bagian esensial dari kesatuan organis itu. Negara tidak dibuat oleh manusia, tetapi ia merupakan suatu pribadi moral yang ada sebagai akibat adanya kodrat manusia sebagai makhluk moral. Penyempurnaan doktrin negara sebagai organisme moral dapat ditemukan dalam tulisan Hegel, yang menganggap negara sebagai penjelmaan ekstern dari semangat moral individu. Negara dipandang sebagai organisme dengan kepribadian yang termulia. Karena itu, negara harus dipuja dan didewa-dewakan.

Negara sebagai organisme psikis adalah bentuk peralihan dari teori-teori organisme moral yang bersifat metafisis-idealistic ke teori organisme yang bersifat bio-psikologis. Teori organisme psikis ditandai oleh tinjauan-tinjauannya yang menitikberatkan pada segi-segi psikologis negara. Negara dilukiskan sebagai makhluk hidup yang memiliki atribut-atribut kepribadian rohani sebagai manusia (human mental personality). Pertumbuhan dan perkembangan negara dapat dipersamakan dengan perkembangan intelektual dari individu. Konsep organisme biologis dari negara timbul sebagai salah satu manifestasi dari pertumbuhan ilmu-ilmu biologi dalam bagian kedua dari abad ke-19. Negara diselidiki dengan menggunakan metode. metode dan penggolongan-penggolongan ilmu biologi karena antara negara dan makhluk hidup memiliki persamaan-persamaan dalam anatomi, fisiologi, dan patologinya. Asal mula, perkembangan, organisasi dan aktivitas negara diselidiki, seperti kelahiran, struktur dan fungsi-fungsi organisme biologis.

Negara sebagai organisme sosial, jika doktrin organisme biologis mendapatkan sokongan dari pertumbuhan ilmu-ilmu biologi, doktrin negara sebagai organisme sosial lahir berhubung dengan timbulnya ilmu baru tentang masyarakat, yaitu apa yang sejak Comte disebut "sosiologi". Ajaran negara sebagai organisme sosial erat hubungannya dengan -dan tidak dapat dipisahkan dari-

ajaran organis dari masyarakat dan persekutuan-persekutuan lainnya. Masyarakat dipandang sebagai suatu keseluruhan yang bersifat organis. Negara sebagai salah satu bentuk perkelompokan sosial, juga bersifat organis. (Isjwara, 1982: 155)

Perspektif organik menekankan masyarakat sebagai suatu organisme, keseluruhan lebih dari sekadar jumlah bagian-bagiannya dan hanya dapat dimengerti sebagai totalitas. Bagi Comte, suatu masyarakat yang benar hanya dapat mempertahankan kebenarannya jika ia senantiasa memahami fungsi-fungsi sosial sebagaimana memahami fungsi-fungsi biologis. Individu sesungguhnya adalah kelompok karena pemahaman terhadap organ tubuh merupakan pemahaman tentang keseluruhan fungsi organik.

Dalam perspektif organik ada bahaya bahwa usaha untuk membentuk pembaharuan-pembaharuan mungkin mengganggu keutuhan masyarakat yang organik alamiah itu sedemikian rupa sehingga masyarakat itu diperlemah dan hancur. Mereka yang menerima pandangan ini sangat takut akan bayang-bayang suatu masyarakat yang bukan masyarakat sebenarnya, tetapi sekadar massa individu tanpa ikatan moral. Mereka takut bahwa tekanan positivis pada pembaharuan, kepentingan diri rasional, dan individualisme sebenarnya akan menghancurkan dasar-dasar tatanan sosial dengan merombak konsensus moral yang mengikat individu yang terdapat dalam berbagai tradisi suatu masyarakat sudah terakumulasi, yang sudah disumbangkan oleh banyak generasi secara bertahap dan melampaui pengetahuan mereka yang terbatas yang mau menghancurkan tradisi-tradisi ini demi peningkatan rasionalitas ilmiah dan kemajuan. (Paul Jhonson, Robert M.Z. Lawang, 1986:81)

Kaum organis juga lebih menyukai masyarakat hierarkis tradisional daripada tekanan positivis pada kebebasan dan persamaan, karena keseluruhan masyarakat organik berlandas pada saling kebergantungan antara individu-individu, yang kekhawatiran mereka, jika setiap konservatif dengan gambarnya tentang masyarakat organik kuatir bahwa usaha untuk menyembuhkan penyakit masyarakat akan menghancurkan dasar masyarakat tersebut.

Suasana politik dan sosial juga bergolak. Comte hidup di ujung revolusi Prancis, termasuk serangkaian pergolakan yang tampaknya berkesinambungan, seperti pada saat rezim Napoleon Bonaparte, penggantian monarki, revolusi, dan periode republik. Dengan lingkungan sosial politik yang menggemparkan itu, tidak heran jika Comte sangat menekankan pentingnya keteraturan sosial. Dalam pernyataannya bahwa masyarakat diancam oleh kekacauan intelektual dan sosial politik, serta menegakkan kembali keteraturan atas dasar pengetahuan hukum masyarakat positif yang logis sangat penting untuk menjamin kemajuan yang terus berjalan. (Paul Jhonson, Robert M.Z. Lawang, 1986:81)

Comte melihat masyarakat sebagai suatu keseluruhan organik yang kenyataannya lebih daripada sekadar jumlah bagian-bagian yang saling tergantung, tetapi untuk mengerti kenyataan ini, metode penelitian empiris harus digunakan dengan keyakinan bahwa masyarakat merupakan suatu bagian dari alam seperti halnya gejala fisik. Andreski berpendapat, pendirian Comte bahwa masyarakat merupakan bagian dari alam dan bahwa memperoleh pengetahuan tentang masyarakat menuntut pengetahuan metode-metode penelitian empiris dari ilmu-ilmu alam lainnya, merupakan sumbangannya yang tak terhingga nilainya terhadap perkembangan sosiologi. (Paul Jhonson, Robert M.Z. Lawang, 1986: 82)

Menurut Comte, perkembangan ilmu tentang masyarakat yang bersifat alamiah sebagai puncak suatu proses kemajuan intelektual yang logis melalui semua perkembangan ilmu. Kemajuan ini mencakup perkembangan mulai bentuk-bentuk pemikiran teologis purba, penjelasan metafisik, dan akhirnya sampai terbentuknya hukum-hukum ilmiah yang positif. Bidang sosiologi (atau fisika sosial) sebagai bidang yang paling akhir melewati tahap-tahap ini karena pokok permasalahannya lebih kompleks daripada yang terdapat dalam ilmu fisika dan biologi.

Hukum tiga tahap merupakan usaha Comte untuk menjelaskan kemajuan evolusioner umat manusia dan masa primitif sampai ke peradaban Prancis abad kesembilan belas yang sangat maju. Hukum itu menyatakan bahwa masyarakat berkembang melalui tiga tahap utama. Tahap-tahap ini ditentukan

menurut cara berpikir -yang dominan teologis, metafisik, dan positif. Lebih lagi, pengaruh cara berpikir yang berbeda-beda ini meluas ke pola-pola kelembagaan dan organisasi sosial masyarakat. Jadi, watak struktur sosial masyarakat bergantung pada gaya epistemologisnya atau pandangan dunia, atau cara mengenal dan menjelaskan gejala yang dominan.

Gagasan tentang evolusi perkembangan melalui tiga tahap ini bukan hanya milik Comte. Sebab, pada awal-awal rumusan Comte, hukum tiga tahap telah dikembangkan selama dia bekerja sama dengan Saint Simon, dan model dasar itu pasti merupakan hasil kerja sama tersebut. Jacques Turgot pun telah mengemukakan suatu pandangan yang serupa mengenai perkembangan sejarah dan bentuk-bentuk pemikiran primitif sampai bentuk-bentuk pemikiran ilmiah modern di abad kedelapan belas. Secara luas, Comte menyistematisasi dan mengembangkan model itu serta mengaitkannya dengan memberi tekanan pada paham positif.

Tahap teologis merupakan periode yang paling lama dalam sejarah manusia, dan untuk analisis yang lebih terperinci, Comte membaginya ke dalam periode fetisisme, politeisme, dan monoteisme. Fetisisme, bentuk pikiran yang dominan dalam masyarakat primitif, meliputi kepercayaan bahwa semua benda memiliki kelengkapan kekuatan hidupnya sendiri. Akhirnya, fetisisme ini diganti dengan kepercayaan terhadap sejumlah hal supernatural yang meskipun berbeda dari benda-benda alam, terus mengontrol semua gejala alam. Ketika pikiran manusia terus maju, kepercayaan akan banyak dewa itu diganti dengan kepercayaan terhadap satu yang tertinggi. Katolisisme di abad pertengahan memperlihatkan puncak tahap monoteisme.

Tahap metafisik terutama merupakan tahap transisi antara tahap teologis dan positif. Tahap ini ditandai oleh satu kepercayaan akan hukum-hukum alam yang asasi yang dapat ditemukan dengan akal budi. Protestantisme dan Deisme memperlihatkan penyesuaian yang berturut-turut dari semangat teologis ke munculnya semangat metafisik yang mantap. Satu manifestasi yang serupa dinyatakan dalam Declaration of Independence, "Kita menganggap kebenaran ini jelas dari dirinya

sendiri...." Gagasan bahwa ada kebenaran tertentu yang asasi mengenai hukum alam yang jelas dengan sendirinya menurut pikiran manusia, sangat mendasar dalam cara berpikir metafisik. (Doyle Paul Jhonson, Robert M.Z. Lawang, 1986:86)

Sejalan dengan perspektif organiknya, Comte sangat menerima saling ketergantungan yang harmonis antara "bagian-bagian" masyarakat, dan sumbangannya terhadap bertahannya stabilitas sosial. Meskipun dapat terancam oleh anarki sosial, moral, dan intelektual, keteraturan sosial selalu akan diperkuat kembali. Sesungguhnya periode sejarah yang lama sudah ditandai oleh stabilitas yang berarti, dan sebagian tugas Comte, yang dia berikan sendiri, adalah menemukan sumber-sumber stabilitas ini.

Analisis Comte mengenai keteraturan sosial dapat dibagi dalam dua fase. Pertama, usaha untuk menjelaskan keteraturan sosial secara meningkatkan keteraturan sosial sebagai suatu cita-cita yang empiris dengan menggunakan metode positif. Kedua, usaha untuk normatif dengan menggunakan metode-metode yang bukan tidak sesuai dengan positivisme, tetapi yang menyangkut perasaan dan intelektual.

Keluarga dalam bentuk mikrokosmik memberikan pengalaman akan dominasi dan ketaatan, kerja sama, serta munculnya perasaan- menghubungkan masa lampau dengan masa yang akan datang, perasaan altruistik. Hubungan antara orang tua dan anak-anak sedangkan hubungan ketaatan antara pasangan suami-istri merupakan salah satu dari insting alamiah yang paling kuat kaitannya dengan konvensi sosial dan kode moral. Selain dalam situasi yang jarang muncul, tak seorang pun terlepas dari pengaruh yang besar dari sosialisasi keluarga. Karena alasan inilah, Comte merasa yakin untuk melihat keluarga, dan bukan individu, sebagai satuan masyarakat yang asasi dan sebagai suatu dasar utama keteraturan sosial.

Keteraturan sosial juga bergantung pada pembagian pekerjaan dan kerja sama ekonomi. Individu-individu menjalankan kegiatan ekonomi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan individunya. Akan tetapi, begitu pembagian pekerjaan muncul, partisipasi individu dalam kegiatan ekonomi menghasilkan kerja sama, kesadaran akan saling ketergantungan dan muncul ikatan-

ikatan sosial baru atas dasar itu. Pembagian pekerjaan meningkat bersama industrialisasi, dan bertambahnya spesialisasi yang berhubungan dengan itu mendorong individualisme, sekaligus mempertinggi derajat saling ketergantungan. Jadi, keteraturan yang stabil dalam suatu masyarakat kompleks berbeda dengan masyarakat primitif yang berstruktur longgar dan berdiri sendiri, bersandar pada saling ketergantungan itu yang perkembangannya dibantu oleh pembagian pekerjaan yang sangat tinggi.

Di pihak lain, individualisme yang meningkat karena pembagian kerja yang tinggi akan sangat merugikan solidaritas sosial. Dalam melihat kekurangan pembagian kerja itu sendiri untuk menghasilkan tingkatan integrasi yang cukup tinggi, pemerintah harus mengatur pelbagai "bagian" dalam masyarakat itu, dan untuk menjamin suatu tingkatan kesatuan yang cukup tinggi dalam mengatasi konsekuensi-konsekuensi disintegrasi dari pembagian kerja. Pemerintah itu sendiri, dengan pembagian antara pemimpin dan pengikut, merupakan satu manifestasi pembagian kerja.

Comte mengemukakan bahwa pemerintah merupakan suatu gejala sosial alamiah yang dapat dirunut bentuk dasarnya sampai pada masyarakat primitif. Akan tetapi, kekuasaan pemerintah akan meluas ketika masyarakat menjadi lebih kompleks karena bertambahnya pembagian kerja. Meluasnya pemerintahan ini perlu untuk mengimbangi individualisme yang semakin bertambah yang muncul karena meningkatnya pembagian kerja. (Doyle Paul Jhonson, Robert M.Z. Lawang, 1986:91)

Gambaran tentang teori organis berkaitan dengan pemahaman Comte tentang manusia sebagai makhluk yang berevolusi menuju pada kehidupan yang altruistik. Meskipun Comte menekankan positivistik intelektual, ia pun menyatakan bahwa perasaan menyimpan kebenaran yang hakiki. Hal tersebut karena dalam perasaan, kebenaran tidak dapat diputarbalikkan. Demikian pula, dengan negara yang diidamkan oleh masyarakat adalah negara yang susunan organisnya berada dalam keteraturan sosial dan penyebaran nilai-nilai positivistik yang tidak meninggalkan kebenaran yang paling hakiki dari perasaan kesatuan organik itu sendiri.

## 6. Teori Daluwarsa

Teori daluwarsa menjelaskan kedudukan raja-raja yang bukan merupakan kekuatan dan kekuasaan yang berasal dari Tuhan, melainkan karena melanggengkan kebiasaan-kebiasaan yang absolut. Kerajaan bagi raja-raja adalah warisan yang dilegalisasi oleh absolutisme kekuatan terhadap rakyat yang sudah "terbiasa dininabobokan" oleh hukum kebiasaan itu sendiri, sehingga negara terbentuk oleh kebiasaan absolut dan rakyat diatur oleh sistem normatif yang berlaku menurut kebiasaan.

Menurut Isjawara (1982:185), teori daluwarsa dikembangkan sebagai doktrin legitimisme di Perancis pada abad ke-17, misalnya oleh Jean Bodin yang menghubungkan antara teori daluwarsa dengan teori patriarkhal. Dalam pandangan teori daluwarsa, seorang raja adalah penguasa tunggal, sekaligus pemilik mutlak kekuasaan yang akan diwariskan kepada keturunannya.

## 7. Teori Alamiah

Teori alamiah berpandangan bahwa negara berasal dari alam karena alamlah yang menciptakan negara. Asal mula pandangan ini berasal dari Aristoteles. Menurutnya, alam yang membenarkan terwujudnya negara karena ia sendiri merupakan bagian dari alam. Semua alam saling memiliki keterkaitan, sebagaimana manusia saling berhubungan dan saling membutuhkan. Oleh karena itu, menurut Aristoteles, manusia adalah makhluk sosial (*zoon politicon*) sehingga manusia membutuhkan negara untuk mengatur hubungan interaksional antar manusia.

Teleologi Aristoteles ada dua wajah. Wajah pertama menyerupai kepercayaan agama. Aristoteles berpendapat bahwa segala yang terjadi di dunia ini adalah suatu perbuatan yang terwujud oleh Tuhan Pembangun alam, oleh Nus, yang mengatur segala-galanya. Selain itu, ia berpendapat bahwa alam ini dan tiap-tiap yang hidup di dalamnya merupakan berbagai jenis organisme yang berkembang masing-masing menurut suatu gerak-tujuan. "Alam tidak berbuat dengan tidak bertujuan." (Moh. Hatta, 1986:129)

Aristoteles memandang perubahan pada alam potensial menjadi aktualita seperti perkembangan biji yang mengandung kemungkinan akan menjadi pohon yang hidup menurut hukum yang tidak kelihatan. Dengan pandangan metafisika semacam itu, Aristoteles meletakkan dasar bagi prinsip perkembangan. Pandangan itu menunjukkan bahwa gerak merupakan hukum alam yang tidak pernah berubah, melainkan perubahan itu merupakan asas gerak itu sendiri.

Dalam pandangan Aristoteles, alam meliputi semuanya yang berhubungan dengan materi dan badan-badan yang bergerak dan diam. Perubahan atau gerakan dalam arti yang luas dapat dibagi dalam timbul dan lenyap. Gerakan dalam arti yang terbatas merupakan perubahan kuantita, perubahan kualita, dan perubahan tempat. Perubahan bergantung pada tempat dan waktu. Tempat adalah batas ke dalam dari badan-badan yang meliputi semuanya. Tidak ada tempat yang kosong dan luas alam terbatas. Di luar itu, tidak ada tempat lagi. Waktu adalah ukuran gerak terhadap yang dahulu dan yang kemudian. Waktu tidak berhingga, tidak ada awal dan tidak ada akhir.

Menurut Aristoteles, alam ada untuk selama-lamanya. Ini kelanjutan dari pendapatnya bahwa waktu tidak berhingga. Bagian alam yang paling sempurna dijadikan Tuhan sebagai Penggerak Pertama ialah langit, bintang-bintang beredar saling terpaut dan tersangkut. Di dalamnya ada jiwa yang mengemudikan jalan bintang-bintang itu. Di bawah langit itu terdapat beberapa lingkungan yang berputar yang ditempati oleh matahari, planet-planet, dan bulan. Di tengah-tengah alam terletak bumi, bagian alam yang terletak di tengah, yang keadaannya paling kurang sempurna. Bumi terbentuk dari anasir yang empat seperti yang dikemukakan oleh Empedokles, yaitu api, udara, air dan tanah. Anasir-anasir itu adalah pemangku sifat-sifat yang bertentangan: berat dan ringan, panas dan dingin, kering dan basah. Semakin ke bumi, semakin berat. Semakin ke langit, semakin ringan. Anasir yang empat itu termasuk ke dalam lingkungan bumi, sedangkan ruang alam yang luas itu diisi oleh eter. Dari eter itu pulalah terjadi bintang-bintang dan lingkungan yang mengendalikan peredarannya. (Moh. Hatta, 1986:131)

Aristoteles dalam filsafatnya tentang alam dipengaruhi oleh pengalaman pendidikannya tentang ilmu pengetahuan fisika dan metafisika. Itulah sebabnya, pandangannya tentang alam senantiasa melibatkan asas gerak yang nyata dari alam fisika dan dalam metafisika. Dan sesungguhnya bagi Aristoteles, alam tidak berubah-ubah, melainkan mengubah. Ia berfilsafat bahwa dunia ini tersusun bertingkat-tingkat. Binatang yang terendah terjadi dari lumpur dan menurut tujuan tertentu dengan kedudukan makhluk yang tingkatnya lebih rendah dari binatang-binatang yang berdarah dan kotor. Binatang-binatang yang tidak berdarah dan tidak bertulang bertulang. Dalam susunan yang bertingkat itu yang rendah mengabdikan dan memberikan jasa kepada yang di atasnya. Tanaman memberikan jasa kepada binatang, binatang kepada manusia, kaum perempuan kepada kaum laki-laki, badan kepada jiwa.

Bahagia seharusnya menimbulkan kesenangan jiwa. Ini tercapai dengan kerja pikiran. Kerja pikiran tidak mencari tujuan di luar yang dilakukan, melainkan mencari kesenangan dalam diri sendiri. Kesenangan jiwa itu mendorong seseorang untuk bekerja lebih giat. Karena rasa puas, tak kenal lelah, dan kesanggupan beristirahat merupakan pembawaan dari kerja pikiran, kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi manusia terletak di dalamnya. Keadilan dan persahabatan, menurut Aristoteles, adalah budi yang menjadi dasar hidup bersama dalam keluarga dan negara. (Moh. Hatta, 1986:134)

Menurut Aristoteles, pelaksanaan etika baru sempurna jika direalisasikan dalam bernegara. Manusia tidak dapat melaksanakan sendiri-sendiri, tetapi senantiasa perlu bantuan dari luar. Pada dasarnya, manusia mempunyai bakat moral, tetapi itu hanya dapat dikembangkannya dalam berhubungan dengan manusia lain. Ia melakukan itu dengan jalan perkawinan, dengan mendirikan keluarga dan akhirnya dalam negara. Manusia adalah zoon politicon, makhluk sosial yang tidak dapat berdiri sendiri. Terpencil seorang diri yang hanya mungkin sebagai binatang atau sebagai Tuhan, yang terendah atau yang tertinggi.

Hubungan manusia dengan negara adalah sebagai bagian terhadap seluruhnya. Pada hakikatnya, negara lebih dahulu dari

keluarga dan orang-seorang karena keseluruhannya lebih dahulu dari bagian-bagiannya. Tujuan negara adalah mencapai keselamatan untuk semua penduduknya, memperoleh "barang yang tertinggi" bagi mereka. Keadilan adalah anasir negara yang esensial karena hukum menentukan peraturan pergaulan. Kewajiban negara ialah mendidik rakyat untuk berpendirian tetap, berbudi baik, dan mencapai yang sebaik-baiknya.

Aristoteles sependapat dengan Plato bahwa tabiat manusia yang berlomba-lomba mengejar keuntungan yang jauh lebih besar dari keperluan sehari-hari patut dicela. Ia penentang kehidupan kapitalistik, bahkan pekerjaan berdagang dianggapnya tak pantas bagi manusia yang beradab. Yang paling dicelanya ialah ekonomi yang mengandung riba. Ia menganjurkan supaya negara mengambil tindakan yang tepat dan tegas untuk memengaruhi kehidupan sosial-ekonomi masyarakat dengan seadil-seadilnya, dengan membangun kepentingan masyarakat dan negara secara profesional, yang selalu menerapkan sistem jalan tengah. Aristoteles menentang keras konsepsi Plato tentang negara ideal. Hal itu dianggapnya bertentangan dengan hukum alam. Ilmu politik tidak membentuk manusia, tetapi menerima manusia sebagaimana alam melahirkannya. Rata-rata tabiat manusia lebih dekat pada binatang daripada kepada Tuhan. Bagi Aristoteles, tiang masyarakat ialah kaum menengah yang berbudi luhur. Mereka sajalah yang patut dipandang sebagai penduduk ideal atau warga negara yang sesungguhnya. Kedudukan mereka lebih tinggi dari saudagar dan bankir. Bagi Aristoteles, kelompok saudagar dan bankir tidak lebih dari golongan budak.

Dalam masyarakat Greek di masa itu, penduduk penuh ialah orang merdeka yang hidup dari hasil hartanya yang diusahakan oleh budak-budaknya. Pekerjaan tani dan dagang harus diserahkan kepada budak. "Budak adalah alat pekerja yang hidup, sedangkan alat pekerja adalah budak yang tidak bernyawa." Dalam pandangan Aristoteles dan Plato, perbudakan merupakan kehendak alam. Sebagian manusia lahir untuk menjadi tuan, sebagian lagi menjadi budak sehingga terjalin kemitraan. Yang kaya menjadi tuan, sedangkan yang miskin menjadi pembantunya. Setiap jenis pekerjaan hanya dapat hilang apabila sudah terdapat alat otomatis

yang yang kasar hanya akan ditanggulangi oleh para budak. Perbudakan melakukan pekerjaan secara mekanis. Aristoteles mengisyaratkan bahwa pada suatu waktu manusia tidak perlu lagi budak-budak. Semua jenis pekerjaannya telah diambil alih oleh kemajuan teknologi yang serba mesin, sebagaimana yang dimulai pada abad ke-19, sebagai masa bangkitnya ilmu pengetahuan dan serba mesin.

Orang Greek di masa itu memandang hina kerja tangan sebab pekerjaan itu menumpulkan pikiran. Orang yang bekerja dengan tangan sepanjang hari tidak mempunyai waktu lagi untuk memikirkan masalah-masalah politik dan kepentingan umum. Sesuai dengan itu, Aristoteles berpendapat bahwa orang yang mempunyai waktu terluang saja yang boleh bersuara tentang pemerintahan. Negara yang terbaik bentuknya tidak memberikan kedudukan warga negara kepada orang-orang yang bekerja tangan. (Moh. Hatta, 1986:136)

Pendapat Aristoteles tentang bentuk negara terpadu dari dua hal. Pertama, sebagai kelanjutan dari paham etiknya. Kedua, sebagai hasil dari penyelidikannya atas 158 buah undang-undang dasar negara- kota dalam dunia Greek di waktu itu. Ia tidak mengemukakan cita-cita yang luar biasa seperti Plato. Ia condong pada pendirian bahwa pendapat yang dianjurkan itu mesti sepadan dengan kepentingan hidup yang nyata di masa itu. Ia mengemukakan tiga macam bentuk tata-negara, yaitu sebagai berikut.

- 1) Monarki atau basileia.
- 2) Aristokrasi, yaitu pemerintahan oleh orang-orang yang sedikit jumlahnya.
- 3) Politeia atau menurut etik Aristoteles disebut "timokrasi", yaitu pemerintahan berdasarkan kekuasaan seluruh rakyat. Dalam istilah sekarang disebut "demokrasi".

Suatu konstitusi tidak dapat dikatakan baik atau tidak kalau hanya dilihat dari bentuk pemerintahnya. Apabila orang-seorang atau beberapa orang, atau orang banyak yang memerintah itu melakukan pemerintahan atas dasar menyelenggarakan kepentingan umum, bentuk pemerintah itu baik. Akan tetapi, kalau pemerintahan itu ditujukan untuk kepentingan mereka masing-

masing yang memerintah, pemerintahan itu menyimpang dari tujuannya. Sebab, penduduk suatu negara berhak memperoleh kebaikan dari pemerintahan itu, apabila mereka benar-benar warga negara. (Moh. Hatta, 1986:136)

Ketiga macam sistem pemerintahan itu dapat dibelokkan ke jalan yang buruk. Pemerintahan raja menjadi tirani, kekuasaan aristokrasi menjadi oligarki, kekuasaan politeia menjadi demokrasi atau oklokrasi, sewenang-wenang orang banyak.

Menurut bentuknya, monarki adalah bentuk pemerintahan yang terbaik sebab yang memerintah adalah seorang yang dalam didikan dan asuhan lebih dari siapa pun, seperti Tuhan di tengah-tengah manusia. Akan tetapi, manusia semacam itu tidak ada lagi. Manusia seperti itu hanya ada di masa yang jauh silam, sebelum masa heroisme. Sesudah itu, hanya terdapat penyelewengan yang sangat jauh menyimpang dari bentuk yang sebenarnya. Dalam praktiknya, monarki merupakan bentuk pemerintahan yang paling buruk. Pada umumnya, kekuasaan yang besar dan budi yang besar jarang sejalan. Letaknya berjauhan sebab pada hakikatnya aristokrasi lah yang terbaik. Pemerintahan dijalankan oleh orang-orang yang sedikit jumlahnya, tetapi mempunyai pembawaan dan kecakapan. Akan tetapi, aristokrasi tidak boleh didasarkan atas sistem turunan. Mereka tidak mempunyai dasar ekonomi yang tetap. Ada kemungkinan mereka digantikan oleh aristokrasi uang. Orang-orang kaya yang kembali turun-temurun ke atas kursi pemerintahan membahayakan keselamatan negara. Jabatan diperjualbelikan. Siapa yang memberikan tawaran yang tertinggi dapat menjabat. Apabila kecakapan tidak lagi diutamakan, aristokrasi yang sebenarnya tidak ada lagi. Demokrasi pada umumnya adalah tantangan terhadap plutokrasi, kaum modal. "Pemerintahan orang miskin" ada baiknya. Sungguhpun orang-seorang jauh kurang kecakapannya dari orang-orang yang mempunyai keahlian, sebagai keseluruhannya, rakyat tidak mudah dihindangi kecurangan seperti yang dapat terjadi memberikan pertimbangan yang tidak kurang adilnya. Orang banyak dengan jumlah orang yang sedikit.

Aristoteles memandang demokrasi lebih rendah dari aristokrasi sebab dalam demokrasi, keahlian diganti dengan

jumlah. Karena rakyat mudah tertipu, hak memilih lebih baik dibatasi pada lingkungan orang-orang cerdas-pandai saja. Kombinasi antara aristokrasi dan demokrasi adalah yang sebaik-baiknya. Pandangan inilah menggambarkan pendirian Aristoteles sebagai orang yang berada di "jalan tengah".

Pemikiran Aristoteles tentang tujuan dibentuknya negara adalah untuk mencapai keselamatan bagi semua penduduknya. Sifat dasar manusia adalah moral buruk, yang hanya dapat dikembangkan melalui hubungan dengan orang lain.

## **8. Teori Idealitas Negara**

Teori idealitas negara berasal dari ajaran Plato, murid Socrates dan guru Aristoteles. Ia dilahirkan di Athena pada tahun 427 SM dan meninggal di sana pada tahun 347 SM dalam usia 80 tahun. Ia berasal dari keluarga aristokrasi yang turun-temurun memegang peranan penting dalam politik Athena. Sejak muda, ia bercita-cita ingin menjadi pejabat negara. Akan tetapi, perkembangan politik di masanya tidak memberi kesempatan kepadanya untuk mengikuti jalan hidup yang diinginkannya itu.

Menurut pemikiran falsafahnya, dunia lahir adalah dunia pengalaman yang selalu berubah-ubah dan warna-warni. Semua itu adalah bayangan dari dunia idea. Sebagai bayangan, hakikatnya hanyalah tiruan dari yang asli, yaitu idea. Karena itu, dunia pengalaman ini berubah-ubah dan bermacam-macam sebab hanyalah merupakan tiruan yang tidak sempurna dari idea yang sifatnya bagi dunia pengalaman. Barang-barang yang ada di dunia ini semua ada contohnya yang ideal di dunia idea. (Ahmad Syadali, 2004:70)

Keadaan idea sendiri bertingkat-tingkat. Tingkat idea yang tertinggi adalah idea kebaikan, di bawahnya adalah idea jiwa dunia, yang menggerakkan dunia. Berikutnya adalah idea keindahan yang menimbulkan seni, ilmu, pendidikan, politik.

Pemikiran filsafat Plato tentang negara adalah pandangannya bahwa keberadaan negara bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Warga negara diperlakukan secara adil dan diberi pekerjaan dan kekuasaan tertentu, dan khusus untuk

kalangan intelektual harus diberi kekuasaan memerintah dan menyelenggarakan negara.

Negara ideal bergantung pada akal budi penduduknya, pendidikan menjadi urusan yang terpenting bagi negara. Menurutny, penduduk negara dapat dibagi tiga golongan, yaitu golongan teratas, tengah, dan terbawah. Golongan teratas ialah golongan yang memerintah, terdiri dari para filsuf. Mereka bertujuan membuat undang-undang dan mengawasi pelaksanaannya dan mereka memegang kekuatan tertinggi. Golongan ini harus memiliki budi kebijaksanaan. Sebelum para filsuf menjadi penguasa, negeri- negeri sulit untuk menghindari dari kejahatan-kejahatan. Golongan menengah adalah para pengawal dan abdi negara. Tugas mereka adalah mempertahankan negara dari serangan musuh dan menegakkan berlakunya undang-undang supaya dipatuhi semua rakyat. Dan golongan ketiga adalah golongan terbawah atau rakyat pada umumnya. Mereka adalah kelompok yang produktif dan harus pandai membawa diri. (Ahmad Syadali, 2004:72)

Dalam buku Republik yang menjadi tujuan hidup Plato tergambar pendapatnya tentang pembinaan negara, masyarakat, dan pendidikan. Plato hidup dalam masa Athena menempuh jalan turun setelah mencapai kedudukan yang gilang-gemilang dalam segala lapangan. Pertentangan antara kaya dan miskin sangat mencolok mata. Karena itu, pertentangan politik juga hebat. Kekuasaan tidak dapat mendudukkan pemerintahan yang tetap. Menurut Plato, aristokrasi, oligarki, dan demokrasi datang berganti-ganti, dengan nasib Athena hanya dapat tertolong dengan mengubah dasar hidup rakyat dan sistem pemerintahan. Itulah alasan baginya untuk menciptakan bentuk negara yang ideal.

Pandangan Plato tentang negara dan luasnya masih terpaut pada masanya. Ia lebih memandang ke belakang daripada ke muka. Negara Greek, di masa itu, ialah kota. Jumlah penduduknya tidak lebih dari dua atau tiga ribu jiwa. Penduduk kota ialah orang-orang oleh budak-budaknya. Di antara mereka terdapat saudagar, tukang, merdeka, pemilik tanah yang terletak di luar kota yang dikerjakan seniman, dan penjabat negara. Menurut kebiasaan di

waktu itu, pekerjaan yang kasar dikerjakan oleh budak belian. Mereka tidak dianggap sebagai penduduk sebab tidak merdeka.

Pada saat itu, kota adalah suatu institusi yang menentukan. Karena kota itulah, orang-seorang mendapat penghargaan, dengan prinsip bahwa kepentingan umum harus didahulukan daripada kepentingan pribadi. Kepentingan, bersama yang diakui oleh negara adalah kepentingan yang setinggi-tingginya. Kemerdekaan kota lebih tinggi tingkatnya dari kemerdekaan individu. Kalau perlu, kemerdekaan individu dibatasi untuk menyelamatkan kemerdekaan negara. Di antara kota-kota Greek, kota Spartalah yang sifatnya paling sosial. Di situ terdapat disiplin hidup yang tinggi. Penduduknya makan bersama-sama. Anak laki-laki dan anak perempuan mendapat pendidikan yang sama. Perkawinan diatur oleh pemerintah. Anak-anak yang lumpuh dan cacat dibunuh saja. Tugas masing-masing untuk kepentingan kota ditetapkan dengan peraturan. Sparta itulah yang diambil sebagai contoh oleh Plato untuk menggambarkan suatu negara yang ideal.

Peraturan yang menjadi dasar untuk mengurus kepentingan umum – menurut Plato - tidak boleh diputus oleh kemauan atau pendapat personal atau oleh rakyat seluruhnya, melainkan ditentukan oleh suatu ajaran yang berdasarkan pengetahuan dengan pengertian. Dari ajaran itu, datanglah keyakinan bahwa pemerintahan harus dipimpin oleh idea yang tertinggi, yaitu idea kebaikan. Kemauan untuk melaksanakan itu bergantung pada budi. Tujuan pemerintah yang benar ialah mendidik warga negara mempunyai budi. Manusia memperoleh budi yang benar hanya dari pengetahuan. Dan karena itu, ilmu harus berkuasa di dalam negara. Plato mengatakan bahwa kesengsaraan dunia tidak akan berakhir, sebelum filsuf menjadi raja atau raja-raja menjadi filsuf. Negara yang ideal harus berdasar pada keadilan.

Keadilan dalam negara hanya tercapai apabila tiap-tiap orang mengerjakan pekerjaan yang bermanfaat. Keadilan bagi orang-seorang akan ada, apabila segala bagian dari jiwanya, baik yang berkuasa maupun yang mengabdikan, mengerjakan pekerjaannya sendiri-sendiri. Pembagian pekerjaan, bagi Plato, merupakan dasar untuk mencapai perbaikan hidup. Sehubungan dengan pembagian

pekerjaan itu, Plato membagi penduduk negara dalam tiga golongan.

Golongan bawah ialah golongan rakyat jelata, yaitu dari kalangan petani, pekerja, tukang, dan saudagar. Pekerjaan mereka sekadar untuk menghasilkan keperluan sehari-hari bagi ketiga golongan. Mereka merupakan dasar ekonomi bagi masyarakat. Karena mereka menghasilkan, mereka tidak boleh terlibat dalam pemerintahan. Sebagai golongan yang berusaha, mereka boleh mempunyai hak milik dan harta, boleh berumah tangga sendiri. Mereka hidup dalam keluarga masing-masing. Sekalipun bebas berusaha, budi mereka harus terasuh, yaitu budi pandai menguasai diri.

Golongan tengah ialah golongan penjaga atau "pembantu" dalam urusan negara. Tugas mereka mempertahankan negara dari serangan musuh dan menjamin supaya undang-undang dipatuhi rakyat. Dasar kerjanya semata-mata mengabdikan kepada negara. Oleh karena itu, mereka tidak boleh mempunyai kepentingan diri sendiri. Mereka tidak boleh mempunyai harta perseorangan dan keluarga. Mereka tinggal bersama dalam asrama, hidup dalam sistem komunisme yang seluas-luasnya, meliputi perempuan dan anak-anak. "Milik" bersama atas perempuan tidak berarti bahwa mereka dapat memuaskan hawa nafsu sesuka nafsunya. Hidup mereka didasarkan atas perbaikan jenis manusia dan hubungan mereka dengan perempuan diatur oleh negara dengan pengawasan yang rapi. Anak yang lahir dari hubungan mereka dipungut dan dididik oleh negara. Anak itu tak tahu siapa bapaknya dan siapa ibunya. Tiap-tiap ibu yang melahirkan anak dari penjaga dipandang ibu dari segala anak. Tiap-tiap anak memandang semua penjaga sebagai bapaknya. Semua anak yang lahir di situ mengaku satu sama lain bersaudara, berkakak, beradik. Setiap laki-laki dipandang bapak dan perempuan adalah ibu. Dengan begitu diharapkan akan timbul rasa persaudaraan antarsesama manusia. Hanya dengan hidup seperti itu, kaum penjaga Plato – dapat memusatkan segala perhatiannya kepada negara dan masyarakat. Laki-laki dan perempuan mendapat pendidikan yang sama. Sebab itu, perempuan dapat menjadi prajurit yang ahli perang. Akal budi

diartikan sebagai keberanian yang perlu dikembangkan secara intelektual melalui pendidikan.

Golongan atas ialah kelas pemerintah atau filsuf. Mereka terpilih dari yang paling cakap dan terbaik dari kelas penjaga setelah menempuh pendidikan dan latihan spesial untuk itu. Tugas mereka ialah membuat undang-undang dan mengawasi pelaksanaannya. Mereka memangku jabatan yang tertinggi. Selain itu, mereka mempergunakan waktu yang terluang untuk memperdalam filosofi dan ilmu pengetahuan tentang idea kebaikan, yang menjadi puncak dalam ajaran Plato.

Plato berpendapat bahwa dalam setiap negara, setiap golongan, sebagai individu maupun sosial merupakan alat untuk meningkatkan ketatanegaraan. Dalam negara yang ideal pengusaha menghasilkan, kesejahteraan. Kesejahteraan menjadi tujuan yang sebenarnya dalam tetapi tidak memerintah. Kelompok penjaga melindungi, tetapi tidak memerintah. Kaum intelektual diberi makan dan dilindungi, dan mereka memerintah.

Ketiga macam budi yang dimiliki oleh masing-masing golongan, yaitu bijaksana, berani, dan menguasai diri dapat menyelenggarakan dengan kerja sama budi keempat bagi masyarakat, yaitu keadilan. Karena negara ideal bergantung pada budi penduduknya, pendidikan menjadi urusan yang terpenting bagi negara.

Plato berpandangan bahwa kenyataan tentang keadilan berpusat pada hakikat perilaku manusia, sedangkan manusia sangat bergantung dunia ideanya. Jika ideanya tidak membangkitkan karakter perilaku yang mencerminkan semangat bekerja keras, tentu manusia itu akan lemah. Menurutnya, hukum adalah idea, sedangkan gambaran keadilan merupakan cita-cita dari realitas wujud idea. Hak milik atas segala yang ada hanya berlaku bagi dewa. Demikian pula, dengan keadilan. Oleh karena itu, seberapa besar manusia mengembangkan ideanya ke dalam gambaran pikirannya hingga akhirnya benar-benar nyata, meskipun kenyataan itu bukan yang sesungguhnya.

Manusia bekerja karena kebutuhannya terhadap dunia yang ada di luar dirinya. Idea tidak membutuhkan dunia eksternal, tetapi jasad manusia yang terlepas dari alam idea memerlukan benda-

benda yang menurut idea, benda tersebut dapat meningkatkan pertahanan hidup manusia. Oleh karena itu, seluruh manusia memiliki idea yang sama dalam memiliki sesuatu. Potensi untuk meraihnya harus diatur oleh negara karena pada dasarnya semua material milik bersama.

Banyak pengarang yang menamakan ciptaan Plato itu sebagai suatu sistem sosialisme. Akan tetapi, jika ditinjau benar-benar, negara idealnya itu hanya merupakan negara sosial yang tujuannya menghilangkan kemiskinan dan menegakkan keadilan. Pelaksanaan komunisme hanya dalam kalangan penjaga yang jumlahnya kira-kira 5% dari seluruh penduduk. Oleh karena itu, tidak tersirat ide tentang sosialisme (lihat Mohammad Hatta, 1986: 108-114).

## **9. Teori Sejarah**

Teori sejarah berpandangan bahwa negara berasal dari kehendak sejarah karena kehidupan terus berjalan secara revolusionir, dan oleh sebab itu pula, negara dilahirkan oleh adanya kenyataan kehendak dinamika kehidupan yang merupakan keharusan sejarah.

Perubahan situasi dan kondisi serta perkembangan kehidupan manusia, cepat atau lambat, adalah kenyataan yang tidak dapat ancaman, dan gangguan yang membutuhkan jalan ke luar terbaik manusia menghadapi berbagai masalah, tantangan, hambatan, dimungkiri sebagai bagian dari sejarah, dan karena perubahan itulah, untuk menyelamatkan diri dan atau dapat berlindung dengan aman dari segala bahaya yang dapat menghampirinya. Dari perjalanan hidup manusia yang rawan dengan berbagai tantangan, manusia berpikir tanpa berhenti untuk menemukan jawaban atas masalah yang dihadapinya. Akan tetapi, kepandaian manusia terbatas apabila segala sesuatu dihadapi sendirian. Manusia membutuhkan bantuan dari sesamanya untuk mempermudah penyelesaian masalahnya.

Semakin lama permasalahan, semakin mengubah cara pandang sistem yang dapat menjembatani hubungan baik dengan semua manusia, dan sebagai hewan yang berpikir, kinerjanya

memerlukan kehidupan yang terdapat di sekelilingnya. Kebutuhan itu bukan semata-mata interaksi sosial, tetapi juga kebutuhan terhadap institusi negara yang lebih berdaulat dan memiliki kekuatan normatif bagi legitimasi eksistensi manusia sebagai warga negara dengan semua hak dan kewajibannya.

Dari pandangan itulah, menurut teori sejarah, negara tidak dibentuk oleh kehendak alamiah semata-mata, melainkan oleh takdir kehidupan manusia yang bersentuhan dengan semua unsur yang dipandang akan lebih melindungi dan menguatkan eksistensinya.

### C. Sifat-sifat Negara

Terbentuknya sebuah negara berarti terbentuk pula sistem normatif yang menguatkan kedudukannya sebagai negara. Oleh sebab itu, negara memiliki sifat-sifat yang selalu melekat di dalam ketatanegaraan. Sifat-sifat negara yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. sifat memaksa, yaitu memaksa semua warga negara untuk patuh dan tunduk pada sistem ketatanegaraan yang dianut;
2. sifat mengatur, karena negara adalah hukum, semua warga negara dan penyelenggara negara berada di bawah peraturan negara;
3. sifat membentuk, yaitu sifat yang menonjol dari kekuasaan dan kekuatan dalam negara yang membentuk karakter bangsa. Setiap negara memiliki sifat yang berbeda dalam membentuk karakteristik bangsanya;
4. sifat mendominasi, yaitu sifat yang senantiasa melekat dalam negara karena dilegalisasi oleh konstitusi negara, seperti negara mendominasi semua asetnya karena kepentingan negara dan atas nama rakyat suatu negara;
5. sifat monopoli, yaitu sifat yang terdapat dalam negara yang berkaitan dengan konsensus-konsensus ketatanegaraan yang hanya dikuasai oleh negara. Sifat ini dipandang akan menyelamatkan kepentingan negara sebagai cermin kepentingan bangsa atau masyarakat secara keseluruhan, sebagaimana negara menguasai darat dan lautan yang ada di wilayahnya sepanjang mengandung

manfaat bagi masyarakat. Negara berhak menentukan dan menempatkan kenyataan yang ada dalam kehidupan sosial, politik, ekonomi, budaya, dan agama bagian dari sesuatu yang benar atau menyimpang dari tujuan negara. Oleh sebab itu, agama-agama yang dianut oleh warga negara di suatu negara, berada dan berkembang atas dasar pengakuan negara, bukan atas dasar pengakuan tuhan-tuhan dalam agama;

6. sifat mengendalikan, yaitu sifat negara yang membawa semua komponennya menuju tujuan yang disepakati secara konstitusional maupun konvensional;
7. sifat mengelola, negara bersifat memelihara dan memberdayakan semua aset yang ada dan mengembangkannya untuk tujuan kesejahteraan masyarakat.

#### **D. Unsur-unsur Negara**

Negara dibentuk oleh seperangkat sistem ketatanegaraan yang terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut.

##### **1. Teritorial atau Wilayah Negara**

Pada umumnya, para ahli hukum tata negara mengatakan bahwa terbentuknya negara harus didukung oleh beberapa unsur utama, yaitu teritorial suatu negara atau batas-batas wilayah negara, rakyat sebagai warga negara atau penduduk suatu negara, kekuasaan negara yang berbentuk pemerintahan dalam beragam sistem, konstitusi negara dan kedaulatan rakyat.

Hans Kelsen menjelaskan bahwa teritorial atau wilayah negara merupakan persyaratan utama keberadaan negara karena tidak akan ada negara apabila tidak ada wilayah hukum yang menjadi tempat tinggal penduduk dan struktur administrasi negara. Eksistensi negara bergantung pada hak negara atas suatu teritorial yang menjadi miliknya. Jika dipahami sebagai satu kesatuan sosial yang nyata, negara juga tampak menyiratkan satu kesatuan geografis: satu negara, satu teritorial. Namun demikian, pengkajian yang lebih cermat menunjukkan bahwa kesatuan teritorial negara bagaimana pun bukanlah satu kesatuan geografis

alami. Teritorial suatu negara mesti terdiri atas satu hamparan daratan. Teritorial semacam ini disebut teritorial yang menyatu padu. Teritorial negara bisa terpotong potong menjadi bagian-bagian. Kadang-kadang, teritorial yang menjadi milik suatu negara tidaklah menyatu secara fisik, tetapi dipisahkan satu sama lain oleh teritorial negara lain atau bahkan oleh teritorial yang bukan milik negara mana pun. Suatu negara boleh jadi memiliki teritorial dari daerah-daerah koloninya yang dipisahkan oleh lautan, dan memiliki batas-batas yang sepenuhnya dikelilingi oleh teritorial negara lain.

Menurut Kelsen, apabila negara dipandang sebagai hukum, wilayah-wilayah yang secara geografis tidak saling berhubungan membentuk satu kesatuan wilayah bila diberlakukan satu tatanan hukum yang sama bagi seluruh wilayah ini. Kesatuan teritorial negara merupakan kesatuan hukum, bukan kesatuan geografis yang alami karena teritorial suatu negara merupakan wilayah berlakunya tatanan hukum yang disebut negara itu sendiri.

Tatanan norma yang disebut sebagai negara benar-benar ditandai oleh fakta tentang terbatasnya wilayah keberlakuan dari tatanan normatifnya. Fakta ini membedakan tatanan normatif yang disebut negara dari tatanan sosial lain, seperti moralitas dan hukum internasional, yang menuntut pemberlakuan di mana pun manusia berada. Wilayah keberlakuan dari tatanan sosial ini pada prinsipnya tidak terbatas. (Hans Kelsen, 2006:297)

Keterbatasan ruang lingkup keberlakuan tatanan hukum yang disebut negara pada suatu teritorial tertentu berarti mengimplikasikan bahwa hukum suatu negara hanya berlaku secara paksa untuk dan dalam wilayah negara bersangkutan. Meskipun pada kenyataannya, bukan tidak mungkin terdapat suatu norma umum atau norma khusus dari tatanan hukum suatu negara yang menetapkan bahwa suatu tindakan paksa harus diberlakukan di dalam teritorial negara lain, dan bahwa suatu organ negara yang disebut pertama harus menerapkan norma ini. Seandainya norma tersebut diberlakukan dan diterapkan. Akan tetapi, pemberlakuan atau penerapan norma tersebut, yakni pelaksanaan tindakan paksa di dalam teritorial negara lain akan menjadi tindakan ilegal. Tatanan hukum yang dilanggar oleh tindakan-tindakan ini adalah

hukum internasional. Sebab, hukum internasional positif menentukan dan membatasi ruang lingkup wilayah keberlakuan dan sejumlah tatanan hukum nasional yang berbeda satu sama lain. Jika ruang lingkup wilayah keberlakuan tatanan hukum nasional ini tidak dibatasi secara hukum dan negara-negara tersebut tidak memiliki batas-batas yang pasti, kemungkinan terjadinya konflik sangat besar. Pembatasan ruang lingkup wilayah, yakni batas-batas negara, memiliki karakter yang benar-benar normatif, yang keberlakuan tatanan hukum nasional akan dibatasi secara normatif pula oleh tatanan hukum internasional pada ruang tertentu. (Hans Kelsen, 2006:300)

Teritorial suatu negara adalah ruang yang menjadi milik pemerintahan suatu negara, milik warga negara sebagai penduduk dan rakyat negara, serta ruang bagi diberlakukannya konstitusi dan konvensi negara. Dengan adanya wilayah negara, kesempurnaan terbentuknya negara memerlukan pengakuan dari negara-negara lain, tetapi pengakuan tersebut harus dikuatkan oleh kekuasaan yang dibangun melalui perwujudan kedaulatan rakyat yang menjadi penyebab adanya kedaulatan negara.

## **2. Penduduk**

Penduduk adalah warga negara atau rakyat yang bertempat tinggal di wilayah suatu negara. Penduduk merupakan unsur kedua setelah teritorial suatu negara. Ada pula yang berpendapat bahwa penduduk merupakan unsur pertama terbentuknya negara karena sejarah historis menunjukkan bahwa banyak penduduk yang belum bertempat tinggal dalam wilayah hukum suatu negara karena belum memiliki negara.

Menurut hukum internasional, tiap-tiap negara memiliki hak untuk menetapkan penduduknya sebagai warga negara yang sah. Ada dua asas yang berlaku dalam menetapkan warga negara atau penduduk suatu negara, yaitu sebagai berikut.

- a) Asas *ius soli* atau *law of soil*, yaitu asas yang menentukan warga negara berdasarkan tempat tinggal penduduknya. Semua orang yang bertempat tinggal di wilayah suatu negara dinyatakan sebagai warga negara.

- b) Asas *ius sanguinis* atau *law of the blood*, negara menentukan warga negara berdasarkan pertalian darah, artinya semua orang yang dilahirkan oleh warga negara yang telah tinggal di wilayah negara tertentu secara otomatis dinyatakan sebagai warga negara.

Dalam UUD Negara RI Tahun 1945, ketentuan mengenai warga negara dan penduduk diatur dalam satu pasal, yakni Pasal 26 dengan dua ayat, yaitu ayat (1) dan ayat (2). Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap satu pasal, tetapi dengan tiga ayat, yaitu Pasal 26 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3).

Dalam Pasal 26 dinyatakan sebagai berikut:

- (1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.
- (2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.
- (3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.

Hal-hal yang berkaitan secara langsung dengan hak-hak warga negara diatur dalam UUD 1945, sebagaimana terdapat dalam Pasal 27, sebagai berikut:

- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- (3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.

Kemudian, dalam Pasal 28 dinyatakan: "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang."

Hak-hak yang paling fundamental dari warga negara adalah hak-hak asasi manusia. Oleh karena itu, dalam UUD Negara RI Tahun 1945 diatur tentang HAM, yaitu dalam Pasal 28A, yang menyebutkan: "Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya."

### **Pasal 28B**

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.
- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, berkembang serta berhak atas perlindungan dan kekerasan dan diskriminasi.

### **Pasal 28C**

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan.
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan, membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.

### **Pasal 28D**

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
- (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.

### **Pasal 28E**

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.
- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

### **Pasal 28F**

"Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia."

### **Pasal 28G**

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.

### **Pasal 28H**

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.

### **Pasal 28I**

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar

hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.

- (2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.
- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai
- (5) dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

#### **Pasal 28J**

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (2) 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.

Kedudukan warga negara dalam suatu negara menempati posisi yang sangat penting sehingga hak-hak warga negara sebagai hak yang paling asasi harus dilindungi oleh undang-undang. Dengan demikian, pasal-pasal (tambahan) yang terdapat dalam UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan ketentuan yang menjadi jaminan bagi berlangsungnya perlindungan hak asasi manusia.

Setiap rezim di suatu negara memiliki ciri khas politik tertentu, sebagaimana negara Indonesia ketika dipimpin oleh pemerintahan Orde Baru, hak asasi manusia kurang memperoleh

perhatian yang mendasar karena UUD 1945 belum memuat secara lengkap tentang HAM, atau karena kekuasaan didominasi oleh kekuatan militerisme yang mengedepankan kekerasan daripada menggunakan cara-cara yang edukatif dan apresiatif terhadap dinamika sosial dan politik saat itu. Pemerintah dengan kekuasaannya memosisikan warga negara berada dalam ketakutan ketika menghadapi para penguasa. Berbagai tindakan kesewenangan kurang tersentuh oleh hukum yang ada, dan hukum diperuntukkan bagi rakyat wong cilik yang mencuri ayam atau kambing. Sementara itu, para koruptor berkeliaran membangun sistem yang tertutup, tetapi terbuka dengan sesama penguasa.

Di era reformasi, meskipun korupsi semakin banyak, negara dan aparat penegak hukum, dengan Komisi Pemberantas Korupsi tanpa henti mengejar siapa pun yang diduga melakukan korupsi. Semua elemen bangsa dan negara memperoleh peningkatan penghormatan hak-hak asasinya yang dilindungi oleh hukum. Itulah sebabnya, demokrasi yang sedang direalisasikan oleh negara Indonesia merupakan cermin perjuangan maksimal dalam meningkatkan kualitas kehidupan sosial politik masyarakat sebagai warga negara, dan merupakan kebutuhan fundamental dalam membangun negara yang berkeadilan.

Rumusan HAM yang masuk dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat dibagi ke dalam beberapa aspek, yaitu:

- 1) HAM berkaitan dengan hidup dan kehidupan;
- 2) HAM berkaitan dengan keluarga;
- 3) HAM berkaitan dengan pendidikan, ilmu pengetahuan, dan teknologi;
- 4) HAM berkaitan dengan pekerjaan;
- 5) HAM berkaitan dengan kebebasan beragama dan meyakini kepercayaan, kebebasan bersikap, berpendapat, dan berserikat;
- 6) HAM berkaitan dengan informasi dan komunikasi;
- 7) HAM berkaitan dengan rasa aman dan perlindungan dari perlakuan yang merendahkan derajat dan martabat manusia;
- 8) HAM berkaitan dengan kesejahteraan sosial;

- 9) HAM berkaitan dengan persamaan dan keadilan;
- 10) HAM berkewajiban menghargai hak orang dan pihak lain.

Jika rumusan HAM dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu diimplementasikan secara laju lebih cepat dan jauh lebih mungkin dibandingkan dengan tanpa kualitas peradaban, demokrasi, dan kemajuan Indonesia diharapkan konsisten, baik oleh negara maupun oleh rakyat, peningkatan dan pemajuan HAM dalam Undang-Undang Dasar Negara adanya rumusan jaminan pengakuan, penghormatan, perlindungan, Republik Indonesia Tahun 1945. (Sekjen MPR, 2008:116)

### 3. Pemerintahan

Pemerintahan atau kekuasaan dalam suatu negara adalah unsur ketiga dari terbentuknya negara. Pemerintah adalah penyelenggara negara, yakni yang terdiri dari para pejabat, lembaga-lembaga dalam negara yang mengorganisasi semua sistem bernegara.

Pemerintah adalah institusi pemegang amanah rakyat yang Realitas dari pemerintahan merupakan pembagian kekuasaan yang menjalankan fungsi-fungsi negara dan fungsi hukum ketatanegaraan. direfleksikan dalam kinerja penyelenggaraan negara. Pada umumnya, kekuasaan itu dipegang oleh tiga lembaga negara, yaitu lembaga legislatif, lembaga eksekutif, dan lembaga yudikatif.

Negara dapat dipandang sebagai asosiasi yang hidup dan bekerja sama dalam mengejar tujuan negara. Tujuan negara adalah menciptakan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi masyarakatnya (bonum publicum, common good, common weal).

Menurut Roger H. Sultau, tujuan negara ialah memungkinkan rakyatnya "berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebas mungkin" (*The freest possible development and creative self-expression of its members*). Adapun menurut Harold J. Laski, negara ialah "menciptakan terkabulnya keinginan-keinginan secara maksimal dari seluruh masyarakatnya" (creation of those condition under which the members of the state may

attain the maximum satisfaction of their desire). (A. Ubaidillah et.al., 2000:54)

Tujuan negara yang hendak dicapai diupayakan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan negara dengan dukungan seluruh masyarakat suatu negara. Sebagaimana tujuan negara RI tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ialah: "untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial" dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."

Bentuk pemerintah secara garis besar terdiri atas dua macam, yaitu:

- a) Bentuk pemerintahan monarki atau kerajaan, yaitu negara yang dipimpin oleh seorang raja atau raja berkedudukan sebagai kepala negara. Istilah lain dari penguasa negara yang berbentuk monarki adalah sultan, kaisar, dan ratu (jika perempuan). Sistem kekuasaan yang dianut oleh pemerintahan monarkis adalah sistem keturunan atau genetik. Kepala negara dinobatkan secara turun-temurun dengan memilih putra-putra raja yang tertua yang dilahirkan dari istri raja yang sah, bukan dari selir. Sistem monarki dianut oleh negara Inggris, Belanda, Norwegia, Saudi Arabia, dan Malaysia.

Pemerintahan monarki ada tiga macam, yaitu:

- 1) Monarki absolut, yang menetapkan raja diraja karena kekuasaan secara keseluruhan berada di tangan sang raja. Wewenang raja tidak terbatas. Setiap titah sang raja merupakan undang-undang bagi semua rakyatnya. Negara ada dan berkembang atas kehendak raja karena kehendak raja merupakan kehendak negara;

- 2) Monarki konstitusional, pemerintahan monarki konstitusional berbeda dengan monarki absolut karena kekuasaan raja terbatas atau dibatasi oleh undang-undang dasar. Dengan demikian, konstitusilah yang mengatur otoritas raja, dan raja tidak dibenarkan menyimpang dari konstitusi dalam melaksanakan kekuasaannya;
  - 3) Monarki parlementer, adalah negara kerajaan yang menganut sistem parlemen, karena di samping ada raja, ada pula perdana menteri yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan, bahkan dapat pula dibantu oleh menteri negara. Contoh negara yang berbentuk monarki parlementer adalah Malaysia dan Inggris. Kedudukan raja merupakan simbol integritas negara yang memiliki otoritas tertinggi.
- b) Negara yang pemerintahannya berbentuk republik, yaitu negara yang dipimpin oleh seorang presiden yang dibantu oleh seorang wakil presiden. Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu atau dipilih oleh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang semua anggotanya dipilih melalui Pemilu.

Sistem pemerintahan yang berbentuk republik terdiri atas dua macam bentuk, yakni republik kesatuan dan republik serikat. Dalam kedua sistem tersebut, kedudukan kepala negara dipilih melalui Pemilu yang mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi. Konsep demokrasi sejak zaman Yunani telah mengalami pertumbuhan secara signifikan pada masa kebangkitan kembali Eropa menuju abad pencerahan. Pada masa itu, muncul pemikiran-pemikiran besar tentang hubungan antara penguasa dan rakyat, negara dan masyarakat dalam konsep yang kontemporer.

Ada beberapa pemikir besar yang gagasannya mampu menyentak kesadaran baru di Eropa tentang konsep dan posisi kekuasaan. Machiavelli secara vulgar menyodorkan konsep kekuasaan yang realis-pragmatis, kemudian disusul oleh gagasan-gagasan tentang kontrak sosial dan separasi kekuasaan dari Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu, dan Jean J. Rousseau. Para pemikir besar tersebut telah memberikan kontribusi berharga

bagi upaya mendefinisikan dan mengaktualisasi kembali istilah dan konsep demokrasi. (Ahmad Suhelmi, 1999:84)

Budaya demokrasi sesungguhnya sudah berkembang sejak zaman purba, yaitu pada zaman berburu. Bayangkan sekelompok laki-laki purba berkumpul di malam hari mengelilingi api unggun sambil berdiskusi untuk memastikan apakah mereka akan berburu keesokan harinya atau tidak. Mereka adalah pemburu yang berpengalaman di sukunya dan merasa sama-sama pantas untuk mengemukakan pandangannya masing-masing dan ingin didengarkan. Di sekeliling api unggun, para lelaki itu mengambil bagian dalam proses demokrasi.

Secara perlahan, pelbagai kelompok kecil dan mandiri ini mulai menghilang. Demikian pula, kesadaran akan kesamaan yang tumbuh di antara mereka. Menghilangnya pelbagai kelompok kecil dan kesadaran akan kesamaan ini disebabkan oleh munculnya komunitas-komunitas yang lebih besar yang muncul bersamaan dengan teknologi pertanian dan adanya tempat tinggal yang tetap. Pada komunitas-komunitas besar ini, kekuasaan tidak dibagi secara sama. Juga tidak ada tempat untuk demokrasi. Selama ribuan tahun, sebagian besar masyarakat diperintah oleh raja/ratu, diktator, tiran, atau sekelompok kecil individu (oligarki) yang tidak mengindahkan demokrasi.

Demokrasi sebagai proses melibatkan warga negara dalam pemerintahan muncul kembali di beberapa kota pada zaman Yunani Kuno sekitar akhir abad ke-6 SM. Kemungkinan besar, warga Athenalah yang mencetuskan kata *democratio* (demokrasi), yang merupakan gabungan dari dua kata, *demos* (rakyat) dan *kratos* (memerintah), untuk menggambarkan sistem pemerintahan mereka.

Ciri utama sistem demokrasi yang dipraktikkan pada masa Yunani Kuno adalah adanya majelis, yaitu sebuah pertemuan rakyat yang teratur yang para warga negara terhormat bebas mengemukakan pendapat. Majelis memilih sepuluh jenderal Negara untuk mengurus hal-hal yang berkaitan dengan kemiliteran. Majelis yang memiliki kesempatan yang sama. Hak-hak warga negara lainnya lainnya dipilih dengan cara diundi. Dengan cara itu, setiap warga memerintah, yang berjumlah 500 orang dengan para

pegawai- berpendapat. Tanpa kebebasan berpendapat, tidak akan ada debat, diakui untuk menjamin sistem berjalan sebagaimana diharapkan. Yang paling penting dari semua itu adalah adanya kebebasan baik dalam majelis maupun dalam pemerintahan. (Wahyu, 2008:15)

Demokrasi Yunani Kuno bertahan hanya beberapa ratus tahun, demokrasi sebagaimana diterapkan di Yunani Kuno, republik ini Republik Romawi juga berkembang pesat. Meskipun bukan sebuah dan akhirnya mati pada abad ke-2 SM. Selama periode yang sama, memiliki ciri demokrasi. Pada awalnya, hanya kaum aristokrat, yaitu orang-orang yang mewarisi kekuasaan selama turun-temurun, yang duduk di pemerintahan. Setelah itu, rakyat biasa juga diizinkan untuk memegang beberapa jabatan dan memilih pemimpin mereka sendiri.

Ketika orang-orang Roma mulai menaklukkan negara-negara lain, rakyat yang baru ditaklukkan diizinkan untuk menjadi warga negara Roma dan mengambil bagian dalam praktik demokrasi ini. Namun, kenyataan itu tidak pernah dipraktikkan. Wilayah taklukan Romawi sangat luas. Dalam kondisi seperti itu, tidak mungkin warga negara taklukan ini bisa memengaruhi pemerintahan yang berpusat di Roma. Gagasan untuk memilih para wakil dari daerah-daerah taklukan ke ibu kota (Roma), dalam kenyataan tidak pernah terjadi

Pada abad terakhir SM, lembaga-lembaga demokrasi Republik Romawi dihancurkan oleh para pejabat yang korup dan para prajurit yang haus kekuasaan. Republik ini digantikan oleh kekaisaran yang sewenang-wenang. Selama 600 tahun berikutnya, demokrasi benar- benar hilang.

Demokrasi muncul kembali di Eropa Utara sekitar 600 tahun setelah Masehi. Untuk menengahi perselisihan dan membahas peraturan bagi komunitasnya, kaum Viking memanggil majelis yang disebut Thing untuk bersidang. Mereka menganggap satu sama lain sederajat.

Sekitar tahun 930 M, kaum Viking di Islandia membentuk Althing, yaitu sebuah majelis untuk seluruh kepulauan. Majelis ini bertahan selama lebih dari tiga abad. Selama 500 tahun berikutnya, anggota majelis regional dan nasional serupa muncul di

Skandinavia. Badan-badan serupa juga muncul di Belgia, Belanda, Luxemburg, dan Inggris.

Berkembang pesatnya industri dan perdagangan memunculkan kelas bisnis baru dan kaya. Para penguasa negara, yaitu ratu/raja, sering sangat membutuhkan uang. Abad berganti abad, para penguasa ini membentuk majelis yang terdiri dari orang-orang kaya dan berpengaruh. Dengan demikian, raja bukan lagi satu-satunya orang yang menentukan berjalannya negara. Ini dilakukan untuk menghindari pertentangan yang keras dari kaum kaya yang dari hari ke hari semakin disegani dalam masyarakat. Orang-orang ini yang kemudian memutuskan bagaimana menata dan mengatur negara sesuai dengan kepentingan mereka dan kepentingan raja/ratu. Pada tahun-tahun awal, majelis semacam ini hanya mewakili sekelompok kecil masyarakat, namun selama abad-abad berikutnya, semakin banyak orang diberi kesempatan untuk mengambil bagian.

Yang paling terkenal dari semua majelis ini, dan yang paling memengaruhi perkembangan demokrasi, adalah parlemen Inggris. Parlemen ini menganut sistem dua kamar atau Two Houses. Kaum bangsawan kaya (nobles) yang berpengaruh duduk di parlemen yang disebut House of Lords (majelis tinggi). Mereka adalah penasihat raja/ ratu (monark). Para wakil dari kelas menengah yang memiliki kekayaan (properti) dipilih oleh rakyat dan duduk dalam House of Commons (majelis rendah), yang dalam waktu yang singkat menjadi lebih berpengaruh daripada House of Lords.

Kedua majelis ini, baik secara terpisah maupun bersama-sama, berhasil membatasi kekuasaan raja/ratu (monarki), sampai akhirnya tercapai apa yang disebut perimbangan dan pembagian kekuasaan. Secara garis besar, bisa dikatakan bahwa parlemen membuat undang-undang baru (fungsi legislatif) dan raja/ratu melaksanakan undang-undang tersebut (fungsi eksekutif). Hakim-hakim yang mandiri menafsirkan hukum-hukum apabila diperlukan (fungsi yudikatif). Masing-masing dari ketiga lembaga kekuasaan ini mengecek dua lembaga lainnya.

Sistem ini tidak dibentuk sebagai jawaban terhadap tuntutan rakyat akan demokrasi, melainkan ajang berbagi kekuasaan di

antara berbagai kelompok kelas atas dalam masyarakat. Meskipun demikian, mereka yang ingin menuntut keterwakilan rakyat dalam parlemen dan lebih lanjut membatasi kekuasaan raja yang hanya mewakili dirinya sendiri saja akan bangga menyebut diri mereka sebagai pejuang demokrasi yang lebih besar. Gagasan ini selanjutnya diperkuat oleh munculnya Protestantisme. Dalam pandangan beberapa kaum Protestan, kalau semua manusia sama di mata Tuhan, mestinya semua manusia juga memiliki kesempatan dan hak yang sama dalam melatih dan menjalankan pemerintahan.

Di Inggris, kedua proses ini (parlemen dan protestanisme) muncul pada abad ke-17. Raja yang keras kepala, Charles I, berusaha mengurangi kekuasaan parlemen dan menjerumuskan negara ke dalam perang saudara yang dibayarnya sendiri dengan tahta dan hidupnya. Ia dipenggal pada tahun 1649. Dalam proses itu, gagasan demokrasi yang melibatkan seluruh rakyat mendapatkan dukungan yang luar biasa besarnya.

Sebuah kelompok unik yang disebut kaum Leveler membuat usulan-usulan yang mengejutkan. Mereka mengemukakan bahwa semua orang memiliki hak yang sama untuk memilih pada pemilihan umum tahunan, bahwa mereka yang terpilih harus melaksanakan amanat rakyat, bukan mengikuti kehendak sendiri, dan bahwa anggota parlemen seharusnya hanya menjabat paling banyak dua periode. Usulan-usulan ini sangat sesuai dengan semangat demokrasi Yunani Kuno yang sudah lama hilang.

Kaum Leveler gagal, dan monarki bangkit kembali pada tahun 1660. Perjanjian yang baru antara parlemen dan monarki, yang disebut Glorious Revolution (Revolusi Agung) 1688, dengan efektif menutup peluang rakyat jelata dalam proses politik. Pada saat itu, banyak negara yang telah memiliki parlemen atau majelis, tetapi sama seperti di Inggris, sedikit sekali (hanya kurang dari 5%) warga negara yang diperbolehkan untuk memilih. Semua majelis ini tidak memiliki kekuasaan yang nyata, atau seluruhnya terdiri dari orang-orang kaya dan memiliki hak istimewa (privilege).

Sebagian besar orang kaya dan orang yang memiliki hak istimewa, sama seperti filsuf-filsuf Yunani Kuno, menganggap demokrasi tidak lebih dari pemerintahan oleh segerombolan massa yang tidak terdidik (mob rule). Karena itulah, mereka berusaha sekuat tenaga untuk menentangnya. Kebanyakan rakyat jelata menerima kenyataan ini. Sedikit sekali dari mereka yang menuntut partisipasi yang semakin besar dalam proses politik. Pada abad ke-18, revolusi yang terjadi di koloni-koloni Inggris di Amerika (1775-1776) dan di Perancis (1789- 1794) menempatkan gagasan demokrasi pada pusat panggung dunia.

Kedua revolusi ini terjadi sebagai reaksi terhadap tirani. Keduanya menuntut hak rakyat untuk memilih pemerintah atau penguasa yang mereka kehendaki. Orang-orang Amerika yang dijajah, yang merasa bahwa mereka membayar pajak kepada sebuah negara, namun tidak dilibatkan dalam penentuannya, menciptakan slogan No Taxation Without Representation (tak ada pajak tanpa perwakilan). Deklarasi kemerdekaan yang mereka tanda tangani pada tahun 1776 menekankan bahwa pemerintah hanya bisa memberikan kekuasaan dengan persetujuan dari pihak yang diperintah. Di Perancis, declaration of rights (deklarasi hak-hak) memproklamasikan bahwa sumber semua kedaulatan (sovereignty) ada di tangan rakyat. Untuk ukuran waktu itu, deklarasi-deklarasi ini benar-benar merupakan revolusi demokratis.

Setelah menghapus sistem pemerintahan sebelumnya, kaum revolusioner merancang sistem demokrasi yang baru untuk dipraktikkan di tempat mereka. Kaum revolusioner, baik di Amerik maupun di Perancis, memiliki banyak keputusan penting untuk dibuat. Keputusan-keputusan itu akan menentukan seberapa tepat, langgeng, dan demokratisnya demokrasi mereka.

Karena tidak mungkin mengumpulkan semua laki-laki dewasa baik di Perancis maupun di Amerika untuk mengikuti rapat di alun kota, demokrasi langsung yang dipraktikkan pada zaman Yunan Kuno atau Romawi Kuno (tempat masalah-masalah dibahas keputusan diambil oleh semua orang yang hadir) jelas tidak mungkin (democracy), yaitu rakyat memilih beberapa orang dari antara mereka. Sistem yang baru ini adalah demokrasi

perwakilan (representati untuk menjadi wakil mereka di majelis yang baru.

Perubahan dari demokrasi langsung (model Yunani Kuno) ke beberapa pemikir politik masih merasa khawatir bahwa demokrasi ini demokrasi perwakilan ini dianggap tidak bisa dielakkan. Namun, akan rusak dalam prosesnya. Demokrasi pada dasarnya dimaksudkan untuk menjembatani jurang antara pemerintah dan yang diperintah, bukan memunculkan sebuah jurang baru antara rakyat dan wakilnya.

Para pemikir Inggris, seperti Tom Paine (yang sangat umum diadakan sesering mungkin untuk mencegah para wakil lupa berpengaruh di AS) dan James Mill menganjurkan agar pemilihan terhadap rakyatnya. Paine dan Mill mengemukakan bahwa apabila para wakil tersebut ingin dipilih kembali dalam pemilihan umum berikutnya, mereka harus mendengar apa yang disuarakan para pemilihnya. Sama seperti kaum Leveler, keduanya percaya, masa jabatan para wakil rakyat itu harus terbatas. (Joeniarso, 1990:66)

Para pemikir lainnya, Edmund Burke di Inggris dan Alexander Hamilton tidak setuju dengan Tom Paine dan James Mill. Burke dan Hamilton (sama seperti Plato, Socrates, Aristoteles) menyukai kenyataan bahwa demokrasi perwakilan menjembatani pemerintah yang cerdas dan rakyat yang bodoh bahwa demokrasi perwakilan memungkinkan para wakil yang terdidik dan cerdas bisa membuat keputusan yang bijak dan tepat daripada rakyat yang bodoh; jurang segerombolan massa (mob rule) yang tidak terdidik. Demokrasi ini ini mencegah demokrasi berubah menjadi pemerintahan oleh memungkinkan terciptanya kelas politik yang bisa memerintah secara bijaksana berdasarkan kepentingan-kepentingan rakyat.

Ketegangan antara dua kelompok ini berlangsung sampai hari ini. Kelompok yang satu terus mendorong terbentuknya demokrasi yang lebih besar, sedangkan yang satunya lagi berjuang untuk mempraktikkan demokrasi dengan menerapkan batasan-batasan tertentu yang bisa dipahami. Umumnya, bisa dikatakan bahwa pandangan orang-orang yang ingin membatasi demokrasi paling banyak diterapkan. Pemilihan umum diadakan setiap empat

sampai tujuh tahun. Bagi orang-orang yang menginginkan lebih banyak pengaruh rakyat dalam pembuatan keputusan dan lebih banyak tanggung jawab demokratis, tenggang waktu ini terlalu lama. Masa jabatan para wakil jarang dibatasi, kecuali untuk presiden Amerika Serikat, yang sejak tahun 1951 hanya diizinkan memegang dua kali masa jabatan.

Demokrasi telah lama berkembang di pelosok tanah air kita, bahkan telah menjadi bagian dari budaya kita. Contoh demokrasi yang berkembang di daerah, antara lain adanya musyawarah adat, rembug desa, dan rapat nagari. Contoh-contoh tersebut menandakan adanya budaya demokrasi di negeri kita. Dalam rembug desa, musyawarah adat, dan rapat nagari itu, masing-masing warga mengambil bagian dalam proses pembuatan keputusan atau kebijakan yang menyangkut kepentingan bersama.

Kehidupan demokrasi itu sangat nyata diterapkan ketika ada suatu masalah di kampung, tetapi demokrasi tidak berjalan apabila pihak yang memecahkan masalah itu hanya ketua adat saja. Sebaliknya, demokrasi berjalan apabila semua warga kampung dilibatkan untuk memecahkan masalah tersebut. Masing-masing warga memiliki pandangan tertentu terhadap masalah dan pemecahannya. Semakin banyak kepala yang berpikir dan mengemukakan pandangan, semakin bagus pemecahan atas masalah itu. Meskipun demikian, demokrasi tidak hanya diterapkan kalau ada masalah saja. Demokrasi bisa diterapkan dalam hal merumuskan kebijakan-kebijakan bersama demi kemajuan kampung, yang semua orang bisa mengemukakan pendapat dengan bebas.

Dengan memerhatikan kondisi perjalanan historis demokrasi di atas, demokrasi terdiri dari berbagai jenis. Jika dilihat dari segi penggolongan sistem pemerintahan, menurut Joeniarto (1990:66), demokrasi dibagi kepada tiga jenis, yaitu sebagai berikut:

- a) demokrasi dengan sistem parlementer;
- b) demokrasi dengan sistem pemisahan kekuasaan;
- c) demokrasi dengan sistem referendum.

Dalam merealisasi ide pemerintahan-rakyat dengan sistem perwakilan, masing-masing negara mempergunakan cara sendiri.

Cara masing-masing negara tersebut di samping memiliki persamaan-persamaannya dengan negara yang lain, ada juga perbedaan-perbedaannya. Perbedaan-perbedaan tersebut menunjuk pada berbagai macam hal, yaitu perbedaan dalam hal yang menunjuk pada cara pemilihan wakil-wakil rakyat dan dalam penyusunan badan perwakilan rakyat, badan di mana wakil-wakil rakyat itu diikutsertakan dalam pembicaraan mengenai masalah-masalah pemerintahan negara dan cara pengambilan keputusan.

Selain perbedaan-perbedaan tersebut, masih terdapat juga perbedaan-perbedaan di bidang lain misalnya mengenai tugas, fungsi, hak dan kewajiban tiap-tiap badan perwakilan, juga hubungannya dari badan-perwakilan dengan badan-badan yang lainnya, yaitu hubungannya dengan badan pemerintah dan badan peradilan sehingga ditinjau secara keseluruhan dari ketatanegaraannya, masing-masing negara akan mempunyai sistem pemerintahan-negara sendiri-sendiri.

Karena adanya perbedaan-perbedaan seperti yang telah dikemukakan di atas, banyak di antara para ahli ketatanegaraan mencoba untuk memberikan klasifikasi terhadap sistem-sistem pemerintahan negara. Di dalam mengklasifikasikan sistem-sistem pemerintahan negara, kadang-kadang mereka mempergunakan ukuran-ukuran (dasar ukuran) yang berbeda satu sama lainnya. Mungkin sekali, suatu sistem pemerintahan-negara dengan sifat-sifatnya yang tertentu akan dimasukkan ke dalam sesuatu golongan, tetapi mungkin sekali oleh ahli yang lain akan dimasukkan ke dalam golongan lain.

Dilihat dari sifat hubungannya antara masing-masing alat perlengkapan negara yang menjalankan masing-masing fungsi (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) dapat diperoleh adanya tiga golongan sistem pemerintahan yaitu:

- a) pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan sistem parlementer;
- b) pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan pemisahan kekuasaan;
- c) pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan disertai pengawasan langsung oleh rakyat (misalnya dengan cara

referendum, atau adanya hak inisiatif dari rakyat).  
(Joeniarto, 1990:69)

Sistem demokrasi yang dimaksudkan dibagi pada tiga jenis, yaitu sebagai berikut:

1. demokrasi dengan sistem parlementer;
2. demokrasi dengan sistem pemisahan kekuasaan;
3. demokrasi dengan sistem referendum.

#### (a) Demokrasi dengan sistem parlementer

Dalam sistem parlementer, hubungan antara badan perwakilan dan badan yang menjalankan kekuasaan eksekutif saling memengaruhi. Badan eksekutif harus bertanggung jawab kepada badan perwakilan. Artinya, kebijaksanaan pemerintahan badan eksekutif harus sesuai dengan yang dikehendaki oleh badan perwakilan. Jika badan-perwakilan tidak mau membenarkan kebijaksanaan yang dilakukan oleh badan eksekutif, badan perwakilan dapat menyatakan tidak menaruh kepercayaan lagi kepada badan eksekutif. Pernyataan ini lazim disebut dengan "menerima mosi tidak percaya atau menerima usul tidak percaya". Akibat mosi tidak percaya, badan eksekutif, yaitu yang terdiri dari menteri-menteri yang diketahui oleh seorang perdana menteri harus mengundurkan diri. Pertanggungjawaban ini dapat dibebankan secara perseorangan atau dapat juga bersama-sama untuk menteri-menteri seluruhnya. Menteri-menteri bersama-sama sering disebut juga dengan nama kabinet atau sering juga disebut dewan menteri. Mereka itulah yang nyata-nyata menentukan kebijaksanaan pemerintahan. Dalam sistem ini, kepala negara (raja atau ratu atau presiden) mempunyai kedudukan yang tidak dapat diganggu-gugat. Semua kesalahan dalam pemerintahan menjadi tanggung jawab menteri atau menteri-menteri bersama.

Sebagai imbalan terhadap tanggung jawab menteri dalam sistem ini, pemerintahan dapat membubarkan badan perwakilan. Artinya apabila dalam perselisihan antara badan perwakilan dan menteri-menteri kemudian menteri-menteri berpendapat bahwa badan perwakilan tersebut tidak lagi mencerminkan kemauan rakyat, pemerintahan dapat membubarkan badan perwakilan dan

dengan segera mengadakan pemilihan baru. Akan tetapi, lazimnya pembubaran ini hanya diperkenankan untuk satu kali saja. Apabila pemilihan yang baru ternyata menghasilkan badan perwakilan yang suaranya membenarkan badan perwakilan yang dulu, pemerintah yang harus bubar.

Karena badan perwakilan lazim disebut dengan "parlemen" sistem pemerintahan dengan bertanggung jawab kepada badan perwakilan disebut juga dengan nama "sistem parlementer".

Sistem pemerintahan ini berinduk dari Kerajaan Inggris yang sebenarnya merupakan hasil perkembangannya berabad-abad kemudian ditiru oleh negara-negara lain. Oleh karena itu, mempelajari sistem ini ada baiknya jika mempelajari ketatanegaraan Inggris beserta perkembangannya.

#### (b) Demokrasi dengan sistem pemisahan kekuasaan

Dalam sistem ini, badan pemerintahan atau badan-badan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan. Antara kekuasaan badan eksekutif dan kekuasaan badan perwakilan terdapat pemisahan yang penuh. Kekuasaan eksekutif dijalankan oleh seorang presiden yang dipilih oleh rakyat. Presiden inilah yang menyelenggarakan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya. Dalam menjalankan kekuasaannya, presiden dibantu oleh menteri-menteri yang merupakan pembantu-pembantu presiden. Oleh karena itu, menteri-menteri ini harus bertanggung jawab kepada presiden, tetapi menteri-menteri tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan. Kekuasaan badan perwakilan ialah dalam bidang legislatif. Badan perwakilan dengan suara mayoritas tidak dapat menjatuhkan, baik presiden maupun menteri-menterinya karena ketidakpercayaannya. Presiden adalah benar-benar kepala pemerintahan. Jadi, benar-benar ada pemisahan kekuasaan perundang-undangan dan kekuasaan pemerintahan. Apabila ternyata di kemudian hari ada perselisihan antara badan eksekutif dan badan legislatif, badan yudikatif yang akan memutuskannya. Sistem ini dipergunakan pertama-tama di Amerika Serikat yang kemudian ditiru di beberapa negara, pada umumnya negara-negara di benua Amerika. Sebenarnya sistem ini merupakan realisasi dari idea ajaran Trias Politica, yaitu ajaran

yang memisahkan tiga kekuasaan-negara, yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Ketiga kekuasaan negara itu harus dipisahkan dan diserahkan kepada badan-badan yang berbeda, yang tidak boleh saling memengaruhi. Sebab dikhawatirkan jika ada pengumpulan kekuasaan, artinya jika satu badan mempunyai dua atau lebih kekuasaan, akan timbul kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan oleh badan tadi. Karena itu, pengumpulan kekuasaan di satu tangan harus dicegah supaya tidak ada kekuasaan yang terlampau besar yang dapat menimbulkan tindakan-tindakan yang semena-mena.

Ide tersebut kemudian dirumuskan dalam suatu Piagam yang di Amerika Serikat disebut Konstitusi. Jadi, berbeda dengan sistem parlementer karena sistem pemerintahan dengan pemisahan kekuasaan merupakan suatu hasil konsepsi pikir dari ajaran Trias Politica yang kemudian dipraktikkan, sedangkan sistem parlementer bukan merupakan hasil suatu konsepsi pikir, tetapi merupakan suatu hasil perkembangan yang berabad-abad di Inggris.

#### (c) Demokrasi dengan sistem referendum

Sistem ini merupakan sistem ketatanegaraan yang dipergunakan di Swiss. Dalam sistem ini, badan eksekutif hanya merupakan badan- pekerjaan saja daripada badan-perwakilan. Oleh karena itu, badan eksekutif hanya menyelenggarakan apa yang menjadi kehendak badan perwakilannya. Apabila ada perbedaan pendapat di antara kedua badan tersebut, badan eksekutif harus mengikuti pendapat badan perwakilan. Oleh sebab itu, Prof. Budisusetya mengemukakan bahwa "sistem ini lebih tepat bila disebut dengan demokrasi dengan sistem badan-pekerja".

Untuk mengadakan kontrol terhadap badan perwakilan diadakan lembaga yang disebut referendum. Referendum ialah lembaga yang diadakan untuk memberikan kemungkinan kepada rakyat untuk mengontrol tindakan-tindakan badan perwakilan secara langsung.

Referendum, yaitu pemungutan suara secara langsung oleh rakyat yang berhak bersuara untuk menentukan tentang pendapat rakyat.

Referendum di Swiss ada dua macam, yaitu: referendum wajib (referendum obligatoir; compulsory referendum); dan referendum yang tak wajib (referendum fakultatif; optical referendum).

Referendum wajib adalah pemungutan suara yang harus dijalankan oleh rakyat, untuk menentukan berlaku-tidaknya suatu norma ketatanegaraan, misalnya perubahan terhadap undang-undang dasar di Swiss sebelum diberlakukan terlebih dahulu harus diadakan referendum. Referendum ini disebut referendum wajib. Referendum yang tidak wajib ialah pemungutan suara yang keberadaannya dapat dituntut oleh rakyat, untuk menentukan undang-undang dasar suatu negara, dapat diubah atau tidak.

Referendum merupakan norma hukum ketatanegaraan yang pernah diberlakukan di Indonesia, yang kini sudah dihapus oleh ketetapan MPR karena Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 akan diamendemen.

Demokrasi yang dilaksanakan di suatu negara tidak terlepas dari konstitusi yang berlaku, tidak terkecuali di Indonesia. Konstitusi dalam arti yang materiil dipergunakan untuk mencakup pengertian semua peraturan yang mengatur ketatanegaraan suatu negara, baik aturan itu berupa ketentuan-ketentuan yang tertulis maupun ketentuan-ketentuan yang tidak tertulis, misalnya hukum-kebiasaan. Dalam pengertian konstitusi yang luas, kebiasaan dapat bersifat menentukan ketatanegaraan.

Dalam arti kedua, yaitu konstitusi dipakai dalam arti yang sempit, pengertian konstitusi ini untuk menyebut pengertian yang oleh bangsa Indonesia lazim disebut "Undang-undang Dasar". Jadi, konstitusi di sini dipakai dalam pengertian yang sama dengan pengertian Undang-Undang Dasar.

Pada waktu Republik Indonesia Serikat untuk menyebut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat dipergunakan "Konstitusi Republik Indonesia Serikat". Di sini konstitusi dipergunakan dalam arti yang sempit.

Undang-undang Dasar biasanya hanya memuat ketentuan-ketentuan yang pokok dan umum, atau ketentuan yang merupakan sumber hukum bagi peraturan perundangan di bawahnya. Ketentuan-ketentuan pokok dalam konstitusi negara dapat menjadi

penyebab dirumuskannya peraturan perundangan yang lebih khusus agar tidak terjadi multitafsir yang mengakibatkan proses penyelenggaraan negara terganggu.

Umpamanya, Undang-undang Dasar Amerika Serikat (The Constitution of the United States of America) aslinya terdiri dari 7 "Article", dan masing-masing article terdiri dari "section" yang tidak sama jumlahnya, misalnya Article I terdiri 10 section. Article II terdiri dari 4 section, dan sebagainya; Constitution of the U.S.S.R. terdiri dari 37 article; Konstitusi Republik Indonesia Serikat terdiri dari 197 pasal; Undang-Undang Dasar Sementara terdiri dari 146 pasal dan Undang-Undang Dasar 1945 terdiri dari 37 pasal.

Dengan penjelasan di atas, secara singkat, demokrasi dibagi dua, yaitu:

1. Demokrasi langsung, yaitu demokrasi yang dalam pelaksanaannya melibatkan rakyat secara langsung, artinya tidak melalui perwakilan. Misalnya, pemilihan presiden secara langsung, yakni rakyat memilih calon presiden secara langsung, tidak memilih partai, atau memilih anggota legislatif secara langsung;
2. Demokrasi tidak langsung, rakyat memilih wakil-wakilnya dalam menyalurkan aspirasinya, seperti memilih anggota legislatif melalui partai tertentu. Jadi, memilih partai, bukan memilih calon legislatif. Demikian pula, dengan pemilihan presiden, dipilih oleh MPR yang wakil-wakilnya telah dipilih oleh rakyat.

## **E. Lembaga-lembaga Negara**

Lembaga-lembaga negara memiliki fungsi strategis dalam upaya mewujudkan tujuan negara. Dalam konteks Negara Republik Indonesia, pemerintahan terdiri dari lembaga-lembaga negara yang diatur sepenuhnya oleh Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 dan peraturan perundangan lainnya. Menurut UUD Negara RI Tahun 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia dari supremasi MPR berubah pada sistem kedaulatan rakyat yang diatur melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

# BAB III



## Sumber-Sumber Hukum

### A. Tatanan Hukum dalam Hukum Tata Negara

Sumber dapat diartikan dengan pusat utama atau landasan primer. Jadi, sumber hukum adalah pusat utama atau landasan primer dalam hukum. Dengan demikian, semua bentuk hukum harus mengacu dan berlandaskan pada sumbernya yang utama. Apabila ada yang mengatakan sumber air, semua lubang yang mengeluarkan air berasal dari sumber airnya yang utama, sehingga apabila sumber airnya kering, semua saluran airnya pun ikut mengering. Demikian pula, jika sumber hukum dirusak dan tidak diacu dengan baik, semua peraturan perundangan di bawahnya akan menyimpang.

Dalam ilmu hukum, ada dua sumber hukum, yaitu sumber hukum formal dan sumber hukum materiil. Sumber hukum dalam arti formal adalah sumber hukum dalam arti bentuknya. Karena bentuknya itu, hukum berlaku umum, diketahui, dan ditaati. Sumber hukum dalam formal yang arti formal merupakan patokan atau kaidah hukum yang menjadi penyebab hukum itu dirujuk oleh hukum-hukum formal di bawahnya.

Sumber hukum materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi hukum. Semua isi hukum atau materi hukum mengacu pada bentuk hukum formalnya. Oleh karena itu, antara hukum formal dengan hukum materiil tidak dapat dipisahkan, dan semua hukum harus bertitik tolak dari formal-materiilnya hukum.

Dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) dikatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Dengan demikian,

setiap kekuasaan dibentuk oleh hukum, dan hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas semata-mata kekuasaan (*Machtsstaat*). Artinya, penyelenggaraan pemerintahan dan keberadaan lembaga-lembaga negara dengan seperangkat kekuasaan dan wewenangnya dilandasi oleh hukum dan bertanggung jawab sepenuhnya atas nama hukum.

Negara Indonesia adalah negara yang menganut sistem konstitusional, artinya penyelenggaraan negara diatur sedemikian rupa oleh konstitusi yang berlaku, sebagai hukum dasar dan dasar hukum yang menafikan kekuasaan yang bersifat absolut. Sistem ini memberikan ketegasan bahwa cara pengendalian pemerintahan dibatasi oleh ketentuan-ketentuan konstitusi, yang dengan sendirinya juga dibatasi oleh ketentuan-ketentuan dan hukum lain yang merupakan produk konstitusional.

Sumber-sumber hukum tata negara Indonesia adalah sebagai berikut.

### **1. Undang-Undang Dasar 1945**

UUD 1945 sebagai sumber hukum, yang merupakan hukum dasar tertulis yang mengatur masalah kenegaraan dan merupakan dasar ketentuan-ketentuan lainnya. UUD 1945 adalah konstitusi negara yang di dalamnya termuat materi hukum dasar dalam penyelenggaraan negara NKRI.

### **2. Ketetapan MPR**

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 3, dinyatakan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar". Dengan demikian, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) menjadi sumber hukum kedua dalam hukum tata negara, karena salah satu otoritas MPR mengubah dan menetapkan UUD.

Ketetapan MPR, dilihat dari sifat dan karakteristik suatu norma hukum, tidak dapat dikategorikan ke dalam jenis peraturan suatu Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*). perundang-undangan karena Ketetapan MPR masih merupakan

Suatu Ketetapan MPR seharusnya adalah suatu keputusan yang hanya mengikat dan ditujukan kepada Presiden karena

Ketetapan MPR merupakan suatu amanat yang harus dilaksanakan oleh Presiden dalam rangka menjalankan pemerintahannya, dan tidak mengatur umum. Sebagai suatu Aturan Dasar Negara atau Aturan Pokok Negara, Ketetapan MPR juga merupakan sumber dan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan.

### **3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang**

Berdasarkan UUD 1945 Pasal 5 ayat (1), dinyatakan bahwa "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)". Ini berarti bahwa undang-undang dimaksudkan adalah undang-undang yang dibuat oleh Presiden yang atau pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Undang-undang tersebut secara materiil mengatur penyelenggaraan negara dan tugas-tugas pemerintahan.

Kemudian, berdasarkan UUD 1945 Pasal 20 ayat (1) dinyatakan bahwa, "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan mem- bentuk undang-undang". Pasal ini memberikan pengertian tentang adanya undang-undang dalam arti formal yang dibentuk oleh DPR. Menurut ayat (2) "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama". Ini berarti DPR dengan Presiden memiliki wewenang yang sama dalam menyetujui undang-undang karena jika tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu (Pasal 20 ayat (3)).

Sebagai sumber hukum kedua, rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Presiden dengan DPR, disahkan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang. Jika dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Perundang-undangan merupakan proses pem- bentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.

Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat Pusat

maupun di tingkat Daerah. Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- (a) Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- (b) Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan- ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
- (c) Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.

Dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentuk Peraturan Perundang-undangan, dirumuskan tentang pengertian tersebut sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 angka 1 dan angka 2, yang dirumuskan sebagai berikut:

- (a) Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.
- (b) Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

Dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa, "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang."

Dari Pasal 22 UUD 1945 tersebut jelaslah bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) adalah suatu peraturan yang mempunyai kedudukan setingkat dengan Undang- Undang, tetapi dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, disebabkan terjadinya "hal ihwal kegentingan yang memaksa". Sebagaimana Presiden pernah menerbitkan Dekrit Presiden dan Surat Perintah 11 Maret.

Menurut Maria Farida Indrati, penempatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) di bawah Undang-Undang kurang tepat karena alasan-alasan berikut:

- (a) Penempatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) di bawah Undang-Undang adalah tidak tepat, bahkan tidak sesuai dengan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, serta Pasal 3 (5) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tersebut. Apabila dilihat dari tata susunan (hierarki) peraturan perundang-undangan, mengandung konsekuensi bahwa peraturan yang berada di bawah harus bersumber dan berdasar pada peraturan yang lebih tinggi. Dengan kata lain, peraturan yang lebih rendah merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi.
- (b) Menurut Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, Presiden membentuk Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Demikian pula, ketentuan dalam Pasal 3 ayat (5) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 dirumuskan bahwa "Peraturan Pemerintah dibuat oleh Pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang." Berdasarkan kedua rumusan pasal tersebut, secara hierarkis, letak Peraturan Pemerintah seharusnya di bawah Undang-Undang dan tidak di bawah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU), walaupun pada kenyataannya, Peraturan Pemerintah dapat juga mengatur lebih lanjut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU).
- (c) PERPU mempunyai kedudukan yang setingkat dengan Undang-Undang walaupun peraturan tersebut tidak mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam kenyataannya, suatu PERPU dapat berisi ketentuan-ketentuan yang menunda, mengubah, bahkan mengesampingkan suatu Undang-Undang. Sebagaimana adanya PERPU No. 1 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, PERPU No. 1 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Kepailitan, atau PERPU No. 2 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum. Penempatan PERPU di bawah Undang-Undang mempunyai akibat yang sangat besar. Dengan demikian, pembentukan

PERPU harus sesuai dengan Undang-Undang suatu PERPU harus bersumber dan berdasar pada Undang- Undang. Dengan perkataan lain, PERPU merupakan suatu peraturan pelaksanaan bagi Undang-Undang. (lihat Maria Farida Indrati, Masalah hirarkhi peraturan perundang-undangan menurut TAP MPR Nomor III/MPR/2000, dalam 70 Tahun Prof. DR. Harun A. Razid, *Intergritas, Kosistensi seorang Sarjana Hukum*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000, hlm. 93-94).

#### **4. Peraturan Pemerintah**

Dalam UUD 1945 pasal 4 ayat (1) dinyatakan bahwa: "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar." Pasal tersebut memberikan pemahaman bahwa kekuasaan Presiden sepenuhnya diberikan oleh UUD 1945. Sebagai pemegang kekuasaan Pemerintahan yang melaksanakan penyelenggaraan negara, Presiden tidak dapat melaksanakan tugasnya dengan hanya bergantung kepada UUD 1945, melainkan membutuhkan peraturan pemerintah. Nah, kekuasaan Presiden dalam menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sepenuhnya ditetapkan oleh Undang- Undang Dasar 1945. Pelaksanaan undang-undang yang dibentuk oleh Presiden dengan DPR, menurut UUD 1945, Presiden diberi kewenangan untuk menetapkan Peraturan Pemerintah guna melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat (2)). Dalam hal ini berarti tidak mungkin bagi Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah sebelum ada undang-undangnya. Sebaliknya, suatu undang-undang tidak berlaku efektif tanpa ada Peraturan Pemerintah.

#### **5. Keputusan Presiden**

UUD 1945 menentukan Keputusan Presiden sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Bentuk peraturan ini baru dikenal tahun 1959 berdasarkan surat presiden no. 2262/HK/1959 yang ditujukan pada DPR, yakni sebagai peraturan perundang- undangan yang dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan Penetapan Presiden. Kemudian, melalui Ketetapan

MPRS No. XX/ MPRS/1966, Keputusan Presiden resmi ditetapkan sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan menurut UUD 1945. Keputusan Presiden berisi keputusan yang bersifat khusus (einmalig) adalah untuk melaksanakan UUD 1945, Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif, dan Peraturan Pemerintah.

## **6. Peraturan Pelaksana Lainnya**

Peraturan pelaksana lainnya adalah Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya yang dengan tegas berdasarkan dan bersumber pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

## **7. Convention (Konvensi Ketatanegaraan)**

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

## **8. Traktat**

Traktat atau perjanjian, yaitu perjanjian yang diadakan dua negara atau lebih. Dalam praktiknya, perjanjian internasional beberapa negara dilakukan tiga tahapan, yakni perundingan (negotiation), penandatanganan (signature), dan pengesahan (ratification). Di samping itu, ada pula yang dilakukan dalam dua tahapan, yakni perundingan (negotiation) dan penandatanganan (signature).

Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 menimbulkan kerancuan pengertian sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan beberapa alasan tersebut dan berdasarkan Putusan Rapat Paripurna ke-9 tanggal 18 Agustus 2000 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, telah

ditetapkan Ketetapan MPR No. III/MPR/ 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang- undangan sebagai pengganti Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

Masalah hierarki peraturan perundang-undangan menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 dirumuskan sebagai berikut:

### **Pasal 1**

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

### **Pasal 2**

Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

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

### **Pasal 3**

- (1) Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara.
- (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang- sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (3) Undang-undang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- (4) Peraturan pemerintah pengganti undang-undang dibuat oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, dengan ketentuan sebagai berikut:
  - a. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
  - b. Dewan Perwakilan Rakyat dapat menerima atau menolak peraturan pemerintah pengganti undang-undang dengan tidak mengadakan perubahan.
  - c. Jika ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut harus dicabut.
- (5) Peraturan pemerintah dibuat oleh Pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang.
- (6) Keputusan presiden yang bersifat mengatur dibuat oleh Presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan.
- (7) Peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan,
  - a. Peraturan daerah propinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah propinsi bersama gubernur.

- b. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.
- c. Peraturan desa atau yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

#### **Pasal 4**

- (1) Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.
- (2) Peraturan atau keputusan Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, menteri, Bank Indonesia, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ini.

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber hukum, selain merupakan hukum dasar tertulis yang mengatur masalah kenegaraan, juga merupakan dasar hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Pasal 3 UUD 1945, "Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar." Pasal ini memberikan pemahaman bahwa wewenang MPR berada di atas Undang-Undang Dasar karena UUD sendiri hanya dapat diubah dan ditetapkan oleh MPR. Dengan demikian, selain MPR, tidak ada yang memiliki wewenang. Bahkan, kekuasaan pemerintahan yang dimiliki oleh Presiden dalam penyelenggaraan negara pun dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Ini berarti kedudukan MPR sangat strategis dalam melihat dan memerhatikan secara lebih saksama terhadap kinerja Presiden dalam melaksanakan amanah konstitusi.

Mengapa Undang-Undang Dasar 1945 menjadi sumber hukum? Karena yang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar adalah MPR, sedangkan MPR merupakan cermin dari

kehendak dan kedaulatan rakyat. Apabila memerhatikan Pasal 2 ayat (3) yang menyatakan bahwa "Segala putusan MPR ditetapkan dengan suara yang terbanyak." Suara terbanyak yang dimaksudkan adalah suara berasal dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum. Dengan demikian, sebagai sumber formal, Undang-Undang Dasar membawahi peraturan perundangan yang lain. Selain itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar adalah mejelis yang dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 3 ayat (3)).

Bentuk peraturan lain yang juga merupakan sumber hukum yang sederajat dengan Undang-Undang ialah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Sebenarnya, dari nama dan badan yang menetapkannya, peraturan pemerintah berada di bawah Undang-Undang. Akan tetapi, karena bentuk peraturan ini dimaksud sebagai pengganti Undang-Undang derajatnya sama dengan Undang-Undang. Perpu ini ditetapkan oleh Presiden dalam hal kegentingan yang memaksa, yang kalau ditetapkan dalam bentuk Undang-Undang akan membutuhkan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang genting itu harus segera dapat diatasi. Oleh karena itu, Presiden diberikan hak untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dengan syarat Presiden harus meminta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam sidang berikutnya. Kalau Dewan Perwakilan Rakyat menyetujuinya, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu dijadikan Undang-Undang. Sebaliknya, kalau Dewan Perwakilan Rakyat menolaknya, Presiden harus mencabut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut, sebagaimana diatur dalam pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945.

Sumber hukum tata negara lainnya, yang sudah cukup lama dikenal dan berlaku dalam kehidupan bernegara adalah convension atau kebiasaan ketatanegaraan. Konvensi memiliki kekuatan hukum yang sama dengan undang-undang tertulis. Bahkan, dapat menggeser kedudukannya. Dalam sejarah

ketatanegaraan Indonesia pernah terjadi menteri negara yang seharusnya bertanggung jawab kepada Presiden, berubah menjadi bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat yang setaraf dengan DPR.

Contoh lain dari konvensi adalah pidato Presiden yang di dalamnya "biasanya" dimuat rencana-rencana pemerintah dalam menerbitkan kebijakan-kebijakan yang akan datang, dan karena kebiasaan tersebut, terutama dalam pidato kenegaraan Presiden pada tanggal 16 Agustus atau ketika membacakan Pertanggungjawaban Presiden, isi dari kebijakan-kebijakan yang dibacakan dapat menjadi undang-undang yang tidak tertulis atas dasar kebiasaan. Pidato kenegaraan tersebut pada hakikatnya merupakan laporan tahunan yang bersifat informatif dari Presiden, karena dalam laporan itu juga dimuat suatu rencana mengenai kebijaksanaan-kebijaksanaan yang akan ditempuh pada tahun berikutnya atau tahun yang akan datang dan masyarakat menyepakatinya sebagai rencana yang telah diundangkan.

Ketika dalam pidato kenegaraan, Presiden mengatakan bahwa tahun yang akan datang gaji Pegawai Negeri Sipil akan dinaikkan sebesar 20%, secara otomatis seluruh masyarakat, terutama para Pegawai Negeri Sipil tersentak dan tepuk tangan merasa gembira dengan rencana tersebut. Dan karena kebiasaan, pernyataan Presiden dalam pidato kenegaraan itu pun diakui sebagai hukum tidak tertulis. Padahal, pidato tersebut jika hendak dijadikan undang-undang harus diajukan secara tertulis dalam bentuk rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 Undang-Undang Dasar 1945.

Pidato Presiden lainnya yang merupakan convention adalah pidato yang diucapkan sebagai keterangan Pemerintah tentang Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara pada minggu pertama bulan Januari setiap tahunnya. Isinya berupa hasil-hasil kegiatan nasional serta hasil penilaian tahun yang lalu dan rencana anggaran pendapatan dan belanja negara untuk tahun yang akan datang. (Moh. Kusnardi dan Harmally Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1988:51)

Konvensi dapat menjadi sumber hukum tata negara bukan hanya terjadi di Indonesia. Di Inggris, Raja atau Ratu akan mengangkat Ketua Partai yang menang dalam pemilihan umum sebagai Perdana Menteri. Hal itu didasarkan kepada kebiasaan ketatanegaraan Inggris. Berbagai Konvensi di Inggris jumlahnya cukup banyak yang kedudukannya berbeda dengan konstitusi. Kekuatan konvensi adalah melekat pada tradisi hukum ketatanegaraan Inggris sehingga konvensi berjalan sebagaimana kebudayaan berjalan di Inggris, yang seolah-olah tidak ada upaya untuk memaksakan perberlakuan konvensi atau mengakhirinya. Bahkan, lembaga-lembaga peradilan pun tidak melakukan upaya mengakhiri perberlakuan konvensi yang ada dalam kebiasaan ketatanegaraan di Inggris.

Di Amerika Serikat, contoh kebiasaan ketatanegaraan antara lain ialah, seorang calon presiden Amerika Serikat dan wakilnya dipilih oleh konvensi partai politik yang bersangkutan, untuk kemudian dipilih oleh rakyat. Contoh lain adalah terjadinya sistem parlementer di negeri Belanda yang timbul sebagai akibat dari perselisihan antara Pemerintah dan Parlemen pada tahun 1866-1868 karena masalah jajahannya (koloni). Dalam perselisihan itu, Parlemen mempergunakan hak budget-nya untuk menolak rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan oleh Menteri Keuangan pada waktu itu. Sebenarnya, penolakan itu ada hubungannya dengan perselisihan yang sedang mereka hadapi, tetapi karena penolakan itu, kabinet harus berhenti. Setelah itu, setiap kali ada perselisihan antara Pemerintah dan Parlemen maka Parlemen yang menang dan kabinet harus berhenti. Sistem ini tidak ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar negeri Belanda, tetapi sebagai konvensi yang menggeser ketentuan dalam undang-undang. (Moh. Kusnardi dan Harmally Ibrahim, 1988:52)

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa di negara republik Indonesia, pernah terjadi perubahan sistem pemerintahan, dari sistem presidensial menjadi sistem parlementer. Menurut Undang-undang 1945, sistem presidensial menetapkan bahwa menteri bertanggung jawab kepada Presiden. Pada masa tahun 1945 terjadi perubahan sehingga menteri menjadi bertanggung jawab kepada

Komite Nasional Indonesia Pusat, dan itu terjadi didasarkan kepada konvensi. A.G. Pringgodigdo berpendapat bahwa pertanggung-jawaban kepada Komite Nasional Indonesia Pusat oleh Menteri- menteri, dan bukan lagi kepada Presiden, dilakukan tanpa mengubah Undang-Undang Dasar, tetapi karena konvensi. Hal ini karena mengubah Undang-Undang Dasar tanpa landasan Undang-Undang Dasar merupakan perbuatan yang inkonstitusional. Akan tetapi, melalui konvensi dan berpegang atas konvensi yang ada, tidak ada sebutan tidak benar atau inkonstitusional.

Kebiasaan ketatanegaraan terkadang memiliki kedudukan yang sangat kuat dan sewaktu-waktu melebihi Undang-Undang Dasar, karena perubahan pertanggungjawaban menteri-menteri yang semula kepada Presiden hanya ada dalam sistem pemerintahan presidential, sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer, tidak ada Undang-Undang Dasarnya yang menyatakan per- tanggungjawaban menteri-menteri kepada parlemen. Oleh sebab itu, para menteri secara konvensional bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat.

Yang menariknya lagi, kebiasaan ketatanegaraan berada pada negara yang memiliki Undang-Undang Dasar yang tertulis, sebagai konstitusi yang telah memuat pasal-pasal dan peraturan dari semua sistem penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Hal itu dimungkinkan terjadi, karena keadaan negara tidak selamanya normal. Ada masa-masa yang mengharuskan secara historis mem- berlakukan konvensi sebagai sumber hukum. Ada keadaan ketika negara lebih membutuhkan kebiasaan ketatanegaraan.

Kebiasaan ketatanegaraan pun sangat ditunjang oleh keadaan politik dan kekuasaan yang terdapat pada masa bersangkutan. Sebagaimana dapat diperhatikan dengan saksama, bahwa setiap organisasi partai politik yang memenangkan kursi terbanyak di DPR atau calon presiden yang diusungnya menang dalam Pemilihan Umum maka menurut kebiasaan ketatanegaraan, menteri-menteri yang diangkat akan lebih banyak dari kalangan partai yang menang. Ketika Soeharto dengan Golkarnya selalu menang, para pembantunya, yakni kabinet-kabinet yang diangkat adalah mayoritas orang Golkar. Ketika Abdurrahman Wahid

menang, jumlah kabinet dari Partai Kebangkitan Bangsa dan dari Nahdatul Ulama cukup mendominasi, dan ketika Megawati menang, kabinetnya didominasi oleh orang PDIP.

Hal tersebut berlaku juga dalam pemerintahan yang ada di daerah. Mulai pengangkatan staf ahli Gubernur Kepala Daerah Provinsi, sekretaris pribadi para bupati dan walikota, adalah orang-orang yang notabene berasal dari partainya.

Keadaan tersebut sama sekali tidak terdapat dalam Undang- Undang Dasar, tetapi didasarkan kepada kebiasaan ketatanegaraan yang sarat dengan kepentingan politik, yang selalu memandang bahwa jabatan kenegaraan dan pemerintahan adalah bagian dari kue politik dan bukan hanya semata-mata karier struktural yang dibangun dari bawah secara bertahap. Oleh sebab itu, dengan politik, negara dapat mengubah dirinya dengan paradigma konvensional, yang memandang kebiasaan ketatanegaraan dan pemerintahan lebih kuat dibandingkan dengan undang-undang yang tertulis. Jadi, jangan aneh, jika suatu saat sopir pribadi seorang calon Presiden, yang kemudian menang, jabatannya berubah menjadi sekretaris pribadinya.

Sumber hukum tata negara setelah konvensi adalah traktat atau perjanjian. Traktat sebagai sumber hukum formal dalam hukum tata negara. Traktat dapat dikatakan sama dengan perjanjian meskipun perjanjian lebih luas dan tidak terikat oleh bentuk-bentuk tertentu. Traktat merupakan perjanjian yang terikat oleh bentuk tertentu yang diadakan oleh satu negara dengan negara lainnya, oleh dua atau lebih dari negara-negara yang memiliki kepentingan yang sama. yang dilakukan oleh dua negara disebut dengan perjanjian bilateral, sedangkan yang dilakukan oleh banyak negara disebut perjanjian multilateral.

Setiap perjanjian yang dilakukan memiliki beberapa kepentingan yang secara bersamaan ingin diperoleh oleh negara-negara peserta perjanjian, karena dalam setiap perjanjian yang dilaksanakan akan dibahas berbagai kepentingan dari dua negara atau lebih. Melakukan perundingan-perundingan tertentu sebagai bagian awal ter- bentuknya traktat.

Perundingan antarnegara yang melakukan perjanjian-perjanjian akan menemukan kata sepakat, untuk kemudian semua

negara yang menyetujui harus memaraf semua isi perundingan yang disepakati. Sebagai upaya menyempurnakan isi perundingan yang telah diparaf oleh perwakilan negara-negara yang mengikuti dan melaksanakan perundingan, akan dibawa ke Dewan Perwakilan Rakyat di negaranya masing-masing, untuk dikaji ulang, sehingga berbagai kemungkinan adanya perubahan-perubahan akan terjadi.

Setelah diperoleh persetujuan dari kedua negara tersebut, disusul oleh penguatan (*bekrachtiging*) oleh masing-masing Kepala Negara. Jika keputusan dalam traktat itu dilakukan dalam waktu bersamaan, penguatan oleh Kepala Negara masing-masing bisa dilakukan dalam waktu yang berbeda. Sesudah keputusan itu dicapai, tidak mungkin lagi bagi kedua pihak untuk mengadakan perubahan dan perjanjian itu sudah mengikat kedua belah pihak. Perjanjian itu adalah traktat yang merupakan keputusan yang sudah disetujui dan ditandatangani oleh para peserta perjanjian kemudian diumumkan. Biasanya, isi perjanjian itu berubah menjadi piagam yang masing-masing negara memilikinya.

Perjanjian-perjanjian antardua negara atau lebih biasanya terjadi ketika kepala negara saling berkunjung. Presiden berkunjung ke negara lain, lalu terlibat berbagai percicaraan dari segala aspek, baik masalah sosial, ekonomi, politik maupun kebudayaan. Dari kunjungan itu, sesuatu yang dibutuhkan oleh kedua negara, biasanya dibahas lebih panjang lebar, sehingga ujung-ujungnya dilakukan perjanjian kerja sama. Akan tetapi, setiap perjanjian yang akan disepakati harus dikemukakan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dikaji lebih mendalam, terutama dilihat dari manfaat dan madharatnya. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat memandang bahwa permasalahan yang akan ditetapkan dalam perjanjian sangat menguntungkan bagi bangsa dan negara, Dewan Perwakilan Rakyat akan menyetujuinya. Setelah itu, kedua negara bersepakat untuk menandatangani perjanjian yang dimaksudkan. Oleh karena itu, Presiden tidak semena-mena melakukan perjanjian dengan negara lain. Semuanya harus tetap berpedoman pada undang-undang.

Dengan demikian, traktat atau perjanjian dapat dikatakan sebagai sumber hukum materiil dan sumber hukum formal dalam

hukum tata negara. Karena setiap negara, tanpa kecuali negara Republik Indonesia membutuhkan hubungan dengan negara-negara lain di dunia. Salah satu konsekuensi logis dari hubungan antar-negara adalah lahirnya berbagai perjanjian di antara kedua Negara atau bahkan perjanjian dengan banyak negara sebagai bukti adanya rasa saling membutuhkan di antara negara-negara tersebut. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 11 ayat (1) sampai dengan ayat (3) dinyatakan sebagai berikut:

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain;
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan adanya wewenang Presiden untuk mengadakan perjanjian dengan negara lain. Misalnya dalam mengadakan perjanjian internasional, tetapi Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan pula bahwa wewenang Presiden dalam mengadakan perjanjian harus atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Terlebih lagi, jika perjanjian yang diadakan dapat berakibat luas kepada kehidupan rakyat dan beban keuangan negara. Hal itu berarti setiap perjanjian yang dilaksanakan oleh Presiden dengan negara lain tidak boleh menyimpang dari tujuan negara yang utama, sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Pada hakikatnya, perjanjian harus mendukung terciptanya kesejahteraan rakyat, terwujudnya kecerdasan kehidupan bangsa, dan terciptanya perdamaian dunia. Perjanjian sekuat mungkin harus memperkuat eksistensi pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Perjanjian yang maslahat adalah yang di dalamnya tersirat upaya-upaya untuk melaksanakan ketertiban dunia yang

ber- dasarkan pada kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dengan pertimbangan tersebut di atas, traktat sebagai sumber hukum tata negara tidak menyimpang dari kepentingan-kepentingan negara sebagai berikut:

- a. kepentingan kemerdekaan yang hakiki;
- b. kepentingan kedaulatan negara dan kedaulatan rakyat;
- c. kepentingan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat, bangsa dan negara;
- d. kepentingan perdamaian dunia;
- e. kepentingan pencerdasan kehidupan bangsa;
- f. kepentingan pemerataan hasil-hasil pembangunan bagi seluruh masyarakat Indonesia;
- g. kepentingan kesatuan wilayah dari NKRI;
- h. kepentingan konstitusional negara; dan
- i. kepentingan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan negara.

Pembahasan tentang sumber hukum tata negara memberikan pemahaman mendasar tentang keberadaan hukum formal maupun hukum materil, yang tertulis maupun yang tidak tertulis, yang sesungguhnya, sekaligus menggambarkan adanya perbedaan tingkatan dari hukum-hukum yang ada dan diberlakukan, tetapi merupakan satu kesatuan yang tidak saling tumpang tindih dan kontroversial.

Dalam kehidupan bernegara, hukum sebagai norma memiliki kekuatan sendiri-sendiri, sehingga satu norma yang lebih tinggi akan membawahi norma yang lainnya. Sebagaimana Pembukaan Undang- Undang Dasar 1945 yang menjadi sumber hukum bagi pasal-pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945, dan Undang- Undang Dasar 1945 menjadi sumber hukum bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya, hingga akhirnya traktat sebagai sumber hukum terakhir dari seluruh sumber hukum tata negara.

Menurut Hans Kelsen (2006:179), hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lainnya lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara superordinasi dan subordinasi yang merupakan kiasan keruangan.

Norma yang tinggi, sedangkan menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih rendah. Tata hukum, terutama tata hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan, yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatanan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda. Kesatuan norma-norma itu ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu, yakni norma yang lebih rendah, ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi. Rangkaian proses pembentukan hukum (*regressus*) akan diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang, karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu kesatuan tatanan hukum tersebut.

Dengan pandangan itulah, sumber-sumber hukum tata negara yang terdiri dari sumber hukum formal dan sumber materiil, memiliki keluasan dan kecakupan sendiri-sendiri. Undang-Undang Dasar 1945 merupakan sumber hukum formal sekaligus sumber hukum materiil bagi undang-undang di bawahnya. Dalam arti formal, Undang-Undang Dasar 1945 adalah konstitusi yang merupakan dokumen resmi dan seperangkat norma hukum yang tertinggi, yang hanya dapat diubah oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Adapun konstitusi dalam arti materiil, sebagaimana pasal-pasal yang termuat dalam Undang-Undang Dasar, merupakan pedoman mendasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya yang dapat bersifat umum maupun khusus, sebagaimana penjelasan mengenai adanya hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Secara substansial, kedudukan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai tata hukum tertinggi bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya, menunjukkan kekuatan formal dan materiil undang-undang itu sendiri, sehingga semua pembentukan peraturan perundang-undangan harus menjadi bagian dari kepanjangan tangan konstitusional yang berlaku, baik dalam arti Ketetapan MPR, Undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden,

Peraturan pelaksana lainnya, convention (Konvensi Ketatanegaraan), maupun traktat.

## **B. Konstitusi Negara**

Pembahasan tentang negara dengan semua hukum yang terdapat di dalamnya, tidak terlepas dari pembahasan mengenai konstitusi. Hal ini karena hampir seluruh negara di dunia memiliki konstitusi yang dijadikan pedoman penyelenggaraan pemerintahan dan negara, atau konstitusi dapat disebut sebagai aturan main dalam bernegara.

Istilah konstitusi berasal dari kata constitution (Inggris), constitutie (Belanda), constier (Prancis), yang artinya membentuk, menyusun, menyatakan. Oleh karena itu, konstitusi diartikan sebagai pembentukan negara, yang menyusun dan menyatakan suatu negara. Pembentukan konstitusi yang alot dalam proses sosial politik dilengkapi dengan kerangka kerja sebuah negara untuk menjelaskan bentuk negara, sistem pemerintahan, dan tujuan negara. Kerangka kerja konstitusional mengemukakan suatu sistem penyelenggaraan negara.

Pemaknaan konstitusi sebagai kerangka kerja dan sistem ketatanegaraan dapat dilihat dalam berbagai pembukaan konstitusi yang ada di beberapa negara, yaitu:

1. Pembukaan Undang-Undang Dasar Amerika Serikat yang menyatakan: "*... in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defence, promote the welfare and secure the blessing of liberty to ourselves and to our posterity*".
2. Pembukaan konstitusi India: "*... to constitute India into a sovereign democratic state and to secure to all its citizens justice, social, economic and political; liberty of thought, expression, belief, faith and worship; equality of status and of opportunity, and to promote among them all fraternity assuring the dignity of the individual and unity of the nation*".
3. Konstitusi Swiss, tujuan negara tercantum dalam pasal-pasal yang menyatakan: "*...The object of the confederation is to ensure the independence of the country*".

*against foreign nation to maintain peace and order within its borders to protect the liberties and right of the confederates and to promote their common prosperity".*

4. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang berisi “.. untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta mewujudkan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Seluruh materi konstitusi di atas menjelaskan dibentuknya suatu pemerintahan, sebagaimana Konstitusi Amerika yang menyatakan membentuk negara yang lebih sempurna, perdamaian yang mantap. Demikian pula, dengan konstitusi India yang bermaksud membentuk India sebagai negara yang demokratis dan aman, damai bagi seluruh warga negara dalam kehidupan sosial, ekonomi, politik; menjamin kemerdekaan berpikir dan berpendapat dan menghormati kebebasan kepercayaan, keimanan, dan pelaksanaan ajaran-ajarannya.

Konstitusi Swiss pun demikian bahwa pembentukan negara dimaksudkan untuk menciptakan negara yang independen, memelihara perdamaian dan menjaga kebebasan dan hak-hak kompederatif warga negara. Demikian pula, dengan isi Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah sistem pemerintahan dan negara dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Warga negara yang diakui sebagai penduduk bangsa Indonesia;
- b. Tumpah darah yang merupakan satu kesatuan wilayah
- c. Sistem negara republik yang berdaulat;

d. Negara yang berdasarkan Pancasila.

Seluruh isi konstitusi negara-negara di atas, sebagaimana telah diuraikan, adalah pembentukan negara yang menekad-bulatkan jiwa negara dalam melindungi kebebasan atau kemerdekaan negaranya. Kemerdekaan harus diisi dan dijaga dalam arti hak-hak masyarakat, aset-aset negara, sistem bernegara, ideologi negara, dan situasi sosial-politik suatu negara. Isi konstitusi sebagai bentuk Negara dan pernyataan normatif suatu negara, menjamin hak-hak dasar masyarakat sebagai warga negara, kebebasan mengeluarkan pendapat, hak-hak individu, keadilan, persamaan, keterbukaan, demokrasi, perdamaian, keyakinan terhadap ajaran agama, dan keadilan.

Konstitusi dalam bahasa Inggris Constitution awalnya tidak otomatis berarti Undang-Undang Dasar atau Grundgesetz. Di Yunani, istilah konstitusi telah lama dikenal dan tidak selalu berupa undang-undang tertulis atau undang-undang dasar. Akan tetapi, secara historis, pengertian konstitusi tertuju pada norma-norma hukum yang tertulis yang kemudian disebut dengan Undang-Undang Dasar. Pemahaman tentang pengertian konstitusi identik dengan Undang-Undang Dasar dipengaruhi oleh paham kodifikasi hukum, yang menghendaki semua peraturan perundangan disatukan dan menempati kesatuan hukum yang integral. Proses kodifikasi merupakan suatu proses penulisan undang-undang yang kemudian mengartikan setiap istilah konstitusi sebagai Undang-Undang Dasar, karena tertulis. Meskipun dalam sistem hukum ketatanegaraan diakui bahwa tidak semua negara memiliki Undang-Undang Dasar, ada pula yang menyelenggarakan negaranya dengan hukum yang tidak tertulis atau konvensi.

Penyamaan pengertian Konstitusi dan Undang-Undang Dasar telah dimulai sejak Oliver Cromwell (Lord Protector Republik Inggris 1649-1660) yang menamakan Undang-Undang Dasar sebagai Instrument of Government, yaitu bahwa Undang-Undang Dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah suatu negara.

Pengertian konstitusi pada masa pemerintahan kuno (ancien regim) adalah ketentuan-ketentuan yang menyebut hak-

hak dan kekuasaan dari orang tertentu, keluarga tertentu yang memiliki kekuasaan atau badan tertentu, sebagaimana pada masa-masa kekuasaan absolut, konstitusi diartikan sebagai kekuasaan raja-raja yang tidak terbatas.

Dalam pengertian modern, setelah lahirnya konstitusi pertama di dunia yang dikenal dengan Virginia Bill of Rights pada tahun 1776, konstitusi diartikan dalam tiga pengertian.

1. Konstitusi adalah perwujudan perjanjian masyarakat atau kontrak sosial yang merupakan hasil kesepakatan masyarakat untuk membangun dan mengatur sekaligus mengelola negara, pemerintahan, dan masyarakat.
2. Konstitusi sebagai piagam yang menjamin hak-hak asasi manusia dan warga negara sekaligus penentuan batas-batas hak dan kewajiban warga negara serta alat-alat pemerintahan.
3. Konstitusi sebagai format regimenis dari kerangka bangunan pemerintahan. (Farida Hamid, 2000:82).

Konstitusi yang ada di setiap negara dapat berupa konstitusi yang tertulis, yakni Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang tidak tertulis (*unwritten constitution*) atau konvensi. Negara yang paling terkenal tidak memiliki konstitusi adalah Inggris dan Kanada. Kedua negara tersebut, dalam mengatur penyelenggaraan negaranya, menggunakan piagam-pragmentatis. Piagam-piagam yang dimiliki negara tersebut memuat norma-norma yang kedudukannya sama dengan konstitusi atau undang-undang. Negara Inggris memiliki Magna Charta Libertatum (1215), The Habies Corps Act (1670), dan The Bill of Rights (1689). Piagam-piagam tersebut merupakan pedoman normatif dalam penyelenggaraan negara di Inggris.

Konstitusi dalam arti formal merupakan dokumen resmi yang memiliki karakter hukum statuta atau undang-undang tertulis. Konstitusi menduduki urutan tertinggi dalam hukum nasional yang secara materi dijadikan tolak ukur bagi peraturan perundangan di bawahnya. Oleh karena itu, menurut Kelsen, konstitusi dalam arti materil terdiri atas peraturan-peraturan yang mengatur pembentukan norma-norma hukum yang bersifat umum, terutama pembentukan undang-undang. Kelsen

menambahkan bahwa konstitusi formal, sebagai dokumen resmi yang disebut dengan konstitusi, biasanya mengandung norma-norma lain, yang bukan merupakan bagian dari konstitusi material. Oleh sebab itu, perubahan terhadap konstitusi sebagai dokumen resmi tidak semudah mengubah undang-undang lain yang ada di bawahnya. (Hans Kelsen, 2006:180)

Jika konstitusi itu terdiri dari undang-undang dasar yang tertulis dan konvensi, Undang-Undang Dasar hanya merupakan bagian dari pengertian konstitusi. Demikian pula, dengan konvensi. Hal ini karena keduanya memiliki fungsi yang sama, yakni aturan main penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta kinerja lembaga- lembaga negara dalam arti yang umum secara formal maupun materiil, yang menjadi patokan utama atau sumber hukum dan dasar hukum untuk pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan konstitusi negara yang secara formal merupakan dokumen resmi konstitusi yang ada dan satu-satunya yang berlaku. Perubahan atau amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dapat dilakukan sesuai dengan muatan materi hukum yang terdapat dalam konstitusi tersebut, tetapi prosesnya tidak semudah melakukan revisi dan atau perubahan terhadap peraturan perundangan yang secara hierarkis berada di bawahnya. Hanya saja, jika Undang-Undang Dasar ada yang diubah atau diperbaiki, secara otomatis akan mengubah peraturan perundangan di bawahnya, karena semua norma hukum yang tingkatannya di bawah UUD 1945, dalam pembentukannya harus mengacu pada konstitusi negara secara formal maupun materiil.

Konstitusi negara tidak hanya dilihat secara yuridis normatif, sebagaimana Undang-Undang Dasar 1945. Pemahaman terhadap konstitusi perlu dilihat dalam perspektif sosiologis dan politis karena Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi memiliki sejarah politik tersendiri, sebagaimana kita mengetahui bahwa sejarah perjuangan bangsa Indonesia dalam pembentukan konstitusi memakan waktu yang cukup panjang. Bahkan, dalam manifestasinya terjadi penyimpangan-penyimpangan dari Undang-Undang Dasar 1945, misalnya diberlakukannya Undang-Undang

Sementara tahun 1950 yang juga mengubah sistem pemerintahan dari presidensial menjadi parlementer.

Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis memuat pokok-pokok hukum yang fundamental yang berisi semua asas bernegara sehingga memudahkan pemahaman dan penafsiran bagi perumusan dan pembentukan peraturan perundang-undangan di Undang-Undang bawahnya. Hal itu berarti bahwa konstitusi atau Dasar tidak memuat secara keseluruhan materi hukum tentang penyelenggaraan I dan pemerintahan karena kedudukannya sebagai sumber hukum dan tolok ukur norma hukum di bawahnya. Adapun norma hukum yang ada di bawah Undang-Undang Dasar, kedudukannya akan sama jika dilihat sebagai dasar hukum, tetapi fungsinya akan lebih spesifik dan sekaligus memuat materi hukum yang menjadi bahan literasi hukum di bawahnya. Begitulah seterusnya, sehingga dikenal dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

Isi Undang-Undang Dasar secara keseluruhan merupakan materi hukum yang mendasar yang tentu saja sangat mengikat bagi peraturan perundangan di bawahnya. Sebagaimana dalam perspektif kodifikasi hukum bahwa Undang-Undang Dasar memuat materi hukum yang pada umumnya dapat dijadikan tolok ukur "tetap- tidaknya" materi hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya, sehingga "menurut galibnya" perubahan terhadap Undang-Undang Dasar lebih jarang terjadi, dibandingkan terhadap norma hukum di bawahnya. Meskipun demikian, mengingat perubahan situasi dan kondisi serta berbagai kepentingan bangsa dan negara yang amat mendesak dan memerlukan jaminan hukum dalam ketatanegaraan, perubahan terhadap Undang-Undang Dasar pun kerap dilakukan, sebagaimana adanya amandemen UUD 1945.

Karena Undang-Undang Dasar memuat materi hukum yang umum, pokok dan fundamental, pengkhususan atau pelaksanaannya dapat diatur dalam peraturan-peraturan yang lebih rendah, yang lebih mudah diubah sesuai dengan kebutuhan. Alasan keberatan untuk mengganti materi hukum yang penting dalam Undang-Undang Dasar juga disebabkan sering terjadinya perubahan yang dialami oleh Undang-Undang Dasar dan

membawa kewibawaannya merosot. Untuk mencegah hal tersebut, Undang-Undang Dasar hanya akan memuat hal-hal yang bersifat mendasar. Oleh karena itulah, Undang- Undang Dasar merupakan undang-undang yang tertinggi di dalam negara. Undang-Undang Dasar itu adalah undang-undang yang menjadi dasar dari segala undang-undang dalam negara. (Kusumadi Pudjosewojo, 1993:83)

Secara umum, pengertian Undang-Undang Dasar ialah suatu peraturan negara yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, diadakan dan dipelihara oleh penguasa negara. Dalam arti materiil, Undang-Undang Dasar merupakan keputusan pemerintah (penguasa, *overheid*) yang materi hukum di dalamnya bersifat mengikat secara umum. (CST. Kansil, 1978:46)

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi, dalam sejarah kelahirannya, mengalami proses pembahasan dan diskusi yang cukup panjang. Sistematika pembentukan Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut.

1. Sejak tanggal 29 Mei 1945 sampai dengan tanggal 16 Juni 1945 Undang-Undang Dasar mulai dirancang oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang beranggotakan 21 orang. Ketuanya adalah Ir. Soekarno dan wakil ketua Drs. Mohammad Hatta dengan 19 orang anggota yang terdiri dari 11 orang perwakilan dari Jawa, 3 orang dari Sumatra, dan masing-masing satu orang dari Kalimantan, Maluku, dan Sunda kecil.
2. Tim penyusun dan perumus Undang-Undang Dasar 1945 adalah dr. Radjiman Wediodiningrat, Ki Bagus Hadikoesoemo, Soetardjo Kartohamidjojo, Soepomo, Abdul Kadir, Yap Tjwan Bing, Mohammad Amir, Abdul Abbas, Ratulangi, Andi Pangerang, Latuharhary, Pudja, A.H. Hamidan, R.P. Soeroso, Abdul Wahid Hasyim, dan Mohammad Hasan.
3. Undang-Undang Dasar 1945 dibentuk karena adanya janji Jepang yang akan memberikan kemerdekaan kepada bangsa Indonesia, yaitu ketika Dai Nippon Teikoku memandang bangsa Indonesia sebagai saudara muda yang

akan terus dibimbing sehingga bangsa Indonesia mandiri, merdeka, dan siap menjadi bangsa Asia Timur Raya.

4. Janji Jepang tidak ditepati. Mereka terus menjajah bangsa Indonesia, yang berakhir ketika pasukan Sekutu memukul mundur prajurit Jepang dan menyerah tanpa syarat. Dengan demikian, kemerdekaan bangsa Indonesia merupakan jerih payah perjuangan dan pengorbanan rakyat Indonesia.
5. Pada tanggal 18 Agustus 1945, sehari setelah ikrar kemerdekaan, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengadakan sidang pertamanya yang menghasilkan beberapa keputusan berikut.
  - a. Menetapkan dan mengesahkan Pembukaan UUD 1945 yang semua bahannya diambil dari Rancangan Undang-Undang hasil perumusan yang dilakukan pada tanggal 22 Juni 1945.
  - b. Menetapkan dan mengesahkan UUD 1945 yang bahannya secara keseluruhan diambil dari Rancangan Undang-Undang yang disusun oleh Panitia Perancang UUD.
  - c. Memilih ketua PPKI, yakni Ir. Soekarno (Ketua) dan Mohammad Hatta (Wakil Ketua).
  - d. Tugas Presiden untuk sementara waktu dibantu oleh panitia PPKI yang kemudian menjadi Komite Nasional. (Farida Hamid, 2000:87)

Setelah Indonesia merdeka dan Pembukaan Undang-Undang Dasar berikut pasal-pasal di dalamnya disahkan, sekaligus sistem pemerintahan dan negara Indonesia dibakukan, dan dengan terpilihnya Presiden serta Wakilnya, secara formal, Indonesia sempurna sebagai negara dengan telah terpenuhinya syarat-syarat negara sebagai berikut.

1. Adanya rakyat, yaitu bangsa Indonesia.
2. Adanya wilayah, yaitu tanah tumpah darah yang terbentang dari daratan dan lautan, Sabang hingga Merauke.
3. Adanya kedaulatan, yaitu kedaulatan di tangan rakyat sejak dinyatakan Indonesia merdeka.

4. Adanya pemerintahan yang dipimpin oleh seorang Presiden dan Wakilnya yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan.
5. Adanya tujuan negara, yaitu mewujudkan masyarakat yang adil, makmur berdasarkan Pancasila.
6. Adanya bentuk negara, yaitu negara kesatuan. (Farida Hamid, 2000:87)

Dengan penjelasan di atas, dapat dipahami bahwa Undang- Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara yang tertulis memberikan lima prinsip dasar dalam bernegara, yaitu:

1. Negara yang memiliki sistem hukum yang legal dan formal dalam bentuk konstitusi tertulis.
2. Negara yang kuat karena kedaulatan sepenuhnya berada di tangan rakyat.
3. Negara ideal, yaitu negara yang bertujuan membangun bangsa dalam semua sektor, yakni sosial, politik, ekonomi, pendidikan, dan ideologi.
4. Negara yang memiliki kemajemukan sosial-budaya, tetapi tetap dalam kesatuan dan persatuan bangsa.
5. Negara yang mandiri, independen, dan tidak bergantung secara absolut kepada negara lain.

Secara normatif, keberadaan konstitusi di sebuah negara akan semakin memperkuat tatanan negara. Sistem ketatanegaraan akan lebih teratur dan sistem pengelolaan pemerintahan lebih efektif. Apabila suatu konstitusi telah resmi diterima oleh suatu bangsa, konstitusi itu bukan saja berlaku secara legal formal, tetapi juga merupakan suatu kenyataan dalam arti sepenuhnya untuk melanjutkan penyelenggaraan negara. Terlebih lagi, setelah bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaannya. Konstitusi mutlak harus diamalkan dalam ketatanegaraan apabila kemerdekaan terjaga dengan baik.

Dalam Pembukaan UUD 1945 ada kalimat "... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang- Undang Dasar Negara Indonesia". Pernyataan tersebut merupakan bukti bahwa negara dibentuk oleh konstitusi dan konstitusi yang dimaksud adalah Undang-Undang Dasar 1945,

yang menjadi dasar hukum bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.

Demikian pula, konstitusi dalam pengertian pembentuk negara, adalah subjek yang diperankan oleh para perumus dan perancang konstitusi, yakni PPKI yang merepresentasikan seluruh rakyat Indonesia yang mengidamkan kemerdekaan sekaligus memiliki negara yang konstitusional, negara yang berdiri tegak oleh hukum dan hukum bernegara. PPKI menetapkan Pembukaan UUD 1945 sebagai wujud dari pembentukan negara, perberlakuan Undang- Undang Dasar dan pemersatu seluruh rakyat Indonesia dengan berpegang teguh pada sila-sila dalam Pancasila.

Setelah negara Indonesia secara resmi dibentuk, kelangsungan hidup negara bergantung pada konsekuen-tidaknya pelaksanaan konstitusi yang telah disepakati sebagai dasar negara. Kedudukan Pembukaan UUD 1945 menempati posisi pokok dalam proses tegaknya negara. Menurut Notonegoro (1974:45), Pembukaan UUD 1945 tidak dapat diubah karena di dalamnya, secara normatif, tidak ada yang "patut" diubah. Mengubah Pembukaan UUD 1945 sama dengan membubarkan negara Republik Indonesia.

Apakah pada alinea pertama dalam Pembukaan UUD 1945 ada yang layak dan patut untuk diubah? Misalnya pernyataan, "Sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan". Tentu saja, tidak ada sama sekali, karena pernyataan itu diakui oleh negara- negara di dunia. Negara yang waras dan memiliki hati akan menyatakan bahwa penjajahan harus dihapuskan. Oleh sebab itu, bagi negara mana pun, haram hukumnya melakukan penjajahan atau menjadi penjajah bagi bangsa lain yang sedang menikmati kemerdekaan.

Secara konstitusional, Pembukaan UUD 1945 sebagai *staatsfundamentalnorm* atau kaidah negara yang fundamental atau pokok yang secara yuridis menduduki peringkat tertinggi dari rencana para pembentuk negara. PPKI dalam hal ini secara sengaja dan sudah menjadi niat pendiri negara ini untuk menjadikan Pembukaan UUD 1945 sebagai hakikat negara Indonesia. Hakikat

negara yang dituangkan ke dalam Pembukaan UUD 1945 menjadi dasar-dasar mutlak negara, bentuk negara, tujuan negara, kekuasaan negara, filsafat negara, dan sistem bernegara.

Dengan pandangan tersebut, Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara berada di bawah Pembukaan UUD 1945, karena pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 dapat diubah atau diamandemen bergantung pada situasi dan kepentingan negara yang menghendaki keberlangsungan negara yang lebih baik dan dalam rangka mewujudkan tujuan negara sebagaimana terdapat dalam Pembukaan UUD 1945. Oleh karena itu, daya lekat Pembukaan UUD 1945 terdapat pada semua unsur hukum di Indonesia, dan menjadi mahaguru bagi pembentukan peraturan perundangan di bawahnya. Bahkan, bagi pasal-pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang tetap atau diamandemen.

### **C. Perubahan Konstitusi Negara**

Setiap konstitusi yang tertulis mencantumkan pasalnya tentang perubahan. Hal ini karena suatu konstitusi, walaupun ia dirancangkan untuk jangka waktu yang lama, selalu akan tertinggal dari perkembangan masyarakat dan pada suatu saat kemungkinan perkembangan itu terjadi. Oleh karena itu, konstitusi itu, perlu diubah. Suatu konstitusi pada hakikatnya adalah suatu hukum dasar yang merupakan dasar bagi peraturan perundangan lainnya. Karena tingkatannya yang lebih tinggi, dan yang menjadi dasar bagi peraturan-peraturan hukum lainnya, pembuat konstitusi menetapkan cara perubahan yang tidak mudah, dengan maksud agar

tidak mudah pula orang mengubah hukum dasarnya. Kalau memang suatu perubahan diperlukan, perubahan itu haruslah benar-benar dianggap perlu oleh rakyat banyak. Sebaliknya, ada pula konstitusi yang mensyaratkan perubahan tidak seberat seperti cara di atas, dengan pertimbangan bahwa perkembangan tidak perlu mempersulit perubahan konstitusi. Konstitusi yang demikian sifatnya fleksibel karena perubahannya tidak memerlukan cara yang istimewa. Cukup dilakukan oleh badan pembuat undang-undang biasa. Sebaliknya, ada pula

konstitusi yang menetapkan syarat perubahan yang berat. Akan tetapi, betapa pun rigidnya suatu konstitusi untuk diubah, apabila kekuatan politik yang berkuasa pada waktu itu menghendaki perubahan, konstitusi itu akan diubah. Sebaliknya, walaupun konstitusi itu mudah berubah, jika kekuatan politik yang berkuasa tidak menghendaki adanya perubahan, konstitusi itu tetap tidak akan berubah. (Kusumadi Pudjosewojo, 1993:75)

Suatu perubahan konstitusi tidak diukur oleh rigid dan sukarnya persyaratan konstitusi untuk diubah, melainkan oleh kehendak masyarakat dan kekuasaan politik yang menghendaki adanya perubahan konstitusi, karena perubahan terhadap konstitusi diatur secara normatif dalam Undang-Undang Dasar. Misalnya dalam Pasal 3 UUD 1945 ayat (3) dikatakan, "Majelis Permusyawaratan Rakyat.

# BAB IV



## Perkembangan Pemikiran Demokrasi & Negara Hukum

### A. Negara Hukum: Rechtsstaat & Rule of Law

Negara hukum<sup>1</sup> merupakan istilah yang meskipun kelihatan sederhana, namun mengandung muatan sejarah pemikiran yang relatif panjang. Negara hukum adalah istilah Indonesia yang terbentuk dari dua suku kata, negara<sup>2</sup> dan hukum.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Pengertian "negara hukum" adalah lawan pengertian "negara kekuasaan" (machtsstaat). Dasar pikiran yang mendukungnya ialah kebebasan rakyat (liberte du citoyen), bukannya kebesaran negara (gloire de l'etat). Lihat Soewandi, Hak-hak Dasar dalam Konstitusi-konstitusi Demokrasi Modern (Jakarta: PT Pembangunan, 1957), hlm. 12.

<sup>2</sup> Secara etimologis, istilah negara berasal dari bahasa Inggris (state), Belanda (staat), Italia (etat), Arab (daulah). Kata staat berasal dari akar kata Latin, status atau statum yang berarti menaruh dalam keadaan berdiri, membuat berdiri, menempatkan berdiri. Uraian lebih lanjut tentang fungsi negara, dapat dilihat F. Isjwara, Pengantar Ilmu Politik (Bandung: Dhiwantara, 1967); M. Solly Lubis, Ilmu Negara (Bandung: Mandar Maju, 1990); Sjahrhan Basah, Ilmu Negara: Pengantar, Metode, dan Sejarah Perkembangan (Bandung: Citra Aditya, 1992). MacIver memberikan definisi negara sebagai "an association which, acting through law as promulgated by a government endowed to this end with coercive power, maintains within a community territorially demarcated the universal external conditions of social order". Lihat lebih lanjut R. M. MacIver, The Modern State (New York: Oxford University Press, 1960), hlm. 1-22.

<sup>3</sup> Meskipun dalam banyak perbincangan hukum tidak dapat dilepaskan dengan masyarakat, sebagaimana sebuah ungkapan Latin, ubi

Padanan kata ini menunjukkan bentuk dan sifat yang saling isi mengisi antara negara di satu pihak dan hukum pada pihak yang lain. Tujuan negara adalah untuk memelihara ketertiban hukum (*rechtsorde*). Oleh karena itu, negara membutuhkan hukum dan sebaliknya pula hukum dijalankan dan ditegakkan melalui otoritas negara.<sup>4</sup> Ada beberapa istilah asing yang dipergunakan sebagai pengertian negara hukum, yakni *rechtsstaat*, *rule of law*, dan *etat de droit*.<sup>5</sup> Sepintas istilah ini mengandung makna sama,<sup>6</sup> tetapi

---

ius, *ibi societas*, namun tetap saja memberikan definisi tentang hukum sulit dilakukan, sebagaimana ungkapan terkenal Immanuel Kant, *nuch suchen die juristen eine defenition zu ihreme begriffe von recht*. Friedman juga menegaskan, *no defenition of law could satisfy everyone; no defenition could be "true" or "false", except by some outside standard, based on an ethical feeling, or on experience*. Lihat lebih lanjut Lawrence M. Friedman, *Law and Society: an Introduction* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1977), hlm. 3.

<sup>4</sup> Sudargo Gautama, *Pengertian tentang Negara Hukum* (Bandung: Alumni, 1973), hlm. 20-1.

<sup>5</sup> Indonesia menggunakan istilah *rechtsstaat* untuk menyebut dirinya sebagai negara hukum. Hal ini dapat dilihat dalam Penjelasan Pasal (1 dan 2) UUD 1945, ditegaskan bahwa, "negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*)." Dalam KRIS 1949, tidak disebutkan dengan tegas istilah *rechtsstaat*, tetapi negara hukum, sebagaimana tercantum pada Pasal 1 Ayat (1) yang berbunyi, "Republik Indonesia Serikat jang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum jang demokrasi dan berbentuk federasi." Dalam UUDS 1950 hal yang sama juga terjadi. Ini terlihat dari bunyi ketentuan Pasal 1 Ayat (1) yang berbunyi, "Republik Indonesia jang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum jang demokratis dan berbentuk kesatuan." Selanjutnya, dalam perkembangan Perubahan UUD 1945, istilah *rechtsstaat* berganti menjadi negara hukum. Hal ini termuat dalam Pasal 1 ayat (3) Amandemen ke-3 UUD 1945 yang berbunyi, "Negara Indonesia adalah negara hukum." Lihat lebih lanjut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan UU RI No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Jakarta: Sekretariat Jenderal, 2003); J.C.T. Simorangkir dan Mang Reng Say, *Around and About the Indonesian Constitution of 1945* (Jakarta: Djambatan, 1980), hlm. 19; Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1994), hlm. 27; Subandi al Marsudi, *Pancasila dan UUD '45 dalam Paradigma Reformasi* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2001), hlm. 143-4; Romli Atmasasmita, "Indonesia adalah Negara Hukum", dalam Aman Sembiring Meliala dan Agus Takariawan (ed.),

sebenarnya jika dikaji lebih jauh terdapat perbedaan-perbedaan yang signifikan. Bahkan, dalam perkembangan pemikiran konsep negara hukum,<sup>7</sup> kedua istilah tersebut juga berkembang, baik

---

Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia, & Penegakan Hukum (Bandung: Mandar Maju, 2001), hlm. 10-1. Menurut catatan Jimly Asshiddiqie, seperti pernah dikemukakan oleh Hamid S. Attamimi, kata "rechtsstaat" dalam bahasa Jerman berarti negara yang berdasar atas hukum. Karena itu, kurang tepat untuk diterjemahkan dengan "negara hukum"... Tetapi, sejauh dipahami salahnya untuk terus menggunakan istilah negara hukum ini sebagaimana sudah lazim dipergunakan dalam berbagai kepustakaan hukum dan politik. Lihat Jimly Asshiddiqie, "Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi selama Tiga Masa Demokrasi, 1945- 1980-an" (Jakarta: Disertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1993), hlm. 2-3 (khususnya footnote 7).

<sup>6</sup> Friedmann menggunakannya secara bersamaan. Pengertian rechtsstaat dan rule of law, menurutnya adalah untuk menunjukkan hubungan saling isi mengisi, sebagaimana ungkapan Friedmann, the term "rechtsstaat" implying the limitation of state power by rule of law ..., Wolfgang Friedmann, *Legal Theory* (London: Stevens & Sons Ltd., 1960), hlm. 546. Lihat juga Barry M. Hager, *The Rule of Law: A Lexicon for Policy Makers* (New York: The Mansfield Center for Pacific Affairs, 1999), hlm. 6

<sup>7</sup> Synonyms to describe rechtsstaat include "state based on the Rule of Law" and "law state" or negara hukum, a literal Indonesian translation of the latter. Each has slightly different implications. Rechtsstaat implies a continental model, "Rule of Law" implies a common law model and negara hukum implies a more specifically Indonesian model. Lihat Todung Mulya Lubis, "The Rechtsstaat and Human Rights", dalam Timothy Lindsey (ed), *Indonesia: Law and Society* (Leichhardt: The Federation Press, 1999) hlm. 171. Lebih khusus pada footnote (1). Adapun rule of law secara bahasa adalah question of law. Artinya, disputed legal contentions that are traditionally left for the judge to decide. The occurrence of nonoccurrence of an event is a question of fact; its legal significance is a question of law. Lihat Steven H. Gifis, *Dictionary of Legal Terms: A Simplified Guide to the Language of Law* (New York: Barron's Educational Series, Inc., 1993), hlm. 358. Menurut A. S. Hornby, rule of law adalah the condition in which every member of society, including its rulers, accepts the authority of the law. Lihat A.S. Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary* (Oxford: Oxford University Press, 1995), hlm. 1038.

secara teoretis-konseptual maupun dalam ke- rangka praktis-operasional.<sup>8</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon, konsep rechtsstaat lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, se- baliknya konsep the rule of law berkembang secara evolusioner.<sup>9</sup> Hal ini tampak baik dari isi maupun kriteria rechtsstaat dan rule of law itu sendiri.<sup>10</sup>

Konsep yang pertama bertumpu pada sistem hukum<sup>11</sup> Eropa Kontinental yang biasa disebut civil law atau modern Roman-law,<sup>12</sup> sedangkan konsep yang terakhir bertumpu pada

---

<sup>8</sup> Dapat dirujuk J. J. von Schmid, *het Denken over Staat en Recht in de Negetiende Eeuw*, edisi Indonesia oleh Boentarmen, *Pemikiran tentang Negara dan Hukum dalam Abad ke-19* (Djakarta: PT Pembangunan, 1961); Azhary, *Negara Hukum Indonesia; Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya* (Jakarta: UI Press, 1995). Bahkan, konsep negara hukum dikaji secara akademik dalam perspektif hukum Islam. Lihat lebih lanjut Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip- prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* (Jakarta: Prenada Media, 2003).

<sup>9</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987), hlm. 72.

<sup>10</sup> Lihat Padmo Wahjono, "Indonesia ialah Negara yang Berdasarkan Atas Hukum (Jakarta: Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 17 November 1979), hlm. 3.

<sup>11</sup> Tiada masyarakat atau negara tanpa sistem hukum. Sistem hukum dapat berbeda- beda karena perbedaan budaya, sistem politik, ideologi, dan sebagainya. Lihat Bagir Manan. "Pengembangan Sistem Hukum Nasional dalam Rangka Memantapkan Negara Kesatuan RI sebagai Negara Hukum", dalam *Mimbar Hukum: Aktualisasi Hukum Islam* (Jakarta: al-Hikmah & Ditbinpera, No. 56, Thn XIII, 2002, Januari-Februari), hlm. 8. Menurut Friedmann, sistem hukum, setidaknya mencakup tiga unsur, yakni structure (struktur), substance (isi), dan culture (budaya). Uraian lebih lanjut dapat di- lihat Lawrence M. Friedman, *American Law* (New York: WW Norton & Company, tt), hlm. 5-8. Lihat juga penulis yang sama, *op.cit.*, hlm. 5-9.

<sup>12</sup> David dan Brierley menyebut sistem hukum ini dengan nama lain, *The Romano- Germanic*. Keduanya mengatakan, *The Romano- Germanic family of laws originated in Europe... Through colonialization by European nations, the Romano-Germanic family has conquered vast territories where the laws either belong or are related to this family*. Lihat lebih lanjut Rene David dan John E.C. Brierley, *Major Legal Systems in the World Today* (London: Stevens & Sons, 1978), hlm. 21-2.

sistem hukum common law atau English-law.<sup>13</sup> Miriam Budiardjo dalam bukunya Dasar-dasar Ilmu Politik<sup>14</sup> menegaskan bahwa perkembangan ide demokrasi<sup>15</sup> dapat dilihat dalam dua mainstream, pertama demokrasi pada negara hukum klasik; dan kedua, demokrasi pada negara hukum dinamis. Atau, meminjam istilah Mahfud MD, yang pertama sebagai negara hukum formal (demokrasi abad XIX), dan terakhir sebagai negara hukum material (demokrasi abad XX).<sup>16</sup>

Munculnya keinginan untuk melakukan pembatasan yuridis terhadap kekuasaan, pada dasarnya, dikarenakan politik kekuasaan yang cenderung korup. Hal ini dikhawatirkan akan menjauhkan fungsi dan peran negara bagi kehidupan individu dan masyarakat. Atas dasar itu, terdapat keinginan yang besar agar dilakukan pembatasan kekuasaan secara yuridis-normatif untuk

---

Bandingkan Michael Bogdan, *Comparative Law* (Norway, Tano: Kluwer: Law and Taxation Publihers, 1994), hlm. 185-97.

<sup>13</sup> The Common law, altogether different in its characteristics from the Romano- Germanic family, was formed primarily by judges who had to resolve individual disputes. Today, it still bears striking traces of its origins. The Common law legal rule is one which seeks to provide the solution to a trial rather than to formulate a general rule of conduct for the future. It is, then, much less abstract than the characteristic legal rule of the Romano-Germanic family. Lihat David dan Brierley, *ibid.*, hlm. 23; Bogdan, *Ibid.*, hlm. 101-45.

<sup>14</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia, 1983), hlm. 56-63.

<sup>15</sup> Konsep demokrasi merupakan resultan dari pemikiran dan perdebatan yang panjang mengenai relasi negara dan hukum. Perkembangan pemikiran ini telah muncul sejak zaman Yunani kuno. Uraian tentang hal ini dapat dilihat Terence Ball dan Richard Dagger, *Political Ideologies and the Democratic Ideal* (New York: HarperCollins College Publishers, 1995), hlm. 23-45; Robert A. Dahl, *On Democracy* (New Delhi: Affiliated East-West Press, 1998), hlm. 7; Masykuri Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan Makna; Respons Intelektual Muslim Indonesia terhadap Konsep Demokrasi (1966-1993)* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1999), hlm. 71-3; Sukron Kamil, *Islam & Demokrasi: Telaah Konseptual & Historis* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2002), hlm. 1-31.

<sup>16</sup> Lihat lebih lanjut Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), hlm. 26-30.

menghindari penguasa yang despotik.<sup>17</sup> Di sinilah kemudian konstitusi menjadi penting artinya bagi kehidupan masyarakat. Konstitusi dijadikan sebagai perwujudan hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah sekalipun, sesuai dengan dalil, *government by laws, not by men* (pemerintahan berdasarkan hukum, bukan berdasarkan manusia).<sup>18</sup>

Dalam bukunya, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Carl J. Friedrich memperkenalkan sebuah istilah negara hukum dengan nama *rechtsstaat* atau *constitutional state*. Sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo, tokoh lainnya yang berperan dalam persitilahan *rechtsstaat* adalah Friedrich J. Stahl.<sup>19</sup> Setidaknya, menurut Stahl, terdapat empat unsur berdirinya *rechtsstaat*, yaitu: (1) hak-hak manusia; (2) pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; (3) pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan; dan (4) peradilan administrasi dalam perselisihan.

Adalah Albert Venn Dicey dalam magnum opus-nya, *Introduction to the Law of the Constitution* memperkenalkan istilah *the rule of law* yang secara sederhana diartikan dengan keteraturan hukum. Menurut Dicey, ada tiga unsur fundamental dalam *rule of law*, yaitu: (1) supremasi aturan-aturan hukum, tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang, dalam arti, seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum; (2) kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum. Petunjuk ini berlaku baik bagi masyarakat biasa maupun para pejabat; dan (3) terjaminnya hak-

---

<sup>17</sup>Sejalan dengan pandangan tersebut, Hitchner dan Levine mengatakan, *political power is exercised through a series of relationships between the holders of power and the governed. In totalitarian states that power is limited only by the decision of the ruling group and can in principle reach into every area of an individual's life. The power of democratic governments, however, is limited and can be applied only in certain domains and according to known procedures. The framework that defines and limits political power is a constitution.* Lihat Dell Gillete Hitchner dan Carol Levine, *Comparative Government and Politics* (New York: Harper & Row Publishers, 1981), hlm. 69.

<sup>18</sup> Miriam Budiardjo, *op.cit.* hlm. 57

<sup>19</sup> *Ibid.*

hak asasi manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.<sup>20</sup>

Berdasarkan pandangan di atas, kelihatan bahwa negara tidak bersifat proaktif, melainkan pasif. Sikap negara yang demikian ini dikarenakan pada posisinya negara hanya menjalankan apa yang termaktub dalam konstitusi semata. Dengan kata lain, negara tidak lebih hanya sebatas *nachtwächterstaat* (negara penjaga malam),<sup>21</sup> atau meminjam istilah Miriam Budiardjo, “negara hukum klasik”.<sup>22</sup>

Konsep negara hukum formal (klasik) mulai digugat menjelang pertengahan abad ke-20 tepatnya setelah Perang Dunia. Beberapa faktor yang mendorong lahirnya kecaman atas negara hukum formal, yang pluralis liberal, seperti dikemukakan oleh Miriam Budiardjo,<sup>23</sup> antara lain adalah akses-akses dalam

---

<sup>20</sup> Lihat lebih lanjut A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (London: MacMillan, 1973), hlm. 202-3. Tentang uraian Dicey ini juga dapat dilihat A.D. Smith, *Constitutional and Administrative Law* (London: Penguin Books Ltd., 1971), hlm. 39-40.

<sup>21</sup> Dalam perkembangannya, pembatasan terhadap fungsi negara “penjaga malam itu tidak hanya di bidang politik, tetapi juga di bidang ekonomi. Dalam bidang ekonomi ini, paham serupa juga berkembang secara bersamaan, yaitu paham *laissez faire*s yang mendalilkan bahwa negara harus membiarkan atau membebaskan warganya untuk mengurus kepentingan ekonominya masing-masing agar keadaan ekonomi dalam negara itu menjadi sehat. Lihat lebih lanjut Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 230. Ada sebuah dalil yang kuat dalam paham *laissez faire*s dan hal tersebut memungkinkan *the world will take care of itself* (jangan ikut campur, dunia akan memelihara dirinya terbuka lahirnya pesimisme negara dalam memfungsikan dirinya, yakni *don't interfere, sendiri*). Lihat M. Umar Chapra, “The Islamic Welfare State”, dalam John J. Donohue dan John L. Esposito (ed.), *Islam in Transition: Muslim Perspectives* (New York: Oxford University Press, 1982), hlm. 228.

<sup>22</sup> Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hlin. 59. Lihat juga Sudargo Gautama, *op. cit.*, hlm. 13

<sup>23</sup> Ekonom Inggris, John Maynard Keynes (1883-1946) sangat berperan penting dalam mengubah paradigma tersebut. Karyanya yang terkenal: *Economic Consequences of the Peace* (1919), *A Treatise on Money* (1930), dan *General Theory of Employment, Interest, and Money* (1936). Tentang pengaruh Keynes dapat dilihat Eric Roll, *A History of*

industrialisasi dan sistem kapitalis, tersebar- nya paham sosialisme yang menginginkan pembagian kekuasaan secara merata serta kemenangan beberapa partai sosialis di Eropa.

Menurut Jimly Asshiddiqie, kemunculan kapitalisme di lapangan perekonomian menyebabkan terjadinya kesenjangan dalam distribusi sumber-sumber kemakmuran. Hal tersebut, menurutnya, berdampak pada disparitas sosial-ekonomi yang tajam dan tidak dapat dipecahkan oleh negara yang difungsikan secara minimal itu. Negara dianggap tidak dapat melepaskan tanggung jawabnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.<sup>24</sup>

Gagasan bahwa pemerintah dilarang intervensi dalam urusan warga negara baik di bidang sosial maupun di bidang ekonomi akhirnya ber- geser ke dalam gagasan baru bahwa pemerintah harus bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat. Untuk itu, pemerintah tidak boleh ber- sifat pasif atau berlaku sebagai “penjaga malam”, melainkan harus aktif melaksanakan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan masya- rakatnya dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial.

Gagasan baru inilah yang kemudian dikenal sebagai *welvaart staat*,<sup>25</sup> *verzorgingsstaat*, *welfare state*, *social service state*, atau “negara hukum material” (dinamis) dengan ciri-ciri berbeda yang dirumuskan dalam konsep negara hukum klasik (formal).<sup>26</sup> Perkembangan ini selanjutnya menjadi *raison d’etre*

---

Economic Thought (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1959), hlm., 479-509.

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, *loc.cit.*

<sup>25</sup> Gough mengatakan, the twentieth century, and in particular the periode since the Second World War, can fairly be described as the era of the "welfare state". Lihat Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare State* (London: The Macmillan Press, 1979), hlm. 1. Lihat juga Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 303-4.

<sup>26</sup> Moh. Mahfud MD, *op.cit.*, hlm. 29., Lihat juga Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia & Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2003), h.129. Perkembangan inilah yang kemudian memberikan legitimasi atas munculnya negara intervensionist" abad ke-20. Lihat Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 231.

untuk melakukan revisi atas pemikiran Dicey dan Stahl, dua tokoh besar negara hukum klasik.

Sebuah organisasi pakar hukum internasional, International Commission of Jurists (ICIJ) secara intensif di akan kajian terhadap konom negara hukum dan unsur-unsur esensial di dalamnya.<sup>27</sup> Pertemuan digelar dalam forum ICJ tidak saja berlangsung di wilayah-wilayah berlakunya sistem hukum Inggris dan Amerika Serikat, tapi juga mencakup wilayah-wilayah hukum Eropa kontinental dengan agenda diseminasi dan pemantauan atas penegakan hukum yang lebih modern<sup>28</sup>

Dalam beberapa kali pertemuan ICJ seperti di Athena (1955), New Delhi (1956), Amerika Serikat (1957), Rio de Janeiro (1962), dan Bangkok (1965) dihasilkan paradigma baru seputar konsep negara hukum. Kelihatan dengan jelas ada semangat bersama bahwa konsep negara hukum adalah penting, atau meminjam istilah Wade, *the rule of law is a phenomenon of a free society and the mark of it.*<sup>29</sup> ICJ, dalam kapasitasnya sebagai forum intelektual, juga menyadari bahwa yang lebih penting adalah bagaimana konsep rule of law dapat diimplementasikan sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat.<sup>30</sup> Wade dalam tulisan pendahulunya atas karya Dicey mengatakan hal tersebut sebagai berikut:

*Without detailing fully the various activities which have resulted from this interest, the International Commission of Jurists in particular and other organisations of*

---

<sup>27</sup> P. S. Atiyah, *Law and Modern Society* (Oxford: Oxford University Press, 1995), hlm. 106.

<sup>28</sup> "ICJ pernah melawat ke Indonesia pada tahun 1962 dan mereka berkesimpulan, *the rechtsstaat in disfavour...* (bahwa tidak ada rule of law di Indonesia [di bawah sebagaimana dikatakan Todung Mulya Lubis, *that Indonesia's governments have held Orde Lama*]). Lihat Todung Mulya Lubis, *op. cit.*, hlm. 173.

<sup>29</sup> E.C.S. Wade, "Introduction", dalam A.V. Dicey, *op.cit.*, hlm. cviii.

<sup>30</sup> Suatu masyarakat baru dapat disebut berada di bawah the rule of law, bila ia memiliki syarat-syarat esensial tertentu, antara lain harus terdapat kondisi-kondisi minimum dari suatu sistem hukum di mana hak asasi manusia dan human dignity dihormati. Lihat Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila* (Jakarta: Aksara Baru, 1987), hlm. 11.

*comparative law have concentrated on examining the rule of law. The Commission has sought to formulate the basic elements of that rule. It is encouraging to those who find it difficult to justify all the meanings which seemed so clear to Dicey seventy-five years ago, to find the Commission appreciating that the conception is a complex one which cannot be expressed in a dogmatic formula. If it is to have practical effect in the legal systems of the world, it cannot naturally be confined to the common law jurisdictions with which Dicey was alone concerned. Indeed, the whole approach to formulating the basic elements of the rule negatives the unfavourable comparison which Dicey sought to establish between the common law of England and the jurisprudence of continental countries and in particular of France.<sup>31</sup>*

Secara praktis, pertemuan ICJ di Bangkok tahun 1965 semakin me- nkuatkan posisi rule of law dalam kehidupan bernegara. Selain itu, melalui pertemuan tersebut telah digariskan bahwa di samping hak- hak politik bagi rakyat harus diakui pula adanya hak-hak sosial dan ekonomi sehingga perlu dibentuk standar-standar sosial-ekonomi.<sup>32</sup> Komisi ini merumuskan syarat-syarat pemerintahan demokratis di bawah rule of law (yang dinamis, baru), yakni (1) perlindungan konstitusional. Artinya, selain menjamin hak-hak individual, konstitusi harus pula menentukan teknis-prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin; (2) lembaga kehakiman yang bebas dan tidak memihak; (3) pemilihan umum yang bebas; (4) kebebasan menyatakan pendapat; (5) kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi; dan (6) pendidikan kewarganegaraan.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup>Ibid., hlm. cvii.

<sup>32</sup>Perluasan konsep rule of law, pada pertemuan Bangkok, semakin jelas, bahkan berkembang sebuah ungkapan "the dynamic of the rule of law in modern age". Lihat Miriam Budiardjo, op. cit., hlm. 60.

<sup>33</sup> Aslinya berbunyi, (1) constitutional protection of human rights; (2) an indepen- dent and impartial judiciary; (3) fair and free

Gambaran ini mengukuhkan posisi negara sebagai welfare state. Karena adalah mustahil mewujudkan cita-cita rule of law sementara posisi dan peran negara sangat minimal. Atas dasar itulah kemudian, negara diberikan kebebasan dan kemerdekaan bertindak atas inisiatif parlemen. Negara, dalam hal ini pemerintah, memiliki freies ermessen atau pouvoir discretionnaire, yaitu kemerdekaan yang dimiliki pemerintah untuk turut serta dalam kehidupan sosial dan keleluasaan untuk tidak selalu terikat produk legislasi parlemen.<sup>34</sup>

Berdasarkan hal ini, maka dapat dikatakan bahwa sejarah dan perkembangan konsep demokrasi di Barat<sup>35</sup> bersifat dialektis.

---

general elections; (4) recognition of the right to express an opinion, freedom to organize, freedom to dissent; and (5) civic education. Lihat Todung Mulya Lubis, loc.cit., khususnya pada footnote 8. Lihat juga Azhari, op. cit., hlm. 59.

<sup>34</sup> Moh. Mahfud MD, op.cit., hlm. 30.

<sup>35</sup> Dalam konteks ini, Barat adalah nama lain bagi sebuah peradaban manusia pasca runtuhnya Romawi dan bangkitnya sebuah era yang dikenal dengan nama renaissance di Italia. Sebagai bahan bacaan dapat dilihat Bertrand Russell, *History of Western Philosophy: And Its Connection with Political and Social Circumstances from the Earliest Times to the Present Day* (London: George Allen and Unwin Ltd., 1957); Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat, dan Kekuasaan* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001). Demokrasi Barat adalah hasil refleksi pemikiran dan peradaban masyarakat Barat dalam berdemokrasi. Barat adalah Barat dan Timur adalah Timur. Lihat Tim Redaksi Driyara, *Jelajah Hakikat Pemikiran Timur* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1993); Sartono Kartodirdjo, *Ungkapan-ungkapan Filsafat Sejarah Barat dan Timur: Penjelasan Berdasarkan Kesadaran Sejarah* (Jakarta: PT Gramedia, 1986). Diskusi demokrasi dalam perspektif Islam sangat intens terjadi. Beberapa literatur yang mengupas masalah tersebut, di antaranya Artani Hasbi, *Musyawaharah & Demokrasi: Analisis Konseptual Aplikatif dalam Lintasan Sejarah Pemikiran Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001); Sukron Kamil, *Islam & Demokrasi: Telaah Konseptual & Historis* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2002); John L. Esposito dan John O. Voll, *Islam and Democracy* (New York: Oxford University Press, 1996); John J. Donohue dan John L. Esposito, *Islam in Transition: Muslim Perspectives* (New York: Oxford University Press, 1982); Mazheruddin Siddiqi, *Modern Reformist Thought in Muslim World* (India: Adam Publishers & Distributors, 1993); Sohail H. Hashmi (ed.), *Islamic Political Ethics Civil Society, Pluralism, and Conflicts*

Diawali dari bentuknya yang sederhana, yakni demokrasi langsung (direct democracy) yang berakhir pada Abad Pertengahan (the Middle Age).<sup>36</sup>

Di akhir abad pertengahan, lahir piagam kemanusiaan Magna Charta tahun 1215 yang dilanjutkan dengan munculnya gerakan renaissance<sup>37</sup> dan reformasi yang menekankan pada

---

(Princeton: Princeton University Press, 2002); Hamid Hidayat, *Modern Islamic Political Thought: the Respons of the Shi'i and Sunni Muslims to the Twentieth Century* (London: the Macmillan Press, Ltd., 1982); Abd. Hamid Ismail al- Anshari, *as-Syura wa Atsaruhā fi ad-Dimuqrathiyah* (Kairo: Mathba'ah as-Salafiyah, 1980); Mahmud Hilmi, *Nizham al-Hukm al-Islami* (Kairo: Dar al-Hadi, 1978); Ibn Taimiyah, *as-Siyasah as-Syra'iyah fi Islah ar-Ra'i wa ar-Ra'iyah* (Mesir: dar al- Kitab al-Arabiyy, ttp); Bahtiar Effendy, "Islam dan Demokrasi: Mencari Sebuah Sintesa yang Memungkinkan", dalam M. Nasir Tamara dan Elza Peldi Taher (ed.), *Agama dan Dialog Antarperadaban* (Jakarta: Paramadina, 1996); Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001).

<sup>36</sup> Era Abad Pertengahan dalam studi filsafat adalah era di mana agama menempati posisi superior atas rasio (faith over reason). Era ini berawal ketika Kaisar Justinian I menutup Akademi Athena pada tahun 529 M. Dalam kurun waktu yang panjang era ini dikenal sebagai the Dark Era of Philosophy, atau meminjam istilah Russell, "the church as the governmental authority that controls culture". Lihat Bertrand Russell, *ibid.*, hlm. 511. Di antara filsuf terkenal di era ini adalah St. Augustinus (354-430 M), Boethius (480-524 M), dan Thomas Aquinas (1225-1274). Fermantle memberikan definisi tentang Abad Pertengahan, yakni "the middle age is somewhat elastic term covering more or less the ten centuries between the fall of Rome to the barbarians in the fifth century of the Christian era and the fall of Constantinople to the Turks in the Fifteenth- a thousand years of European history which divide the Classical Ancient World of Greec and Rome from Modern". Informasi seputar perkembangan era Abad Pertengahan dapat dilihat Anne Fremantle, *The Medieval Philosophers: the Age of Belief* (New York: the Menthor Books, 1958); Dagobert D. Runes, *Pictorial History of Philosophy* (New Jersey: Littlefield, Adams & Co, 1963); Harold Titus, et al., *Living Issues in Philosophy* (Wadsworth: Belmont, CA, 1978); J. B. Bury, *A History of Freedom of Thought*, edisi Indonesia oleh L.M. Sitorus, *Sedjarah Kemerdekaan Berpikir* (Djakarta: Jajasan Pembangunan, MCMLI); Fuad Hassan, *Pengantar Filsafat Barat* (Jakarta: Pustaka Jaya, 1996).

<sup>37</sup> Secara bahasa renaissance artinya rebirth, to be born. Dalam pengertian sejarah filsafat, a term used by historians to characterize various periods of intellectual revival, and especially that which took

pengakuan adanya hak atas hidup, hak kebebasan, dan hak memiliki. Selanjutnya, pada abad ke-19 muncul gerakan demokrasi konstitusional (constitutional democracy) dan dari sini selanjutnya lahir demokrasi negara kesejahteraan (welfare state democracy).

Dalam gagasan welfare state ternyata negara memiliki kewenangan yang relatif besar ketimbang format negara dalam tipe negara hukum klasik (formal). Selain itu, dalam welfare state yang terpenting adalah negara semakin otonom untuk mengatur dan mengarahkan fungsi dan peran negara bagi kemaslahatan masyarakat. Hemat penulis, bahwa dengan model negara dalam formulasi negara hukum material abad XX ini, semakin dirasakan letak kemandirian dan kewenangan negara yang lebih luas.

Kecuali itu, sejalan dengan kemunculan ide demokrasi konstitusi- onal yang tak terpisahkan dengan konsep negara hukum, baik rechtsstaat maupun rule of law, pada prinsipnya memiliki kesamaan yang funda- mental, yakni pengakuan pentingnya adanya pembatasan kekuasaan yang dilakukan secara konstitusional. Oleh karena itu, terlepas dari adanya pemikiran dan praktik konsep negara hukum yang berbeda, konsep negara hukum adalah realitas dari cita-cita sebuah negara bangsa, tidak terkecuali Indonesia.

## **B. Signifikansi dan Muatan Konstitusi**

Lord Acton dalam “aksioma politik” -nya mengatakan, power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutely<sup>38</sup> (kekuasaan cenderung untuk korupsi dan kekuasaan yang mutlak cenderung untuk korupsi secara mutlak pula). Adagium ini berlaku universal, baik di Timur maupun di Barat. Kekuasaan<sup>39</sup> memang mengandung dua sisi sekaligus, yakni sisi

---

place in Italy and Europe during the 15th and 16th centuries. Lihat lebih lanjut Dagobert D. Runes, Dictionary op.cit., hlm. 2701.

<sup>38</sup> M. Amien Rais, “Pengantar” dalam Peter Calvert, the Process of Political Succession, edisi Indonesia oleh Misbah Zulfa Elizabeth, et al., Proses Suksesi Politik (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1995), hlm. ix.

<sup>39</sup> Kebanyakan sarjana berpangkal tolak dari perumusan sosiolog Max Weber (1864- 1920) dalam bukunya Wirtschaft und

positif dan negatif. Dikatakan positif karena kekuasaan yang baik sebenarnya sangat efektif menegakkan hukum dan keadilan secara bermartabat. Kekuasaan juga mengandung unsur negatif, yakni manakala kekuasaan diarahkan kepada bentuk kesewenang-wenangan dan kezaliman.

Untuk yang terakhir inilah, ditambah dengan realitas historis kehidupan umat manusia dalam berbangsa dan bernegara, memunculkan sebuah ide politik tentang pembatasan kekuasaan (the limitation of power).<sup>40</sup> Pembatasan kekuasaan yang terbaik adalah melalui konstitusi, sebagaimana ungkapan Carl J. Friedrich yang mengatakan, *constituti- onalism by dividing power provides a system of effective restrains upon governmental action.*<sup>41</sup>

---

Gesellschaft (1922) bahwa kekuasaan adalah kemampuan untuk, dalam suatu hubungan sosial, melaksanakan kemauan sendiri sekali pun mengalami perlawanan, dan apa pun dasar kemampuan ini (*macht* bedeutet jede chance innerhalb einer soziale beziehung den eignen willen auch gegen widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese chance beruht). Kekuasaan (power) berisikan beberapa pembahasan, di antaranya kewenangan (authority) yang berarti kekuasaan formal (formal power) dan keabsahan (legitimacy) yang berarti keyakinan anggota masyarakat bahwa wewenang yang ada pada seseorang, kelompok atau penguasa adalah wajar dan patut dihormati. Lihat Miriam Budiradjo, "Konsep Kekuasaan: Tinjauan Kepustakaan", dalam Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa* (Jakarta: Sinar Harapan, 1984), hlm. 14-6.

<sup>40</sup>Sri Soemantri, "Konstitusi serta Artinya untuk Negara", dalam Padmo Wahjono (ed.), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985). hlm. 9.

<sup>41</sup>Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America* (Massachusetts: Blaisdell Publishing Company, 1967), hlm. 38. Hal senada juga diungkapkan oleh C.F. Rosenkrantz, "a constitution is a charter that distributes political power, organizes the process of lawmaking, and fixes the scope and limits of the basic raights and liberties of citizens. Most constitutions aim to address these issues much the same mechanisms". Lihat Carlos F. Rosenkrantz, "Againts Borrowings and Other non-Authoritative Uses of Foreign Law", dalam *International Journal of Constitutional Law* (New York: Oxford University Press, vol 1, Issue 2, April 2003), hlm. 282.

Berbicara tentang organisasi negara tidak bisa dilepaskan dari pembicaraan tentang konstitusi.<sup>42</sup> Tak terbayangkan sebuah negara dapat eksis tanpa konstitusi. Oleh karena itu, tak ada negara yang tidak mempunyai konstitusi, demikian pandangan Sri Soemantri Martosoewignjo,<sup>43</sup> Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Pajajaran Bandung. Tambahnya lagi, negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Konstitusi merupakan suatu keniscayaan dan awal bagi kelahiran sebuah negara.<sup>44</sup>

Apa yang ditegaskan oleh Soemantri ini bukanlah berlebihan.<sup>45</sup> Diakui, bahwa sepanjang sejarah perkembangan hadirnya sebuah bangsa, konstitusi adalah bagian yang inheren dari sistem ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia, meminjam

---

<sup>42</sup> Samidjo, Ilmu Negara (Bandung: Armico, 1986), hlm. 297. Kedudukan UUD (konstitusi) bagi suatu negara adalah penting sekali seperti juga anggaran dasar bagi suatu partai politik atau organisasi masyarakat lainnya. Lihat Harun al-Rasyid, "Relevansi UUD 1945 dalam Orde Reformasi", dalam Jurnal Hukum Ius Quia Iustum (Yogyakarta: UII Press, No. 10, Vol. 5, 1998), hlm. 2.

<sup>43</sup> Sri Soemantri, Prosedur ... *ibid.*, hlm. 1-2

<sup>44</sup> Lihat lebih lanjut, "Sri Soemantri Impikan Konstitusi Menjadi Milik Rakyat", dalam Kompas, edisi Sabtu 14 Agustus 2004. Sejalan dengan itu, Goldwin dan Kaufman mengatakan, "The constitution is frequently denounced, therefore, for its departure from the fundamental principles of the nation as they were expressed in the Declaration of Independence, particularly concerning equality". Lihat lebih lanjut Robert A. Goldwin dan Art Kaufman, *Slavery and Its Consequences: the Constitution, Equality, and Race* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy research, 1988), h.xiv.

<sup>45</sup> Pada umumnya, dalam setiap konstitusi antara lain selalu terdapat tiga kelompok materi muatan, yaitu: (1) adanya pengaturan tentang perlindungan hak asasi manusia dan warga negara; (2) adanya pengaturan tentang susunan ketatanegaraan yang bersifat mendasar; dan (3) adanya pengaturan tentang pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang bersifat mendasar. Lihat Sri Soemantri, "Konseptualisasi Dasar-dasar Konstitusi bagi Demokrasi yang Berkelanjutan", dalam *International IDEA, Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia* (Jakarta: International IDEA, Indonesia, 2002), hlm. 49.

ungkapkan C.F. Strong, the rise of constitutional state is essentially an historical process.<sup>46</sup>

Kehadiran konstitusi<sup>47</sup> merupakan *conditio sine qua non* (syarat mutlak) bagi sebuah negara. Konstitusi tidak saja memberikan gambaran dan penjelasan tentang mekanisme lembaga-lembaga negara, lebih dari itu di dalamnya ditemukan letak relasional dan kedudukan hak dan kewajiban warga negara.

---

<sup>46</sup> Dalam rangkumannya, C.F. Strong menguraikan sejarah panjang konstitusi. Ia mengatakan sebagai berikut, "Greek, constitutionalism gave political philosophy its inspiration and, during the Revival of Learning in fifteenth century, opened men's minds to the finer purposes of political organisation. Roman constitutionalism gave the Western World the reality of Law and the ideal of Unity. Feudalism bridged the gulf between the chaos following the fall of the Roman Empire in the West and the emergence of the modern state. The progress of centralisation through the Crown in England, France and Spain during the Middle Ages was necessary to destroy the evils of feudalism and to lay the foundations of a national policy; while the growth of partially representative institutions in those countries marked in Western Europe the first faint beginnings of the democratic state... The Renaissance carried forward the centralising process in the west of Europe and planted yet more securely the seed of nationalism there ... The nineteenth century saw the ideals of liberal reform and nationalism struggling for recognition, and their partial realisation in political forms.' Lebih lanjut lihat C. F. Strong, *op. cit.*, hlm. 13-52 (Garis bawah dari penulis)

<sup>47</sup> Kata konstitusi berasal dari kata *constituer* (Perancis), berarti membentuk. Artinya, pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara. Lihat Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia* (Jakarta: Dian Rakyat), 1989, hlm. 10. Dalam bahasa Belanda, dipakai istilah *Grondwet* (written) constitution, fundamental law (UUD). Lihat K. Ten Bruggencate, *Engels Woorden Boek* (Batavia: Bij J.B. Wolters Uitgeversmaatschappij N.V.), tt., hlm. 299. Dalam bahasa Inggris dikenal istilah constitution. Pengertian kata ini lebih luas ketimbang makna dari istilah pertama dan kedua. Di dalamnya terdapat peraturan yang tertulis (UUD), dan yang tidak tertulis (konvensi). Dalam bahasa Sanskerta, konstitusi tertulis dinamakan *Samwidhana*. Dan, ini dipakai dalam konstitusi India. Dalam bahasa Latin konstitusi berasal dari kata *constitutio*, yang artinya susunan lembaga dan dipakai dalam bahasa hukum untuk mengatakan tatanan hukum. Lihat Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, jilid II (ttp), 1960, hlm. 25.

Konstitusi merupakan social contract<sup>48</sup> antara yang diperintah (rakyat) dengan yang memerintah (penguasa, pemerintah). Begitu pentingnya kehadiran konstitusi di sebuah negara, maka adalah sulit dibayangkan bagaimana sebuah negara jika mengalami krisis terhadap konstitusi.<sup>49</sup> Selain itu, secara umum sebagaimana dalam terminologi ilmu politik, konstitusi mengandung dua pengertian: pertama dalam pengertian luas, yakni mencakup sistem pemerintahan dari suatu negara dan merupakan himpunan peraturan yang mendasari serta mengatur pemerintahan dalam menyelenggarakan tugas-tugasnya. Sebagai sistem pemerintahan, di dalamnya terdapat campuran tata peraturan, baik yang bersifat hukum (legal) maupun bukan hukum (non legal). Kedua, dalam pengertian sempit, yaitu sekumpulan peraturan yang legal dalam lapangan ketatanegaraan suatu negara yang dimuat dalam "suatu dokumen" atau "beberapa dokumen" yang terkait

---

<sup>48</sup>Kontrak sosial (social contract) adalah sebuah teori politik yang menyatakan bahwa pada hakikatnya terdapat hubungan politik dalam bentuk perjanjian politik antara penguasa dan rakyat. Runes mengatakan, "this theory was combined with the older idea of the governmental contract by which the people conferred the power of government upon a single person or a group of persons". Lihat Dagobert D. Runes, *Dictionary of Philosophy: Ancient, Medieval, Modern* (New Jersey: Littlefield, Adams & Co, 1963), hlm. 293. Dengan redaksi yang sedikit berbeda, Flew mengatakan, "social contract is an agreement between individuals, or between individuals and a governing power, in which some personal liberties are freely surrendered in return for the advantages of having a well-organized society, or good government." Lihat Antony Flew, *A Dictionary of Philosophy* (New York: St Martin's Press, 1984), hlm. 328. Jean Jacques Rousseau (1712-78) adalah tokoh yang dikenal memasyarakatkan teori kontrak sosial. Di antara pendapatnya terpenting adalah bahwa tiada pemerintah yang absah kecuali apabila kita memberikan pengakuan atas otoritasnya. Lihat Carlton Clymer Rodee, et al., *Introduction to Political Science*, edisi Indonesia oleh Zulkifly Hamid, *Pengantar Ilmu Politik* (Jakarta: RajaGrafindi Persada, 2000), hlm. 34.

<sup>49</sup> Krisis konstitusi dapat terjadi karena degradasi muatan konstitusi dengan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara dan dapat juga karena inkonsistensi dalam pelaksanaan amanat konstitusi. Bandingkan dengan Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara* (Jakarta: CV. Rajawali, 1984), hlm. 64.

satu sama lain.<sup>50</sup> Berdasarkan uraian ini, maka lahirlah penamaan adanya konstitusi yang tertulis (*written constitution*) dan konstitusi tidak tertulis (*unwritten constitution*),<sup>51</sup> atau meminjam istilah C. F. Strong, yang tidak sependapat dengan istilah di atas, mengatakan ada konstitusi yang terdokumentasi (*documentary constitution*), dan ada pula yang tak terdokumentasi (*non-documentary constitution*).<sup>52</sup>

Undang-Undang Dasar (UUD) merupakan konstitusi tertulis. Ada- pun batasan-batasannya dapat dirumuskan ke dalam pengertian sebagai berikut: (1) suatu kumpulan kaidah yang memberikan pembatasan- pembatasan kekuasaan kepada para penguasa; (2) suatu dokumen tentang pembagian tugas sekaligus petugasnya dari suatu sistem politik; (3) suatu deskripsi dari lembaga-lembaga negara; dan (4) suatu deskripsi yang menyangkut masalah hak asasi manusia.<sup>53</sup> Untuk memperkuat makna dari terma UUD, ada baiknya dilihat pandangan dari E. C. S. Wade dalam bukunya, *Constitutional Law*, yang mengatakan sebagai berikut: a document having a special legal sanctity which

---

<sup>50</sup> Selengkapny, Wheare mengatakan, The word "constitution" is commonly used in at least two senses in ordinary discussion of political affairs. First of all it is used to describe the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate pr govern the government. The rules ar party legal, in the sense the courts of law will recognize and apply them, and party non-legal or extra-legal, taking the form of usages, understandings, customs, or conventions which courts do not recognize as law but which are not less effective in regulating the government that rule of law strictly so called. ... In almost every country in the world exsept Britain, however, the word "constitution" is used in a narrower sense than this. It is used to describe not the whole collection of rules, legal and non-legal, but rather a selection of them which has usually been embodied in one document or in a few closely related documents. Lihat K.C. Wheare, *Modern Constitution* (New York: Oxford University Press), 1975, hlm. 1-2. (Garis bawah dari penulis).

<sup>51</sup> Lihat lebih lanjut K.C. Wheare, *ibid.*, hlm. 14-31.

<sup>52</sup>Strong menyebut klasifikasi tersebut sebagai a false distinction, because there is no constitution which is entirely unwritten and no constitution entirely written. Uraian detail tentang hal tersebut dapat dilihat lebih lanjut C.F. Strong, *op. cit.*, hlm. 64.

<sup>53</sup>Dahlan Thaib, et al., *op. cit.*, hlm. 15-6.

sets out the framework and the principal functions of the organs of government of a state and declares the principles governing the operation of those organs.<sup>54</sup>

Pengertian ini menguatkan pandangan bahwa UUD merupakan dasar bagi terselenggaranya sistem pemerintahan. Sejalan dengan itu, Miriam Budiardjo menegaskan bahwa UUD menentukan cara bagaimana pusat-pusat kekuasaan bekerja sama dan menyesuaikan diri satu sama lain. Selengkapnya Miriam Budiradjo mengatakan:

Bagi mereka yang memandang negara dari sudut kekuasaan dan meng- anggapnya sebagai organisasi kekuasaan, maka Undang-Undang Dasar (UUD, pen.) dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi antara beberapa lembaga kenegaraan, misalnya antara badan legislatif, badan eksekutif, dan badan yudikatif. Undang-Undang Dasar (UUD, pen) menentukan cara-cara bagaimana pusat-pusat kekuasaan ini kerja sama dan menyesuaikan diri satu sama lain; Undang-Undang Dasar (UUD, pen.) merekam hubungan-hubungan kekuasaan dalam suatu negara". Sesuai dengan pandangan ini Herman Finer dalam buku *Theory and Practice of Modern Government* menamakan Undang-Undang Dasar (UUD, pen.) sebagai "riwayat hidup sesuatu hubungan kekuasaan" (the autobiography of a power relationship).<sup>55</sup>

Begitu pentingnya kehadiran konstitusi bagi sebuah negara, maka muncullah istilah pemerintahan konstitusional (constitutional govern- ment), yakni pemerintahan yang berdasarkan konstitusi. Gagasan ini kemudian melahirkan sebuah era baru konstitusionalisme (constitutiona- lism).<sup>56</sup> Intinya,

---

<sup>54</sup> Lihat E. C. S. Wade, *Constitutional Law* (New York: Longman, Green and Co, 1968), hlm. 1.

<sup>55</sup> Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 96.

<sup>56</sup> Carl J. Friedrich memberikan definisi konstitusionalisme sebagai asset of activities organized by and operated on behalf of the

menekankan adanya supremasi konstitusi dalam penyelenggaraan pemerintahan sebuah negara. Dengan amat baik, Hitner dan Levine mengatakan sebagai berikut:

Today, the ideal of constitutional government is universally accepted among democracies. Each newly independent nation considers the promulgation of a constitution a significant step in attaining equal status with established states. The practice of constitutionalism, however, is much less frequent, for the claim that a constitution exists is not a guarantee that it really does. In fact, one of the most important, and difficult, evaluations to make about a government is whether or not it has working constitution.<sup>57</sup>

Supremasi konstitusi (supremacy of the constitution) artinya, bahwa konstitusi mempunyai kedudukan tertinggi dalam tertib hukum suatu negara.<sup>58</sup> Pesolannya adalah sejauh mana indikator supremasi konstitusi? Setidaknya, indikator ini dapat dilihat dari beberapa aspek, sebagaimana dikatakan Wheare, yakni:

Another line of argument by which the supremacy in law of a constitution is demonstrated is that the constitution is the product of a body which has power to make supreme law. Here there reappear once more the three principle bodies which we encountered earlier—the external, supreme legislature, like the British parliament, or the people, or a constituent assembly... the second possible

---

people, but subject to a series of restrains which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing.

<sup>57</sup> Dell Gillete Hitchner dan Carol Levine, *Comparative Government and Politics* (New York: Harper & Row, Publisher, 1981), hlm. 70.

<sup>58</sup> Parlin M. Mangunsong, *Konvensi Ketatanegaraan sebagai Salah Satu Sarana Perubahan UUD* (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 22.

course would involve a break, if not, in the legal sense, a revolution. They might decide to base the legal supremacy of the constitution upon the will of the people or of a constituent assembly itself authorized by the people to draw up a constitution. That, after all, is one of the arguments upon which the supremacy in law of the American constitution is based. Not only can its supremacy be based upon the logical argument of Chief Justice Marshall in *Marbury v. Madison* but also, it can be argued that the law which the people give is superior to the law which its agents, the government set up by the people's will, can enact.<sup>59</sup>

Konstitusi sebagai bagian yang krusial bagi sebuah negara memang tak terbantahkan.<sup>60</sup> Dalam konteks pentingnya konstitusi bagi sebuah negara, Struyken dalam bukunya *Het Staasrecht van Het Koninkrijk der Nederlanden*, menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan dokumen formal yang berisikan sebagai berikut:

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk waktu yang akan datang;
4. Suatu keinginan, di mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Lihat K.C. Wheare, *op. cit.*, hlm. 57-60. (Garis bawah dari penulis).

<sup>60</sup> Wheare mengatakan, we noticed that another reason why countries need a constitution is that when they unite with others they may wish to preserve certain powers to themselves or to safeguard certain terms in the act of union. Lihat *ibid.*, hlm. 11.

<sup>61</sup> Pendapat ini dikutip oleh Sri Soemantri. Lihat Sri Soemantri, *Prosedur .... op.cit.*, hlm. 2 (khususnya footnote 3). Senada dengan hal tersebut, Wheare mengatakan, constitution as describing a selection of the more important legal rules which govern a government, embodied in a

Keempat materi yang terdapat dalam konstitusi menunjukkan arti pentingnya suatu konstitusi yang menjadi barometer kehidupan ber- negara dan berbangsa, serta memberikan arahan dan pedoman bagi generasi penerus bangsa dalam menjalankan fungsi negara. Pada prinsipnya, semua agenda penting kenegaraan serta prinsip-prinsip dalam men- jalankan kehidupan berbangsa dan bernegara, telah ter-cover dalam konstitusi.<sup>62</sup>

Untuk menguatkan pandangan bahwa konstitusi adalah bagian terpenting bagi sebuah negara, ada baiknya dilihat pendapat Bryce seputar motif politik dalam penyusunan sebuah konstitusi, sebagaimana dikutip oleh Joeniarto, yakni sebagai berikut:

1. Keinginan untuk menjamin hak-hak rakyat dan untuk mengendali- kan tingkah laku penguasa;
2. Keinginan untuk menggambarkan sistem pemerintahan yang ada dalam rumusan yang jelas guna mencegah kemungkinan perbuatan sewenang-wenang dari penguasa di masa depan;
3. Hasrat dari pencipta kehidupan politik baru untuk menjamin atau mengamankan berlakunya cara pemerintahan dalam bentuk yang permanen dan yang dapat dipahami oleh warga negara;
4. Hasrat dan keinginan untuk menjamin adanya kerja sama yang efektif dari beberapa negara yang pada mulanya berdiri sendiri.<sup>63</sup>

Berdasarkan hal di atas, maka semakin kelihatan bahwa konstitusi muncul dalam sebuah *raison d'etre* yang rasional. Oleh karena penting- nya konstitusi bagi sebuah negara, ada sebuah pertanyaan yang sedikit "menggelitik", sebagaimana juga pernah ditanyakan oleh Wheare dalam karyanya, *Modern Constitution*,

---

document or sometimes, as in Sweden perhaps, in a collection of documents. Lihat K.C. Wheare, *op. cit.*, hlm. 14.

<sup>62</sup> Lihat Dahlan Thaib, *op. cit.*, hlm. 64.

<sup>63</sup> Joeniarto, *Selayang Pandang tentang Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia* (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 1964), h. 36., Lihat juga Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945* (Yogya- karta: UII Press, 2001), hlm. 18-9

yaitu what should a constitution contain? Secara tegas Wheare menjawabnya, the short answer, then, is the very minimum, and that minimum to be rules of law. One essential characteristic of the ideally best form of constitution is that it should be as short as possible.<sup>64</sup>

Pendapat Wheare ini menegaskan bahwa seringkali mungkin konstitusi itu semakin baik, sebab yang terpenting adalah pelaksanaannya.

Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia secara konsisten. Apa yang ditegaskan oleh Wheare juga mengarah pada konstitusi pada tipe negara kesatuan (the unitary state), meskipun tidak semua negara kesatuan demikian.<sup>65</sup>

Dalam konteks negara kesatuan, Wheare mengatakan, setidaknya ada tiga hal pokok yang harus menjadi muatan konstitusi, yakni pertama tentang struktur umum negara, seperti pengaturan kekuasaan, legislatif, eksekutif, dan yudikatif; kedua, hubungan dalam garis besar—antara kekuasaan-kekuasaan tersebut satu dengan yang lainnya; dan ketiga, hubungan antara kekuasaan-kekuasaan tadi dengan rakyat atau warga negara. Selengkapnya, Wheare mengatakan sebagai berikut:

For in a unitary government, one would suppose, the constitution needs to provide no more than the structure, in general terms, of the legislature, the executive, and the judiciary; the nature in broad outline of their mutual relations; and the nature of their relations to the community itself. The detailed working out of these principles and the adaptation of the constitution to changing needs and times can be left to the legislature to regulate itself. For a federal government, however, it is necessary that the constitution should mark out the spheres

---

<sup>64</sup> K.C. Wheare, op. cit., hlm. 33-4

<sup>65</sup> "Memang jika dianalogikan kepada Indonesia sebagai negara kesatuan, UUD 1945 ringkas dan sederhana. Tetapi, tidaklah kemudian sama pula bagi negara kesatuan lainnya seperti Belanda, dan Amerika Serikat memiliki jumlah pasal dalam UUD yang relatif banyak dan luas. Lihat lebih lanjut Sri Soemantri, Prosedur ..., op.cit., hlm. 50-1.

in which the governments of the constituent parts should have authority; it must place limitations upon all the legislatures; and it must secure the supremacy of the constitution itself over the legislatures, ensuring, incidentally, that by whatever means the constitution maybe amended, it shouldn't be made subordinate, so far at least as the division of powers is concerned, either to the legislature of the whole country or to the legislature of the constituent parts.<sup>66</sup>

C.F. Strong, dalam bukunya *Modern Political Constitutions* mengatakan bahwa muatan konstitusi tidak terlepas dari prinsip-prinsip konstitusionalisme itu sendiri. Dengan sangat ringkasnya, Strong mengatakan, "the objects of a constitution, in short, are to limit the arbitrary action of the government, to guarantee the rights of the governed, and to define the operation of the sovereign power."<sup>67</sup> Berdasarkan pandangan ini, maka setidaknya konstitusi harus berisi muatan: (1) pembatasan kekuasaan negara; (2) jaminan hak-hak asasi manusia; dan (3) pengaturan mengenai pelaksanaan kekuasaan negara. Begitu pun, juga penting disadari bahwa meskipun konstitusi merupakan sesuatu yang krusial bagi sebuah negara, tetapi menganggapnya sebagai hal yang suci (the sacred document) sehingga tak menutup kemungkinan atas perubahan-perubahan, justru semakin mengecilkkan kedudukan dan peran konstitusi itu sendiri. Hal ini penting ditegaskan agar tidak terjadi pemahaman yang simplistik.

Konstitusi itu penting adalah suatu hal yang tak terbantahkan. Tetapi, dengan menjadikan konstitusi yang ada lalu memaksakannya secara *taken for granted* adalah suatu sikap bertata negara yang tak cerdas. Di sinilah wacana amandemen terhadap konstitusi muncul sebagai "jalan keluar" terbaik menuju proses pematangan kehidupan bernegara yang konstitusional.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> K. C. Wheare, *loc.cit.* (Garis bawah dari penulis).

<sup>67</sup> C. F. Strong, *ibid.*, hlm. 10 (Garis bawah dari penulis).

<sup>68</sup> Dahlan Thaib mengatakan, bahwa tiada satu sistem ketatanegaraan yang digambarkan dalam konstitusi atau Undang-undang Dasar sudah sempurna saat dilahirkan, karena dia adalah produk

# BAB V



## Kelahiran & Perkembangan Per Undang - Undangan di Indonesia

### A. Lahirnya UUD 1945

Sebagaimana telah dijelaskan terdahulu bahwa UUD 1945 disebut juga dengan UUD Proklamasi.<sup>69</sup> Berbeda dengan konseptualisasi HAM bagi masyarakat Barat yang lahir sebagai hasil dari pertentangan dan perlawanan atas hegemoni kekuasaan, maka HAM yang termaktub dalam UUD 1945 lahir sebagai konsensus dari proses permufakatan yang berlangsung secara damai.

Berdasarkan data sejarah, BPUPKI<sup>70</sup> (Badan Penyelidik Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia) dan PPKI<sup>71</sup> (Panitia

---

zamannya. Dapat terjadi bahwa dalam perkembangan berikutnya menjadi tidak serasi dengan kebutuhan zaman dan dinamika masyarakat. Lihat Dahlan Thaib, "Reformasi Hukum Tata Negara: Mencari Model Alternatif Perubahan Kons-titusi", dalam Jurnal Hukum Ius Quia Iustum (Yogyakarta: UII Press, No. 10, Vol. 5, 1998), hlm. 15. Lebih lanjut lihat C.F. Strong, op. cit., hlm. 146-8.

<sup>69</sup> Istilah ini dipakai oleh Yamin untuk menunjukkan bahwa semangat Proklamasi 17 Agustus 1945 sangat mewarnai lahirnya UUD 1945. Lihat Muh. Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid II (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1960), hlm. 24.

<sup>70</sup> BPUPKI (Dokuritsu Zunbi Tyoosakai) ditujukan sebagai "kendaraan" dukungan bagi Jepang dalam menghadapi perang Asia Pasifik menghadapi sekutu. Lihat lebih lanjut George McTurnan Kahin, Nationalism and Revolution in Indonesia (New York: Cornell University Press, 1952), hlm. 122; Nur Ahmad Fadhil Lubis, "Islamic Justice in

Persiapan Kemer dekaan Indonesia) berperan penting dalam membidani lahirnya UUD 1945. BPUPKI resmi terbentuk sejak 29 April 1945 dan berhasil melaksanakan sidang sebanyak 2 (dua) kali, yakni sidang pertama 29 Mei 1 Juni 1945 dan sidang kedua 10-17 Juli 1945.

Dengan beranggotakan 62 orang,<sup>72</sup> meminjam istilah Boland committee of 62,<sup>73</sup> BPUPKI dibagi dalam tiga kepanitian kecil yang membahas tiga agenda penting, yakni perihal UUD,<sup>74</sup> keuangan dan perekonomian,<sup>75</sup> dan pembelaan tanah air:<sup>76</sup> Khusus

---

Transition: A Socio-Legal Study of the Agama Court Judges in Indonesia" (Los Angeles: Dissertation University of California, 1994), hlm. 90; Faisal Ismail, "Islam in Indonesian Politics; A Study of Muslim Response to and Acceptance of the Pancasila" (Canada: Dissertation Institute of Islamic Studies, McGill University Montreal, 1995), hlm. 19; M. C. Ricklefs, A History of Modern Indonesia, edisi Indonesia oleh Dharmono Hardjowidjono, Sejarah Modern Indonesia (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992), hlm. 312-3; Harry J. Benda, The Crescent and the Rising Sun, edisi Indonesia oleh Daniel Dhakidae, Bulan Sabit dan Matahari Terbit: Islam Indonesia pada Masa Pendudukan Jepang (Jakarta: PT Pustaka Jaya, 1980), hlm. 211-2; lihat juga WF. Wetheim, Indonesian Society in Transition: A Study of Social Change (The Hague: W. van Hoeve Ltd., 1959), h. 77-8.

<sup>71</sup> PPKI (Dokuritsu Zyunbi Inkai) dibentuk tanggal 7 Agustus 1945 ditujukan untuk mempersiapkan kemerdekaan Indonesia, khususnya untuk mengatur dan menyelenggarakan kepindahan pemerintahan kepada pemerintahan Indonesia. PPKI berjumlah 21 orang diketuai oleh Soekarno dan M. Hatta sebagai wakilnya. Atas usul Soekarno enam orang anggota ditambahkan pada Sidang I PPKI 18 Agustus 1945. Lihat Endang Saifuddin Anshari, Piagam Jakarta 22 Juni 1945 dan Sejarah Konsensus Nasional antara Nasionalis Islami dan Nasionalis "Sekuler" tentang Dasar Negara Republik Indonesia 1945-1959 (Bandung: Perpustakaan Salman ITB, 1981), hlm. 42.

<sup>72</sup> Jumlah ini masih ditambah dengan enam orang Anggota Tambahan yang diumumkan pada Sidang BPUPKI tanggal 10 Juli 1945, yaitu K. H. Abdul fatah Hasan, R. Asikin Natanegara, BKPA. Soerjo Hamidjojo, Pangeran M. Noor, Mr. M. Besar, dan Abdul Kadir. Lihat Saafroeddin Bahar, et al., (Peny.), Risalah Sidang BUPUPKI-PPKI 29 Mei 1945-22 Agustus 1945 (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995), hlm. xxv-vi.

<sup>73</sup> B. J. Boland, The Struggle of Islam in Modern Indonesia (The Hague: Martinus Nijthoff, 1971), hlm. 15-6.

<sup>74</sup> Bagian UUD diketuai oleh Soekarno.

<sup>75</sup> Bagian Keuangan dan Perekonomian diketuai oleh M. Hatta

mengenai agenda pertama, UUD, mengawali persidangan pertamanya 11 Juli 1945 ternyata masih diwarnai dengan diskusi agar Yamin dimasukkan ke dalam anggota pembahas UUD, meskipun pada akhirnya usul tersebut ditolak.<sup>77</sup> Hal ini terlihat dari kata pembukaan Soekarno yang mengatakan:

Tuan-tuan dan Nyonya yang terhormat! Rapat Panitia Hukum Dasar saya buka. Lebih dulu saya sebagai Ketua Panitia ini, meskipun sudah hak ketua untuk menentukan anggota-anggota panitia, terpaksa saya ucapkan, bahwa saya menyesal sekali, bahwa permintaan saya agar anggota yang terhormat Mr. Yamin diangkat menjadi anggota panitia kita ini ditolak, terlebih lagi saya menyesal oleh karena Mr. Yamin sendiri menyatakan dirinya sama sekali bukan ahli dan tidak paham tentang hal keuangan dan perekonomian ... Saya terus terang sebagai Ketua Panitia Hukum Dasar menganggap amat penting kalau Mr. Yamin menjadi anggota, artinya ikut perundingan ini, oleh karena beliau saya anggap salah satu orang di sampingnya banyak orang, tetapi salah satu orang ahli tentang Hukum Dasar. Apakah kiranya Tuan-tuan dan Nyonya setuju kalau kita minta pada Mr. Yamin dimasukkan dalam panitia kita ini atau minta pada Mr. Yamin supaya membantu pembicaraan kita dalam panitia ini.<sup>78</sup>

Ketua BPUPKI, Radjiman Widyodiningrat, sebelumnya telah me- mutuskan bahwa Yamin masuk ke dalam salah seorang anggota pembahas agenda kedua, yakni keuangan dan perekonomian yang diketuai oleh Hatta. Namun, kelihatan Yamin sangat kecewa dan menyatakan dirinya tidak dapat memberikan

---

<sup>76</sup> Bagian Pembelaan Tanah Air diketuai oleh Abikoesojo Tjokrosoejoso.

<sup>77</sup> Soekarno kemudian meminta Latuharhary menyiapkan surat permohonan kepada Ketua BPUPKI dan sebagai dutanya, Soekarno menunjuk Tuan Nakamura. Meskipun demikian, hasilnya ketua BPUPKI tetap menolak permintaan panitia hukum dasar. *Ibid.*, hlm. 208, 222.

<sup>78</sup> *Ibid.* hlm. 206-7.

kontribusinya secara maksimal. Selanjutnya, dengan nada kecewa Yamin mengatakan, "Tuan Ketua, saya menyesal sekali tidak dapat menerima keanggotaan dalam panitia keuangan, karena kurang pengetahuan, jadi saya tidak ada sumbangan buat panitia itu. Saya tidak menerima."<sup>79</sup>

Berdasarkan hal tersebut, secara praktis, keikutsertaan Yamin dalam proses perancangan UUD terbilang pasif. Rancangan UUD kelihatan lebih diwarnai oleh pemikiran Soepomo,<sup>80</sup> yang juga kemudian atas usul Wongsonagoro, Soepomo menjadi ketua panitia kecil<sup>81</sup> perancang UUD.

Dalam Rapat Pleno pembahasan rancangan UUD tanggal 15 Juli 1945, secara berturut Soekarno dan Soepomo menyampaikan hasil laporan. Khusus tentang keberadaan HAM dalam rancangan UUD terjadi semacam interaksi dialogis yang intens antara Soekarno dan Soepomo di satu pihak dengan Yamin dan Hatta di pihak yang lain. Pihak pertama menolak memasukkan HAM, terutama yang individual, ke dalam UUD karena menurut mereka Indonesia harus dibangun sebagai negara kekeluargaan, sedangkan pihak kedua menghendaki agar UUD itu memuat masalah-masalah HAM secara eksplisit. Soekarno dalam kesempatan itu mengatakan:

...Buanglah sama sekali paham individualisme itu, janganlah dimasukkan di dalam UUD kita yang dinamakan "rights of citizen" sebagai yang di anjurkan oleh Republik Perancis itu adanya... Tuan-tuan yang terhormat! bahwa manusia bukan saja mempunyai hak kemerdekaan suara, ke- Kita menghendaki keadilan sosial. Buat apa Grondwet menuliskan, merdeka hal memberi suara, mengadakan persidangan dan berapat, jikalau misalnya tidak ada sociale rechtvaardigheid yang demikian itu? a kita membikin Grondwet, apa guna

---

<sup>79</sup> Ibid. hlm. 205.

<sup>80</sup> J.C.T. Simorangkir, Penetapan UUD Dilihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia (Jakarta: Gunung Agung, 1984), hlm. 28-9.

<sup>81</sup> Saafroeddin Bahar, et al.,(Peny.), op. cit., hlm. 222.

Grondwet itu kalau ia tak dapat mengisi perut orang yang hendak mati kelaparan. Grondwet berisi droit de Thomme et du citoyen itu, tidak bisa menghilangkan ke laparannya orang yang miskin yang hendak mati kelaparan. Maka oleh karena itu, jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada paham kekeluargaan, paham tolong-menolong, paham gotong-royong dan keadilan sosial,enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap-tiap paham individualisme dan liberalisme daripadanya.<sup>82</sup>

Soepomo juga menegaskan sebagai berikut:

...UUD yang kami rancang, berdasar atas paham kekeluargaan, tidak berdasar atas paham perseorangan, yang telah kita tolak. Pernyataan berkumpul dan berserikat di dalam UUD adalah sistematik dari paham perseorangan, oleh karena itu dengan menyatakan hak bersidang dan berserikat di dalam UUD kita akan menantang sistematik paham ke- keluargaan.<sup>83</sup>

Berbeda dengan kedua pandangan di atas, Hatta-Yamin justru meng- hendaki agar masalah HAM dimasukkan dalam UUD. Hatta mengatakan lebih lanjut:

Memang kita harus menentang individualisme ... Kita mendirikan negara baru di atas dasar gotong royong dan hasil usaha bersama. Tetapi suatu hal yang saya kuatkan, kalau tidak ada satu keyakinan atau satu pertanggung kepada rakyat dalam UUD yang mengenai hak untuk mengeluarkan suara... Hendaklah kita memperhatikan syarat-syarat supaya negara yang kita bikin, jangan menjadi Negara Kekuasaan.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Ibid., hlm. 259.

<sup>83</sup> Ibid., hlm. 275-6

<sup>84</sup> Ibid., hlm. 262-3.

Sejalan dengan Hatta, Yamin memberikan pandangannya:

Supaya aturan kemerdekaan warga negeri dimasukkan ke dalam UUD dengan seluas-luasnya. Saya menolak segala alasan yang dimajukan untuk tidak memasukkannya... Saya hanya minta perhatian betul-betul, karena yang kita bicarakan ini hak rakyat. Kalau hal ini tidak terang dalam hukum dasar, maka ada kekhilafan daripada Grondwet; Grondwettelijke fout, kesalahan undang-undang hukum dasar, besar sekali dosanya buat rakyat yang menantikna hak daripada republik; misalnya mengenai yang tertuju kepada warga negara yang akan mendapat hak, juga penduduk akan diperlindungi oleh republik ini.<sup>85</sup>

Akhirnya, pada 16 Juli 1945 perdebatan di dalam BPUPKI ini meng- hasilkan sebuah kompromi sehingga diterimanya beberapa ketentuan dalam UUD. Pasca-Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, 17 Agustus 1945, PPKI segera menggelar sidang pertamanya, meminjam istilah Boland, emergency meeting, dan pada 18 Agustus 1945<sup>86</sup> dan dalam keputusannya mengesahkan UUD yang telah dirancang (RUUD) oleh BPUPKI dengan beberapa perubahan dan tambahan.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Ibid., hlm. 323.

<sup>86</sup> B. J. Boland, op.cit. hlm. 35. Lihat juga Aiko Kurasawa Inomata, "Indonesia Merdeka Selekas-lekasnya: Preparations for Independence in the Last Days of Japanese Occupation", dalam Taufik Abdullah (ed.), *The Heartbeat of Indonesian Revolution* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm. 106.

<sup>87</sup> Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Jakarta: PT Bina Aksara, 1984), hlm. 29-31. Lihat juga Soediman Kartohadiprodjo, *Pancasila dan/dalam Undang- Undang Dasar 1945* (Jakarta: Binacipta, 1968), hlm. 36. Memang, pengesahan UUD melalui keputusan dalam persidangan PPKI 18 Agustus 1945, namun diundangkan satu tahun setelahnya melalui Berita Republik Indonesia No. 7 Tahun 1946. UUD 1945 kemudian dinyatakan terdiri dari tiga bagian, yaitu (1) Pembukaan; (2) batang Tubuh; dan (3) Penjelasan. Lihat A.M.W. Pranarka, *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila* (Jakarta: CSIS, 1985), hlm. 61.

Kalaupun ada perubahan tidaklah prinsipil. Yang prinsipil, menurut Hatta, hanya perubahan dalam Pembukaan.<sup>88</sup> Hal ini kelihatan dengan jelas dari pernyataan ketua PPKI, Soekarno yang mengatakan sebagai berikut:

...bahwa UUD yang kita buat sekarang ini adalah UUD sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah UUD kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat UUD yang lebih lengkap dan lebih sempurna. Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekadar UUD sementara, UUD kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah revolutiegroendwet. Nanti kita membuat UUD yang lebih sempurna dan lengkap. Harap diingat benar-benar oleh tuan-tuan, agar kita hari ini bisa selesai dengan UUD ini.<sup>89</sup>

Sifat kesementaraan yang melekat pada UUD 1945 tidaklah membuat berpikir simplistik untuk memandang UUD 1945 tidak penting apalagi menganggapnya tidak sah.<sup>90</sup> Dalam pertarungannya dengan waktu, BPUPKI dan PPKI telah berjuang semaksimal mungkin, dan karenanya apa yang diungkapkan oleh Soekarno tersebut dapat diterima secara rasional, meskipun janjinya untuk melakukan kajian yang lebih sempurna atas UUD

---

<sup>88</sup> Moh. Hatta, Sekitar Proklamasi 17 Agustus 1945 (Djakarta: Tintamas, 1970), hlm. 71.

<sup>89</sup> Ibid., hlm. 426. Lihat juga B.J. Boland, op. cit., hlm. 37.

<sup>90</sup> Menurut Assaat, meskipun UUD 1945 disebut bersifat sementara karena ia dibuat bukanlah melalui sebuah lembaga perwakilan rakyat yang definitif, namun berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan dan secara de facto sudah berlaku. Lihat lebih lanjut Assaat, Hukum Tata Negara Republik Indonesia dalam Mase Peralihan (Bulan Bintang: Jakarta, 1951), hlm. 4-6. Lihat juga Moh. Mahfud MD, Polii'k Hukum di Indonesia (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 33-4.

1945 tetap tidak terpenuhi sampai akhir masa kepemimpinanya.<sup>91</sup>

## **B. Lahirnya Konstitusi Ris 1949**

Meskipun Indonesia telah menyatakan kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945, namun tidaklah berarti kondisi sosial-politik Indonesia semakin kondusif. Era 1945-1949, meminjam istilah Arthur, *establishment of a federal form government*.<sup>92</sup> Pascakekalahannya Jepang tanpa syarat atas Sekutu memberikan implikasi politik bagi Indonesia. Belanda dengan segala caranya berupaya menancapkan kembali politik kolonial ismenya atas Indonesia.<sup>93</sup>

Realitas politik yang demikian mengakibatkan pemerintah dan rakyat Indonesia disibukkan dengan upaya mempertahankan kembali derajat dan martabat kebangsaan yang telah diraih sebelumnya. Peperangan bersenjata muncul di mana-mana akibat Belanda secara sepihak menduduki beberapa tempat, terutama kota-kota di Indonesia untuk mendirikan kembali pemerintahan Belanda.<sup>94</sup>

Akibat peperangan terus bergejolak, pemerintah Belanda kemudian mengambil langkah strategis baru dengan memecah belah (*devide et empera*) negara kesatuan Indonesia sebagai Republik Indonesia Serikat yang terdiri atas beberapa negara bagian.<sup>95</sup> Khusus untuk Negara Bagian Indonesia Timur yang

---

<sup>91</sup> Lihat Muh. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 38-9.

<sup>92</sup> A. Arthur Schiller, *The Formation of Federal Indonesia 1945-1949* (The Hague: Wvan Hoeve Ltd., 1955), hlm. 14.

<sup>93</sup> Inilah periode ketiga Belanda ingin menaklukkan Indonesia secara total. Usaha mereka yang pertama, pada abad ke XVII dan XVIII, telah berakhir dengan penarikan mundur di pihak mereka dalam menghadapi perlawanan Indonesia serta ketidakcakapan mereka sendiri, dan akhirnya mereka dikalahkan oleh Inggris. Yang kedua, yaitu pada abad ke XIX dan awal abad ke XX, telah berakhir dengan dikalahkannya mereka oleh Jepang. Lihat M. C. Ricklefs, *op.cit.*, hlm. 318.

<sup>94</sup> Lihat Bernhard Dahm, *History of Indonesia in the Twentieth Century* (London: Pall Mall Press, 1971), hlm. 120-1.

Negara-negara bagian hasil bentukan Belanda, yakni Negara Indonesia Timur (1946), Negara Sumatera Timur (1947), Negara

dibentuk Belanda pada tanggal 24 Desember 1946 adalah yang terbesar dan kerap dijadikan model untuk satuan- satuan federal yang lain.<sup>96</sup>

Rekayasa ini ditujukan untuk menciptakan ketergantungan Indo- nesia sekaligus menjamin kepentingan-kepentingan Belanda di Indo- nesia, sebagaimana ditegaskan oleh Feith:

In terms of Intra-Indonesian politics too, the Dutch had been over confident when they launched their attack. It was a severe blow to them Indonesia and Pasundan, resigned in protes against the attack on the when the cabinets of the two most populous of their federal states, East Republic. From this point on the hitherto rather puppet like federal states, and their organization the BFO (Bijenkost voor Federaal Overleg, Federal Consultative Assembly), moved closer and closer to a position of patnership with the Republic.<sup>97</sup>

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) akhirnya turun tangan<sup>98</sup> dan antara Indonesia dan Belanda dengan melibatkan

---

Pasundan (1948), Negara Sumatera Selatan (1948), Negara Madura (1948), dan beberapa negara bagian lain yang pada waktu itu masih dalam tahap persiapan. Lihat Moh. Mahfud MD, Politik Hukum op.cit., hlm. 38.

<sup>95</sup> Negara-negara bagian hasil bentukan Belanda, yakni Negara Indonesia Timur (1946), Negara Sumatera Timur (1947), Negara Pasundan (1948), Negara Sumatera Selatan (1948), Negara Madura (1948), dan beberapa negara bagian lain yang pada waktu itu masih dalam tahap persiapan. Lihat Moh. Mahfud MD, Politik Hukum op.cit., hlm. 38.

<sup>96</sup> Lihat lebih lanjut George McTurnan Kahin, Nationalism ..., op.cit., hlm. 355-86

<sup>97</sup> Herbert Feith, The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia (Ithaca: Cornell University Press, 1978), hlm. 12.

<sup>98</sup> PBB telah memberikan peringatan yang keras kepada Belanda. Namun, dalam kenyataannya Belanda tidak mengindahkan peringatan keras PBB. Kahin mengatakan, The Netherlands rebuff to the Security Council following its second resolution, along with the disclination of the Council to take measures to counter it, was a chilling cold shower for those Indonesians who had stake their hope on the

pihak ketiga, yakni mendesak agar diselesaikan melalui sebuah jalan damai, yakni konferensi sebuah ikatan negara-negara bagian hasil bentukan Belanda.<sup>99</sup> Konfe- BFO (Byeenkomst voor Federal Overleg/Federal Consultative Assembly), rensi tersebut akhirnya berlangsung di Den Haag, Belanda dengan nama Konferensi Meja Bundar (KMB) pada 23 Agustus sampai dengan 2 November 1949.<sup>100</sup> KMB menghasilkan tiga hal mendasar, yaitu: pertama, pembentukan Negara Republik Indonesia Serikat; kedua, penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat; dan ketiga, pembentukan UNI-RIS-Belanda.<sup>101</sup>

Penyerahan kedaulatan direncanakan tanggal 27 Desember 1949 dan sebagai dasar berdirinya Negara Republik Indonesia Serikat, di- rencanakan sebuah Undang-Undang Dasar yang dirancang oleh dele gasi Republik Indonesia dengan BFO. Rancangan UUD itu diberi nama Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS).<sup>102</sup> Pada tanggal 27 Desember 1949 jam 10.17 pagi Ratu Juliana di hadapan ketiga dele- gasi menandatangani Akta Penyerahan Kedaulatan, yang kemudian ber- akibat pada berlakunya dua hal, yakni: pertama semua persetujuan- persetujuan hasil KMB, dan kedua Konstitusi RIS 1949.<sup>103</sup>

Dengan berdirinya RIS dan berlakunya Konstitusi RIS, maka Negara Republik Indonesia hanya berstatus sebagai salah satu daripada "Negara Bagian" saja di dalam Negara Republik Indonesia Serikat, sebagai halnya negara-negara bagian lainnya. Adapun kekuasaan wilayahnya<sup>104</sup> adalah daerah yang disebut di

---

Council's aid. Tentang peran dan respons PBB atas neo-kolonialisme Belanda dapat dilihat lebih lanjut George McTurnan Kahin, *Nationalism ...*, op.cit., hlm. 342-3.

<sup>99</sup> Herbert Feith, *The Decline* op.cit., hlm. 13.

<sup>100</sup> Herbert Feith, "Indonesia", dalam George McTurnan Kahin (ed.), *Governments and Politics of Southeast Asia* (Ithaca: Cornell University Press, 1959), hlm. 175-6.

<sup>101</sup> Joeniarto, op.cit., hlm. 62.

<sup>102</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum ...*, op.cit., hlm. 39.

<sup>103</sup> G.J. Wolhoff, op.cit., hlm. 100. 216

<sup>104</sup> Lihat Pasal 2 Konstitusi RIS.

dalam persetujuan Renville.<sup>105</sup> Begitu juga dengan kedudukan UUD 1945, dengan sendirinya juga berstatus sebagai UUD Negara Bagian Republik Indonesia.<sup>106</sup>

Secara anatomik, Konstitusi RIS terdiri atas dua bagian, yakni Pembukaan dan Batang Tubuh. Berbeda dengan jumlah-jumlah pasal dalam UUD 1945, Konstitusi RIS memuatnya jauh lebih banyak, yakni 6 bab dan 197 pasal.<sup>107</sup> Meskipun demikian, Konstitusi RIS hanyalah dimaksudkan untuk bersifat sementara, meskipun dari namanya tidak mempergunakan tambahan kata "sementara". Hal ini ditegaskan dalam Pasal 186 yang berbunyi, "Konstituante (Sidang Pembuat Konstitusi) bersama-sama dengan Pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Kons- titusi Republik Indonesia Serikat".<sup>108</sup>

### C. Lahirnya Uuds 1950

UUDS 1950 adalah bukti historis kembalinya Indonesia kepada negara kesatuan. Hal tersebut, tentunya, tidaklah muncul dengan sendiri- nya. Keinginan terbesar rakyat Indonesia merupakan "kata kunci" lahirnya negara kesatuan Republik Indonesia.<sup>109</sup> Kahin mengatakan sebagai berikut:

The movement was energized by the almost immediate popular reaction against the primarily Dutch-created federal political order with which the Hague Agreement

---

<sup>105</sup> Perundingan Renville dilaksanakan pada tanggal 8 sampai dengan 17 Januari 1948. Perundingan ini dipandang sebagai titik-balik yang menentukan di dalam pembicaraan-pembicaraan Indonesia-Belanda yang akhirnya pada tanggal 27 Desember 1949 membawa kepada penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda kepada Republik Indonesia Serikat. Tentang Perundingan Renville, selanjutnya dapat dilihat Ide Anak Agung Gde Agung, "Renville": Als Keerpunt in de Nederlands-Indonesische Onderhan- dellingen, edisi Indonesia oleh Hanny Rungkat dan M.Th. Sidjabat, Renville (Jakarta: Sinar Harapan, 1983), hlm. 50.

<sup>106</sup> Mohammad Tolchah Mansoer, Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia (Jakarta: Pradnya Paramita, 1977), hlm. 44.

<sup>107</sup> Bernhard Dahm, *op.cit.*, hlm. 146.

<sup>108</sup> Joeniarto, *Sejarah ....*, *op.cit.*, hlm. 65.

<sup>109</sup> Herbert Feith, *The Decline...*, *op.cit.*, hlm. 71.

had endowed the new Indonesian state. Until this vestige of the repudiated neo-colonial order had been shaken off, many Indonesians would not feel that their newly won political independence was complete. It was the reaction of the inherited federal system and its replacement by unitarian form of government that constituted what the Indonesians referred to as the unitarian movement.<sup>110</sup>

Bentuk negara federal, di mana wilayah-wilayah Indonesia berada dalam negara-negara bagian menciptakan disharmoni di kalangan masyarakat.<sup>111</sup> Bahkan, tidak jarang era pemerintahan federal Indonesia telah menciptakan revolusi fisik di beberapa wilayah Indonesia.<sup>112</sup>

Momentum peringatan Hari Ulang Tahun Kelima RI, 17 Agustus 1950 menandakan sebuah era baru bagi iklim ketatanegaraan Indonesia.<sup>113</sup> Pada saat itu, Konstitusi RIS dengan segala konsekuensinya berubah menjadi UUD Sementara (disingkat UUDS) 1950 yang menjadikan Indonesia kembali menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>114</sup> Feith menegaskan hal itu sebagai berikut:

On August 17 a new "Republic of Indonesia" was in existence. In formal terms the new state was successor to

---

<sup>110</sup> George McTurnan Kahin, *Nationalism...*, op.cit., hlm. 446.

<sup>111</sup> Pada tanggal 19 Mei 1950 berlangsung kesepakatan antara Pemerintah Republik Indonesia Serikat yang diwakili oleh Mohammad Hatta dan Pemerintah Republik Indonesia yang diwakili oleh A. Halim. Kesepakatan tersebut intinya persetujuan terbentuknya pemerintahan baru dan pembubaran Republik Indonesia Serikat dan Pemerintah Republik Indonesia. Lihat George McTurnan Kahin, "Indonesia", dalam George McTurnan Kahin (ed.), *Major Government of Asia* (New York: Cornell University Press, 1963), hlm. 595.

<sup>112</sup> Herbert Feith, loc.cit.

<sup>113</sup> W. F. Wertheim, op.cit., hlm. 84.

<sup>114</sup> M. C. Ricklefs, op. cit., hlm. 352. Penyebutan Undang-undang Dasar Sementara (UUDS) sebenarnya sesuai dengan bunyi Pasal I UUDS yang menyatakan bahwa, "Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat diubah menjadi Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia ..."

RUSI. Its constitution was enacted as an ammandment of the 1949 Constitution... Politically, however, the new state represented a triumph for the nationalism of the Revolution. Its very name, as well as the date on which its inauguration was celebrated, signified the moral victory of the Republic of Indonesia proclaimed five years earlier.<sup>115</sup>

Era 1950-1959 merupakan periode demokrasi konstitusional, meskipun dalam kurun waktu itu, Indonesia hanya bersandar di bawah UUDS 1950. Konstitusi ini sekaligus menjadi the starting point bagi upaya pembentukan sebuah negara modern Indonesia yang berbentuk kesatuan.<sup>116</sup> Menurut catatan Mahfud, dilihat dari sudut bentuk, UUDS 1950 merupakan bagian dari UU Federal No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (LNRIS Tahun 1950 No. 56),<sup>117</sup> sebab pemberlakuannya ditetapkan dalam UU tersebut.

Dengan demikian fungsi UU No. 7 Tahun 1950 hanya memberlakukan UUDS, atau lebih tegas lagi hanya mengubah Konstitusi RIS menjadi UUDS. Dengan sendirinya setelah UUDS 1950 itu berlaku, maka tugas UU No. 7 Tahun 1950 menjadi selesai.<sup>118</sup> UU ini hanya berlaku satu kali.<sup>119</sup>

Menurut Soepomo, UUDS 1950 adalah Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia yang secara formil

---

<sup>115</sup> Herbert Feith, *The Decline...*, op.cit., hlm. 99.

<sup>116</sup> Lihat Disertasi Bahtiar Effendy pada Departemen Ilmu Politik, Ohio State University, Amerika Serikat tahun 1994, "Islam and the State: The Transformation of Islamic Political Ideas and Practices in Indonesia", edisi Indonesia oleh Ihsan Ali Fauzi, *Islam dan Negara; Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 1998), hlm. 105. Lihat juga Wolhoff, op.cit., hlm. 106.

<sup>117</sup> Persoalan ini muncul dikarenakan ketentuan Pasal 44 Konstitusi RIS yang berbunyi, "Perubahan daerah sesuatu daerah-bagian, begitu pula masuk ke dalam atau menggabungkan diri kepada suatu daerah-daerah bagian yang telah ada, hanya boleh dilakukan oleh sesuatu daerah-sungguhpun sendiri bukan daerah-daerah bagian- menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang Federal ...."

<sup>118</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum ...*, op.cit., hlm. 42.

<sup>119</sup> Joeniarto, *Sejarah ...*, op.cit., hlm. 75.

sebuah perubahan Konstitusi Sementara RIS.<sup>120</sup> Perubahan Konstitusi RIS memungkinkan dilakukan guna melahirkan UUD yang baru mengingat perubahan konstitusional ketatanegaraan akan berubah seiring dengan perubahan konstitusi, sesuai dengan amanat Pasal 190 ayat (1) Konstitusi RIS, yang berbunyi sebagai berikut:

Dengan tidak mengurangi yang ditetapkan dalam Pasal 51, ayat kedua, maka konstitusi ini hanya dapat diubah dengan undang-undang federal dan menyimpang dari ketentuan-ketentuan hanya diperkenankan atas kuasa undang-undang federal, baik Dewan Perwakilan Rakyat maupun Senat tidak boleh bermufakat ataupun mengambil keputusan tentang usul untuk itu, jika tidak sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota sidang menghadiri rapat.

Berbeda dengan dua konstitusi sebelumnya, UUD 1945 dan Konstitusi RIS 1949, kesementaraan UUDS 1950 lebih eksplisit ditegaskan. Kesementaraan ini disebabkan bahwa legalitas formal proses perumusan sebuah UUD masih diserahkan kepada lembaga yang representatif yang memiliki otoritas. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 134 Konstitusi RIS menyatakan bahwa, Konstituante (Sidang Pembuat Undang-Undang Dasar) bersama-sama pemerintah menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar ini (Konstitusi RIS, pen.). Untuk merealisasikan keinginan tersebut, maka dilaksanakan pemilihan umum (general election) pada tahun 1955 pemilu pertama sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> Soepomo, Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (Jakarta: Noordhoff-Kolf N.V., 1950), hlm. 7.

<sup>121</sup> Berdasarkan Maklumat No. X Tanggal 1 November 1945 dan pengumuman pemerintah tanggal 3 November 1945 pada masa Kabinet Sjahrir pertama, pemilu direncanakan berlangsung pada Januari 1946. Oleh karena kondisi sosial-politik tidak memungkinkan, pemilu tidak dapat dilaksanakan sampai Tahun 1955. Akhirnya, pada masa Kabinet Burhanuddin Harahap (Masyumi), pemilu berhasil dilaksanakan

#### **D. Kembali Kepada Uud 1945**

Sebagaimana halnya UUD 1945 dan Konstitusi RIS 1949, masa berlakunya UUDS 1950 pun terbilang singkat. Sejak berlakunya UUDS 1950 pada 17 Agustus 1950, maka melalui Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959 UUDS 1950 dinyatakan tidak efektif lagi dan beralih kembali kepada pemberlakuan UUD 1945.<sup>122</sup> Sehubungan dengan hal itu, Mohammad Tolchah Mansoer mengatakan sebagai berikut:

Kalau pada hari-hari pertama menjelang proklamasi kita menyusun Undang-Undang Dasar dirangsang oleh keinginan dan cita-cita terbentunya negara, dari tiada bernegara sendiri menjadi bernegara sendiri, kemudian menghadapi Konstitusi RIS kita sesungguhnya menghadapi secara langsung fisik dan psikis penjajah, lalu kita kembali kepada asal cita-cita kita dan terbentuklah Undang-Undang Dasar Sementara RI, tetapi menghadapi kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945, sesungguhnya kita ditandai oleh ketidakstabilan di dalam negeri.<sup>123</sup>

Kenyataan ini berimplikasi kepada materi muatan konstitusi itu sendiri. Apa yang pernah dimuat dalam UUD 1945 pada masa awal berlakunya, dinyatakan berlaku kembali terhitung sejak tanggal 5 Juli 1959 sampai dengan jatuhnya Pemerintahan Soeharto Mei 1998. Dengan kata lain, berlakunya UUD 1945 untuk kedua kalinya memiliki masa berlaku yang relatif lebih panjang dibandingkan UUD sebelumnya, termasuk UUD 1945 periode proklamasi.<sup>124</sup>

---

pada tanggal 29 September 1955 untuk membentuk Badan Perwakilan dan 15 Desember 1955 untuk membentuk Konstituante. Lihat Adnan Buyung Nasution, *The Aspiration* op.cit., hlm. 29-30. Menurut catatan Feith, Pemilu 1955 merupakan sebuah eksperimen demokrasi (experiment of democracy) bagi Indonesia. Lihat Herbert Feith, *The Indonesian Elections of 1955*. (New York: Interim Report Series, Cornell University Press, 1971), hlm. 1.

<sup>122</sup> Bernhard Dahm, op. cit., hlm. 188.

<sup>123</sup> Mohammad Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1977), hlm. 62.

<sup>124</sup> Masa berlakunya UUD 1945 hanya lebih kurang 4 tahun; Konstitusi RIS 1949 lebih kurang 1 tahun; UUDS 1950 lebih kurang 9

Berdasarkan hasil Pemilu 1955, sebenarnya Konstituante diberikan kewenangan konstitusional untuk menyusun sebuah UUD yang tepat sebagaimana diamanatkan dalam Bab V Pasal 134 UUDS 1950, Konstituante (Sidang Pembuat Undang-Undang Dasar) ber-sama-sama pemerintah menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara ini. Hanya saja, selama persidangan maraton Majelis Konstituante yang beranggotakan 544 orang, sejak 10 November 1956 hingga 2 Juni 1959, telah terjadi perdebatan yang hangat dalam tiga agenda pembahasan, yakni: pertama, dasar negara (1957); kedua HAM (1958); dan ketiga pemberlakuan kembali UUD 1945 (1959).<sup>125</sup>

Perdebatan di tubuh Konstituante menimbulkan reaksi tersendiri di masyarakat dan pemerintah. Ditambah lagi, suasana sosial-politik dan keamanan Indonesia berada dalam kondisi yang memprihatinkan. Maka, di sinilah muncul desakan di luar Konstituante agar Majelis Konstituante menghentikan segala pembahasan dan menyatakan kembali kepada UUD 1945.<sup>126</sup> Munculnya ide terakhir ini mengingat secara formal, UUDS 1950 menganut sistem pemerintahan liberal, maka agar diperoleh kembali sistem pemerintahan dalam bentuk negara kesatuan Republik Indonesia, maka UUD 1945 menjadi pilihan yang terbaik, meskipun kemunculan ide ini mengundang reaksi yang tidak kecil di kalangan Majelis Konstituante.<sup>127</sup>

---

tahun; dan UUD 1945 Periode Kedua lebih kurang 40 tahun (5 Juli 1959-Amandemen I UUD 1945 Tahun 1999).

<sup>125</sup> Adnan Buyung Nasution, *The Aspiration....*, op. cit., hlm. 48.

<sup>126</sup> Lihat Dhaniel Dhakidae, "Pemilihan Umum di Indonesia; Saksi Pasang Naik dan Surut Partai Politik", dalam *Seri Prisma, Demokrasi dan Proses Politik* (Jakarta: LP3ES, 1986), hlm. 184. Artikel ini juga dimuat dalam *Prisma*, edisi Desember 1981.

<sup>127</sup> Anggota parlemen hasil pemilu diharuskan mengucapkan sumpah setia kepada UUD 1945 apabila ingin tetap menduduki kursi keanggotaannya. Di sinilah Masyumi mengeluarkan protes keras atas kebijakan Soekarno, yang kemudian berbuntut pembubaran Masyumi oleh Soekarno tahun 1960. Lihat Herbert Feith, *Dynamics of Guided Democracy*, dalam Ruth T. Mc Vey (ed.). *Indonesia*, edisi Indonesia oleh Tim PSH, *Soekarno-Militer dalam Demokrasi Terpimpin* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), hlm. 75-6; Ahmad Syafii Maarif, *Studi*

Guna memperkokoh kedudukannya sebagai Presiden, Soekarno, melalui rapat Dewan Menteri tanggal 19 Februari 1959 di Bogor, telah mengambil keputusan dengan suara bulat mengenai pelaksanaan Demokrasi Terpimpin (Guided Democracy)<sup>128</sup> di bawah Soekarno dengan menegaskan kembali ke UUD 1945.<sup>129</sup> Keputusan Dewan Menteri ini merupakan langkah awal ke arah pemberlakuan kembali UUD 1945.<sup>130</sup> Dalam putusannya mengatakan bahwa UUD 1945 lebih menjamin terlaksananya prinsip demokrasi terpimpin. Dan, demokrasi terpimpin ialah demokrasi. UUD 1945, dalam keputusan Dewan Menteri itu, diper- tahankan sebagai keseluruhan. Adapun mengenai perubahan UUD 1945 dikembalikan pada pernyataan Pasal 37 UUD 1945.<sup>131</sup>

Keputusan inilah yang kemudian dijadikan sebagai alat mobilisasi kekuatan di luar Konstituante sehingga persidangan

---

tentang Percaturan dalam Konstituante; Islam dan Masalah Kenegaraan (Jakarta: LP3ES, 1996), hlm. 179.

<sup>128</sup> Sistem Demokrasi Terpimpin didasarkan pada aliansi antara partai-partai (ter- masuk PKI), tentara dan presiden sebagai pihak ketiga. Biarpun tindakan-tindakan ini serta Demokrasi Terpimpin menjamin demokrasi dan pimpinannya diterima secara populer, namun semuanya mengandung kelemahan-kelemahan dalam dirinya. Sebab akhirnya segala sesuatu akan tergantung dari presiden yang mempraktikkan politik per- imbangan. Lihat Onghokham, "Soekarno: Mitos dan Realitas", dalam Taufik Abdullah, et al., (ed.), Manusia dalam Kemelut Sejarah (Jakarta: LP3ES, 1988), hlm. 41.

<sup>129</sup> Ciri utama struktur UUD 1945 adalah ketentuan mengenai kekuasaan presiden sebagai kepala eksekutif pemerintah yang kuat kedudukannya dan tidak bertanggung jawab kepada parlemen melainkan kepada MPR. Maka dengan diberlakukannya kembali UUD 1945, bahwa secara resmi posisi parlemen lemah dan presiden mempunyai kekuasaan yang besar dan kuat. Ibid., hlm. 73.

<sup>130</sup> Nugroho Notosusanto, "Angkatan Bersenjata dalam Percaturan Politik Indo- nesia", dalam Seri Prisma, Analisa Kekuatan Politik di Indonesia (Jakarta: LP3ES, 1991), hlm. 25. Artikel ini pernah dimuat dalam Prisma, edisi Agustus 1979. Lihat juga Nazaruddin Syamsuddin, Integrasi Politik di Indonesia (Jakarta: Gramedia, 1989), hlm. 66.

<sup>131</sup> Lihat lebih lanjut Departemen Penerangan RI, Kembali Kepada UUD 1945 (Jakarta: Penerbitan Khusus, Departemen Penerangan RI, tt), hlm. 5-10.

Majelis Konstituante menjadi tidak kondusif. Bahkan, tekanan secara politik yang dilakukan oleh kekuatan Angkatan Darat yang mendesak agar secepatnya mengambil langkah untuk kembali kepada UUD 1945 merupakan bentuk intervensi pemerintah yang seharusnya tidak boleh terjadi.<sup>132</sup>

Realitas politik ini semakin diperkeruh dengan suasana perpolitikan Indonesia yang mengkhawatirkan. Beberapa bentuk pemberontakan muncul sebagai artikulasi politik yang tidak terakomodasi, baik atas nama kepentingan lokal dan pertarungan ideologis antara negara dan masyarakat maupun pertarungan kekuasaan di lingkungan Angkatan Darat.<sup>133</sup> Atas dasar itulah, Presiden Soekarno menyatakan negara dalam keadaan darurat (*Staat van Oorlog en Beleg*)<sup>134</sup> dan kemudian mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menyatakan: pertama, pembubaran

---

<sup>132</sup> Meskipun Soekarno dan militer menjalin hubungan yang baik dalam mem-berlakukan UUD 1945, namun hal itu tidaklah berjalan lama. Lihat Daniel Dhakidae, *op.cit.*, hlm. 185. Begitu pula halnya hubungan Soekarno dan Mohammad Hatta. Momentum 5 Juli 1959 merupakan awal keretakan hubungan “Dwi Tunggal” (*Duumvirate*) Soekarno-Hatta menjadi “Dwi Tanggal” (*the two that scatter*) karena Soekarno telah mengarahkan kekuatannya ke arah otoritarianisme Indonesia, sebagaimana ditegaskan Hatta, when we abandoned the 1945 Constitution and replaced it with the 1950 Constitution, the meaning and the position of the *Duumvirate* began to change and to diminish. Lihat Z. Yasni, *Bung Hatta's Answers* (Singapura: Gunung Agung, MCMLXXXI), hlm. 138-9. Lihat juga Herbert Feith, *The Decline...*, *op.cit.*, hlm. 607.

<sup>133</sup> Beberapa pemberontakan di daerah misalnya, PRRI Permesta, DI/TII di Aceh, DI di Jawa Barat, NII Kahar Muzakkar di Sulawesi Selatan, dan lain-lain. Lihat lebih lanjut Barbara S. Harvey, *Permesta: Half a Rebellion*, edisi Indonesia oleh Inkultra, *Permesta: Pemberontakan Setengah Hati* (Jakarta: Grafiti, 1989); Karl D. Jackson, *Traditional Authority: Islam, and Rebellion*, edisi Indonesia oleh PUG, *Kewibawaan Tradisional, Islam, dan Pemberontakan: Kasus Darul Islam Jawa Barat* (Jakarta Pustaka Utama Grafiti, 1990); Anhar Gonggong, Abdul Qahhar Muzakkar: *Dari Patriot Hingga Pemberontak* (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992).

<sup>134</sup> Kenyataan ini secara praktis memusatkan kekuasaan pada diri Soekarno dan militer. Dalam keadaan itu, DPR hasil pemilu tidak berfungsi. Kekuasaannya diambil alih oleh sebuah badan baru yang dibentuk Soekarno, yaitu Dewan Nasional. Lihat Daniel Dhakidae, *loc.cit.*

Konstituante; kedua, memberlakukan kembali UUD 1945, dan ketiga, penarikan kembali UUDS 1950 dan, dalam waktu sesingkat-singkatnya, mendirikan lembaga-lembaga kenegaraan sesuai dengan UUD 1945.<sup>135</sup>

Demokrasi Terpimpin (Guided Democracy) model Soekarno tidak lebih sebagai upaya menciptakan legitimasi pemerintahan yang otoriter.<sup>136</sup> Terpusatnya pemerintahan di tangan Soekarno mengakibatkan kontrol atas pemerintahan melemah seiring dengan masuknya kekuatan Partai Komunis Indonesia (PKI)<sup>137</sup> dalam tubuh pemerintahan.<sup>138</sup> Atas dasar itu, kelangsungan pemerintahan Indonesia mengalami suasana tidak kondusif dan memprihatinkan yang puncaknya terjadi pada peristiwa Gerakan 30 September 1965.

---

<sup>135</sup> Buyung Nasution, *The Aspiration* op.cit., hlm. 410. Buyung juga menambahkan dengan keluarnya Dekrit ini, maka itu berarti: "This resulted in the demise of the Konstituante that had begun its sessions with so much promise in November 1956". Senada dengan itu, David Masters mengatakan, "Indonesia's experiment with constitutional democracy had ended." Lihat David Masters, "Indonesia's 1999 Elections; A Second Chance for Democracy". <<http://www.asiasociety.org/publications>>.

<sup>136</sup>Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Politik di Indonesia: Pada Masa Demokrasi Terpimpin 1959-1965* (Yogyakarta: IAIN-Sunan Kalijaga Press, 1988), hlm. 50.

<sup>137</sup> Tentang upaya-upaya pemberontakan PKI di Indonesia lebih lanjut dapat dilihat Michael C. Williams, *Sickle and Crescent: the Communist Revolt of 1926 in Banten*, edisi Indonesia oleh Chandra Utama, Arit dan Bulan Sabit: *Pemberontakan Komunis 1926 di Banten* (Yogyakarta: Syarikat Indonesia, 2003). Lihat juga Hermawan Sulistiyo, *Palu Arit di Ladang Tebu* (Jakarta KPG, 2000).

<sup>138</sup> Lihat lebih lanjut George McTurnan Kahin, "Indonesia", dalam George McTurnan Kahin (ed.), *Major Government of Asia ...*, op. cit., hlm. 651.

## E. Lahirnya Amandemen Uud 1945<sup>139</sup>

Pada awalnya, isu perubahan UUD 1945 pertama sekali dikemukakan oleh S. Kolopaking dalam Sidang Paripurna BPUPKI, 11 Juli 1945.<sup>140</sup> Kemudian ide tersebut dilanjutkan oleh Iwa Kusuma Soemantri yang mengatakan sebagai berikut:

...maka benarlah bahwa ini adalah Undang-undang Dasar kilat. Akan tetapi meskipun demikian, ada syarat-syarat dari suatu Undang-Undang Dasar, yang tidak boleh kita lupakan... salah satu perubahan yang akan saya tambahkan, yang saya usulkan yaitu tentang perubahan Undang- Undang Dasar. Di sini belum ada artikel tentang perubahan Undang- Undang Dasar dan itu menurut pendapat saya masih perlu diadakan.<sup>141</sup>

Berdasarkan hal ini, Soepomo memberikan jawaban secara langsung. Ia mengatakan sebagai berikut:

Berhubung dengan usul Tuan Iwa itu, memang harus ada Bab XVI, tentang perubahan Undang-Undang Dasar. Yaitu, yang memuat pasal baru ayat (1) yang menentukan, bahwa untuk mengubah Undang-Undang Dasar, sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota harus hadir. Jadi, untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 dari banyaknya anggota harus hadir dalam sidang. Dan, Ayat (2) bahwa putusan diambil dengan

---

<sup>139</sup> Beberapa istilah menyangkut perubahan UUD, di antaranya to amend the constitution artinya mengubah UUD. Constitutional amendment artinya perubahan UUD, yang dalam bahasa Belanda kerap dipakai istilah Grondwetswijziging. Perubahan (amendment) yang dimaksud di sini adalah tidak saja berarti menjadi lain isi serta bunyi ketentuan dalam UUD, tetapi juga mengandung sesuatu yang merupakan tambahan pada ketentuan-ketentuan dalam UUD yang sebelumnya tidak terdapat di dalamnya. Lihat Sri Soemantri, *Prosedur ...*, op.cit. hlm. 141-2.

<sup>140</sup> Muhammad Yamin, *Naskah Jilid I, ...*, op.cit., hlm. 217-8.

<sup>141</sup> Saafroeddin Bahar, et.al., (Peny.), op. cit., hlm. 427-8.

| persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada yang  
| hadir.<sup>142</sup>

Penting dicatat, bahwa perubahan UUD 1945 bukanlah ide baru.

---

<sup>142</sup> Ibid., hlm. 428-9.

# BAB VI

## Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia



### A. Reformasi Checks and Balances

Ketika gerakan reformasi berhasil menjebol tembok sakralisasi UUD 1945, banyak hal yang dikemukakan oleh masyarakat, terutama kalangan akademisi, berkaitan dengan gagasan untuk memperbaiki UUD agar ia mampu membangun sistem politik dan ketatanegaraan yang demokratis. Gagasan ini menjadi niscaya karena selama berlakunya UUD 1945 dalam tiga periode sistem politik ternyata di Indonesia tak pernah lahir sistem politik yang demokratis sehingga selalu timbul korupsi dalam berbagai bidang kehidupan.

Salah satu gagasan perubahan yang ketika itu ditawarkan adalah usulan tentang sistem dan mekanisme *checks and balances* di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Usulan ini penting artinya karena selama era dua orde sebelumnya dapat dikatakan bahwa *checks and balances* itu tidak ada. Dalam pembuatan UU misalnya, seluruhnya didominasi oleh eksekutif, baik proses inisiatifnya maupun pengesahannya. Selama era Orde Baru, tak pernah ada RUU dating dari inisiatif DPR. Bahkan RUU yang semula berasal dari Presiden pun pernah ditolak untuk disahkan oleh Presiden sendiri setelah disetujui oleh DPR melalui pembahasan bersama Pemerintah selama tak kurang dari delapan

bulan.<sup>143</sup> Dominasi eksekutif dalam membuat, melaksanakan, dan menafsirkan UU menjadi begitu kuat di dalam sistem politik yang *executive heavy* karena tidak ada lembaga yang dapat membatalkan UU. Waktu itu, tidak ada peluang pengujian atas UU oleh lembaga yudisial dalam apa yang dikenal sebagai *judicial review* atau (*constitutional review*) seperti sekarang. Review atas UU hanya dapat dilakukan oleh lembaga legislatif melalui legislative review atau political review, padahal lembaga tersebut didominasi oleh Presiden.

Itulah sebabnya, ketika reformasi membuka pintu bagi dilakukannya amandemen atas UUD 1945, maka yang cukup menonjol disuarakan adalah memasukkan sistem checks and balances antara lembaga legislatif, lembaga eksekutif, dan lembaga yudikatif. Dalam hal hubungan antara Presiden dan DPR, maka dominasi Presiden dalam proses legislasi digeser ke DPR. Dan, jika dalam waktu 30 hari sejak disahkan di DPR sebuah RUU belum ditandatangani (disahkan) oleh Presiden, maka RUU tersebut sah sebagai UU dan wajib diundangkan tanpa harus ditandatangani oleh Presiden (pasal 20 ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945 hasil perubahan). Dalam hal hubungan antara yudikatif dan legislatif, maka gagasan *checks and balances* mengumandangkan usul agar lembaga yudisial diberi wewenang untuk menguji UU terhadap UUD. Ini pun kemudian diterima dan dituangkan di dalam pasal 24 yang mengatur bukan pengujian isi (uji materi) saja tapi juga pengujian prosedur (uji formal). MK menguji UU terhadap UUD sedangkan MA menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap peraturan perundang-undangan yang di atasnya.

---

<sup>143</sup> Menjelang Pemilu tahun 1997, Pemerintah dan DPR menyetujui RUU Penyiaran untuk diundangkan, tetapi begitu Pemilu 1997 selesai Presiden Soeharto memberhentikan Menteri Penerangan Harmoko dan menggantinya dengan Hartono. Harmoko diangkat menjadi Menteri Urusan Khusus, sedangkan Menteri Penerangan baru Hartono ditugaskan untuk mengajak DPR merevisi sebagian isi RUU yang sudah disepakati bersama itu.

## 1. Parlemen Bikameral

Dalam kaitan dengan *checks and balances* itu pula diajukan gagasan perubahan terhadap sistem parlemen dari supremasi MPR yang terdiri dari tiga unsur (DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan) menjadi parlemen sistem bikameral (dua kamar) yang terajut dalam *hubungan checks and balances* dengan lembaga Negara lainnya khususnya dengan lembaga eksekutif dan yudikatif. Gagasan ini menghendaki agar parlemen terdiri dari lembaga perwakilan politik yakni DPR dan lembaga perwakilan territorial yakni DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Semula kedua lembaga ini digagas dengan fungsi seperti parlemen yang memiliki DPR dan Senat yang mempunyai fungsi legislasi dan fungsi-fungsi parlemen lainnya seperti fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.

Sebagai gambaran dapatlah dikemukakan contoh mengenai hubungan antara *House of Representative* (DPR) dan Senate di *Congress* (Parlemen) Amerika Serikat yang meletakkan keduanya pada fungsi legislasi yang seimbang dan bisa saling melakukan *checks and balances*. Di Amerika, yang membuat UU adalah kedua kamar di *Congress* untuk kemudian dimintakan persetujuan kepada Presiden. Tetapi, Presiden dapat memveto RUU yang telah diloloskan oleh *Congress*. Jika Presiden memveto sebuah RUU yang telah disetujui oleh kedua kamar di *Congress* maka RUU itu dikembalikan ke *Congress* yakni ke kamar DPR atau Senat sesuai dengan asal diajukannya RUU tersebut untuk kemudian divoting. Jika hasil voting di kamar (asal datangnya RUU) itu tetap memberlakukan RUU dengan dukungan 2/3 suara, maka RUU itu berlaku sebagai UU tanpa harus mendapat persetujuan Presiden.

Gagasan awal parlemen bikameral Indonesia tidak persis seperti itu sebab Presiden juga ikut memegang kekuasaan legislative sehingga tidak dapat memveto sebuah RUU yang telah lolos di parlemen. Tetapi jelas pula bahwa ketika itu yang diusulkan adalah hadirnya sebuah DPD yang juga mempunyai fungsi legislasi sebagai layaknya wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu.

## 2. DPD yang Sumir

Dalam perjalanannya, gagasan tentang parlemen bicameral yang baik itu ternyata kemudian hilang karena kompromi-kompromi dan menonjolnya kepentingan politik selama proses amandemen. Meskipun kedudukannya merupakan salah satu lembaga Negara yang sejajar dengan DPR, MPR, Presiden, MA, MK, dan BPK, DPD yang anggota-anggotanya dipilih langsung melalui pemilu ternyata di dalam konstitusi hanya diberi fungsi yang sangat sumir dan nyaris tak berarti jika dibandingkan dengan biaya politik dan roses perekrutannya yang demokratis. Berbeda dengan DPR yang diatur dalam tujuh pasal (pasal 19 sampai dengan pasal 22 B), DPD hanya diatur dalam dua pasal (pasal 22 C dan pasal 22 D). Di dalam konstitusi hasil perubahan memang sama sekali tidak disebut istilah parlemen sehingga tidak mudah menjadikan DPR dan DPD sebagai kamar-kamar dari parlemen dua kamar. Lebih dari itu, jika di dalam UUD disebutkan secara tegas bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan (pasal 20A ayat 1), maka DPD tidak mempunyai fungsi-fungsi tersebut secara penuh. Dalam bidang legislasi, DPD tidak dapat ikut menetapkan UU sebagaimana layaknya lembaga perwakilan rakyat, sebab pasal 20 ayat (1) sudah mengunci bahwa yang memegang kekuasaan membentuk UU adalah DPR.

Jika dipetakan maka kewenangan-kewenangan DPD sebagaimana dapat diambil dari ketentuan pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) hanyalah terbatas dalam masalah-masalah tertentu seperti di bawah ini.

### (a) Dapat Mengajukan Rancangan UU

DPD dapat mengajukan RUU (tanpa boleh ikut menetapkan Daerah, Hubungan Pusat dan Daerah, Pembentukan dan Pemekaran serta Penggabungan Daerah, Pengembangan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Ekonomi lainnya, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

### (b) Ikut Membahas Rancangan UU

Tanpa boleh ikut menetapkan atau memutuskan, DPD boleh ikut membahas RUU dalam bidang: Otonomi Daerah, Hubungan Pusat dan Daerah, Pembentukan dan Pemekaran

- serta Penggabungan Daerah, Pengolahan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Ekonomi lainnya, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
- (c) Memberi Pertimbangan.  
DPD diberi kewenangan untuk memberikan pertimbangan atas RUU yang berkaitan dengan Rancangan APBN, Pajak, Pendidikan, dan Agama serta memberikan pertimbangan (di luar RUU) dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
- (d) Dapat Melakukan Pengawasan.  
DPD juga dapat melakukan pengawasan dalam pelaksanaan bidang-bidang: Otonomi Daerah, Hubungan Pusat dan Daerah, Pembentukan dan Pemekaran serta Penggabungan Daerah, Pengembangan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Ekonomi lainnya, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, APBN, Pajak, Pendidikan, dan Agama.

Kewenangan yang sangat terbatas itu dan dapat dikatakan menyebabkan DPD hanya sebagai formalitas konstitusional belaka disebabkan oleh kompromi yang melatarbelakangi pelaksanaan muncul secara kuat, muncul pula penentangan dari kelompok-kelompok tertentu sehingga ada dua aras ekstrem yang berhadapan ketika itu. Pertama, arus yang menghendaki perubahan UUD 1945 karena ia selalu menimbulkan sistem politik yang tidak demokratis. Kedua, arus yang menghendaki agar UUD 1945 dipertahankan sebagaimana adanya karena merupakan hasil karya para pendiri negara yang sudah sangat baik. Tolak tarik antara kedua ekstrem itu akhirnya melahirkan kompromi berupa kesepakatan dasar yang menyebabkan amandemen tak dapat dilakukan secara leluasa untuk dapat disesuaikan dengan ilmu konstitusi.

**TABEL Ragam Grafis tentang kewenangan DPR**

<i>RUU dalam bidang</i>	<i>Kewenangan DPR</i>
1. Otonomi Daerah	1. Dapat mengajukan, ikut membahas, dapat mengawasi
2. Hubungan Pusat dan Daerah	2. Dapat mengajukan, ikut membahas, dapat mengawasi.
3. Pembentukan dan Pemekaran serta Penggabungan Daerah	3. Dapat mengajukan, ikut membahas, dapat mengawasi.
4. Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Ekonomi lainnya	4. Dapat mengajukan, ikut membahas, dapat mengawasi.
5. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah	5. Dapat mengajukan, ikut membahas, dapat mengawasi.
6. RAPBN	6. Memberi pertimbangan atas RUU, mengawasi pelaksanaannya.
7. Pajak	7. Memberi pertimbangan atas RUU, mengawasi pelaksanaannya.
8. Pendidikan	8. Memberi pertimbangan atas RUU,
9. Agama	9. mengawasi pelaksanaannya.
10. Pemilihan Anggota BPK (bukan dalam pembuatan RUU-nya)	10. Memberi pertimbangan atas RUU,
	11. mengawasi pelaksanaannya.
	12. Memberi pertimbangan.

Kesepakatan dasar tersebut memuat lima hal. Pertama, tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; kedua, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; ketiga, mempertahankan system presidensial; keempat, Penjelasan UUD 1945 yang berisi hal-hal yang bersifat normatif akan dimasukkan di

dalam pasal-pasal; dan kelima, perubahan dilakukan dengan cara adendum.

Butir kesepakatan dasar yang kelima itulah yang kemudian secara langsung menyebabkan DPD dibentuk sebagai lembaga negara tetapi dengan fungsi yang hampir tidak berarti. Dengan perubahan secara adendum maka UUD 1945 yang asli tetap menjadi landasan utama sehingga perubahan-perubahannya dilakukan melalui penyisiran atas setiap pasal yang manakala ada pasal yang harus diubah atau diganti maka perubahannya dijadikan lampiran atas UUD yang asli. Dengan cara yang demikian, ketika mengamandemen pasal tentang MPR, ditetapkanlah bahwa MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang seolah-olah menampung gagasan bikameral (padahal MPR tidak diberi fungsi legislasi), tetapi ketika mengamandemen pasal-pasal tentang DPR dikuatkanlah fungsi DPR sebagai lembaga negara yang memegang kekuasaan membentuk UU tanpa bersama DPD. Itulah sebabnya DPD kemudian hanya menjadi pelengkap penyerta di antara lembaga negara-lembaga negara yang ada.

Selain dengan fungsi-fungsinya yang tak dapat menentukan UUD dan kebijakan negara lainnya, ditentukan juga bahwa jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Bahkan kelemahan DPD menjadi semakin tampak ketika kewenangannya untuk ikut membahas RUU tertentu oleh UU Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPR, DPD, dan DPRD dikurangi lagi sehingga DPD hanya boleh ikut membahas pada tahap awal Pembicaraan Tingkat I saja. Pasal 43 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD menggariskan bahwa "DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR."

Dengan fungsi dan wewenang yang seperti itu maka sebenarnya DPD dapat dikatakan tidak mempunyai fungsi ketatanegaraan yang berarti. Peran-perannya yang sering dilakukan untuk menyampaikan aspirasi rakyat Daerah terhadap Pusat sebenarnya dapat dilakukan oleh Ormas dan LSM atau oleh

media massa. DPD hanya menjadi penting kalau terjadi sesuatu yang akan jarang terjadi dan sifatnya insidental berdasarkan UUD 1945, yakni terjadinya perubahan atas UUD dan terjadinya impeachment terhadap Presiden/Wapres yang prosesnya sampai ke MPR. Dua hal tersebut diuraikan lebih lanjut berikut ini.

### **3. Jika Terjadi Perubahan UUD**

Seperti diketahui, usul mengubah UUD 1945 menurut pasal 37 harus diajukan oleh sekurangnya 1/3 dari anggota MPR, dengan menyebut pasal dan alasan yang akan diubah sekaligus dengan usul perubahannya. Jika ada upaya politik ke arah itu, maka anggota-anggota DPD, jika mereka kompak, akan menjadi penting dan turut menentukan apakah setuju tidak atas usul perubahan. Dalam praktik yang muncul akhir-akhir ini, semua anggota DPD malahan menjadi unsur utama dalam upaya pengusulan amandemen kelima. Selanjutnya jika syarat dukungan memenuhi syarat, maka kembali anggota DPD menjadi penting, baik untuk korum persidangan yang harus dihadiri oleh sekurangnya 2/3 dari seluruh anggota MPR maupun untuk syarat minimal jumlah suara guna mengambil putusan. Sebab, putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD itu harus disetujui oleh sekurangnya 50 persen lebih satu dari seluruh anggota MPR, bukan hanya dari jumlah yang hadir dalam persidangan.

### **4. Jika Terjadi *Impeachment* di Tingkat MPR**

DPD juga akan menjadi sangat penting jika terjadi proses *impeachment* yang sampai ke MPR setelah DPR mengajukan (*impeachment* I) ke MK dan MK telah memutus (forum *privilegiatum*) bahwa "dakwaan" DPR benar adanya. Jika putusan MK ini ditindaklanjuti oleh DPR, dengan usul agar MPR bersidang untuk menentukan Presiden/Wapres akan diberhentikan atau tidak (*impeachment* II), maka suara anggota-anggota DPD akan sangat turut menentukan. Seperti diketahui, untuk menjatuhkan Presiden melalui *impeachment* di MPR, sidang MPR untuk itu harus dihadiri oleh 3/4 dari seluruh anggota MPR dan putusan tentang *impeachment* (pemakzulan) hanya dapat dilakukan jika sekurangnya 2/3 dari yang hadir itu setuju Presiden

diberhentikan. Hanya pada kedua peristiwa dan forum yang sangat incidental itulah anggota-anggota DPD dapat menjadi penting mengingat perannya yang akan sangat mempengaruhi korum dan berbagai putusannya.

## **5. Mahkamah Konstitusi**

Hal yang tampaknya cukup baik dari gagasan penguatan checks and balances di dalam perubahan UUD 1945 adalah lahirnya Mahkamah Konstitusi (MK) yang antara lain diberi wewenang oleh UUD hasil perubahan untuk melakukan pengujian UU terhadap UUD. Lahirnya MK merupakan jawaban atas keinginan agar lembaga yudisial dapat melakukan pengujian atas UU terhadap UUD yang sebelumnya sama sekali tidak dapat dilakukan. Memang sejak tahun 2000, ada Tap MPR No. III/MPR/2000 yang menyerahkan pengujian UU terhadap UUD kepada MPR. Namun, selain hal itu bukan merupakan pengujian oleh lembaga yudisial yang dapat menggambarkan checks and balances, sejalan dengan tata hukum baru yang tidak lagi mengenal Tap MPR sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan, maka pembentukan MK merupakan pilihan yang rasional.

Semula memang ada tiga alternatif lembaga yang digagas untuk diberi kewenangan melakukan pengujian UU terhadap UUD yakni MPR atau Mahkamah Agung (MA) atau MK. Gagasan untuk memberi kewenangan tersebut kepada MPR akhirnya dikesampingkan karena, di samping tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara, MPR bukan merupakan kumpulan para ahli hukum dan konstitusi melainkan kumpulan dari wakil-wakil organisasi dan kepentingan politik. Gagasan untuk memberi kewenangan tersebut kepada MA juga dikesampingkan karena MA sendiri sudah terlalu banyak beban tugasnya dalam mengurus peradilan konvensional. Itulah sebabnya, wewenang pengujian UU terhadap UUD akhirnya diberikan kepada MK sebagai lembaga yudisial baru yang dicantumkan di dalam konstitusi.

Idealnya, kekuasaan kehakiman yang berpuncak pada dua lembaga negara, yaitu MA dan MK, memilah wewenang secara tegas antara penanganan atas konflik konvensional dan

penanganan atas konflik antarperaturan perundang-undangan. MA seharusnya terfokus untuk menangani peradilan konvensional (antarorang dan atau lembaga), sedangkan MK menangani peradilan berkenaan dengan konflik peraturan perundang-undangan. Namun pada kenyataannya, selain menangani peradilan konvensional, MA diberi juga wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan MK, selain hanya menguji UU terhadap UUD, diberi juga wewenang-wewenang lain yang di luar konflik peraturan. Idealnya, MK diberi kewenangan sepenuhnya untuk menguji semua peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang di atasnya agar konsistensi peraturan perundang-undangan dari yang paling tinggi sampai ke yang paling rendah ditangani oleh satu lembaga negara.

Meskipun begitu, karena UUD 1945 hasil amandemen sudah ketentuan konstitusional itu haruslah dilaksanakan sebagai menentukan pembagian kewenangan yang seperti itu, maka ketentuan Hukum Tata Negara. Hukum Tata Negara bukanlah apa yang diidealkan oleh pakar atau ditulis di dalam teori, melainkan apa yang dituangkan di dalam konstitusi, terlepas dari soal sesuai atau tidak sesuai dengan teori, cocok atau tidak cocok dengan pandangan pakar, sejalan atau tidak sejalan dengan yang berlaku di negara lain. Bagi Hukum Tata Negara, yang harus dilaksanakan adalah semua yang dimuat di dalam konstitusi.

Seperti dikemukakan di atas, kehadiran MK merupakan respons yang baik dari upaya amandemen UUD 1945 terhadap tuntutan checks and balances antara legislatif dan yudikatif. Dengan adanya MK, lembaga legislatif tidak bisa lagi membuat UU secara seram- karena kelemahan pemahaman atas substansi dan prosedur- prosedurnya. Sebab, kalau itu terjadi dan ternyata isinya bertentangan dengan UUD atau ternyata prosedur pembentukannya salah, kenyataannya, kehadiran MK ini terbukti baik sebab hanya dalam MK dapat menguji untuk kemudian membatalkannya. Dalam waktu kira-kira tiga tahun sejak kelahirannya (tepatnya sampai akhir tahun 2006) sudah tercatat sebanyak 99 kasus permintaan pengujian isi UU terhadap UUD

dan banyak di antaranya yang dibatalkan oleh MK.<sup>144</sup> Harus diakui bahwa kenyataan ini merupakan kemajuan dalam pembangunan hukum, terutama tertib tata hukum di Indonesia.

Hanya saja, belakangan ini muncul beberapa kritik tajam terhadap MK dalam melaksanakan wewenang *check and balances*-nya itu karena lembaga tersebut dinilai kerap kali mengeluarkan putusan yang tidak diminta atau *ultra petita*. Bahkan ada yang mengkritik keras dengan menilai MK tidak berpihak pada spirit untuk memberantas korupsi karena ada beberapa putusannya yang dianggap menghambat upaya melakukan tindakan tegas dan tanpa kompromi terhadap korupsi.

## 6. Persoalan Putusan *Ultra-Petita*

Mengenai larangan bagi MK untuk membuat putusan yang *ultra petita* (putusan yang melebihi permintaan atau memberi hal-hal yang tak diminta), memang ada yang mempersoalkannya. Ketua MK Jimly Ashshiddiqie mengatakan bahwa larangan *ultra petita* hanya ada dalam lapangan hukum perdata dan MK dapat memutus hal yang tidak langsung diminta jika jantung UU itu sendiri dinyatakan bertentangan dengan UUD. Pendapat ini memang agak masuk akal dan dapat didiskusikan lebih lanjut agar dapat ditegaskan di dalam UU yang baru, apakah *ultra petita* akan dibolehkan, tidak dibolehkan, atau dibolehkan dengan kriteria tertentu.

Namun menurut penulis larangan membuat *ultra petita* itu pengujian UU terhadap UUD oleh MK. Sebab, kalau *ultra petita* tidak hanya ada di dalam hukum perdata, tetapi juga berlaku bagi dibolehkan maka dapat diartikan bahwa MK bisa mempersoalkan alasan bahwa masalahnya sangat penting dan diperlukan untuk apa pun isi UU yang tidak dipersoalkan oleh siapa pun, dengan kebaikan. Padahal kelahiran MK tidak dimaksudkan untuk itu. Lembaga ini didesain untuk menguji UU terhadap UUD tanpa boleh ikut campur dalam pekerjaan legislasi. Dalam kaitan dengan

---

<sup>144</sup> Lihat, Yuliandri, "Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Berkelanjutan," ringkasan disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 14 April 2007.

pengujian UU terhadap UUD, MK hanya boleh menetapkan apakah isi UU bertentangan dengan UUD dan apakah prosedur pembuatan UU itu sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Jadi, MK tak boleh memutus atas apa yang tak diminta, tak boleh membatalkan hal-hal yang oleh UUD diatribusikan untuk diatur oleh lembaga legislatif, dan tidak boleh membuat putusan yang sifatnya mengatur. Kalau MK melakukan salah satu dari tiga hal tersebut, berarti ia telah masuk ke ranah legislatif.

Mengenai pendapat bahwa larangan ultra petita hanya berlaku dalam hukum perdata, hal itu pun baru pendapat Jimly sebagai pakar yang dapat (dan ternyata) berbeda dengan pendapat banyak pakar lainnya. Berlakunya sebuah ketentuan tak dapat dikapling-kapling berdasarkan bidang hukum tertentu sebab dalam banyak hal terjadi pemberlakuan suatu hal dalam beberapa bidang hukum. Dalam pembuktian, misalnya, terdapat banyak yang sama antara peradilan hukum perdata, peradilan pidana, dan peradilan tata usaha negara. Bahkan asas legalitas yang tercantum di dalam KUH Pidana bukanlah asli berasal dari hukum pidana melainkan berasal dari hukum administrasi negara. Semula asas legalitas menjadi asas hukum pajak ketika ditentukan bahwa tak boleh ada pungutan pajak tanpa persetujuan parlemen dengan UU; dan pungutan pajak yang tanpa putusan parlemen dengan UU adalah perampokan (*no taxation without representation, taxation without representation is robbery*). Asas dalam pungutan pajak yang kemudian dikenal sebagai asas legalitas ini kemudian dimasukkan juga ke dalam hukum pidana dengan adagium "tidak ada kejahatan yang dapat dijatuhi hukum sampai perbuatan yang dianggap jahat itu dimasukkan di dalam UU," (*nullum delictum noela poena sine previa lege poenale*). Dengan demikian, jelas bahwa sesuatu asas hukum dapat saja diberlakukan untuk beberapa bidang hukum. Hal yang penting adalah bagaimana UU menentukan tentang itu.

### **Optimalisasi**

Untuk mengoptimalkan pelaksanaan *checks and balances* serta fungsi utama lembaga negara, dengan berpijak pada ketentuan UUD 1945 hasil perubahan yang ada sekarang, maka ada dua hal yang patut dikemukakan. Pertama, dalam level UU

yang dapat dilakukan dalam jangka pendek adalah perlunya penyempurnaan tentang Mahkamah Konstitusi. UU Susduk perlu disempurnakan atas UU tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan UU dalam proses legislasi dengan cara ikut membahas RUU tertentu, agar ia dapat memberi peluang bagi DPD untuk berperan aktif bukan hanya pada awal Pembicaraan Tahap I melainkan pada seluruh Pembicaraan Tahap I. Sedangkan untuk penyempurnaan UU tentang Mahkamah Konstitusi, perlu ditegaskan batas-batas boleh dan tidak boleh dilakukan oleh lembaga negara tersebut dalam membuat putusan agar putusan-putusannya tidak sampai masuk ke dalam ranah legislatif. Tetapi ini pun bukan hal yang mudah sebab pengaturan tentang itu di dalam UU dapat dibatalkan lagi oleh MK jika ada (atau diadakan) orang yang meminta pengujian dengan syarat legal standing yang dapat diatur.

Kedua, dalam level UUD yang mungkin memerlukan waktu lama dan agak sulit perlu didiskusikan secara mendalam kemungkinan dilakukannya penyempurnaan (melalui amandemen kelima) atas UUD 1945 hasil perubahan yang ada sekarang ini. Penyempurnaan ditujukan pada upaya penguatan DPD dan penegasan batas-batas kewenangan MK. Perlu dipertimbangkan untuk memberi fungsi dan kewenangan kepada DPD seperti fungsi dan kewenangan Senat di negara-negara yang menganut sistem bikameral. Hal ini memang menuntut konsekuensi bahwa pembuat UU atau pemegang kekuasaan legislatif di tingkat lembaga perwakilan rakyat bukan hanya DPR tetapi juga DPD. Pemegang kekuasaan legislatif di tingkat lembaga perwakilan rakyat, jika sistem bikameral memang mau dianut bisa diberi nama MPR dan bisa diberi nama Parlemen atau nama lain. Hal yang penting, fungsi dan wewenang untuk itu dibuat menjadi jelas. MPR dapat dijadikan parlemen tetapi dengan menambah fungsi-fungsinya yang ada sekarang. Hanya saja, perbedaan bisa dilakukan terhadap persyaratan dan korum sidang. Jika lembaga itu bersidang untuk mengubah isi UUD atau bersidang untuk melakukan impeachment terhadap Presiden, persyaratan dan korumnya mengikuti yang sudah diatur di dalam UUD 1945 yang berlaku sekarang. Tetapi, kalau persidangan diadakan untuk

membahas dan menetapkan UU maka korumnya lebih disederhanakan sesuai dengan ketentuan UU maupun Tata Tertib yang dibuat untuk itu.

Peluang untuk melakukan perubahan lanjutan atas UUD 1945 hasil perubahan belum tertutup sebab pada saat ini ada tiga sikap atas UUD 1945 hasil perubahan tersebut yaitu: 1) tetap seperti yang sekarang ada karena ia merupakan hasil maksimal dari MPR yang telah bekerja keras; 2) kembali ke UUD yang asli; 3) melakukan perubahan atau amandemen lanjutan. Untuk kembali ke UUD 1945 yang asli, hal itu tampaknya sangat sulit, sedangkan tetap mem- pertahankan yang ada sekarang terasa agak sulit tetapi tak sesulit kembali ke yang asli. Maka upaya melanjutkan perubahan, termasuk menyempurnakan hasil perubahan, dapat terus didiskusikan untuk memperoleh yang terbaik.

## **B. Sipil dan Militer dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**

### **1. Masyarakat Sipil dan Hubungan Sipil-Militer**

Dari sudut teori sosial dan politik yang baku, mengaitkan persoalan hubungan antara sipil dan militer dengan masyarakat sipil sebenarnya kurang relevan. Sebab, pada mulanya konsepsi masyarakat sipil atau masyarakat madani (civil society) itu tidak terkait dengan masalah kedudukan militer dalam politik terutama dalam hubungannya dengan sipil. Namun di luar teks yang baku, membicarakan masyarakat sipil, terlebih lagi di Indonesia, tidak dapat dilepaskan dari pembicaraan tentang hubungan antara sipil dan militer. Alasannya sederhana saja: upaya membangun masyarakat sipil di Indonesia adalah identik dengan upaya membangun demokrasi dan membongkar struktur politik yang dihegemoni oleh negara atau otoriterisme. Selama ini, otoriterisme yang dibangun pada masa Orde Lama dan Orde Baru telah menempatkan militer dalam posisi politik yang dominan sehingga seringkali pemerintahan yang otoriter disamakan dengan pemerintahan yang militeristik. Apalagi, aktor utama politik Orde Baru yang otoriter itu adalah militer yang masuk ke ranah politik melalui konsepsi Dwifungsi ABRI.

Oleh sebab itu, upaya membangun masyarakat madani, yang berarti membongkar struktur politik yang otoriter, tidak dapat dihindarkan dari persoalan posisi militer di dalam politik dan ketatanegaraan Indonesia. Di sinilah letak relevansi topik yang mengaitkan soal upaya membangun masyarakat sipil dengan persoalan hubungan antara sipil dan militer.

Untuk memahami konsepsi masyarakat sipil, yang dalam konteks ini dianggap sama dengan istilah *civil society*, berikut ini akan dijelaskan asal-muasal dan perkembangan istilah tersebut.

## 2. Akar Konsepsi Masyarakat Sipil

Jika dilacak berdasarkan perkembangan socio-legal dan kultural, konsepsi *civil society* (yang kemudian diterjemahkan sebagai masyarakat sipil, masyarakat warga atau masyarakat madani) sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari proses terjadinya sekularisasi kekuasaan di Eropa pada abad pertengahan. Konsep dasar masyarakat sipil dalam wacana ilmu sosial, semula sebenarnya tidak ada kaitannya dengan pemerintahan militer seperti yang banyak diperbincangkan orang. Ia lebih merupakan lawan dari konsep masyarakat negara (*state society*) atau masyarakat politik (*political society*).

Semula, konsep ini dimunculkan di Eropa pada zaman enlightenment sebagai jawaban atas alternatif dari sekularisasi kekuasaan. Dengan sekularisasi kekuasaan yang mempunyai arti bahwa kekuasaan pemerintah tidak lagi terkait dengan wahyu atau penugasan dari Tuhan sesuai dengan *Dictatus Papae* (yang dikeluarkan oleh Paus Gregorius VII pada tahun 1075), muncullah pertanyaan tentang sumber kekuasaan (legitimasi) pemerintah di dalam negara. Sebelum terjadinya sekularisasi, masalah sumber legitimasi tidak dipersoalkan karena dasar kekuasaan diyakini bersumber dari Tuhan seperti halnya Paus dengan gerejanya. Tetapi, ketika raja-raja melakukan ekspansi dan penguasaan atas teritori di luar teritori kekuasaan gereja timbullah pertanyaan tentang sumber kekuasaan raja. Selanjutnya, Paus Gregorius VII mengeluarkan *dictatus papae* (1075) yang mengatakan bahwa raja berkuasa dalam urusan duniawi yang tidak terkait dengan urusan agama sehingga kekuasaannya pun tidak dapat dikatakan ber-

sumber dari Tuhan (teokrasi). Karena itu, muncullah pertanyaan: "dari mana sumber kekuasaan pemerintah kalau bukan dari Tuhan." Jawaban atas pertanyaan itu adalah munculnya teori "*social contract*" yang mengatakan bahwa sumber kekuasaan pemerintah atau raja itu adalah perjanjian masyarakat. Salah seorang tokoh pemikir tentang teori ini, Thomas Hobbes, mengatakan bahwa pemerintah memiliki kekuasaan karena adanya perjanjian masyarakat yang hak mereka. Karena itu, pemerintah atau raja memiliki kekuasaan menyerahkan kekuasaan kepada pemerintah untuk mengurus yang tidak terbatas dan tidak boleh dilawan di dalam system pemerintahan yang absolut. Beberapa pemikir lain tentang teori ini seperti JJ Rousseau, John Locke dan Montesquieu mengatakan bahwa perjanjian masyarakat itu mengamanatkan terbentuknya pemerintahan yang demokratis dan bertanggung jawab. Dan, jika pemerintah melakukan tindakan-tindakan di luar batas kekuasaan yang diberikan secara terbatas oleh masyarakat, sewaktu-waktu mereka bisa dilawan oleh masyarakatnya. Maka, muncullah sistem pemerintahan yang memisahkan kekuasaan ke dalam poros-poros yang berbeda dan mempunyai batas sendiri-sendiri untuk diper- tanggungjawabkan kepada rakyat, seperti yang kemudian dikenal sebagai sistem atau konsep Trias Politika. Gagasan dasar dari konsep ini adalah bahwa untuk menghindari menumpuknya kekuasaan di satu tangan, kekuasaan harus dipisah ke dalam poros- poros yang berbeda yakni poros pembuat UU (legislatif), pelaksana UU (eksekutif), dan poros yang melakukan peradilan (yudikatif). Sejalan dengan ini lahir konsep negara hukum yakni suatu negara yang seluruh kegiatan pemerintah dan warganya harus dapat dibenarkan oleh hukum. Ada pula yang mencirikan negara hukum ini ke dalam tiga hal. Pertama, adanya perlindungan atas HAM. Kedua, adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak. Ketiga, adanya azas legalitas.<sup>145</sup> Pada abad ke-18, perkembangan gagasan ini

---

<sup>145</sup> Ketiga ciri di atas merupakan kesimpulan dari the International Commission of Jurists tahun 1966. Namun, banyak juga ciri-ciri lain yang dikemukakan oleh pakar lain di antaranya AV Dicey, dan FJ Stahl, dan lain-lain yang semuanya bertemu dalam satu substansi bahwa negara hukum berintikan "perlindungan terhadap HAM."

melahirkan paham konstitusional (*konstitutionalisme*) di Amerika Serikat yang bukan saja berisi penegasan tentang supremasi konstitusi di atas UU biasa, tetapi juga berintikan supremasi hukum. Sebab, konstitusi merupakan hukum yang tertinggi dalam hierarki peraturan-peraturan hukum atau peraturan perundang-undangan yang ada di dalam negara.

Pada perkembangannya lebih lanjut, masyarakat sipil sering dipahami sebagai kawasan privat yang dilawankan dengan kawasan publik untuk kemudian merambah pada persoalan tentang posisi negara di dalam kapitalisme. Di dalam tradisi ilmu sosial kritis pembahasan tentang masyarakat sipil dikaitkan dengan peran negara dalam melindungi kepentingan-kepentingan kapital. Kemudian konsep ini dijadikan media untuk menjelaskan dan dipahami sebagai gerakan resistensi rakyat terhadap negara di mana negara dipandang sebagai alat kapitalisme. Dalam perkembangan pemahaman yang demikian ini, nama Antonio Gramsci banyak disebut di dalam berbagai literatur sebagai orang yang sangat paham tentang kapitalisme dan *civil society*. Gramsci telah me musatkan perhatian dan mendasarkan analisisnya pada konsep negara yang dipandangnya memainkan peran hegemonik untuk menjinakkan rakyat guna mempertahankan kelangsungan kapitalisme. Pandangan Gramsci ini merupakan kritik atas analisis ilmuwan sosial lainnya tentang kapitalisme yang menitikberatkan pada hubungan antara kapitalis dan buruh. Menurut Gramsci, kekalahan kaum marginal sebenarnya bukan disebabkan oleh penindasan dan kekerasan fisik tetapi oleh hegemoni negara, yakni penjinakan budaya dan ideologi masyarakat oleh negara. Sejak munculnya pemikiran Gramsci, pemikiran tentang masyarakat sipil senantiasa dipandang sebagai pemikiran kritis terhadap kapitalisme.

Tetapi, di dalam gerakan-gerakan masyarakat melawan hegemoni negara muncul wacana bahwa masyarakat sipil adalah masyarakat yang menolak militerisme atau dominasi militer di dalam negara. Di dalam literatur, hal itu tidak ditemukan perangkat konsepnya. Wacana ini mengasumsikan bahwa lemahnya masyarakat sipil disebabkan oleh kenyataan dominasi militer di dalam pemerintahan yang represif dan tidak demokratis.

Itulah sebabnya, meskipun tidak ada dasar ilmiahnya, di dalam wacana publik sering berkembang pemikiran bahwa masyarakat madani adalah lawan militerisme, sehingga upaya membangun masyarakat madani harus menghilangkan pemerintahan militer atau menata kembali hubungan antara sipil dan militer secara proporsional.

### **3. Dwifungsi: Pembelokan Upaya Kudeta?**

Dari penjelasan di atas, tampak jelas bahwa mempersoalkan hubungan sipil-militer menjadi konsekuensi dari upaya membangun masyarakat sipil. Artinya, kehendak untuk membangun masyarakat madani yang berbeda dengan masyarakat negara yang militeristik seperti era Orde Baru, setidaknya harus dirumuskan kembali hubungan antara sipil dan militer dalam struktur politik dan tata hukum Indonesia. Pada masa lalu, hubungan sipil-militer senantiasa dikaitkan dengan konsepsi Dwifungsi ABRI yang sejak tahun 2000 oleh Markas Besar (Mabes) TNI konsepsi Dwifungsi dinyatakan dihapus. Walau demikian, untuk merancang hubungan sipil-militer sesuai dengan masyarakat sipil yang diinginkan, perlu dijelaskan terlebih dulu tentang latar belakang dan eksis dari Dwifungsi. Sebab, yang kita inginkan bukan sekadar hilangnya Dwifungsi sebagai istilah, melainkan juga hilangnya konsepsi tersebut di dalam praktik kehidupan politik dan ketatanegaraan Indonesia.

Konsepsi Dwifungsi semula digagas oleh AH Nasution pada sebuah rapat polisi di Porong dalam apa yang semula disebut sebagai "konsepsi jalan tengah," yakni jalan tengah antara pemerintahan liberal di Barat yang sepenuhnya dijadikan alat mati atau dikuasai oleh politisi sipil dan pemerintahan militer seperti di Amerika Latin. Mengingat peran sejarah dan tanggung jawab TNI dalam perjuangan dan pemeliharaan kemerdekaan Indonesia, menurut Nasution, TNI tidak dapat hanya sekadar alat mati dari politisi sipil yang hanya pasif dalam urusan-urusan nonmiliter seperti kehidupan politik, sosial, ekonomi, dan budaya. Namun, TNI juga harus dijaga untuk tidak sampai menguasai pemerintahan dengan membentuk pemerintahan junta militer. Dalam rangka kehidupan politik dan hubungan sipil-militer di Indonesia harus

ditempuh jalan tengah dari dua ekstrem, yakni model Barat dan model Amerika Latin. Inilah yang kemudian disebut konsep Dwifungsi, yakni menolak dua ekstrem antarpemerintahan yang sepenuhnya sipil dan pemerintahan yang didominasi oleh militer. Untuk melaksanakan konsepsi jalan tengah ini, digagas agar TNI dapat mengambil bagian dalam kegiatan-kegiatan politik dan kehidupan sosial di luar tugas-tugas perang atau kemiliteran. Dalam praktiknya, hal tersebut membuka peluang bagi TNI untuk duduk di lembaga-lembaga politik, seperti MPR, DPR, dan jabatan-jabatan sipil lain seperti menteri, gubernur, bupati, dan berbagai jabatan penting di birokrasi pemerintahan. Hal ini merupakan konsekuensi dari konsepsi itu yang menggariskan agar selain menjalankan fungsi tempur yang konvensional militer juga mengemban fungsi pembinaan wilayah/masyarakat, baik dalam rangka pertahanan dan keamanan maupun dalam rangka pembangunan nasional.

Namun, terkait dengan hal itu ada sumber yang menyebutkan bahwa "konsepsi Jalan Tengah" atau Dwifungsi dilontarkan oleh Nasution sebagai upaya menyembunyikan rasa malu karena upayanya untuk melakukan kudeta terbongkar dan gagal. Kisah ini terungkap dalam tulisan Dhia Prekasha Yoedha yang dimuat dalam buku *Indonesia di Tengah Transisi*.<sup>146</sup> Di dalam buku itu, diungkapkan bahwa Letkol Sjoeb (bersama Kolonel Dahlan Djambek, Letkol Ahmad Husein, dan Mayor Nusyirwan) pernah menerima surat (tertanggal 19 September 1960) yang diketik sendiri oleh mantan Perdana Menteri Muhammad Natsir tentang pengalaman masa lalunya berhubungan dengan militer, terutama dengan Nasution. Surat Natsir itu menceritakan bahwa Natsir dan Prawoto Mangkusasmito (Ketua Masyumi) pernah didatangi oleh Gatot Subroto yang, meskipun semula mengaku datang secara pribadi tetapi belakangan diketahui datang sebagai utusan Nasution. Gatot menyampaikan bahwa pimpinan Angkatan Darat telah menyimpulkan bahwa para politisi telah gagal dalam memelihara negara. Dan, untuk itu

---

<sup>146</sup> George Junus Aditjondro dan Kusnanto Anggoro (eds.), *Indonesia di Tengah Transisi* (Jakarta: Propatria, 2000), hal.188-196.

Natsir dan Prawoto diminta jangan kaget jika militer mengambil alih kekuasaan, karena kaum militer sekarang sedang bersiap-siap untuk melakukannya. Dia menyampaikan hal itu kepada Natsir dan Prawoto, karena pihak militer percaya kepada keduanya. Kedua tokoh Masyumi ini menjawab dengan menyatakan terima kasih atas kepercayaannya dan berjanji tidak akan menyalahgunakan kepercayaan itu. Dan, kalau pihak militer memang sudah menganggap politisi gagal memelihara negara dan berencana untuk mengambil alih kekuasaan maka "dipersilakan." Masyumi sendiri bukan golongan orang-orang bersenjata sehingga mereka tidak bisa berbuat apa-apa. Selanjutnya, Gatot Subroto mengatakan bahwa meskipun pihak militer akan mengambil alih kekuasaan dan menjalankan pemerintahan junta militer namun militer juga akan memberi kesempatan kepada politisi sipil yang akan dipilih untuk turut serta dalam pemerintahan. Politisi sipil yang dibayangkan oleh militer, seperti dikemukakan Gatot Subroto, adalah Natsir dan Prawoto. Namun, Natsir menjawab, jika militer berkesimpulan bahwa politisi sipil ada bermacam-macam maka Natsir dan Prawoto merupakan politisi yang lebih suka melihat 'mata bayonet' datang dari depan daripada merasakan ujung bayonet dari punggung yang menentukan ke arah mana harus pergi berjalan untuk keselamatan kedudukannya. Maksudnya, kedua politisi ini memilih untuk tidak ikut bergabung dalam pemerintahan militer karena dirinya mengetahui akan ditekan terus dengan kekuatan senjata.

Dari kisah pertemuan Natsir dengan Gatot Subroto tersebut dapat disimpulkan bahwa konsepsi Dwifungsi sebenarnya merupakan pembelokan dari upaya perebutan kekuasaan dan upaya pembentukan junta militer yang ternyata setelah dijajagi tidak mendapat dukungan dari tokoh-tokoh kunci politisi sipil. Bisa saja Nasution mengutus orang-orang lain untuk menemui politisi sipil yang lainnya lagi tetapi tidak cukup mendapat respons sehingga upaya pengambilalihan kekuasaan itu digagalkan dan dimodifikasi menjadi konsepsi Dwifungsi. Tetapi, hal ini pun belum tentu benar, sebab bisa saja Nasution memang bermaksud menjajagi respons politisi sipil atas gagasan itu. Untuk ini, perlu penelitian lebih jauh, yang menurut penulis masih bisa dilakukan

sekarang ketika para pelaku sejarah di seputar peristiwa itu banyak yang masih hidup.

Tetapi, apapun alasannya, pembelokan dari upaya kudeta atau memang karena panggilan militer untuk menyelamatkan bangsa dan negara, maka nyatanya sejarah telah mencatat bahwa Dwifungsi TNI telah dilaksanakan di dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan di Indonesia. Penerapan konsep Dwifungsi ini telah menimbulkan akibat buruk bagi pembangunan kesadaran politik masyarakat dan secara riil pemerintahan di Indonesia memang berada di bawah kekuasaan militer terutama pada era Orde Baru selama 32 tahun. Masyarakat sipil, meskipun ketika itu tak dikatakan secara eksplisit (tapi) didambakan, ternyata tidak dapat dibangun sama sekali. Kehidupan politik menjadi otoriter melalui pembangunan jaringan korporatisme yang sangat intervensionis. Jabatan-jabatan penting di eksekutif maupun legislatif banyak yang diduduki oleh TNI melalui proses yang sama sekali tidak demokratis. TNI-Polri yang ketika itu jumlahnya hanya sekitar 400.000 orang langsung mendapat 75 kursi di DPR, padahal untuk anggota DPR dari kalangan sipil kalau mencalonkan diri melalui parpol setiap satu kursi hanya dapat diraih dengan dukungan suara pemilih sampai 325.000 orang. Jabatan menteri, sekretaris jenderal, inspektur jenderal pada berbagai departemen sampai pada jabatan gubernur dan bupati/walikota dirambah oleh militer dengan cara yang sangat tidak demokratis.

Alasan-alasan yang dianggap rasional bagi penerapan konsep Dwifungsi itu oleh kalangan militer, sembari dilakukan penggalangan dukungan konseptual untuk mendapat pembenaran dari para ilmuwan. Alasan itu mencakup teori peran sejarah, teori kegagalan sipil, teori kemanfaatan, teori konvensi ketatanegaraan, teori muatan konstitusi yang meskipun tidak semuanya salah tetap saja dapat dibantah dengan argumen yang secara ilmiah sangat kuat.

#### **4. Peran Sejarah**

Alasan masuknya militer di Indonesia ke dalam tugas-tugas nonmiliter adalah takdir sejarah, karena sejak zaman revolusi

untuk meraih dan mempertahankan kemerdekaan TNI telah ikut berperan aktif bersama dengan politisi sipil. Para pendukung konsepsi Dwifungsi ABRI menyebutnya sebagai hak sejarah. Harold Crouch, seperti dikutip Hasnan Habib, mencatat argumen ini dengan mengutip kalangan pendukung Dwifungsi bahwa TNI bersama proklamasi kemerdekaan. Namun, alasan ini sebenarnya tetapi telah memelopori serta memberi dorongan bagi terjadinya rakyat tidak saja menyelamatkan revolusi dan perang kemerdekaan mempersamakan begitu saja antara peran sejarah dan hak sejarah. Padahal, kalau hanya itu alasannya, praktisi sipil juga mempunyai peran sejarah penting bagi proklamasi kemerdekaan.

## **5. Kegagalan Sipil**

Argumen ini mengatakan bahwa peran serta TNI dalam dunia politik karena berdasarkan pengalaman sejarah, pemerintahan sipil telah gagal menyelenggarakan pemerintahan yang stabil. Ini bisa dilihat dari perjalanan demokrasi liberal yang didukung oleh banyak parpol yang cenderung menghalangi kinerja pemerintahan untuk menjadi baik sehingga memunculkan berbagai pemberontakan. TNI tidak ingin diposisikan sebagai 'pemadam kebakaran' sehingga harus mengambil peran secara proaktif dalam pengambilan ke-putusan politik agar negara tidak terjerumus ke dalam kehancuran karena ancaman-ancaman yang tidak diantisipasi dengan baik.

Sebenarnya untuk melakukan peran dan niat baik bagi penyelamatan negara, solusinya tidak harus memberi posisi politik eksklusif kepada TNI. Sebab, tanpa masuk dalam proses pengambilan keputusan politik secara langsung TNI tetap bisa melakukan tugas-tugas penyelamatan itu. Karena itu, yang penting adalah bagaimana mendorong para politisi sipil bisa merumuskan tugas-tugas dengan baik tanpa dihantui oleh pengalaman masa lalu yang mungkin hanya disebabkan kurangnya pengalaman politisi sipil dan hanya merupakan pengalaman yang insidental saja.

## **6. Kemanfaatan yang Nyata**

Selain hal di atas, alasan lain yang dikemukakan adalah bahwa dalam kenyataannya pelaksanaan Dwifungsi telah

memberikan manfaat nyata terutama bagi upaya pemulihan keamanan pasca-G 30/PKI. Dunia internasional, dikatakan, telah mengakui kenyataan itu dan memuji bahwa depolitisasi parpol-parpol telah berhasil membangun stabilitas nasional sehingga pemerintah dapat menyusun dan melaksanakan program ekonomi yang mensejahterakan rakyat.

Pada saat ini, alasan tersebut dibantah oleh kenyataan, bahwa ternyata peran aktif militer yang merambah ke dalam hampir semua jabatan sipil, telah, paling tidak, menghindarkan Indonesia ke dalam krisis yang hingga kini belum juga berakhir. Selain itu, tugas pemulihan keamanan tidak harus dilakukan melalui Dwifungsi. Tugas pemulihan keamanan melekat pada kedudukan Dwifungsi ABRI sebagai aparat pertahanan dan keamanan (hankam).

Dikemukakan juga bahwa masuknya TNI ke dalam urusan sosial politik karena telah diterima pula di dalam konvensi ketatanegaraan bahkan diterima di dalam hukum positif melalui berbagai UU baik UU bidang Politik (seperti UU Pemilu dan UU Susduk MPR/DPR/DPRD) maupun UU lain yang terkait dengan hankam.

Namun, jika itu alasannya, dapat dikatakan bahwa sebuah konvensi, seperti halnya hukum positif, dapat dicabut dan diakhiri jika ternyata menimbulkan akibat negatif seperti terjadi selama ini.

## **7. Muatan Konstitusi**

Alasan penerapan Dwifungsi pernah juga secara langsung dikaitkan dengan materi UUD 1945 yang memungkinkan adanya utusan golongan di MPR seperti yang dimuat di dalam pasal 2 dan ketentuan pasal 27 UUD 1945, yang menyatakan bahwa setiap warga negara berkedudukan sama di depan hukum dan pemerintahan. Dengan alasan yang pertama (pasal 2) dikatakan bahwa militer harus dianggap sebagai golongan yang juga harus diberi posisi di MPR, sedangkan alasan kedua (pasal 27) mengatakan bahwa TNI pun harus diberi hak yang sama untuk menduduki jabatan-jabatan politik karena mereka adalah juga warga negara.

Argumen ini bisa ditolak karena sebenarnya dari catatan sejarah utusan golongan tidak dikaitkan dengan golongan militer, tetapi dikaitkan dengan golongan-golongan ekonomi yang belum terwakili secara melembaga di MPR. Sedangkan mengenai alasan kesamaan kedudukan di depan hukum dan pemerintahan juga tidak boleh diartikan bahwa militer secara institusi bisa mempunyai tempat tersendiri dalam politik, sebab pasal 27 mengatakan "warga negara" dan bukan lembaga. Boleh saja orang-orang TNI secara per- seorangan masuk ke dalam aktivitas dan wadah politik, tetapi pada saat yang sama tidak boleh tetap menduduki jabatan militernya. Di dalam studi-studi tentang HAM, seperti yang dikemukakan oleh Buys, bahwa ketika seseorang masuk dan mengikatkan diri ke dalam sebuah institusi, dia terikat pada aturan yang berlaku sehingga tak semua hak asasinya dapat dinikmati sesukanya. Dalam kaitan ini jika seseorang sudah menjadi anggota militer, hak asasinya untuk menjadi pejabat sipil mestinya tak dapat dipaksakan kecuali dengan melepaskan jabatan militernya. Namun, yang terjadi selama ini adalah pengistimewaan orang-orang TNI daripada orang-orang sipil. Golongan TNI memperoleh jatah 75 kursi di DPR (terakhir 38 kursi), padahal jumlah mereka hanya kira-kira 500.000 orang. Sedangkan dari sipil untuk mendapat satu kursi harus mendapat dukungan sekitar 350.000 pemilih dari satu daerah pemilihan. Hal ini jelas bertentangan dengan pasal 27 UUD 1945 karena ternyata yang terjadi adalah ketidaksamaan peluang dan pengistimewaan bagi orang-orang TNI. Lagi pula, menjadi tampak rancu jika TNI yang merupakan bagian dari aparat pemerintah (sebagai poros eksekutif di dalam politik) lalu menjadi bagian dari poros politik legislatif di DPR yang sejajar dengan pemerintah.

## **8. Posisi Militer di Era Reformasi**

Seperti telah dikemukakan di atas, bahwa salah satu agenda pokok dari reformasi, paling tidak sebagaimana dikemukakan oleh para penggeraknya di kampus-kampus, adalah penghapusan Dwifungsi ABRI. Maka, agenda ini harus dielaborasi menjadi konsep-konsep yang kuat. Hal ini penting, karena dalam kenyataannya eksekusi penerapan Dwifungsi telah merusak proses

demokrasi yang sedang dibangun. Masyarakat menjadi tidak otonom karena selalu diintervensi oleh negara melalui pendekatan yang militeristik.<sup>147</sup> Masyarakat menjadi takut kepada negara bukan merasa memiliki dan harus berpartisipasi dalam pembangunan negara. Keterlibatan masyarakat dalam pembangunan negara hanyalah karena mobilisasi, bukan partisipasi. Dan, keterlibatannya dalam proses politik hanyalah formalitas dalam demokrasi formal karena harus mengikuti proses dan persyaratan yang tidak adil yang dibuat oleh negara. Dalam situasi seperti itu, kekuatan masyarakat sipil (masyarakat madani) tidak dapat tumbuh wajar, karena yang diutamakan dan dipaksakan tumbuh adalah masyarakat negara. Kedaulatan rakyat berpindah titik beratnya menjadi kedaulatan negara. Di dalam pembangunan masyarakat negara itulah militer melalui konsepsi Dwifungsinya menjadi pemeran utamanya dengan cara-cara yang sangat represif.

Itulah sebabnya setelah rezim Orde Baru runtuh, militer dianggap sebagai salah satu penyebabnya yang dominan sehingga agenda reformasi tak dapat dibendung untuk mempersoalkan peran militer dalam politik melalui konsepsi Dwifungsinya. TNI sendiri menyadari bahwa tuntutan reformasi harus direspons secara positif karena mereka tidak dapat mengelak dari kenyataan tentang akibat- akibat buruk dari penerapan Dwifungsi itu. Berdasarkan kesadaran itulah, pada April tahun 2000 konsepsi Dwifungsi dihapus secara resmi dari khazanah institusi TNI setelah sebelumnya TNI bersedia mengurangi porsinya di DPR dengan janji bahwa pada akhirnya akan ditiadakan juga melalui tahap-tahap yang disepakati. Ini harus disambut positif sebagai langkah awal yang dapat memberi sumbangan bagi pembangunan masyarakat madani di Indonesia. Selanjutnya, pihak TNI sendiri merumuskan pedoman peran sertanya dalam kehidupan bernegara di Indonesia melalui kebijakan dasar dan langkah-langkah tertentu.

Ada empat kebijakan dasar yang digariskan oleh TNI yaitu :

---

<sup>147</sup> Sebastian Pompe, penulis buku *the Indonesian Supreme Court, a Study of Institutional Collapse*, mengatakan bahwa MA menjadi institusi korup sejak tahun 1974 ketika Presiden Soeharto mulai ikut campur mengatur MA dengan cara militer setelah peristiwa Malari.

- (e) Redefinisi jatidiri TNI yang menegaskan bahwa TNI adalah tentara rakyat, pejuang, dan tentara nasional.
- (f) Reposisi TNI di dalam supra dan infrastruktur politik dengan menghilangkan konsepsi Dwifungsi TNI.
- (g) Reaktualisasi peran TNI dengan 4 paradigma. Pertama, posisi TNI tidak harus di depan. Kedua, TNI tidak menduduki tetapi akan mempengaruhi dalam arti tidak dengan intervensi. Ketiga, TNI akan mempengaruhi secara tidak langsung agar komponen-komponen lainnya dari bangsa ini menjadi independen. Keempat, TNI akan melakukan political and role sharing dengan komponen-komponen masyarakat yang lainnya.
- (h) Pembenaan hukum dan penegakan HAM.

Ada sejumlah langkah konkret yang telah dilakukan oleh TNI maupun pemerintah untuk melaksanakan paradigma baru tersebut, seperti validasi organisasi yang meliputi perubahan nama ABRI menjadi TNI, pemisahan Polri dari TNI, penghapusan Dewan Sospol di Pusat maupun di Daerah, validasi jabatan Kasospol menjadi Kaster (Kaster ini pun sedang dikaji untuk dilikuidasi), likuidasi staf kekaryaan dan Staf Kamtibmas serta Badan Pembinaan Kekaryaan, penghapusan sospol Kodam/Korem/Kodim serta Pembina Kekaryaan Kodam, Penghapusan Kekaryaan ABRI melalui penarikan prajurit yang bekerja di instansi sipil dengan pilihan pensiun dari militer jika masih ingin bekerja di instansi sipil, pengurangan (untuk pada akhirnya penghapusan) kursi TNI/Polri di DPR/MPR, serta likuidasi Bakorstranas. Selain itu, pemerintah juga telah mengesahkan UU Pertahanan dan UU Polri serta berbagai RUU yang akan dijadikan landasan untuk meletakkan TNI dalam posisinya yang tepat untuk menuju profesionalisme dan tidak ikut campur dalam urusan politik. Pada 2000, ketika menjadi Menteri Pertahanan, penulis juga telah mengganti beberapa pejabat eselon I dan II di Departemen Pertahanan dari yang semula dianggap domain istimewa militer untuk diberikan kepada orang-orang sipil serta menjadikan Lemhannas sebagai institusi pendidikan kader bangsa yang dipimpin oleh orang sipil.

## 9. Kedudukan Panglima TNI

Sebenarnya ada hal yang sangat penting diagendakan ketika penulis menjadi Menteri Pertahanan (Menhan) tahun 2000/2001 yakni penempatan Mabes TNI di bawah Departemen Pertahanan dengan Panglima yang juga berada di bawah Menhan. Hampir di semua negara demokrasi di dunia tidak ada yang panglima militernya berkedudukan sejajar dengan menteri dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Sampai tahun 2001, hanya Indonesia dan Myanmar yang menempatkan panglima dalam jabatan yang sejajar dengan menteri. Di berbagai negara, biasanya Panglima Militer menjabat Kepala Staf Gabungan (Kasgab) yang berada di bawah Menteri Pertahanan. Gagasan ini sebenarnya sudah dapat diterima oleh pihak Mabes TNI sejauh itu memang tuntutan reformasi. Pembicaraan penulis dengan para petinggi militer di Mabes TNI, termasuk dengan mantan tokoh militer Sayidiman Suryohadiprodo dan para ahli pertahanan seperti Salim Said, Kusnanto Anggoro, Cornelis Lay, dan Ikrar Nusabakti menyepakati untuk mencari jalan atas gagasan yang dianggap lebih sejalan dengan reformasi tersebut.

Namun, gagasan tersebut kandas karena sejak tahun 2000, MPR telah mengeluarkan dua ketetapan (Tap) yakni Tap Nomor VI/MPR/2000 dan Tap Nomor VII/MPR/2000 yang memisahkan hubungan struktural antara TNI (bidang pertahanan) dan Polri (bidang keamanan) dan menempatkan Panglima TNI dan Kapolri sebagai pejabat setingkat menteri yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Bahkan, berbeda dengan cara pengangkatan menteri yang sepenuhnya menjadi hak prerogatif Presiden, pengangkatan Panglima TNI dan Kapolri disertai juga dengan hak konfirmatif dari DPR karena sebelum Presiden mengangkat kedua pejabat tersebut haruslah meminta pertimbangan DPR lebih dulu.

Oleh karena masalah kedudukan Panglima tersebut sudah diatur oleh Tap MPR maka ketika Dephan menyiapkan RUU tentang Pertahanan Negara, tidak ada peluang secara yuridis untuk memosisikan Panglima TNI di bawah Menhan sebagaimana yang berlaku di negara-negara demokrasi lainnya. Ketetapan MPR yang ketika itu masih menjadi peraturan perundang-undangan pada

level kedua (di bawah UUD) tentu tak boleh disimpangi dengan UU Pertahanan yang ketika itu rancangannya sedang disiapkan.

### **10. Demoralisasi yang Membuat Gamang TNI**

Dalam batas tertentu, pemisahan antara TNI dan Polri ternyata telah menimbulkan persoalan yang agak pelik. Garis batas antara tugas pertahanan dan keamanan yang berada di area abu-abu kerap kali menimbulkan persoalan teknis operasional di lapangan seperti tumpang tindih atau sebaliknya kekosongan penanganan kasus. Lebih dari itu muncul persoalan psikologis yang kerap kali memancing konflik sampai sekarang. Berkenaan dengan perubahan hubungan struktural tersebut. Dulu, Polri adalah bagian dari ABRI dan menjadi institusi di bawah TNI, namun sekarang keduanya sejajar. Sedangkan Panglima yang dulunya merangkap Menteri Pertahanan dan Keamanan sekaligus Panglima (Menhankam/ Pangab) sekarang hanya Panglima. Sampai sekarang, masalah ini menimbulkan persoalan psikologis dan konflik di berbagai tempat.

Selain persoalan psikologis yang mungkin merupakan konsekuensi yang tidak bisa dihindari, persoalan lain yang muncul adalah terjadinya demoralisasi terhadap TNI. Demoralisasi ini terjadi karena TNI dulunya menjadi tulang punggung Orde Baru yang ternyata sangat korup dan membawa Indonesia ke dalam krisis multidimensi yang sulit disembuhkan.

TNI secara institusional dianggap bertanggung jawab atas keadaan buruk sekarang ini, sehingga sorotan atas institusi ini terus menerus dilakukan. Salah satu amanat reformasi, paling tidak sebagaimana dikemukakan oleh para penggerakannya di kampus-kampus, yang terkait dengan TNI adalah penghapusan dwifungsi. Alasan yang mendasari penghapusan itu karena dalam kenyataannya eksekusi penerapan dwifungsi telah merusak proses demokrasi sedang dibangun. Masyarakat menjadi tidak otonom, karena selalu di-intervensi oleh negara melalui pendekatan yang militeristik. Masyarakat menjadi takut kepada negara, bukan merasa memiliki dan harus berpartisipasi dalam pembangunan negara. hibe

TNI dicatat juga oleh masyarakat sebagai institusi yang telah melakukan tindakan-tindakan represif dan pelanggaran HAM secara besar-besaran seperti di Aceh, Irian Jaya, Tanjung Priok dan sebagainya.

Akibat rapor jelek di masa Orde Baru, sekarang TNI selalu mendapat sorotan sehingga menjadi serba salah dan agak lamban, bahkan terlihat gamang untuk bertindak. Di era reformasi, TNI menjadi serba salah untuk melakukan tindakan atas gerakan-gerakan yang mengganggu pertahanan negara seperti gerakan separatis. Kalau mereka bertindak tegas khawatir dicap sebagai melakukan tindakan melanggar HAM, tetapi kalau berdiam diri dianggap bersalah juga. Demoralisasi seperti ini yang sekarang dialami oleh TNI.

## **11. TNI Diperlakukan Tidak Fair**

Demoralisasi itu bahkan ada yang tampak lebih jahat lagi. Jika anggota TNI terpaksa melakukan tindakan keras terhadap kaum pengacau, dan ternyata ada korban, maka TNI dicap telah melakukan tindakan melanggar HAM dan si korban dibela habis-habisan. Sebaliknya, jika dalam kontak senjata yang menjadi korban adalah anggota TNI maka itu dianggap sebagai hal yang wajar dan tidak ada yang membela. Bagi penulis, sikap ini sungguh tidak adil dan memuakkan jika dilakukan oleh aktivis kemanusiaan.

Penulis berpendapat bahwa sikap seperti itu adalah sikap yang berbahaya bagi negara sebab bagaimanapun tidak mungkin negara ini tanpa militer. Militer itu ibarat penjaga yang diperlukan oleh setiap rumah. Penulis pernah mengatakan bahwa orang yang terus-menerus menghujat TNI, ibarat pencuri yang ingin membunuh penjaga sebuah rumah agar bisa mencuri di rumah itu. Mereka tidak mau melihat kenyataan bahwa secara institusional TNI telah merumuskan posisi dirinya di dalam kehidupan bernegara sesuai dengan tuntutan reformasi. Sebagai bukti tekatnya ini, TNI sudah mengurangi orang-orangnya di jabatan-jabatan sipil. TNI juga sudah menggariskan aturan agar para personelnnya yang akan masuk instansi sipil harus minta berhenti

sebagai anggota TNI. Ini adalah perkembangan yang harus dilihat sebagai hal yang positif.

## **12. Perlu Dijaga agar Tidak Kembali**

Perkembangan secara nasional maupun di dalam tubuh internal TNI sendiri menampakkan perubahan positif yang mendorong ke arah percepatan pembangunan masyarakat sipil dari aspek hubungan sipil-militer di Indonesia. Perkembangan ini harus dijaga bersama oleh semua komponen bangsa, terutama oleh para politisi sipil, agar tidak terjadi pembalikan dengan alasan politisi sipil gagal menggunakan peran politiknya untuk menyelenggarakan pemerintahan negara dengan baik.

Hal ini penting, untuk ditekankan karena saat ini masih ada politisi sipil yang berusaha membawa TNI masuk atau terlibat kembali ke dalam politik terutama oleh mereka yang merasa lemah dalam melakukan pergulatan di antara para sesama politisi sipil. Pihak yang akan kalah biasanya mengundang militer untuk membantunya dengan sinyal akan memberikan konsesi tertentu dalam jabatan-jabatan politik. Ini bisa diartikan sebagai upaya mengajak militer ke arena politik yang sebenarnya sudah akan ditinggalkan oleh militer sendiri. Jika para politisi sipil sendiri tidak mampu bermain politik secara fair dan dewasa serta hanya mengartikan politik sebagai cara untuk memperoleh dan mempertahankan kekuasaan dengan cara apa pun, maka bisa saja militer menyimpulkan bahwa politisi sipil "gagal lagi" dalam memimpin negara dan mereka merasa perlu masuk ke dunia politik atas nama tanggung jawabnya terhadap keselamatan negara dan bangsa Indonesia.

Perlu juga ditekankan bahwa jika kita sepakat untuk mendorong militer menjadi profesional maka negara juga harus menyediakan fasilitas yang memadai bagi institusi militer agar tidak mencari fasilitas sendiri melalui jalur politik dan ekonomi yang tidak wajar.

Keinginan untuk membangun masyarakat sipil memang harus diikuti dengan redefinisi, reposisi, dan reaktualisasi peran militer di Indonesia, terutama dalam hubungannya dengan sipil yang harus disertai dorongan kuat bagi militer untuk bekerja di

atas prinsip- prinsip profesionalisme disertai dengan penyediaan fasilitas dan penempatan militer posisi yang bermartabat sebagai alat negara. Politisi sipil sendiri mempunyai tanggung jawab besar dan dituntut untuk berperan aktif dalam proses ini.

### 1. Dr. Iin Ratna Sumirat, M.Hum

**Dr. Hj. Iin Ratna Sumirat, M.Hum**, lahir di Serang pada 6 September 1969, adalah akademisi dan praktisi hukum yang berdedikasi di bidang Hukum Keluarga Islam dan Hukum Tata Negara. Menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum di Universitas Islam Nusantara (UNINUS) Bandung, kemudian melanjutkan S2 dan S3 Ilmu Hukum di Program Pascasarjana Universitas Islam Bandung (UNISBA).

Memiliki rekam jejak panjang di dunia akademik, beliau pernah menjabat sebagai Sekretaris Prodi, Ketua Prodi Hukum Keluarga Islam, Wakil Dekan II di Fakultas Syariah UIN SMH Banten, hingga Sekretaris Senat UIN SMH Banten. Selain itu, aktif pula sebagai Ketua Lembaga Bantuan Hukum, Ketua Pusat Studi Gender Anak dan Difabel di LP2M UIN SMH Banten, serta menjadi dosen di Fakultas Syariah dan Pascasarjana UIN SMH Banten.

Pengabdianannya meluas hingga di luar kampus, seperti menjadi Tim Seleksi Bawaslu Provinsi Banten, Dewan Hakim di Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Provinsi Banten, serta aktif dalam organisasi sebagai Ketua Harian Bidang PPRK MUI Provinsi Banten, Wakil Ketua Asosiasi Dosen Hukum Tata Negara Provinsi Banten, dan Wakil Ketua Pengurus Asosiasi Bantuan Hukum Provinsi Banten.

Sebagai penulis, beliau telah menghasilkan sejumlah karya, di antaranya: *Hukum Agraria di Indonesia*, *Peran Keluarga Produktif dan Pola Sehat di Masa Covid-19*, *Peran Ekonomi Syariah di Era Pandemi Covid-19*, serta *Aspek-Aspek Hukum Perdata Internasional*. Selain itu, juga aktif menulis artikel ilmiah seperti *The Problem of Regulation on Using Absolute Legitimacy in Issuing Population Document (2024)*, *State Legal Policy on the Responsibility of Government and Business Contractors Environmental Management (2024)*, hingga *Implikasi Hukum*

*Penolakan Peraturan Pemerintah Pengganti UU dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (2025).*

Atas pengabdianya, beliau dianugerahi penghargaan Satyalancana Karya Satya 10 Tahun dan Satyalancana Karya Satya 20 Tahun.

Moto hidup yang selalu menjadi pegangan beliau adalah:

*"Setiap hari adalah kesempatan baru untuk terus semangat melakukan kebaikan dan kemanfaatan untuk diri, keluarga, dan sesama."*

## **2. Arif Rahman S.H, M.H**

**Arif Rahman, S.H, M.H.**, lahir di Serang pada 12 September 1987, adalah seorang akademisi yang fokus di bidang Ilmu Hukum, khususnya Hukum Perdata dan Hukum Keluarga Islam. Menyelesaikan studi S1 di Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta, Fakultas Syariah dan Hukum dengan konsentrasi Peradilan Agama pada tahun 2011. Kemudian melanjutkan pendidikan S2 Ilmu Hukum di Pascasarjana Universitas Sultan Ageng Tirtayasa (UNTIRTA) dengan peminatan Hukum Perdata, yang diselesaikan pada tahun 2015.

Dalam karier akademiknya, Arif Rahman pernah menjadi pengajar di STKIP Pelita Pratama (2017–2018). Sejak tahun 2018 hingga sekarang, beliau aktif mengajar di Universitas Islam Negeri Sultan Maulana Hasanuddin (UIN SMH) Banten.

Sebagai penulis, ia telah menghasilkan beberapa karya buku antara lain: *Transisi Konstitusi dalam Negara Demokratis: Telaah Kritis atas Pembentukan Omnibus Law UU Hak Cipta Kerja, Muslim Clicktivism, Pergeseran Otoritas dan Diskursus Tradisi Lokal di Kalangan Anak Muda Banten dan Yogyakarta*, serta *Building a Strong Foundation for Academic Writing: A Training and Mentoring Program with Mendeley and Publish or Perish Platform for Final Year Students*.

Selain itu, sejumlah karya ilmiah yang telah dipublikasikan mencakup tema-tema seperti: *Constitutional Transition in a Democratic State: A Critical View of the Omnibus Law Establishing Employment Copyright Law, Constitutional Relations Between The President, The House Of Representatives, And The*

*Regional Representative Boards In Lawmaking After The Amendment Of The 1945 Constitution, hingga kajian Young Muslim Clicktivism and Religious Local Tradition Discourse in Banten and Yogyakarta.*

Aktif juga sebagai narasumber dalam berbagai forum ilmiah, di antaranya *International Conference on Law Conservation and Sustainability Development (ICCONSIST) 2024*, *1st Maulana Hasanuddin International Conference on Islamic Law (MHICLAW) 2022*, serta *International Symposium and Conference on APHUTARI 2022*.

Dengan latar belakang akademik dan karya-karyanya, Arif Rahman, M.H. terus berkontribusi dalam pengembangan ilmu hukum dan pemikiran kritis di Indonesia.