

SEJARAH HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

Sejarah Hukum Tata Negara (HTN) di Indonesia secara naratif dapat digambarkan berdasarkan beberapa fase perkembangan: pra kemerdekaan dan pasca kemerdekaan, juga orde lama dan orde baru, hingga masa transisi reformasi dan masa reformasi. Rangkaian fase keberlakuan HTN tersebut menjelaskan perkembangan hukum yang mengatur organ negara di Indonesia. Upaya penggambaran fase-fase itulah yang coba disajikan dalam buku yang ada di hadapan pembaca.

Namun sebagai buku yang bahannya dikumpulkan dengan metode project-based learning, substansinya akan senantiasa butuh pelengkapan, mengingat begitu luasnya objek kajian Sejarah HTN. Semoga buku ini dapat memenuhi fungsinya, melengkapi khazanah telaah keilmuan khususnya ilmu hukum tata negara. Tabik



penerbit pusaka
pusakamedia@gmail.com
@pusaka_media



SEJARAH HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.

Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.

SEJARAH HUKUM TATA NEGARA INDONESIA



SEJARAH HUKUM
TATA NEGARA
INDONESIA

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta
Lingkup Hak Cipta

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

SEJARAH HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.



PUSAKA MEDIA

Perpustakaan Nasional RI:
Katalog Dalam Terbitan (KDT)

**SEJARAH HUKUM
TATA NEGARAINDONESIA**

Penulis:

Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.

Editor:

Dr. Muhtadi, S.H., M.H.

Desain Cover & Layout

Pusaka Media Design

viii + 204 hal : 15,5 x 23 cm

Cetakan, November 2021

ISBN: 978-623-6024-91-1

Penerbit

PUSAKA MEDIA

Anggota IKAPI

No. 008/LPU/2020

Alamat

Jl. Endro Suratmin, Pandawa Raya. No. 100

Korpri Jaya Sukarame Bandarlampung

082282148711

email : cspusakamedia@yahoo.com

Website : www.pusakamedia.com

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, Ash Sholaatu Was Salaamu 'Ala Rosulillah. Bersyukur kepada Allah *subhanahu wa ta'ala* yang telah memberikan karunia berupa berbagai nikmat tanpa mengenal waktu dan tempat sehingga karya ini dapat diselesaikan.

Karya yang ada di hadapan pembaca ini berasal dari Project Class 2020 Mata Kuliah Sejarah Hukum Tata Negara (HTN) yang diselenggarakan pada Bagian HTN Fakultas Hukum Universitas Lampung. Sebuah proyek kelas yang digarap bersama mahasiswa Bagian HTN angkatan 2017 yang mengambil kuliah Sejarah HTN sebagai salah satu Mata Kuliah Minat Bagian HTN. Untuk itu sangat layak nama-nama berikut disebutkan sebagai penghimpun bahan bersama: Agus Setiawan, Aprilia Fitri Ningsih, Aufa Naufal Rishanda, Dewi Syahbudin, Firman Gulo, Ima Fitriyani, Karmila Sari, Lustiana Usthuhlya, Muhammad Hamdi Karim, Nita Fadllyyah, Vinda Agustina, dan Yusuf Mulya Kharismawan.

Buku ini menggambarkan Sejarah HTN Indonesia secara naratif dimulai dari fase pra kemerdekaan, pasca kemerdekaan, orde lama, orde baru, masa transisi reformasi, dan masa reformasi. Pendekatan sejarah (*historical approach*), khususnya pendekatan sejarah perkembangan konstitusi menjadi pendekatan utama yang digunakan dalam penulisan buku ini. Namun sebagai proyek perdana penulisan buku, kurangnya ketepatan dalam narasi dan kelemahan analisis dalam mengulas sejarah agaknya akan masih ditemukan dalam karya ini.

Meski demikian, buku ini tetap diharapkan dapat bermanfaat bagi pembaca yang tertarik pada pembahasan hukum dan politik, terkhusus dalam bidang Sejarah Perkembangan HTN di Indonesia.

Penulis, 23 Oktober 2021

Zulkarnain Ridlwan

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI.....	vii
BAB I PRA-KEMERDEKAAN	1
1.1. Sejarah Tata Hukum Indonesia Pada Masa Pra Penjajahan dan Masa Penjajahan Belanda	1
1.2. Sejarah Tata Hukum Indonesia Masa Penjajahan Jepang (1942-1945).....	26
Latihan 1.....	38
Daftar Pustaka Bab I	38
BAB II PASCA KEMERDEKAAN	42
2.1. Pasca Pemberlakuan UUD 1945	44
2.2. Ketatanegaraan berdasarkan Konstitusi RIS	52
2.3. Ketatanegaraan Berdasarkan UUD Sementara	61
2.4. Ketatanegaraan berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959.....	65
2.5. Pelajaran Bagi HTN Indonesia Di Masa Depan.....	72
Latihan 2.....	77
Daftar Pustaka Bab II.....	77
BAB III ERA ORDE BARU	79
3.1. Permulaan Periode Orde Baru	79
3.2. Periode Orde Baru 1972-1998.....	86
3.3. Pelajaran Bagi HTN di Masa Depan	122
Latihan 3	124
Daftar Pustaka Bab III.....	124

Bab IV Masa Transisi Reformasi.....	126
4.1 Amandemen Pertama UUD 1945	128
4.2 Amandemen Kedua UUD 1945	128
4.3 Amandemen Ketiga UUD 1945	129
4.4 Amandemen Keempat UUD 1945	130
Latihan 4	152
Daftar Pustaka Bab IV	152
BAB V MASA REFORMASI.....	155
5.1 Awal Masa Reformasi	155
5.2 Perkembangan Reformasi Di Masa Depan	200
Latihan 5	202
Daftar Pustaka Bab V.....	202

BAB I

PRA KEMERDEKAAN

Capaian Pembelajaran:

Mahasiswa mampu mengidentifikasi konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan sejarah Hukum Tata Negara Indonesia. Juga mampu menganalisis masalah hukum yang melingkupi sejarah Hukum Tata Negara Indonesia.

Capaian Pembelajaran Mata Kuliah 1:

Mahasiswa mampu menganalisis serta memecahkan masalah yang berkaitan dengan Sejarah HTN pra-kemerdekaan.

Pendahuluan

Tinjauan atas sejarah hukum tata negara (HTN) tidak dapat dilepaskan dari dimensi politik. Hal ini disebabkan dekatnya objek studi HTN dan studi politik. Maka dalam mengurai sejarah HTN Indonesia akan melibatkan telaah perkembangan politik di Indonesia secara terminologis. Demikian akan tergambar dalam tinjauan HTN Indonesia pra kemerdekaan Republik Indonesia dalam Bab ini.

1.1. Sejarah Tata Hukum Indonesia Pada Masa Pra Penjajahan dan Masa Penjajahan Belanda

Sebelum bangsa Indonesia dijajah oleh Belanda, Bangsa Indonesia sudah memiliki tata hukum sendiri. Sebagaimana yang di sampaikan oleh E. Utrecht: *Memanglah pada saat orang Belanda sampai disini yaitu di Indonesia sudah ada suatu tata hukum*

(rechtsorde) sendiri, yaitu tata hukum asli, yang memang berlainan atau berbeda dari pada tata hukum Belanda.¹ Pada saat itu Indonesia masih bernama Nusantara, kerajaan-kerajaan yang di pimpin oleh seorang raja, ratu, sultan, atau pemimpin masyarakat adat setempat. Tata hukum Indonesia keadaannya pada masa prapenjjahan berkaitan erat dengan situasi dan kondisi bangsa Indonesia pada masa itu. Pemerintahnya bersifat monarki dan aristokrasi yang terdiri dari bangsawan dan feodal.

Sebelum datang ke Nusantara penjajah Belanda pada saat itu mengira bahwa Nusantara masih berupa hutan belantara, yang penuh dengan satwa dan belum terjamah sama sekali, serta dengan penduduk yang masih primitif tanpa mempunyai aturan hukum di dalamnya. Namun yang mereka lihat kenyataannya tidak seperti yang mereka kira. Mereka menyaksikan kenyataan bahwa di daerah yang kemudian mereka sebut sebagai Hindia-Belanda sudah ada hukum yang berlaku, yaitu hukum Islam dan hukum adat (*adat recht*). Hukum Islam bahkan telah menjadi hukum yang ditaati oleh umat Islam di Nusantara pada saat itu dan sudah menjadi hukum negara pada kerajaan-kerajaan Islam.² Hal tersebut terlihat, sebagaimana disampaikan oleh Van Vollenhoven³:

“Pada tahun 1596, saat kapal Belanda yang pertama tiba di Nusantara, maka terdapatlah suatu negeri yang dipandang dari sudut pandang hukum negara, bukan negeri yang kosong dan tandus. Negeri tersebut penuh serta sesak dengan lembaga tata negara dan tata usaha. adalah kekuasaan oleh dan atas desa, suku, republik, perserikatan, dan kerajaan”.

Satjipto Rahardjo menggambarkan negara Indonesia pada saat itu sebagai negara-negara pedalaman berupa kerajaan kelautan seperti Sriwijaya dan Majapahit, yang kemudian berganti dengan kerajaan daratan seperti Pajang, Demak dan Mataram di pulau Jawa.⁴ Masyarakat yang tinggal di dekat pusat kerajaan di pimpin oleh raja

¹ E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cetakan Ke-9 (Jakarta: Penerbit Ichtiar, 1966), Hlm. 153.

² Busthanul Arifin, *Budaya Hukum itu Telah Mati*, (Jakarta: Kongres Umat Islam, 1998), Hlm. 2

³ Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Buku Ichtiar, 1961), Hlm 203-204

⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan perubahan Sosia: Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia* (Bandung: Penerbit Alimni, 1979) Hlm. 83.

yang di istana atau keraton. Raja sebagai pemimpin kerajaan mengembangkan bahasa dan peraturan yang berisikan perintah raja dan tatanan perilaku bagi warganya. Menurut Slamet Muljana, kerajaan Majapahit pada masa pemerintahan Raja Prabu Hayam Wuruk, sudah membuat peraturan hukum dan menjalankan pengadilan, sebagaimana tercantum dalam naskah *Negarakertagama*.⁵

Pada saat itu, terdapat pula masyarakat yang tinggal jauh dari pusat kerajaan yaitu di desa-desa daerah pedalaman dan mereka membentuk kelompok-kelompok sosial. Dalam antropologi, kelompok-kelompok sosial itu di sebut suku bangsa (*ethnic group*), yaitu kesatuan sosial yang dapat dibedakan dari kesatuan sosial lain berdasarkan kesadaran akan identitas perbedaan kebudayaan, khususnya bahasa. Lalu kelompok sosial tersebut tumbuh dan berkembang sesuai dengan kebutuhan dan mereka berorganisasi serta mulai membuat perangkat-perangkat untuk mengatur hubungan antarsesama anggota masyarakat, seperti bahasa dan pranata berupa norma untuk mengatur perilaku lembaga yang mengelolanya.

Bangsa Indonesia hidup dalam dua ikatan sosial pada masa itu yaitu ikatan feodal yang terpusat di kerajaan; dan ikatan desa.⁶ Keduanya saling berkorelasi. Kedua ikatan tersebut, membuat norma atau pranata hukum yang di sebut dengan hukum adat, baik ikatan feodal di kerajaan maupun ikatan pada desa di pedalaman.

Van Vollenhoven, menjelaskan bahwa hukum adat ialah semua hukum asli, yang tidak bersumber kepada peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintahan (Hindia Belanda) dahulu atau alat kekuasaan lainnya, yang menjadi sendinya dan yang diadakan sendiri oleh kekuasaan Pemerintah Hindia.⁷ Di Indonesia terdapat beraneka ragam (*heterogeneous*) suku-suku bangsa yang terdapat di seluruh kepulauan, begitupun Hukum Adatnya. Menurut Van Vollenhoven, wilayah hukum adat (*het*

⁵ Slamet Muljana, *Perundang-undangan Majapahit* (Jakarta: Penerbit Bhratara, 1967), Hlm 9.

⁶ Sajipto, *Hukum*, Hlm. 85; D.H. Burger dan Prajudi Admosudirdjo, *Sejarah Ekonomis Sosiologis Indonesia, Jilid 1*, Cetakan Ke-3 (Jakarta: Pradnya Pramita, 1962), Hlm. 93.

⁷ Yulia, *Buku Ajar Hukum Adat* (Jawa Timur: Unimal Press, 2016) Hlm. 2

rechtskring) pada masa itu berlaku di sekitar 19 lingkungan Hukum Adat.⁸

Dalam sistem hukum adat tidak dikenal adanya perbedaan antara kedua hukum yaitu, hukum privat dan hukum pidana, seperti sistem hukum Barat (Belanda). Setelah masuknya orang-orang Belanda ke Indonesia kehidupan hukum di Indonesia banyak mengalami perubahan, khususnya semenjak tahun 1800-an, masa penjajahan negara Belanda berlangsung di Indonesia.⁹ Perubahan yang sangat menyolok di antaranya dalam bidang ketatanegaraan yang membatasi kekuasaan eksekutif, kebijakan kodifikasi kebijakan yang tidak dijumpai secara sistematis dalam hukum-hukum adat dan seterusnya.

Selain Hukum Adat, pada masa itu berlaku pula hukum Islam bersamaan dengan masuknya agama Islam ke Nusantara, yaitu Menurut kesimpulan Seminar Masuknya Islam di Indonesia di Medan tahun 1963, Islam telah masuk ke Indonesia pada abad I (satu) Hijriyah atau abad ketujuh Masehi. Hukum Islam berlaku bagi setiap pemeluknya karena syariat Islam atau hukum Islam mengikat bagi setiap pemeluknya untuk mematuhi. Meski demikian, tidak seluruh lapangan syariat Islam berlaku di masyarakat. Hanya hukum perkawinan Islam dan Hukum waris Islam yang berlaku. Pada tahun 1760 diterbitkan *Compendium Freijer* yang menghimpun hukum perkawinan dan hukum kewarisan Islam yang diberlakukan di pengadilan-pengadilan untuk menyelesaikan sengketa di kalangan umat Islam. Terbit pula *Kitab Mugharraer* untuk pengadilan negeri Semarang yang memuat hukum-hukum Jawa, yang mencerminkan hukum Islam.¹⁰

Terbit pula *Kitab Pepakem Cirebon* serta peraturan lain yang dibuat oleh B.J.D. Clootwijk. Jadi, ketika VOC (*Verenigde Oost Indische Compagnie*) berkuasa selama dua abad (1602-1800 M),

⁸ Surojo Wignjodipuro, *Pengantar dan Azaz-Azaz Hukum Adat* (Bandung: Penerbit Alumni, 1979) Hlm. 3

⁹ Winarno Yudho dan Agus Brotosusilo, *Sistem Hukum Indonesia*, Hlm 3.1 . Lihat juga Soetandyo Wignjosobroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Suatu Kajian tentang dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia (1840-1999)*, Cet. 1 (Jakarta: Raja-Grafindo Persada, 1994) Hlm. 1

¹⁰ Ahmad Azhar Basyir, *Hukum Islam Di Indonesia dari Masa ke Masa*, UNISIANO. 16 TAHUN XIII TRIWULANV/1992. Hlm. 9-10

kedudukan hukum islam tetap seperti semula, berlaku dan berkembang di kalangan kaum Muslimin Indonesia. Menurut satu sumber kenyataan ini, adalah karena jasa Nuruddin al-Rinary (w. 1077 H/ 1666 M) di Aceh, yang pada tahun 1628 M menulis buku Sirat al-Mustaqim (jalan lurus). Kitab ini adalah kitab pertama yang disebar ke seluruh wilayah Indonesia untuk menjadi pegangan umat Islam dalam menyelesaikan persoalan hukum mereka. Kitab tersebut, oleh Mufti Baujarmasin, Syeikh Arsyad al Banjary (1122-1189 H/1716-1812 M) yang pernah menuntut ilmu di Timur Tengah, dikomentari dalam kitab yang diberi judul Sabil al- Muhtadin (jalan orang-orang yang mendapat petunjuk), yang kemudian dijadikan pegangan dalam menyelesaikan sengketa antara umat Islam di daerah Kesultanan Banjar. Di daerah Kesultanan Palembang dan Bantenpun diterbitkan beberapa kitab hukum Islam yang dijadikan pegangan dalam masalah warisan dan hukum keluarga, yang kemudian diikuti kerajaan-kerajaan Demak, Tuban, Gresik, Jepara, dan Ngampel.¹¹

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat di ketahui bahwa keadaan tata hukum pada masa tersebut bercorak pluralistik, yang ditandai dengan adanya keragaman hukum yang berlaku bagi masyarakat pada masa itu, yaitu hukum Adat berlaku menurut sistem kekerabatan masyarakat yang tersebar diseluruh daerah di Nusantara dan hukum Islam berlaku bagi masyarakat yang memeluk agama Islam. Hukum adat dan hukum islam memiliki kedudukan yang setara dan berlaku secara bersamaan atau berdampingan sesuai dengan bidang dan yurisdiksinya masing-masing.

Sebelum bangsa Eropa (Belanda) dan setelah bangsa Eropa datang ke indonesia, bangsa indonesia telah memiliki tatanan hukum sendiri, sebagaimana telah di jelaskan sebelumnya yaitu hukum Adat dan hukum Islam. Bukti dan temuan sejarah dan arkelologi membuktikan hal itu, seperti tulisan pada daun lontar, manuskrip atau naskah sejarah lainnya, dan prasasti. Namun, sejak bangsa Belanda datang ke Nusantara, fungsi dan peran hukum Adat

¹¹ Imam Hardjono, *HUKUM ISLAM DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF SEJARAH HUKUM*, *Jurnal SUHUF*, Vol. 20, No. 1, Mei 2008: 1 – 22, Hlm. 5-6.

dan Hukum Islam, secara perlahan-lahan terkikis oleh peraturan hukum Eropa yang di bawa oleh Belanda.

a. Masa Vereenigde Oost-Indische Compegnie (1602-1800)

Pada masa ini hanya raja yang berkuasa untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu di daerah jajahan dan Belanda, meskipun dalam praktik dilaksanakan oleh Gubernur Jendral.¹² Hanya ada satu jenis peraturan yang dikenal pada masa itu yakni peraturan pusat (*agemene verodering*) yang dikeluarkan oleh raja yang disebut *Koninklijk Besluit* (disingkat K.B.). Isi dari K.B ialah berupa tindakan eksekutif dan mearupaka ketetapan, dan sekaligus tindakan legislatif.¹³

Awalnya Belanda tidak berkeinginan datang ke Nusantara atau Indonesia apabila kepentingan dagang atau bisnisnya tidak terganggu. Pendudukan Portugal oleh Spanyol pada tahun 1580 telah menutup pelabuhan orang Portugis. Hal ini berdampak terhadap kepentingan bisnis Belanda, karena Belanda pada saat itu sedang berperang dengan Spanyol. Padahal, pelabuhan Portugis selama ini disinggahi oleh kapal-kapal Belanda untuk mengangkut dan mendistribusikan rempah-rempah ke Eropa Utara dan Timur.¹⁴

Pada tahun 1596, empat kaban dagang Belanda di bawa pimpinana Cornelis de Houtman berlabuh di perairan Nusantara dan bersandar di pelabuhan Banten. Dalam perjalanan itu, kapal dagang Belanda mengalami hambatan dan bahkan terjadi pertempuran, namun dapat di menangkan. Sejak itu, Belanda menguasai jalur pelayaran menuju Nusantara, bermunculanlah persekutuan atau perserikatan dagang (*compagnie*) di Belanda. Akhirnya, sesama pedagang Belanda pun saling bersaing sehingga timbul persaingan dagang yang tidak sehat. Dalam situasi demikian, seorang anggota *staten Generaal* bernama Johan van Oldenbarneveldt mengusulkan untuk dibentuk gabungan perusahaan dagang Belanda menjadi satu

¹² Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ilmu Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, Cetakan II, (Bandung: Penerbit Alumni, 1986), Hlm. 27.

¹³ *Ibid* 28

¹⁴ Koerniatmanto Soetoprawiro, *Pemerintah dan Peradilan di Indonesia: Asal-Usul dan perkembangannya* (Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 1994) Hlm. 13

kongsi dagang atau serikat.¹⁵ Usul itu diterima dan pada tanggal 20 Maret 1602 di bentuklah serikat dagang bernama *De Vereenigde Oost-Indische Coppagnie* (VOC).¹⁶

Dalam akta pendiriannya, yang ditetapkan oleh Badan Pemerintahan Tertinggi (*Staten Generaal*) tanggal 20 Maret 1602 M, kongsi dagang ini diberikan hak-hak istimewa (*hak octroi*), diantaranya yaitu: Hak monopoli perdagangan, hak mendirikan benteng pertahanan, mengumumkan perang dan damai, hak mencetak mata uang, hak memiliki tanah, hak membentuk angkatan perang, dan hak membuat perjanjian dengan raja-raja di Jawa. Lalu VOC juga mendapat kewenangan untuk mengangkat *Officieren van Justitie* (Pegawai Penuntut Keadilan) untuk kepolisian dan lembaga peradilan dan menjaga ketertiban umum, kewenangan itupun terdapat di dalam pasal 35 *hak octroi* tersebut.¹⁷

Disebabkan berbagai macam *hak octroi* tersebut, menjadikan kongsi dagang VOC dengan sendirinya mempunyai dua sifat, yaitu sifat sebagai badan perniagaan dan badan pemerintahan, yang memiliki kekuasaan seperti sebuah pemerintahan negara tersendiri. Sejak saat itulah, tujuan kedatangan mereka yang pada awalnya hanya ingin melakukan kontak perniagaan dengan para saudagar pribumi berubah menjadi kolonialisasi dengan berupaya merebut kekuasaan untuk mengambil keuntungan komoditi dari bumi Nusantara, yang terkenal kaya dengan berbagai macam rempah-rempah yang sangat diminati dan sangat laku di pasaran dunia.

Menurut Ratno Lukito, dalam perkembangan berikutnya kolonialisme Belanda, semakin meluas, tidak berhenti pada penguasaan sumber-sumber ekonomi saja. Setidaknya terdapat tiga misi dalam kolonialisme Belanda ini, yaitu:

1. Pertama, Menerapkan apa yang mereka sebut dengan politik hukum yang sadar terhadap Indonesia,
2. Kedua, menghilangkan pengaruh Islam dari sebagian besar orang Indonesia dengan proyek Kristenisasi.

¹⁵ GJ Wolhoff, *Pengantar Ilmu Tata Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Timur Mas, 1960) Hlm. 44

¹⁶ A.G Pringgodigno ed., *Ensiklopedia Umum* (Yogyakarta: Penerbit Yayasan Kanisius, 1977) Hlm. 1150-1152

¹⁷ Supomo, *Sejarah Politik Hukum Adat*, (Jakarta : Pranya Paramita, 1982) Hlm. 9

3. Ketiga, menguasai sumber daya alam Nusantara yang kaya. Maksudnya, yaitu Belanda ingin mengubah dan menata kehidupan hukum di Nusantara dengan hukum Belanda.¹⁸

Pada saat itu, di Nusantara mulai terjadi dualisme tata hukum yang berlaku, yaitu :

- a) Hukum Islam dan Hukum Adat
- b) Hukum Belanda

Hukum Belanda dalam hal ini ialah hukum yang berlaku bagi orang Eropa, khususnya Belanda di pusat-pusat dagang VOC. Pada mulanya hukum Belanda yang diterapkan di daerah kekuasaannya yaitu hukum yang berlaku bagi kapal-kapal VOC. Bagian terbesar hukum kapal tersebut adalah hukum disiplin (*tucht recht*). Tetapi pada akhirnya hukum Belanda pun diberlakukan kepada pribumi dalam beberapa hal. Hukum Belanda yang berlaku di daerah kekuasaan VOC, menurut Utrecht terdiri dari :¹⁹

- a) Hukum Statuta (yang termuat dalam *statuten van Batavia*)
- b) Hukum Belanda yang kuno
- c) Asas-asas hukum Romawi

Masuknya hukum Belanda diawali dengan diberikannya hak *octrooi* kepada VOC oleh *Staten Generaal*. Melalui hak istimewa itu, VOC mulai mendominasi dengan melakukan monopoli pelayaran dan perdagangan, mencetak uang, mengumumkan perang, dan mengadakan perdamaian. Setelah menguasai beberapa daerah dengan dukungan *hak octrooi* tersebut, tatanan hukum asing yang awalnya hanya berlaku untuk kapal VOC, mulai diberlakukan secara konkordansi²⁰ bagi orang Belanda dan bagi pribumi yang mengikatkan diri dalam sebuah perjanjian dengan orang Belanda.

Pada tahun (1610-1614), Pieter Both ditunjuk menjadi Gubernur Jenderal pertama, VOC diberi wewenang untuk membuat peraturan yang diperlukan di daerah tempat mereka berkuasa. Peraturan tersebut diumumkan berlakunya melalui "plakaat". Karena

¹⁸ Ratno Lukito, *Pergumulan Antara Hukum Islam dan Adat di Indonesia*, (Jakarta : INIS, 1998), Hlm 28

¹⁹ E. Utrecht, *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II*, (Bandung: Universitas, 1965)

²⁰ Konkordansi adalah yang melandasi untuk diberlakukannya hukum eropa atau belanda pada masa itu untuk diberlakukan juga kepada bangsa pribumi/ Indonesia.

tidak dikelola dan disusun dengan baik, terlebih pada periode tahun 1635-1946 terjadi pergolakan rakyat menentang monopoli perdagangan VOC. Oleh sebab itu, timbul kebingungan terkait plakaat yang mana yang sudah dicabut dan masih berlaku.

Gubernur Jenderal Van Diemen (1636-1646) meminta bantuan Joan Maetsyucker, seorang pensiunan dari *Hof Van Justitie* (setingkat MA) untuk merapikan plakaat, mengumpulkan dan menyusun *plakaat* yang telah diterbitkan tersebut. Pada tahun 1642, seluruh *plakaat* berhasil dikumpulkan, lalu diumumkan dengan nama *Statuten Van Batavia* (Statuta Betawi). Statuta Betawi tersebut berlaku sebagai hukum positif dan juga memiliki kekuatan berlaku yang sama dengan peraturan lain yang telah ada pada saat itu. Mengenai pemberlakuannya, Statuta Betawi ditujukan kepada orang pribumi dan orang pendatang. Lalu Selanjutnya, di tahun 1766 dihasilkan kumpulan *plakaat* kedua diberi nama *Statuta Bar*.

Berlakunya peraturan VOC secara langsung tidaklah menghapus kaedah hukum adat dan hukum islam yang berlaku. VOC tetap memberlakukan hukum adat untuk kepentingan orang pribumi, akan tetapi dengan melakukan campur tangan di jenjang peradilan adat.²¹ Campur tangan tersebut dilandasi dengan alasan-alasan, bahwa :

- a) Sistem hukum pada hukum adat, tidak memadai untuk memaksakan rakyat menaati peraturan-peraturan;
- b) Hukum adat kalanya tidak mampu menyelesaikan suatu perkara, karena persoalan alat-alat bukti;
- c) adanya tindakan-tindakan tertentu yang menurut hukum adat bukan merupakan kejahatan, sedangkan menurut hukum positif merupakan tindakan pidana yang harus diberikan suatu sanksi.²²

Lahirnya Pakem Cirebon untuk dijadikan pegangan bagi hakim peradilan adat merupakan bentuk campur tangan VOC terhadap peradilan adat dan Islam. Pada masa ini juga hukum Adat dan hukum Islam masih berlaku ditandai lahirnya Pakem Cirebon memuat sistem hukuman, seperti pemukulan, cap bakar, dan

²¹ Iwahaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Ed.1 Cet.1, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008) Hlm.16

²² S.R. Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan penerapannya*, (Jakarta: Alumni Ahaem-Petahaem, 1986) Hlm. 43

dirantai. Pada zaman ini daerah Nusantara, misalnya Aceh sudah dikenal sistem penghukuman (Hukum Islam) seperti hukuman mati bagi seorang istri yang melakukan perzinahan, hukum potong tangan bagi orang mencuri, hukuman menumbuk kepala dengan alu lesung bagi orang yang membunuh tanpa hak.²³

Pada tanggal 1 Januari 1800 VOC dibubarkan, di tandai dengan pencabutan izin usaha (*Charter VOC*) oleh *Bataafse Republiek*. Alasan VOC dibubarkan karena mengalami kepailitan atau kebangkrutan, akibat dari tidak mampu membayar hutang-hutang yang jumlahnya lebih banyak daripada kekayaannya yaitu mencapai f. 120 juta. Sejak saat itu, pemerintah Belanda melakukan penjajahan secara langsung terhadap bangsa Indonesia. Daerah-daerah kekuasaan VOC diambil alih oleh Pemerintah Belanda atau *Bataafsche Republiek* Kekayaan VOC di Indonesia atau Hinda Timur, pengurusannya diserahkan kepada *Raad van Aziatische Bezittingen en Etablissementen* (Dewan Harta Benda dan Penempatan di Asia) disingkat *Aratische Raad*, pada tanggal 1 Januari 1800 mulai bekerja.

Perkembangan selanjutnya merupakan peralihan transisional dan kekuasaan VOC beralih menjadi kekuasaan negara atau pemerintah Belanda. Gubernur Jenderal tidak lagi berfungsi sebagai agen perusahaan datang, tetapi sebagai wakil pemerintah. Hal ini diatur dalam pasal 247 *Staatsregeling 1798* yang menyatakan *Charter VOC Harus diakhiri dan negara akan mengoper semua milik dan kewajiban. Constitutie van her Koninkrijk Holland*, diundangkan pada 7 Agustus 1806, dan disingkat menjadi *Koninkrijk Holland*. Pada tanggal 5 Januari 1806, Lodewijk Napoleon atau Louis Napolion diangkat menjadi Raja Belanda (*Koninkrijk Holland*). Pada tanggal 7 Agustus 1806 diundangkan *Constitutie van her Koninkrijk Holland* yang lebih dikenal dengan *Constitutie 1806*. Menurut ketentuan pasal 36 *Constitutie 1806*, tanah jajahan (*de koloniën*) dan segala urusannya dikendalikan oleh raja. Pada tanggal 8 Januari 1807, Hermann Willem Daendels ditunjuk menjadi Gubernur Jenderal Hindia Belanda. Yang berstatus sebagai wakil raja. Semasa Daendels Ditunjuk menjadi Gubernur Jenderal Hindia Belanda, yang berstatus sebagai wakil raja

²³ Iwahaq. *Loc. Cit*

semasa Daendels berkuasa, ditugaskan untuk menyiapkan pulau Jawa sebagai basis militer untuk menghadapi serbuan Inggris. Kebijakan yang di ambil Daendels, antara lain yaitu:

1. mengenakan pajak tanah;
2. menyalah tanah pemerintah kepada pengusaha swasta;
3. membangun jalan raya pos (*Grote Postweg*) dari Anyar ke Panarukan dengan menindas rakyat untuk kerja rodi;
4. membangun benteng-benteng pertahanan;
5. menetapkan Batavia sebagai pusat pemerintahan;
6. membagi pulau Jawa menjadi sembilan keresidenan (*prefektur*);
7. mengangkat bupati sebagai pegawai pemerintah Belanda;

Pada tahun 1811 Daendels digantikan oleh Jansens. Namun, dia tidak lama memerintah karena pada tanggal 4 Agustus 1811 pulau Jawa dikuasai oleh Inggris yang di pimpin oleh Thomas Stamford Raffles. Menurut Furnivall, Inggris tidak ingin menjajah tetapi hanya untuk membatalkan pencaplokan yang tidak sah atas pulau Jawa oleh Prancis dan menempatkannya dalam perlindungan Inggris. Raffles bertindak sebagai wakil Gubernur (*Liutenant Governor*) mewakili raja muda (*viceroi*) Lord Minto di India. Raffles mengakui keberadaan hukum adat dan hukum islam bagi orang Indonesia asli. Hal ini mengikuti pemerintahan Inggris di India yang mengakui dan menerima hukum agama Hindu sebagai hukum asli bangsa India. Meski demikian, hukum Eropa tetap dianggap memiliki keunggulan (*supriority*). Dalam pemerintahan Raffles, keresidenan (*residency*) di pulau Jawa ditambah menjadi 16. Sedangkan, kekuasaan para bupati dikurangi rakyat. Rakyat dibebani pajak bumi (*land rent*). Berkenaan dengan sistem peradilan, Raffles menemukan adanya kerumitan dan membingungkan (*camlicated and confused*) pada sistem peradilan pada masa Daendels. Raffles ingin melakukan perubahan dengan menempatkan orang Eropa dalam proses peradilan. Dalam kaitan itu MacKenzie diperintahkan untuk meneliti keadaan masyarakat asli untuk memperbaiki sistem peradilan.²⁴

²⁴ Wahyu Sasongko, *Sejarah Tata Hukum Indonesia* (Lampung: Penerbit Pusat Kajian Konstitusi dan Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2013) Hlm 33-35

Pada tanggal 11 Februari 1814, Raffles menerbitkan pengumuman tentang *Regalorion for the more Effectual Administration of justice in the Provincial Courts of Java* (peraturan pengelolaan peradilan yang lebih efektif dalam pengadilan Provinsi dipulau Jawa). Adapun susunan pengadilan tersebut:

1. *Division Court*, pengadilan dipimpin oleh BP sebagai kepala divisi yang disebut wedana atau demang dibantu oleh pegawai sebagai anggota. Berwenang mengadili perkara pidana sebatas pelanggaran kecil dan perkara perdata yang nilainya tidak lebih dari 20 *ropyen*.
 2. *District's Court atau Bupati's Court* sesuai dengan namanya badan pengadilan ini dipimpin oleh bupati dibantu beberapa anggota dan seorang penghulu dan jaksa sebagai penasihat. Berwenang mengadili perkara perdata yang nilainya antara 20-50 *ropryen* dan perkara tingkat banding dari *Duvasion Court*.
 3. *Resident's Court*, pengadilan ini di bawah pimpinan residen dengan dibantu bupati, jaksa kepala, penghulu kepala untuk memberikan pertimbangan. Berwenang mengadili perkara pidana yang tidak masuk dalam wewenang *Division Court* yang tidak diancam hukuman mati dan perkara perdata dengan nilai di atas 50 *ropyen*. Putusan pengadilan ini dapat memeriksa perkara banding (*appel*) atas perkara perdata dari *Bupati's Court* dan putusannya dapat diajukan banding ke *Letnan Gubernur*.
 4. *Court of Circuat*, pengadilan ini dinamakan demikian karena merupakan peradilan keliling Pemeriksaan dipimpin oleh seorang hakim dan dengan menggunakan dewan juri (*grand jury*) sebanyak 5-9 orang Awalnya, dewan juri terdiri dari orang-orang Eropa dan kemudian diganti oleh orang-orang BP. Pengadilan ini berwenang mengadili perkara pidana yang diancam hukuman berat, yaitu hukuman mati.
- Pemerintahan Raffles berakhir setelah perang di Eropa berakhir ditandai dengan jatuhnya pemerintahan Napoleon Bonaparte.²⁵

²⁵ R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: Penerbit CV Rajawali, 1984) Hlm 16

b. Masa Besluiten Regering (1814-1855)

Pada masa *Besluiten Regerings* (BR) seorang raja mempunyai kedudukan kekuasaan yang mutlak dan tertinggi atas daerah-daerah jajahan termasuk kekuasaan mutlak terhadap harta benda yang dimiliki oleh negara bagian lain. Dari pernyataan tersebut menurut dalam Pasal 36 UUD Negeri Belanda 1814 Kekuasaan mutlak raja itu juga telah diterapkan pula dalam membuat dan mengeluarkan suatu peraturan yang telah diberlakukan secara umum, peraturan tersebut disebut dengan nama *Algemene Verordening* atau Peraturan Pusat. Peraturan yang ditetapkan oleh Seorang Raja yang harus diikuti dan dijalankan. Oleh karena peraturan pusat tersebut mutlak berupa keputusan raja, maka dinamakan Keninklijk besluit. Dalam melakukan pengundangannya yaitu lewat selebaran yang dilakukan oleh seorang Gubernur Jenderal. Tata hukum pada masa ini adalah terdiri atas peraturan tertulis yang telah dikodifikasikan dan yang tidak dikodifikasi, serta peraturan yang tidak tertulis (hukum adat) yang berlaku khusus bagi orang bukan golongan Eropa.

Sesuai dengan kebutuhannya terdapat 2 (dua) macam keputusan raja, yaitu:

1. Ketetapan raja yaitu besluit sebagai tindakan eksekutif raja, misalnya dalam ketetapan pengangkatan seorang gubernur jenderal.
2. Ketetapan raja yaitu sebagai tindakan legislatif, misalnya berbentuk *Algemene Verordening* atau *Algemene Maatregel van Bestuur* (AMVB) di negeri Belanda.

Pada saat itu seorang Raja mengangkat para Komisaris Jenderal yang ditugaskan untuk dapat melaksanakan Pemerintahan di "Nederlands Indie" (Hindia Belanda). Mereka yang diangkat tersebut adalah bernama Elout, Buyskes dan Van de Capellen. Para komisaris jenderal tersebut tidak membuat peraturan baru untuk mengatur Pemerintahannya, melainkan Mereka tetap memberlakukan Undang-undang dan peraturan-peraturan yang pada saat itu berlaku pada masa Inggris berkuasa di Indonesia, yaitu mengenai *Landrente* dan susunan pengadilan buatan *Raffles*.

Setelah dilaksanakannya *Convention of London* antara Inggris dan Belanda pada tanggal 13 Agustus 1814 di London, penguasaan atas wilayah nusantara akhirnya diberikan kepada Belanda oleh Inggris. Dalam pasal 36 *Nederlands Gronwet 1814* (UUD Negeri Belanda 1814) menyatakan bahwa raja yang berdaulat, secara mutlak memiliki kekuasaan tertinggi atas harta milik negara di bagian-bagian lain dan daerah-daerah jajahan. Kekuasaan mutlak raja itu diterapkan pula dalam membuat dan pada saat mengeluarkan peraturan tata hukum yang berlaku umum dengan sebutan *Algemene Verordening* (Peraturan Pusat). Karena peraturan pusat atau yang disebut *alhement verordening* itu dibuat oleh seorang raja, maka dinamakan *Koninklijk Besluit* (besluit raja) yang pengundangannya dibuat oleh raja melalui *Publicatie*, yakni sebuah surat selebaran yang dilakukan oleh Gubernur Jenderal.

Dilihat dari isi *Koninklijk Besluit* itu mempunyai dua sifat tergantung dari kebutuhannya, yaitu :

1. *Besluit* sebagai tindakan eksekutif raja, misalnya ketetapan pengangkatan Gubernur Jenderal.
2. *Besluit* sebagai tindakan legislatif, yaitu mengatur misalnya berbentuk atau *Algemebe Maatregel van Bestuur* (AMVB) di negeri Belanda.

Dalam rangka melaksanakan suatu sistem pemerintahan di *Nederlands Indie* (Hindia Belanda), raja mengangkat Komisaris Jenderal yang terdiri atas Elout, Buyskes, dan Vander Capellen. Para Komisaris Jenderal itu tidak membuat peraturan baru untuk mengatur pemerintahannya, dan tetap memberlakukan undang-undang dan peraturan-peraturan yang berlaku pada masa Inggris berkuasa di Indonesia, yakni peraturan mengenai *landrente* dan usaha pertanian dan susunan pengadilan buatan Raffles. Dalam bidang hukum peraturan yang berlaku bagi orang Belanda tidak mengalami perubahan amandemen dalam suatu peraturan pada masa itu, karena menunggu terwujudnya kodifikasi hukum yang selama ini telah direncanakan oleh pemerintah Belanda. Lembaga peradilan yang diberlakukan bagi orang pribumi tetap dipergunakan dalam peradilan Inggris.

Masa pemerintahan semakin meningkat baik dari segi kebutuhan pemerintah yang semakin tumbuh, tentunya perlu adanya modal kas suatu Negara, Untuk memenuhi kekosongan kas Negara tersebut Belanda sebagai akibat dari pendudukan Prancis pada tahun 1810-1814, Gubernur Jenderal Du Bus de Gesignes akhirnya memperlakukan politik agrarian dengan cara mempekerjakan para terpidana pribumi pada saat itu yang dikenal dengan *dwangs arbeid* (kerja paksa) berdasarkan pada *Staatsblad* 1828 Nomor 16, yang dibagi atas dua golongan, yaitu: yang dipidana kerja rantai dan yang dipidana kerja paksa.

Dipidana dengan cara kerja rantai, yaitu ditempatkan dalam suatu *tuchtplaats* dan akan dipekerjakan pada *openbare werker* di Batavia dan Surabaya. Adapun yang dipidana kerja paksa, baik yang diupah maupun yang tidak diberi upah, ditempatkan dalam suatu *werkplaats* dan akan dipekerjakan pada *land bouwta blissementen* yang dibuat oleh pemerintah.

Semenjak para komisaris Jenderal memegang sistem Pemerintahan di daerah-daerah jajahan di wilayah Hindia Belanda, dalam pemerintahan mereka sepakat baik raja maupun gubernur jenderal tidak dapat mengadakan perubahan dalam peraturan maupun undang-undang dikarenakan mereka menunggu terwujudnya suatu kodifikasi hukum yang akan direncanakan oleh Pemerintah Belanda. Lembaga peradilan Belanda yang juga telah diperuntukan bagi orang-orang pribumi tetap sama digunakan dalam peradilan Inggris begitu pula pelaksanaannya diperuntukan bagi pemerintahan Inggris.

Dalam sistem tata aturan ini suatu hal yang perlu diperhatikan ialah bahwa pada tahun 1830 Pemerintah Belanda telah mampu berhasil mengkodifikasikan hukum perdata saat itu.. Pengundangan hukum perdata yang sudah berhasil dikodifikasi saat itu baru dapat terlaksana pada tanggal 1 Oktober 1838. Banyaknya perubahan yang terjadi pada sistem pemerintahan maka Setelah itu timbul pemikiran inofasi baru tentang pengkodifikasian hukum perdata bagi orang-orang Belanda yang berada di Hindia Belanda. Pemikiran itu juga akan diwujudkan sedemikian sehingga pada tanggal 15 Agustus 1839 menteri jajahan Belanda mengangkat Komisi

Undang-undang bagi Hindia Belanda yang terdiri dari Mr. Scholten van Out Haarlem sebagai ketua dan Mr. Mr. J. Schneither serta Mr. J.F.H van Nes sebagai anggota. Berikut ada beberapa peraturan yang berhasil ditangani oleh Komisi itu dan disempurnakan oleh Mr. H.L. Wicher adalah:

1. Reglement op de Rechterlijke Organisatie (RO) atau Peraturan Oranisasi Pengadilan (POP).
2. Algemene Bepalingen van Wetgeving (AB) atau Ketntuan-ketentuan umum tentang perundang-undangan.
3. Burgerlijk Wetboek (BW) atau Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).
4. Wetboek van Koophandel (WvK) atau KUHD
5. Reglement of de Burgerlijke Rechtsvordering (RV) atau peraturan tentang acara perdata (AP).

Sejak tanggal 1 Mei 1848 melalui S.1847:57, Semua peraturan yang telah berhasil tersebut setelah disempurnakan oleh Mr. H.L. Wicher diundangkan sampai berlakunya di Hindia Belanda. Melalui kenyataan sejarah tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa tata hukum pada masa Besluiten Regerings (BR) terdiri dari beberapa peraturan-peraturan tertulis yang juga telah dikodifikasikan, serta peraturan-peraturan tidak tertulis (hukum adat) yang khusus berlaku bagi orang bukan golongan Eropa saat itu.²⁶

c. Masa Regering Reglement (1855-1926)

Masa Regerings Reglement selanjutnya berada di negeri Belanda terjadinya *perubahan Grond Wet* (UUD) pada tahun 1848 sebagai akibat dari suatu hal dalam pertentangan *Staten General* (Parlemen) saat itu dan raja yang berakhir dengan kemenangan Parlemen dalam bidang mengelola kehidupan bernegara. Adanya dampak dari perubahan *Grondwet* itu mengakibatkan juga terjadinya perubahan terhadap suatu sistem pemerintahan dan perundang-undangan jajahan Belanda di Indonesia. Hal ini dicantumkan pada Pasal 59 ayat I, II dan IV

²⁶ Artikel tentang Sejarah Tata Hukum Indonesia pada Masa Regerings Reglement (1855-1926) dalam <https://suduthukum.com/2017/10/tata-hukum-pada-masa-regerings.html>.

Grontwet yang menyatakan bahwa ayat I (satu) raja mempunyai kekuasaan tertinggi atas daerah jajahan dan harta kerajaan di bagian dari dunia. Ayat II dan IV aturan tentang kebijaksanaan pemerintah Belanda akan ditetapkan melalui undang-undang sistem keuangan ditetapkan melalui undang-undang.²⁷ Hal-hal lain yang menyangkut mengenai kebutuhan yang ada di daerah-daerah jajahan dan harta, kalau diperlukan akan diatur melalui undang-undang. Perubahan penggolongan dari dua golongan menjadi 3 golongan yaitu: golongan Eropa, Golongan Timur Asing dan Golongan Indonesia (pribumi)²⁸.

Kebijakan berkaitan dengan unifikasi :

1. Pasal 11 AB, dilanjutkan Pasal 75 RR (Regerings Reglement) yang pada dasarnya membagi penduduk HB menjadi golongan-golongan. Semula dibagi menjadi dua golongan, dengan Pasal 75 RR (Baru Tahun 1920)
2. Kebijakan “Penundukan diri” secara suka rela pada tahun 1917
3. Pasal 131 IS jo. 163 IS yang sebenarnya substansinya sama dengan Pasal 75 RR (Baru), yang telah membedakan penduduk menjadi 3 golongan dengan Hukum Perdata yang berlainan.

MASA PENDUDUKAN JEPANG

- a. Tidak membawa perubahan mendasar pada bidang tata hukum di Indonesia (Hindia Belanda)
- b. Fokus pada mobilisasi penduduk di Indonesia untuk kepentingan Jepang pada Perang Dunia II
- c. Produk Hukum yang penting: Osamu Seirei Nomor 1 tahun 1942 yang di antaranya mengatur ketentuan peralihan, yang mengakibatkan peraturan-peraturan sebelumnya (Produk Pemrthan HB) masih berlaku.
- d. Lembaga-lembaga peradilan yang masih digunakan dengan beralih nama.

Terjadi perubahan Grand (UUD) di Negeri Belanda, pada tahun 1848. Perubahan UUD negeri Belanda ini menyebabkan terjadinya pengurangan terhadap kekuasaan raja, disebabkan Staten General (Parlemen) ikut campur tangan dalam Pemerintahan dan

²⁷ Artikel sejarah tata hukum Indonesia pada masa regerling reglemets 2016

²⁸ H. Ishaq, *sejarah tata hukum diindonesia* 2015: hlm, 23

perundang-undangan jajahan Belanda di Indonesia. Berdasarkan ketentuan Pasal 59 ayat I, II, IV, kekuasaan raja terhadap daerah jajahan menjadi berkurang. Peraturan yang menata daerah jajahan tidak semata-mata ditetapkan oleh raja dengan *Koninklijk Besluit*-nya, namun ditetapkan bersama raja dengan parlemen, sehingga sistem pemerintahannya berubah yang sebelumnya monarki konstitusional menjadi monarki parlementer.

Peraturan dasar yang telah dibuat bersama oleh raja dengan parlemen untuk mengatur pemerintahan di daerah jajahan yang berada di Indonesia adalah *Regerings Reglement* (RR). RR ini berbentuk sistem hukum undang-undang yang diundangkan melalui *Staatsblad* tahun 1855 Nomor 2, yang isinya terdiri atas 130 pasal dan 8 bab yang mengatur mengenai pemerintahan di Hindia Belanda, sehingga RR dianggap sebagai undang-undang dasar pemerintahan jajahan Belanda.

Politik hukum pemerintahan Belanda yang akan mengatur tentang tata hukum dicantumkan dalam pasal 75 RR yang berbunyi: "Oleh hakim Indonesia itu hendaklah diperlakukan undang-undang agama (*godsdienstige*), bahkan dalam pasal 78 ditegaskan lebih lanjut bahwa: Dalam hal terjadi perkara perdata antara sesama orang Indonesia itu, atau dengan mereka yang dipersamakan dengan mereka maka mereka wajib tunduk kepada putusan hakim agama atau kepala masyarakat mereka menurut undang-undang agama (*godsdienstige wetten*) atau ketentuan-ketentuan lama mereka".²⁹ Dan asasnya sama sebagaimana termuat dalam Pasal 11 AB, yaitu dalam menyelesaikan perkara perdata hakim diperintahkan untuk menggunakan sistem tata hukum perdata Eropa bagi golongan Eropa dan tata peraturan hukum perdata adat bagi orang bukan Eropa.

Selanjutnya RR mengalami suatu perubahan pada tahun 1920 pada bagian pasal tertentu, sehingga dinamakan RR baru yang berlaku sejak tanggal 1 Januari 1920 sampai tahun 1926. Golongan penduduk dalam pasal 75 RR itu diubah yang sebelumnya dari dua

²⁹ Amrullah Ahmad, *Prospek Hukum Islam Kerangka Pembangunan Hukum Nasional di Indonesia : Sebuah Kenangan 65 Tahun Prof. Dr. H. Busthanul Arifin, SH*, (Jakarta: PP IKAHA, 1994), Hlm. 7

golongan menjadi tiga golongan, yaitu golongan Eropa, golongan Timur Asing dan golongan Bumiputera (pribumi).

Pada masa berlakunya RR telah berhasil kemudian diundangkan dalam kitab-kitab hukum, yaitu:

1. Kitab hukum pidana untuk golongan Eropa melalui *Staatsblad* 1866 Nomor 55 sebagai hasil saduran dari *Code Penal* yang berlaku di Belanda pada waktu itu;
2. *Algement Politie Strafreglement* sebagai tambahan kitab hukum pidana untuk golongan Eropa tahun 1872 Nomor 85 yang isinya hampir sama dengan Kitab Hukum Pidana Eropa tahun 1866;
3. *Politie Stafreglement* bagi orang bukan Eropa melalui *Staatsblad* 1872 Nomor 111;
4. *Wetboek van Strafrecht* diundangkan pada tahun 1915 dengan *Staatsblad* 1915 Nomor 732 di Hindia Belanda dalam suatu kodifikasi yang berlaku bagi semua golongan penduduk mulai tanggal 1 Januari 1918.

Perubahan penting yang berkaitan dengan Pemerintahan dan perundang-undangan, aialah dengan dicantumkannya Pasal 59 ayat (I),(II), dan (IV) Grand Wet yang isinya:

Ayat (I): Raja memilik kekuasaan tertinggi atas daerah jajahan serta harta kerajaan di bagian dari dunia.

Ayat (II) dan (IV): Mengenai aturan tentang kebijaksanaan Pemerintah ditetapkan melalui undang-undang. Hal-hal lain yang menyangkut mengenai daerah-daerah jajahan dan harta, jika diperlakukan akan diatur dengan undang-undang.

Dari ketentuan Pasal 59 ayat (I),(II), dan (IV) tersebut tampak secara jelas berkurangnya kekuasaan raja terhadap daerah dalam jajahan Belanda di Indonesia. Peraturan-peraturan yang menata daerah jajahan tidak hanya semata-mata ditetapkan oleh raja dengan Koninklijk Belsuit-nya, tetapi peraturan itu ditetapkan bersama oleh seorang raja dan parlemen.

Dengan demikian, sistem Pemerintahannya mulai berubah dari sistem monarki konstitusional menjadi monarki konstitusional parlementer. Peraturan dasar yang dibuat bersama oleh raja dan parleman untuk mengatur sistem tatanan Pemerintahan daerah jajahan di Indonesia adalah Regerings Reglement. RR tersebut

berbentuk undang-undang dan diundangkan melalui S.1855:2 Regerings Reglement yang selanjutnya dianggap sebagai UUD Pemerintah Jajahan Belanda. Politik hukum pada Pemerintah jajahan Belanda yang pada saat itu telah mengatur tentang tata hukum dicantumkan dalam Pasal 75 RR dalam asasnya sama pada halnya seperti yang dimuat dalam Pasal 11 AB, yaitu dalam menyelesaikan perkara perdata hakim diperintahkan untuk menggunakan hukum adat bagi orang bukan Eropa dan hukum perdata Eropa bagi golongan Eropa.

Pada tahun 1920 RR mengalami adanya perubahan pada Pasal-pasal tertentu, maka kemudian RR dinamakan RR baru yang juga akan berlaku sejak tanggal 1 Januari 1926. Golongan penduduk dalam Pasal 75 RR itu diubah dari dua golongan menjadi tiga golongan, yaitu golongan Eropa, Timur Asing, dan Indonesia (pribumi). Pada saat berlakunya RR telah berhasil diundangkan kitab-kitab hukum, yaitu sebagai berikut:

a. Hukum yang berlaku pada penduduk golongan Eropa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 131 IS adalah Hukum Perdata, Hukum Pidana Material dan Hukum Acara.

1. Hukum Perdata yang berlaku bagi golongan Eropa adalah Burgerlijk Wetboek dan Wetboek van Koophandel (BW dan WvK) yang diundangkan berlakunya tanggal 1 Mei 1848, dengan asas konkordasi.
2. Hukum Pidana Material yang berlaku bagi golongan Eropa ialah Wetboek van Strafrecht (WvS) yang diundangkan berlakunya tanggal 1 Januari 1948 melauli S.1915:732.
3. Hukum Acara yang digunakan dalam proses peradilan bagi golongan Eropa ialah Reglement op de Burgerlijk Rechtsvordering untuk proses perkara perdata dan Reglement op de Strafvordering yang diundangkan melalui S. 1847:53. keduanya berlaku untuk daerah Madura dan Jawa. Susunan atau urutan peradilan yang digunakan bagi golongan Eropa di Madura dan Jawa ialah:
 - a) Residentiegerecht
 - b) Road van Justitie
 - c) Hooggerechtshof.

Peradilan yang berada diluar Madura dan Jawa diatur dalam Rechts Reglement Buitengewesten berdasarkan S.1927:227 untuk setiap daerah masing-masing.

b. Hukum yang berlaku bagi golongan pribumi (bumi putera) adalah hukum adat dalam bentuk tidak tertulis. Namun jika Pemerintah Hindia Belanda dapat menghendaki lain, hukum adat dapat diganti dengan adanya ordonansi yang dikeluarkan olehnya (Pasal 131 ayat (6) IS). Dengan begitu, berlakunya hukum adat yang tidak mutlak. Keadaan demikian telah dibuktikan dengan dikeluarkannya berbagai macam ordonansi³⁰ yang diberlakukan lagi bagi semua golongan, yaitu:

1. 933:48 jo S.1938:2 tentang Peraturan Pembukuan Kapal.
2. S.1933:108 tentang Peraturan Umum Perhimpunan Koperasi.
3. S.1938:523 ordonansi tentang Orang Yang Meminjamkan Uang.
4. S.1938:524 Ordonansi tentang Riba.

Hukum yang berlaku bagi golongan pribumi:

1. S. 1927:91 tentang Koperasi Pribumi.
2. S. 1931:33 Peraturan tentang Pengangkatan Wali di daerah Madura dan Jawa.
3. S.1933:74 tentang Perkawinan Orang Kristen di Jawa, Minahasa, dan Ambon.
4. S.1933:75 Peraturan tentang Pencatatan Jiwa Bagi Orang Indonesia di Jawa, Madura, Minahasa, Ambon, Saparua, dan Banda.
5. S.1939:569 Ordonansi tentang Maskapai Andil.
6. S.1939:570 Ordonansi tentang Perhimpunan Pribumi.

c. Hukum yang berlaku pada Golongan Timur Asing:

1. Hukum Perdata dan Hukum Pidana Adat mereka menurut ketentuan Pasal 11 AB, berdasarkan S.1855:79 (untuk semua golongan Timur Asing).
2. Hukum perdata golongan Eropa (BW) hanya bagi golongan Timur Asing Cina untuk wilayah Hindia Belanda melalui

³⁰ ialah peraturan pemerintah; surat pemerintah; peraturan kerajaan (KBBI).

S.1924:557, dan untuk daerah Kalimantan Barat berlakunya BW tanggal 1 September 1925 melalui S.1925:92.

3. WvS yang berlaku sejak 1 Januari 1918, untuk hukum pidana material.
4. Hukum acara yang berlaku bagi golongan Eropa dan hukum acara yang berlaku bagi golongan pribumi karena dalam praktek kedua hukum acara tersebut digunakan untuk peradilan bagi golongan Timur Asing.

Dalam proses penyelenggaraan peradilan di samping susunan peradilan yang telah disebut di atas masih ada lembaga-lembaga pengadilan lain yang melaksanakan peradilan sendiri. Lembaga pengadilan itu adalah:

- a) Pengadilan Swapraja
- b) Pengadilan Agama
- c) Pengadilan Militer

d. Masa Indische Staatsregeling (1926-1942)

Regerings Reglement (RR) pada tanggal 23 Juni 1925 diubahlah menjadi *Indische Staatsregeling* (IS) atau disebut juga sebagai suatu peraturan ketatanegaraan Hindia Belanda yang termuat di dalam *Staatsblad* (1925) No. 415 yang akan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1926. Pada masa berlakunya IS tata hukum yang berlaku untuk didaerah itu sendiri di Hindia Belanda adalah pertama-tama yang tertulis dan juga yang tidak tertulis (Hukum adat) dan sifatnya masih pluralistis khususnya pada bagian hukum perdata. Hal ini tampak pada ketentuan pasal 131 IS yang juga menjelaskan bahwa sistem hukum pada pemerintah Hindia Belanda saat itu membuka kemungkinan adanya usaha untuk melakukan unifikasi hukum bagi ke-3 golongan penduduk Hindia Belanda, yaitu Timur Asing, Eropa, dan Bumiputra (Pribumi) yang ditetapkan di dalam Pasal 163 IS. Dengan dasar IS ini keberadaan hukum Islam dicabut dari lingkungan tata hukum Hindia Belanda, sebagaimana ditegaskan dalam pasal 134 ayat (2) IS: Dalam hal terjadi perkara perdata antara sesama orang Islam akan diselesaikan oleh hakim

agama Islam jika hukum adat mereka menghendakinya dan sejauh itu tidak ditentukan lain dalam suatu ordonansi.³¹

Tujuan pembagian golongan penduduk sebenarnya adalah untuk menentukan sistem-sistem hukum yang berlaku bagi masing-masing golongan yaitu sebagai berikut.

1. Golongan Eropa sebagaimana tercantum dalam Pasal 131 IS adalah tunduk kepada hukum perdata, yaitu *Burgelijk Wetboek* (BW) dan *Wetboek van Koppandiel* (WvK) yang diundangkan berlakunya tanggal 1 Mei 1848, dengan asas konkordansi. *Wetboek van Strafrecht* (WvS) 1915 Nomor 732 berlaku untuk hukum pidana materii. Sedangkan untuk Hukum acara yang dilaksanakan melalui proses pengadilan bagi golongan Eropa di Madura dan Jawa diatur dengan *Reglement op de Burgerlijk Rechts Vordering* untuk perkara perdata dan *Reglement op de Straf Vordering* untuk proses perkara pidana, yang keduanya mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1918.

Untuk susunan peradilan yang dipergunakan untuk golongan Eropa di Madura dan Jawa yaitu:

- a. *Residentte Gerecht*;
- b. *Raad van Justitie*;
- c. *Hoogerechtchhof*.

Sedangkan acara peradilan di luar Madura dan Jawa diatur dalam *Rechts Reglement Buitengewesten* (RBg) berdasarkan *Staatsblad* 1927 Nomor 227 untuk daerah hukumnya masing-masing.

2. Bagi golongan bumiputra (pribumi)

- a. Dalam hal keperdataan, hukum yang digunakan adalah hukum perdata adat dalam bentuk tidak tertulis. Tetapi dengan adanya pasal 131 ayat (6) IS kedudukan dengan berlakunya hukum perdata adat itu tidaklah mutlak, dan dapat diganti

³¹ Fitra Mulyawan dan Dora Tiara, KARAKTERISTIK HUKUM ISLAM PADA ZAMAN PENJAJAHAN BELANDA DAN JEPANG, *Jurnal UNES LAW REVIEW*, Volume 3, Issue 2, Desember 2020. Hlm. 120

dengan sistem ordonansi jika dikehendaki oleh pemerintah Hindia Belanda sendiri.

Keadaan tersebut telah dibuktikan dengan dikeluarkannya berbagai ordonansi yang ada dan yang telah dipruntukan untuk semua golongan yaitu :

1. *Staatsblad* 1933 Nomor 48 jo. *Staatsblad* 1939 Nomor 2 tentang peraturan pembukuan kapal;
2. *Staatsblad* 1933 Nomor 108 tentang peraturan umum untuk perhimpunan koperasi;
3. *Staatsblad* 1938 Nomor 523 tentang ordonansi orang yang meminjamkan uang
4. *Staatsblad* 1938 Nomor 524 tentang ordonansi riba

Adapun hukum yang berlaku saat itu bagi golongan bumiputera, yaitu:

1. *Staatsblad* 1927 Nomor 91 tentang koperasi bumiputera;
2. *Staatsblad* 1931 Nomor 53 tentang pengangkatan wali di Madura dan Jawa;
3. *Staatsblad* 1933 Nomor 74 tentang perkawinan orang kristen Jawa, Minahasa dan Ambon;
4. *Staatsblad* 1933 Nomor 75 pencatatan jiwa bagi orang Indonesia di Jawa, Madura, Minahasa. Amboina, Sapparua, dan Banda;
5. *Staatsblad* 1939 Nomor 569 tentang Maskapai Andil;
6. *Staatsblad* 1939 Nomor 570 tentang perhimpunan pribumi.

Keseluruhan *Staatsblad* di atas merupakan ordonansi yang berkaitan dengan bidang hukum perdata.

b. Hukum pidana materiil yang berlaku juga bagi golongan bumiputera, adalah :

1. Hukum pidana materiil, yaitu *Wetboek van Strafrecht* sejak tahun 1918 berdasarkan *Staatsblad* 1915 Nomor 723
2. Hukum acara perdata untuk daerah Madura dan Jawa, adalah *Inlands Reglement (IR)* dan hukum acara pidana bagi mereka diatur dalam *Herziene Inlands Reglement (HIR)* berdasarkan *Staatsblad* 1941 Nomor 44 tanggal 2 Februari 1941.

HIR tersebut berlaku di landraat Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat. Susunan peradilan hukum bagi pribumi di Madura dan Jawa adalah :

1. *District Gerecht*, di daerah pemerintahan distrik (kewedanaan);
2. *Regentscaps Gerecht*, di daerah kabupaten yang diselenggarakan oleh Bupati, dan sebagai pengadilan banding;
3. *Landraad*, terdapat di kota kabupaten dan beberapa kota lainnya yang diperlukan adanya pengadilan ini, dan mengadili perkara banding yang diajukan atas putusan *Regentschaps Gerecht*

Bagi daerah-daerah di luar Madura dan Jawa, susunan organisasi di dalam sistem peradilan nya ditujukan untuk golongan pribumi yang diatur dalam *Rechtsreglement Buitengewesten* (RBg), dan untuk lembaga peradilan nya, yaitu:

4. *Negorijrecht bank*, terdapat pada desa (negari) di Ambon;
5. *District Gerecht*, terdapat di tiap kewedanaan dari keresidenan Bangka, Belitung, Manado, Sumatra Barat, Tapanuli, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Timur;
6. *Magistraats Gerecht*, menangani keputusan *Districts Gerecht* di Belitung dan Manado, sedangkan untuk Ambon menangani keputusan *Negorijrecht bank*;
7. *Landgerecht*, kedudukan dan tugasnya sama dengan landraad di Jawa, tetapi untuk daerah *landraad* Nias, Bengkulu, Majene, Palopo, Pare-Pare, Manokwari, dan fak-fak, jabatan ketua dapat diserahkan kepada pegawai pemerintah Belanda, karena kekurangan sarjana hukum.

3. Bagi golongan Timur Asing, berlakulah :

- a. Hukum perdata, hukum pidana adat mereka menurut ketentuan Pasal 11 AB, berdasarkan *Staatsblad* 1855 Nomor 79 (untuk semua golongan timur asing)
- b. Hukum perdata golongan Eropa (BW) hanya bagi golongan Timur Asing Cina untuk wilayah Hindia Belanda melalui *Staatsblad* 1924 Nomor 557. Untuk daerah Kalimantan

Barat berlakunya BW tanggal 1 September 1925 melalui *Staatsblad* 1925 Nomor 92

- c. WvS yang berlaku sejak 1 Januari 1918 untuk hukum pidana materiil.
- d. Hukum acara yang telah berlaku bagi golongan Eropa dan hukum acara yang berlaku bagi golongan bumiputera, karena dalam praktek kedua hukum acara tersebut digunakan untuk peradilan yang berlaku bagi golongan Timur Asing.

Dalam penyelenggaraan suatu peradilan, di samping itu susunan peradilan yang telah disebutkan di atas juga maka harus melaksanakan peradilan lain, yaitu :

- 1. Pengadilan Swapraja
- 2. Pengadilan Agama
- 3. Pengadilan Militer

1.2. Sejarah Tata Hukum Indonesia Masa Penjajahan Jepang (1942-1945)

Masuknya Jepang ke Indonesia pada tahun 1942. Pendudukan Jepang terhadap Indonesia yang hanya berlangsung tiga tahun belum dapat memberikan perubahan yang berarti bagi bangsa Indonesia terhadap eksistensi dalam tata hukum nasional. Setelah Jendral Ter Poorten menyatakan menyerah tanpa syarat kepada panglima militer Jepang untuk kawasan Selatan. Pada tanggal 8 Maret 1942, Pemerintah Jepang segera mengeluarkan berbagai peraturan. Salah satu diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1942, yang menegaskan bahwa Pemerintah Jepang meneruskan atas segala kekuasaan yang sebelumnya dipegang oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda pada saat itu.³²

Kemudian bangsa Indonesia saat itu, memasuki suatu periode baru, yaitu periode pendudukan militer Jepang. Berbeda dengan zaman Hindia Belanda di mana hanya terdapat satu pemerintahan sipil, maka pada zaman Jepang terdapat tiga pemerintahan militer pendudukan, yaitu:

³² *Ibid*, Hlm. 121

1. Pemerintahan militer Angkatan Darat (Tentara Kedua puluh lima) untuk Sumatera dengan pusatnya di Bukittinggi;
2. Pemerintahan militer Angkatan Darat (Tentara Keenam belas) untuk Jawa-Madura dengan pusatnya di Jakarta;
3. Pemerintahan militer Angkatan Laut (Armada Selatan Kedua) untuk daerah yang meliputi Sulawesi, Kalimantan dan Maluku dengan pusatnya di Makassar.

Pada tanggal 8 Maret tahun 1942, Pemerintah Militer Jepang pun mengeluarkan *Osamu Seirei* (peraturan organik bagi daerah Jawa dan Madura) yang merupakan implementasi dari Undang-undang No. 1 tahun 1942 untuk memberikan arah bagi pelaksanaan pemerintahan. Dalam salah satu pasalnya dinyatakan bahwa: Semua badan pemerintahan dan kekuasaan, hukum dan undang-undang dari pemerintahan yang terdahulu (Pemerintah Kolonial Belanda), tetap diakui sah untuk sementara waktu, sepanjang tidak bertentangan dengan aturan Pemerintah Militer Jepang, yang berfungsi sebagai aturan peralihan.³³

Pada masa pendudukan Jepang pelaksanaan tata hukum pemerintahan di Indonesia berpedoman pada *Osamu Sirei*. *Osamu Sirei* tersebut mengatur segala hal yang diperlukan pemerintah untuk dapat mendukung dalam melaksanakan pemerintahan, melalui peraturan pelaksana yang disebut *Osamu Kanrei*. Peraturan *Osamu Seirei* berlaku secara umum. *Osamu Kanrei* sebagai peraturan pelaksana, isinya juga mengatur hal-hal yang diperlukan untuk menjaga dalam segi keamanan dan ketertiban umum.

Dalam bidang hukum, pemerintah balatentara Jepang melalui *Osamu Seirei* Nomor 1 Tahun 1942 pada Pasal 3 menyebutkan, semua aspek yang ada pada badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan undang-undang dari pemerintahan yang dahulu tetap diakui sah untuk sementara waktu asal saja tidak bertentangan dengan tata hukum peraturan pemerintah militer.

³³ R. Tresna, Peradilan Indonesia dari Abad ke-Abad, Jakarta: Pradnya Paramita, 1978, dalam Fitra Mulyawan dan Dora Tiara, KARAKTERISTIK HUKUM ISLAM PADA ZAMAN PENJAJAHAN BELANDA DAN JEPANG, *Jurnal UNES LAW REVIEW*, Volume 3, Issue 2, Desember 2020. Hlm. 121

Berdasarkan Pasal 3 *Osamu Seirei* tersebut jelaslah, bahwa hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum adanya Balatentara Jepang datang ke Indonesia masih tetap berlaku. Dengan demikian, Pasal 131 IS adalah disebut sebagai pasal politik hukum dan Pasal 163 IS yang mengatur terhadap pembagian golongan penduduk saat itu masih tetap berlaku.

Untuk golongan Eropa, Timur Asing Cina, Timur Asing bukan Cina dan Indonesia yang secara sukarela tunduk kepada hukum perdata Eropa tetap berlaku baginya *Burgerlijk Wetboek* (BW) dan *Wetboek van Koophandel* (WvK) serta aturan-aturan hukum perdata Eropa yang tidak dikodifikasikan.

Adapun bagi golongan Bumiputera (Indonesia) dan Timur Asing bukan Cina yang tidak dapat tunduk secara sukarela kepada hukum perdata Eropa tetap berlaku dalam setiap aturan-aturan hukum perdata adatnya. Selanjutnya, pemerintah Balatentara Jepang juga mengeluarkan *Gun Seirei* nomor Istimewa 1942, *Osamu Sirei* Nomor 25 Tahun 1944, memuat aturan-aturan pidana yang umum dan aturan-aturan pidana yang bersifat khusus, sebagai pelengkap peraturan yang telah ada sebelumnya.

Gun Sirei Nomor 14 Tahun 1942 mengatur terkait dalam susunan lembaga peradilan jepang yang terdiri atas :

1. *Tihoo Hooin*, berasal dari *Landraad* (Pengadilan Negeri)
2. *Keizai Hooin*, berasal dari *landgerecht* (Hakim Kepolisian)
3. *Ken Hooin*, berasal dari *Regenschap Gerecht* (Pengadilan Kabupaten)
4. *Gun Hooin*, berasal dari *District Gerecht* (Pengadilan Kewedanaan)
5. *Kokyoo Kooto Hooin*, berasal dari *Hof voor Islami etische Zaken* (Mahkamah Islam Tinggi)
6. *Sooyo Hooin*, berasal dari *Priesteraad* (Rapat Agama)
7. *Gunsei Kensatu Kyoko*, terdiri atas *Tihoo Kensatu Kyoko* (Kejaksaan Pengadilan Negeri), berasal dari *Paket voor de Landraaden*

Adapun wewenang *Raad van Justitie* dialihkan kepada *Tihoo Hooin* dan *Hoogrechtshof* tidak disebut-sebut dalam bagian yang berada pada undang-undang itu. Selama pada zaman penjajahan

Jepang Semua aturan hukum serta proses peradilanya berlaku sampai saat Indonesia merdeka. Pada masa pemerintahan Jepang selama tiga setengah tahun merupakan periode cukup penting terhadap sejarah Indonesia. Setelah Jepang dianggap telah mampu menaklukkan Belanda, Jepang secara langsung menggantikan posisi kedudukan pemerintahan Hindia Belanda.

Pada dasarnya, kebijakan pemerintahan Jepang terhadap rakyat Indonesia mempunyai dua prioritas yakni menghapus pengaruh barat di kalangan rakyat, dan memobilisasi mereka demi kemenangan tentara Jepang. Dibentuknya Kebijakan Jepang yaitu untuk mencapai sebuah tujuan yang telah mereka buat, dengan menyusun dan mengarahkan kembali perekonomian Indonesia dalam rangka agar dapat menopang upaya dalam perang Jepang dan upayanya bagi mendominasi jangka panjang terhadap Asia Timur dan Tenggara. Setelah Jepang menduduki Indonesia, mereka mengambil berbagai kebijakan diantaranya yakni di bidang Politik, bidang Ekonomi dan Sosial, serta dibidang pendidikan dan bidang Militer. Semua yang dilakukan merupakan dari strategi Jepang untuk mendapatkan kedudukan diindonesia. Selain mengambil kedudukan diindonesia jepang juga menyusun strategi dengan merangkul pemimpin-pemimpin Islam, pemerintah Jepang menawarkan kerja sama kepada tokoh-tokoh nasionalis.

Kebijakan diizinkan nya tiga atribut dalam bernegara, yaitu dikibarkannya bendera merah putih, digunakannya Bahasa Indonesia, serta dikumandangkannya lagu Indonesia Raya membangkitkan semangat rakyat Indonesia dalam memperoleh kemerdekaan. Meskipun dalam kebijakan yang mereka buat tersebut tidak adanya niat yang ikhlas dan tulus dari Jepang agar Indonesia bisa mencapai merdeka. Pemimpin-pemimpin rakyat baik dari kaum nasionalis maupun kaumagama dirangkul untuk melakukan kegiatan dalam propaganda Jepang, pengaruhnya besar terhadap perjuangan kemerdekaan karena mereka berusaha dalam menggunakan kesempatan tersebut untuk menempa semangat kemerdekaan kepada rakyat Indonesia. Jepang juga telah banyak memberikan konsesi-konsesi kepada golongan Islam seperti diberikan izin dalam menerbitkan majalah, izin mengadakan pertemuan-pertemuan serta

dikeluarkannya perintah agar priyayi memberikan bantuan kepada pemimpin-pemimpin Islam.³⁴ Ini berarti posisi Islam jauh melebihi elit priyayi dalam kemerdekaan Indonesia saat itu. Hal ini mempengaruhi terhadap perkembangan-perkembangan berikutnya sampai pada tingkat yang istimewa. Para pemimpin Islam dipercayakan beberapa tanggung jawab di administrasi pusat dan daerah untuk guna urusan keagamaan mereka juga turut ikut berperan penting dalam memperjuangkan kemerdekaan Indonesia dan berusaha untuk mempersiapkan orang-orang Islam bagi pembebasan negaranya dan agamanya.

Kebijakan Jepang terhadap Islam di Indonesia menciptakan daya tarik dengan *Nippon's Islamic Grass-root policy*. Bahkan, Jepang lebih dekat dalam memenuhi aspirasi Islam daripada nasionalis sekuler dengan tujuan untuk memobilisasi Islam dalam rangka mendukung tujuan-tujuan perang yang cepat dan mendesak oleh Jepang.³⁵ Jepang juga telah mengambil beberapa kebijakan yang dengan bertujuan untuk menarik simpati rakyat Indonesia dan para pemimpin di Indonesia, antara lain sebagai berikut:

- a) Jepang menyatakan diri sebagai saudara tua, sedangkan Indonesia sebagai saudara muda. Jepang menyatakan bahwa kedatangan-nya untuk membebaskan bangsa Indonesia dari belenggu penjajah asing. Selain itu, Jepang bermaksud untuk mencapai dalam kemakmuran bersama seluruh bangsa yang berada di bawah pimpinan Jepang sehingga mampu sederajat dengan bangsa-bangsa lain yang telah maju. Untuk pencapaian tujuan tersebut bangsa Indonesia saat itu diharuskan memberikan bantuan yaitu berupa tenaga dan hasil kekayaan alam kepada Jepang.
- b) Jepang mendirikan Gerakan Tiga A, yaitu Nippon Cahaya Asia, Nippon Pelindung Asia, dan Nippon Pemimpin Asia. Gerakan ini dijadikan semboyan oleh bangsa Jepang dalam usaha agar dapat membujuk bangsa Indonesia untuk membantu Jepang. Untuk memimpin Gerakan Tiga A ditunjuk Mr. Syamsudin, bekas

³⁴ Jurnal Sejarah FIS UNJ *jepang dan perjuangan kemerdekaan di indonesia*

³⁵ M. Rijal Fadli, dan Bobi Hidayat, *KH. Hasyim Asy'ari Dan Resolusi Jihad Dalam Usaha Mempertahankan Kemerdekaan Indonesia Tahun 1945*, (Lampung: Laduny Alifatama, 2018), Hlm. 35

anggota Parindra yang kurang dikenal. Melalui Gerakan Tiga A ini, tenaga bangsa Indonesia dimanfaatkan oleh Jepang, terutama para pemuda Indonesia dalam menghadapi bangsa asing saat itu, khususnya terhadap tentara Sekutu yang sedang berperang dengan Jepang. Para pemuda itu diberi berbagai pendidikan dan latihan militer dengan maksud agar tertanam semangat mendukung Jepang sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya.

- c) Jepang membebaskan para pemimpin bangsa Indonesia yang ditawan masa penjajahan Belanda, seperti Ir. Sukarno dan Mohammad Hatta.
- d) Pemerintah Jepang memberi kesempatan bagi para pemimpin bangsa Indonesia untuk menduduki jabatan-jabatan penting yang sebelumnya hanya dikuasai orang Belanda.³⁶

Dari *Nippon's Islamic Grass-root policy*, Jepang berhasil mendapatkan simpati dan dukungan dari rakyat Indonesia. Rakyat Indonesia telah menganggap bangsa Jepang sebagai pembebas mereka dari adanya belenggu penjajahan Belanda.

Seperti halnya bagi pemerintah Kolonial Belanda, pemerintah militer Jepang bermaksud untuk bisa menguasai Indonesia untuk kepentingan mereka sendiri. Mereka banyak menghadapi masalah yang juga sama dengan yang dihadapi pemerintah Kolonial Belanda, dengan menggunakan banyak cara dalam pemecahan yang sama. Tetapi, di tengah suatu perang besar dengan melakukan pemanfaatan yang maksimal atas sumber-sumber di Indonesia, pihak Jepang telah memutuskan untuk berkuasa melalui cara mobilisasi (khususnya Jawa dan Sumatera). Dengan berkembangnya suatu peperangan yang terjadi saat itu, maka usaha-usaha mereka akan semakin menggelora untuk dapat memobilisasikan rakyat Indonesia.

Untuk memusnahkan pengaruh Barat, maka dari bangsa Jepang melarang dalam pemakaian bahasa Belanda dan bahasa Inggris. Melainkan, dengan menggunakan pemakaian bahasa Jepang. Selain itu pelarangan yang dilakukan oleh Jepang yaitu pemakaian buku-buku yang berbahasa Belanda dan Inggris, serta membuat

³⁶ *Ibid*, Hlm. 36

pendidikan di Jepang yang lebih tinggi. Kemudian selanjutnya, Kalender Jepang diperkenalkan untuk tujuan-tujuan resmi, patung-patung Belanda pada saat itu diruntuhkan, jalan-jalan diberi nama baru, begitu pula sekolah-sekolah diubah dengan dibuat model baru. Di Jepang pada saat itu menerapkan sistem politik bahasa yang berupa kebijakan yang disebut *Language Planning* di Indonesia. Dimana Jepang melarang penggunaan bahasa Belanda serta memperluas dalam segi penggunaan bahasa Indonesia dan bahasa Jepang di Indonesia. Usaha Jepang untuk memastikan kebijakannya ini dilakukan dengan serius sampai akhirnya dapat berjalan dengan lancar juga tidak main-main. Pada akhirnya perkembangan yang terjadi membuat Jepang melakukan pengumuman satu-persatu terkait hal-hal apa saja yang diharuskan untuk bisa menggunakan bahasa Jepang dan bahasa Indonesia, yaitu diberikan pada hal-hal tertentu seperti penggunaan pada merek, nama toko, surat, dan lain-lain.

Dengan keberanian yang bulat akhirnya Jepang dan Indonesia melakukan suatu kampanye propaganda yang cukup intensif dimulai dengan tujuan untuk dapat meyakinkan rakyat Indonesia bahwa mereka dan bangsa Jepang adalah bangsa bersaudara seperjuangan dalam perang yang luhur untuk membentuk suatu tatanan baru di Asia. Para masyarakat dan para petani pun diberi pesan ini melalui media penguas-penguas suara radio yang dipasang ditiang-tiang di tiap desa. Akan tetapi, dalam upaya dalam propaganda ini sering kali mengalami kegagalan disebabkan karena adanya kenyataan-kenyataan oleh pendudukan Jepang, yakni adanya bentuk kekacauan ekonomi, bentuk teror, kerja paksa, dan penyerahan padi, kesombongan, dan adanya kekejaman orang-orang bagi bangsa Jepang pada umumnya. Banyaknya permasalahan yang banyak timbul mulai dari Pemukiman dan pemerkosaan, serta kewajiban memberi hormat kepada setiap orang Jepang. Sedangkan, Orang-orang yang telah menyambut baik orang-orang Jepang, sebagai pembebas sering kali dengan cepat menjadi kecil hati. Untuk memobilisasi rakyat pada saat itu juga pihak pemerintahan Jepang mencari pemimpin-pemimpin politik baru di Jawa.

Pertama-tama mereka dari pihak Jepang melakukan penghapusan semua organisasi politik, pada Maret 1942 semua kegiatan politik dilarang digerakkan kemudian semua perkumpulan yang ada secara resmi dibubarkan dan pihak Jepang mulai membentuk organisasi-organisasi baru sejak mula pertama. Islam terlihat menawarkan suatu jalan utama bagi mobilisasi.

Pada saat Jepang memerintah di Indonesia, mereka memperlakukan rakyat Indonesia berbeda dengan masa pemerintahan Hindia Belanda. Pada saat kedatangan Jepang yang saat itu menggantikan pemerintahan Hindia Belanda. Pada awalnya, Jepang memberikan harapan yaitu akan adanya kehidupan yang lebih baik, mengingat bahwa Indonesia dari Jepang sama-sama dari bangsa Asia. Berbeda dengan Belanda mendekonstruksi Islam menggantikannya dengan hukum adat, disini ulama dikontrol ketat sampai kehilangan basis kekuasaannya sehingga perjuangan yang terjadi pada saat itu anti Belanda. Namun, Jepang berusaha belajar dari kebijakan Belanda sehingga relatif mampu berdamai dengan Islam. Kemudian bangsa Jepang berusaha melakukan cara yaitu dengan menarik keterlibatan tokoh-tokoh umat Islam untuk meredam gerakan perlawanan umat Islam. Salah satu perbedaan paling penting dari suatu pemerintahan yang dapat dilacak pada periode Jepang adalah pendidikan politik dan keterlibatan para kiai NU (Nahdlatul Ulama). Akhirnya, Pemerintah Jepang secara berangsur-angsur mengakui seluruh organisasi-organisasi yang ada pada Islam saat itu, tetapi tidak memperbolehkan kembali adanya pendirian organisasi-organisasi nasionalis sebelum perang misalnya seperti pada Partai Nasional Indonesia (PNI).

Jepang telah mengeluarkan UU Nomor 2, Pada 8 September 1942, pada saat itu Jepang mengendalikan seluruh organisasi nasional. Disebabkan kebijakan Jepang melarang kegiatan politik dan semua bentuk perkumpulan. Karena di keluarkannya Undang-Undang tersebut, menjadikan organisasi nasional yang pada saat itu sedang giat-giatnya memperjuangkan kemerdekaan Indonesia harus dilumpuhkan atau di berhentikan. Di antaranya ada Parindra dan GAPI (Gabungan Politik Indonesia). Pemerintah militer Jepang melancarkan strategi dengan membentuk Gerakan Tiga A Dalam

rangka menancapkan kekuasaan di Indonesia. Dalam realisasinya Gerakan Tiga A, tidak mampu bertahan lama, di karenakan rakyat Indonesia sudah tidak sanggup menghadapi kekejaman militer Jepang dan berbagai bentuk eksploitasi yang dilakukannya. Lalu untuk menarik simpati rakyat, Jepang membentuk organisasi lain. Pembentukan PUTERA (Pusat Tenaga Rakyat) merupakan Upaya Jepang menawarkan kerjasama dengan para pemimpin Indonesia.³⁷

Jepang berharap dengan melalui organisasi PUTERA para pemimpin Indonesia untuk mampu membujuk kaum nasionalis sekuler dan kaum intelektual untuk mengabdikan pikiran dan tenaga mereka dalam rangka perang melawan perang Sekutu. Selanjutnya PUTERA dalam pergerakannya tidak menghasilkan karya konkret. Namun setidaknya, mampu membangun mentalitas bangsa dalam perisapan proklamasi kemerdekaan Indonesia. Berkembangnya PUTERA ke seluruh plosok Indonesia membuat para pemuda Indonesia melakukan perkumpulan-perkumpulan yang disitu bertujuan untuk memperjuangkan serta merain kemerdekaan yang telah didamba-dambakan oleh bangsa Indonesia sebab Jepang telah memberi janji ingin membantu cita-cita tersebut.

Selanjutnya muncul berbagai perkumpulan pemuda dari berbagai daerah pun mulai tumbuh dan berdiri seperti berdirinya:

- a) Jong Celebes,
- b) Jong Java,
- c) Jong Sumatera,
- d) Jong Ambon dan lain-lain yang aktif pada masa penjajahan Belanda.

Kemudian mulai berdirinya beberapa partai politik ketika masa penjajahan Jepang karena adanya janji Jepang yang akan memberikan kemerdekaan bagi bangsa Indonesia, akhirnya dibentuknya pergerakan kemerdekaan lainnya seperti BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia), serta PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia).³⁸ Dengan begitu

³⁷ Hendri Insneini F. dan Apid, *Romusha Sejarah Yang Terlupakan (1942-1945)*. (Yogyakarta: Ombak, 2008), Hlm 31-32.

³⁸ Adhi Wahyu Nugraha dan Cahyo Budi Utomo, "Peristiwa 03 Oktober 1945 Di Kota Pekalongan (Analisis Dampak Sosial & Dampak Politik)," *Journal of Indonesian History*, 7 (1) 2018, Hlm. 83 <https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/jih/article/view/25377>.

inilah strategi Jepang dalam mendapatkan simpatik terhadap rakyat Indonesia agar Indonesia diharapkan dapat membantu bangsa Jepang pada saat itu, akan tetapi semuanya hanya janji manis semata yang diberikan Jepang kepada bangsa Indonesia.

Melihat situasi suasana pada saat perang, saat itu pun badan-badan propaganda yang telah didirikan sebelumnya, seperti Gerakan Tiga A dan PUTERA sudah tidak lagi efektif menjalankan tugasnya. Kemudian muncul sebuah gerakan baru, yakni Jawa Hokokai yang dibentuk 29 April 1944. Gerakan baru ini adalah yang disebut Jawa Hokokai, yaitu merupakan wadah dalam perhimpunan dari semua organisasi yang bersifat multirasial, tidak hanya terbatas pada organisasi eksklusif oleh para pemimpin nasionalis sekuler dan para nasionalis Islam. Tetapi organ bagian semua kalangan termasuk perkumpulan pemuda, perempuan, dan kelompok etnik nonpribumi. Beberapa organisasi terpenting yang sudah berdiri jauh sebelum Jawa Hokokai dibentuk.³⁹

Pada bulan Oktober 1943, pihak Jepang membentuk organisasi bagi pemuda Indonesia yang dianggap paling berarti, yaitu organisasi bernama Peta (Pembela Tanah Air). Organisasi ini merupakan suatu organisasi yang berisi tentara sukarela bangsa Indonesia. Pada akhir perang anggotanya berjumlah 37.000 orang di Jawa, 1.600 di Bali, dan sekitar 20.000 orang di Sumatra (dimana organisasi ini biasanya dikenal dengan nama Jepangnya *Giyugun prajurit-prajurit sukarela*). Tidak seperti Heiho, Peta tidak secara resmi menjadi bagian dan balatentara Jepang tetapi dimaksudkan sebagai pasukan gerilya pembantu guna melawan serbuan pihak Sekutu. Anggota perwiranya yang juga meliputi para pejabat, guru, para kyai, dan orang-orang Indonesia yang sebelumnya telah menjadi serdadu pada kolonial Belanda. Di antara mereka adalah ada seorang bekas guru sekolah Muhammadiyah yang bernama Soedirman.⁴⁰

Pemerintah Jepang berusaha semaksimal mungkin dalam melibatkan bangsa Indonesia yaitu dilakukan dengan cara memberi

³⁹ Amrin Imran, *Indonesia dalam Arus Sejarah*, Jilid VI, (Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 2012), Hlm 52

⁴⁰ M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*, (Jakarta: Serambi, 2008), Ilmu. Hlm. 435

wadah pada umat Islam Indonesia dalam satu buah organisasi sehingga memudahkan pemerintahan Jepang untuk mulai kembali memobilisasikannya dalam perang Asia Timur Raya yang juga makin memanas. Kemudian, ada salah satu organisasi Islam yang sudah ada yakni MIAI telah diubah menjadi Majelis Syuro Muslim Indonesia (Masyumi). Pada Oktober 1943 organisasi ini mulai masuk dalam orbit propadanda bangsa Jepang dengan meningkatkan fanatismenya untuk melakukan jihad melawan musuh. Masyumi sudah dilibatkan dalam politik Jepang, meskipun tetap mempertahankan dirinya sebagai organisasi keagamaan. Tetapi, semuanya itu semata hanya untuk keberhasilan dan kemenangan Jepang.⁴¹

Sebelum Masyumi didirikan Jepang telah berupaya bagaimana cara mendekati umat Islam di Indonesia. Cara yang paling lazim telah mengadakan propaganda keliling Jawa yang dilakukan oleh Kolonil Hory, kepala departemen Agama, yang mengadakan pertemuan dengan para kiyai dan ulama. Agar menambah sistem kepercayaan terhadap apa yang sudah dilakukan pemerintah, maka dengan mendatangkan orang Islam dari Jepang untuk dapat menciptakan solidaritas dan semangat kerja sama terhadap pemerintahan militer, pemerintah pun mengadakan latihan kepada para tokoh Islam. Jadi, bisa dikatakan pemerintah telah mengadakan indoktrinasi perang suci yang diadakan tujuhbelas kali sejak bulan Juli 1943 sampai Mei 1945. Kemudian, pemerintah juga merekrut pemuda Islam sebagai basis kekuatan maka didirikanlah organisasi militer berbasis Islam yakni Hizbullah pada tahun 1944. Hizbullah ini merupakan organisasi pemuda yang didukung oleh Jepang, disamping organisasi pemuda lain yang mendapat latihan militer seperti *Keibodan* (pertahan sipil) dan *Seinendan* (barisan pemuda) yang anggota pengikutnya pemuda Islam maupun non-Islam.

Keibodan merupakan salah satu organisasi pemuda berumur 20-35 tahun yang mempunyai tugas kepolisian, dan bertugas terhadap penjagaan kepolisian, untuk keamanan desa, dan lain-lain.

⁴¹ Suhartono, *Sejarah Pergerakan Nasional: Dari Boedi Utomo Sampai Proklamasi 1908-1945*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001), Hlm. 127.

Organisasi ini ada di bawah binaan *Keimubu* (departemen kepolisian) dan anggotanya pun cukup banyak yang berjumlah sekitar satu juta orang, dan yang menarik dari organisasi ini bahwa *Keibodan* dijauhkan dari adanya timbul pengaruh kaum nasionalis.⁴²

Sedangkan *Seinendan* adalah organisasi barisan pemuda untuk memperkuat pertahanan garis belakang. Melalui *Seinendan* Jepang berusaha melakukan usaha yang kuat dengan mengobarkan semangat rakyat untuk pembangunan Jawa Baru. Yaitu dengan cara melatih para pemuda tentang kedisiplinan dan meningkatkan produksi hasil bumi, dengan cara menumbuhkan rasa patriotisme dalam kepahlawanan Jepang (*Bushido*).⁴³

Manfaat dari kerjasama Indonesia dengan Jepang, yaitu diperolehnya posisi yang kuat dan memberikan *prectise sosial* yang cukup baik, yang lebih penting lagi adalah *prestise organisator* Islam mampu dalam mempertahankan identitasnya sampai akhir masa pendudukan.⁴⁴ Tokoh nasionalis yang dirangkul pemerintah jepang saat itu adalah mereka yang dianggap berhaluan non kooperasi terhadap pemerintah kolonial Belanda. Jepang menyadari pentingnya kerjasama yang erat terutama dengan Bung Karno dan Bung Hatta yang merupakan pemimpin yang cukup terkemuka pada saat itu. Demikian sebaliknya, para pemimpin Indonesia memperoleh manfaat untuk demi mencapai kepentingan cita-cita kemerdekaan yang akan selalu mereka perjuangkan. Pemimpin-pemimpin nasionalis mengambil sikap yang juga berbeda dalam strategi perjuangannya. Ada pemimpin yang juga menolak kerjasama dengan Jepang seperti tokoh bangsa bernama Sultan Syahrir dan Amir Syarifudin; dan ada juga yang bersedia kerjasama dengan Jepang yaitu seperti Bung Karno dan Bung Hatta. Namun mereka saling melengkapi dan bahu membahu dalam memperjuangkan kemerdekaan Indonesia. Bung Karno dan Bung Hatta bersedia bekerjasama dengan penuh perhitungan dan pertimbangan politik. Menurut perhitungan dan pertimbangan kerjasama yang dilakukan

⁴² *Ibid*

⁴³ Amrin Imran, *Op. Cit* 52

⁴⁴ Harry J. Benda, *Bulan Sabit dan Matahari Terbit Islam Indonesia Pada Masa Pendudukan Jepang*, (Jakarta: PT. Pustaka Jaya, 1990), Hlm. 234-244

dengan tentara Jepang, mereka akan mendapatkan kesempatan yang sebaik-baiknya dan seluas-luasnya bagi bangsa Indonesia untuk memacu dan mempercepat proses dalam usaha perjuangan mewujudkan Indonesia merdeka.

Latihan 1

1. Tuliskan peristiwa-peristiwa yang berpengaruh signifikan bagi perkembangan HTN di Indonesia dari bahasan Bab 1 di atas.
2. Menurut Anda, pelajaran penting apa dari fase sejarah HTN Indonesia pada masa Pra Kemerdekaan yang dapat bermanfaat bagi perkembangan HTN Indonesia di saat ini dan masa yang akan datang?

Daftar Pustaka Bab I

Buku

- Ahmad, Amrullah. 1994. *Prospek Hukum Islam Kerangka Pembangunan Hukum Nasional di Indonesia: Sebuah Kenangan 65 Tahun Prof. Dr. H. Busthanul Arifin, SH*, Jakarta: PP IKAHA, 1994.
- Arifin, Busthanul. 1998. *Budaya Hukum itu Telah Mati*. Jakarta: Kongres Umat Islam.
- Basyir, Ahmad Azhar. (1992) *Hukum Islam Di Indonesia dari Masa ke Masa*, UNISIANO. 16 TAHUN XIII TRIWULANV/.
- Burger, D.H. dan Admosudirdjo, Prajudi. (1962). *Sejarah Ekonomis Sosiologis Indonesia, Jilid 1*, Cetakan Ke-3 Jakarta: Pradnya Pramita,
- Djamali, R. Abdoel. (1984). *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Penerbit CV RaJawali.
- E. Utrecht. (1965). *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II*, Bandung: Universitas.
- E. Utrecht. (1966). *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. Cetakan Ke-9. Jakarta: Penerbit Ichtiar.

- Fadli, M. Rijal dan Hidayat, Bobi. (2018). *KH. Hasyim Asy'ari Dan Resolusi Jihad Dalam Usaha Mempertahankan Kemerdekaan Indonesia Tahun 1945*. Lampung: Laduny Alifatama.
- Fadli, M. Rijal dan Hidayat, Bobi. (2018). *KH. Hasyim Asy'ari Dan Resolusi Jihad Dalam Usaha Mempertahankan Kemerdekaan Indonesia Tahun 1945*. Lampung: Laduny Alifatama.
- Imran, Amrin. (2012). *Indonesia dalam Arus Sejarah, Jilid VI*. Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve
- Insneini F. Hendri dan Apid. (2008). *Romusha Sejarah Yang Terlupakan (1942-1945)*. Yogyakarta: Ombak.
- Iwhaq. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Ed.1 Cet.1, Jakarta: Sinar Grafika.
- J. Benda, Harry.1990. *Bulan Sabit dan Matahari Terbit Islam Indonesia Pada Masa Pendudukan Jepang*. Jakarta: PT. Pustaka Jaya.
- Lukito, Ratno. 1998. *Pergumulan Antara Hukum Islam dan Adat di Indonesia*. Jakarta : INIS.
- MD, Sagimun. 1988. *Jakarta Dari Tepian Air Ke Kota Proklamasi*. Jakarta: Dinas Museum dan Sejarah.
- Muljana, Slamet. (1967). *Perundang-undangan Majapahit*. Jakarta: Penerbit Bhratara.
- Noer, Dilier. 1987. *Partai Islam di Pentas Nasional, 1945-1965*. Jakarta: Grafiti Pers.
- Notosusanto, Nugroho. (1979). *Tentara PETA Pada Zaman Pendudukan Jepang*. Jakarta: Gramedia.
- Pringgodigno, A.G ed. (1977) *Ensiklopedia Umum*. Yogyakarta: Penerbit Yayasan Kanisius.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soekanto, Soerjono. 1986. *Ilmu Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*. Cetakan II, Bandung: Penerbit Alumni.
- Rahardjo, Satjipto.(1979). *Hukum dan perubahan Sosia: Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*. Bandung: Penerbit Alimni.
- Ricklefs, M.C. (2008). *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*. Jakarta: Serambi Ilmu.

- Sasongko, Wahyu. (2013). *Sejarah Tata Hukum Indonesia*. Lampung: Penerbit Pusat Kajian Konstitusi dan Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Lampung.
- Sianturi, S.R. (1986). *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan penerapannya*. Jakarta: Alumni Ahaem-Petehaem.
- Soetoprawiro, Koerniatmanto. (1994). *Pemerintah dan Peradilan di Indonesia: Asal-Usul dan perkembangannya* Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti.
- Suhartono. (2001). *Sejarah Pergerakan Nasional: Dari Boedi Utomo Sampai Proklamasi 1908-1945*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Supomo. 1982. *Sejarah Politik Hukum Adat*. Jakarta : Pranya Paramita.
- Usman, Suparman. 2001. *Hukum Islam: Asas-Asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Utrecht. 1961. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Buku Ikhtiar.
- Wignjodipuro, Surojo. (1979). *Pengantar dan Azaz-Azaz Hukum Adat*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 1994. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Suatu Kajian tentang dinamika Sosia- Politik dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abat di Indonesia (1840-19990)*. Jakarta: Raja-Grafindo Persada.
- Wolhoff, GJ. (1960). *Pengantar Ilmu Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Timur Mas.
- Yulia. (2016). *Buku Ajar Hukum Adat*. Jawa Timur: Unimal Press.

Jurnal

- Hardjono, Imam. (2008). HUKUM ISLAM DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF SEJARAH HUKUM. *Jurnal SUHUF*, Vol. 20, No. 1.
- Jurnal Sejarah FIS UNJ jepang dan perjuangan kemerdekaan di Indonesia*
- Jurnal tentang Sejarah dan Budaya dan pengajarannya, 2019*

Mulyawan, Fitra dkk. (2020). KARAKTERISTIK HUKUM ISLAM PADA ZAMAN PENJAJAHAN BELANDA DAN JEPANG, *Jurnal UNES LAW REVIEW*, Volume 3, Issue 2.

Nugraha, Adhi Wahyu dan Utomo, Cahyo Budi. (2018). “Peristiwa 03 Oktober 1945 Di Kota Pekalongan (Analisis Dampak Sosial & Dampak Politik).” *Journal of Indonesian History*, 7. <https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/jih/article/view/25377>.

Permadi, Edo Galih dan Purwaningsih, Sri Mastuti. (2015). “Politik Bahasa Pada Masa Pendudukan Jepang.” *AVATARA, e-Journal Pendidikan Sejarah* <https://jurnalmahasiswa.unesa.ac.id/index.php/avatara/article/viewFile/12920/11899>.

Yasmis. (2007). “Jepang Dan Perjuangan Kemerdekaan Indonesia.” *Jurnal Sejarah Lontar*, 4 (2). <http://journal.unj.ac.id/unj/index.php/lontar/issue/view/366>.

Artikel

Sejarah Tata Hukum Indonesia pada Masa Regeerings Reglement (1855-1926) <https://suduthukum.com/2017/10/tata-hukum-pada-masa-regeerings.html>

BAB II

PASCA KEMERDEKAAN

Capaian Pembelajaran:

Mahasiswa mampu mengidentifikasi konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan sejarah Hukum Tata Negara Indonesia. Juga mampu menganalisis masalah hukum yang melingkupi sejarah Hukum Tata Negara Indonesia.

Capaian Pembelajaran Mata Kuliah 2:

Mahasiswa mampu menganalisis serta memecahkan masalah yang berkaitan dengan Sejarah HTN pasca kemerdekaan dan orde-lama.

Pengantar

Tinjauan atas sejarah hukum tata negara (HTN) tidak dapat dilepaskan dari dimensi politik. Hal ini disebabkan dekatnya objek studi HTN dan studi politik. Maka dalam mengurai sejarah HTN Indonesia akan melibatkan telaah perkembangan politik di Indonesia secara terminologis. Demikian akan tergambar dalam tinjauan HTN Indonesia pasca kemerdekaan Republik Indonesia hingga masa Orde Lama dalam Bab ini.

Suatu konsep pemikiran Hukum Tata Negara, baik secara langsung maupun tidak langsung berpandangan bahwa adanya tatanan ketatanegaraan berdasarkan Hukum Tata Negara Positif pada saat itu adalah pelaksanaan dari Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Maka dari itu akibatnya, pembahasan sisi teoritis dari Hukum Tata Negara menjadi ditinggalkan, karena

dipandang sebagai pikiran yang “anti kemapanan” dan dapat mengganggu stabilitas nasional.⁴⁵

Dipandang dari sisi keilmuan, Hukum Tata Negara dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *staatsrecht* atau hukum negara (*state law*) yang meliputi 2 pengertian, yaitu dalam arti luas (*staatsrecht in ruimere zin*), dan dalam arti sempit (*staatsrecht in engere zin*). *Staatsrecht in engere zin* atau Hukum Tata Negara dalam arti sempit itulah yang biasanya disebut Hukum Tata Negara atau *Verfassungsrecht* yang dapat dibedakan antara pengertian yang luas dan yang sempit. Hukum Tata Negara dalam arti luas (*in ruimere zin*) mencakup Hukum Tata Negara (*verfassungsrecht*) dalam arti sempit dan Hukum Administrasi Negara (*verwaltungsrecht*)⁴⁶. Pada masa lalu, Prof. Dr. Djokosoetono lebih menyukai penggunaan *verfassungslehre* daripada *verfassungsrecht*.⁴⁷ Istilah yang tepat untuk Hukum Tata Negara sebagai ilmu (*constitutional law*) adalah *Verfassungslehre* atau teori konstitusi. *Verfassungslehre* inilah yang nantinya akan menjadi dasar untuk mempelajari *verfassungsrecht*.

Di sisi lain, istilah “Hukum Tata Negara” identik dengan pengertian “Hukum Konstitusi” sebagai terjemahan dari *Constitutional Law* (Inggris), *Droit Constitutionnel* (Perancis), *Diritto Constitutionale* (Italia), atau *Verfassungsrecht* (Jerman). Dari segi bahasa, *Constitutional Law* memang biasa diterjemahkan menjadi “Hukum Konstitusi”. Namun, istilah “Hukum Tata Negara” jika diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris, kata yang dipakai adalah *Constitutional Law*.⁴⁸ Oleh karena itu, Hukum Tata Negara dapat dikatakan identik atau disebut sebagai istilah lain belaka dari “Hukum Konstitusi”. Pada pembahasan ini, akan menjelaskan mengenai sejarah HTN Pasca Kemerdekaan.

⁴⁵Muchamad Ali Safa'at, PERKEMBANGAN TEORI HUKUM TATA NEGARADAN PENERAPANNYA DI INDONESIA, <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2014/03/PERKEMBANGAN-TEORI-HUKUM-TATA-NEGARA-DAN-PENERAPANNYA-DI-INDONESIA>, diakses pada 15 Desember 2020 pukul 13.00 wib

⁴⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. Kelima, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983), hal. 22

⁴⁷ Djokosoetono, *Hukum Tata Negara*, Himpunan oleh Harun Alrasid, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982)

⁴⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992), hal. 95

2.1. Pasca Pemberlakuan UUD 1945

Pada masa periode pertama kali terbentuknya Negara Republik Indonesia, konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang pertama kali berlaku adalah UUD 1945. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang pertama ini disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, berlaku secara nasional sampai dengan tanggal 27 Desember 1949. Naskah Undang Undang Dasar Pertama tersebut disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Penyusunan naskah Rancangan Undang-Undang Dasar 1945 dimulai dari pembentukan BPUPKI yang dilantik pada tanggal 28 Mei 1945. Pembentukan badan ini merupakan realisasi janji Pemerintah Jepang akan memberikan kemerdekaan kepada Indonesia kelak kemudian hari. BPUPKI mengadakan sidang-sidang yang dapat dikelompokkan menjadi dua masa persidangan; Sidang pertama mulai dari tanggal 29 Mei 1945-1 Juni 1945 dan masa persidangan kedua tanggal 10 Juli-17 Juli 1945. Dari persidangan-persidangan BPUPKI tersebut berhasil menyusun naskah komplit Rancangan Undang-Undang Dasar meliputi :

1. Pernyataan Indonesia merdeka.
2. Pembukaan Undang-Undang Dasar
3. Undang-Undang Dasar terdiri atas pasal-pasal.

Dengan selesainya tugas BPUPKI, pemerintah Jepang membentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang bertugas untuk mempersiapkan segala sesuatu yang berhubungan dengan kemerdekaan Indonesia. Pada sidang tanggal 18 Agustus PPKI berhasil mengesahkan naskah Undang-Undang Dasar 1945 dari naskah Rancangan Undang-Undang Dasar hasil kerja BPUPKI tentunya dengan beberapa perubahan di sana sini. Terutama tentang dasar negara : Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya sebagai mana termuat dalam Piagam Jakarta diubah menjadi Ketuhanan Yang Maha Esa.

Dari 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949 berlakulah Undang-Undang Dasar 1945. Menurut ketentuan undang-undang dasar ini sistem pemerintahan Indonesia bersifat presidensiil, dalam arti bahwa para menteri tidak bertanggungjawab kepada badan legislatif, tetapi hanya bertindak sebagai pembantu presiden. Akan

tetapi mulai bulan November 1945, berdasarkan maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945, Pengumuman Badan Pekerja 11 November 1945, dan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, tanggung jawab politik terletak ditangan para menteri. Keadaan inimerupakan awal dari suatu sistem pemerintahan parlementer yang praktis dipertahankan sampai tahun 1959 pada masa Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan berlaku kembali, melalui Dekrit Presiden. Jadi mulai 14 November 1945 sampai 27 Desember 1949 sistem pemerintahan yang diselenggarakan berlainan dengan sistem pemerintahan sebagaimana diatur dalam naskah Undang-Undang Dasar 1945.

Proklamasi merupakan norma pertama pada Hukum Tata Negara Indonesia, artinya norma ini merupakan norma pertama yang ada dan selanjutnya akan digunakan untuk perumusan norma lain. Norma ini bersifat sosiologis dan politis. Oleh karena itu, untuk memberikan kekuasaan yuridis diperlukan perumusan sebuah norma dasar (staat fundamental norm). Terkait dengan hal tersebut maka dibuat Pembukaan UUD 1945 yang ditulis berdasarkan keadaan sosiologis yang kemudian menjadi staat fundamental norm.

Arti dan makna yang terkandung dalam proklamasi kemerdekaan bagi suatu bangsa yaitu proklamasi merupakan pernyataan yang memuat keputusan suatu bangsa untuk meneguhkan tatanan hukum nasional sekaligus menghapuskan tatanan hukum kolonial.⁴⁹ Maka, ditinjau dari aspek politik ideologis, proklamasi bagi bangsa Indonesia merupakan pernyataan suatu bangsa untuk melepaskan diri dari belenggu penjajahan serta membentuk Negara Republik Indonesia yang bebas, merdeka, serta berdaulat secara penuh. Proklamasi merupakan penunjuk sejarah, pemberi inspirasi, serta motivasi dalam perjalanan bangsa Indonesia dalam setiap kondisi. Melalui proklamasi kemerdekaan, bangsa Indonesia bisa terlahir sebagai bangsa dan negara yang merdeka, baik secara de facto maupun de jure.⁵⁰

⁴⁹In Suwandi, **Makna dan Arti Penting Proklamasi Kemerdekaan Indonesia**, <https://www.kompasiana.com/oktina21/57bfe9e6989373db48388ad4/makna-dan-arti-penting-proklamasi-kemerdekaan-indonesia>, diakses pada 15 Desember 2020 Pukul 13.25 WIB

⁵⁰ Haryono Rinardi, "Proklamasi 17 Agustus 1945: Revolusi Politik Bangsa Indonesia", *Jurnal Sejarah Citra Lekha*, Vol. 2. No. 1, 2017, h. 143.

Dengan dikumandangkannya Proklamasi Kemerdekaan 1945, dilihat dari segi hukum tata negara, berarti bangsa Indonesia telah memutuskan ikatan dengan tatanan hukum sebelumnya, baik tatanan Hindia Belanda maupun tatanan hukum penduduk Jepang. Bangsa Indonesia pada saat itu telah mendirikan tatanan hukum yang baru, yaitu tatanan hukum Indonesia, yang berisikan hukum Indonesia, yang ditentukan dan dilaksanakan oleh bangsa Indonesia.⁵¹

Bangsa Indonesia melalui proklamasi menyatakan kemerdekaan. Merdeka bermakna bahwa sejak itu bangsa Indonesia mampu menentukan nasibnya dan tanah airnya dalam setiap aspek kehidupan. Dengan demikian, proklamasi menjadi pijakan bagi penyelenggaraan tatanan hukum yang baru. Proklamasi merupakan dasar atau landasan hukum bagi pemberlakuan hukum nasional. Ini berarti, Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 menjadi landasan hukum bagi semua bentuk peraturan dan bermacam ketentuan yang ditetapkan di Indonesia. Dengan dasar inilah, suatu kewajiban jika sesaat setelah penyelenggaraan Proklamasi, PPKI segera mengesahkan UUD 1945 menjadi konstitusi bagi bangsa Indonesia.

Sehari setelah proklamasi 17 Agustus 1945, UUD 1945 disahkan pertama kali oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), pada saat itu dimulailah penyelenggaraan ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945 bersamaan dengan itu telah dipilih dan ditetapkan pula Presiden dan Wakil Presiden yaitu masing-masing Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta.

Sebagai kelengkapan pelaksanaan ketatanegaraan dan pelaksanaan pemerintahan maka dibentuk Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). KNIP memiliki fungsi sebagai pembantu presiden dalam tugas-tugas melaksanakan kedaulatan rakyat dan tugas lembaga tinggi negara lainnya (MPR, DPR, dan DPA) sebelum badan itu dibentuk. Keanggotaan KNIP sebanyak 135 orang yang mencerminkan dari tokoh-tokoh perjuangan, tokoh agama, pemimpin partai, pemimpin masyarakat, pemimpin ekonomi yang

⁵¹Joeniarso. 2000. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.

terkemuka, dan sebagainya. Kemudian tanggal 2 September dibentuk dan dilantik oleh Ir. Soekarno kabinet pertama yang dipimpin langsung oleh Ir. Soekarno.

Pada tanggal 16 Oktober 1945 wakil presiden mengeluarkan maklumat No. X Tahun 1945, yang menetapkan bahwa : "Bahwa KNIP, sebelum terbentuknya MPR dan DPR disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara". Perubahan kedua terjadi pada tanggal 11 Nopember 1945, ketika KNIP mengusulkan kepada presiden adanya sistem pertanggungjawaban menteri-menteri kepada parlemen (KNIP), kemudian menanggapi usul tersebut maka pada tanggal 14 Nopember 1945 kabinet presidensiil dibawah pimpinan Ir. Soekarno meletakkan jabatan dan diganti oleh kabinet baru, dengan Sutan Syahrir sebagai Perdana Menteri, dan mulai saat itu kekuasaan eksekutif telah bergeser dari presiden kepada perdana menteri.

Maka, pada periode ini pemerintahan Indonesia juga mengalami tragedi luar biasa, karena Belanda melakukan agresi pertama tanggal 27 Juli 1947 dan disusul dengan agresi kedua pada tanggal 19 Desember 1948, dan Ibu Kota Negara kemudian harus pindah ke Yogyakarta. Pada saat itu PKI juga melakukan pemberontakan di Madiun tanggal 18 September 1948.

Untuk melengkapi kemerdekaan negara setelah 17 Agustus 1945 dan pengesahan UUD 1945, selanjutnya dilakukan hal-hal berikut:

1) Pengesahan UUD 1945

Rapat pertama PPKI dilaksanakan di Pejambon, Jakarta. Dengan meninjau draf pembukaan konstitusi Sebagaimana tertuang dalam "Piagam Jakarta" yang dirumuskan oleh BPUPKI pada tanggal 22 Juni 1945, khususnya tentang "Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi para pemeluk-pemeluknya". Karena mempertimbangkan pemeluk agama lain. Akhirnya, diskusi yang dipimpin Hatta mencapai mufakat, yaitu menghilangkan kalimat tersebut dengan tujuan memelihara persatuan dan kesatuan nasional.

Rapat pleno dimulai pada pukul 11.30 yang pada saat itu rapat dipimpin oleh Soekarno dan Hatta. Rapat berjalan lancar dengan

kesepakatan bersama mengenai rancangan Pembukaan dan UUD Negara Republik Indonesia. Rancangan pembukaan yang dimaksud adalah Piagam Jakarta yang dibuat oleh BPUPKI dengan sedikit perubahan dan disahkan menjadi UUD yang terdiri atas Pembukaan, Batang Tubuh yang terdiri atas 37 Pasal, 4 Pasal Aturan Peralihan, dan 2 Ayat Aturan Tambahan disertai dengan penjelasan.

Dari ketentuan pada bunyi Aturan Tambahan UUD 1945 dapat ditafsirkan bahwa sifat dari UUD 1945 yang ditetapkan oleh PPKI hanya bersifat sementara, Sebagaimana yang berbunyi:

1. Dalam 6 bulan sesudah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan dalam UUD ini;
2. Dalam 6 bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dibentuk, Majelis ini bersidang untuk menetapkan UUD.

2) Penetapan PPKI untuk mengangkat Presiden dan Wakil Presiden (Soekarno-Hatta)

Menyadari bahwa negara Indonesia baru saja terbentuk, tidak mungkin semua urusan dijalankan berdasarkan konstitusi, maka berdasarkan hasil kesepakatan yang termuat dalam Pasal 3 Aturan Peralihan menyatakan :”Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh PPKI”.Pada pertemuan pemilihan presiden dan wakil presiden, Otto Iskandardinata (Otto Iskandardinata) mengusulkan agar pemilihan dilakukan dengan mufakat. Dia mengusulkan sendiri Soekarno dan Hatta masing-masing menjabat sebagai presiden dan wakil presiden. Tentu saja Menurut konstitusi yang baruaja diadopsi dan disiskusikan dengan cermat untuk mencapai konsensus. Para peserta rapat menyetujui dan mengangkat Soekarno dan Hatta sebagai presiden Dan wakil presiden pertama Republik Indonesia diiringi lagu kebangsaan Indonesia. Oleh karena itu, berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Soekarno secara resmi dibentuk Menjabat sebagai Presiden pertama Republik Indonesia.

3) Presiden mengangkat anggota KNIP yang akan bekerja sama dengan Presiden

Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dibentuk berdasarkan Pasal IV, Aturan Peralihan, Undang-Undang Dasar 1945 dan dilantik serta mulai bertugas sejak tanggal 29 Agustus 1945 sampai dengan 15 Februari 1950. KNIP yaitu Badan Pembantu Presiden, yang anggotanya terdiri dari pemuka-pemuka masyarakat dari berbagai golongan dan daerah-daerah termasuk mantan Anggota Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia.

4) Pembentukan 8 Provinsi Oleh PPKI

Rapat PPKI yang diadakan pada tanggal 19 Agustus 1945 memutuskan untuk membagi wilayah Indonesia itu tersebar di 8 provinsi bekas jajahan Hindia Belanda. Delapan provinsi tersebut adalah Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Kalimantan (Kalimantan), Maluku, Sulawesi, Sunda Kecil (Nusa Tenggara) dan Sumatera, serta Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta.

Selanjutnya, dengan dikeluarkannya Peraturan Wakil Presiden No. X, upaya-upaya tersebut di atas dilanjutkan. Alasan dibuatnya Peraturan Wakil Presiden No. X pada Oktober 1945 adalah untuk memperkuat upaya yang dilakukan setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia. Adapun isi dari Peraturan Wakil Presiden No. X adalah :

- a. Sebelum terbentuknya Lembaga Perwakilan Rakyat (MPR dan DPR), KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat) berhak menyusun undang-undang dan GBHN (Garis Besar Hukum Nasional). Artinya ketika UU GBHN dirumuskan, posisi KNIP sama dengan presiden.
- b. Pekerjaan KNIP (Komite Sentral) sehari-hari dilaksanakan oleh organisasi kerja KNIP. Pasal 4 Kaidah Peralihan UUD 1945 menjelaskan: Sebelum pembentukan MPR, DPR dan DPA sesuai dengan UUD 1945, Presiden menjalankan semua kekuasaan dengan bantuan Panitia yang membantu Presiden dalam menjalankan fungsi ketatanegaraan Indonesia.

Pada masa ini, konstitusi belum dijalankan secara murni dan konsekuen, sistem ketatanegaraan berubah-ubah, terutama pada saat dikeluarkannya maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945, yang berisi bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) sebelum terbentuknya MPR dan DPR disertai tugas legislatif dan menetapkan GBHN bersama Presiden, KNIP bersama Presiden kemudian menetapkan Undang-Undang, dan untuk menjalankan tugas sehari-hari dibentuklah badan pekerja yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat.⁵²

5) Pembentukan Kementerian

Setelah rapat penentuan wilayah berakhir, panitia kecil dipimpin oleh Mr. Ahmad Soebardjo menerbitkan laporannya. Panitia kecil mengusulkan 13 kementerian. Pertemuan tersebut kemudian membahas usulan tersebut dan menetapkan kementerian sebagai berikut:

- a. Departemen Dalam Negeri
- b. Departemen Luar Negeri
- c. Departemen Kehakiman
- d. Departemen Keuangan
- e. Departemen Kemakmuran
- f. Departemen Kesehatan
- g. Departemen Pengajaran, Pendidikan, dan Kebudayaan
- h. Departemen penerangan
- i. Departemen Sosial
- j. Departemen Pertahanan
- k. Departemen Perhubungan
- l. Departemen Pekerjaan Umum

Kemudian, rapat memutuskan 12 departemen dan 4 kementerian nasional.

6) Pembentukan Komite Nasional Indonesia

Pada tanggal 22 Agustus 1945, PPKI kembali mengadakan rapat untuk mendirikan KNIP. (Komite Nasional Indonesia Pusat)

⁵²Triwulan Tutik, Titik. 2006. pokok-pokok Hukum Tata Negara. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.

untuk menggantikan PPKI. Sukarno dan Hatta mengangkat 135 anggota KNIP yang mencerminkan situasi sosial di Indonesia. Semua anggota PPKI kecuali Soekarno dan Hatta untuk menjadi anggota KNIP yang dilantik pada tanggal 29 Agustus 1945. Dengan susunan pengurus KNIP sebagai berikut:

Ketua KNIP : Mr. Kasman Singodimejo

Wakil Ketua I : Sutarjo Kartohadikusumo

Wakil Ketua II : Mr. J. Latuharhary

Wakil Ketua III: Adam Malik

Tugas dan wewenang KNIP adalah menjalankan fungsi pengawasan dan berhak ikut serta dalam menetapkan GBHN.

7) Membentuk Kekuatan Pertahanan dan Keamanan

Berdasarkan hasil keputusan rapat tanggal 22 Agustus 1945, KNIP dan BKR dibentuk, kemudian pada tanggal 23 Agustus, Presiden Sukarno secara resmi mengesahkan pembentukan BKR sebagai lembaga kepolisian yang bertanggung jawab untuk menjaga keamanan.

Sebagian besar anggota BKR terdiri dari mantan anggota PETA, KNIL dan Heiho. Kaprawi terpilih sebagai Kepala BKR Pusat. Dalam perkembangannya, Pasukan Sekutu membebaskan tentara Belanda yang pernah menjadi tawanan perang Jepang dan melakukan tindakan yang mengancam pertahanan dan keamanan nasional, sehingga sangat perlu untuk membentuk tentara..

Kemudian Soekarno memanggil mantan Mayor KNIL Oerip Soemohardjo dari Yogyakarta ke Jakarta untuk mengemban tugas membentuk Tentara Nasional. Berdasarkan pengumuman Presiden Republik Indonesia, pada tanggal 5 Oktober dibentuklah TKR (Tentara Keamanan Rakyat). Soepriyadi terpilih menjadi ketua TKR (salah satu tokoh tentara PETA yang melawan Jepang di Blitar). Karena Soepriyadi tidak aktif menduduki jabatannya, maka diadakan pemilihan pimpinan tertinggi TKR yang baru. Satu orang terpilih sebagai Kolonel yaitu Jenderal Sudirman, komandan Seksi V / Wanyumas. Pada tanggal 18 Desember 1945, Soedirman diangkat menjadi Panglima TKR dengan pangkat jenderal. Sementara itu,

Oerip Soemohardjo masih menjabat sebagai Kepala Staf TKR dan berpangkat Letnan Jenderal.

Dalam prosesnya, TKR (Tentara Keamanan Rakyat) berganti nama menjadi TKR pada 7 Januari 1946 (Tentara Keselamatan Rakyat). Nama tersebut diubah menjadi TRI (Tentara Republik Indonesia) pada tanggal 24 Januari 1946. Akhirnya TRI berganti nama menjadi TNI (Tentara Nasional Indonesia) pada tanggal 3 Juni 1947, artinya tentara bukan alat-alat negara melainkan alat-alat rakyat dan alat-alat bangsa Indonesia. Oleh karena itu, baru pada pertengahan tahun 1947 pemerintah berhasil menghimpun, mengkonsolidasi, dan sekaligus memadukan alat-alat pertahanan dan keamanan.

2.2. Ketatanegaraan berdasarkan Konstitusi RIS

Dalam kondisi Indonesia yang baru saja menyatakan kemerdekaan, Belanda berkeinginan untuk berkuasa lagi di Indonesia, melalui Agresi I tahun 1947 dan Agresi II tahun 1948. A adanya perlawanan sengit bangsa Indonesia, Belanda gagal menguasai Indonesia. Tahun 1949 diadakan Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag, Belanda. Salah satu hasil KMB yaitu mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat. Rancangan naskah Konstitusi Republik Indonesia Serikat juga diputuskan dalam KMB maka telah disepakati mulai berlaku pada tanggal 27 Desember 1949.

Sebelumnya pada tanggal 18 Desember 1948 Belanda secara sepihak membatalkan perjanjian Renville di Tanjung Priok, dan disinilah Belanda melancarkan agresi ke dua, Ir. Soekarno, Sutan Syahrir, H.A Salim pada tanggal 27 Desember 1948 diasingkan ke Brastagi. Sedangkan Moh. Hatta, Mr. Pringgodo, M. Assat, Suryadarma, Moh. Room, Mr. Ali Sastro Amidjojo diasingkan ke pulau Bangka. Sedangkan Jenderal Sudirman terus melakukan gerilya di hutan Yogyakarta dan Jawa Timur.

Dengan berdirinya Negara Republik Indonesia Serikat (RIS), Negara Republik Indonesia (RI) secara hukum masih tetap ada. Negara RI berubah status menjadi salah satu negara bagian dari Negara RIS. Undang-Undang Dasar 1945 yang semula berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia mulai tanggal 27 Desember 1949 hanya

berlaku dalam wilayah Negara Bagian Republik Indonesia saja. Negara RIS dengan Konstitusi RIS nya berlangsung sangat pendek sekali karena memang tidak sesuai dengan jiwa proklamasi kemerdekaan yang menghendaki negara kesatuan, tidak menginginkan negara dalam negara, sehingga beberapa negara bagian meleburkan diri lagi dengan Republik Indonesia. Semangat kebersamaan ini nampak dengan adanya Penetapan Presiden RIS tentang penggabungan negara-negara bagian ke Republik Indonesia, yaitu:

1. Tanggal 9 Maret Negara bagian dan daerah Jawa Timur, Jawa Tengah, Madura, Subang, dan Padang masuk ke dalam Republik Indonesia.
2. Tanggal 11 Maret 1950, memasukkan Negara Pasundan menjadi daerah Republik Indonesia.
3. Tanggal 24 Maret 1950, memasukkan Kalimantan Timur dan Sumatera Selatan menjadi daerah Republik Indonesia.
4. Tanggal 4 April 1950, Bangka, Belitung, Riau, Banjar, Dayak Besar, Kota Waringin, Kalimantan Tenggara masuk dalam daerah Republik Indonesia. Sehingga hanya Negara bagian Indonesia Timur dan Negara bagian Sumatera Timur saja yang belum masuk ke dalam Republik Indonesia yang berpusat di Yogyakarta.

Pada tanggal 19 Mei 1950 disusunlah Piagam Persetujuan antara Pemerintah RIS yang sekaligus mewakili Negara bagian Indonesia Timur menyatakan menyetujui membentuk Negara kesatuan. Dan merupakan tindak lanjut dari Piagam Persetujuan tersebut terbentuklah Negara Kesatuan dengan berdasar Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tanggal 17 Agustus 1950.

Pada tanggal 1 Maret 1949 rakyat bersama TNI dibawah pimpinan Soeharto melancarkan serangan besar-besaran untuk merebut kembali negara RI di Yogyakarta dan terjadi pertempuran selama 6 jam sehingga Yogyakarta dapat direbut kembali, peristiwa ini telah membuka mata dunia bahwa Indonesia masih eksis sebagai negara yang selama ini di informasikan oleh Belanda bahwa TNI tidak ada lagi dan RI sudah bubar. Adanya peristiwa 1 Maret 1949 tersebut maka PBB memperhatikan Indonesia untuk mengadakan perundingan kembali yang isinya Belanda menyetujui RI kembali ke Yogyakarta.

Setelah para tokoh RI kembali dari persaingan, maka pada tanggal 16 Desember 1949 diadakan pemilihan Presiden yang pertama RIS oleh negara bagian dan Soekarno terpilih sebagai Presiden RIS, kemudian tanggal 19 Desember 1949 terbentuk kabinet RIS ke 1 dengan perdana mentrinya Moh. Hatta merangkap Menteri Luar Negeri. Kemudian pada tanggal 27 Desember 1949 terbentuklah negara RIS dengan dikembalikannya kedaulatan oleh Belanda kepada Indonesia.

Peristiwa terbentuknya negara RIS diawali dari Konferensi Meja Bundar antara Belanda dan Indonesia di Den Haag dari tanggal 23 Agustus-2 November 1949 yaitu kerajaan Belanda harus memulihkan kedaulatan atas wilayah Indonesia kepada Pemerintahan Republik Indonesia Serikat. Dan pada hari yang sama pula Republik Indonesia menyerahkan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat sehingga menjadi salah satu dari enam belas negara bagian dari Republik Indonesia serikat.

Negara Serikat yang berbentuk federal berasal dari Belanda seperti Negara Indonesia Timur, Negara Sumatra Timur, Negara Pasundan, Negara Sumatra Selatan, Negara Jawa Timur, Negara Madura, dan lain-lain. Akan tetapi, walaupun berbentuk Negara Serikat yang terpisah-pisah rakyat tetap merasakan sebagai Negara kesatuan yang tujuan utamanya mempertahankan Negara Republik Indonesia yang diproklamasikan tanggal 17 Agustus 1945.

Penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia berdasarkan konstitusi RIS merupakan kelanjutan dari konstitusi Indonesia yang diundangkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Padahal, Negara Republik Indonesia telah mendeklarasikan kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, tetapi Belanda dan para pendiri bangsa (NKRI) memiliki pandangan berbeda. Menurut Belanda, Indonesia masih menjadi Hindia Belanda dan masih dikuasai oleh pemerintahan Kerajaan Belanda dengan dasar:

- 1) Hukum internasional menetapkan bahwa wilayah yang diduduki sebelum perang tidak akan mengubah statusnya. Akibat peraturan ini, Hindia Belanda yang diduduki tentara Jepang masih menjadi bagian kerajaan Belanda. Oleh karena itu, setelah Jepang menyerah, penguasaan atas Hindia Belanda adalah milik pemerintah Belanda sebagai penguasa semula.

2) Kesepakatan pada akhir Perang Dunia II (Perjanjian Potsdam). Perjanjian tersebut ditandatangani oleh negara-negara yang tergabung dengan Negara sekutu Jepang, antara lain menetapkan bahwa setelah Perang Dunia II, wilayah yang diduduki oleh negara tersebut akan dikembalikan kepada penguasa semula dengan cara menghancurkan kekuatan Jepang, Jerman dan Italia. Dengan adanya perjanjian ini, pihak Belanda tetap percaya bahwa mereka memiliki kedaulatan hukum atas Hindia Belanda.

Setelah Republik Indonesia merdeka pada 17 Agustus 1945, pemerintah Belanda tidak dapat memiliki hak atas Hindia Belanda. Ini adalah proses administrasi nasional sesuai dengan Konstitusi RIS. Keinginan Belanda untuk kembali menjajah Indonesia terus dilawan, menyadari akan hal itu Belanda mencoba menggunakan taktik lain dengan menjadikan Indonesia menjadi negara federal. Belanda ingin merebut kembali wilayah Republik Indonesia dengan menjadikannya hanya sebagai negara bagian saja. Dengan politik “federalisme” ini Belanda bermaksud memperlemah kedudukan RI. Pemerintah Belanda ingin menguasai wilayah Republik Indonesia dengan berbagai cara. Salah satu cara yang dilakukan Belanda ialah membentuk negara negara, seperti Negara Sumatera Timur, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, dan Negara Jawa Timur di dalam negara Republik Indonesia. Bahkan, Belanda juga melakukan agresi atau pendudukan terhadap kota Jakarta, yang dikenal dengan Agresi Militer I pada tahun 1947 dan Agresi Militer II atas kota Yogyakarta pada tahun 1948.

Perundingan antara pemerintah kerajaan Indonesia dan Belanda sebenarnya sudah direncanakan akan dilakukan pada 17 November 1946. Namun, perjanjian tersebut gagal dan direncanakan kembali akan dilaksanakan pada 25 Maret pada tahun 1947, pada saat itu dilakukan perundingan Linggar Jati dengan hasil:

- a. Belanda mengakui RI berkuasa secara de facto atas Jawa, Madura dan Sumatra. Di wilayah lainnya yang berkuasa adalah Belanda.
- b. Belanda dan Indonesia akan bekerjasama membentuk Republik Indonesia Serikat dan Belanda dan
- c. Indonesia akan membentuk Uni Indonesia Belanda.

Negosiasi di atas disebut dengan "Perjanjian Linggar Jati". Namun, masalah tidak terselesaikan karena perbedaan tafsir antara orang Belanda dan orang Indonesia. Kemudian pada tahun 1948 kesepakatan dicapai dalam perjanjian Renville. Dengan Isi perjanjian :

- a. Kewenangan Indonesia dalam persetujuan ini diperkecil dan Belanda dianggap berdaulat penuh di seluruh Indonesia (Hindia Belanda) sampai terbentuknya RIS
- b. RIS mempunyai kedudukan sejajar dengan Belanda.
- c. Republik Indonesia hanya merupakan bagian dari RIS.

Perubahan bentuk negara dari negara kesatuan menjadi negara serikat mengharuskan adanya penggantian konstitusi. Oleh sebab itu, disusunlah naskah UUD Republik Indonesia Serikat. Rancangan UUD tersebut dibuat oleh delegasi RI dan delegasi BFO pada Konferensi Meja Bundar. Setelah kedua belah pihak menyetujui rancangan tersebut, maka pada 27 Desember 1949 diberlakukan UUD yang diberi nama Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Konstitusi tersebut terdiri atas pembukaan yang berisi 4 alinea, Batang Tubuh yang berisi 6 bab dan 197 pasal, serta sebuah lampiran.

Bentuk negara yang diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UUD RIS berbunyi: "Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat adalah negara hukum yang demokratis dan bentuk federasi. "Dengan mengubah status serikat (Federal), di dalam RIS setiap negara bagian memiliki kekuasaan pemerintahannya di wilayah negara bagian. Negara-negara bagian itu adalah: Negara Republik Indonesia, Indonesia Timur, Pasonda, Jawa Timur, Madura, Sumatera Timur dan Sumatera Selatan. Selain itu, ada unit negara bagian yang berdiri secara mandiri yaitu: Jawa Tengah, Bangka, Belitung, Riau, Kalimantan Barat, Dayak Besar, Banjar, Kalimantan Tenggara dan Kalimantan Timur.

Konstitusi RIS merupakan sebuah konstitusi yang bersifat sementara karena menurut pasal 186 Konstitusi RIS menyebutkan bahwa "Konstituante (sidang pembuat Konstitusi) bersama-sama dengan Pemerintah secepat-lekasnya menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) yang akan menggantikan Konstitusi sementara". Sifat sementara ini dikarenakan pembentuk Undang-

Undang Dasar merasa konstitusi RIS belum representatif untuk menetapkan sebuah Undang-Undang RIS, selain itu pembuatan undang-undang dasar ini dilakukan tergesa-gesa hanya untuk segera dibentuk memenuhi kebutuhan sehubungan akan dibentuknya Negara Federal. Oleh sebab itu menurut Konstitusi Republik Indonesia Serikat pada kemudian hari akan dibentuk sebuah badan Konstituante bersama Pemerintah yang akan menetapkan Undang-undang Dasar baru sebagai Undang-undang Dasar yang tetap yaitu sebuah badan Konstituante.

Kekuasaan berkedaulatan didalam Negara Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat (pasal 1 dan 2). Badan ini jugalah yang kemudian akan menjadi badan pembentuk undang-undang yaitu Dewan Perwakilan Rakyat saja tanpa ikut Senat. Pemerintah menurut Konstitusi Republik Indonesia Serikat adalah Presiden dengan seorang atau beberapa atau para menteri yakni menurut tanggung jawab khusus atau umum mereka (pasal 68 ayat 2).

Dalam keberadaan Negara Republik Indonesia Serikat, Indonesia tidak dapat berdaulat penuh dan hanya merupakan negara federal (negara bagian / persatuan). Hal ini bertentangan dengan bentuk negara yang diatur dalam UUD 1945 yang merupakan negara kesatuan. UU Federal No. 7 Tahun 1950 terdiri atas 2 pasal yaitu:

- I. Berisi ketentuan perubahan KRIS menjadi UUDS dengan diikuti naskah UUDS selengkapnyanya.
- II. a) Tentang UUDS berlaku Tanggal 17 Agustus 1950.
b) Aturan Peralihan; bahwa alat-alat perlengkapan Negara sebelum pengundangan undang-undang ini tetap berlaku.

UUDS memiliki sifat sementara, hal ini dapat dilihat dari pasal 134 UUDS yang menentukan bahwa; konstituante bersama-sama pemerintah secepatnya menetapkan UUD RI. Konstituante di beri tugas untuk menetapkan UUD yang tetap namun tidak mampu dicapai karena tidak pernah mencapai quorum, 2/3 dari jumlah anggota seperti yang ditentukan. Dan akhirnya pada tanggal 5 juli 1959 presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden yang isinya: Pembubaran Konstituante, UUD1945 berlaku kembali, dan

pembentukan MPRS/DPRS dan DPAS dalam waktu sesingkat-singkatnya.

Pada saat diundangkannya UUD RIS tahun 1949 UUD 1945 masih berlaku, tetapi hanya berlaku untuk Wilayah negara Republik Indonesia meliputi Jawa dan Sumatera dengan ibu kota Yogyakarta. Sistem pemerintahan yang digunakan pada masa Konstitusi RIS adalah sistem parlementer. Dengan dibentuknya RIS pada 27 Desember tahun 1949, negara ini merupakan salah satu dari negara bagian RIS. Sama halnya dengan UUD 1945, yang hanya merupakan Undang Undang Dasar Negara Bagian Republik Indonesia. Pada saat yang sama, RIS menggunakan Konstitusi RIS 1949. Menurut Pasal 2 UUD RIS, bagian lain dari RIS selain RI adalah Indonesia Timur, Sumatera Timur, Sumatera Selatan, Madura, Jawa Timur dan Pasundan.

Selain dari adanya pembagian untuk wilayah negara, konstitusi RIS juga mengatur mengenai sistem pemerintahan yang digunakan, yaitu sebagai berikut :

1. Perdana menteri diangkat oleh presiden, bukan oleh parlemen.
2. Kekuasaan perdana menteri dikendalikan oleh Presiden.
2. Kabinet dibentuk oleh presiden, bukan oleh parlemen.
3. Kabinet tidak dapat menyatakan mosi tidak percaya kepada kabinet.
4. Presiden RIS menduduki jabatan rangkap, yaitu sebagai kepala negara juga sebagai presiden RIS.
5. Presiden adalah kepala negara yang kekuasaannya tidak dapat diganggu gugat dan dipilih oleh orang-orang yang dikuasakan pada pemerintah daerah-daerah bagian.

Pada tanggal 16 Desember 1949 diadakan pemilihan Presiden untuk Republik Indonesia Serikat, wakil-wakil dari pemerintah negara/daerah bagian (pasal 2). Hasil dari pemilihan ini yaitu terpilihnya Soekarno menjadi Presiden yang sebenarnya pada saat itu masih menjabat sebagai Presiden Republik Indonesia. Kemudian untuk pertama kalinya Dewan Perwakilan Rakyat dibentuk berdasarkan pemilihan umum seperti yang dimaksud pada pasal 111, maka pembentukannya masih didasarkan pada pasal 109 dan pasal 110 Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Pasal 109 menentukan :

1. Untuk Dewan Perwakilan Rakyat uang pertama, mengutus anggota-anggota dari daerah-daerah selebihnya yang tersebut dalam pasal 99, diatur dan diselenggarakan dengan perundingan bersama-sama oleh daerah-daerah bagian yang tersebut dalam pasal 2, kecuali Negara Republik Indonesia dengan memperhatikan asas-asas demokrasi dan seboleh-bolehnya dengan perundingan dengan daerah-daerah yang tersebut dalam pasal 2 sub c, yang bukan daerah bagian.
2. Untuk pembagian jumlah-jumlah anggota yang akan diutus diantara daerahdaerah itu, diambil sebagai dasar perbandingan jumlah jiwa rakyat daerahdaerah bagian tersebut.

Pasal 110 menentukan:

1. Bagaimana caranya anggota diutus ke Dewan Perwakilan Rakyat yang pertama, diatur oleh daerah-daerah bagian.
2. Di mana pengutusan demikian tidak dapat terjadi dengan jalan pemilihan yang seumum-umumnya, pengutusan itu dapat dilakukan dengan jalan penunjukan anggota-anggota oleh perwakilan rakyat daerah-daerah bersangkutan, jika ada di situ perwakilan demikian.

Juga apabila, karena hal-hal yang sungguh, perlu diturut cara lain, yang diusahakan untuk mencapai perwakilan yang sesempurna-sempurnanya, menurut kehendak rakyat. Pemilihan umum belum bisa diadakan untuk anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat karena Konstitusi Republik Indonesia Serikat dirubah menjadi Undang-Undang Dasar Sementara. Disamping Dewan Perwakilan Rakyat ada Senat. Senat merupakan utusan-utusan yang mewakili Negara atau daerah bagian yang masing-masing Negara atau daerah bagian 2 orang (pasal 80).

Untuk menyelesaikan pertikaian Belanda dengan Republik Indonesia, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) turun tangan dengan menyelenggarakan Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag (Belanda) tanggal 23 Agustus - 2 November 1949. Konferensi ini dihadiri oleh wakil-wakil dari Republik Indonesia, BFO (Bijeenkomst voor Federal Overleg) dan Belanda, dan sebuah komisi PBB untuk

Indonesia. KMB tersebut menghasilkan tiga buah persetujuan pokok, yaitu:

1. Didirikannya Negara Republik Indonesia Serikat;
2. Penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat; dan
3. Didirikan uni antara RIS dengan Kerajaan Belanda

Negara RIS dan Konstitusi RIS hanya berlangsung sebentar, hal ini dikarenakan Negara RIS dan konstitusinya sangat tidak sesuai dengan jiwa proklamasi kemerdekaan Indonesia yang menghendaki negara kesatuan dan tidak menginginkan adanya negara dalam negara, sehingga kemudian beberapa negara bagian meleburkan diri lagi kembali pada Republik Indonesia. Semangat kebersamaan ini nampak dengan adanya Penetapan Presiden RIS tentang penggabungan negara-negara bagian ke Republik Indonesia, yaitu:

- a) Pada 9 Maret 1950, Negara bagian dan daerah Jawa Timur, Jawa Tengah, Madura, Subang, dan Padang kembali masuk ke dalam Negara Republik Indonesia.
- b) Pada 11 Maret 1950, Negara Pasundan kembali menjadi daerah Republik Indonesia.
- c) Pada 24 Maret 1950, Kalimantan Timur dan Sumatera Selatan kembali menjadi daerah Republik Indonesia.
- d) Pada 4 April 1950, Bangka, Belitung, Riau, Banjar, Dayak Besar, dan Kota Waringin, Kalimantan Tenggara kembali masuk kedalam daerah Republik Indonesia.

Sehingga hanya Negara bagian Indonesia Timur dan Negara bagian Sumatera Timur saja yang belum masuk ke dalam Republik Indonesia yang berpusat di Yogyakarta. Pada tanggal 19 Mei 1950 disusunlah Piagam Persetujuan antara Pemerintah RIS yang sekaligus mewakili Negara bagian Indonesia Timur dan menyatakan menyetujui membentuk Negara kesatuan. Kemudian tindak lanjut dari Piagam Persetujuan tersebut terbentuklah Negara Kesatuan dengan berdasar Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tanggal 17 Agustus 1950.⁵³

⁵³ MS, Bakry Noor. 1994. **Pancasila Yuridis Kenegaraan**. Liberty : Yogyakarta.

2.3. Ketatanegaraan Berdasarkan UUD Sementara 1950

Latar belakang dibentuknya UUD 1950 adalah karena RIS dibubarkan. RIS dibubarkan karena demonstrasi besar-besaran yang menuntut agar Indonesia kembali menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konstitusi disebut dengan “konstitusi interim” karena bersifat sementara. Menunggu Majelis Konstituante memilih konstitusi baru dari pemilihan umum. Hal tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 yang mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Sementara menjadi Konstitusi Sementara Republik Indonesia pada Sidang Ketiga Sidang ke-71 DPR.

Negara RIS adalah hasil kompromi antara Indonesia dan Belanda. Indonesia dalam keadaan sangat terdesak dan menerima RIS. Namun karena negara RIS yang dihasilkan oleh KMB tidak sesuai dengan cita-cita dan perjuangan rakyat Indonesia, maka negara Indonesia mulai kembali menjadi negara kesatuan pada tanggal 27 Desember 1949. Untuk memulihkan kedaulatan terjadi proses sebagai berikut:

- a. Negara-negara bagian yang menggabungkan diri kepada Negara dengan bagian yang lain (dalam hal ini kepada Negara RIS pemerintahan).
- b. Penyerahan kekuasaan kepada pemerintah federal oleh negara bagian.
- c. Persetujuan antara Negara federal dengan Negara bagian.

Cara ini ternyata dinilai belum berhasil untuk melangsungkan pembentukan Negara kesatuan, perlu dicari jalan lain yaitu harus mengubah Konstitusi RIS dengan Konstitusi yang baru dengan berbagai catatan antara lain:

- a. Pasal-pasal yang federalisme dalam Konstitusi RIS harus dicabut.
- b. Negara kesatuan dibentuk dengan cara semua negara bagian yang ada masuk RI, dengan sendirinya RIS bubar.

Maka pada tanggal 18 Agustus 1950, UUDS 1950 dinyatakan berlaku, UUDS 1950 ini sangat berbeda dengan UUDS 1945 hasil proklamasi terutama sistem pemerintahan yang parlementer, kepada pemerintahan di pimpin oleh Perdana Menteri. Pada periode ini Pemerintahan ini tidak stabil dan sering berubah, oleh karena itu

pemilihan umum Majelis Konstituante dilaksanakan pada bulan Desember 1955 yang diikuti oleh banyak partai politik. Pada 10 November 1956, Presiden Soekarno secara resmi membuka Sidang Konstituante pertama di Bandung. Presiden Sukarno meminta Majelis Konstituante mengadakan konstitusi tidak terlalu lama. Namun sejak itu, Majelis Konstituante menjadi medan perdebatan yang tiada henti, medan pertempuran bagi partai politik dan para pemimpin politik untuk memperebutkan isu-isu besar.

Selain itu, terjadi perubahan drastis pada kabinet Ali Satro Amidjojo, pada akhir 1956 PRRI/Permesta melakukan pemberontakan daerah, kemudian Wakil Presiden Moh mengundurkan diri. Hada. Pertemuan dapil untuk membentuk konstitusi permanen gagal. Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) tidak berumur panjang, hal itu disebabkan karena isi konstitusi tidak berakar dari kehendak rakyat, juga bukan merupakan kehendak politik rakyat Indonesia melainkan rekayasa dari pihak Belanda maupun PBB, sehingga menimbulkan tuntutan untuk kembali ke NKRI.⁵⁴

Seperti Undang-Undang Dasar RIS 1949, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1950 juga bersifat sementara. Pasal 134 mengatur sifat sementara ini, yaitu mengharuskan Majelis Konstituante dan pemerintah untuk merancang Undang-Undang Dasar Republik Indonesia untuk menggantikan Undang-Undang Dasar yang sekarang, yaitu Undang-Undang Dasar 1950. Ada cukup waktu untuk merealisasikan pembentukan lembaga konstituen atau lembaga penyusun konstitusi, sesuai dengan realisasi Pasal 134 UUDS tahun 1950, pemilihan umum berhasil dilaksanakan.

Kemudian dibentuklah sebuah Panitia Bersama yang bertugas untuk merancang UUDS Negara Kesatuan, pada saat itu diketuai oleh Soepomo (RIS) dan Mr. Abdul Hakim (RI). Lalu pada tanggal 30 Juni perumusan hasil dari Panitia Bersama disampaikan kepada Pemerintah RIS dan Pemerintah RI. Dengan adanya sedikit perubahan karya Panitia Bersama, kedua Pemerintah menjadikan

⁵⁴M. Agus Santoso, *Perkembangan Konstitusi di Indonesia*, Yustisia Vol.2 No.3 2013. Hal. 121

hasil perumusan sebagai Rancangan UUDS RI dan diajukan kepada DPR, Senat dan Badan kerja KNIP yang tanpa dilakukan amendemen menjadikan rumusan itu menjadi Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS RI).

Pada 20 Juli 1950, Pemerintah RIS dan Pemerintah RI menyetujui Rancangan UUDS RI yang kemudian diteruskan ke DPR oleh Pemerintah dan kepada Badan Pekerja KNP oleh Pemerintah RI untuk mendapatkan pengesahan. Presiden Soekarno mendeklarasikan terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 15 Agustus 1950 di depan Sidang Istimewa BP KNP Yogyakarta. UU Federal yang memuat naskah UUDS RI adalah UU No. 7/1950 (LN 1950/56) dan mulai berlaku tanggal 17 Agustus 1950 (pasal 11 ayat 1). Dengan begitu 17 Agustus 1950 kembalilah bangsa Indonesia ke Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Proklamasi 1945.⁵⁵

Perubahan-perubahan mendasar dalam pelaksanaan ketatanegaraan menurut ketentuan UUDS 1950 dapat dilihat dari uraian Piagam Persetujuan Pemerintah Republik Indonesia Serikat dan Pemerintah Republik Indonesia tanggal 19 Mei 1950⁵⁶ :

1. Penghapusan Senat;
2. DPRS terdiri dari atas gabungan DPR Republik Indonesia Serikat dan Badan Pekerja KNIP. Penambahan anggota yang ditunjuk oleh Presiden dipertimbangkan lebih jauh oleh kedua pemerintah; (untuk pertama kalinya, selanjutnya diatur dalam Pasal 56,57,58,59,60 dst.)
3. DPRS bersama-sama dengan KNIP dinamakan Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar, mempunyai hak mengadakan perubahan-perubahan dalam undang-undang yang baru; (selanjutnya diatur pada Pasal 91,92 dst)
4. Konstituante terdiri dari anggota-anggota yang dipilih dengan mengadakan pemilihan umum berdasar atas satu orang anggota untuk tiap 300.000 penduduk, dengan memperhatikan perwakilan yang pantas bagi golongan minoriteit; (Pasal 135 dst)

⁵⁵Ricklefs. Sejarah Indonesia Modern 1200 -2004 (Jakarta: Serambi, 2005), hlm. 471-472.

⁵⁶Jimly Ashiddiqie, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945 (Yogyakarta: FH UI Press, 2005), hlm. 80.

5. Presiden adalah Presiden Soekarno; (diatur selanjutnya pada Pasal 45)
6. Dewan Menteri harus bersifat kabinet parlementair; (Pasal 50,51,52 dst)
7. Tentang jabatan Wakil Presiden dalam negara kesatuan selama sebelum Konstituante terbentuk, Pemerintah Republik Indonesia Serikat dan Pemerintah Republik Indonesia akan mengadakan tukar pikiran lebih lanjut. (Pasal 45 dst)
8. Dewan Pertimbangan Agung dihapuskan.

Sistem pemerintahan berdasarkan UUDS adalah sistem pemerintahan Parlementer. Sesuai dengan materi yang termuat dalam UUDS Pasal 51 ayat (2) yaitu “Sesuai dengan anjuran pembentuk Kabinet itu, Presiden mengangkat seorang dari padanya menjadi Perdana Menteri dan mengangkat Menteri-menteri yang lain”. Juga rumusan dari Pasal 45 yang berbunyi: “Presiden ialah Kepala Negara.”

Kemudian, juga ditegaskan pada rumusan Pasal 83 UUDS1950, bahwa;

1. Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu-gugat.
2. Menteri-menteri bertanggungjawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baikbersamasama untuk seluruhnya maupun masing-masinguntuk bagiannya sendiri-sendiri.

Lembaga-lembaga Negara menurut UUDS 1950 adalah :

- a) Presiden dan Wakil Presiden
- b) Perdana Menteri
- c) Menteri-Menteri
- d) Dewan Perwakilan Rakyat
- e) Mahkamah Agung
- f) Dewan Pengawas Keuangan.

Perubahan ketatanegaraan dari Negara serikat menjadi Negara kesatuan yang berdasar Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang didalam Pembukaannya memuat dasar negara Pancasila, akan tetapi pelaksanaan sistem pemerintahannya menggunakan sistem kabinet parlementer yang sangat tidak cocok dengan jiwa Pancasila, dan berakibat pada jatuh banggunya kabinet, dengan

umur rata-rata tiap kabinet hanyalah kurang dari satu tahun. Sejak tahun 1950 sampai dengan tahun 1959 telah terjadi sebanyak 7 kali pergantian,⁵⁷ ialah :

- a) 6 September 1950 sampai dengan 27 April 1951 : Kabinet Natsir
- b) 27 April 1951 sampai dengan 3 April 1952 : Kabinet Sukiman
- c) 3 April 1952 sampai dengan 1 Agustus 1953 Kabinet Wilopo
- d) 1 Agustus 1953 sampai dengan 12 Agustus 1955 : Kabinet Ali Sastroamidjojo I
- e) 12 Agustus 1955 sampai dengan 24 Maret 1956 : Kabinet Burhannudin Harahap
- f) 24 Maret 1956 sampai dengan 9 April 1957 : Kabinet Ali Sastroamidjojo II
- g) 9 April 1957 sampai dengan 10 Juli 1959 : Kabinet Djuanda

Bergantinya kabinet dengan waktu yang singkat membuat adanya ketidakpuasan pemerintahan daerah. Ini dikarenakan pemerintah pusat menjadi sibuk dengan pergantian kabinet hingga kurang memperhatikan pemerintahan daerah. Tuntutan yang diajukan dari pemerintahan daerah sering kali tidak dikabulkan, dan ini menyebabkan ketidakpuasan serta kekecewaan pemerintahan daerah terhadap pemerintahan pusat. Situasi ini lalu memunculkan gejala provinsialisme atau disebut dengan sifat kedaerahan.

Kegagalan kinerja Konstituante dalam menjalankan tugasnya mendorong pemerintah agar segera bertindak dengan tujuan kekacauan politik segera diatasi. Pada 22 April 1959 di depan Konstituante Presiden Soekarno berpidato dengan isi yang menganjurkan untuk menggunakan kembali Undang-Undang Dasar 1945. Anjuran ini adalah pemenuhan atas kehendak rakyat yang telah disampaikan kepada pemerintah. Anjuran ini kemudian diwujudkan dalam Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959.

2.4. Ketatanegaraan berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959

Salah satu peristiwa besar dalam sejarah konstitusi Indonesia adalah diundangkannya konstitusi Indonesia. Jika ketetapan/dekrit presiden 5 Juli 1959 dikategorikan secara bertahap, dekrit presiden

⁵⁷*ibid*

1959 merupakan periode keempat dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia setelah proklamasi kemerdekaan pada 17 Agustus 1945. Babak pertama adalah pengesahan UUD 1945 yaitu tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949; Babak kedua adalah pengundangan UUD RIS tanggal 27-17 Desember 1949 Agustus 1950. Dan Babak ketiga pada 17 Agustus 1950-1959, yaitu menggunakan konstitusi sementara.

Keputusan dekrit presiden pada 5 Juli 1959 dan gagalnya Majelis Konstituante membentuk konstitusi baru untuk menggantikan UUD Sementara 1950 tidak dapat dipisahkan. Majelis Konstituante gagal mencapai kesepakatan karena tidak ada kekuatan politik di Majelis Konstituante yang dapat memperoleh 2/3 suara. Suara hanya bisa didapatkan lebih dari sepertiga tetapi kurang dari dua pertiga. Anggota konstituen berbeda pendapat tentang ideologi nasional yang akan digunakan dalam konstitusi. Ada pula yang meyakini, ketetapan 5 Juli 1959 lahir karena momentumnya membenarkan gagasan pembinaan demokrasi. Upaya untuk kembali ke UUD 1945 melalui Majelis Konstituante gagal, serta serangkaian peristiwa politik pada masa demokrasi liberal mencapai puncaknya pada bulan Juni 1959, yang akhirnya mendorong Presiden Sukarno untuk menyimpulkan bahwa telah terjadi situasi yang kacau dan membahayakan kehidupan negara.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, Presiden Soekarno mengumumkan Keputusan Presiden tentang pembubaran Majelis Konstituante dan diundangkannya kembali UUD 1945 pada acara resmi yang diadakan di Istana Kemerdekaan tanggal 5 Juli 1959, yaitu berlakunya sistem demokrasi. Pemilihan Majelis Konstituante diadakan pada tanggal 10 November 1956. Demokrasi terpimpin adalah sistem demokrasi yang beroperasi dari tahun 1959 hingga 1966. Dalam sistem demokrasi ini, semua keputusan diambil oleh pemimpin negara dan kemudian Presiden Soekarno.

Konstituante telah mengadakan rapat untuk membahas rencana penggantian UUD 1950. Namun, nyatanya Majelis Konstituante gagal merumuskan konstitusi yang bisa menggantikan UUD 1950. Berisi rekomendasi para kepala negara dan pemerintahan untuk memulihkan "UUD 1945", Majelis Konstituante dari tanggal 29

April hingga 13 Mei 1959 dan 16 hingga 26 Mei 1959 melaksanakan masa jabatan umum presiden perdebatan. "Keputusan" yang diumumkan, antara lain: pembubaran Majelis Konstituante, berlakunya kembali UUD 1945 dan UUD 1950 yang tidak berlaku lagi.

Dalam TAP MPRS No. XX / MPRS / 1966 bahwa ketetapan dekrit presiden pada tanggal 5 Juli 1959 merupakan salah satu sumber ketertiban hukum. Sejak 5 Juli 1959, dekrit presiden menjadi "sumber hukum" untuk diundangkannya kembali UUD 1945. Ia disahkan sebagai dasar hukum darurat Negara sebab mengingat keadaan ketatanegaraan yang sudah dianggap membahayakan persatuan dan keselamatan negara, nusa, dan bangsa. Ada juga yang mengatakan: "Sekalipun ketetapan tanggal 5 Juli 1959 merupakan tindakan darurat, kekuatan hukumnya didukung oleh seluruh rakyat Indonesia", yang membuktikan bahwa DPR Hasil pemilihan umum 1955 menyetujui secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959.

Dekrit presiden 5 Juli 1959 juga menandai lahirnya demokrasi terpimpin. Demokrasi terpimpin adalah sistem demokrasi di mana semua keputusan dan gagasan dipusatkan pada pemimpin Negara yaitu Presiden Soekarno. Akibat pelaksanaan demokrasi terpimpin ini, pendapatan Indonesia menurun, cadangan devisa menurun, inflasi yang terus meningkat, dan korupsi birokrasi dan militer menjadi epidemi. Oleh karena itu, situasi politik di Indonesia menjadi sangat tidak stabil dan hal ini menimbulkan banyak demonstrasi di seluruh Indonesia, terutama di kalangan buruh dan petani. Dan mahasiswa. Pada saat yang sama, situasi ekonomi di era demokrasi terpimpin sedang kacau. Inflasi merupakan salah satu "penyakit kronis" yang melanda perekonomian Indonesia. Pada tahun 1960 tingkat inflasi Indonesia mencapai 21,53%, pada akhir masa demokrasi pemandu, tingkat inflasi mencapai 660%, dan keadaan semakin memburuk.

Sejak tanggal 17 agustus 1950, negara kesatuan republik indonesia menyelenggarakan organisasi negaranya berdasarkan kepada undang-undang dasar sementara (UUDS). Hal ini terwujud karena banyak daerah bagian mengalami pergolakan dan mengajukan petisi spontan dari rakyat yang menginginkan kembalinya negara kesatuan dengan jalan penggabungan diri kepada

negara bagian republik indonesia. Seperti halnya negara ris, undang-undang dasar dijadikan pedoman bernegara dalam republik indonesia yang bersifat “sementara”. Oleh karena itu masih diperlukan undang-undang yang sifatnya tetap dengan menggunakan sebuah badan khusus yang dinamakan konstituante.⁵⁸

Untuk memenuhi pembuatan Undang-Undang yang bersifat tetap itu, pada bulan Desember 1955 diadakan Pemilihan Umum guna memilih anggota-anggota Konstituante. Pemilihan umum ini diadakan berdasarkan pada ketentuan UU No. 7 Tahun 1953 yang berisi dua pasal yaitu,

1. Berisi ketentuan perubahan Konstitusi RIS menjadi UUDS 1950.
2. Berisi ketentuan mengenai tanggal mulai berlakunya UUDS Tahun 1950 menggantikan RIS, yaitu tanggal 17 Agustus 1950.

Atas dasar UU inilah diadakan Pemilu tahun 1955 yang kemudian menghasilkan terbentuknya Konstituante yang diresmikan di kota Bandung pada tanggal 10 November 1956. Pada tanggal 22 April 1959, presiden menyampaikan saran kepada Sidang Pleno Konstituante untuk menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku lagi. Keputusan ini disepakati oleh pemerintah setelah konstituante dianggap belum dapat menyelesaikan tugas selama dua setengah tahun yakni membuat Undang-Undang baru. Saran ini menuai pro dan kontra yang menghasilkan 2/3 jumlah suara pada pelaksanaan tiga kali pemungutan. Dengan hasil pemungutan suara yang tidak pernah mencapai syarat tersebut, kemudian Konstituante menetapkan tidak akan bersidang lagi selama waktu yang tidak ditentukan. Terhadap ketetapan akhir inilah dan alasan ketatanegaraan lainnya menyebabkan sebuah keputusan konkrit. Maka, presiden pada hari Minggu tanggal 5 Juli 1959, jam 17.00 membacakan “Dekrit Presiden” di Istana Merdeka. Pemungutan suara yang berulang tiga kali tersebut disebabkan karena Konstituante selalu menolak atas diberlakukannya UUD 1945.

Peran pemerintah saat itupun hanya dalam artian formal saja, meskipun pada Pasal 134 UUDS 1950 terdapat ketentuan bahwa pemerintah bersama Konstituante menetapkan UUD. Namun,

⁵⁸ R. Abdoel Djarnali, Pengantar Hukum Indonesia, RajaGrafindo, Jakarta, 2018, h. 116.

kewenangan dalam membentuk UUD baru dipegang oleh Konstituante. Pada sisi lain, peran pemerintah masih terbatas pada mengesahkan dan mengumumkan UUD yang dirancang dan ditetapkan oleh Konstituante. Selain karena alasan Prosedural yang tidak Konstitusional, sejumlah alasan fundamental yang menyebabkan para anggota Konstituante menolak diberlakukannya kembali UUD 1945 sebagai pengganti UUDS 1950.

Pada masa dekrit presiden, Presiden Soekarno menerapkan konsep Demokrasi Terpimpin dengan tujuan dapat meminimalisir berbagai konflik politik di dalam negeri. Upaya mengatasi konflik politik dalam negeri sebenarnya telah dilakukan Soekarno jauh-jauh hari sebelum diberlakukannya konsep Demokrasi Terpimpin yaitu, dengan mendirikan Dewan Nasional. menurut Soekarno, Dewan Nasional merupakan cermin masyarakat, sedangkan kabinet merupakan cermin dari parlemen sehingga kedudukan Dewan Nasional lebih kuat daripada kabinet. Dewan Nasional yang dipimpin langsung oleh Soekarno sendiri bertugas memberi nasihat kepada kabinet baik diminta maupun tidak diminta. Setelah menerapkan Demokrasi Terpimpin, Soekarno mengurangi peranan partai-partai politik.⁵⁹

Pemilihan umum pertama dilaksanakan di Indonesia pada tanggal 29 September 1955, pada saat itu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat terpilih. Pada tanggal 15 Desember 1955, Wakil Rakyat yang akan membentuk undang-undang baru untuk menggantikan Undang Undang sementara terpilih dalam dewan Konstituante. Namun sejak tahun 1956-1959, Majelis Konstituante gagal merumuskan konstitusi baru karena pada setiap rapat Panitia Perumus tidak pernah mencapai kesepakatan dan selalu menemui kesulitan.. Pihak-pihak yang berbeda pendapat tidak pernah mencapai suara dari jumlah anggotaKonstituante. Jika situasi ini terus berlanjut, maka akan menemui jalan buntu yang membahayakan negara dan kelangsungan hidup bangsa. .

⁵⁹Lili Romli, Potret Buram Partai Politik di Indonesia” dalam Mahrus Irsyam dan Lili Romli (ed.), Menggugat Partai Politik, Depok: LIP FISIP UI, 2003, hal. 116.

Menurut anggota Konstituante, UUD 1945 memiliki kelemahan dan kekurangan, yakni :

- 1) Memberikan porsi kekuasaan terlampaui besar kepada eksekutif, sehingga memungkinkan terbentuknya pemerintahan diktator.
- 2) UUD 1945 kurang mampu memberikan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia dan hak-hak warga negara.
- 3) Begitu banyak loop holes yang terdapat pada rumusan pasal-pasal UUD 1945.

Di sisi lain, dalam Dekrit Presiden ditegaskan yakni membubarkan Konstituante, Undang-Undang Dasar 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia, dan akan segera dibentuk MPR yang anggotanya terdiri atas anggota DPR, utusan daerah dan golongan serta dibentuknya DPA Sementara. Sebagian besar anggota Konstituante berpendirian bahwa UUD 1945 tetap diberlakukan kembali dengan syarat dilakukan amandemen. Langkah ini diambil sebagai antisipasi atas bahaya diktator sekaligus tuntutan konstitusional terhadap penyalahgunaan kekuasaan dan kediktatoran. Saat Konstituante memasuki reses pada Juni 1959, tindakan partai-partai politik yang mempunyai alasan pragmatis dinilai kurang mempertimbangkan kejadian mendatang. Sebenarnya, sistem otoriter yang dilanggengkan melalui UUD 1945 bertentangan dengan partai politik sehingga merubuhkan demokrasi dan sistem pemerintahan konstitusional.

Dengan demikian, mereka telah berkhianat terhadap sumpah sebagai anggota Konstituante yang seharusnya menyuarkan pemerintahan konstitusional. Merujuk pandangan Buyung, Konstituante secara hukum kewarganegaraan tidak sah karena anggotanya terpilih tanpa pemilihan langsung oleh rakyat melalui pemilu yang demokratis. Bukan sebagai pembenar untuk membubarkan Konstituante hanya karena dalam tugasnya Konstituante tidak bisa bekerja secepat seperti arahan pemerintah. Di luar itu, terdapat peluang melakukan kompromi antara para anggota Konstituante dalam menunaikan tugasnya. Pemberlakuan kembali UUD 1945 serta pembubaran Konstituante menjadi titik awal berakhirnya proses demokrasi di Indonesia. Masa ini memasuki era Demokrasi Terpimpin di mana kepentingan Soekarno dan pihak

militer cukup menonjol. Langkah Soekarno menerbitkan Dekrit serta membubarkan Konstituante, menurut Buyung, merupakan “kudeta konstitusional”. Hal ini dinilai sebagai kesalahan besar yang menjauhkan bangsa ini dari cita-cita terwujudnya negara konstitusional.⁶⁰

Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang berisikan, yaitu:

- 1) Menetapkan pembubaran Konstituante
- 2) Menetapkan UUD 1945 kembali berlaku terhitung sejak tanggal penetapan Dekrit, dan sudah tidak berlakunya UUDS 1950.
- 3) Menetapkan dengan waktu yang sesingkat-singkatnya pembentukan MPRS dan DPAS.

Ketetapan tersebut mendapat dukungan dari sebagian besar masyarakat Indonesia, yang lebih penting lagi, melalui ketetapan tersebut mengubah ketatanegaraan Indonesia, dan teks UUD 1945 menjadi hukum tertinggi negara kesatuan Indonesia.

Prosedur untuk kembali kepada Undang-undang Dasar 1945 sebagaimana diputuskan oleh kabinet karya adalah⁶¹ :

1. Setelah terdapat kata sepakat antara Presiden dan Dewan Menteri, maka Pemerintah meminta supaya sidang plenokonstituante
2. Setelah terdapat kata sepakat antara Presiden dan Dewan Menteri, maka Pemerintah meminta supaya sidang plenokonstituanteyang berisi anjuran supaya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945ditetapkan.
3. Jika anjuran itu diterima oleh konstituante, maka Pemerintah atas dasar ketentuan pasal 134 Undang-undang Dasar Sementara 1950 mengumumkan Undang-undang Dasar 1945 itu dengan keluhuran. Pengumuman itu dilakukan dengan piagam yang ditandatangani dalam sidang pleno konstituante di Bandung oleh Presiden, para Menteri dan para anggota konstituante yang memuat Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945.

⁶⁰ Adnan Buyung Nasution, *Pergulatan Tanpa Henti Menabur Benih Reformasi*, Otobiografi Aksara Karunia, Jakarta, 2004, h. 162.

⁶¹ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio Legal atas Konstitusi 1950-1945*, (Jakarta : Grafitri, 1999, h. 417

2.5. Pelajaran Bagi HTN Indonesia Di Masa Depan

Konstitusi yang hidup adalah konstitusi yang dapat memenuhi semua tantangan zaman. pada saat yang sama, baik dalam masyarakat, negara atau negara. Konstitusi yang ada saat ini digunakan sebagai pedoman dalam pengambilan kebijakan. Secara alamiah, konstitusi dikembangkan sesuai dengan dinamika dan kebutuhan masyarakat. Karena itulah UUD 1945 harus terus beradaptasi dengan perkembangan zaman.

Negara Republik Indonesia selain diselenggarakan menurut peraturan perundang-undangan juga harus memperhatikan dan menaati peraturan (undang-undang) tidak tertulis yang sesuai dengan kehidupan ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945. Kecuali hukum pidana (materiil) yang berlandaskan asas hukum tidak sah, semua bidang hukum menerima adanya aturan tidak tertulis (hukum).

Seiring dengan berkembangnya zaman, banyak perubahan terjadi bagi tatanan kenegaraan Indonesia. Maka dari itu, Konstitusi Indonesia juga harus ikut berkembang sesuai dengan perubahan zaman. Agar terciptanya tatanan hukum yang sesuai.

Perkembangan atau biasa dikenal dengan perubahan susunan dan sistem ketatanegaraan telah dialami dari awal mula sejarah Republik Indonesia. Perubahan pertama kali, terjadi pada Nopember 1945 yang mengubah kedudukan menteri-menteri dengan tugas membantu presiden (Pasal 17 UUD 1945) menjadi menteri-menteri yang bertanggung jawab. Selanjutnya perubahan kedua susunan dan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia terjadi pada tahun 1949 yaitu terbentuknya Republik Indonesia Serikat berdasar atas konstitusi RIS. 8 bulan kemudian bentuk negara RIS kembali menjadi Negara Kesatuan dengan berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Pada saat Undang-Undang Dasar Sementara juga berlaku sistem pemerintahan parlementer. Karena susunan ketatanegaraan berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 dipandang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan zaman. Sebab itu pemerintah akhirnya menganjurkan untuk menyusun UUD baru; dan untuk itu maka dibentuklah badan Konstituante. Badan ini gagal menyusun UUD baru. Karena cara

konstitusional untuk mendeklarasikan kembali berlakunya UUD 1945 juga mengalami berbagai kesulitan.

Penyebab Kegagalan Penyusunan Undang Undang Dasar Oleh Konstituante adalah sebagai berikut:

- 1) Mengenai dasar negara diantara anggota-anggota Konstituante terjadi tarik ulur antara partai-partai Islam dan non islam, dimana partai Islam ingin menjadi Negara Islam, sedangkan partai non islam ingin menjadikan Pancasila sebagai dasar negaranya. Dan pada masa itu golongan pendukung Pancasila sebagai dasar Negara lebih banyak.
- 2) Bentuk demokrasi yang akan dilakukan di Indonesia, antaranya setelah adanya Konsepsi Presiden dan dikemukakannya adanya gagasan demokrasi terpimpin oleh Presiden Soekarno.
- 3) Adanya faktor tambahan mengenai hal dwi fungsi ABRI pada masa itu.

ABRI yang berfungsi menjalankan tugasnya sebagai menjaga keamanan dan keutuhan bangsa Indonesia malah ingin berupaya dalam ikut ambil bagian dalam urusan non militer dan menghendaki ikut serta dalam urusan pemerintahan dan urusan urusan non militer. Petingi petingi ABRI waktu itu terutama Nasution, menanggapi prestise yang menanjak sehingga memandang waktu itu adalah waktu yang tepat untuk ABRI ambil bagian dalam pemerintahan.

- 4) Masing-masing anggota Konstituante lebih loyal dan sibuk kepada kelompoknya masing masing daripada memikirkan pendapat pendapat yang konstruktif dalam rangka memecahkan persoalan negara yang makin pelik.

Konstituante gagal membentuk konstitusi baru hingga berlarut-larut, karena pertentangan antara partai di Konstituante. Pertentangan ini tidak bisa diselesaikan karena Konstituante terpecah antara partai-partai dan tidak ada partai dominan. Hal ini tak lepas dari hasil Pemilu 1955 yang tidak memiliki pemenang jelas. Empat partai besar hasil pemilu 1955, yaitu Partai Nasional Indonesia (PNI), Masyumi, Nahdatul Ulama, serta Partai Komunis Indonesia (PKI) memiliki pandangan yang sangat berbeda-beda dan sulit mencapai titik temu. Padahal mekanisme pengambilan di

Konstituante sangat sulit, karena Konstituante memerlukan suara mayoritas sebanyak dua pertiga jumlah anggota untuk menyetujui sebuah UUD baru. Akibatnya saat membahas masalah penting seperti bentuk negara (apakah Sistem Presidensial atau Sistem parlementer) dan peran agama di negara, Konstituante selalu gagal mencapai kesepakatan karena tidak ada 2/3 suara yang sepakat. Terlebih lagi, pada masa Demokrasi Liberal ini, terjadi ketidakstabilan politik dengan seringnya pergantian perdana menteri dan kabinet. Karena tidak ada partai yang dominan di parlemen, dan karena adanya pertentangan antar partai di parlemen, kabinet tidak bisa bertahan lama dan sangat sering terjadi pergantian kabinet. Untuk mengatasi masalah ini Presiden Sukarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang memutuskan kembali berlakunya UUD 1945. Dekrit Presiden ini membubarkan Konstituante, merubah bentuk pemerintahan Indonesia menjadi republik dengan Sistem Presidensial, dengan kekuasaan pemimpin negara dan pemimpin pemerintahan dipegang oleh Presiden secara langsung dan menghapuskan posisi perdana menteri.

Semangat reformasi telah menjadi perjuangan dalam rangka membangun kembali kehidupan yang lebih adil, berdaulat, konstitusional, demokrasi dan berdasarkan hukum yang telah dirampas dalam rentang waktu yang cukup panjang. Semangat reformasi turut menggetarkan hampir semua sendi-sendi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pada saat itu lembaga negara seperti MPR dan DPR, MA dan DPA didesak untuk direformasi. Lembaga pemerintah dituntut untuk melakukan gerakan reformasi secepatnya. Bahkan semangat reformasi juga mulai menyentuh pada aspek fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yakni konstitusi negara Indonesia UUD 1945.

Dalam menafsirkan "UUD 1945", ditegaskan bahwa ketentuan "UUD 1945" sangat dimungkinkan untuk adanya perubahan dan mengikuti perkembangan zaman. Pendiri negara kita membedakan antara hukum dasar tertulis yang hanya berisi aturan dasar dan hukum yang berisi aturan manajemen atau pengelolaan. Para pendiri negara juga menekankan pentingnya etika politik dan etika moral penyelenggara negara dan penyelenggara pemerintahan, karena hal

ini erat kaitannya dengan Undang-Undang Dasar yang tertulis sebagai konstitusi itu sendiri. Oleh karena itu, yang harus dijaga adalah nilai dasar (hukum dasar), dan pelaksanaannya yaitu nilai alat (dalam bentuk hukum) harus dinamis, artinya selalu dapat dilandasi oleh dinamika masyarakat dalam kondisi yang ada (misalnya dalam suasana tuntutan reformasi). Sekarang kita bisa mengubah seperangkat undang-undang yang mengimplementasikan UUD 1945, seperti UU Pemilu, UU tentang susunan dan status MPR, DPR dan DPRD, sistem kepartaian, undang-undang pemerintahan daerah, UU Pokok Kepegawaian, dll.

Sistem ketatanegaraan Indonesia dalam perkembangannya mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak adanya amandemen UUD 1945 yang dilakukan MPR pada tahun 1999 hingga 2002. Perubahan tersebut dilatarbelakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan check and balances yang setara dan seimbang di antara cabang-cabang kekuasaan, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.⁶²

Sejak diumumkan secara resmi pada tahun 1945 (UUD 1945 sebelum amandemen), Indonesia telah mendeklarasikan diri sebagai negara hukum. Seperti yang dikatakan dalam tafsir UUD 1945: “Indonesia adalah negara hukum, bukan negara semata-mata kekuasaan”. Sejak amandemen, Pasal 1 ayat 3 menyebutkan bahwa: “Indonesia adalah negara hukum”, maka UUD 1945 juga menekankan konsep negara hukum Indonesia.”

Negara hukum hakekatnya adalah negara yang menolak melepaskan kekuasaan tanpa kendali, yaitu bahwa negara mempolakan kehidupannya berdasarkan hukum yang adil dan demokratis. Kekuasaan negara di dalamnya, harus tunduk pada “aturan main”.⁶³ Prinsip negara hukum dibangun atas 4 (empat) pilar, yaitu: 1. negara dibangun berdasarkan atas konstitusi. 2. transparansi dan akuntabilitas publik atas setiap kebijakan negara. 3. jaminan

⁶²*Opcit*

⁶³Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), 62

kekuasaan kehakiman yang bebas dan independen. 4.perlindungan atas hak asasi manusia.

Puncak tertinggi negara hukum adalah cita-cita negara hukum itu sendiri. Menurut Padmo Wahjono, cita-cita negara hukum di Indonesia tertuang dalam gagasan pokok yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu:

1. Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
2. Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
3. Negara berkedaulatan rakyat, berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan;
4. Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.⁶⁴

Hukum tata negara mengenal dua pilar hukum dalam tata negara, yaitu pertama adalah organisasi negara dan kedua adalah warga negara. Dalam struktur organisasi negara diatur bahwa bentuk negara dan sistem pemerintahan termasuk dalam pembagian kekuasaan negara atau alat perlengkapan negara. Bahwa yang penting dalam hukum tata negara bukanlah sekedar mempelajari UUD dan peraturan perundang-undangan saja, Namun, tekanan yang lebih besar harus diberikan dalam proses pembuatan hukum. Untuk menentukan substansi hukum yang tepat, proses pembentukan ini harus memperhatikan perkembangan dan kebutuhan masyarakat dari segala aspek, kemudian masalah desain teknis menjadi tugas para “pembuat undang-undang”. Walaupun konstitusi merupakan dokumen hukum, namun proses pembentukannya sangat erat kaitannya dengan bidang politik, sehingga perbedaan periode dan gambaran yang berbeda sangat berperan dalam menentukan substansi.

Untuk mencapai tujuan tersebut, Perubahan atau pembaharuan Hukum Tata Negara Indonesia diperlukan, selain itu pembaharuan Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi yang

⁶⁴Padmo Wahjono, Sistem Hukum Nasional dalam Negara Hukum Pancasila, (Jakarta: Rajawali, 1983), 4-5

merupakan undang-undang yang mengatur tentang negara dan prinsip kehidupan berbangsa, termasuk tujuan berbangsa itu sendiri juga perlu diperhatikan. Pembaharuan Hukum Tata Negara Indonesia harus mencakup semua aspek, yaitu menyangkut cara, strategi, dan substansi yang disesuaikan dengan kebutuhan zaman, sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat sesuai dengan rasa keadilan dan norma serta nilai-nilai kehidupan sosial.

Latihan 2

1. Tuliskan peristiwa-peristiwa yang berpengaruh signifikan bagi perkembangan HTN di Indonesia dari bahasan Bab 2 di atas.
2. Menurut Anda, pelajaran penting apa dari fase sejarah HTN Indonesia pada masa Pasca Kemerdekaan dan Orde Lama yang dapat bermanfaat bagi perkembangan HTN Indonesia di saat ini dan masa yang akan datang?

Daftar Pustaka Bab II

Jurnal

Rinardi, Haryono “Proklamasi 17 Agustus 1945: Revolusi Politik Bangsa Indonesia”, *Jurnal Sejarah Citra Lekha*, Vol. 2. No. 1.

Santoso M, Agus, *Perkembangan Konstitusi di Indonesia*, Yustisia Vol.2 No.3

Buku

Ashiddiqie, Jimly. 2005. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UI Press.

Djamali R Abdoel, 2018, *Pengantar Hukum Indonesia*, RajaGrafindo, Jakarta.

Djokosoetono, (1982), *Hukum Tata Negara*, Himpunan oleh Harun Alrasid, Jakarta: Ghalia Indonesia.

Joeniarto. 2000. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.

Kusnardi, Moh, dkk.,(1983)*Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

- Miriam Budiardjo, 1992, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama,
- MS, Bakry Noor. 1994. *Pancasila Yuridis Kenegaraan*. Liberty : Yogyakarta.
- Nasution, Adnan Buyung, 2004, *Pergulatan Tanpa Henti Menabur Benih Reformasi*, Otobiografi Aksara Karunia, Jakarta.
- , 1999, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio Legal atas Konstitusi 1950-1945*, Jakarta : Grafitri.
- Ricklefs. 2005. *Sejarah Indonesia Modern 1200 -2004* Jakarta: Serambi.
- Romli, Lili, ed, 2003, *Potret Buram Partai Politik di Indonesia*” dalam Mahrus Irsyam dan Lili Romli, *Menggugat Partai Politik*, Depok: LIP FISIP UI.
- Triwulan Tutik, Titik. 2006. *pokok-pokok Hukum Tata Negara*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisier.
- Triwulan Tutik, Titik. 2011. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Wahjono, Padmo. 1983. *Sistem Hukum Nasional dalam Negara Hukum Pancasila*. Jakarta: Rajawali.

Artikel Online

- Iin Suwandi, Makna dan Arti Penting Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, sebagaimana dipublikasikan dalam <https://www.kompasiana.com/oktina21/57bfe9e6989373db48388ad4/makna-dan-arti-penting-proklamasi-kemerdekaan-indonesia>
- Muchamad Ali Safa'at, PERKEMBANGAN TEORI HUKUM TATA NEGARADAN PENERAPANNYA DI INDONESIA, <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2014/03/PERKEMBANGAN-TEORI-HUKUM-TATA-NEGARA-DAN-PENERAPANNYA-DI-INDONESIA>

BAB III

ERA ORDE BARU

Capaian Pembelajaran:

Mahasiswa mampu mengidentifikasi konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan sejarah Hukum Tata Negara Indonesia. Juga mampu menganalisis masalah hukum yang melingkupi sejarah Hukum Tata Negara Indonesia.

Capaian Pembelajaran Mata Kuliah 3:

Mahasiswa mampu menganalisis serta memecahkan masalah yang berkaitan dengan Sejarah HTN era rezim pemerintahan orde-baru.

Pendahuluan

Tinjauan atas sejarah hukum tata negara (HTN) tidak dapat dilepaskan dari dimensi politik. Hal ini disebabkan dekatnya objek studi HTN dan studi politik. Maka dalam mengurai sejarah HTN Indonesia akan melibatkan telaah perkembangan politik di Indonesia secara terminologis. Demikian akan tergambar dalam tinjauan HTN Indonesia pada Masa Orde Baru dalam Bab ini.

3.1. Permulaan Periode Orde Baru

Masa Orde baru merupakan masa pemerintahan Presiden Soeharto dimana Presiden Soekarno menyerahkannya kepada Soeharto melalui surat perintah sebelas maret (SUPERSEMAR). Kondisi ekonomi yang menurun akibat kebijakan yang dikeluarkan presiden Soekarno pada masa itu untuk memutuskan kerjasama dengan negara-negara barat menjadi salah satu faktor yang

melatarbelakangi Presiden Soekarno mundur dari jabatannya. Pemberlakuan kembali UUD 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia yang ditetapkan melalui Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 yang dituangkan dalam keputusan Presiden Soekarno dengan mengeluarkan dasar hukum dekrit dalam bentuk Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 tentang kembali kepada UUD 1945, dengan alasan:⁶⁵

1. Usulan untuk kembali menerapkan UUD 1945 dan disampaikan kepada seluruh rakyat Indonesia dalam amanat Presiden tanggal 22 April 1959, namun tidak memperoleh keputusan dari Konstituante yang telah ditentukan dalam UUDS;
2. Sebagian besar anggota sidang pembuat UUD tidak menghadiri sidang selanjutnya, dan Konstituante tidak mungkin menyelesaikan yang telah dipercayakan oleh rakyat Indonesia;
3. Dengan Keadaan tersebut akan menimbulkan masalah-masalah ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan negara serta mempengaruhi pembangunan semesta untuk mencapai keadilan dan kemakmuran;
4. Dengan dukungan sebagian besar masyarakat Indonesia serta didorong oleh keyakinan, terpaksa menempuh satu-satunya jalan untuk menyelamatkan negara Proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945;
5. Dengan adanya Piagam Jakarta yang mencerminkan isi dari UUD 1945 dan merupakan suatu kesatuan dalam konstitusi.

Faktor-faktor tersebut di atas adalah alasan dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang menjadi jawaban atas terjadinya peristiwa yang begitu mencekam, dimana hal ini menjadi masa transisi dari bentuk dan kedaulatan negara dari bentuk negara serikat menjadi negara republik. Sehingga dapat disimpulkan bahwa keadaan pada masa itu, dipandang dapat membahayakan persatuan dan keselamatan negara dan bangsa. Berlakunya UUD 1945 kembali, menjadikan sistem ketatanegaraan Indonesia juga berubah dari sistem Parlementer menjadi sistem Presidensial seperti awal kemerdekaan Indonesia dan berlakunya UUD 1945. Namun

⁶⁵ Keputusan Presiden RI No. 150 Tahun 1959 Tentang Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945

pemberlakuan kembali UUD 1945 sebagai pengganti UUDS 1950 ditolak oleh anggota Konstituante baik dari kalangan Nasional, Komunis maupun Islam dengan alasan karena dalam UUD 1945 itu banyak terdapat kelemahan dan kekurangannya, yaitu antara lain:

1. Porsi kekuasaan Eksekutif yang diberikan terlampau cukup besar, sehingga dapat memunculkan pemerintahan yang diktator,
2. Perlindungan terhadap HAM dan hak-hak warga negara kurang diperhatikan atau lebih tepatnya tidak di prioritaskan.
3. Banyaknya *Loop Holes* (celah-celah) yang terdapat pada rumusan pasal-pasal UUD 1945 sehingga menjadi pertimbangan.

Dikhawatirkannya Jika UUD 1945 tetap diberlakukan kembali maka harus dilakukan serangkaian amandemen untuk menutupi kekurangan dan kelemahan UUD 1945, karena kondisi yang sudah tidak relevan dengan keadaan yang terjadi. Pendapat ini merupakan pendirian dari mayoritas anggota Konstituante. Faktanya, sejarah telah membuktikan bahwa UUD 1945 masih belum dilaksanakan sepenuhnya sampai dengan tahun 1966. Lembaga- lembaga negara yang telah dibentuk hanya bersifat sementara dan dibentuk secara inkonstitusional. Konsekuensinya dapat terjadi banyaknya penyimpangan. Dalam era rezim pemerintahan Orde Baru dibagi menjadi dua (2) bagian yaitu awal permulaan masa Orde Baru, dan Masa Orde Baru. Berikut penjelasan lebih lengkap;

1. Masa Permulaan Orde Baru (1966-1971)

Disebut sebagai masa permulaan Orde Baru, karena pada masa tersebut kekuasaan pemerintahan belum sepenuhnya berada di tangan pemerintah Orde Baru yang dipimpin oleh Jenderal Soeharto. Sebelum Masa Orde Baru ini dimulai sejak adanya Peristiwa paling bersejarah dalam perjalanan bangsa Indonesia yaitu peristiwa Gerakan 30 September 1966 (G30S/PKI). G30S/PKI Merupakan gerakan yang ingin merebut kekuasaan tertinggi yang berada di tangan Soekarno selaku Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata sekaligus Presiden seumur hidup berdasarkan konsep Demokrasi Terpimpin, meskipun akhirnya dapat di tumbangkan oleh Letjen Soeharto (Pangkop Kmtib) pada saat itu.

Akibat fatal dari G30S/PKI memberikan konsekuensi terjadinya *estafet* kepemimpinan dari Soekarno ke Soeharto dengan berbekal surat perintah 11 Maret 1966 atau dikenal dengan Supersemar yang memberikan mandat kepada Soeharto untuk mengambil tindakan dalam rangka menjamin keamanan, ketenangan dan stabilitas pemerintahan demi persatuan dan kesatuan serta keutuhan NKRI. Surat perintah Supersemar mempunyai kekuatan yuridis yang mengikat semua masyarakat Indonesia, bahkan Soekarno sebagai Presiden tidak bisa mencabut kembali mandat tersebut. Hal ini menjadikan surat perintah Supersemar tidak dapat diubah ataupun di cabut bahkan presiden sekalipun tidak bisa mencabutnya.

Pada Masa Permulaan Orde Baru, presiden sepenuhnya mendapat dukungan dari berbagai kalangan dari masyarakat yang anti terhadap Komunis, organisasi politik yang terlupakan pada masa Demokrasi Terpimpin, hingga organisasi kemasyarakatan anti komunis, sampai mahasiswa, dll. Semua masyarakat Indonesia mengharapkan masa Orde Baru dapat memperbaiki kehidupan ekonomi, sosial-budaya, politik, dan hukum yang telah terpuruk dalam masa Demokrasi Terpimpin. Pada Hakikatnya masa orde baru yaitu:⁶⁶

- a) Kembalinya Tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara pada pancasila dan UUD 1945;
- b) Dengan Orde Baru dapat mewujudkan cita-cita kemerdekaan, masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila;
- c) Menjadikan kehidupan bermasyarakat dan bernegara konstitusional, demokratis, dan berlandaskan hukum;
- d) Orde Baru merupakan Orde Konstitusional dan Orde Pembangunan,

⁶⁶ Bahan Penataan P4; *Garis-garis besar haluan negara*, badan pembinaan pendidikan pelaksanaan pedoman penghayatan dan pengamalan pancasila pusat (Jakarta;1996) hlm. 25.

2. Peralihan Dari orde lama ke orde baru

Pada masa peralihan dari orde lama ke orde baru ini menurut Ali Moertopo proses peralihan dibagi menjadi delapan tahapan yaitu⁶⁷

- 1) Penghancurankonsolidasi PKI dengan cara membubarkan dan menyatakan sebagai partai terlarang. Tahap ini dilakukan dengan tujuan jangka pendek untuk mematahkan perlawanan PKI dan dalam jangka panjang untuk tidak memberikan tempat pada kekuasaan PKI dalam mekanisme Politik Nasional.
- 2) Konsolidasi pemerintah dan pemurnian pancasila dan UUD 1945. Tahapan ini dilakukan dengan pembersihan lembaga negara dan pemerintah dari unsur-unsur PKI. Selain itu, juga dilakukan penataan penyelenggaraan negara melalui Sidang Umum MPRS Ke-IV yang ketetapan-ketetapan nya meletakkan dasar bagi sistem politik baru.
- 3) Menghapuskan dualisme kepemimpinan nasional. Hal itu tercapai melalui sidang Istimewa MPRS 1967 dimana salah satu ketetapan yang dihasilkan adalah mengangkat Jenderal Soeharto sebagai Pejabat Presiden.
- 4) Mengembalikan stabilitas politik dan merencanakan pembangunan. Tahapan ini dilakukan melalui Sidang Umum MPRS Ke-V 1968 yang menghasilkan beberapa ketetapan penting, diantaranya adalah ketetapan MPRS Nomor XLIV/MPRS/1968 yang mengangkat pengembangan ketetapan nomor IX/MPRS/1966 Sebagai Presiden RI. Selain itu juga diputuskan Ketetapan Nomor XLI/MPRS/1968 yang mengamanatkan melanjutkan tugas Kabinet Ampera oleh Kabinet Pembangunan berdasarkan GBHN.
- 5) Pemilihan umum yang dilaksanakan pada 5 Juli 1971. Pemilihan umum ini dimaksudkan untuk mengadakan pembaharuan semangat dan kemampuan lembaga-lembaga perwakilan rakyat, terutama untuk menjamin terselenggaranya pelaksanaan pembangunan Indonesia.⁶⁸

⁶⁷ Ali Moertopo, Op. Cit., hlm. 17-33

⁶⁸ Selain itu, Ali Moertopo juga menyatakan bahwa pelaksanaan pemilihan umum merupakan bagian dari tanggungjawab pemerintah atas perkembangan masyarakat. Pemilihan umum 1971 diselenggarakan dengan tujuan; (a) menciptakan kemantapan dan stabilitas politik; (b) perombakan struktur politik dengan pengakuan bagi Golkar; (c) menciptakan mekanisme dan infrastruktur politik yang dapat bekerjasama dengan pemerintah dalam melansir usaha-usaha pembangunan; dan (d) membangkitkan kesadaran demokrasi rakyat. Lihat, *Ibid.*, hal. 61.

- 6) Penyerderhanaan kepartaian, dalam tahap ini memiliki maksud untuk memberikan corak baru pada kehidupan kepartaian di Indonesia sesuai dengan kebutuhan baru, yaitu mengabdikan kepada pembangunan bangsa dan negara.
- 7) Dalam tahap ini keluarlah Ketetapan Nomor. VI/MPRS/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara yang menggariskan pola umum pembangunan jangka panjang serta pola umum pembangunan lima tahun (pelita) II untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa.
- 8) Pada tahap terakhir ini merupakan penentuan strategi Kabinet Pembangunan II sebagai kelanjutan dari Kabinet Pembangunan I. Strategi Kabinet Pembangunan II sebagai kelanjutan dari Kabinet Pembangunan I yaitu, Sapta Krida yang menitikberatkan stabilitas ekonomi, meningkatkan stabilitas keamanan, dan meneruskan pelaksanaan Repelita I serta merencanakan Repelita II.

3. Politik pada masa permulaan orde baru

Ciri khas sistem politik yang muncul pada masa permulaan Orde Baru adalah tampilnya Soeharto sebagai Presiden Orde Baru Dengan dukungan utama dari ABRI dan partai-partai politik. Peranan partai-partai politik tidak berarti lagi dalam membendung kekuatan riil dari ABRI, sebagian besar dari anggota-anggota parpol di DPR-GR sudah merupakan pendukung Orde Baru, karena mereka yang dianggap masih mendukung Demokrasi Terpimpin sudah *di recall atau* telah dihilangkan dari DPR-GR berdasarkan hak recall yang diberikan kepada Partai Politik dan Golkar. Supersemar 1966 mendapat dukungan kuat dari DPR-GR dan MPRS sehingga dengan mudahnya dijadikan Ketetapan MPRS No.IX/MPRS/1966, tentang pencabutan kekuasaan pemerintahan dari kepemimpinan Soekarno serta pengangkatan Jenderal Soeharto menjadi Pejabat Presiden melalui TAP MPRS No.33/MPRS/1967 yang dilalui melalui dukungan penuh oleh MPRS dengan pengangkatan Soeharto sebagai Presiden pada TAP MPRS No. 44/MPRS/1968 begitu mulus prosesnya bahkan

anggota parpol yang besar pun tak menjadi hambatan bagi Soeharto untuk membuat UU.⁶⁹

Sistem ketatanegaraan sudah mulai dibenahi berdasarkan konstitusi, pemilihan umum berjalan lancar tiap 5 Tahun sekali, pembangunan berjalan dengan baik dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan arahan garis-garis besar haluan negara (GBHN). Akan tetapi pengaruh eksekutif dilaksanakan melalui otoriter dengan alasan agar tercipta kestabilan dan kelancaran pembangunan ekonomi. Presiden memiliki kedudukan dan kekuasaan absolut (mutlak) dibandingkan lembaga tertinggi lainnya. Kekuasaan Presiden yang sangat dominan itu tidak hanya disebabkan karena UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden akan tetapi juga terutama karena lembaga tertinggi dan tinggi negara serta seluruh lembaga di luar Kepresidenan, angkatan bersenjata, birokrasi, infrastruktur politik, dan warga negara Indonesia pada biasanya tidak berdaya, sampai-sampai presiden mudah memanfaatkan posisinya secara tunggal sebagai kepala pemerintahan.

Secara substantif, UUD 1945 banyak mengandung kelemahan. Kekuasaan Presiden terlalu besar sehingga sering disebut dengan istilah *exscutive heavy*, tanpa disertai dengan prinsip *checks and balances*. Ketika Soeharto naik ke panggung politik menggantikan Soekarno menjadi Presiden, penyelewengan terhadap UUD 1945 berulang kembali. Istilah disakralkan. MPR berfungsi sebagai pengesah UUD 1945, dan yang boleh menafsirkan makna UUD 1945 adalah pemerintah Orde Baru saja. Misalnya saja dalam tafsir pasal 6 dan 7 UUD 1945. Pemilihan presiden dan wakil presiden yang dilakukan MPR dengan suara terbanyak, mengalami penyusutan menjadi pencalonan tunggal. Jadi tidak ada pemungutan suara. Jabatan Presiden seumur hidup pada masa orde baru ini dikarenakan tidak ada peraturan yang mengatur tentang pembatasan jabatan Presiden asalkan masih tetap dipilih oleh MPR sehingga Presiden Soeharto menjabat kurang lebih 32 Tahun,

⁶⁹Sigit Pamungkas, *Partai Politik; Teori Dan Praktik Di Indonesia*, Yogyakarta, Institute For Democracy And Welfarism, 2011, Hlm. 133

meskipun wakil presiden telah berubah-ubah. Sehingga tidak adanya kebebasan bagi warga negara untuk menyampaikan pendapat.⁷⁰

3.2. Periode Orde Baru (1972-1998)

Pada masa era rezim permulaan orde baru, menentukan masa Orde baru yang sesungguhnya dengan ketetapan kekuasaan yang Absolut (mutlak) Tahun 1971 melalui politik Golongan karya (Golkar). Fakta membuktikan bahwa Golkar berhasil meraih kursi terbanyak, yaitu 236 dari 360 kursi dalam pemilu. Sebelum pemilu terjadi tahun 1971, Presiden mengumumkan bahwasanya perlu dilakukan pengelompokan partai-partai sehingga organisasi politik yang ada dapat diminimalisir menjadi tiga kelompok, yaitu nasionalis, spiritual, dan terakhir golongan karya. Kebijakan tersebut mendapat dukungan partai politik, dengan bergabungnya NU, Parmusi, dan PSII. Pengelompokan ini kemudian berlanjut pada pembentukan fraksi-fraksi di DPR hasil pemilu 1971 yang kemudian yaitu fraksi golongan spiritual, fraksi golongan nasional, fraksi golongan karya, dan fraksi ABRI. Dua tahun kemudian, lahir Undang-undang No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya yang akan berlaga dalam pemilu 1977. Pada tahun 1971 pemilu diselenggarakan, Golkar memenangkan pemilu sebagai instrumen politik orde baru secara absolut dalam DPR, DPRD dan MPR, dengan penambahan pengangkatan- pengangkatan DPR & MPR kekuatan Orde Baru menjadi absolut. Sehingga tidak menemui hambatan yang berarti dalam mempertahankan kekuasaan dan pembangunan ekonomi melalui GBHN. Hal ini berlanjut pada pemilu-pemilu berikutnya, hingga akhir orde baru pada tanggal 21 Mei 1998. Keberadaan UU No. 3 Tahun 1975 tersebut dijadikan landasan pelaksanaan pemilu selanjutnya di Indonesia.⁷¹ Ada beberapa kebijakan yang dikeluarkan pada masa Orde Baru diantaranya ⁷² : Kebijakan orde baru dibidang Politik

⁷⁰Sigit Pamungkas, *Ibid*, Hlm. 154

⁷¹Yusdiyanto, *Telaah Rezim Partai Politik Dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia* (Bandar Lampung ; 2013) Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 7 No. 2

⁷² Devita Retno, "14 Kebijakan Orde Baru dalam bidang Politik, Ekonomi, dan sosial", <https://sejarahlengkap.com/indonesia/kemerdekaan/pasca-kemerdekaan/kebijakan-orde-baru>. Diakses Pada 30 November 2020

1. Dibubarkannya Partai Komunis Indonesia (PKI) dan semua organisasi–organisasi yang diduga sebagai gerakan pendukungnya di masyarakat dan di dalam kabinet pemerintahan. Pembubaran PKI ini diperkuat dengan dikeluarkannya surat Keputusan Presiden/Pangti ABRI/Mandataris MPRS no. 1/3/1966 tertanggal 12 Maret 1966 sebagai realisasi dari Tiga Tuntutan Rakyat atau Tritura.
2. Memperbaharui kabinet Dwikora dengan mengamankan 15 orang menteri yang diduga ikut serta dalam gerakan 30 September 1965. Pembaharuan ini dilakukan berdasarkan Keputusan Presiden nomor 5 tanggal 18 Maret 1966. Pembaharuan juga dilakukan pada lembaga lembaga negara lainnya khususnya lembaga legislatif yang bertujuan untuk membersihkan lembaga legislatif termasuk MPRS dan DPRGR dari para tersangka G30S PKI.
3. Pada masa orde baru sesuai dengan konstitusi negara yang tertuang dalam Undang–undang Dasar 1945 sebelum amandemen dinyatakan bahwa Kedaulatan negara Indonesia berada ditangan Rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Oleh karena itu pada masa ini Pemerintah Mengembalikan peran dan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yaitu diatas Presiden agar sesuai dengan UUD 1945 sebelum perubahan. Soeharto juga melakukan kebijakan orde baru dengan memisahkan jabatan pimpinan DPRGR dengan jabatan eksekutif sehingga pimpinan DPRGR tidak diberi kedudukan sebagai menteri lagi.
4. Pelaksanaan pemilihan umum yang lebih sederhana pertama kali pada masa orde baru di tahun 1971 dengan penyederhanaan partai politik dari yang awalnya sejumlah 10 partai menjadi tiga partai saja berdasarkan kesamaan program partai. Partai politik yang dipertahankan pada masa orde baru yaitu Golongan Karya (Golkar), Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang terdiri dari partai –partai nasionalis dan Kristen, lalu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang terdiri dari partai–partai Islam. Ketiga partai ini sangat dibatasi aktivitas politiknya termasuk pada masa kampanye singkat di masa pemilu.

5. Militer diberikan hak secara resmi untuk ikut berperan dalam pemerintahan dengan istilah Dwifungsi ABRI.
6. Pemerintah Indonesia Mewajibkan pada seluruh warga negara Indonesia untuk melakukan pendidikan dan penataran P4 atau Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila untuk seluruh lapisan masyarakat dan memberlakukan Asas Tunggal Pancasila untuk partai – partai politik dan organisasi kemasyarakatan sebagai salah satu cara untuk memperkuat rasa kecintaan masyarakat kepada dasar negara Indonesia yaitu Pancasila.
7. Kebijakan terkait penggabungan wilayah Irian Barat dan Timor Timur kedalam bagian wilayah kesatuan Republik Indonesia walaupun kebijakan ini dilakukan tidak dengan usaha yang mulus.
8. Indonesia menjadi pelopor dalam pendirian ASEAN dan juga melakukan beberapa kebijakan politik luar negeri seperti mengakui negara Singapura, memperbaiki hubungan dengan Malaysia, kembali menjadi anggota PBB pada tahun 1967.

I. Kebijakan Bidang Sosial

Seperti diketahui bahwa orde baru ini merupakan masa pergantian dari pimpinan Presiden Soekarno ke Presiden Suharto yang mana pada masa itu terjadi kekacauan pemerintahan akibat kebijakan presiden Soekarno yang membuat dirinya harus mundur dari jabatannya. Oleh sebab itu untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat pada waktu itu yang berada dalam keadaan terpuruk, pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan pada orde baru diantaranya

1. Dibentuknya organisasi Gerakan Orang Tua Asuh yang mana organisasi ini diharapkan dapat menjadi gerakan untuk anak-anak agar mendapat pendidikan yang cukup yang dapat digunakan sebagai bekalnya kelak untuk menciptakan kehidupan yang lebih baik dan untuk memajukan bangsa Indonesia
2. Program Keluarga Berencana dengan slogan “Dua Anak Cukup”, transmigrasi, dan
3. gerakan wajib belajar 9 tahun gerakan ini sejalan dengan adanya gerakan orang tua asuh yang bertujuan untuk mencerdaskan para generasi bangsa seperti apa yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

II. Kebijakan Bidang Ekonomi

Beberapa hal yang menjadi bagian dari kebijakan ekonomi pada masa pemerintahan orde baru diantaranya:

1. Repelita, rencana Pembangunan Lima Tahun atau yang biasa dikenal dengan sebutan Repelita merupakan kebijakan orde baru di bidang ekonomi yang dimulai sejak tahun 1969 sampai tahun 1994. Kebijakan ini sebagai salah satu upaya pemerintah orde baru untuk meningkatkan ekonomi secara nasional berhasil dengan menggunakan sistem Repelita, hal ini bertujuan untuk terwujudnya swasembada pangan nasional pada tahun 1984. Repelita dibagi menjadi beberapa tahap Pelita (Pembangunan Lima Tahun) seperti berikut ini:
 - a. Pelita I yang dimulai pada 1 April 1969 – 31 Maret 1974 untuk meningkatkan taraf hidup rakyat dan menekankan pembangunan pada bidang pertanian.
 - b. Pelita II dimulai pada 1 April 1974 – 31 Maret 1979 yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebanyak rata – rata 7 persen setahun.
 - c. Pelita III sejak 1 April 1979 – 31 Maret 1984 yang menekankan tujuan Trilogi Pembangunan.
 - d. Pelita IV sejak 1 April 1984 – 31 Maret 1989 berhasil melaksanakan keluarga berencana dan swasembada pangan serta perumahan.
 - e. Pelita V dimulai pada 1 April 1989 – 31 Maret 1994 menysasar sektor pertanian dan industri untuk ekspor.
 - f. Pelita VI yang bertujuan untuk membangun sektor pertanian dan industri ekspor.
2. Trilogi Pembangunan, Selain kebijakan repelita, pemerintah juga membentuk kebijakan Trilogi pembangunan. Adanya wacana pembangunan nasional dalam istilah Trilogi Pembangunan yang dijadikan landasan penentuan kebijakan politik, ekonomi dan sosial dalam pelaksanaan pembangunan negara. Ada tiga aspek dalam menjalankan dalam trilogi pembangunan yaitu:
 - a. Stabilitas ekonomi nasional yang sehat dan dinamis
 - b. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi

- c. Pemerataan pembangunan serta hasil – hasilnya yang menuju terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat di Indonesia.
3. Pemulihan di Bidang Ekonomi Mulai 1966 – 1973, Tujuan dasar dari kebijakan orde baru adalah pembangunan ekonomi negara dengan bergabung kembali ke dalam jajaran ekonomi dunia yaitu menjadi anggota IMF (International Monetary Fund), menjadi anggota PBB kembali dan anggota Bank Dunia pada kurun waktu akhir tahun 1960an. Hal ini dilakukan agar menstabiliskan kondisi ekonomi negara kembali dan menjadi jawaban atas permasalahan ekonomi yang terjadi akibat adanya kebijakan yang dikeluarkan presiden soekarno untuk memutuskan kerjasama dengan negara-negara asing, yang mengakibatkan bangsa Indonesia kekurangan bantuan dana dari negara asing. Melalui Langkah-langkah lain terus diupayakan oleh pemerintah Indonesia agar negara-negara lain kembali lagi memberikan bantuan keuangan dan bantuan asing dari negara Barat dan juga Jepang ke Indonesia. Pada akhir 1960 an dikeluarkannya kebijakan melarang pendanaan domestik dalam bentuk hutang atau pencetakan uang yang diharapkan dapat menciptakan stabilitas harga dan membebaskan kontrol pasar untuk memulihkan mekanisme pasar bebas, menerapkan UU Penanaman Modal Asing pada 1967 dan UU Penanaman Modal Dalam Negeri pada 1968. Penetapan kedua UU ini mengundang investor sehingga pertumbuhan ekonomi mencapai lebih dari 10% di tahun 1968.
4. Pertumbuhan Ekonomi dan Intervensi Pemerintah (1974 – 1982), Kebijakan kebijakan yang dikeluarkan pada masa orde baru terus mengupayakan agar kebijakan yang dikeluarkan terus menjaga pertumbuhan ekonomi tahunan yang cepat di atas angka 5%. Pada masa itu Indonesia juga mendapat keuntungan secara signifikan dari perdagangan minyak di tahun 1970an sehingga sektor publik mampu berperan besar dalam perekonomian dengan berinvestasi dalam pembangunan daerah, sosial, infrastruktur dan mendirikan industri dalam skala besar. Namun sebagai akibat dari rakyat yang merasa diabaikan dari keuntungan ini terjadi sejarah peristiwa Malari pada tahun 1974, yang berawal

dari protes terhadap banyaknya pemodal asing di Indonesia. Sejak itu aturan mengenai investasi asing diperketat dan diganti dengan kebijakan memberi perlakuan khusus terhadap pribumi.⁷³

5. Ekspor dan Deregulasi sejak 1983 – 1996, Hutang luar negeri bertambah dengan jatuhnya harga minyak sejak awal 1980 an dan reposisi mata uang pada tahun 1985 sehingga pemerintah harus melakukan berbagai kebijakan orde baru untuk memulihkan kondisi makroekonomi. Berbagai tindakan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi didorong oleh ekspor, seperti pembebasan bea cukai termasuk impor dan pengurangan devaluasi rupiah. Selain itu pemerintah juga mengizinkan berbagai pendirian bank swasta baru, kebebasan bank asing beroperasi di luar Jakarta, yang kemudian justru menjadi masalah yang menambah krisis di Indonesia pada akhir 1990 an, selain dari berbagai penyimpangan pada masa orde baru yang juga menjadi faktor penyebab runtuhnya orde baru dan akhir masa pemerintahan Orde Baru.

III. Konfigurasi politik otoriter pada masa orde baru

Ali Moertopo mendefinisikan Orde Baru sebagai golongan-golongan serta perseorangan yang anti komunis atau non-komunis beserta organisasi-organisasinya, termasuk pula golongan-golongan ekstrem dan orang-orang yang anti terhadap konsepsi politik Presiden Soekarno. sedangkan Orde Lama berpusat pada orang-orang berideologi komunis dengan tulang punggung PKI dan ormas-ormasnya, dan konsep-konsep politik Nasakom, Nefo, dan Lainnya.⁷⁴ oleh karena itu walau dengan beberapa persyaratan, pemerintah orde baru pada 17 Oktober 1966 melakukan rehabilitasi terhadap Partai Murba yang dibekukan oleh Presiden Soekarno. selain itu pemerintah juga mengizinkan berdirinya Parmusi, walaupun dengan beberapa syarat untuk membatasi perkembangan partai yang semula dimaksud sebagai pengganti Masjumi.

⁷³ *Ibid*

⁷⁴ Ali Moertopo, Op. Cit., hlm. 16.

Pada masa orde baru ini pemerintah menekankan stabilitas nasional dalam program politiknya dan untuk mencapai stabilitas nasional terlebih dahulu diawali dengan adanya konsensus nasional. Notosusanto menyatakan bahwa konsensus tersebut lahir dari dialog-dialog dalam masyarakat melalui berbagai seminar, simposium, dan diskusi yang banyak dilakukan pada saat itu. Selain itu media massa juga memuat dan memberikan ulasan sehingga terjadi diskusi publik yang melibatkan banyak pihak. Ada dua macam konsensus nasional, yaitu:⁷⁵

- a. pertama (utama) berwujud kebulatan tekad pemerintah dan masyarakat untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.
- b. sedangkan konsensus kedua adalah konsensus mengenai cara-cara melaksanakan konsensus utama. Maka artinya konsensus kedua ini muncul sebagai tidak lanjutan dari konsensus utama dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan. Konsensus kedua lahir antara pemerintah, partai-partai politik dan masyarakat.

Konsensus ini kemudian dituangkan ke dalam TAP MPR No. XX/1966, Sejak saat itu konsensus nasional memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi seluruh rakyat Indonesia. Beberapa hasil konsensus tersebut yaitu, menyederhanakan partai politik dan keikutsertaan ABRI dalam keanggotaan partai politik. Berdasarkan semangat konsensus nasional itu pemerintah orde baru dapat melakukan tekanan-tekanan politik terhadap partai politik yang memiliki basis massa luas.

1. Pemilu Orde Baru

Pemilihan Umum pada Orde Baru sejak tahun 1959 telah menunjukkan otoriternya secara kentara. Sejumlah perancangan dibuat pada Rezim Orde Baru, diantaranya yang paling utama menurut Mohtar Mas'od (1989) dalam melalui rancangan politik tahun 1969 dimana dibutuhkan penyatuan seluruh kelompok fungsional yang berbeda-beda, termasuk pegawai negeri yang

⁷⁵ Ali Moertopo, Op. Cit., hlm. 11

diikutsertakan ke dalam partai Golkar.⁷⁶ Namun, masa orde baru tidaklah bisa menjadi alternatif dari masa orde lama. Dalam hal sistem dan kebijakan politik yang cenderung otoriter dan monopolistik, Orde Baru adalah penerus dari Orde Lama. Sasaran dari politik masa ini adalah untuk menciptakan kesetabilan politik dan pembangunan ekonomi dengan berlakunya mekanisme politik yang tidak adanya koreksi format politiknya cenderung kurang menyantuni rakyat dan banyak melanggar hal-hal yang ideal dari republik ini.⁷⁷

Hal-hal lain yang menjadi ciri khas orde baru adalah tingkah laku partai dan lembaga perwakilan pada masa orde baru yang mendukung *status quo* sistem politik. Organisasi politik dan parlemen sangat loyal kepada presiden Soeharto, terdapat “memindahkan” kader politik yang vokal dari posisi di partai politik maupun di DPR dan lembaga politik cenderung memberikan perhatian kepentingan jangka pendek daripada jangka panjang. Selain itu, orde baru juga melahirkan kekuatan politik yang pada masa perjalanannya menjadi sangat kuat dan solid, yaitu ABRI, terutama Angkatan Darat.⁷⁸ Orde baru juga berupaya menguatkan negara untuk dapat mengatasi berbagai konflik dengan tiga strategi;

1. Menempatkan kekuatan pemerintah di DPR secara dominan,
2. Menyederhanakan sistem kepartaian.
3. Menetapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas

Komposisi DPR dibuat sedemikian rupa agar tidak menyebabkan disintegrasi. Organisasi politik, terutama partai politik dilakukan penataan karena pada masa orde lama, gangguan integrasi nasional banyak dilatarbelakangi oleh bervariasinya organisasi politik yang mewadahi berbagai kepentingan primordial dan saling

⁷⁶ Mohtar Mas'od, *Ekonomi Dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971, LP3ES, 1989*, Sebagaimana Dikutip Oleh Mochtar Pabottinggi, *Delima Legitimasi Orde Baru; Bayangan Krisis Politik Dan Arab Pemecahannya*, Dalam Syamsudin Marlsdan Reza Sihbudi (Ed), *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru*, (Gramedia, Jakarta, 1995), Hlm 25-26.

⁷⁷ Mochtar Pabottinggi, *Ibid*, Hlm 26,32

⁷⁸ Juwono Sudarsono Dalam "*Integrasi, Demokrasi, Dan Pembauran Politik*" Artikel Kompas, 2 Desember 1987, Sebagaimana Dikutip Oleh Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, (Liberty, Yogyakarta, 1993), Him.76

memperebutkan dominasi. Beberapa karakteristik dalam Orde Baru yaitu;

1. Lembaga Kepresidenan yang terlampau dominan. Dalam segi manapun Lembaga ini tidak memiliki tandingannya, bahkan sampai dapat mengontrol rekrutmen politik, baik yang ada di lembaga-lembaga tinggi negara, birokrasi, bahkan pada partai politik, organisasi masyarakat dan organisasi ekonomi. Keistimewaan pada penerimaan pada partai politik, penerapan cara dimana pemimpin partai politik yang kritis, apalagi menentang/oposisi pemerintah, tidak akan bisa memimpin partai politik. Namun hanya mereka yang dapat menyesuaikan diri terhadap pemerintah yang dapat jalan untuk memimpin suatu partai politik.
2. Kedua, rendahnya kesetaraan diantara lembaga-lembaga negara.
3. Ketiga, rekrutmen politik yang tertutup.
4. Keempat, birokrasi sebagai instrumen kekuasaan.
5. Kelima, kebijakan publik yang tidak transparan.
6. Keenam, sentralisasi.
7. Ketujuh, implementasi HAM yang masih rendah.
8. Kedelapan, Sistem Peradilan yang tidak independen⁷⁹

a. Undang-Undang Pemilihan Umum Orde Baru

rancangan undang-undang pemilihan umum dibahas oleh DPR-GR pada tanggal 1 Agustus 1966. presiden Soeharto mendesak agar dalam enam (enam) bulan kedepan rancangan tersebut sudah harus selesai. Tetapi dalam rancangan tersebut mendapat penolakan dari masyarakat, dikarenakan bertolak belakang dengan Tritura dan orde baru, sehingga pembahasan undang-undang tersebut dihentikan. Dikarenakan telah dihentikannya rancangan undang-undang tersebut maka Para Pejabat Presiden memberikan laporan kepada pimpinan MPRS bahwa pemilu tidak dapat dilaksanakan sesuai ketentuan yang telah diatur paling lambat tanggal 6 Juli 1968 dilaksanakan. UU No.15 Tahun 1969 tentang pemilihan anggota-anggota badan permusyawaratan, lalu UU No.16 Tahun 1969 tentang

⁷⁹ Afan Gaffar , *Ibid*, Hlm. 150

susunan MPR, DPR, DPRD disahkan pada tanggal 22 November 1969. Pemilu selama Orde Baru berlangsung enam kali (1971,1977,1982,1987,1992,1997). Berikut keterangannya;⁸⁰

1. Untuk Pemilu tahun 1971, merupakan pemilihan umum pertama yang dilaksanakan pada orde baru menggantikan Demokrasi Terpimpin. Meskipun seharusnya dilaksanakan pada tahun 1968, karena berbagai alasan dan ditunda. Dalam pemilihan umum tahun ini menggunakan undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Anggota-anggota Badan Permusyawaratan atau Perwakilan Rakyat. Pemilihan umum ini diikuti sebanyak 58.558.776 orang pemilih untuk memperebutkan 460 kursi di parlemen.
2. Pemilu tahun 1977, pemungutan suara ini dilaksanakan pada tanggal 2 Mei 1977, dasar hukum pada pemilu 1977 yaitu berdasarkan UU No 4 Tahun 1975 tentang Perubahan atas UU NO 15 Tahun 1969. Dari 70.378.750 orang pemilih suara yang sah adalah 63.998.344 suara, untuk memperebutkan 360 kursi di parlemen.
3. tahun 1982, pelaksanaan pemilu pada tahun ini bertepatan pada tanggal 4 Mei 1982. Dasar hukum yang digunakan yaitu UU No 2 Tahun 1980 tentang Perubahan atas UU No 15 Tahun 1969 sebagaimana telah dirubah dengan UU No 4 Tahun 1975.
4. Untuk Pemilu tahun 1987, dilaksanakan pada tanggal 23 April 1987. Pelaksanaan pemilihan umum ini menggunakan UU No. 1 Tahun 1985.
5. Tahun 1992, pemilihan umum ini dilaksanakan pada tanggal 9 Juni 1992. Dasar hukum yang dipakai pada pemilihan tahun 1992 ini sama dengan pemilihan umum pada tahun 1987 yakni berdasar pada UU No. 1 Tahun 1985.
6. Pemilu Tahun 1997, pemilihan umum keenam ini dilaksanakan pada tanggal 1997. Sama halnya dengan pemilu pada tahun 1987 dan tahun 1992, pemilihan umum pada tahun ini masih menggunakan UU No 1 Tahun 1985 .

⁸⁰ Doni S., "*pemilu pada orde baru*", artikel diakses pada website: <https://www.donisetawan.com/pemilu-pada-orde-baru>, pada tanggal 5 Desember 2020, 14:02 wib

Meskipun aturannya berbeda, namun UU Pemilu yang berlaku selama Pemilu Orde Baru mencerminkan karakter produk hukum yang ortodoks/ elitis/ konservatif. Ada beberapa prinsip utama dan penting dari kedua undang-undang tersebut yaitu;

1. Jumlah kekuatan politik/organisasi peserta pemilihan umum dan dibatasi, yang boleh mengikuti pemilu hanya partai politik dan organisasi karya yang mempunyai wakil di DPR-GR, yaitu NU, Parmusi, PSII, Parkindo, Partai Katolik, IPKI, MURBA dan Golongan Karya;
2. Diadakan pengangkatan bagi anggota ABRI dan Non ABRI di MPR, DPR, DPRD;
3. Menggunakan sistem berimbang dengan stelsel daftar pada daerah tingkat 1.

Karakteristik hukum ini isinya mencerminkan visi politik dari elit politik, dan sangat mencerminkan keinginan pemerintah dan bersifat positivis- instrumentalis.⁸¹ Hasil Pemilu Orde Baru secara umum juga telah menghasilkan pola perimbangan antar kekuatan politik yang khas dan terjaga, dimana Golkar selalu menjadi pemenang Pemilu dengan perolehan suara mutak (diatas 50%). Tahun 1971, Golkar meraih 62,56 % suara pemilih dan menguasai kursi di DPR 65,56%. Pada pemilu tahun 1977, suara yang didapatkan Golkar adalah 62,11 % dan menguasai kursi di DPR 64,44%. Pemilu pada tahun 1982, Golkar mendapatkan 64,34% dan kursi di DPR 60,50%. Pemilu tahun 1987 Golkar mendapatkan suara 73,16% dan menguasai kursi di DPR 74,75%. Pada Pemilu 1992, Golkar meraih 68,10% suara dan mendapat jatah kursi DPR 70,50%. Kemenangan Golkar menimbulkan tanda tanya besar, kenapa bisa dalam setiap Pemilu, Golkar selalu mengantongi peringkat pertama. Adanya isu bahwa kemenangan yang didapatkan dengan cara-cara yang tidak pantas dan tidak sehat (jujur dan adil) Pemilu orde baru juga menunjukkan tingkat partisipasi masyarakat yang tinggi untuk menggunakan hak pilihnya.⁸²

⁸¹ Afan Gaffar, *Ibid*, Hlm. 323

⁸² Eep Saifullah Fatah, *Pemilu Dan Demokratisasi, Evaluasi Terhadap Pemilu-Pemilu Orde Baru*, Laboratorium FISIP UI (Mizan, Jakarta- Bandung, 1997), Hlm 19-20

Peran serta masyarakat dalam pemilihan umum dengan menggunakan hak pilihnya menjadi poin penting bagi terciptanya iklim demokrasi politik di Indonesia yang baik. Namun demikian, partisipasi warga yang benar-benar berimplikasi positif pada demokrasi politik adalah partisipasi yang meluas, tanpa diskriminasi penggunaan hak pilih, dan ada kebebasan untuk menentukan pilihannya. Jika meningkatnya partisipasi warga karena ada mobilisasi, intimidasi dan di bawah bayang-bayang ketakutan akan adanya ancaman dari rezim yang berkuasa, maka tingkat partisipasi ini hanya merupakan kamufase belaka, yang dapat menjungkirbalikan tujuan. Pemilu Tahun 1997 juga tidak terlepas dari berbagai kritikan, lagi-lagi Golkar juga masih memegang peringkat pertama perolehan suara. Tingkat partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya memang menjadi presentasi yang baik yang baik bagi terciptanya iklim demokrasi politik di Indonesia.

b. Asas Pemilihan Umum orde Baru

Asas pemilihan umum pada masa orde baru yaitu langsung, umum, bebas dan rahasia, adapun penjelasan dari masing-masing sifat tersebut ialah;

1. Secara langsung, yaitu pemilu yang diadakan secara langsung, dan pemilih datang dan langsung memilih tanpa adanya perantara atau diwakilkan oleh orang lain.
2. Secara umum, warga negara Indonesia dapat memilih secara langsung apabila telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan pemerintah untuk memilih secara langsung.
3. Bebas, pemilih menggunakan hak pilihnya dijamin keamanan untuk memilih sesuai dengan keinginannya tanpa ada paksaan dari siapapun.
4. Rahasia, pilihan pemilih dijamin keamanannya dan tidak akan diketahui oleh siapapun dan pihak manapun⁸³

⁸³ Tim Sejarah, "Secret Ballot" (Jakarta;2003), Hlm.10

c. Sistem Pelaksanaan Pemilihan Umum Orde Baru

Sistem pelaksanaan pemilihan umum atau sering disebut sebagai *proportional representation system* atau *multy member representation*, yaitu sistem perwakilan berimbang dengan stelsel daftar, yang memberikan penawaran sejumlah kursi pada setiap wilayah yang dapat diperebutkan. Partai politik berperan sebagai penentu bukan hanya fasilitator semata, dalam kesatuan administratif contohnya provinsi, dalam jumlah perolehan suara partai politik itu dapat menentukan berapa jumlah kursi yang akan didapatkan partai politik tersebut di parlemen.⁸⁴

Banyak yang menilai sistem perwakilan berimbang secara umum Demokratis dan representatif (karena jumlah wakil setiap partai sesuai dengan suara yang diperoleh partai politik dalam pemilu secara nasional), sempurna dalam parlemen, juga menjamin eksistensi partai-partai kecil dan suara rakyat tidak terbuang sia-sia. Selain memiliki kelebihan sistem perwakilan berimbang juga memiliki kelemahan yaitu;⁸⁵

- a. Mempermudah terjadinya fragmentasi partai-partai untuk bekerja sama,
- b. Cenderung menggeser asas kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan partai, bahkan
- c. Sulit menghasilkan kader pemimpin yang mandiri padahal sangat dibutuhkan oleh setiap negara.

d. Kelemahan Proporsional pada Pemilu Orde Baru

Sistem proporsional yang diterapkan tanpa daftar calon legislatif menjadikan partai demikian besar dalam menentukan wakil-wakilnya. Sehingga, otoritas wakilnya lebih banyak tergantung kepada partainya. Sistem proporsional yang terdapat pada pemilu orde baru memang mengandung sejumlah kelemahan yaitu;

1. Asas Keterwakilan, wakil- wakil yang dicalonkan oleh partai tidak terikat oleh ketentuan domisili. Dengan demikian, sangat

⁸⁴ Saragih, (1997) Hlm. 42.

⁸⁵ Fiska Friysnti, “Pelaksanaan Pemilihan Umum Dalam Sejarah Nasional Indonesia” (Semarang: Universitas Negeri Semarang, 2005) Hlm. 67

mungkin seorang wakil rakyat mewakili daerah yang bukan tempat domisilinya.

2. Hubungan antara wakil rakyat dengan konstituennya, sistem proporsional pemilu orde baru melahirkan hubungan yang renggang antara rakyat dan wakilnya. Hal ini terjadi karena hubungan antara wakil dengan konstituennya hanya melalui partai.

Proporsional berbasis wilayah, pada kenyataan di Indonesia melahirkan kesenjangan antara kawasan. Komposisi DPR didominasi oleh mereka yang berasal dari daerah yang padat penduduk, sehingga kebijakan banyak terarah di daerah tertentu.

e. Kelemahan Teknik Pelaksanaan Pemilu Orde Baru

1. Adanya campur tangan birokrasi dalam mempengaruhi pilihan masyarakat.
2. Dalam Panitia pemilu tidak independen, memihak salah satu kontestan.
3. Tidak leluasa dalam berkompetisi antar kontestan.
4. Rakyat tidak bebas mendiskusikan dan menentukan pilihannya.
5. Penghitungan yang suara tidak jujur dan adil.
6. Tidak semua kontestan bebas berkampanye.

Kelemahan-kelemahan tersebut merupakan hal yang harus dipelajari dan di perbaiki sebaik mungkin agar tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan dalam berjalannya pemilu di masa mendatang. Kompetisi dijalankan dengan menekan demi memenangkan sebuah partai, sehingga berjalan tidak seimbang. Pemilu Orde Baru memang berjalan secara reguler. Dan dalam perspektif demokrasi, sebuah regularitas pemilu memang menjadi syarat formal sebuah negara demokrasi. Namun pengaturan pemilu belum dapat menjamin lurusnya negara demokrasi, jika pengaturan ini semata-mata untuk formalitas politik semata, maka pemilu tersebut telah kehilangan “jiwa” yang sesungguhnya, alasannya hanya sekedar rutinitas yang hanya membawa perubahan kepada tataran sistem politik. Dalam hal pencalonan Presiden, berapa kali Pemilu Orde Baru, Golkar dan Partai-Partai di luar Golkar selalu mencalonkan Soeharto sebagai Presiden. Oleh karena itu Pemilu di Indonesia (pada masa Orde

Baru) lebih diberi bobot sebagai sebuah kewajiban ketimbang hak warga negara.

f. Sistem perundang-undangan pada masa orde baru

Dalam hukum Indonesia, Peraturan perundang-undangan (suatu hukum yang tertulis) dibentuk ke dalam hierarki perundang-undangan. Pada masa ini, hierarki perundang-undangan berdasarkan ketetapan MPRS NO. XX/MPRS/1966. Dengan ketetapan MPR No. V/MPR/1973 tentang peninjauan produk-produk yang berupa ketetapan- ketetapan majelis permusyawaratan rakyat sementara republik Indonesia, dalam Lampiran II tentang “Tata Urutan Peraturan perundang-undangan RI Menurut UUD 1945” huruf A, yaitu sebagai berikut;⁸⁶

- 1) UUD RI 1945
- 2) Ketetapan MPRS/MPR
- 3) UU/Peraturan Pemerintah Pengganti UU
- 4) Peraturan Pemerintah
- 5) Keputusan Presiden
- 6) Peraturan-peraturan pelaksana lainnya, seperti;
 - a. Peraturan menteri
 - b. Instruksi menteri

2. Struktur ketatanegaraan pada masa orde baru

Dalam UUD RI 1945 sebelum dirubah, terdapat 6 (enam) lembaga tertinggi negara, yaitu MPR sebagai lembaga tinggi/tertinggi negara, serta DPR, Presiden, MA, BPK, dan DPA sebagai lembaga tinggi negara.⁸⁷

a. Lembaga tertinggi Negara

Menurut UUD 1945, lembaga tertinggi negara sebelum perubahan adalah MPR. Majelis permusyawaratan rakyat (MPR) terdiri atas bagian anggota-anggota dari dewan perwakilan rakyat

⁸⁶ Huda Nimatul & R. Nazriyah, “Teori Pengujian Peraturan Perundang-Undangan”, Nusa Media (Bandung:2011), Hlm 68.

⁸⁷ Kansil, C.S.T., “Pengantar Ilmu Hukum Dan Penguji Peraturan Perundang-Undangan”, PN Balai Pustaka, (Jakarta:1989), Hlm 195

(DPR), ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut urutan yang ditetapkan dengan undang-undang.⁸⁸

b. Lembaga-lembaga Tinggi Negara⁸⁹

1. Presiden, Merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945, penyelenggara kekuasaan pemerintah negara tertinggi dibawah majelis, dibantu oleh wakil presiden, memegang jabatan presiden dan wakil presiden selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali, dibantu oleh menteri-menteri, berkedudukan sebagai kepala negara dan pemerintahan.
2. Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Menurut UU No. 3 Tahun 1967 tentang DPA (Dewan Pertimbangan Agung), dengan jumlah anggota DPA Ditetapkan kurang lebih 45 (empat puluh lima) orang dan termasuk juga pimpinan DPA.⁹⁰
3. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), DPR terdiri dari anggota yang berasal dari golongan politik dan golongan karya.⁹¹
4. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yaitu merupakan badan yang bertanggung jawab terhadap pemeriksaan terhadap keuangan negara, dengan ditetapkan dalam undang-undang. Hasil pemeriksannya itu diberitahukan kepada DPR. BPK terdiri dari 1 ketua sekaligus anggota, dan 5 anggotanya.⁹²
5. Mahkamah Agung (MA)
Mahkamah Agung merupakan badan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang dalam pelaksanaan tugasnya, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintahan dan pengaruh-pengaruh lainnya. Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman diatur dalam UU.

⁸⁸ UU Yang Mengatur Susunan MPR, Dewasa Ini Adalah UU No. 16 Tahun 1969 Jo, UU No. 5 Tahun 1975, Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, Dan DPRD.

⁸⁹ Lembaga-Lembaga Tinggi Negara ialah Kelima Lembaga Dibawah MPR, Yakni Presiden, DPA, DPR, BPK, MA, Ibid, Hlm. 195.

⁹⁰ UU No. 3 Tahun 1967 Tentang Dewan Pertimbangan Agung, Jo UU No. 4 Tahun 1978 Tentang Perubahan Dan Penyempurnaan UU No. 3 Tahun 1967 Tentang Dewan Pertimbangan Agung, *Ibid*.

⁹¹ UU No.16 Tahun 1969 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁹² *Ibid*, Hlm. 201

3. Sistem Pemerintahan pada masa orde baru

Berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen adalah sistem pemerintahan *quasi-presidential* (semi-presidensial) sistem pemerintahan yang diterapkan lebih menonjol dengan ciri parlementer, dengan adanya MPR yang berstatus sebagai lembaga tertinggi negara, presiden harus tunduk dan bertanggung jawab.⁹³ Presiden sebagai pemimpin negara merupakan penyelenggara pemerintahan tertinggi dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).⁹⁴ Konstitusi yang berlaku pada masa ini adalah konstitusi yang tetap berdasarkan pada dekrit presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali konstitusi yang disahkan PPKI tanggal 18 Agustus 1945 yang disebut UUD 1945.⁹⁵

Pada masa ini, lembaga kepresidenan tidak hanya diatur dalam pasal-pasal konstitusi, melainkan juga diatur dalam penjelasan konstitusi yakni melalui ketetapan MPR/MPRS.⁹⁶ selain itu, kewenangan dan kekuasaan penuh yang dimiliki Presiden sebagai mandataris MPR untuk melakukan segala tindakan yang dirasa perlu guna kepentingan pemerintahan.⁹⁷ Landasan lembaga kepemimpinan presiden, merupakan lembaga tertinggi yang memiliki *super power dibandingkan* lembaga tinggi lain. Pada masa orde baru, Presiden Soeharto dapat berkuasa selama 32 tahun karena dapat dipilih kembali lebih dari dua periode karena berdasarkan kepada UUD 1945 pasal 7 (sebelum amandemen).

4. Dwi Fungsi ABRI

ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia), pada Seminar Hankam yang dipimpin oleh Kepala Staf Hankam Mayor Jenderal, M. M Rachmat Kartakusuma yang berlangsung pada 12-21 November 1966, menghasilkan dokumen penting, yaitu Doktrin perjuangan ABRI Tjatur Dharma Eka Karma. Isi doktrin ini meliputi

⁹³ Jimly Asshiddiqie, "*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*", Raja Grafindo Persada, (Jakarta;2009). Hlm. 324.

⁹⁴ C. S. T. Kansil, *OP. Cit.* Hlm 185.

⁹⁵ Iriawan Beddy, "*Sistem Politik Indonesia*" *Rajagrafindo Persada, (Jakarta;2012), Hlm. 239.*

⁹⁶ *Ibid.*, Hlm. 240.

⁹⁷ *Ibid.*, Hlm.241.

landasan aidiil, asas-asas, dan pedoman pelaksanaan. Dalam landasan aidiil disebutkan bahwa pancasila galian Bung Karno menjawab revolusi Indonesia yang melahirkan kekuasaan pertahanan keamanan nasional pada era revolusi Indonesia yang melahirkan kekuasaan pertahanan keamanan nasional pada era revolusi yang berkembang menjadi Tentara Keamanan Rakyat (TKR) kepolisian negara kemudian menjadi ABRI.⁹⁸ Sedangkan menurut Connie Rahakundini Bakrie, dalam Doktrin Dwifungsi ABRI menetapkan militer sebagai anggota sentral dalam partai politik⁹⁹

Awalnya ABRI adalah alat Hankam negara dan merupakan kekuatan sosial revolusi dengan pancasila sebagai doktrin negara Indonesia. Hakikat ABRI merupakan salah satu kekuatan sosial revolusi Indonesia sekaligus menjadi angkatan bersenjata revolusi, yang memiliki fungsi sosial, ekonomi, ilmu, dan teknologi, serta wawasan nusantara untuk mencapai tujuan nasioanalisnya. Bagian asas-asas, dibagi menjadi dua bagian utama yang menjelaskan makna pertahanan keamanan nasional tugas serta fungsi ABRI dalam menghadapi hakikat ancaman, sengketa, dan strateginya. Doktrin kekaryaan merupakan doktrin perjuangan ABRI, sebagai golongan karya (GOLKAR), penegak demokrasi yang berjiwa orde baru yang secara konstitusional tercantum di dalam UUD 1945, dilaksanakan melalui kekaryaan yaitu semua kegiatan dilakukan di luar bidang Hankam.¹⁰⁰

Ada beberapa alasan yang menjadi pijakan oleh pemerintah Orde Baru untuk mengukuhkan Dwifungsi ABRI bahkan memperluas kebebasannya dalam bidang ekonomi, yaitu karena ABRI dipandang sebagai pihak yang memiliki kekuatan dalam menanggulangi persoalan Negara. Soeharto memberi kebebasan kepada ABRI dalam bidang politik bahkan dalam bidang ekonomi di satu pihak, menyederhanakan partai politik di pihak lain. Pergeseran yang terjadi di struktur politik untuk memperbaiki birokrasi pemerintah agar tidak terpengaruh oleh partai politik. Keluarnya UU

⁹⁸ Sudirman Adi, “*Sejarah Lengkap Indonesia*”, DIVA Press, (Yogyakarta;2014). Hlm. 417

⁹⁹ Connie rahakundini bakrie, “*pertahanan negara dan postur TNI ideal*”, *yayaan obor indonesia (jakarta:2007) hlm. 7.*

¹⁰⁰*Ibid*, Hlm. 432

No. 3 Tahun 1975.¹⁰¹jumlah partai politik yang awalnya berjumlah sepuluh (10) dikurangkan menjadi dua (2), dan parahnya lagi golongan karya yang menolak dengan tegas dinamakan sebagai partai politik. Usaha Golkar untuk menolak dinamai partai politik berhasil setelah Golkar memenangkan pemilu pada tahun 1971. Birokrasi dapat berjalan dengan baik terutama untuk menopan program pembangunan.¹⁰²

Lahirnya doktrin kekaryaan pada tahun 1975, sebagai doktrin pelaksanaan kegiatan-kegiatan kekaryaan BPRI. Dwifungsi ABRI telah dijelaskan secara jelas dalam doktrin tersebut.¹⁰³Istilah ini baru dikenal, namun Presiden Soekarno telah menciptakan peran militer dalam politik. Konsepsi Presiden pada Februari 1957 menjadikan posisi angkatan perang pada saat itu sebagai salah satu golongan fungsional, bersama dengan golongan lainnya, dengan tujuan untuk membangun kekuatan pada partai-partai politik. Mulai saat itu, ABRI telah berpartisipasi dalam aktivitas dalam politik. Pada prinsipnya partai politik belum bersedia menerima ABRI sebagai kekuatan politik baru. Akan tetapi pada akhirnya partai-partai politik menyetujui 20% pengangkatan ABRI sebagai anggota badan legislatif.¹⁰⁴ Dasar hukum pelaksanaan Dwifungsi ABRI yaitu:¹⁰⁵

1. Ketetapan MPR, yakni TAP MPRS No. 2 Tahun 1969, yang berganti menjadi TAP MPR No. 4 Tahun 1978 yang berisikan tentang garis-garis besar haluan negara Indonesia,
2. Undang-undang, UU No. 15 & 16 Tahun 1969 yang diperbaiki menjadi UU No. 4 dan 5 Tahun 1975,
3. Pengukuhan ABRI dalam politik terdapat dalam UU No. 20 Tahun 1982.

Dari pasal-pasal tersebut dapat dijelaskan bahwa ABRI dalam bidang politik berperan sebagai Dinamisator dan stabilisator.¹⁰⁶ Di Awal Tahun 1970 jumlah jabatan Menteri Lembaga Tertinggi Sebesar

¹⁰¹ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik Dan Golongan Karya

¹⁰² Albert Wijata, *Budaya Politik Dan Pembangunan Ekonomi*, LP3ES (Jakarta: 1982) Hlm.14

¹⁰³ Marwati Djoned Poesponegoro & Nugroho Notokusanto, “ *Sejarah Nasional Indonesia*”, Balai Pustaka, (Jakarta;2008), Hlm. 599.

¹⁰⁴ Nugroho Notokusanto. 1970. *The Dual Function of the Indonesian Armed Forces Especially Since 1966*, (Jakarta: Department for Defence and Security Centre for Armed Forces History), hlm. 12-14

¹⁰⁵ Jardi Fajlurrahman, “*hukum tata negara Indonesia*”, kencana (jakarta: 2019) hlm. 295

¹⁰⁶ Arifin Sari Sarunganlan Tambunan. “*Pejuang dan prajurit, konsepsi dan implementasi dwifungsi ABRI*”, Pustaka Sinar Harapan (Yogyakarta1991). hlm. 370.

50%, Duta Eselon 150%, Gubernur 70%, Bupati 50% Dan Duta Besar 45%. Pada Tahun 1977, jabatan ABRI naik menjadi 53,5%. Dari persetujuan-persetujuan yang didapatkan oleh ABRI ini membuka pelaksanaan fungsi kedua dalam ranah politik praktis sebagai golongan karya badan Legislatif berdasar pada pertimbangan Dinamistator dan Stabilitor.¹⁰⁷ Fungsi Dinamistator ABRI, sebagai berikut;

1. Untuk membimbing, menggugah, serta mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan, dan sekaligus ikut serta didalamnya;
2. Membantu menegakkan asas-asas di masyarakat serta tata cara kehidupan bermasyarakat dan bernegara, serta menjadi wadah penyalur aspirasi-aspirasi masyarakat;
3. Untuk menumbuhkan wawasan luas di masyarakat, memajukan dan mensukseskan, membina serta menumbuhkan rasa nasionalisme dalam masyarakat.
4. Dengan sifat ABRI yang modern, dapat memelopori usaha-usaha berbasis Modernisasi.

Fungsi Stabilitor ABRI;

1. Untuk menjadi salah satu jalur penting dalam rangka pengawasan sosial di masyarakat;
2. Mencegah pengaruh-pengaruh negatif dalam budaya serta nilai-nilai asing yang telah ada di masyarakat Indonesia;
3. Mendorong masyarakat untuk bersama-sama menanggulangi masalah bersumber dari situasi saat ini yang tengah dihadapi, mengutamakan kemanfaatan demi kepentingan nasional.
4. Menetralisir hambatan-hambatan dan keresahan yang melanda masyarakat, yang sedang aktif dalam melaksanakan pembangunan dan karenanya mengalami peningkatan sosial.

Dapat dikatakan bahwa peran Dinamistator ABRI ditepatkan pada posisi yang terhormat dalam politik bangsa selama ini. Pada masa kepemimpinan Soeharto, pada tanggal 27 Maret 1980 telah

¹⁰⁷ Amalah Nur Amanah, Dkk. "Sejarah & Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pada Tahun 1966-1998" Makalah Kajian Terhadap Sistem Ketatanegaraan Orde Baru, Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan Universitas Sebelas Maret, (Surakarta: 2015) Hlm. 17-20.

diadakannya rapat pimpinan ABRI di Pekanbaru, Riau. Pada saat itu Soeharto mengingatkan kembali kepada pimpinan ABRI tentang perlunya peningkatan upaya mewujudkan kemajuan ABRI dengan rakyat. Perjuangan ABRI dibutuhkan karena rakyat menginginkan kelanjutan dan kelancaran proses pembangunan. Dalam hal ini tugas kekaryaan selain di lingkungan eksekutif maupun legislatif, juga perlu dilanjutkan dengan pelaksanaan Operasi Bhakti, tugas tersebut disebutkan dikhususkan bagi daerah-daerah yang memerlukannya, tanpa mengurangi kemampuan ABRI dan membangun institusinya. Disebut sebagai Operasi Bhakti, karena ABRI mengabdikan diri kepada masyarakat untuk menyelesaikan permasalahan di bidang-bidang yang belum sanggup dilaksanakan oleh rakyat, ataupun instansi-instansi lainnya yang memerlukan bantuannya.¹⁰⁸ Dwifungsi ABRI memiliki dampak negatif dan positif, yaitu:¹⁰⁹

- a. Dampak Negatif; berkurangnya alokasi di bidang pemerintahan, ABRI mendominasi pelaksanaan negara dengan beberapa jabatan pemerintahan seperti bupati, walikota, gubernur, pejabat, menteri hingga Duta Besar. Dengan adanya Dwifungsi ABRI ini membuat praktek-praktek nepotisme makin merajalela.
- b. Dampak Positif; mensejahterakan kalangan Internal ABRI khususnya Jenderal-jenderal ABRI dalam bidang materi yang terhitung tinggi di posisi-posisi strategis.

Konsep dari Dwifungsi ABRI yaitu bersifat terbuka, sehingga membuka wawasan yang lebih jauh lagi mengenai kepentingan berbangsa dan bernegara. Melalui sikap dan tindakan sebagai seorang kesatria, mengambil segala resiko yang ada demi memajukan bangsa dan menjaga kedaulatan NKRI dari berbagai ancaman-ancaman baik diluar maupun didalam negeri. Segala peristiwa yang terjadi pada masa orde baru ini memberikan nilai-nilai tersendiri baik itu positif maupun negatif.¹¹⁰

¹⁰⁸ "Dwifungsi Dan Kekaryaan ABRI" Departemen Pertahanan Dan Keamanan. 1978. Hlm. 8

¹⁰⁹ Sudirman Adi "Sejarah Lengkap Indonesia". DIVA Pres (Jakarta: 2014), Hlm.400

¹¹⁰ Kornelis Rikan, "konsep dwifungsi ABRI dan perannya di masa pemerintahan orde baru tahun 1965-1998", Artikel universitas yogyakarta (Yogyakarta:2014), hlm. 13.

5. Hak Asasi Manusia Pada Masa Orde Baru

Masa orde baru merupakan salah satu masa yang kelam di mana terjadi tindakan-tindakan yang bersifat memaksa kehendak golongan yang mengandung unsur politik untuk kepentingan penguasa. Salah satu masa kelam yang menjadi catatan sejarah pada masa itu ialah mengenai hak asasi manusia (HAM) dalam segala unsur dan bentuk tingkatannya. sehingga penguasa yang baru mau tidak mau berkewajiban untuk menyelesaikan atau setidaknya mencari titik terang untuk segala persoalan pelanggaran HAM tersebut. oleh karena itu dibutuhkannya reformasi konstitusi yang semula berkarakter *represif* menjadi berkarakter *responsive*, sehingga peraturan perundang-undangan yang dibuat lebih *responsive*.

Hak Asasi Manusia (HAM) dapat diartikan sebagai salah satu hak-hak dasar yang bersifat fundamental yang dimiliki oleh setiap manusia sejak ia masih dalam kandungan yang perlu dihormati dan di junjung tinggi oleh setiap orang. Hak Asasi Manusia merupakan hak dasar yang dianugerahi Tuhan yang perlu di lindungi dan dihormati oleh setiap manusia sehingga negara perlu memberikan perlindungan khusus untuk melindungi hak tersebut sesuai pembukaan konstitusi negara yaitu Undang-Undang Dasar 1945 Alinea ke-4. Pada masa orde baru Undang-Undang dasar 1945 belum mengatur secara rinci mengenai Perlindungan HAM.

Pada masa Orde Baru kebebasan berpendapat merupakan salah satu hal yang krusial yang perlu ditangani oleh pemerintah. Di era Orde Baru baru ini terdapat 3 kebijakan yang dikeluarkan oleh Presiden Soeharto, yaitu ¹¹¹:

- (1) mengekang hak berserikat, berekspresi, dan berpendapat;
- (2) melakukan eliminasi dan kebijakan reduksionis konsep-terhadap konsep HAM; dan
- (3) melakukan pembunuhan dan penghilangan orang secara paksa tanpa alasan hukum

¹¹¹ Marzuki, Dr. Suparman. 2004, "*Politik Hukum HAM*", Jakarta: Penerbit Erlangga, hlm.107

ketiga kebijakan diatas dianggap membatasi Hak Asasi yang dimiliki oleh masyarakat dan mengakibatkan masyarakat mengancam kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.

1. Data-Data Kasus Pelanggaran HAM Semasa Orde Baru

Pelanggaran HAM yang terjadi pada masa pemerintahan orde baru terus menjadi catatan sejarah kelam bagi bangsa Indonesia. Beberapa pelanggaran HAM yang terjadi pada masa tersebut diantaranya,¹¹²

- a. **Pada tahun 1965**, Pada tahun ini 1965, terjadi peristiwa Penculikan dan pembunuhan terhadap tujuh Jendral Angkatan Darat, yang mana hal ini telah merenggut kebebasan untuk hidup. Tidak hanya itu pada tahun ini pula terjadi peristiwa Penangkapan, penahanan dan pembantaian massa pendukung yang dianggap berpihak dan mendukung Partai Komunis Indonesia (PKI).
- b. **Pada tahun 1966**, Pada tahun ini terdapat 3 peristiwa kelam yang terjadi di Indonesia, yaitu:
 1. Penahanan dan pembunuhan tanpa adanya pengadilan terhadap anggota PKI yang terus terjadi. Anggota PKI yang telah ditahan dibiarkan terlantar di balik jeruji besi dan terus mengalami intimidasi dan siksaan.
 2. Dr. Soumokil, mantan pemimpin Republik Maluku Selatan yang dieksekusi pada Desember tahun 1966.
 3. Pada Bulan Desember 1966 Sekolah- sekolah Cina yang ada di Indonesia ditutup.
- c. **Pada tahun 1967**, pada tahun ini terjadi 2 peristiwa sejarah yang berkaitan dengan HAM di bidang keagamaan yaitu:
 1. Pada bulan April 1967, gereja- gereja di aceh mengalami penyerangan yang dan diwaktu yang sama terjadi demonstrasi anti Cina di Jakarta

¹¹² Kompas.com, Kontras Paparkan Sepuluh Kasus Pelanggaran HAM yang diduga melibatkan Soeharto, dan <https://kontras.org/kasus65/> diakses 25 November 2020.

2. Pelanggaran Ham selanjutnya terjadi di Ujung Padang dimana masyarakat setempat menolak masyarakat yang beragama kristen di daerahnya, dimana kerusuhan ini dikenal dengan “Kerusuhan anti Kristen di Ujung Pandang”.

d. Pada Tahun 1969,

1. Tempat Pemanfaatan Pulau Buru dibuka yang dialokasikan sebagai rumah tahanan, dimana ribuan tahanan yang tidak diadili dikirim ke sana.
2. Operasi Trisula dilancarkan di Blitar Selatan dimana aksi ini dimaksudkan sebagai penumpasan sisa-sisa PKI.
3. Proses pemungutan suara untuk mengambil keputusan terkait keinginan untuk bergabung ke Indonesia yang ada di Irian Barat tidak menyeluruh dalam masyarakat (referendum), sehingga dianggap hasil yang didapat belum sepenuhnya mewakili suara masyarakat Papua.
4. Pengembangan peraturan-peraturan untuk membatasi dan mengawasi partai politik yang ada maupun yang baru dibentuk sebagai salah satu cara untuk mempertahankan kekuasaan Soeharto dimana secara jelas diketahui bahwa parlemen memegang kekuasaan tertinggi.

e. Pada Tahun 1970, pada masa pemilu pada tahun ini Pelarangan demo mahasiswa, yang mana hak hak masyarakat untuk menyatakan pendapat dibatasi. Peraturan bahwa Korpri harus loyal kepada Golkar, yang mana hal ini memihak salah satu golongan saja.

f. Pada Tahun 1971

1. Usaha peleburan partai- partai politik yang ada pada masa itu yang menyebabkan kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang dianggap terus mengamankan pemerintahan soeharto.
2. Terdapat keberpihakan pemerintah kepada partai golkar sehingga terjadi Intimidasi bagi para calon pemilih di Pemilu 71 serta kampanye yang tidak seimbang dan menitikberatkan pada partai Golkar.

3. Terjadi penggusuran lahan masyarakat tanpa diberikan ganti rugi yang layak dimana lahan tersebut diperuntukan untuk Pembangunan Taman Mini.
- g. Pada Tahun 1974**, Terjadi Peristiwa Malari, yaitu peristiwa demonstrasi yang dilakukan mahasiswa anti Jepang dimana pada demonstrasi ini terjadi Penahanan sejumlah mahasiswa dan masyarakat yang disertai oleh pembakaran- pembakaran yang mengakibatkan Sebelas pendemo terbunuh.
- h. Pada Tahun 1975**, Invasi Seroja atau Invansi tentara Indonesia ke Timor- Timur sebagai salah satu gerakan yang dilakukan pemerintah anti Kolonialisme, Kasus Balibo, dimana kasus ini menyebabkan terbunuhnya lima wartawan asing secara misterius.
- i. Pada Tahun 1977**, terdapat Tuduhan subversi terhadap Suwito yang dilengserkan dari jabatannya oleh Presiden Suharto, Kasus tanah Siria- ria. Kasus subversi komando Jihad.
- j. Pada Tahun 1978**, Pembungkaman demonstrasi atau aksi mahasiswa yang menuntut adanya evaluasi atas kinerja yang dilakukan oleh pemerintahan pada masa itu. .
- k. Tahun 1981**, terdapat Kasus Woyla, yaitu pembajakan pesawat garuda Indonesia oleh muslim radikal di Bangkok. Dan mengakibatkan Tujuh orang terbunuh dalam peristiwa ini.
- l. Tahun 1982**, Kasus Tanah Rawa Bilal merupakan tindakan yang dilakukan oleh penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya dengan tindakan kekerasan.
- m. Tahun 1983**, Terjadi pembunuhan secara misterius atas Orang-orang sipil bertato yang ditemukan meninggal dalam keadaan tertembak yang diduga sebagai penjahat kambuhan.
- n. Tahun 1984**
 1. Berlanjutnya Pembunuhan Misterius di Indonesia.
 2. Peristiwa pembantaian di Tanjung Priok terjadi.
 3. Tuduhan subversi terhadap Dharsono.
 4. Pengeboman beberapa gereja di Jawa Timur
- o. Tahun 1986**, terjadi Pembunuhan terhadap peragawati Dietje di Kalibata. Pembunuhan diduga dilakukan oleh orang orang yang

dianggap memiliki senjata api. Pembunuhan ini dianggap menjadi konspirasi dari kaum elit, Kasus subversi terhadap Sanusi, Eksekusi beberapa tahanan G30S/ PKI.

p. Pada tahun 1989

1. Kasus tanah Kedung Ombo.
2. Kasus tanah Cimacan, pembuatan lapangan golf.
3. Kasus tanah Kemayoran.
4. Kasus tanah Lampung atau yang dikenal dengan kasus Talang Sari, yang mengakibatkan 100 orang tewas menjadi korban oleh ABRI.
5. pemberontakan antara aktivis islam dan aparat pemerintah di Bima.

q. Tahun 1993, Pembunuhan terhadap seorang aktifis buruh perempuan, Marsinah, peristiwa ini terjadi pada Tanggal 8 Mei 1993 dimana masinah ditemukan tidak bernyawa di sebuah gubuk pematang sawah dengan kondisi yang kurang baik.

r. Tahun 1996

1. Kerusakan anti Kristen di Tasikmalaya yang dikenal dengan pemberontakan Tasik malaya dimana pemberontakan ini terjadi pada 26 Desember 1966 yang dipicu adanya kasus tanah balongan.
2. Peristiwa penembakan warga yang memprotes adanya penggusuran lahan yang diperuntukan untuk pembangunan waduk nipah di Madura. Kasus penahanan dengan tuduhan subversi terhadap Sri Bintang Pamungkas berkaitan dengan demo di Dresden terhadap pak Harto yang berkunjung di sana.
3. Kerusakan Situbondo, yang terjadi pada 10 Oktober 1996 yang dipicu adanya kesenjangan antara kaum muslim dan non muslim sehingga berakibat dengan pembakaran puluhan Gereja yang memakan korban jiwa hangus terbakar.
4. Kerusakan Sambas-Sangualedo. Peristiwa ini terjadi pada tanggal 30 Desember 1996 dimana kerusakan ini terjadi akibat adanya kesalahpahaman antara suku pendatang dengan suku asli masyarakat setempat yaitu suku madura dan suku melakukan dayak

s. Tahun 1997, terdapat Kasus tanah Kemayoran, dan Kasus pembantaian mereka yang diduga pelaku Dukun Santet di Jawa Timur.

t. Tahun 1998

1. Kerusakan Mei di beberapa kota meletus, aparat keamanan bersikap pasif dan membiarkan. Ribuan jiwa meninggal, puluhan perempuan diperkosa dan harta benda hilang. Tanggal 13 -15 Mei 1998.
2. Pembunuhan terhadap beberapa mahasiswa Trisakti di Jakarta, dua hari sebelum kerusakan Mei.
3. Pembunuhan terhadap beberapa mahasiswa dalam demonstrasi menentang Sidang Istimewa 1998. Peristiwa ini terjadi pada 13 - 14 November 1998 dan dikenal sebagai tragedi Semanggi I.

Banyaknya pertumpahan darah yang terjadi terus dikaji sebagai permasalahan yang nyata yang memerlukan payung hukum yang jelas terkait perlindungan HAM di Indonesia, dan diwujudkan dengan mengeluarkan regulasi hukum terkait yaitu pada tahun 1999 disahkan nya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Tidak sampai disitu Indonesia terus melakukan evaluasi dan pengkajian mengenai HAM sehingga pada tahun 2000 dikeluarkanlah UU No 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM yang menjadi salah satu kemajuan dari respon pemerintah untuk memberikan payung hukum yang menjadi pedoman dan perlindungan bagi masyarakat maupun aparat penegak hukum untuk menangani permasalahan terkait HAM. Sebenarnya payung hukum ini terbit setelah presiden Soeharto telah dilengserkan oleh demonstrasi mahasiswa yang meminta Presiden Soeharto turun dari jabatannya. Namun pada dasarnya Undang-Undang ini lahir sebagai titik akhir ataupun jawaban dari perhelatan pada masa orde baru karena banyaknya pelanggaran Hak Asasi Manusia yang terjadi dan belum ada mekanisme Pengaturan maupun peradilan yang mengatur mengenai HAM sehingga adanya Undang-undang 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia diharapkan mampu menjadi jawaban dari permasalahan yang terjadi.

6. Ketatanegaraan Pada Masa Orde Baru

Istilah Orde Baru merupakan salah satu istilah yang sering digunakan untuk merujuk pada masa pemerintahan Presiden Soeharto. Periode Orde Baru Ini memiliki beberapa Aspek¹¹³

1. Masa orde baru merupakan periode pemerintahan yang stabil, memiliki tingkat kontinuitas yang tinggi dalam hal kebijakan dan personel pemerintahan serta pemerintahan militer atau teknokrat militer
2. Masa Orde Baru merupakan zaman perubahan.pada masa ini terdapat perubahan perubahan yang besar, misalnya Perubahan di bidang ekonomi ke arah yang lebih baik melalui penambahan minyak dan mineral secara besar-besaran, peningkatan sarana perhubungan darat,udara, dan telekomunikasi, Inovasi dibidang pertanian yang besar besarnya khususnya mengenai hasil padi, perubahan besar di bidang pembangunan, industri manufaktur, hingga perubahan di bidang konstruksi sehingga wajah kota kota besar yang ada di Indonesia lebih mencolok.
3. Masa Orde baru juga merupakan salah satu masa yang membawa pemerintah menjalin kerjasama erat dengan negara-negara dominan di dunia kapitalis. Masa ini dikenal oleh pengamat kapitalis sebagai masa neokolonial.

Sejak adanya dekrit Presiden tahun 1959 maka Undang-Undang Dasar 1945 diberlakukan lagi menjadi konstitusi yang digunakan di Indonesia. Berlakunya Undang-Undang Dasar menjadi masa titik balik dari masa kolonialisme penjajah yang mana, penjajah terus mengupayakan untuk mempertahankan jajahanya yang dibuktikan dengan perubahan bentuk negara menjadi serikat, yang mana perubahan negara ini menjadi salah satu monopoli penjajah pada masa itu. Berlakunya Undang-Undang Dasar 194 yang menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 tidak memberikan banyak perubahan pada sistem ketatanegaraan Indonesia dimana sebelumnya Presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan yang dibantu oleh menteri-menteri. Dalam prakteknya UUD 1945 tidak diberlakukan sepenuhnya sampai

¹¹³ Endang Retno Dewi, 2018, "Tatanan Orde Baru: Distorsi Ideologi Pancasila" Jakarta; LIPI, hlm 1.

tahun 1966. Terdapat lembaga-lembaga negara yang bersifat sementara dan tidak berdasarkan konstitusional, sehingga menimbulkan penyimpangan yang terjadi di tengah masyarakat yang dibuktikan dengan terjadinya peristiwa Gerakan 30 September 1966 (G-30 S/PKI) yang merupakan gerakan dari masyarakat anti Pancasila yang dipelopori Oleh PKI.¹¹⁴ hal inilah yang kemudian melatarbelakangi adanya pergantian kepemimpinan dari Presiden Soekarno yang digantikan oleh Presiden Soeharto melalui surat perintah sebelas maret.

Pada masa orde baru ini sistem pemerintahan Indonesia masih menerapkan sistem Sentralistik , yaitu sistem pemerintahan yang memusatkan kegiatan pemerintahan pada pemerintah pusat. Sistem sentralistik ini belum melibatkan pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahan, sehingga kewenangan daerah sangat dibatasi pada masa ini. Belum adanya pembagian kekuasaan pemerintah pusat dan daerah ini mengakibatkan daerah-daerah tidak bisa mengembangkan daerah nya. Tidak hanya itu pembangunan infrastruktur dan kegiatan ekonomi dominan terjadi di kota-kota besar.

Pada masa ini Babak baru dari sistem ketatanegaraan muncul, dimana sistem pemilihan umum yang dijalankan pada masa ini dilandaskan dengan konstitusi negara. Secara Teoritis, Ciri pemerintahan pada masa ini pun masih bersifat Absolut dikarenakan masa itu, masa jabatan Presiden Belum dibatasi, hal ini terbukti dengan menjabatnya Presiden Soeharto Selama 32 Tahun, yang apabila dibandingkan dengan saat ini, presiden soeharto menjabat selama kurang lebih 6 periode. Hal ini terjadi karena terdapat pembatasan adanya partai politik yang mana pada masa ini hanya terdapat 3 partai politik yang diperbolehkan berdiri sehingga demokrasi ini dipandang mandul, yang mana tidak ada kebebasan bagi rakyat untuk menyampaikan kehendak, sehingga pembagian kekuasaan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif menjadi tidak efektif.¹¹⁵

¹¹⁴ M.Agus Susanto, “Perkembangan Konstitusi di Indonesia” Yustisia Vol.2 No.13, 2013 hlm.122

¹¹⁵ *Ibid*

Namun Secara Normatif memang konstitusi Indonesia pada masa itu belum mengatur mengenai pembatasan jabatan presiden, karena konstitusi Negara pada saat itu yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar hanya menyebutkan bahwa “Presiden dapat menjabat selama 5 tahun dan dapat dipilih di periode selanjutnya”. Sehingga jika dilihat memang tidak ada pembatasan masa jabatan pada masa orde baru ini. Oleh karena itu, hal inilah yang menjadi salah satu hal yang melatarbelakangi perubahan atau amandemen Undang –Undang Dasar 1945. Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa pada masa orde baru ini kekurangan fondasi hukum yang menjadi acuan bagi sistem pemerintahan.

Dalam naskah komprehensif Undang-Undang Dasar 1945, dapat diketahui pula bahwa parlemen sebagai pemegang kedaulatan negara yang jelas disebutkan dalam pada pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan sehingga MPR dapat membentuk regulasi khusus yang biasa disebut sebagai TAP MPR. . Hal ini tentu akan berpengaruh terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia pada masa itu, hal ini jelas terlihat pada hierarki peraturan perundang-undangan pada masa itu.

Dalam sistem hukum di Indonesia, Teori Hierarki peraturan perundang-undangan dimanifestasikan dan ditetapkan pertama kali dalam TAP MPR No. XX Tahun 1966 yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden;
6. Peraturan-peraturan pelaksana lainnya seperti:
 - a. Peraturan Menteri;
 - b. Instruksi Menteri; dan lain lain.

Kemudian Susunan hierarki peraturan perundang-undangan telah diperbaharui dan dimuat dalam pasal 2 TAP MPR No. III/MPR/2000:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Selanjutnya seiring dengan berkembangnya sistem ketatanegaraan Indonesia susunan hierarki yang diatur dalam TAP MPR tahun 2000 dianggap sudah tidak relevan dan kemudian diperbaharui dalam Undang-undang 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden;
6. Peraturan Daerah.

Setelah dikeluarkan Undang-undang nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai revisi dari Undang-Undang 10 Tahun 2004 maka Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Tata urutan peraturan di atas menjadi hal yang sangat penting dalam sistem hukum negara sebagai salah satu tolak ukur dan acuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di atasnya maupun di bawahnya. Tata urutan ini juga yang menentukan kekuatan hukum dari regulasi di Indonesia sehingga regulasi tingkat bawah tidak boleh bertentangan dengan regulasi di atasnya.

7. Jejak Sejarah Hukum Pengujian Produk Hukum

a. Sebelum Amandemen UUD 1945,

Pengujian peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai proses untuk menguji peraturan tertulis baik yang dibentuk oleh lembaga negara maupun pejabat yang berwenang yang memiliki kekuatan mengikat secara umum. Oleh karena itu, pengujian peraturan perundang-undangan yang diartikan sebagai suatu proses untuk menguji, akan berkaitan dengan “*siapa*” sebagai subjek dan “*apa*” sebagai objek dalam proses pengujian peraturan perundang-undangan tersebut. Persoalan subjek dan objek dalam perspektif pengujian peraturan perundang-undangan dapat menimbulkan berbagai peristilahan yang kadang-kadang dan bahkan seringkali terjadi kekeliruan mengartikannya. Misalnya istilah *toetsingsrecht* dipersandingkan maknanya dengan *judicial review*. Kedua istilah tersebut memiliki perbedaan pengertian, karena *toetsingsrecht* memiliki arti lebih luas dan masih bersifat umum dan dapat diletakkan pada lembaga kekuasaan negara baik, yudikatif, legislatif, maupun eksekutif. Sedangkan *judicial review*, cakupan dan ruang lingkungannya terbatas pada kewenangan pengujian yang dilakukan melalui mekanisme judicial dan lembaganya hanya dilakukan pada lembaga kekuasaan kehakiman.¹¹⁶

Menurut Bagir Manan sejarah dan keadaan suatu negara dapat mempengaruhi susunan kekuasaan kehakiman termasuk kewenangannya dalam melaksanakan pengujian peraturan perundang-undangan. Perbedaan berdasarkan kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dan tindakan pemerintah pemerintah. Kewenangan inipun dapat berbeda-beda antara negara yang satu dengan negara yang lain. Perbedaan itu dapat mengenai organ atau lembaga kekuasaan kehakiman yang menguji, peraturan perundang-undangan atau tindakan pemerintah yang diuji, akibat yang timbul atas peraturan perundang-undangan atau tindakan pemerintah yang diuji baik mengenai saatnya maupun mengenai

¹¹⁶ Zainal Arifin Hoesein, “*Pengujian Peraturan Perundang-undangan*”, Mahkamah Disampaikan dalam Acara Pelatihan Legal Drafting di Kementerian Hukum dan HAM, pada tanggal 13 November 2012, Hlm. 3

perkara-perkara serupa yang datang kemudian.¹¹⁷ Keinginan agar lembaga kekuasaan kehakiman diberi otoritas untuk melakukan uji materi terhadap produk peraturan tertulis telah lama disuarakan oleh para pendiri bangsa. Praktek pengujian peraturan oleh para hakim di pengadilan sebenarnya telah ada sejak zaman kolonial terutama pada masa pendudukan Belanda.¹¹⁸

Pada masa kolonial, para hakim melaksanakan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan sebagai bentuk protes terhadap beberapa Peraturan Gubernur Jenderal yang mereka nilai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam hal ini peraturan yang lebih tinggi merujuk pada undang-undang yang berlaku di negeri Belanda dan merujuk pada rasa keadilan dan hukum masyarakat negara jajahan. S. Amin menyebutkan pada beberapa yurisprudensi atau *arrest Hooggerechtshof* di zaman Hindia Belanda yang menunjukkan bahwa para hakim di pengadilan telah mempraktikkan pengujian undang-undang baik secara formal maupun materil. Diantaranya *arrest Hooggerechtshof* Tanggal 21 April 1921 perihal apakah suatu pengadilan berwenang mengadakan pemeriksaan tentang hak atau kewenangan seorang Gubernur Jenderal untuk membuat peraturan. Yurisprudensi tersebut menyatakan, Hakim tidak hanya berwenang tetapi berkewajiban menyelidiki Apakah Gubernur Jenderal membuat ketentuan seturut garis kewenangan yang ada padanya. Contoh lain adalah putusan Dewan Pengadilan atau *Raad van Justitie* Medan 15 Juni 1974 dan 6 Oktober 1973. Putusan tersebut menguatkan putusan PN atau *landraad* Langsa dan PN Tebing Tinggi yang secara garis besar menyatakan bahwa suatu ketetapan Gubernur Jenderal tidak sah dan karena itu tidak memiliki kekuatan mengikat lantaran isinya bertentangan dengan dengan ketetapan lain yang disahkan oleh pembuat aturan yang lebih tinggi. Praktik Hakim di pengadilan menilai dalam menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar ini terus berlanjut pada masa Indonesia baru merdeka,

¹¹⁷ Machmud Aziz, “*Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam sistem peraturan Perundang-Undangan Indonesia*”, dalam jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 5, Oktober 2010, Hlm 130.

¹¹⁸ Harman, Benny K. “*Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi, Sejarah Pemikiran Pengujian UU Terhadap UUD*”, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2013), Hlm. 146

sekalipun secara tegas undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak memberikan kewenangan tersebut. Bahkan secara tegas melarang praktik tersebut lewat ketentuan pasal 20 Ab vW dari masa hindia-belanda yang dinyatakan masih tetap berlaku atau *Carry over*.¹¹⁹

Sejarah hukum juga mencatat setidaknya jika dibaca melalui risalah rapat BPUPKI para pendiri bangsa, seperti M Yamin telah mengusulkan perlunya lembaga kekuasaan Yudisial untuk dapat melakukan kontrol dan uji materiil terhadap produk hukum. Namun gagasan dari M. Yamin ini ditolak oleh mayoritas sidang BPUPKI dengan berbagai alasan salah satunya karena sistem kekuasaan Indonesia tidak menggunakan konsep pemisahan kekuasaan atau *Trias Politica* melainkan pembagian kekuasaan atau *distribution of power* dan memiliki jumlah ahli hukum yang memadai.¹²⁰ Itulah sebabnya kemudian ketika naskah undang-undang Dasar 1945 disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 tidak memperkenalkan lembaga yang akan melakukan uji materi terhadap produk perundangan.

Akan tetapi ide Muhammad Yamin ini terus mencuat pada era demokrasi liberal dan demokrasi terpimpin produk Peraturan perundang-undangan kita tumpang tindih dan saling berbenturan tanpa hirarki yang jelas. Untuk itu pemerintah orba mengeluarkan TAP MPRS No.XX/MPRS/1966 yang mengatur tentang Sumber Tertib Hukum Tata Urutan Peraturan perundang-undangan. Pada tahun 1968 panitia *ad hoc* di MPRS mengeluarkan rekomendasi tentang pemberian hak *judicial review* atau pengujian materiil kepada Mahkamah Agung. Namun Karena kekhawatiran akan banyak pengujian yang bisa mengganggu kelancaran tugas-tugas pemerintah maka rekomendasi MPRS itu ditolak oleh pemerintah Orba. Namun karena ide pemberlakuan *judicial review* ini terus disuarakan maka memasuki tahun 1970 pemerintah Orba mulai membuka keran bagi pemberlakuan *judicial review* secara terbatas dan Setengah Hati. Mula-mula hak uji materiil diberikan ke

¹¹⁹ Enrico Simanjuntak, "Kewenangan Uji Materi Pada Mahkamah Agung RI", dalam Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 2 Nomor 3 November 2013, Hlm. 339

¹²⁰ R. Sri Sumantri M, "Hak Uji Material di Indonesia", (Bandung: Alumni, 1977), hlm. 72-73

Mahkamah Agung melalui Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang pokok-pokok kekuasaan kehakiman yang kemudian dimasukkan kembali di dalam TAP MPR nomor VI/MPR/1973 TAP MPR Nomor III/MPR/1978 Undang-Undang nomor 14 tahun 1985 dan seterusnya.

Pemberian hak pengujian tersebut dibatasi peraturan perundang-undangan yang di atasnya. Itu pun tidak pernah bisa dilaksanakan karena pemerintah memberikannya secara Setengah Hati. Ketentuan tentang *judicial review* tersebut tampaknya sengaja dibuat kacau secara yuridis. Ditentukan bahwa pengujian peraturan perundang-undangan menjadi wewenang Mahkamah Agung yang harus dilakukan melalui pemeriksaan pada tingkat kasasi. Problemnya, pemeriksaan tingkat kasasi di dalam hukum berarti harus dimulai dari pemeriksaan perkara pada pengadilan tingkat pertama, padahal kompetensi Absolut untuk *Judicial review* hanya dimiliki oleh Mahkamah Agung. Jadi untuk melakukan uji materiil saat itu agak mustahil karena jika akan masuk dari bawah melalui perkara di pengadilan negeri atau PN tidak akan bisa karena kompetensi Absolut nya ada ditangan Mahkamah Agung, akan tetapi mau langsung ke Mahkamah Agung melalui kasasi juga tidak bisa karena arti pemeriksaan kasasi adalah pemeriksaan setelah ada putusan dari pengadilan di bawahnya. Mahkamah Agung pernah mencoba menembus problem itu dengan PERMA No. 1/1993 yang membuka *judicial review* melalui permohonan (langsung ke Mahkamah Agung) atau gugatan (berperkara dari bawah). Tetapi tetap saja sampai jatuhnya Orba *judicial review* tidak dapat berjalan efektif.¹²¹

Menurut catatan Sebastian Pompeii usulan agar lembaga kehakiman memiliki kewenangan dalam menguji materi terhadap produk perundang-undangan kerap disuarakan sejak di error dan orba, misalnya dalam oleh IKAHI tahun 1956 -1957. Namun Kandas

¹²¹ Moh. Mahfud. MD, “*Pemikiran M. Yamin dan Arah Demokrasi Kita*”, Orasi Ilmiah, Disampaikan dalam Konferensi Hukum Tata Negara Ke 3 Bertema Demokrasi Partai Politik, Diselenggarakan oleh Pusako FH Unand Bekerjasama dengan Thahir Foundation, di Bukit Tinggi, Pada tanggal 5-8 September 2016, Hlm. 7-8

Tama dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.¹²² Usul serupa dilakukan oleh IKAHI pada tahun 1962 dan IKAHI di era orba Pada tahun 1966 sampai 1967. Pemerintah orba mengabulkan usulan IKAHI ini, namun hanya sebatas Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang, bukan menguji undang-undang atau undang-undang Dasar 1945. Dasar hukumnya ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 dan Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang kekuasaan kehakiman.

Dalam prakteknya selama orde berkuasa jarang sekali kewenangan Mahkamah Agung melakukan uji materi peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang ini dilakukan oleh Mahkamah Agung, karena watak pemerintah orba yang menempatkan pemerintah sebagai agen perubahan utama masyarakat, maka semua kebijakan hukum yang dikeluarkan pemerintah untuk menopang pembangunan masyarakat harus dianggap baik dan benar. Itulah sebabnya fungsi Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan ini tak banyak dilakukan.

Maka praktis permohonan uji materi peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang jarang dilakukan masyarakat. Dengan demikian produk peraturan perundang-undangan di era Orba ini nyaris tanpa kontrol Yudisial. Tak pelak lagi, produk undang-undang di bawah undang-undang Dasar 1945 pun nyaris tak tersentuh oleh mekanisme kontrol Yudisial baik dari aspek formil (cara membuatnya) maupun aspek material (isi undang-undang) karena belum memiliki lembaga Yudisial yang memiliki otoritas mengujinya. Apakah produk undang-undang dibawah undang-undang Dasar 1945 itu bertentangan dengan undang-undang Dasar 1945 atau tidak sehingga di era Orba ini pengkajian mengenai undang-undang dasar 1945 (konstitusi) tertutup rapat. Karena watak rezim orba selalu menganggap undang-undang Dasar 1945 adalah sakral layaknya benda keramat yang harus dijaga otentisitasnya. Tak Tersedianya mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan di era Orba ini

¹²² Sebastian Pompe, "*Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung, terjemahan Noor Choliz*", (Jakarta:LeIP, 2012), Hlm. 135-138

tampaknya juga disebabkan warisan doktrin pengaruh sistem hukum Belanda. Dimana dalam sistem hukum Belanda ada larangan bahwa peraturan perundang-undangan tidak dapat diganggu gugat karena merupakan produk politik.¹²³

3.3. Pelajaran Bagi HTN di Masa Depan

Dalam masa Orde baru yang telah berlangsung enam (6) kali pemilihan umum untuk menghasilkan Dewan perwakilan rakyat (DPR). Anggota DPR yang dihasilkan melalui pemilihan umum dengan sistem pemilihan umum itu, dihasilkan dari sistem pemilihan umum proporsional.¹²⁴ terdapat pengecualian terhadap anggota DPR yang tidak melalui pemilihan umum yaitu anggota DPR dari ABRI sebagai perwujudan dari Dwifungsi ABRI. Tetapi selama empat (4) kali susunan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai hasil pemilihan umum itu, senantiasa muncul keluhan dari rakyat yang menyatakan bahwa lembaga tersebut tidak menjalankan tugas-tugasnya sebagai mestinya.

Padahal terdapat slogan Orde Baru yaitu melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dengan mengatasnamakan demokrasi terpimpin yang telah berubah.¹²⁵ Salah satu penyebab ABRI tidak ikut serta dalam pemilihan umum yaitu ABRI merupakan tulang punggung pertahanan dan keamanan serta pemegang senjata yang harus berada pada satu komando dan ABRI harus satu tidak boleh terpecah-pecah. Jika ABRI mengikuti pemilihan umum takutnya akan terpecah-pecah seperti pada zaman Orde Lama. ABRI seharusnya dalam menjalankan fungsinya menempatkan diri dalam jarak yang sama dalam sosial politik, akan tetapi kenyataannya ABRI saling mengisi dengan Golkar.

Dengan kata lain ABRI lebih berpihak kepada Golkar, yang seharusnya ABRI bersifat netral terhadap semua golongan politik. Dapat disimpulkan bahwa banyak anggota DPR berasal dari birokrasi penuh diplomasi menjalankan tugas-tugasnya. Penelitian kerja sama

¹²³ Abdul Latif, 2009, "*Fungsi Mahkamah Konstitusi Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), Hlm. 7

¹²⁴ Muchtar Pakpahan, "DPR Semasa Orde Baru, (Jakarta: Pt. Bis, 2008), Dibahas Di Semua Bab

¹²⁵ H. A. Notoetardjo, "proses kembali kepada djawa proklamasi 1945, (jakarta: endang, 1964), hlm. 335-338.

DPR RI-FH UI menyatakan bahwa: “ Anggaran DPR yang mempunyai status seperti itu (ABRI dan pegawai negeri, pen), tidak dapat berbuat tidak sesuai dengan kebijakan pemerintah, karena ada kekuatiran bila ia kembali kepada tugasnya nanti”. Menurut Soehardjo,¹²⁶ kurang berfungsinya DPR dan dominannya pemerintah yang dipimpin oleh Presiden karena sistem rekrutmen para anggota Golkar yang merupakan golongan yang dominan dalam DPR dan MPR.

Dari persoalan di masa orde baru yang menjadi titik permasalahan yang tak kunjung teratasi adalah permasalahan Hak Asasi Manusia (HAM) dalam segala unsur dan bentuk tingkatannya. sehingga penguasa yang baru mau tidak mau berkewajiban untuk menyelesaikan atau setidaknya mencari titik terang untuk segala persoalan pelanggaran HAM tersebut. oleh karena itu dibutuhkannya reformasi konstitusi yang semula berkarakter *represif* menjadi berkarakter *responsive*, sehingga peraturan perundang-undangan yang dibuat lebih *responsive*. refleksi dari transisi politik di berbagai negara cenderung menyelesaikan permasalahan HAM dengan bentuk komisi kebenaran dan rekonsiliasi (*the truth and reconciliation commission*) guna mencapai keadilan transisional (*transitional justice*) dimana antara pelaku pelanggaran HAM berat dan korban HAM berat difasilitasi oleh komisi kebenaran dan rekonsiliasi, dengan komitmen duduk sama rendah dan berdiri sama tinggi, untuk menguak masa lalu guna menata serta merajut masa depan yang lebih baik. sejarah perjalanan dan perkembangan praktik ketatanegaraan Indonesia selama kurang waktu 62 tahun tidak pernah terlepas dari proses *trial* dan *error*. hal ini dilakukan semata-mata demi terciptanya kehidupan berbangsa yang lebih demokratis dengan menjunjung tinggi nilai-nilai Hak Asasi Manusia (HAM).

Meski perjalanan menuju kesejahteraan dan keadilan rakyat masih dirundung kegelapan, berharap dengan secerca sinar harapan semoga menembus kegelapan. dengan mengamati kembali UUD 1945 salah satunya; pasal 28 (i) UUD 1945 dengan menambahkan

¹²⁶ Soehardjo, SS, *Op. Cit.*, hlm. 14.

kata-kata “kecuali mengenai pelanggaran HAM berat, yang diatur dalam Undang-undang”, lalu mencabut semua perundang-undang diskriminatif terhadap terhadap korban pelanggaran HAM dan membersihkan praktek penyelewengan pelaksanaannya.

Melihat sejarah ketatanegaraan di atas, mulai dari ketidaknetralan pemerintah, banyak nya nepotisme yg terjadi untuk mengamankan jabatan jabatan yang tersedia, dan masih banyak lagi menjadi salah satu catatan sejarah yang perlu diperbaiki. Sehingga htn di masa depan menjadi lebih baik lagi, regulasi yang jelas, dan sistem pemerintahan yang transparan menjadi salah satu hal yang perlu dijunjung tinggi.

Latihan 3

1. Tuliskan peristiwa-peristiwa yang berpengaruh signifikan bagi perkembangan HTN di Indonesia dari bahasan Bab 3 di atas.
2. Menurut Anda, pelajaran penting apa dari fase sejarah HTN Indonesia pada masa Orde Baru yang dapat bermanfaat bagi perkembangan HTN Indonesia di saat ini dan masa yang akan datang?

Daftar Pustaka Bab III

Jurnal dan Buku

Arbi Sanit, *Sistem Kepartalan Dan Perwakilan Orde Baru: Masalah Dan Prospeknya*, Dalam Syamsudin Harisdan Reza Sihbudi(Ed), *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru*, (Gramedia, Jakarta, 1995).

Eep Saifullah Fatah, *Pemilu Dan Demokratisasi, Evaluasi Terhadap Pemilu-Pemilu Orde Baru*, Laboratorium FISIP UI (Mizan, Jakarta- Bandung, 1997).

Endang Retno Dewi, 2018, “Tatanan Orde Baru: Distorsi Ideologi Pancasila” Jakarta; LIPI.

Fiska F.2005. *Pelaksanaan Pemilihan Umum Dalam Sejarah Nasional Indonesia*. Skripsi. Fakultas Ilmu Sosial Jurusan Sejarah. Universitas Negeri Semarang: Semarang.

- Juwono Sudarsono Dalam "Integrasi, Demokrasi, Dan Pembauran Politik" Artikel Kompas, 2 Desember 1987, Sebagaimana Dikutip Oleh Moh. Mahfud MD, Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia, (Liberty, Yogyakarta, 1993).
- M.Agus Susanto, "Perkembangan Konstitusi Di Indonesia" Yustisia Vol.2 No.13, 2013
- Marzuki, Dr. Suparman. 2004 , "Politik Hukum HAM" , Jakarta: Penerbit Erlangga,
- Mohtar Mas'oe'd, *Ekonomi Dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, LP3ES, 1989, Sebagaimana Dikutip Oleh Mochtar Pabottinggi, *Delima Legitimasi Orde Baru; Bayangan Krisis Politik Dan Arab Pemecahannya*, Dalam Syamsudin Marlstdan Reza Sihbudi(Ed), *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru*, (Gramedia, Jakarta, 1995).
- Muchamad Ali Safa'At, 2009, "Pembubaran Partai Politik Pada Masa Orde Baru" Jurnal Hukum (Universitas Indonesia, Jakarta)
- Muchtar Pakpahan, 2012, "Kajian Hukum Negara Terhadap Tidak Optimalnya Fungsi DPR RI Selama Orde Baru" Jurnal Hukum Dan Pembangunan (UKI, Jakarta)
- Sigit Pamungkas, *Partai Politik; Teori Dan Praktik Di Indonesia*, Yogyakarta, Institute For Democracy And Welfarism, 2011
- Yusdiyanto, *Telaah Rezim Partai Politik Dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia* (Bandar Lampung ; 2013) Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum

Internet

- Kompas, Kontras Paparkan Sepuluh Kasus Pelanggaran HAM Yang Diduga Melibatkan Soeharto, Kompas.Com.

BAB IV

MASA TRANSISI REFORMASI

Capaian Pembelajaran:

Mahasiswa mampu mengidentifikasi konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan sejarah Hukum Tata Negara Indonesia. Juga mampu menganalisis masalah hukum yang melingkupi sejarah Hukum Tata Negara Indonesia.

Capaian Pembelajaran Mata Kuliah 4:

Mahasiswa mampu menganalisis serta memecahkan masalah yang berkaitan dengan Sejarah HTN era transisi reformasi.

Pengantar

Tinjauan atas sejarah hukum tata negara (HTN) tidak dapat dilepaskan dari dimensi politik. Hal ini disebabkan dekatnya objek studi HTN dan studi politik. Maka dalam mengurai sejarah HTN Indonesia akan melibatkan telaah perkembangan politik di Indonesia secara terminologis. Demikian akan tergambar dalam tinjauan HTN Indonesia di Masa Transisi Reformasi dalam Bab ini.

Indonesia sebagai negara yang merdeka sejak tahun 1945 , telah mengalami banyak perubahan-perubahan politik, hukum, dan sosilogis khususnya ketatanegaraan hingga era reformasi saata ini. Era reformasi sendiri berdiri akibat pergolakan yang terjadi pada Tahun 1998 dan mengakibatkan runtuhnya era Orde Lama yang dipimpin oleh Presiden Soeharto. Pergolakan tersebut membentuk

masa transisi yang sangat dinamis, bahkan hingga merangsang perubahan signifikan pada konstitusi.

Dalam sejarahnya, Indonesia pernah mengalami beberapa kali penggantian konstitusi, diantaranya:

1. Perubahan naskah “Hukum Dasar” hasil karya Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai menjadi Undang-undang Dasar Proklamasi (1945) kemudian diganti menjadi;
2. Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat (1949) kemudian diganti menjadi;
3. Undang-undang Dasar Sementara 1950 sampai dengan kembali lagi kepada;
4. Undang-undang Dasar 1945 melalui Dekret Presiden 5 Juli 1959

Namun, pada bab ini akan menitikberatkan pada transisi orde baru menuju reformasi. era transisi orde baru menuju reformasi mengalami empat kali perubahan konstitusi dengan periode yang sangat singkat (1999-2002). Hal tersebut dipahami sebagai bentuk keberlanjutan amanat dari reformasi yang dicita-citakan serta bentuk penyesuaian kembali norma dasar yang selama fase orde baru dianggap menyimpang dan tidak sesuai dengan Pancasila. prosedur perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (amandemen) memiliki dua kemungkinan¹²⁷:

1. Pasal 2 ayat 1 UUD 1945 yang menyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota-anggota DPR. Usul ini diajukan lewat implementasi hak DPR, yaitu hak mengajukan pendapat.
2. Usul perubahan diajukan oleh anggota MPR. Ini didasarkan pada pasal 3 UUD 1945 yang menyatakan bahwa MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara. Prosedurnya disesuaikan dengan mekanisme kerja MPR.

Bila dibandingkan pasal perpasal di dalam setiap amandemen yang terjadi maka dapat terlihat perbedaan yang signifikan, perubahan-perubahan tersebut dapat dilihat sebagai berikut :

¹²⁷ Udiyo Basuki; *Pembaharuan Konstitusi Sebagai Amanat Reformasi*. Desember 2001, Vol1.No.1.hlm 11

4.1. Amandemen Pertama UUD 1945¹²⁸

Perubahan Terhadap UUD 1945 terjadi setelah berkumandangnya tuntutan reformasi, yang diantaranya berkenaan dengan reformasi konstitusi (*constititional reform*). Sebagaimana diketahui sebelum terjadinya amandemen terhadap UUD 1945, kedudukan dan kekuasaan Presiden RI sangat dominan, lebih-lebih dalam praktik penyelenggaraan negara. parameernya adalah dalam kurun waktu demokrasi terpimpin 1959-1966, MPRS yang menurut UUD merupakan lembaga tertinggi dikendalikan oleh presiden¹²⁹.

Sedangkan dalam kurun waktu 1967-1998, Presiden Soeharto pun telah melakukan penyimpangan konstitusional, dimana DPR yang menurut UUD 1945 dapat mengajukan usul inisiatif RUU, tidak dapat melakukan haknya. Semua RUU berasal dari pemerintah, sehingga melalui amandemen UUD 1945 dilakukan beberapa upaya; *Pertama*, mengurangi/mengendalikan kekuasaan Presiden; *kedua*, hak legislasi dikembalikan ke DPR, sedangkan presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR¹³⁰.

4.2. Amandemen Kedua UUD 1945¹³¹

Perubahan kedua terhadap UUD 1945 dilakukan pada substansi yang meliputi :

- (1) pemerintahan daerah;
- (2) wilayah Negara;
- (3) warga negara dan penduduk;
- (4) hak asasi manusia;
- (5) pertahanan dan keamanan Negara;
- (6) bendera, bahasa, lambing Negara dan lagu kebangsaan;
- (7) lembaga DPR, khususnya tentang keanggotaan, fungsi, hak, maupun tentang cara pengisiannya.

Pada amandemen kedua ini, substansi mendasar yang menjadi titik tumpu adalah dimuatnya ketentuan tentang hak asasi

¹²⁸ Polamolo Susanto, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Fenomena Transisi Kekuasaan*, juni 2013, Vol.2 No.1.hlm104

¹²⁹ Pasal 1 Tap MPRS no III/1963 yang menyatakan Soekarno sebagai Presiden seumur hidup, dan pengangkatan pimpinan lembaga tinggi negara menjadi menteri oleh Presiden Soekarno

¹³⁰ Polamolo Susanto, Loc.cit

¹³¹ ibid

manusia (HAM) yang lebih luas dan dalam bab tersendiri yaitu, Bab XA tentang, Hak Asasi Manusia yang terdiri dari pasal 28A hingga pasal 28J. Substansi perubahan juga menyangkut keberadaan lembaga DPR. Terutama berkaitan dengan cara pengisian anggota DPR dilakukan, bahwa semua anggota DPR dipilih secara langsung oleh rakyat.

4.3. Amandemen Ketiga UUD 1945

Perubahan ketiga UUD 1945 diputuskan pada rapat paripurna MPR-RI ke-7, tanggal 9 November 2001 sidang tahunan MPR-RI. Menurut Sri Sumantri, perubahan ketiga dilakukan menurut teori konstitusi, terhadap susunan ketatanegaraan yang bersifat mendasar.

Bahkan substansi penjelasan yang sifatnya normative dimasukkan dalam batang tubuh UUD 1945. Dari perubahan terlihat, bahwa sistem pemerintahan yang dianut benar-benar sistem presidensial. Ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial terlihat antara lain pada prosedur pemilihan presiden dan wakil presiden dan pertanggung jawaban presiden dan wakil presiden atas kinerjanya, sebagai lembaga eksekutif. Selain itu, pada amandemen ketiga ini dilakukan perubahan yang cukup mendasar terhadap kekuasaan kehakiman. Pasal 24 ayat 2 UUD 1945 menetapkan bahwa:

“kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha Negara dan mahkamah konstitusi”.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, dapat ditarik kesimpulan: *Pertama*, kekuasaan tidak lagi dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya dalam keempat lingkungan peradilan, tetapi dilakukan pula oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. *Kedua*, kedudukan Mahkamah Konstitusi dan badan peradilan di bawahnya. *Ketiga*, Mahkamah Agung merupakan peradilan tertinggi dari badan peradilan dibawahnya¹³².

¹³² Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia pasca Amandemen UUD 1945*, p 165-166.

4.4. Amandemen keempat UUD 1945¹³³

Perubahan keempat terhadap UUD 1945 ini merupakan perubahan terakhir yang menggunakan pasal 37 UUD 1945 praamandemen yang dilakukan oleh MPR. Ada Sembilan pasal substansial pada perubahan keempat UUD 1945, antara lain :

1. keanggotaan MPR;
2. pemilihan presiden dan wakil presiden tahap kedua;
3. kemungkinan presiden dan wakil presiden berhalangan tetap;
4. tentang kewenangan presiden;
5. hal keuangan Negara dan bank sentral;
6. pendidikan dan kebudayaan;
7. perekonomian nasional dan kesejahteraan social;
8. aturan tambahan dan aturan peralihan; dan
9. kedudukan penjelasan UUD 1945.

Amandemen yang dilakukan tersebut akhirnya memutuskan otokrasi yang dianut selama + 30 tahun tersebut dan mengubah penampilan sebelumnya menjadi negara yang demokratis. selama amandemen itu sendiri, MPR memberlakukan lima prinsip kesepakatan dalam perubahan UUD 1945¹³⁴;

1. Tidak mengubah pembukaan UUD 1945
2. Tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan (NKRI)
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial
4. Meniadakan penjelasan UUD 1945 dan memasukan hal-hal normatif dalam pembukaan kedalam pasal-pasal UUD
5. Perubahan UUD 1945 dilakukan dengan cara *adendum*¹³⁵

Berikut beberapa perubahan signifikan dari Amandemen UUD 1945:

1) Kekuasaan Presiden

Sebelum amandemen dilakukan penyebutan otokrasi di tangan presiden tidak lah berlebihan. Ini dapat ditinjau dari kewenangan dan kekuasaan yang dimiliki kala itu, sebagai berikut ;

¹³³ Pulomolo Suswanto, Loc, cit

¹³⁴ Adhayanto Oksep, *Eksistensi Hak Preogratif Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*, 2011, Vol.2 No.2, hlm 158

¹³⁵ Perubahan UUD secara *addendum* artinya tetap mempertahankan naskah asli dari UUD 1945

1. Presiden memegang posisi sentral dan dominan sebagai mandataris MPR, meskipun kedudukannya tidak “neben” akan tetapi “untergeordnet”.
2. Presiden menjalankan kekuasaan pemerintahan negara tertinggi (consentration of power and responsiblity upon the president).
3. Presiden selain memegang kekuasaan eksekutif (executive power), juga memegang kekuasaan legislative (legislative power) dan kekuasaan yudikatif (judicative power).
4. Presiden mempunyai hak prerogatif yang sangat besar.
5. Tidak ada aturan mengenai batasan periode seseorang dapat menjabat sebagai presiden serta mekanisme pemberhentian presiden dalam masa jabatannya¹³⁶

Dalam bukunya “*Esprit des lois*” Montesquie secara abstrak dan normatif menyatakan ada pembagian yang berbeda dalam ketiga lembaga, antara lain sebagai pembuat Undang-Undang, Pelaksana Undang-Undang, dan Penegak dari Undang-Undang atau peraturan¹³⁷. Pembagian kekuasaan ketika orde baru memang seakan-akan telah mengikuti teori Montesquie tersebut. Namun, bila melihat besarnya kewenangan Presiden atas kekuasaan negara menjadi bias bila dikatakan bahwa pemerintahan orde baru mengikuti teori pembagian kekuasaan tersebut. Apalagi melihat dari hak-hak presiden yang terlampau besar diluar bidang eksekutifnya dan ditambah kekuasaan yang berasal dari mandat yang diberikan oleh MPR serta kekuasaan yang didelegasikan oleh DPR kepada Presiden. Sehingga, bila diuraikan maka kekuasaan presiden bersal dari, antara lain;

1. Konstitusi
2. Undang-Undang
3. Mandat dari MPR
4. Atribusi dari DPR

Maka tidak berlebihan menyatakan bahwa pada periode orde baru telah terjadi yang disebut *eksecutive heavy*, terutama ketika disatukannya kekuasaan eksekutif dan legislatif ditangan presiden

¹³⁶ Mutaqqin E. Zaenal, *Konsep Pemisahan Kekuasaan (Separation of Power) Pasca Amandemen UUD 1945 Antra Lembaga Eksekutif dan Legislatif*. Januari-juni 2015. Vol.6 No.1, hlm 22

¹³⁷ Lieberman, Jethro K. "Separation of Powers.". Redmond, WA: Microsoft Corporation, 2005.

(pasal 4 dan pasal 5 ayat 1 UUD 1945 sebelum diubah)¹³⁸. Keberhasilan reformasi mendorong pergeseran kekuasaan presiden secara masif. Dalam term sosiologis, dimana pada kenyataannya (*das sein*) reformasi konstitusi di Indonesia adalah sepenuhnya merupakan reformasi pemerintahan, atau lebih tepat disebut sebagai reformasi di bidang struktur politik, baik itu eksekutif, legislatif, yudikatif.¹³⁹ Menurut jurnal Susanto polamolo substansi reformasi eksekutif yang terjadi adalah sebagai berikut;

“Sebagaimana diketahui, sebelum terjadinya amandemen terhadap UUD 1945, kedudukan dan kekuasaan presiden sangat dominan, parameter yang terlihat dalam kurun waktu demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, hingga demokrasi Pancasila (Soekarno & Soeharto). Dimana DPR kehilangan legislasinya sehingga setelah amandemen hak dari DPR tersebut dikembalikan, kelemahan dari reformasi eksekutif ini ialah terjadinya tarik ulur regulasi kebijakan sebagai akibat dari menguatnya DPR.”

Selain mengembalikan fungsi legislasi ke DPR, amandemen UUD 1945 juga mereduksi hak-hak prerogatif presiden, antara lain sebagai berikut;¹⁴⁰

1. Hakim agung sekarang tidak lagi diangkat oleh presiden, melainkan diajukan oleh Komisi Yudisial untuk diminta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk selanjutnya ditetapkan oleh presiden;
2. Demikian juga anggota Badan Pemeriksa Keuangan tidak lagi diangkat oleh presiden, tetapi dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh presiden
3. Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses pengangkatan Panglima Tentara Nasional dan Kepala Polri Republik Indonesia;

¹³⁸ N Adnan Buyung, *Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945; Sistem Semi Presidensi dalam Proyeksi*, Januari 2005, Vol.12 No.28, hlm 3

¹³⁹ Polamolo Susanto, Loc.cit

¹⁴⁰ Taufiqurrohman Syahuri, 2011, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 4

4. Rancangan undang-undang yang telah dibahas dan disetujui bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden apabila dalam waktu 30 hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.
5. dapat dikatakan, bahwa pereduksian kekuasaan dan hak tersebut memberikan kesetaraan antara lembaga eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Sehingga dengan amandemen sebanyak 4x diharapkan dapat mencegah *executive heavy*, kesewang-wenangan, maupun otokrasi yang dulu sempat eksis di Indonesia.

2) MPR Sesudah dan Sebelum Amandemen

Indonesia dahulu tidak mengenal istilah lembaga-lembaga negara, namun hal ini berubah setelah hadirnya Ketetapan No. XX/MPRS/1966 (Lihat TAP MPR No. VI/MPR/1976 dan TAP MPR No. III/MPR/1978).¹⁴¹ Lembaga negara yang dimaksud adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK), Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Mahkamah Agung (MA).

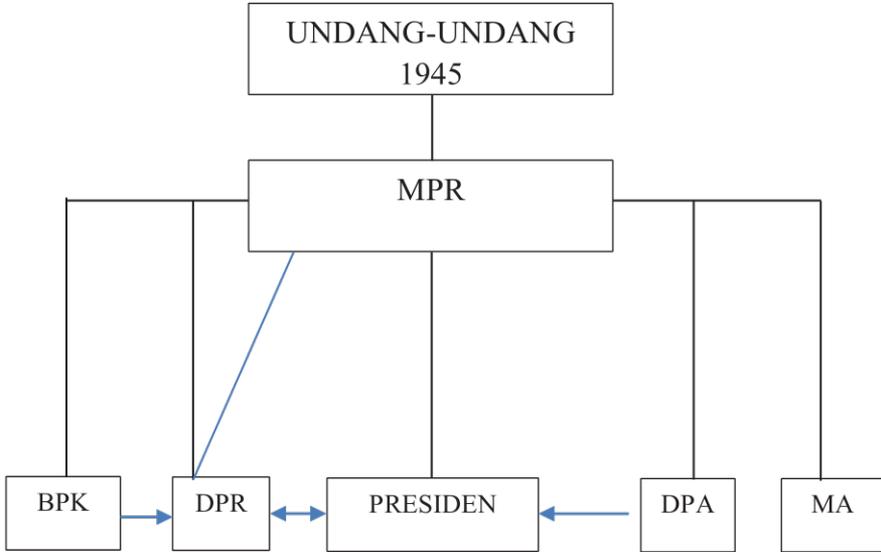
Namun, didalam UUD 1945 lembaga negara terbagi 2, berikut pembagaian lembaga negara berdasarkan pembagiannya;

1. Lembaga Negara berdasarkan UUD 1945
2. Lembaga Negara berdasarkan Keputusan Presiden

Sebelum adanya amandemen UUD 1945, Indonesia memiliki Lembaga Tertinggi Negara yang status tersebut dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Bila dibagikan maka akan terlihat seperti berikut,¹⁴²

¹⁴¹ Agustiwi Asri, *Keberadaan Lembaga Negara Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Di Indonesia*, Maret 2014, Vol. 8 No. 1, hlm 5

¹⁴² Wahyuni Puji, *Struktur Ketatanegaraan RI Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 (Sebelum dan Sesudah Amandemen)*, hlm 44



Bagan 1. Struktur Lembaga Negara sebelum amandemen UUD 1945

Bagan diatas menggambarkan bahwa MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang statusnya bahkan melebihi presiden sehingga pada saat itu pemilihan presiden oleh MPR tidak inkonstitusional. Sebagai repretasi kedaulatan rakyat, MPR kala itu memiliki tugas dan wewenang sebagai lembaga tertinggi negara, yaitu,¹⁴³

A. Tugas MPR

- a. Menetapkan UUD
- b. Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)
- c. Memilih Presiden, dan melantik Presiden dan Wakil Presiden

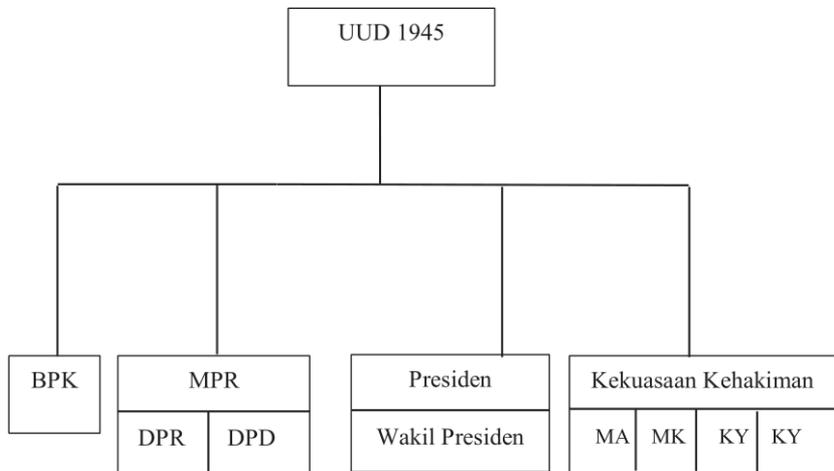
B. Kewenangan MPR

- a. Membuat putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara lain, termasuk penetapan GBHN
- b. Meminta pertanggungjawaban Presiden Mengenai Pelaksanaan GBHN dan Menilai pertanggungjawabannya
- c. Mencabut kekuasaan dan memberhentikan presiden dalam masa jabatannya apabila presiden sungguh-sungguh melanggar GBHN dan/atau UUD 1945
- d. Mengubah UUD

¹⁴³ ibid

Komposisi MPR sebelum amandemen pun cukup berbeda dengan MPR saat ini, dimana MPR kala itu di isi oleh DPR, Utusan Daerah, Utusan Golongan

Amandemen UUD 1945 akhirnya mematahkan dan menghilangkan dominasi MPR sebagai lembaga tertinggi negara. karena, setelah amandemen dilakukan, tidak ada lagi lembaga negara tertinggi, yang ada hanya lembaga tinggi negara. sehingga posisi MPR setelah amandemen setara dengan eksekutif, yudikatif. Hal tersebut dapat dilihat dalam bagan, sebagai berikut;¹⁴⁴



Bagan 2. Struktur Lembaga Negara sesudah Amandemen

Perubahan struktur diatas tentu berpengaruh terhadap wewenang MPR, dimana setelah amandemen wewenang MPR, sebagai berikut;¹⁴⁵

A. Kewenangan MPR

- a. Mengubah dan Menetapkan UUD
- b. Melantik Presiden dan Wakil Presiden
- c. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD
- d. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya

¹⁴⁴ ibid

¹⁴⁵ ibid

- e. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan capres dan cawapresnya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya

Selain point mengenai wewenang MPR, pasca pemilu 2004 Indonesia menjalankan sistem majelis perundang-undangan kembar (*Bikameral*).¹⁴⁶ Yang komposisi MPR terdiri DPR dan DPD. Adapun alasan MPR menjadi lembaga perwakilan bikameral adalah;¹⁴⁷

- a. Utusan Daerah dan golongan tidak berfungsi efektif dan tidak jelas orientasi keterwakilannya
- b. Kebutuhan mengakomodasikan kepentingan masyarakat daerah secara struktural melalui institusi formal di tingkat nasional
- c. Kebutuhan untuk menerapkan sisten *check and balance* untuk mendorong demokratisasi ketatanegaraan di Indonesia

3) Lembaga Negara Sesudah dan Sebelum Amandemen

Selain perubahan drastis yang terjadi ditubuh MPR, perubahan-perubahan akibat amandemen lainnya juga turut berimbas pada lembaga negara lainnya bahkan terdapat lembaga negara yang dihapuskan. Struktur lembaga negara sebelum amandemen ;

- a. MPR
- b. DPR
- c. Presiden
- d. BPK
- e. DPA
- f. MA

¹⁴⁶ ibid

¹⁴⁷ ibid

Sedangkan struktur lembaga negara setelah amandemen adalah sebagai berikut;

- a. MPR
- b. DPR
- c. DPD
- d. Presiden dan Wakil Presiden
- e. MA, KY, MK
- f. BPK

a) Dewan Pertimbangan Agung (DPA)

Penghapusan DPA dari struktur lembaga negara dikarenakan tugas dan wewenang DPA yang tidak sesuai terhadap perkembangan ketatanegaraan yang ada di Indonesia. Selain itu pertimbangan dihapusnya DPA diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas. Sebagai ganti penghapusan DPA, Presiden mempunyai kekuasaan untuk membentuk Dewan Pertimbangan yang bertugas memberikan nasihan dan pertimbangan kepada Presiden dan berkedudukan di bawah Presiden.¹⁴⁸ Dalam harapan menjaring lebih banyak aspirasi dari setiap daerah di Indonesia, maka pasca amendemen dibentuk lembaga baru bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang anggota DOD ada dalam setiap provinsi dan setiap provinsi mempunyai jumlah wakil yang sama dan dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu. Juga anggota DPD tidak berasal dari Partai Politik melainkan dari organisasi kemasyarakatan. Menurut pasal 22 D UUD 1945, DPD memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut;¹⁴⁹

- a. Dapat mengajukan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, penggabungan, pembentukan dan pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan juga perimbangan keuangan pusat dengan daerah.
- b. Memberi pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN yang berkaitan dengan pajak, Pendidikan dan agama

¹⁴⁸ ibid

¹⁴⁹ ibid

c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan hal-hal di atas serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR

b) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Lalu, lembaga negara selanjutnya yang mendapat penambahan kewenangan akibat minimnya fungsi legislasi dari lembaga tersebut adalah DPR. Penambahan kewenangan dan kekuasaan DPR meliputi;¹⁵⁰

- a. Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR dalam mengangkat dan menerima duta,serta dalam pemberian amnesti dan abolisi
- b. Presiden harus mendapat persetujuan dari DPR dalam mengangkat kepala kepolisian negara, panglima TNI dan Gubernur Bank Indonesia
- c. DPR memilih anggota dan calon pimpinan lembaga tinggi engara yang akan diangkat oleh presiden

Secara umum tugas dan wewenang DPR adalah ;

- a. Membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama
- b. Menerima dan membahas usulan RUU yang disampaikan DPD
- c. Menetapkan APBN berama dengan presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD
- d. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan UU,APBN, serta kebijakan pemerintah
- e. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh BPK
- f. Memberikan Persetujuan kepada presiden untuk menyatakan perang, membuat perjanjian dengan negara lain
- g. Menyerap,menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat

¹⁵⁰ ibid

c) Lembaga Yudikati/Kekuasaan Kehakiman

Amandemen UUD 1945 tidak hanya merubah struktur lembaga eksekutif dan legislatif. Namun, lebih jauh amandemen tersebut turut mengubah lembaga yudikatif. Perlu kita ketahui bahwa salah satu prinsip negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka guna menegakan hukum dan keadilan¹⁵¹. Di periode orde baru (sebelum reformasi) kita mengetahui bahwa begitu besarnya kesempatan presiden dalam mengintervensi kekuasaan kehakiman. Sehingga, perlu adanya pembaharuan. Menurut Bagir Manan ada beberapa tujuan dan pandangan yang ingin dicapai mengenai kekuasaan kehakiman yang merdeka, yaitu;¹⁵²

1. Sebagai bagian dari pemisahan atau pembagian kekuasaan diantara badan-badan penyelenggara negara, kekuasaan kehakiman diperlukan untuk menjamin dan melindungi kebebasan individu
2. Kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk mencegah penyelenggaraan pemerintah bertindak sewenang-wenang dan menindas
3. Kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk menilai keabsahan suatu peraturan perundang-undangan sehingga sistem hukum dapat dijalankan dan ditegakan dengan baik.

Didasari oleh itu, penulis sependapat bahwa perlunya pemisahan kekuasaan yang jelas antara eksekutif dengan yudikatif dengan cara mereduksi peran eksekutif terhadap proses hukum di lembaga yudikatif. Dan akhirnya demi mendorong kekuasaan kehakiman yang merdeka maka terbentuklah Mahkamah Konstitusi sebagai perwujudan dari amanat reformasi tersebut.

d) Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga baru yang dibentuk setelah reformasi, memiliki perdebatan yang cukup Panjang untuk

¹⁵¹ Bustami Dachran, *Kekuasaan Kehakiman Dalam Perspektif Negara Hukum di Indonesia*, Oktober 2017, jilid.46 No.4, hlm 339

¹⁵² Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, (Bandung; LPPM Universitas Islam Bandung, 1995), hlm 45

kehadirannya ditengah struktur negara. perdebatan tersebut telah dimulai semenjak berdirinya Negara Republik Indonesia ketika Soepomo dan Muhammad Yamin memperbincangkan rancangan konstitusi Republik Indonesia.¹⁵³ namun, perdebatan itu terus berkembang menjadi wacana hingga akhir masa orde baru. Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi pada era reformasi mulai dikemukakan pada masa sidang kedua Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI (PAH I BP MPR), yaitu setelah seluruh anggota Badan Pekerja MPR RI melakukan studi banding di 21 (dua puluh satu) negara mengenai konstitusi pada bulan Maret-April Tahun 2000. Ide ini belum muncul pada saat perubahan pertama UUD1945, bahkan belum ada satupun fraksi di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang mengajukan usul itu. Nampaknya para anggota MPR sangat terpengaruh atas temuannya dalam studi banding tersebut. Walaupun demikian, pada sidang tahunan MPR bulan Agustus tahun 2000, rancangan rumusan mengenai Mahkamah Konstitusi masih berupa beberapa alternatif dan belum final¹⁵⁴. Akhirnya, MK resmi berdiri setelah terjadi pembahasan mendalam antara DPR dan Pemerintah yang akhirnya menyetujui bersama Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi pada 13 Agustus 2003. Dimana Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan yang diatur dalam Pasal 24 C ayat (1),(2),(3),(4), ayat (5) dan ayat (6), sebagai berikut;¹⁵⁵

i. Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun1945

Mengenai pengujian UU, diatur dalam bagian kesembilan UU nomor 24 tahun 2003 dari pasal 50 sampai pasal 60. Undang-Undang adalah produk politik biasanya merupakan kristalisasi kepentingan-kepentingan politik para pembuatnya. Sebagai produk politik, isinya mungkin saja mengandung kepentingan yang tidak sejalan atau melanggar konstitusi. Sesuai prinsip hierarki hukum, tidak boleh isi

¹⁵³ Sri Sumantri, *Hukum Uji Materiel*, Edisi Kedua, (Bandung; Alumni 1997), hlm.71-72

¹⁵⁴ Sutiyoso Bambang, *Pembentukan Mahakamah Konstitusi Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Desember 2010 .Vol.7 No.6, hlm 27-28

¹⁵⁵ Suharsi dkk, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, The 11th University Research Colloquium 2020 Universitas Aisyah Yogyakarta. hlm 101-103

suatu peraturan undang undang yang lebih rendah bertentangan atau tidak mengacu pada peraturan di atasnya. Untuk menguji apakah suatu undang undang atau bagian di dalamnya itu dinyatakan terbukti tidak selaras dengan konstitusi, maka produk hukum yang keluar dari koridor konstitusi

ii. Memutus sengketa Kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Republik

Sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah perbedaan pendapat yang disertai persengketaan dan klaim lainnya negara tersebut. Hal ini mungkin terjadi mengingat sistem relasi antara satu lembaga dengan lembaga lainnya menganut prinsip *check and balances*, yang berarti sederajat tetapi saling mengendalikan satu sama lain. Sebagai akibat relasi yang demikian itu, dalam melaksanakan kewenangan masing-masing timbul kemungkinan terjadinya perselisihan dalam menafsirkan amanat UUD, MK dalam hal ini, akan menjadi wasit yang adil untuk menyelesaikannya. Kewenangan mengenai ini telah diatur dalam pasal 61 sampai dengan pasal 67 UU Nomor 24 Tahun 2003

iii. Memutus Pembubaran Partai Politik;

Kewenangan ini diberikan agar pembubaran partai politik tidak terjebak pada otoritarianisme dan arogansi, tidak demokratis, dan berujung pada pengebirian kehidupan berpolitik yang sedang dibangun. Mekanisme yang ketat dalam pelaksanaannya diperlukan agar tidak berlawanan dengan arus kuat demokrasi. Partai politik dapat dibubarkan MK jika terbukti ideologi, asas, tujuan, program dan kegiatannya bertentangan dengan UUD 1945. Pasal 74 sampai dengan pasal 79 UU Nomor 24 tahun 2003 tentang mahkamah konstitusi telah mengatur kewenangan ini Indonesia tahun 1945

iv. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum

Perselisihan hasil pemilu adalah perselisihan antara KPU dengan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Perselisihan pemilu dapat terjadi apabila penetapan KPU mempengaruhi

- 1). Terpilihnya anggota DPD,
- 2). Penetapan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan presiden dan wakil presiden serta terpilihnya pasangan presiden dan wakil presiden,
- 3) peroleha kursi partai politik peserta pemilu di satu daerah pemilihan. Hal ini telah di tentukan dalam bagian kesepuluh UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang mahkamah konstitusi dari pasal 74 sampai dengan pasal 79

v. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat

bahwa Presiden dan Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan wakil presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kewenangan ini diatur pada 80 sampai pasal 85 UU Nomor 24 Tahun 2003 pada dasarnya presiden tidak dapat diberhentikan sebelum habis masa jabatannya, ini dikarenakan presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Namun, sesuai prinsip supremacy of law dan equality before law, presiden dapat diberhentikan apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum sebagaimana ditentukan dalam UUD. Tetapi proses pemberhentian tidak boleh bertentangan dengan prinsip prinsip negara hukum. Hal ini berarti, sebelum ada putusan pengadilan yang menyatakan seorang presiden bersalah presiden tidak bisa diberhentikan pengadilan

e) Mahkamah Agung

Selain Mahkamah Konstitusi yang dibentuk pasca amandemen ke-4, Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif yang telah berdiri cukup lama turut mendapat perubahan dari segi kewenangan. Salah satunya adalah bahwa Mahkamah Agung tidak lagi sebagai satu-satunya pemegang kekuasaan kehakiman. Diubah menjadi, Mahkamah agung menjadi salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, ini diperjelas lebih lanjut didalam ketentuan dari pasal 10

Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 yang menyatakan; “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi dan Badan Peradilan yang berada dibawahnya,dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Sehingga dari ketentuan tersebut dapat diperoleh kesimpulan bahwa posisi Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi adalah setara. Lingkup peradilan Mahkamah Agung bila ditilik dari Pasal 18 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 ,antara lain;

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan Umum,lingkungan peradilan agama,lingkungan peradilan militer,lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah mahkamah konstitusi”.

Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa lingkungan peradilan mahkamah agung, sebagai berikut;

1. Lingkungan Peradilan Umum
2. Lingkungan Peradilan Agama
3. Lingkungan Peradilan Militer
4. Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara

Kewenangan Mahkamah Agung sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman pun telah dijelaskan pada perubahan UUD 1945 pasal 24 A ayat (1) yang menyatakan;

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi,menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang,dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang”

Namun, tidak hanya dua kewenangan tersebut yang dimiliki oleh Mahkamah Agung. Melainkan masih ada kewenangan lainnya yang diakui konstitusi dan diatur atau diberikan oleh undang-undang. Ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 tersebut dipertegas dengan beberapa Undang-Undang Organik.¹⁵⁶beberapa kewenangan tesebut adalah sebagai berikut;¹⁵⁷

¹⁵⁶ Basuki Udiyo,*Struktur Lembaga Yudikatif;Telaah Atas Dinamika Kekuasaan Kehakiman Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,2014,Vol.IX No.2,hlm 74*

¹⁵⁷ ibidi

1. Memeriksa dan memutus permohonan kasasi, sengketa tentang kewenangan mengadili, dan permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
2. Memutus permohonan kasasi terhadap putusan pengadilan tingkat banding atau tingkat terakhir dari semua lingkungan peradilan
3. Penguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang
4. Menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tunggu atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
5. Mahkamah agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada di bawahnya dalam menyelenggarakan kehakiman
6. Mahkamah agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap pelaksanaan tugas administrasi dan keuangan
7. Mahkamah agung berwenang untuk meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan dari semua badan peradilan yang berada dibawahnya
8. Mahkamah agung berwenang memberi petunjuk, teguran, atau peringatan kepada pengadilan di semua badan peradilan yang berada dibawahnya
9. Memutus pada tingkat pertama dan terakhir semua sengketa tentang kewenangan mengadili;
 - a. Antara pengadilan lingkungan peradilan yang atau satu pengadilan lingkungan peradilan lainnya
 - b. Antara dua pengadilan yang ada dalam daerah hukum pengadilan tingkat banding yang berkaitan dari lingkungan peradilan yang sama
 - c. Antara dua pengadilan tingkat banding di lingkungan peradilan yang sama atau antara lingkungan peradilan yang berlainan
10. memeriksa dan memutus permohonan kasasi pada tingkat pertama dan terakhir atas putusan pengadilan yang telah memperoleh

kekuatan hukum tetap berdasarkan alasan-alasan yang diatur dalam Bab IV bagian keempat Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

11. Memberikan pertimbangan hukum kepada presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi.
12. Melakukan pengawasan atas penasehat hukum dan notaris bersama-sama presiden.
13. Memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum, baik diminta maupun tidak kepada Lembaga Tinggi Negara yang lain.

f) Komisi Yudisial

Komisi Yudisial (KY) merupakan lembaga baru yang terbentuk pada tahun 2005 dan lebih muda daripada Mahkamah Konstitusi. Kehadiran Komisi Yudisial dilatar belakangi maraknya praktik mafia peradilan yang melibatkan oknum hakim lebih lanjut dapat dijelaskan latar belakang kehadiran komisi yudisial, sebagai berikut;¹⁵⁸

1. Pembentukan KY adalah amanah konstitusional UUD 1945, yang merupakan hukum tertinggi dalam hirarki sistem peraturan perundang-undangan
2. Kredibilitas KY didasarkan bahwa proses penuangannya dalam UUD 1945 hasil perubahan 1999-2002 merupakan kreasi dan inovasi konstitusional. Harapan pembentukan lembaga negara tersebut untuk meletakkan dasar pemerintahan yang baik dan bersih, termasuk penegakan hukum yang terbuka, handal, berkeadilan, dan penuh pertanggungjawaban
3. Melimpahnya laporan masyarakat kepada KY

Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011, dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a, yaitu mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim

¹⁵⁸ Thontowi Jawahir, *Kedudukan dan fungsi Komisi Yudisial Republik Indonesia*. April 2011, Vol.18 No.2, hlm.286

ad hoc di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan, maka Komisi Yudisial mempunyai tugas:¹⁵⁹

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

Tujuan Terbentuknya Komisi Yudisial memiliki tujuan sebagai berikut:

- a. Mendapatkan calon Hakim Agung, Hakim Ad Hoc di Mahkamah Agung dan hakim di seluruh badan peradilan sesuai kebutuhan dan standar kelayakan.
- b. Mengupayakan peningkatan kapasitas dan kesejahteraan hakim.
- c. Peningkatan kepatuhan hakim terhadap Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.
- d. Terwujudnya kepercayaan publik terhadap hakim.
- e. Meningkatkan kapasitas kelembagaan Komisi Yudisial yang bersih dan bebas KKN.

Terdapat dua komitmen yang dipegang oleh Komisi Yudisial yaitu:

a. Komitmen nilai

Komitmen nilai Komisi Yudisial terbagi menjadi dua, sebagai berikut:

- Bertanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa dan rakyat.
- Bekerja dengan semangat ibadah dan komitmen bersama dengan mengutamakan keteladanan kepemimpinan yang jujur dan profesional.

b. Komitmen moral

Komitmen moral yang dipegang Komisi Yudisial terbagi menjadi beberapa, di antaranya:

- Selalu jujur dalam kata dan perbuatan
- Selalu terbuka dalam menerima dan menyampaikan pendapat.
- Selalu menjaga kebersihan hati, pikiran, dan sumber rezeki.
- Selalu berani menyuarkan dan menegakkan kebenaran
- Selalu sabar dalam bekerja menjalankan kewajiban

¹⁵⁹[https://www.komisiyudisial.go.id/frontend/static_content/authority_and_duties#:~:text=Menjaga%20dan%20menegakkan%20kehormatan%2C%20keluhuran,Pedoman%20Perilaku%20Hakim%20\(KEPPH\)](https://www.komisiyudisial.go.id/frontend/static_content/authority_and_duties#:~:text=Menjaga%20dan%20menegakkan%20kehormatan%2C%20keluhuran,Pedoman%20Perilaku%20Hakim%20(KEPPH).). (diakses pada 26 Desember 2020, Pukul 21.33)

g) Desentralisasi Pasca Reformasi

Dari berbagai kebijakan yang digulirkan sejak reformasi dimulai pada akhir dekade 90-an, desentralisasi dan otonomi daerah merupakan salah satu aspek yang mengalami dinamika yang menarik untuk diamati. Setelah lebih dari tiga dekade di bawah kepemimpinan rezim Soeharto yang sentralistik, Indonesia memasuki era baru hubungan pusat-daerah seiring dengan diundangkannya Paket Undang-Undang 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Paket UU 1999) dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 1999) dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UU Perimbangan Keuangan 1999). Banyak pengamat yang berpendapat bahwa perubahan hubungan pusat dan daerah tersebut bersifat sangat radikal dan revolusioner, mengingat perubahannya yang sangat fundamental dan berimplikasi terhadap berayunnya pendulum hubungan pusat dan daerah yang sangat sentralistik, menuju ke ekstrem di ujung spektrum yang sifatnya sangat desentralistik. Argumentasi ini terbangun paling tidak karena dua alasan: pertama, Paket UU 1999, khususnya UU Pemda 1999, telah mengurangi kekuasaan pemerintah pusat maupun provinsi secara signifikan. Sebaliknya, kekuasaan pemerintah kabupaten/kota bertambah signifikan karena hampir semua kewenangan diserahkan pada level ini. Ditambah lagi pengaturan UU Pemda 1999 dalam rangka menguatkan otonomi pemerintah kabupaten/kota meniadakan hubungan hierarkis antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Pada gilirannya, amanat Paket UU 1999 ini telah menguatkan posisi tawar kabupaten/kota berhadapan dengan pemerintah pusat. Kedua, adanya penguatan posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan kepala daerah. Secara khusus, UU Pemda 1999 memberikan kewenangan kepada DPRD untuk memilih kepala daerah dan wakilnya. Maka dari itu, kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD kemudian DPRD yang dapat memberhentikan kepala daerah tersebut jika ditemukan bahwa kepala daerah telah melakukan pelanggaran atau penyalahgunaan kewenangannya. Pengaturan ini mengakibatkan posisi DPRD menguat dan tidak lagi tersubordinasi

seper pada masa rezim Orde Baru. Pengaturan ini didasarkan pada pemikiran bahwa pengaturan kedudukan DPRD merupakan perwujudan dari kedaulatan masyarakat daerah atas penyelenggaraan berbagai urusan di daerahnya.¹⁶⁰

Pemberlakuan Paket UU 1999 tidak berlangsung lama. Bahkan semenjak awal digulirkannya pada tahun 2000-an, desakan untuk merevisi datang dari berbagai pihak, khususnya Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI).¹⁶¹

Proses revisi UU Pemda 2004 telah dimulai sejak akhir tahun 2010. Inisiasi revisi secara intensif digulirkan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Pihak Kemendagri, melalui Inspektur Jenderal (Irjen) Kemendagri, mengatakan bahwa pada prinsipnya revisi UU Pemda 2004 tersebut ditujukan untuk memperbaiki kelemahan dari undang-undang terkait dengan konsep kebijakan desentralisasi dalam negara kesatuan, ketidakjelasan pengaturan dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan hubungan antara pemerintah dengan warga dan kelompok madani.¹⁶²

Berbagai isu strategis yang dipandang penting untuk dikaji ulang dalam revisi UU Pemda 2004 dalam pandangan pihak Kemendagri terdiri dari masalah pembentukan daerah otonom, pembagian urusan pemerintahan, daerah berciri kepulauan, pemilihan kepala daerah, peran gubernur sebagai wakil pusat, masalah Musyawarah Pemimpin Daerah (Muspida), perangkat daerah, kecamatan, aparatur daerah, Peraturan Daerah (Perda), pembangunan daerah dan manajemen data, masalah keuangan daerah, pelayanan publik, partisipasi masyarakat, kawasan perkotaan, kawasan khusus, kerja sama antar daerah, permasalahan desa, pembinaan dan pengawasan, tindakan hukum terhadap aparatur

¹⁶⁰ M. Riyaas Rashid, "Regional Autonomy and Local Politics in Indonesia", Dalam E. Aspinall dan G. Fealy, *Local Power and Politics in Indonesia*, Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 2003, hal. 64.

¹⁶¹ E. Aspinall dan G. Fealy, "Introducton: Decentralizaon, Democrazaon and the Rise of The Local", *Local Power and Polics in Indonesia*, Singapore: Instute of Southeast Asian Studies, 2003, hlm. 4-7.

¹⁶² Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi, "Pembahasan Revisi UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah", [hp://www.ristek.go.id/?module=News%20News&id=7266](http://www.ristek.go.id/?module=News%20News&id=7266),

Pemda, inovasi daerah, dan Dewan Perimbangan Otonomi Daerah (DPOD).¹⁶³

Pengaturan atas berbagai materi pokok yang baru tersebut jelas dilatarbelakangi oleh perkembangan kontemporer penyelenggaraan otonomi daerah yang telah berjalan lebih dari satu dekade sejak Paket UU Pemda 2004 dilaksanakan, baik yang berdimensi teknis-manajerial maupun polis. Berbagai kasus yang muncul di berbagai daerah dan lahirnya berbagai tuntutan terhadap penyelenggaraan pemerintahan seper transparansi, partisipasi, dan inovasi pada gilirannya tidak dapat menafikan perlunya landasan hukum yang jelas untuk menangani dan memfasilitasi perubahan tersebut. Dalam konteks inilah revisi terhadap UU Pemda 2004 tidak dapat dihindarkan.

Beberapa pengaturan baru yang terpenting dalam UU Pemda 2014 di antaranya adalah:

Pertama, terkait dengan urusan pemerintahan yang dibagi ke dalam urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Kedua, terkait pengaturan kewenangan provinsi di laut yang secara eksplisit diatur dalam undang-undang ini sebagai kewenangan desentralisasinya. Selain kewenangan yang desentralisk, pengaturan untuk provinsi yang bercirikan kepulauan juga ditugaskan oleh pemerintah pusat berdasarkan asas tugas pembantuan.

Ketiga, terkait materi penataan daerah yang mengatur secara lebih detail tentang pembentukan dan penyesuaian daerah. Pengaturan terbaru yang strategis adalah terkait dengan adanya tahapan persiapan selama ga tahun untuk dapat memperoleh status penuh sebagai daerah otonom.

Keempat, terkait materi perangkat daerah yang mengatur secara lebih rinci perangkat daerah yang membantu tugas kepala daerah dan DPRD. Termasuk di dalamnya mengatur tentang pembentukan dan tugas serta rekrutmen stafnya secara rinci.

¹⁶³ Ibid.

Kelima, terkait materi Perda yang memuat dengan rinci proses tahapan pembentukannya, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan.

Keenam, terkait hubungan keuangan pusat dan daerah serta hubungan keuangan antar daerah. Untuk hubungan keuangan pusat dan daerah mencakup dimensi sumber penerimaan berupa pajak dan retribusi, dana perimbangan keuangan, dana otonomi khusus (otsus), pinjaman dan/atau hibah, dana darurat dan insenf (fiskal). Sementara itu, hubungan keuangan antar daerah mencakup dimensi bagi hasil pajak dan non-pajak antar daerah, pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang menjadi tanggung jawab bersama sebagai konsekuensi dari kerja sama antar daerah, pinjaman dan/atau hibah antar daerah, bantuan keuangan antar daerah, dan pelaksanaan dana otonomi khusus yang ditetapkan dalam undang-undang.

Ketujuh, secara khusus juga telah mengatur tentang pelayanan publik yang menjadi kewajiban pemerintah daerah untuk menyelenggarakannya sesuai dengan urusan yang menjadi tanggung jawabnya. UU Pemda 2014 ini tidak hanya mengatur manajemen pelayanan publik saja, tetapi juga termasuk mekanisme pengaduan yang bisa dilakukan oleh masyarakat.

Kedelapan, partisipasi masyarakat juga menjadi materi baru yang diatur dalam undang-undang ini. Selain dimensi partisipasi yang bisa dilakukan oleh masyarakat, undang-undang ini juga mengatur tentang berbagai saluran yang dapat digunakan untuk dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Kesembilan, UU Pemda terbaru ini juga mengatur tentang kawasan khusus dan kawasan perbatasan negara. Kawasan khusus ditetapkan dalam rangka menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat strategis bagi kepentingan nasional dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota.

Kesepuluh, terkait aparatur di daerah, UU Pemda 2014 juga mengaturnya secara khusus terkait peningkatan kapasitas dan juga penanganan aparat yang melakukan pelanggaran hukum dalam menjalankan tugas.

Pengalaman sejarah menunjukkan bahwa setiap kali sebuah UU Pemda ditetapkan, maka dapat dipastikan akan mengundang perdebatan dari berbagai kalangan. Demikian halnya dengan UU Pemda 2014 ini. Isu strategis yang selalu muncul ke permukaan dan disorot oleh banyak kalangan setiap kali terdapat inisiatif merevisi UU Pemda adalah kekhawatiran upaya resentralisasi dari pemerintah pusat di tengah proses desentralisasi, yang digulirkan sejak era reformasi dimulai pada akhir tahun 90-an, sebagai proses pelengkap (*complementary process*) transisi menuju demokrasi. Terlepas dari sulitnya kita untuk tidak mengakui bahwa yang diatur dalam UU Pemda terbaru ini memang mencakup isu strategis yang lebih lengkap dan detail terkait penyelenggaraan pemerintahan, namun kritik atas kuatnya semangat resentralisasi disuarakan baik oleh para pemimpin di daerah maupun kalangan akademisi. Dalam sebuah kegiatan lokakarya yang diselenggarakan oleh Sulawesi Community Foundaon awal tahun 2015, yang mengangkat tema “Telaah Implementasi Penerapan UU No. 23 Tahun 2014”, terungkap bahwa UU Pemda 2014 tersebut memunculkan *so centralization* dengan ditariknya berbagai kewenangan yang sebelumnya dimiliki oleh kabupaten/kota menjadi kewenangan pusat atau provinsi.¹⁶⁴

Perjalanan praktik desentralisasi yang bergulir semenjak masa reformasi telah menunjukkan dinamika proses yang fluktuatif. Keinginan untuk menerapkan kebijakan desentralisasi yang kondusif terhadap perwujudan otonomi daerah yang sesungguhnya ternyata tidak semulus yang diinginkan banyak kalangan. Berbagai faktor telah menyebabkan pendulum mengayun antara ke ekstrem desentralisasi dan sentralisasi. Namun demikian, dari analisis atas konten kebijakan desentralisasi, dapat dikatakan bahwa pada saat ini kecenderungan pendulum berayun menuju arah sentralisasi. Pada saat itu, UU Pemda 1999 dipandang sebagai antesis atas kondisi pada masa Orde Baru, dimana “the regions had neither influence over naonal government policies nor the power to control their own affairs” terfasilitasi pasca pemberlakuannya. Pada gilirannya,

¹⁶⁴ Moriwana, “UU 23/2014 Munculkan So Sentralisasi”, [hp://www.moriwana.com/uu-232014-langkahmundur-reformasi/](http://www.moriwana.com/uu-232014-langkahmundur-reformasi/),

pengaturan ini telah menguatkan posisi tawar daerah berhadapan dengan pemerintah pusat.¹⁶⁵

Meksipun begitu, perjalanan sejarah juga menunjukkan bahwa pendulum berayun ke arah sentralisasi Paket UU Pemda 2004 dan UU Pemda 2014 diberlakukan. Kecenderungan ini diakibatkan oleh banyak faktor, baik administrasi manajerial maupun polis. Beberapa faktor penyebab terpenting, diantaranya: pertama, berdasarkan pengalaman revisi Paket UU Pemda 1999, alasan ketidakmampuan daerah dalam mengelola berbagai kewenangan yang menjadi tanggung jawabnya merupakan salah satu yang mendasari upaya penarikan kembali kewenangan tersebut kepada pusat ataupun provinsi, sebagai wilayah administraf dengan gubernur sebagai wakil pusat.¹⁶⁶

Latihan 4

1. Tuliskan peristiwa-peristiwa yang berpengaruh signifikan bagi perkembangan HTN di Indonesia dari bahasan Bab 4 di atas.
2. Menurut Anda, pelajaran penting apa dari fase sejarah HTN Indonesia pada masa Transisi Reformasi yang dapat bermanfaat bagi perkembangan HTN Indonesia di saat ini dan masa yang akan datang?

Daftar Pustaka Bab IV

- Adhayanto Oksep, *Eksistensi Hak Preogratif Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*, 2011, Vol.2 No.2
- Agustiwi Asri, *Keberadaan Lembaga Negara Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Di Indonesia*, Maret 2014, Vol.8 No.1
- Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, (Bandung; LPPM Universitas Islam Bandung, 1995)
- Basuki Udiyo, *Struktur Lembaga Yudikatif; Telaah Atas Dinamika Kekuasaan Kehakiman Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, 2014, Vol.IX No.2

¹⁶⁵. E. Aspinall dan G. Fealy, *Op.cit.*, hlm. 2.

¹⁶⁶ Robert Endi Jaweng, “*Desentralisasi di Indonesia: Sketsa Masalah pada Sejumlah Elemen Kunci*”, *Op.cit.*, hlm 55- 56.

- Bustami Dachran, *Kekuasaan Kehakiman Dalam Perspektif Negara Hukum di Indonesia*, Oktober 2017, jilid.46 No.4
- E. Aspinall dan G. Fealy, "Introducon: Decentralizaon, Democrazaon and the Rise of The Local", *Local Power and Polics in Indonesia*, Singapore: Instute of Southeast Asian Studies, 2003.
[https://www.komisiyudisial.go.id/frontend/static_content/authority_and_duties#:~:text=Menjaga%20dan%20menegakkan%20kehormatan%2C%20keluhuran,Pedoman%20Perilaku%20Hakim%20\(KEPPH\).](https://www.komisiyudisial.go.id/frontend/static_content/authority_and_duties#:~:text=Menjaga%20dan%20menegakkan%20kehormatan%2C%20keluhuran,Pedoman%20Perilaku%20Hakim%20(KEPPH).)
- Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi, "Pembahasan Revisi UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah", <http://www.ristek.go.id/?module=News%20News&id=7266>.
- Lieberman, Jethro K. "Separation of Powers.". Redmond, WA: Microsoft Corporation, 2005
- M. Riyaas Rashid, "Regional Autonomy and Local Politics in Indonesia", Dalam E.Aspinall dan G. Fealy, *Local Power and Politics in Indonesia*, Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 2003, hal. 64.
- Moriwana, "UU 23/2014 Munculkan So Sentralisasi", <https://www.moriwana.com/uu-232014-langkahmundur-reformasi/>.
- Mutaqqin E. Zaenal, *Konsep Pemisahan Kekuasaan (Separation of Power) Pasca Amandemen UUD 1945 Antra Lembaga Eksekutif dan Legislatif*. Januari-juni 2015. Vol.6 No.1
- Nasution, Adnan Buyung, *Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945; Sistem Semi Presidensi dalam Proyeksi*, Januari 2005, Vol.12 No.28
- Polamolo Susanto, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Fenomena Transisi Kekuasaan*, juni 2013, Vol.2 No.1
- Robert Endi Jaweng, "Desentralisasi di Indonesia: Sketsa Masalah pada Sejumlah Elemen Kunci", *Op.cit.*, hlm 55- 56.
- Sania Mashabi, *Komisi Yudisial; Pengeritan, komitmen, Tugas, dan Wewenangnya*,
<https://www.kompas.com/skola/read/2020/02/06/173000369/komisi-yudisial--pengertian-komitmen-tugas-dan-wewenangnya>.

- Sania Mashabi, *Komisi Yudisial; Pengeritan, komitmen, Tugas, dan Wewenangnya*,
<https://www.kompas.com/skola/read/2020/02/06/173000369/komisi-yudisial--pengertian-komitmen-tugas-dan-wewenangnya>.
- Sri Sumantri, *Hukum Uji Materiel*, Edisi Kedua, (Bandung; Alumni 1997)
- Suharsi dkk, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, The 11th University Research Colloquium 2020 Universitas Aisyah Yogyakarta
- Sutiyoso Bambang, *Pembentukan Mahakamah Konstitusi Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Desember 2010 .Vol.7 No.6
- Taufiqurrohman Syahuri, 2011, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Thontowi Jawahir, *Kedudukan dan fungsi Komisi Yudisial Republik Indonesia*. April 2011, Vol.18 No.2
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia pasca Amandemen UUD 1945*,
- Udiyo Basuki; *Pembaharuan Konstitusi Sebagai Amanat Reformasi*. Desember 2001, Vol.1.No.1
- Wahyuni Puji, *Struktur Ketatanegaraan RI Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 (Sebelum dan Sesudah Amandemen)*.

BAB V

MASA REFORMASI

Capaian Pembelajaran:

Mahasiswa mampu mengidentifikasi konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan sejarah Hukum Tata Negara Indonesia. Juga mampu menganalisis masalah hukum yang melingkupi sejarah Hukum Tata Negara Indonesia.

Capaian Pembelajaran Mata Kuliah 5:

Mahasiswa mampu menganalisis serta memecahkan masalah yang berkaitan dengan Sejarah HTN era reformasi.

5.1. Awal Masa Reformasi

Lahirnya Reformasi sebagai cermin dari sikap bangsa untuk kembali pada sistem ketatanegaraan yang sesuai dengan konstitusi yang di konstruksikan sebagai kesepakatan tertinggi atau bahkan sebagai kontrak sosial seluruh rakyat dalam bernegara bentuk perumusanya Undang-Undang Dasar tertulis atau tidak tertulis secara tidak terdokumentasi dalam satu kesatuan naskah tetapi tercatat dalam banyak naskah sejarah seperti “Piagam Jakarta dsb.

Pada masa reformasi, Aspinall mengatakan bahwa Indonesia sedang mengalami saat yang demokratis. Inisiatif politik yang dimotori oleh Amien Rais mendorong reformasi terus bergulir. Reformasi yang gegap gempita tersebut memberikan secercah harapan akan munculnya tata kehidupan yang benar-benar demokratis, yang ditandai dengan booming munculnya banyak

parpol baru, kebebasan berserikat, kemerdekaan berpendapat, kebebasan pers, dan sebagainya yang merupakan ciri-ciri demokrasi.¹⁶⁷

Reformasi dan tuntutan perubahan UUD 1945 merupakan satu rangkaian ikhtiar yang dilakukan bangsa Indonesia dalam menyongsong perubahan menuju masa depan yang lebih baik. Salah satu konsekuensi logis tuntutan reformasi ialah perubahan UUD 1945. Sebagai konstitusi negara, UUD 1945 dipandang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan rakyat Indonesia. Reformasi dipilih sebagai upaya jalan keluar dari berbagai kebuntuan dalam sistem sosial, politik, hukum, dan ekonomi yang dihadapi Indonesia yang berujung pada krisis multidimensional yang berkepanjangan. Krisis itu menyadarkan rakyat Indonesia untuk melakukan perubahan secara damai dan konstitusional.¹⁶⁸

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 mengembalikan Negara Indonesia ke UUD 1945 sebagai pedoman dasar dalam penyelenggaraan dan kehidupan bernegara pada tahun 1985 melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang referendum, pemerintah mengubah ketentuan untuk perubahan UUD 1945. Ketentuannya adalah untuk mengubah UUD 1945 harus dilakukan dengan persetujuan rakyat atas kehendak MPR. Reformasi menjadi trend banyak pejabat dan tokoh terkenal berlomba-lomba mengaku reformis sebagaimana dulu mereka berlomba-lomba mengaku Pancasila.¹⁶⁹

Harapan baru berhembus, kebebasan mulai terbuka dan demokrasi seolah mulai kembali mendapatkan nafasnya. Pemilu pertama pasca orde baru diikuti banyak sekali partai yang seringkali membuat rakyat kebanyakan bingung. Dengan demikian tepat birokrasi sebagai mesin kekuasaan yang memiliki peran untuk menggerakkan proses administrasi negara penyelenggaraan pemerintahan. Sedang arti pemerintah sebagai alat kelengkapan negara yang meliputi atau mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan

¹⁶⁷ Hartuti Purwanwni, *Demokrasi Indonesia: Dari Masa ke Masa* (Jurnal Administrasi Publik, Vol. 3, No.2, 2004), hlm. 212.

¹⁶⁸ *Ibid.*, Hlm. 213.

¹⁶⁹ *Ibid.*, Hlm. 214.

meliputi Eksekutif, Legislatif, dan dan Yudikatif yang bertindak untuk dan atas nama Negara.¹⁷⁰

Dari segi isinya, konstitusi itu mengandung muatan nilai-nilai fundamental dan norma-norma yang dituangkan secara tertulis dan/atau di berlakukan secara nyata dalam praktek penyelenggaraan negara. Janji itu tak lain para penyelenggara akan kembali jalankan negara sesuai dengan konstitusi dasar yaitu hidupkan kembali kehidupan berdemokrasi secara sehat utamanya jalankan Pasal 27 dan 28 UUD 1945 yaitu menghidupkan kembali wujudkan dijaminnya persamaan hak bagi seluruh warga dan kebebasan kemukakan pendapat dan kesepakatan untuk wujudkan janji reformasi sebagaimana tercermin dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.¹⁷¹

Ketika era reformasi berkembang menyeruak dalam tatanan kehidupan politik Indonesia, sebagian besar masyarakat berharap akan lahirnya tatanan dan sistem perpolitikan yang benar-benar demokratis. Namun, setelah hampir lima tahun berjalan, praktik-praktik politik dan kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis belum menampakkan arah yang sesuai dengan kehendak reformasi. Demokrasi pun kemudian dipertanyakan dan digugat ketika sejumlah praktik politik yang mengatasnamakan demokrasi seringkali justru menunjukkan paradoks dan ironi.¹⁷²

Ketentuan tentang referendum jika dikaji dan dihubungkan dengan Pasal UUD 1945 jelas menunjukan suatu penafsiran yang berbeda. Berdasarkan pemahaman tersebut, MPR melalui ketetapan MPR No.VII/MPR/1998 mencabut ketentuan referendum sebagai salah satu tahap untuk mengubah UUD 1945. Sebagai negara hukum yang telah menentukan Pancasila sebagai falsafah dan UUD 1945 sebagai dasar negara, maka semua aturan kenegaraan harus bersumber atau dijiwai oleh Pancasila dan UUD 1945. Begitu penting dan mendasarnya falsafah dan dasar Negara tersebut, harus dilakukan dengan pemikiran yang betul-betul komprehensif, arif dan

¹⁷⁰ M. Makhfudz, *Hukum administrasi Negara*, (Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu, 2013), hlm. 8

¹⁷¹ *Ibid.*, Hlm. 9.

¹⁷² *Ibid.*, Hlm. 10.

bijaksana. Harapannya adalah falsafah dan dasar negara tersebut dapat dijadikan landasan untuk menuju masyarakat adil dan makmur.

Persoalannya adalah apakah kita berani melakukan koreksi lebih lanjut UUD 1945 (UUD kilat hanya membutuhkan waktu 81 hari mulai persiapan sampai diundangkannya). Tidak ada pilihan dengan menggunakan pisau analisis keadilan UUD 1945 harus ditinjau ulang termasuk pasal yang telah diamandemen khususnya Pasal 20 dan 21. Berbagai hal yang mendasar sesuai perkembangan lingkungan yang strategis harus diatur dalam konstitusi dasar. Kehidupan bangsa Indonesia saat ini sedang menuju ke arah anomi, baik secara personal, sosial maupun institusional. Anomi adalah suatu keadaan dimana manusia sudah tidak tahu lagi standar perilaku yang harus diterapkan atau sfafe normlesnes.¹⁷³

Sejak tahun 1999-2004, MPR telah mengamandemen (mengubah/ menambah) UUD 1945 sebanyak empat kali. Dengan telah ditetapkan Amandemen dan ketentuan Pasal 3 ayat (1) bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD 1945. Adapun hasil perubahan UUD 1945 yang keempat terdiri atas 21 bab, 37 pasal, 170 ayat, 3 pasal aturan peralihan, dan 2 ayat aturan tambahan. Kepastian hukum {rechtszekerhied. legal certainty) merupakan asas penting dalam tindakan hukum (rechtshandeling) dan penegakan hukum {rechtshandhaving, law enforcement). Telah menjadi pengetahuan umum bahwa peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum lebih tinggi daripada hukum kebiasaan, hukum adat atau hukum yurisprudensi. Namun perlu diketahui pula bahwa kepastian hukum peraturan perundang-undangan tidak sematamatadiletakkan dalam bentuknya yang tertulis {geschreven).

Bagir Manan menuliskan bahwa untuk menjamin kepastian hukum suatu peraturan perundang-undangan, selain memenuhi syarat-syarat formal, harus pula memenuhi syarat-syarat lain yaitu: jelas dalam perumusannya konsisten dalam perumusannya balk

¹⁷³Achmad Ali, "Hakikat Ilmu Hukum dan Solusi dari Keterpunjkan Hukum di Indonesia", makalah Calatan Huta, 2001, hlm. 29

secara intern maupun ekstem; penggunaan bahasa yang tepat dan mudah dimengerti.¹⁷⁴

A. Amandemen UUD 1945

Aksi demonstrasi yang dimotori mahasiswa di berbagai kota menuntut agar Negara Indonesia melakukan reformasi di bidang politik dan ekonomi sebagai upaya jalan keluar dari krisis multidimensi yang dihadapi rakyat Indonesia. Secara garis besar, butir-butir tuntutan reformasi tersebut antara lain melakukan amendemen UUD 1945 yang dianggap turut menciptakan kekuasaan Presiden yang menjurus otoritarianisme, pemberantasan KKN, pencabutan Dwi Fungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), penegakan hukum, penegakan hak asasi manusia dan demokrasi, penegakan kebebasan pers, dan pemberian hak otonomi kepada daerah-daerah.

Pada Selasa 12 Mei 1998 terjadi insiden penembakan terhadap sejumlah mahasiswa dalam aksi unjuk rasa di Kampus Trisakti di kawasan Grogol, Jakarta Barat. Insiden penembakan oleh aparat keamanan itu justru terjadi pada petang hari setelah barisan mahasiswa yang bermaksud mendatangi gedung MPR/DPR itu gagal menembus barikade aparat keamanan dan pulang ke kampus mereka.¹⁷⁵ Insiden itu mengakibatkan empat mahasiswa gugur dan belasan lainnya luka-luka. Pada saat insiden terjadi, Presiden Soeharto sedang melakukan kunjungan ke Cairo, Mesir.¹⁷⁶

Telah dijelaskan bahwa gerakan reformasi yang terjadi pada tahun 1998 pada intinya menuntut perubahan UUD 1945, penghapusan Dwi Fungsi ABRI, penegakan hukum dan pemberantasan KKN, penegakan hak asasi manusia dan demokrasi, penegakan kebebasan pers, serta pemberian hak otonomi terhadap daerah-daerah. Tuntutan tersebut hanya bisa dipenuhi apabila berbagai ketentuan dalam UUD diubah sehingga dapat mendukung pengejawantahannya. Dengan kata lain, tuntutan reformasi dapat

¹⁷⁴ Bagir Manan, *Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni 2000), hlm. 225

¹⁷⁵ Lihat Fadli Andi Natsir, Prahara Trisakti & Semanggi, *Analisis Sosio-Yuridis Pelanggaran HAM Berat di Indonesia*, Toaccae, 2006, hlm. 65-66.

¹⁷⁶ Lihat S. Sinansari Ecip, *Kronologi Situasi Penggulingan Soeharto*, (Bandung: Mizan, 1999), Hlm. 52-57

pula dikatakan sebagai tuntutan perubahan UUD. Tuntutan perubahan UUD 1945 merupakan bagian integral dari tuntutan reformasi. Tidak ada catatan resmi mengenai siapa yang pertama kali melontarkan gagasan perubahan UUD 1945 secara eksplisit. Akan tetapi, yang jelas, dalam beberapa kesempatan, kelompok mahasiswa yang mengerek bendera reformasi pada tahun 1998 telah mencantumkan amandemen UUD 1945 sebagai butir pertama dalam agenda tuntutan reformasi.¹⁷⁷

Isu perubahan UUD 1945 mulai menjadi wacana yang menyita perhatian publik pada tahun 1998. Berbagai kalangan, mulai dari unsur akademisi hingga pejabat, melontarkan gagasan-gagasan seputar perubahan UUD 1945. Sebagian dari pokok-pokok pemikiran mengenai pentingnya perubahan UUD 1945 yang terekam di berbagai media massa.¹⁷⁸

Pada 21 Mei 1998 Presiden Soeharto mengundurkan diri dan digantikan oleh B.J. Habibie yang semula menjabat Wakil Presiden. Sesuai Pasal 8 UUD 1945 menyatakan, "jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya". Wakil Presiden B.J. Habibie disumpah sebagai Presiden di hadapan pimpinan Mahkamah Agung karena MPR tidak dapat bersidang oleh karena gedung MPR/DPR diduduki oleh mahasiswa dan para aktivis pejuang reformasi. Peristiwa tersebut disusul dengan diselenggarakannya Sidang Istimewa MPR yang berlangsung pada 10–13 November 1998.

Pada Sidang Istimewa MPR 1998 berbagai tuntutan reformasi mulai diagendakan. Salah satunya ialah tuntutan amendemen UUD 1945. Untuk mengakomodasi tuntutan ini, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum dan sebagai tidak lanjut UU Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum dicabut. Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dicabut karena naskah dan materi muatannya

¹⁷⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945*, (Buku IV Latar Belakang, Proses, dan hasil Perubahan 1945 Jilid 1, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI), Hlm 84.

¹⁷⁸ *Ibid.*, Hlm. 85

tidak lagi sesuai dengan situasi dan kondisi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dewasa ini.

Pada Sidang Istimewa itu pula dikeluarkan Ketetapan MPR Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia dan Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) yang ditindaklanjuti dengan UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM. Dalam Ketetapan MPR Nomor XIII/MPR/1998, masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden dibatasi dua periode, hal tersebut untuk menegaskan ketentuan Pasal 7 UUD 1945.¹⁷⁹

Sementara itu, Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 memuat pandangan dan sikap bangsa Indonesia terhadap hak asasi manusia dan piagam hak asasi manusia. Piagam Hak Asasi Manusia terdiri atas 10 bab dan 44 pasal. Juga ditetapkan untuk mempercepat Pemilu yang baru dilaksanakan tahun 1997 dilangsungkan kembali Pemilu 1999. Selain itu juga dalam Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 sesuai tuntutan hati nurani rakyat mengendaki penyelenggara negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab agar reformasi pembangunan dapat berdaya guna dan berhasil guna serta dalam penyelenggaraan negara terjadi praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang melibatkan pejabat negara dan pengusaha ditetapkan untuk menghindari praktek KKN.¹⁸⁰

Pada kesempatan rapat dengar pendapat dengan Komisi I DPR pada 15 Juni 1998, Pakar Hukum Tata Negara, Prof. Dr. Harun Alrasid, S.H., mengusulkan agar di Indonesia dilakukan reformasi konstitusi dengan menetapkan UUD yang bersifat tetap, sebab selama 53 tahun Indonesia merdeka belum memiliki UUD yang bersifat tetap. UUD 1945 yang dijadikan UUD Indonesia masih bersifat sementara, tidak lengkap, dan tidak sempurna. Oleh karena itu, UUD 1945 perlu diganti atau diperbaiki. Kalau UUD 1945 dipandang sebagai UUD yang bersifat tetap, ketentuan di dalamnya

¹⁷⁹ *Ibid.*, Hlm. 86.

¹⁸⁰ *Ibid.*, Hlm. 87

yang bersifat baik perlu dipertahankan dan yang bersifat tidak baik perlu dihilangkan atau disempurnakan.¹⁸¹

MPR telah menetapkan UUD yang bersifat tetap. Menurut Harun, Tap-Tap MPR hendaknya ditiadakan karena bertentangan dengan UUD, yaitu Pasal 3 UUD 1945. Tap MPR tidak bisa digunakan untuk menyempurnakan UUD 1945 karena tingkatnya lebih rendah daripada UUD. Karena UUD merupakan peraturan perundang-undangan yang tertinggi dalam konstitusi, jika ada peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan UUD harus dilarang. Dalam hal ini yang berhak melarang ialah hakim selaku penjaga konstitusi.¹⁸²

Dengan menjadikan hakim sebagai penjaga tegaknya UUD 1945, dalam pandangan Harun Alrasid, prinsip checks and balances dalam pelaksanaan pemerintahan negara dapat ditegakkan. Untuk mewujudkan hal itu, Undang-Undang tentang Mahkamah Agung yang hanya memberi hak kepada hakim untuk menguji peraturan yang derajatnya di bawah undang-undang perlu diganti.¹⁸³ Harun Alrasid juga berpendapat bahwa UUD 1945 disusun dengan memberikan kekuasaan yang besar kepada Presiden. Hal itu membuat penguasa senang sehingga UUD 1945 dijadikan satu napas dengan Pancasila. Realitas ini bisa dijumpai dalam pidato-pidato pejabat, dalam perundang-undangan, dan dalam sumpah jabatan yang selalu ada penyebutan Pancasila dan UUD 1945. Padahal, bangsa Indonesia sudah pernah mengganti UUD tiga kali, lain halnya dengan Pancasila yang sejak awal selalu dipertahankan.¹⁸⁴

Hal ini dikarenakan MPR telah mengeluarkan Tap MPR tentang pembatasan jabatan Presiden. Ketetapan tersebut telah menyebutkan seorang Presiden/ Wakil Presiden hanya boleh menjabat selama dua periode, padahal di dalam UUD tidak menyebutkan rinci, sehingga MPR telah melakukan perubahan.¹⁸⁵ Perubahan UUD menurutnya tidak hanya mengubah

¹⁸¹ *Ibid.*, Hlm. 91.

¹⁸² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945*, (Buku I Latar Belakang, Proses, dan hasil Perubahan 1945 Jilid 1, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI), hlm. 110.

¹⁸³ *Ibid.*, Hlm. 112.

¹⁸⁴ *Ibid.*, Hlm. 113.

¹⁸⁵ *Ibid.*, Hlm. 115.

secara integrated isi dan redaksi UUD. Kalau ada yang tidak cocok dengan isi UUD, mereka akan mengubahnya. Pola kedua membuat UUD sesuai aslinya, sedangkan untuk mengubah secara kontekstual perubahan dengan merubah melalui UU.Keduanya sama-sama disebut amendemen.¹⁸⁶

Menurut Prof. Dr. Sri Soemantri, S.H. salah satu akibat dari UUD yang tidak mengikuti perkembangan zaman ialah munculnya produk hukum yang tidak responsif. Selama pemerintahan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto karakter produk hukum yang dihasilkan justru menindas. Jika keadaan ingin berubah, dalam arti produk hukum benar-benar bisa memberikan keadilan bagi seluruh rakyat, konfigurasi politik harus diubah dari otoriter ke demokrasi. Dengan demikian, akan dihasilkan produk hukum yang berkarakter responsif.¹⁸⁷

Perubahan UUD 1945 sebagai salah satu agenda tuntutan reformasi, baru bisa dilaksanakan pada Sidang Umum (SU) MPR yang diselenggarakan pada 1-21 Oktober 1999 oleh anggota MPR hasil Pemilu 1999 yang melahirkan 10 fraksi di MPR. SU MPR saat itu membentuk Badan Pekerja MPR (BP MPR) yang salah satu tugasnya adalah merumuskan rancangan perubahan UUD 1945. Karena keterbatasan waktu, SU MPR 1999 baru menghasilkan mengesahkan Perubahan Pertama yang terdiri atas beberapa pasal mengenai pembatasan kekuasaan Presiden dan pemberdayaan lembaga-lembaga negara lainnya serta menerapkan sistem check and balances. Untuk menindaklanjuti agenda perubahan UUD 1945 setelah dilakukannya Perubahan Pertama, MPR menugaskan BP MPR untuk meneruskan pembahasan rancangan perubahan UUD 1945 melalui Tap MPR Nomor IX/MPR/1999 untuk selanjutnya dibahas dan disahkan pada Sidang Tahunan (ST).¹⁸⁸

Pada akhirnya DPR mengeluarkan memorandum pertama dengan dasar Presiden melanggar sumpah jabatan dan melanggar Tap MPR tentang penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN.Memorandum pertama dikeluarkan dengan Keputusan DPR-RI

¹⁸⁶*Ibid.*, Hlm.116.

¹⁸⁷*Ibid.*

¹⁸⁸*Ibid.*, Hlm. 117.

Nomor 33/DPR-RI/III/2000-2001 tentang Penetapan Memorandum DPR-RI kepada Presiden K.H. Abdurrahman Wahid tertanggal 1 Februari 2001. Kemudian DPR mengeluarkan Memorandum kedua dengan dikeluarkannya Keputusan DPR-RI Nomor 47/DPR-RI/IV/2000-2001 tentang penetapan memorandum yang kedua DPR-RI kepada Presiden K.H. Abdurrahman Wahid tertanggal 30 April 2001. Kemudian berdasarkan Keputusan Rapat Paripurna ke-36 tertanggal 1 Februari 2001 menyatakan Presiden K.H. Abdurrahman Wahid tidak mengindahkan memorandum kedua. Pada 30 Mei 2001, DPR memutuskan SI MPR dengan agenda meminta pertanggungjawaban Presiden K.H. Abdurrahman Wahid yang akan digelar pada 1-7 Agustus 2001 sesuai Pasal 33 Tap MPR No. II/MPR/2000.¹⁸⁹

Menjelang Sidang Istimewa MPR RI pada 1-7 Agustus 2001, Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan kebijakan pemberhentian Jenderal Polisi S. Bimantoro sebagai Kapolri dan diganti dengan Komisaris Jenderal Polisi Chaeruddin Ismail. Kebijakan ini dinilai melanggar Pasal 7 ayat (3) Ketetapan MPR No. VI/MPR 2000 yang mengharuskan persetujuan DPR untuk pemberhentian dan pengangkatan Kapolri. Sementara Abdurrahman Wahid mendasarkan UU Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, bahwa pengangkatan Kapolri tanpa persetujuan DPR dan UU tersebut sendiri belum dicabut DPR yang oleh Ketetapan MPR No. VI/MPR 2000 meminta DPR mencabutnya sehingga UU Nomor 28 Tahun 1997 masih memiliki kekuatan berlaku.¹⁹⁰

Oleh karena perbedaan pendapat tersebut, SI MPR dipercepat dari 1-7 Agustus 2001 menjadi 21-23 Juli 2001 yang disetujui pula dalam rapat paripurna (Sabtu, 21/7/2001). Abdurrahman Wahid dengan percepatan SI MPR menganggap terjadi pelanggaran konstitusi. Percepatan SI MPR sendiri didasari pengangkatan Chaeruddin Ismail tanpa persetujuan DPR. Presiden Abdurrahman Wahid akhirnya mengeluarkan Maklumat 23 Juli 2001 pukul 01.10 yang membekukakan MPR dan DPR, yang berisi mengembalikan

¹⁸⁹ *Ibid.*, Hlm. 118

¹⁹⁰ *Ibid.*, Hlm. 119.

kedaulatan ke tangan rakyat dan mengambil tindakan serta menyusun badan yang diperlukan untuk menyelenggarakan Pemilu dalam waktu satu tahun.

Guna menyelamatkan gerakan reformasi total dari hambatan unsur-unsur Orde Baru dengan membekukan Partai Golkar sampai menunggu keputusan Mahkamah Agung. Namun, Maklumat Presiden tersebut tidak mendapatkan dukungan dari TNI/Polri, DPR, MPR atau bahkan Mahkamah Agung. Selengkapnyanya bunyi Maklumat tersebut sebagai berikut: Maklumat Presiden Republik Indonesia Setelah melihat dan memperhatikan dengan seksama perkembangan politik yang menuju pada kebuntuan politik akibat krisis konstitusional yang berlarut-larut yang telah memperparah krisis ekonomi, dan menghalangi usaha penegakkan hukum dan pemberantasan korupsi, yang disebabkan pertikaian kepentingan politik kekuasaan yang tidak mengindahkan lagi kaidah-kaidah perundangundangan. Apabila hal ini tidak dicegah akan segera menghancurkan berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejak tahun 1999, MPR telah mengadakan perubahan (amandemen) terhadap UUD sebanyak empat kali. Dasar pemikiran yang melatarbelakangi dilakukannya perubahan UUD 1945, antara lain:

- a) UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar pada Presiden yang meliputi kekuasaan eksekutif dan legislative, khususnya dalam membentuk Undang-Undang.
- b) UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu fleksibel sehingga dapat menimbulkan multitafsir.
- c) Kedudukan penjelasan UUD 1945 sering kali diperlakukan dan mempunyai kekuatan hukum seperti pasal-pasal (batang tubuh) UUD NRI 1945

1) Tujuan perubahan/Amandmen UUD NRI 1945

- a) Menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan Negara dalam mencapai tujuan nasional dan memperkuat Negara kesatuan republic Indonesia.
- b) Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi.

- c) Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan HAM agar sesuai dengan perkembangan paham HAM dan perdaban umat manusia yang merupakan syarat bagi suatu Negara hukum yang tercantum dalam UUD 1945.
 - d) Menyempurnakan aturan dasar yang sangat penting dalam penyelenggaraan Negara secara demokrasi dan modern
 - e) Melengkapi aturan dasar yang sangat penting dalam penyelenggaraan Negara bagi eksistensi Negara dan perjuangan Negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah Negara dan pemilihan umum.
 - f) Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai dengan perkembangan zaman dan kebutuhan bangsa dan Negara.
- 2) Proses perubahan/amandemen UUD NRI 1945
- a) Pertama, tidak mengubah Pembukaan UUD NRI 1945. Pembukaan UUD NRI 1945 dilestarikan karena di dalamnya terdapat dasar filosofis dan normatif yang melandasi seluruh pasal dalam UUD 1945. Di samping itu, Pembukaan UUD 1945 mengandung *staatsidee* berdirinya negara, tujuan negara, serta dasar negara.
 - b) Kedua, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kesepakatan mempertahankan NKRI didasari pertimbangan bahwa negara kesatuan adalah bentuk yang ditetapkan sejak awal berdirinya negara Indonesia. Negara kesatuan juga dipandang paling tepat untuk mewartakan ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk.
 - c) Ketiga, mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan presidensial dipandang lebih cocok untuk diterapkan di Indonesia. Sebab, pada saat Indonesia menerapkan sistem pemerintahan parlementer, praktik penyelenggaraan kehidupan bernegara tidak pernah stabil. Selain itu, pertimbangan lainnya didasarkan pada pilihan para pendiri negara Indonesia yang menetapkan negara demokrasi dengan sistem pemerintahan parlementer.
 - d) Keempat, meniadakan Penjelasan UUD 1945 dengan mengangkat hal-hal yang bersifat normatif ke dalam pasal-

pasal. Penambahan pasal-pasal UUD 1945 dengan sendirinya telah mengubah Penjelasan UUD 1945 dan penjelasan itu dianggap tidak perlu ada.

- e) Kelima, melakukan perubahan dengan cara addendum. Perubahan dengan cara addendum dipilih untuk mempertahankan keaslian UUD 1945. Dengan demikian, naskah asli UUD 1945 berikut penjelasannya sebagaimana terdapat dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959 hasil Dekrit Presiden 5 Juli 1959 diletakkan secara melekat dengan naskah hasil perubahan UUD 1945.²²⁷ Selain itu, fraksi-fraksi MPR juga menyepakati bahwa negara Indonesia menganut sistem pemisahan kekuasaan dengan sistem checks and balances.¹⁹¹

Perubahan terhadap UUD 1945 dilakukan secara bertahap karena mendahulukan pasal-pasal yang disepakati oleh semua fraksi di MPR, kemudian dilanjutkan dengan perubahan terhadap pasal-pasal yang lebih sulit memperoleh kesepakatan. Perubahan UUD Negara RI 1945 dimasukkan untuk menyempurnakan UUD itu sendiri untuk mengganti Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 haruslah kita jadikan perekat nilai dan sekaligus mencerminkan hasil dari dialog antar peradaban universal umat manusia dengan kearifan-kearifan budaya lokal yang sangat kaya di seluruh kehidupan komunitas etnis dan budaya warga bangsa kita. Dengan demikian Pancasila dan UUD 1945 akan terus hidup bersama budaya lokalnya dalam ruang dialog yang dinamis antara budaya lokal versus global disepanjang sejarah bangsa masa depan. Hal itulah yang harus tercermin dalam penafsiran-penafsiran konstitusional yang dilakukan dalam rangka pelaksanaan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945¹⁹².

1. Amandemen pertama (Sidang Umum MPR Tahun 1999)

Desakan perubahan UUD 1945 dari masyarakat kian hari kian gencar menjelang dilaksanakannya Sidang Umum (SU) MPR Tahun

¹⁹¹ *Ibid.*, Hlm. 159-160.

¹⁹² M. Makhfudz, *Pemerintahan Reformasi Tetapi Tidak Reformis*, (ADIL, Jurnal Hukum Vol. 8 No. 1, 2013), hlm 116.

1999. Desakan itu sangat mungkin diwujudkan mengingat Sidang Istimewa MPR 1998 telah melahirkan sejumlah ketetapan yang mengarah pada perubahan UUD 1945. Kondisi di atas diperkuat dengan adanya kenyataan bahwa anggota MPR yang akan bersidang pada 1999 merupakan anggota MPR hasil Pemilu 1999 yang dilaksanakan dengan semangat reformasi yang memberikan kebebasan kepada setiap warga negara untuk mendirikan partai politik dan kebebasan bagi pemilih dalam menggunakan hak suaranya berdasarkan asas luber dan jujur.¹⁹³

Pemilu tersebut diikuti oleh 48 partai politik peserta Pemilu yang menghasilkan anggota MPR yang terdiri atas anggota DPR yang seluruhnya dipilih melalui Pemilu, ditambah Utusan Daerah yang dipilih oleh DPRD Provinsi hasil Pemilu 1999, dan Utusan Golongan yang ditentukan oleh tiap-tiap organisasi dan ditetapkan oleh KPU. Namun, dalam periode transisi tersebut masih memberi ruang partisipasi politik kepada ABRI yang tidak menggunakan hak pilihnya dalam Pemilu, sejumlah 38 anggota DPR/MPR.¹⁹⁴

Di kalangan masyarakat terdapat yang berkeberatan dengan tuntutan perubahan UUD dengan berbagai alasan, mulai dari kekhawatiran akan berubahnya bentuk negara hingga kecemasan akan hilangnya kekuasaan yang diperoleh dari sistem lama. Oleh karena itu, mereka tetap menginginkan berlakunya UUD NRI 1945 yang disahkan PPKI, 18 Agustus 1945. Namun, keberatan-keberatan tidak mampu membendung meluasnya desakan perubahan terhadap UUD 1945 karena di sisi lain, juga terdapat kelompok masyarakat yang menghendaki UUD baru menggantikan UUD NRI 1945.¹⁹⁵

Di kalangan anggota MPR sendiri, desakan perubahan UUD itu memicu perdebatan serius antara kelompok yang menyetujui dan kelompok yang keberatan. Ketua Umum DPP PDIP Megawati Soekarnoputri misalnya, pasca penetapan hasil Pemilu 1999 menyatakan bahwa PDIP baru dapat memutuskan setuju atau tidak terhadap gagasan perubahan UUD jika gagasan tersebut sudah diformulasikan dalam suatu perencanaan yang jelas. “Terhadap

¹⁹³ *Ibid.*, Hlm. 177.

¹⁹⁴ *Ibid.*, Hlm. 178-179.

¹⁹⁵ *Ibid.*, Hlm. 180-182

tuntutan amendemen, kata setuju dan tidaknya baru dapat saya berikan ketika secara khusus pasalpasal apa saja, mengapa dan dengan tujuan apa amendemen perlu dilakukan telah berada dalam kejelasan,” ujarnya saat memberikan pidato politik dalam peringatan kasus 27 Juli.¹⁹⁶

Komposisi Fraksi di MPR Hasil Pemilu 1999 No. Fraksi Jumlah Anggota 1 Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP) 185 2 Fraksi Partai Golkar (F-PG) 182 3 Fraksi Utusan Golongan (F-UG) 73 4 Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) 69 5 Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB) 58 6 Fraksi Reformasi (F-Reformasi) 48 7 Fraksi Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Republik Indonesia (F-TNI/Polri) 38 8 Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB) 14 9 Fraksi Kesatuan Bangsa Indonesia (F-KKI) 14 10 Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah (F-PDU) 9 11 Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (F-PDKB) 5 Jumlah 695 Dari 11 fraksi MPR tersebut terdapat beberapa fraksi.¹⁹⁷

Pasal 37 UUD NRI 1945 sebagai dasar dan prosedur perubahan tidak merinci mengenai mekanisme perubahan UUD NRI 1945. Oleh karena itu dalam melakukan perubahan, MPR mendasarkan pada mekanisme yang telah diatur dalam Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI sebagaimana telah beberapa kali diubah dan ditambah terakhir dengan Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/1998.¹⁹⁸

Sebagaimana dijelaskan bagian terdahulu bahwa untuk merespons tuntutan perubahan terhadap UUD 1945, MPR dalam Sidang Istimewa MPR 1998 mengeluarkan Tap MPR Nomor VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Tap MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum. Tap MPR tentang Referendum itu dinilai banyak kalangan sebagai penghalang utama terjadinya perubahan UUD 1945 karena memuat ketentuan bahwa perubahan terhadap UUD NRI 1945 harus dilakukan melalui referendum nasional yang disertai dengan berbagai persyaratan yang dinilai sangat

¹⁹⁶ *Ibid.*, Hlm. 186.

¹⁹⁷ *Ibid.*, Hlm. 187.

¹⁹⁸ *Ibid.*, Hlm. 189.

menyulitkan. Selain itu, Ketetapan MPR tentang Referendum juga dinilai bertentangan dengan ketentuan Pasal 37 UUD 1945 yang mengatur prosedur perubahan UUD. Perubahan UUD NRI 1945 selain merupakan tuntutan reformasi, sejalan dengan pandangan Ketua PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945.¹⁹⁹

Pada kesempatan itu, ia menyatakan: “bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang Dasar kilat, bahwa barang kali boleh dikatakan pula, inilah revolutiegrondwet. Nanti kita membuat Undang-Undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap.”²⁰⁰ Sehingga dirumuskan Pasal 3 yang menyatakan, “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”. Kemudian dalam Aturan Tambahan ayat (2) dirumuskan, “Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar” Pasal 37 UUD 1945 sebagai dasar perubahan UUD 1945 berbunyi: (1) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir. Naskah Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi objek perubahan MPR adalah Undang-Undang Dasar 1945 yang ditetapkan PPKI pada 18 Agustus 1945 dan berlakukan kembali dengan Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada 22 Juli 1959 oleh DPR sebagaimana termuat dalam Lembaran Negara No.75 Tahun 1959.²⁰¹

Pembahasan selama ini memang terdapat problem hukum yang menjadi bahasan kita sekarang ini. Yaitu satu, mengenai prinsip hukum yang menjadi dambaan kita semua. Bahwa sesuai dengan asas supremasi hukum di dalam penjelasan UUD 1945, maka negara hukum ini menjadi dipandang perlu untuk ditingkatkan dan dimasukkan menjadi salah satu pasal atau disisipkan dalam salah satu pasal di dalam Undang-Undang Dasar. Probleminya timbul ialah

¹⁹⁹ *Ibid.*, Hlm. 190.

²⁰⁰ Sekretariat Jenderal MPR RI, Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (Sekretariat Jenderal MPR RI: 2003), hlm. 8-9.

²⁰¹ *Ibid.*, Hlm. 19-20.

mengenai tempat dan substansi sehingga tidak merubah sistim. Problem kedua ialah, Presiden menurut UUD NRI 1945 memegang kekuasaan membuat undang-undang bersama DPR. Kekuasaan membuat undang-undang ini akan dipindahkan kepada DPR sebagai kekuasaan legislatif.²⁰²

Dengan pengertian, bahwa pelaksanaan dan prosesnya bersama-sama dengan Presiden. Timbul permasalahan, permasalahan hukum yang dimaksud ialah bagaimana caracara pengundangannya apabila undang-undang yang dibuat oleh DPR itu sudah disahkan oleh DPR tetapi belum atau tidak disahkan atau tidak diundangkan oleh Presiden? Problem lainnya ialah, terdapat semangat yang kuat dari PAH III seluruh fraksi-fraksi, bahwa Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Sedangkan di lain pihak MPR mempunyai kekuasaan tertinggi sehingga dalam konstruksi UUD 1945 Presiden untergeordnet, artinya bertanggung jawab kepada Presiden.²⁰³

Kemudian ada masalah yang konkrit yang perlu mendapatkan pertimbangan atau bahasan, ialah seperti yang kami sebutkan terdahulu, mengenai Bab I, mengenai Bentuk dan Kedaulatan. Naskah UUD 1945 menyebutkan, negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Sedangkan hasil kompilasi, maksudnya hasil kompilasi ialah beberapa pemikiran yang muncul di dalam Panitia Ad Hoc III terdapat tujuh alternatif untuk menyisipkan pengertian negara hukum di dalam Pasal 1 Ayat (1).

Alternatif pertama: “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik dan berdasarkan hukum.” Alternatif dua: “Negara Indonesia ialah negara kesatuan berbentuk Republik yang berdasarkan hukum.” Alternatif tiga: “Negara Indonesia ialah negara hukum merupakan negara kesatuan yang berbentuk Republik.” Alternatif empat, formulasinya tetap. Alternatif empat formulasinya tetap, ini dengan penjelasan bahwa jiwa negara hukum itu memang sudah ada pada Pembukaan maupun di dalam pasal-pasalnyanya. Alternatif lima: “Negara Indonesia ialah negara kesatuan berbentuk Republik yang berdasarkan atas hukum.” Alternatif enam: “Negara

²⁰² *Ibid.*, Hlm. 21-22

²⁰³ *Ibid.*, Hlm. 23.

kesatuan Republik Indonesia ialah negara hukum.” Alternatif tujuh: “Negara Indonesia ialah negara kesatuan berbentuk Republik yang menjunjung tinggi hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran.” Ini adalah salah satu problem yang dihadapi oleh Panitia Ad Hoc III. Kemudian mengenai Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Naskah UUD 1945 Pasal 2: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Selanjutnya dalam konsep negara hukum dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI 1945 adalah negara hukum yang demokrasi (*demokratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah negara demokrasi yang berdasarkan atau hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.²⁰⁴

Menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.” Dari naskah hasil kompilasi terdapat dua alternatif, yaitu alternatif pertama: “MPR terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah anggota-anggota wakil daerah yang dipilih melalui pemilihan umum menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.” Alternatif dua: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dipilih melalui pemilihan umum menurut aturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”²⁰⁵

Kemudian Pasal 3. Menurut naskah UUD NRI 1945 berbunyi: “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara (GBHN).” Pasal 3 dengan alternatif dua dari hasil kompilasi yaitu: “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar haluan negara”. Ini kelihatannya sama tetapi yang dicabut di sini adalah istilah daripada. Kemudian alternatif dua: 1. Majelis Permusyawaratan Rakyat bertugas: a. menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia; b. menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara; c. menetapkan Presiden dan Wakil Presiden; d.

²⁰⁴ Zulkarnain Ridlwan, *Negara Hukum Indonesia Kebalikan dari Nachtwachterstaat*, (Fiat Justicia, Jurnal Ilmu Hukum Vol. 5 No. 2, 2012), hlm 143.

²⁰⁵ *Ibid.*, Hlm. 25.

menetapkan pengangkatan Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (dan Ketua Dewan Pertimbangan Agung).

Maksudnya ini masih menjadi pembahasan apakah Dewan Pertimbangan Agung ini dipertahankan atau tidak dipertahankan. Oleh karena itu, dimasukkan di dalam kurung 2. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang: a. merubah Undang-Undang Dasar; b. meminta laporan pelaksanaan tugas Presiden, Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan (Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung); Ini juga dalam kurung, artinya belum final. Dalam pembahasan masih menjadi bahasan pembahasan dari PAH III. Setiap tahun artinya, laporan itu tiap tahun. c. menafsirkan dalam Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat; d. menyelenggarakan Sidang Istimewa jika perlu dan atau apabila Presiden dipandang melanggar sumpah jabatan, hukum/haluan negara yang dalam putusan tertingginya dapat memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya; e. memberhentikan Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (dan Ketua Dewan Pertimbangan Agung).²⁰⁶

Mengenai Dewan Pertimbangan Agung. Menurut naskah Undang-Undang Dasar 1945 Bab IV, Dewan Pertimbangan Agung Pasal 16 Ayat (1): “Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan undang-undang.” Ayat (2): “Dewan ini berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada pemerintah.” Hasil naskah kompilasi. Bab IV Dewan Pertimbangan Agung. Alternatif satu, Dewan Pertimbangan Agung dihapus. Alternatif dua, Ayat (1): “Keanggotaan Dewan Pertimbangan Agung dipilih, diangkat, dan diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Ayat (2): “Dewan Pertimbangan Agung berkewajiban memberikan jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada pemerintah.” Ayat (3): “Dewan Pertimbangan Agung bertanggung jawab pada Majelis

²⁰⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945*, (Buku I Latar Belakang, Proses, dan hasil Perubahan 1945 Jilid 1, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI), op. cit. Hlm 200.

Permusyawaratan Rakyat.” Catatan, untuk menampung Utusan Golongan dengan pengertian kinerja ditingkatkan.²⁰⁷

Bab IX Kekuasaan Kehakiman Pasal 24 Ayat (1): “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.” Ayat (2): “Susunan dan kekuasaan badan-badan Kehakiman itu diatur dengan undang-undang.” Naskah hasil kompilasi Bab IX Mahkamah Agung Pasal 24 Ayat (1): “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung.” Ayat (2): “Susunan, kedudukan, kekuasaan dan keanggotaan Mahkamah Agung ditetapkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Ayat (3): “Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materiil atas undang-undang dan Peraturan di bawah undang-undang.” Pasal 25 dari naskah Undang-Undang Dasar 1945: “Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.” Naskah hasil kompilasi dari Pasal 25 ialah: “Syarat-syarat untuk menjadi dan diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.”²⁰⁸

Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara. Naskah Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 4: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.” Dari naskah hasil kompilasi Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara Pasal 4, alternatif satu tetap. Alternatif dua: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan sebagai kepala negara dan Kepala Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.” Ayat (2): “Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh Wakil Presiden yang tugas dan wewenangnya ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Inilah beberapa masukan.²⁰⁹

Mengenai Bab VII, Undang-Undang Dasar mengenai Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal 19 Ayat (1): “Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang.” Ayat (2): “Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.” Ini tetap. Pasal 20 Ayat (1): “Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.” Ayat (2): “Jika sesuatu

²⁰⁷ *Ibid.*, Hlm. 201.

²⁰⁸ *Ibid.*, Hlm. 202.

²⁰⁹ *Ibid.*, Hlm. 216.

rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.²¹⁰

Amendemen dari hasil kompilasi yang sudah merupakan hampir kebulatan, kesepakatan ialah Pasal 20 terdiri dari empat ayat. Ayat (1): “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Ayat (2): “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden.” Ayat (3): “Setiap Undang-undang memerlukan persetujuan Presiden.” Ayat (4): “Jika dalam waktu 30 hari setelah rancangan undang-undang yang disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat tidak mendapat persetujuan Presiden, maka rancangan undang-undang itu sah menjadi undang-undang.”²¹¹

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 21 Ayat (1): “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan undang-undang.” Ayat (2): “Jika rancangan itu meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat tidak disahkan oleh Presiden maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.” Pasal 21, dari amendemen, konsepnya adalah: “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan Rancangan undang-undang.” Ayat (2) dihapus. Ayat (2) Pasal 21 dipindahkan menjadi Pasal 5. Ayat (2) yang bunyinya sebagai berikut: “Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat maka rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.”²¹²

Sehingga menimbulkan kesepakatan pada perubahan pertama meliputi 9 pasal 16 ayat, yaitu : Pasal 5 ayat (1) Hak Presiden untuk mengajukan RUU kepada DPR, Pasal 7 Pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden, Pasal 9 ayat (1) dan (2) Sumpah presiden dan wakil presiden, Pasal 13 ayat (2) dan (3) Pengangkatan dan penempatan duta, Pasal 14 ayat (1) Pemberian grasi dan rehabilitasi, Pasal 14 ayat (2) Pemberian amnesti dan abolisi.²¹³

²¹⁰ *Ibid.*, Hlm. 220.

²¹¹ *Ibid.*, Hlm. 221.

²¹² *Ibid.*, Hlm. 226.

²¹³ *Ibid.*, Hlm. 231.

2. Amandemen Kedua (Perdebatan Dalam Sidang Tahunan MPR 2000)

Rancangan Perubahan UUD NRI 1945 hasil kerja Komisi A selanjutnya dilaporkan dalam Rapat Paripurna ke-7 ST MPR yang berlangsung pada 15 Agustus 2000. Dalam rapat yang dipimpin oleh Ketua MPR, M. Amien Rais, Ketua Komisi A, Jakob Tobing, memaparkan laporan hasil kerja Komisi A. Berikut kutipan laporannya. Setelah melakukan pembahasan terhadap Materi Rancangan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 yang telah dipersiapkan oleh Badan Pekerja MPR sesuai dengan penugasan yang dituangkan dalam Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/1999, Komisi A telah mengambil keputusan menyetujui Rancangan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 yang telah dirumuskan guna diteruskan ke Sidang Majelis untuk memperoleh pengesahan sebagai perubahan kedua Undang- Undang Dasar 1945.²¹⁴

Komisi A dan rancangan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang penugasan kembali Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk melanjutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam rangka meneruskan pembahasan atas bahan-bahan yang disiapkan oleh Badan Pekerja MPR-RI tahun 1999- 2000 sebagaimana terlampir untuk dijadikan bahan yang akan dibahas dan disahkan dalam Sidang Tahunan MPR-RI selambat-lambatnya pada tahun 2002. Sebagaimana yang telah kami laporkan tadi, semuanya, kami harapkan kiranya dapat disahkan dalam rapat Paripurna ke-7 MPR ini.²¹⁵

Setelah penyampaian pendapat akhir fraksi-fraksi, putusan hasil-hasil komisi akan diputuskan pada Rapat Paripurna Ke-9. Adapaun pada Rapat Paripurna ST MPR 2000 Ke-9, Jum'at, 18 Agustus 2000, Ketua Rapat Amien Rais melaporkan terkait Rancangan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan Rancangan Ketetapan MPR tentang Penugasan Badan Pekerja MPR Untuk Mempersiapkan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 untuk disetujui rapat.²¹⁶

²¹⁴ *Ibid.*, Hlm. 233.

²¹⁵ *Ibid.*, Hlm. 234

²¹⁶ *Ibid.*, Hlm. 236

Selanjutnya dalam agende penyerahan hasil-hasil ST MPR 2000 dan penutupan ST MPR 2000 oleh Pimpinan MPR sebagai berikut. Rapat Paripurna ke-10 Majelis hari ini merupakan rangkaian terakhir dari agenda Sidang Tahunan MPR yang dilaksanakan sejak tanggal 7 Agustus 2000. Dalam jangka waktu yang relatif singkat, pagi, siang, bahkan hingga larut malam, segenap anggota Majelis telah mencurahkan tenaga, pikiran dan kemampuannya untuk menyelesaikan tugas konstitusionalnya, yaitu memusyawarahkan dan memutuskan hal-hal yang sangat penting dan mendasar dalam mengarahkan perjalanan bangsa ke masa depan sesuai dengan agenda reformasi yang telah menjadi komitmen kita bersama.²¹⁷

Majelis dalam Rapat Paripurna ke-9 telah berhasil mengesahkan Putusan MPR. Dengan demikian, dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000 ini secara keseluruhan Majelis menghasilkan Putusan MPR sebagai berikut:²¹⁸

- a. Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2000 tentang Perubahan Pertama atas Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR.
- b. Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua atas Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR.
- c. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangundangan.
- d. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.
- e. Ketetapan MPR Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
- f. Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- g. Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.

²¹⁷ *Ibid.*, Hlm. 237

²¹⁸ *Ibid.*, Hlm. 238.

- h. Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2000.
- i. Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2000 tentang Penugasan Badan Pekerja MPR untuk Mempersiapkan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sidang Tahunan MPR tahun 2000 telah menghasilkan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan hasil ini, Majelis mempersempatkan kepada bangsa sebuah konstitusi moderen, konstitusi yang mengakomodasi asas konstitusionalisme dan prinsip demokrasi universal, sebagaimana konstitusi negara-negara yang telah lebih dahulu maju dan demokratis.²¹⁹

Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 ini merupakan satu rangkaian nafas dengan Perubahan Pertama UUD NRI 1945, yang hendak mewujudkan pengaturan penyelenggaraan negara yang lebih demokratis, meneguhkan sistem checks and balances lembaga-lembaga negara, pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara, lembaga perwakilan rakyat yang mampu memperjuangkan aspirasi rakyat secara optimal, jaminan hak asasi manusia dan penciptaan aparatur negara yang efektif, efisien dan bersih.²²⁰

Perubahan Kedua UUD NRI 1945 tersebut dilakukan dengan tetap memegang teguh makna dasar bernegara yang diletakkan para pendiri negara pada tahun 1945. Perubahan konstitusi tetap menjaga kesinambungan jejak sejarah bangsa dengan kesepakatan luhur para perumus UUD 1945. Perubahan Kedua ini adalah wujud kesadaran kebangsaan kita yang hidup di tengah-tengah kemajemukan latar belakang dan asal usul, seiring kesadaran kita, sebagai masyarakat dunia yang makin bergerak ke arah demokratisasi.²²¹

Paham kemajemukan masyarakat adalah bagian penting dari perjuangan sebuah bangsa yang ingin maju dan demokratis. Dalam paham ini pula, dipertaruhkan prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan. Paham kemajemukan masyarakat ini mengandung sikap

²¹⁹ *Ibid.*, Hlm. 239.

²²⁰ *Ibid.*, Hlm. 240.

²²¹ *Ibid.*, Hlm. 241.

bersedia mengakui hak kelompok lain untuk ada, juga mengandung kesediaan berlaku adil terhadap kelompok lain. Majelis sangat bersyukur, paham itu makin dikukuhkan selama proses pembahasan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar kita.²²²

Putusan-putusan itu juga merupakan jalan demokrasi dan manifestasi kesadaran kebangsaan yang harus ditempuh guna mewujudkan cita-cita Indonesia baru dalam wadah suatu negara-bangsa (nation-state), yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kita cintai ini. Seiring dengan itu, Majelis menyadari bahwa putusan Sidang Tahunan MPR tahun 2000 ini belum dapat secara maksimal memenuhi seluruh harapan, tuntutan dan aspirasi rakyat. Oleh karenanya Majelis telah berketetapan hati untuk mengagendakannya dalam rapat-rapat Badan Pekerja Majelis dan Sidang Tahunan Majelis yang akan datang.²²³

Dalam sidang tahunan MPR 2000 pada tanggal 7-8 Agustus 2000 pada perubahan kedua terhadap UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000 meliputi 27 pasal yang tersebar dalam 7 Bab yaitu: Bab VI (Pemerintah Daerah), Bab VII (Dewan Perwakilan Daerah), Bab IXA (Wilayah Negara), Bab X (Warga Negara dan Penduduk), Bab XA (Hak Asasi Manusia), Bab XII (Pertahanan dan Keamanan), dan Bab XV (Bendera, Bahasa, Lambang Negara, sera lagu kebangsaan).²²⁴

3. Amandemen Ketiga UUD NRI 1945

Pasca reformasi, pemimpin yang saat itu memegang pemerintahan di Indonesia dikenal dengan gaya pemerintahan yang feodalistik bahkan cenderung otoritarian. Ciri dan nilai demokrasi yang ideal tidak lagi dipakai dalam mengatur ketatanegaraan dengan baik akibat kekuasaan pemerintahan yang sentralistik.²²⁵

Setelah tiga dawarsa kemerdekaan Indonesia, reformasi UUD NRI 1945 harus *conditio sine quo non* dan mencerminkan *rule of law*

²²² *Ibid.*, Hlm. 244.

²²³ *Ibid.*, Hlm. 250.

²²⁴ *Ibid.*, Hlm. 290.

²²⁵ Kristian, "Politik Hukum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Ketiga Pasal 24 tentang Kekuasaan Kehakiman", *Jurnal Morality*, Vol. 4 Nomor 2. hlm. 146.

sehingga terciptanya pengendalian kekuasaan agar hak-hak warga negara dapat diperoleh secara maksimal. Perubahan UUD NRI 1945 merupakan hal yang wajar terjadi karena telah diatur dalam Pasal 37 UUD NRI 1945.²²⁶ Perubahan ini dapat dilakukan oleh lembaga berwenang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sepanjang perubahan tersebut tidak mengubah Pembukaan UUD NRI 1945 karena terdapat rumusan dasar negara yang tidak terpisahkan dari Proklamasi.

Pada awal reformasi terdapat tiga keinginan besar bangsa Indonesia terkait dengan UUD NRI 1945, yaitu tetap mempertahankan UUD NRI 1945 yang lama, mengganti dan merubah sebagian dari pasal dalam UUD NRI 1945, mengganti semua UUD NRI 1945 dengan yang baru. Namun, mengganti UUD NRI 1945 dengan yang baru akan membawa konsekuensi dan biaya politik yang cukup mahal. Menyusun UUD baru sama dengan menyusun kembali kontrak politik antara negara dengan rakyat, termasuk merancang ulang desain dan konstruksi negara. Hal ini tidak menjamin konstitusi akan berjalan dengan baik jika di komparasikan dengan negara lain.

Mempertahankan UUD NRI 1945 seperti aslinya juga akan mengulangi sejarah pada zaman orde lama dan orde baru yang berdampak pada adanya pemerintahan yang tidak efektif. Merubah sebagian isi pasal dan ayat pada UUD NRI 1945 dinilai merupakan cara yang efektif dengan pertimbangan tidak boleh merubah Pembukaan (*preamble*) dan tetap mempertahankan naskah aslinya. Alasan mempertahankan Pembukaan UUD NRI 1945 didukung pula dengan proses awal amandemen ini, yaitu ketika sebelas fraksi MPR menyepakati bahwa dalam kerangka amandemen UUD NRI 1945 harus tetap mempertahankan bentuk kesatuan NKRI, sistem pemerintahan presidensiil dan hal-hal normatif dalam penjelasan akan dipindahkan kedalam pasal-pasal yang ada pada UUD NRI 1945.

Pada sidang tahunan November 2001, MPR telah menelaah, mempelajari, dan mempertimbangkan hal-hal mendasar yang dialami oleh bangsa dan negara serta dengan menggunakan

²²⁶ Dahlan Thaib, "Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD NRI 1945), Jurnal Hukum, No. 23 Vol. 10 Mei, 2003. hlm. 87.

kewenangan berdasarkan Pasal 37 UUD NRI 1945, dilakukan perubahan ketiga UUD NRI 1945 oleh MPR. Perubahan pada tahap ini dilakukan dengan mengubah dan/atau menambah ketentuan-ketentuan pasal tentang asas-asas landasan bernegara, kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, serta ketentuan-ketentuan tentang pemilihan umum.

Amandemen perubahan ketiga UUD NRI 1945 yang ditetapkan pada tanggal 9 November 1999 berhasil mengamandemen 23 Pasal UUD NRI 1945.²²⁷ Perubahan ketiga amandemen UUD NRI 1945 menyempurnakan dan menambah pasal-pasal dan bab sebagai berikut:

²²⁷ Sekretariat MPR, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, 2002. hlm. 41-48

Pasal	Sebelum Perubahan	Perubahan Ketiga
Pasal 1	<p>(1) Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik.</p> <p>(2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p>	<p>(2) Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.</p> <p>(3) Negara Indonesia adalah negara hukum.</p>
Pasal 3	<p>(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.</p>	<p>(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.</p> <p>(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.</p> <p>(4) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang.</p>
Pasal 6	<p>(1) Presiden ialah orang Indonesia asli.</p> <p>(2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak.</p>	<p>(1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagai Presiden dan Wakil Presiden.</p> <p>(2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang - undang.</p>
Pasal 6A	<p>Pasal 6 ditambahkan Pasal 6A</p>	<p>(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.</p> <p>(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.</p> <p>(3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih lama dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.</p> <p>(5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih</p>

		lanjut diatur dalam undang-undang.
Pasal 7A	<p>Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.</p>	
Pasal 7B	<p>(1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.</p> <p>(2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.</p> <p>(3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.</p> <p>(4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutuskan dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.</p> <p>(5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk merumuskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p> <p>(6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.</p> <p>(7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden</p>	

	dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.	
Pasal 8	Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya.	(1) Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai masa jabatannya. (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.
Pasal 11	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.
Pasal 17	(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. (3) Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan.	(4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.
BAB VIIA Dewan Perwakilan Daerah		
Pasal 22C	(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah Seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah. (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.	

Pasal 22D	<p>(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.</p> <p>(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah: hubungan pusat dan daerah; pembentukan pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.</p> <p>(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.</p> <p>(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.</p>
BAB VIIB PEMILIHAN UMUM	
Pasal 22E	<p>(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.</p> <p>(2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.</p> <p>(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.</p> <p>(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.</p> <p>(5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri</p> <p>(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.</p>
Pasal 23	<p>(1) Anggaran pendapatan dan belanja (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari ditetapkan tiap-tiap tahun dengan pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan undang-undang secara terbuka dan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui, bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.</p>

	<p>anggaran yang diusulkan pemerintah. maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.</p> <p>(2) Segala biaya untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang.</p> <p>(3) Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.</p> <p>(4) Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang.</p> <p>(5) Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan. yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.</p>	<p>(2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.</p> <p>(3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden. Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.</p>
Pasal 23A	<p>Paiak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.</p> <p>Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.</p>	
Pasal 23C	<p>BAB VIII BADAN PEMERIKSA KEUANGAN</p>	
Pasal 23E	<p>(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.</p> <p>(2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.</p> <p>(3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.</p>	
Pasal 23F	<p>(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.</p> <p>(2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.</p>	

Pasal 24	<p>(1) Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.</p> <p>(2) Susunan dan kekuasaan badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.</p>	<p>(1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.</p> <p>(2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.</p>
Pasal 24A	<p>(1) Mahkamah Agung berwenang meniadakan undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.</p> <p>(2) Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.</p> <p>(3) Calon hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim Agung oleh Presiden.</p> <p>(4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim Agung.</p> <p>(5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan dibawahnya diatur dengan undang-undang.</p>	<p>(1) Mahkamah Agung berwenang mengajukan pengangkatan hakim Agung dan memunvair wewenang lain dalam rangka meniaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.</p> <p>(2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman dibidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.</p> <p>(3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.</p> <p>(4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.</p>
Pasal 24B	<p>(1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim Agung dan memunvair wewenang lain dalam rangka meniaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.</p> <p>(2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman dibidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.</p> <p>(3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.</p> <p>(4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.</p>	<p>(1) Mahkamah Konstitusi berwenang meniadakan Undang-Undang Dasar, memutuskan sengeta kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.</p> <p>(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan</p>
Pasal 24C	<p>(1) Mahkamah Konstitusi berwenang meniadakan Undang-Undang Dasar, memutuskan sengeta kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.</p> <p>(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan</p>	<p>(1) Mahkamah Konstitusi berwenang meniadakan Undang-Undang Dasar, memutuskan sengeta kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.</p> <p>(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan</p>

	<p>pelaksanaan oleh Presiden dan /atau Wakil Presiden menurut Undang- Undang Dasar.</p> <p>(3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.</p> <p>(4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh Hakim konstitusi.</p> <p>(5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.</p> <p>(6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.</p>
--	--

Amandemen ketiga UUD NRI 1945 merupakan sebuah tonggak awal perubahan kekuasaan kehakiman di Indonesia. Pasal 24 Ayat (2) UUD Tahun 1945 menegaskan “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.” Sebagai cabang kekuasaan kehakiman yang melaksanakan fungsi penegakan hukum terhadap pelaksanaan konstitusi dan aspek kehidupan kenegaraan, peranan Mahkamah Konstitusi menempati posisi yang cukup signifikan dalam sistem peradilan Indonesia.

Pasal 24C UUD NRI 1945 mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi yaitu mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945, memutus pembubaran partai politik, memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum serta memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD NRI 1945. Sebagai langkah penguatan kelembagaan Mahkamah Konstitusi, dibentuk Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Mahkamah Konstitusi.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengadili *judicial review* secara historis sebenarnya sudah muncul dalam rapat BPUPKI 1945 ketika menyusun UUD NRI 1945.²²⁸ Konsep pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 berasal dari teori jenjang norma Hans Kelsen, yang menyatakan bahwa norma hukum yang berada dibawah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum di atasnya. Sehingga norma hukum tertinggi merupakan sumber bagi norma hukum yang berada dibawahnya.²²⁹ Disamping itu, pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 bermakna sebagai upaya

²²⁸ Sekretariat Negara Republik Indonesia, Risalah Sidang Badan Penyelidik UsahaUsaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), Jakarta: 1995, hlm. 299-308.

²²⁹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel, 2007, hlm. 112-113

perlindungan hak asasi manusia dari kemungkinan pelanggaran hukum yang terjadi secara materil maupun formil.

Kewenangan untuk menafsirkan konstitusi inilah yang kemudian membuka ruang terjadinya interpretasi konstitusi oleh para hakim. Kewenangan tafsir konstitusi yang berasal dari tafsir hakim tidak terlepas dari upaya untuk memenuhi rasa keadilan. Maka dengan kewenangan untuk menafsirkan konstitusi tersebut akan terdapat beberapa kemungkinan, salah satunya adalah perubahan informal terhadap konstitusi. Perkara-perkara dalam uji konstusionalitas undang-undang terhadap UUD NRI 1945 di Mahkamah Konstitusi mengakibatkan terjadinya perubahan UUD NRI 1945. Perubahan tersebut sebagaimana dikemukakan oleh K.C. Wheare, adalah perubahan melalui *judicial interpretation* atau penafsiran pengadilan. Penafsiran pengadilan yang dimaksud adalah tafsir/interpretasi hakim.

Upaya perlindungan hukum oleh negara terhadap rakyat adalah dengan diberikan legitimasi mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Pemohon yang merasa dirugikan hak-hak konstusionalnya dapat melakukan permohonan pengujian kepada Mahkamah Konstitusi, hal ini sesuai dengan Pasal 51 ayat (1) UU MK.

4. Amandemen Keempat UUD NRI 1945

Undang-Undang Dasar 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya *checks and balances* pada institusi-institusi ketatanegaraan. UUD NRI 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif yaitu Presiden. Sistem yang dianut UUD 1945 adalah *executive heavy* yakni kekuasaan dominan berada di tangan Presiden dilengkapi dengan berbagai hak konstusional yang lazim disebut hak prerogatif (antara lain: memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk undang-undang.

UUD NRI 1945 mengandung pasal-pasal yang “fleksibel” sehingga dapat menimbulkan multitafsir, contoh pada Pasal 7 UUD 1945 (sebelum di amandemen). UUD NRI 1945 terlalu banyak memberi kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang. Presiden juga memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai kehendaknya dalam undang-undang. Setelah Perubahan III maka terjadi perubahan mendasar terhadap UUD 1945. Secara garis besar dapat disimpulkan Perubahan III Undang-Undang Dasar 1945 meliputi:

1. Adanya Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Langsung. Hal ini berakibat besar terhadap tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Adanya Penghapusan utusan golongan dalam MPR dan dilembagakannya utusan daerah menjadi Dewan Perwakilan Daerah sehingga komposisi MPR berubah secara total.

Proses Perubahan UUD NRI 1945 menjadi salah satu sebab banyaknya kekurangan yang terjadi, karena terdapat beberapa hal yang belum diatur dengan jelas, sehingga menimbulkan masalah secara teknis hukum. Hal ini dikritisi sebagian besar oleh praktisi hukum terutama Hukum Tata Negara.

Ketika sedang memasuki Proses Perubahan IV perubahan yang kurang diperbaiki. Perubahan IV menjadi suatu keharusan yang mau tidak mau harus ada, karena dengan adanya Pemilihan Presiden secara langsung, maka Presiden langsung bertanggung jawab kepada pemilihnya, dan tidak ada lagi tugas membuat GBHN yang dilakukan oleh MPR.

Perubahan IV UUD 1945 telah mengubah status dan peran MPR. MPR berubah dari lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945 menjadi lembaga negara. Setelah adanya Perubahan UUD 1945 maka berakhirilah kekuasaan MPR sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Dan berakhir juga kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara dalam struktur kelembagaan Negara di Indonesia.

Hukum Tata Negara Indonesia menghadapi suatu masa perubahan besar dalam tugas dan wewenang lembaga Negara. Sangat penting untuk diselidiki kedepannya bagaimana lembaga

negara melakukan tugas dan wewenangnya.²³⁰ Setelah Perubahan UUD 1945 dan undang-undang mengenai susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Lembaga ini kembali didalam struktur ketatanegaraan Indonesia, setelah Perubahan UUD 1945 dalam peraturan-peraturan tentang struktur umum negara. Perubahan keempat UUD NRI 1945 pada sidang tahunan MPR 1-11 Agustus 2002 meliputi:

1. Keanggotaan MPR;
2. Pemilihan presiden dan wakil presiden tahap kedua;
3. Kemungkinan presiden dan wakil presiden berhalangan tetap;
4. Kewenangan presiden;
5. Keuangan Negara serta bank sentral;
6. Pendidikan dan kebudayaan nasional;
7. Perekonomian nasional dan kesejahteraan rakyat;
8. Fakir miskin dan sistem jaminan social;
9. Aturan peralihan dan aturan tambahan, dan;
10. Kedudukan penjelasan UUD 1945.

Perubahan IV menggunakan kewenangan berdasarkan pasal 3 dan pasal 37 UUD Negara RI Tahun 1945, MPR RI menetapkan :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama, kedua, ketiga, dan perubahan keempat ini adalah UUD Negara RI Tahun 1945 yang ditetapkan kembali dengan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959 oleh DPR;
- b) Penambahan bagian akhir pada Perubahan Kedua UUD Negara RI Tahun 1945 dengan kalimat “Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna MPR RI ke9 tanggal 18 Agustus 2000 Sidang Tahunan MPR RI dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan”;
- c) Pengubahan penomoran Pasal 3 ayat (3) dan ayat (4) Perubahan Ketiga UUD Negara RI Tahun 1945 menjadi Pasal 3 ayat (2) dan

²³⁰ Kuntjoro Purbopranoto, Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi, Bandung: Alumni, 1981, hlm. 17.

- ayat (3); Pasal 25E Perubahan Kedua UUD Negar RI Tahun 1945 menjadi Pasal 25A;
- d) Penghapusan judul Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung dan perubahan substansial Pasal 16 serta penempatannya ke dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara;
 - e) Perubahan dan/atau penambahan Pasal 2 ayat1; pasal 6A ayat 4; pasal 8 ayat 3; pasal 11 ayat 1; pasal 16; pasal 23B; pasal23D; pasal 24ayat 3; Bab XII pasal 31 ayat 1 dan ayat 2, ayat 3, ayat 4 dan ayat 5; pasal 32 ayat 1, dan 2; BabXIV pasal 33 ayat 4, 5; pasal 34 ayat 1, 2, 3, 4; pasal 37 ayat 1, 2, 3, 4, 5; Aturan Peralihan pasal I, II, dan III; Aturan Tambahan pasal I dan II UUD Negara RI Tahun 1945.

Sampai pada Amandemen IV UUD NRI 1945, materi UUD NRI 1945 asli telah mengalami perubahan besar dengan perubahan materi yang sangat mendasar. Secara substantif, perubahan yang terjadi telah menjadikan konstitusi sejak proklamasi menjadi konstitusi yang sangat baru, meskipun namanya tetap sama yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²³¹

Amandemen sebanyak empat kali secara fundamental telah mengubah aturan dasar berbangsa dan bernegara. Salah satunya ialah penegasan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum. Hal tersebut tertuang di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Pada paham negara hukum, hukum ialah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip *the rule of law, and not of man*, yang sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan dijalankan oleh hukum, *nomos*.²³² Prinsip supremasi hukum yang dianut oleh negara ini, praktis membawa konsekuensi berbagai hal terutama dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya

²³¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2011, hlm. 48

²³² *Ibid.*, hlm. 57.

pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum tertinggi.

UUD NRI 1945 saat ini merupakan pemimpin tertinggi di negara ini. Implikasi dari hal tersebut, UUD NRI 1945 harus menjadi pedoman dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara bagi seluruh warga negara Indonesia. Karena UUD NRI 1945 sebagai pedoman dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, maka UUD NRI 1945 harus dijaga wibawanya dari segala aspek.

5. Perubahan Konstitusi Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi (Telaah Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009)

KC Wheare mengemukakan bahwa konstitusi dapat berubah secara informal melalui penafsiran hakim, dapat ditemui dalam putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 tentang hasil uji konstiusionalitas produk hukum UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.²³³

Berdasarkan Pasal 22D UUD NRI 1945, DPD memiliki kewenangan legislasi diantaranya berupa kewenangan untuk dapat mengajukan RUU dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan bidang-bidang tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945. Kewenangan DPD untuk dapat mengajukan RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 telah direduksi/dirugikan dengan berlakunya UU MD3 dan UU P3 tersebut. Permohonan *judicial review* yang diajukan oleh Pimpinan DPD dikabulkan oleh MK. Dengan adanya putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 yang mengabulkan sebagian permohonan uji materi tersebut, kini DPD berhak mengajukan rancangan undang-undang (RUU), membahas RUU dalam daftar inventarisasi

²³³ Allan Fatchan, "Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 melalui Putusan Mahkamah Konstitusi: Studi Terhadap Putusan Nomor 92/PUU-X/2012", Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM No. 2 Vol. 21, hlm. 254.

masalah (DIM), sampai dengan ikut menyusun program legislasi nasional (prolegnas) yang terkait dengan daerah. Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa beberapa ketentuan dalam UU MD3 dan UU P3 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam putusan tersebut tersinyalir adanya perubahan terhadap UUD NRI 1945.

Prestasi Mahkamah Konstitusi dalam menguji UU terhadap UUD dapat dikatakan memuaskan karena Mahkamah Konstitusi berhasil memosisikan dirinya sebagai lembaga kehakiman yang independen, serta menghasilkan putusan-putusan yang mendukung kehidupan bernegara yang demokratis. Kendati dapat dikatakan tidak ada seratus persen pihak yang menerima maupun menolak Putusan Mahkamah Konstitusi, dan bahkan Putusan Mahkamah Konstitusi terkadang kontroversial, namun sebagian besar Putusan Mahkamah Konstitusi diterima dengan baik oleh masyarakat.²³⁴

Dalam perkembangannya, kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan uji peraturan perundangan telah diperluas, tidak saja sebatas menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945, namun juga menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) terhadap UUD NRI 1945. Adalah Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 yang dalam konklusinya hukumnya menegaskan kewenangan baru ini. Dengan demikian, selain berwenang menguji undang-undang sebagai produk hukum bentukan DPR dan Presiden, Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewenangan untuk menguji Perpu sebagai produk hukum buatan Presiden, produk hukum mana yang dari bentuknya adalah Peraturan Pemerintah, namun dari muatannya adalah muatan undang-undang. Dipandang dari optik hukum tata negara, putusan Mahkamah Konstitusi ini tentu menarik terkait fakta bahwa tak ada sumber hukum tata negara tertulis manapun termasuk UUD 1945 yang secara eksplisit menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Perpu terhadap UUD NRI 1945.

Mengklaim bahwa Perpu Nomor 4 Tahun 2009 bertentangan dengan UUD NRI 1945, 13 pengacara mengajukan uji formil maupun

²³⁴ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm.273.

materiil Perpu tersebut kepada Mahkamah Konstitusi tertanggal 4 Oktober 2009, permohonan mana diregistrasi dengan nomor perkara 138/PUU-VII/2009 pada tanggal 21 Oktober 2009. Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa permohonan para pemohon tidak dapat diterima. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pemohon tidak memiliki legal standing karena para pemohon tidak dirugikan hak konstitusionalnya oleh berlakunya Perpu tersebut. Kalaupun pemohon dirugikan oleh Perpu 4/2008, maka Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kerugian tersebut tidak bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dipastikan akan terjadi.

Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa tidak ada hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian yang didalilkan para pemohon dengan berlakunya Perpu 4/2009 yang dimohonkan pengujian dan tidak terdapat jaminan bahwa dengan dikabulkannya permohonan tersebut, kerugian konstitusional sebagaimana didalilkan tidak lagi terjadi. Bahwa dalam amar putusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa permohonan tersebut tidak dapat diterima tentu bukan sesuatu yang terbilang baru dan merupakan salah satu akibat hukum yang mungkin saja terjadi dalam setiap pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 oleh Mahkamah Konstitusi.

Hukum ketatanegaraan Indonesia telah mengatur syarat formil bahwa pemohon harus memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), selain syarat materiil lain yakni adanya kerugian yang jelas. Namun, putusan tersebut menjadi menarik ketika dalam konklusinya Mahkamah Konstitusi menyatakan berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus pengujian Perpu terhadap UUD NRI 1945. Pada kewenangan menguji Perpu terhadap UUD NRI 1945 adalah sesuatu yang belum pernah terjadi dalam persidangan pengujian undang-undang terlebih mengingat kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Perpu sama sekali tidak secara eksplisit tercantum dalam UUD NRI 1945, maupun undang-undang organik yang bersangkutan paut dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi yakni UU MK, maupun Undang-Undang Kekuasaan

Kehakiman. Pasal 24 C ayat 1 UUD 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai wewenang mengadili pada tingkat yang pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Hal yang pada pokoknya sama ditegaskan dalam Pasal 10 ayat (1) butir a Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) dan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Kuasa hukum yang mengajukan permohonan uji Perpu Nomor 4 Tahun 2009 ini bukan tidak menyadari bahwa tidak ada ketentuan yang secara eksplisit memberikan kewenangan pada Mahkamah Konstitusi untuk menguji Perpu terhadap UUD. Akan tetapi, pemohon mendalilkan bahwa Perpu mempunyai kedudukan yang sama dalam tata urutan (hierarki) dengan undang-undang. Hal ini menurut pemohon dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU P3 yang pada pokoknya menunjukkan bahwa kedudukan undang-undang dan Perpu adalah sejajar. Dengan demikian, menurut Pemohon, sesuai dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *juncto* Pasal 12 ayat (1) huruf d Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang pada pokoknya menyatakan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, maka Mahkamah Konstitusi juga berwenang mengadili permohonan pengujian Perpu Nomor 4 Tahun 2009 yang diajukan pemohon.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Perpu diperlukan dalam kondisi yang terbilang sebagai kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Kondisi kegentingan memaksa menurut Mahkamah Konstitusi terdiri dari tiga hal yakni pertama, ada keadaan yakni kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang. Kedua, undang-undang yang diperlukan tersebut belum ada, keadaan mana menimbulkan kekosongan hukum, atau ada undang-undang namun tidak

memadai. Ketiga, kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sementara kekosongan hukum yang ada mendesak kepastian untuk diselesaikan. Terkait dengan ketiga syarat kegentingan memaksa tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kegentingan yang memaksa tidak terbatas pada adanya keadaan bahaya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 12 UUD NRI 1945. Mahkamah Konstitusi mengakui bahwa keadaan bahaya dapat menimbulkan kegentingan memaksa, namun keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang membuat kegentingan memaksa sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.

Selanjutnya Mahkamah Konstitusi menimbang bahwa Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 dapat disimpulkan bahwa materi Perpu seharusnya diatur dalam undang-undang, namun karena adanya kegentingan memaksa maka UUD memberikan hak pada Presiden untuk menetapkan Perpu. Hak ini tidak diberikan kepada DPR karena DPR akan memerlukan waktu lama untuk membahasnya mengingat DPR adalah lembaga perwakilan dimana keputusan ada pada anggota sehingga harus melalui rapat-rapat DPR, keadaan mana yang jika diikuti akan membutuhkan waktu lama untuk dapat disetujui.

Norma hukum baru lahir begitu Perpu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut sangat bergantung kepada DPR apakah akan menolak atau menerima Perpu. Namun meski DPR akan menjadi penentu diterima tidaknya Perpu, sebelum dibahas oleh DPR norma yang menjadi kandungan Perpu sah dan berlaku sebagai undang-undang. Karena kekuatan mengikatnya sama dengan undang-undang itu maka Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji konstusionalitas Perpu sebelum Perpu itu ditolak atau disetujui oleh DPR sebagai undang-undang. Mahkamah Konstitusi juga berwenang menguji konstusionalitas Perpu setelah adanya persetujuan DPR atas Perpu tersebut karena Perpu telah menjadi undang-undang.

Pada putusan ini terdapat hakim yang mempunyai alasan berbeda (*concurring opinion*) yakni Hakim Konstitusi Moh. Mahfud

M.D dan hakim yang mempunyai pendapat yang berbeda (*dissenting opinion*) yakni Hakim Konstitusi Muhammad Alim. Hakim Konstitusi Mahfud MD yang pula menjabat sebagai Ketua MK mengatakan bahwa jika dirunut dari original intent, tafsir historik, tafsir gramatik, dan logika hukum seharusnya MK tidak bisa melakukan uji konstitusionalitas Perpu terhadap UUD 1945. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menurut Mahfud tidak menyebutkan Perpu sebagai salah satu produk hukum yang dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi. Jika Perpu memang diperbolehkan diuji oleh Mahkamah Konstitusi, sudah barang tentu ketentuan ini akan dijumpai dalam UUD NRI 1945.

Mahfud MD mengakui bahwa muatan suatu Perpu mengatur materi muatan undang-undang, hanya saja Perpu dibuat dalam keadaan kegentingan yang memaksa dengan alasan tergantung pada subjektifitas Presiden. Justru karena kegentingannya itulah Perpu berlaku sebagai undang-undang, namun jika telah dibahas oleh DPR dan ditolak, maka Perpu tersebut dicabut atau dibatalkan. Jika Perpu tersebut disetujui, maka Perpu menjadi UU. Menurut logika hukum ini, Kewenangan Mahkamah Konstitusi terkait dengan hak uji terhadap Perpu baru ada apabila Perpu sudah diuji, dinilai, dan dibahas oleh DPR serta disetujui menjadi undang-undang.

Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 mengenai konstitusionalitas Perpu Nomor 4 Tahun 2009 menegaskan eksistensi Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga sebagai penafsir konstitusi yang otoritatif (*the authoritative interpreter of the constitution*). Terhitung sejak putusan dibacakan, pintu gerbang uji konstitusionalitas Perpu terhadap UUD 1945 melalui lembaga Mahkamah Konstitusi menjadi terbuka. Putusan ini tak pelak menjadi sumber hukum ketatanegaraan yang berkedudukan amat kuat, karena sesuai Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 juncto Pasal 10 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi putusan adalah final, yang artinya langsung memperoleh kekuatan hukum sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh.

5.2. Perkembangan Reformasi Di Masa Depan

Muncul tuntutan-tuntutan terhadap reformasi politik karena adanya optimisme perbaikan implementasi demokrasi. Ada tiga alasan munculnya optimisme semacam ini (Aspinall, 2004), yaitu: (1) Meluasnya antusiasme terhadap reformasi; (2) Kedalaman krisis ekonomi yang dipercaya berakar pada korupsi dan kurangnya pertanggung jawaban yang meresapi sistem politik, sehingga reformasi demokratis diyakini merupakan solusi; (3) Perpecahan di kalangan elite politik yang berkuasa.²³⁵ Namun, di balik dinamika reformasi yang penuh akselerasi tinggi, nampaknya masih belum banyak kekuatan-kekuatan sosial politik yang benar-benar memiliki kesungguhan untuk menggelindingkan demokrasi. Sekalipun berbagai pranata bangunan demokrasi kini telah terbentuk, namun di sana sini paradoks demokrasi masih banyak dijumpai. Demokrasi yang dibangun dan dipahami lebih mengacu pada demokrasi yang bersifat prosedural kelembagaan ketimbang demokrasi yang mengacu pada tata nilai.

Setidaknya tercatat berbagai paradoks demokrasi yang patut dikritisi saat ini. Pertama, berkembangnya kekerasan politik, anarki, radikalisme, percekocokan massal yang sering dilanjutkan dengan adu fisik secara kolektif, pemaksaan kehendak, dan berbagai perilaku menyimpang lainnya yang justru mencerminkan perilaku anti demokrasi. Politik *zero sum game* (dan bukan win-win) dalam rangka menenggelamkan lawan politik menjadi praktek-praktek lazim yang menumbuhkan rasa takut untuk berbeda.

Tumbuh ketakutan politik diam-diam di berbagai kalangan masyarakat, termasuk mereka yang kritis, hanya karena merasa berbeda dengan kekuatan politik yang ada. Demokrasi nyaris tidak menjadi sebuah alam pikiran dan kearifan untuk toleran terhadap perbedaan. Gejala monopoli untuk menang sendiri mulai marak, bahkan sampai ke bentuk fisik, dengan menggunakan simbol-simbol milik partai, kendati harus memakai berbagai fasilitas publik. Kedua, berkembangnya konspirasi politik yang sangat pragmatis dengan mereka yang dulu anti demokrasi, yang diwarnai dengan semangat

²³⁵Hartuti Purwanwni, *Demokrasi Indonesia: Dari Masa ke Masa* (Jurnal Administrasi Publik, Vol. 3, No.2, 2004), Hlm. 122.

kental hanya sekedar demi meraih kemenangan Pemilu tanpa menunjukkan komitmen serius dalam mengagendakan demokrasi.

Demokrasi mulai dimasukkan hanya sekedar sebagai retorika politik ketimbang sebagai sebuah agenda politik. Ketika keseragaman pada Orde Baru dihujat habis-habisan, kini sebagian kekuatan demokratik berargumentasi bahwa demokrasi tidak harus selalu berisi perbedaan tetapi juga kesamaan. Ketika pilihan tunggal ala Orde Lama digugat, kini juga tumbuh retorika bahwa pilihan tunggal itu juga demokratik. Kesan yang tumbuh ialah bahwa demokrasi bukan lagi sebagai idealisme dan agenda yang harus diperjuangkan untuk mencerahkan kehidupan berbangsa dan bernegara, tetapi lebih sebagai alat dan isu untuk meraih kekuasaan. Keempat, ketika kultus individu yang diperagakan oleh rezim Soeharto dengan berbagai simbolnya dihujat keras untuk dihabisi, kini sebagian masyarakat politik malahan memperagakan simbolisasi-simbolisasi figur kepemimpinan yang membawa warna kultus individu dalam bentuk lain. Simbol-simbol budaya politik Orde Baru bahkan mulai dibangkitkan kembali, seakan merupakan potret kehidupan politik yang benar.

Berbagai upaya untuk membangun sentralisasi otoritas dengan mobilisasi simbol-simbol kharisma politik mulai dilakukan, dalam rangka memberikan kesan bahwa telah lahir sebuah potensi kepemimpinan baru yang sangat layak untuk memimpin Indonesia ke depan. Tidak jadi soal apakah kharisma politik itu nyata atau semu, yang penting ada pesona yang ditawarkan sebagai sebuah komoditas politik.

Sejumlah ironi atau paradoks demokrasi yang muncul di permukaan era reformasi ini menunjukkan, betapa terjal jalan yang harus ditempuh oleh bangsa ini menuju demokrasi yang sesungguhnya. Bahwa, ternyata tidak mudah untuk mewujudkan demokrasi secara jujur, jernih dan bertanggung jawab, baik pada tingkat alam pikiran maupun lebih-lebih sebagai politik yang tersistem. Perjuangan demokrasi akhirnya harus berhadapan dengan godaan-godaan kekuasaan di tengah sejumlah jerat politik yang sebenarnya adalah anti demokrasi.

Reformasi yang gegap gempita memberikan secercah harapan akan munculnya tata kehidupan yang benar-benar demokratis, yang ditandai dengan booming parpol baru, kebebasan berserikat, kemerdekaan berpendapat, kebebasan pers, dan sebagainya yang merupakan ciri-ciri demokrasi. Namun, dibalik dinamika reformasi yang penuh akselerasi tinggi, agaknya masih belum banyak kekuatan-kekuatan sosial politik yang benar-benar memiliki kesungguhan untuk menggelindingkan demokrasi. Sekalipun berbagai pranata bangunan demokrasi kini telah terbentuk, toh di sana sini masih banyak dijumpai paradoks demokrasi.

Demokrasi yang dibangun dan dipahami lebih mengacu pada demokrasi yang perosedural kelembagaan ketimbang demokrasi yang mengacu pada tata nilai. Berbagai paradoks yang masih berkembang di era reformasi sering membuat untuk berpikir ulang dan mengedepankan pertanyaan kritis. Apakah masa transisi akan bisa dilewati dengan baik sehingga terbentuk consolidated democracy atau kita gagal melaluinya sehingga yang muncul adalah *consolidated anarchy* yang mengiringi kita kembali pada sistem otoritarian dan militeristik.

Latihan 5

1. Tuliskan peristiwa-peristiwa yang berpengaruh signifikan bagi perkembangan HTN di Indonesia dari bahasan Bab 5 di atas.
2. Menurut Anda, pelajaran penting apa dari fase sejarah HTN Indonesia pada Masa Reformasi yang dapat bermanfaat bagi perkembangan HTN Indonesia di saat ini dan masa yang akan datang?

Daftar Pustaka Bab V

Buku

- Bagir Manan, *Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung; Alumni 2000).
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel, 2007.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2011.

- Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi*, Bandung: Alumni, 1981.
- Makamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945*, (Buku IV Latar Belakang, Proses, dan hasil Perubahan 1945 Jilid 1, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI).
- M. Makhfudz, *Hukum administrasi Negara*, (Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu, 2013).
- Moh.Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009).
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Sekretariat Jenderal MPR RI: 2003).
- Sekretariat MPR, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, 2002.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Jakarta: 1995.
- S. Sinansari Ecip, *Kronologi Situasi Penggulingan Soeharto*, (Bandung: Mizan, 1999).

Jurnal dan Makalah

- Achmad Ali, "Hakikat Ilmu Hukum dan Solusi dari Keterpukan Hukum di Indonesia", makalah Calatan Huta, 2001.
- Allan Fatchan, "Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 melalui Putusan Mahkamah Konstitusi: Studi Terhadap Putusan Nomor 92/PUU-X/2012", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* No. 2 Vol. 21.
- Dahlan Thaib, "Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD NRI 1945)", *Jurnal Hukum*, No. 23 Vol. 10 Mei, 2003.
- Hartuti Purwanwni, *Demokrasi Indonesia: Dari Masa ke Masa* (Jurnal Administrasi Publik, Vol. 3, No.2, 2004).

M. Makhfudz, *Pemerintahan Reformasi Tetapi Tidak Reformis*, (ADIL, Jurnal Hukum Vol. 8 No. 1, 2013).

Zulkarnain Ridlwan, *Negara Hukum Indonesia Kebalikan dari Nachtwachterstaat*, (Fiat Justicia, Jurnal Ilmu Hukum Vol. 5 No. 2, 2012),

Artikel

Fadli Andi Natsir, Prahara Trisakti & Semanggi, *Analisis Sosio-Yuridis Pelanggaran HAM Berat di Indonesia*, Toaccae, 2006.

Kristian, “Politik Hukum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Ketiga Pasal 24 tentang Kekuasaan Kehakiman”, Jurnal Morality, Vol. 4 Nomor 2.