

## BAB II

### KAJIAN TEORI DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### A. Kajian Teori

##### 1. Tinjauan Tentang Partai Politik

###### a. Pengertian Partai Politik

Partai politik merupakan sekumpulan orang yang memiliki kesamaan persepsi dan ideologi dan memiliki tujuan yang sama, partai politik tentunya bergerak di bidang politik di setiap negara. Partai politik merupakan salah satu aspek yang penting dalam menjalankan praktek penyelenggaraan politik itu sendiri.

Miriam Budiardjo (2008, hlm. 403) mengatakan “Partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota anggotana mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan programnya”.

Menurut Sigman Neumann dalam Mirim Budiardjo (208 hlm. 404) mengemukakan deifinisi sebagai berikut:

Partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda (*A political party is the articulate organiation of societ’s active political agents; those who are concerned with the control of gvermental polit power, and who compete for popular support with other group or groups holding divergent views*).

Dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik Pasal 1, dinyatakan bahwa:

Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Neumann, partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi. Maka, partai politik tentunya memegang peranan yang sangat penting dan vital. Partai politik juga menjadi sebuah sarana untuk mencapai sebuah kekuasaan yang diinginkan, dalam kata lain para anggota dari partai politik dapat mengajukan dirinya untuk menduduki sebuah posisi di pemerintahan.

Pendapat mengenai definisi partai politik juga dikemukakan oleh Carl J. Friedrich dalam Miriam Budiardjo (2008, hlm. 404) mengatakan sebagai berikut:

Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiiil serta materil (*A political party is a group of human beings, stabl organied with the bjective of securing or maintaining for its leader the control of a gverment, with the futher objective of giving to members of the part, through such control ideal and material benefits and advantages*).

Dari pendapat beberapa ahli yang telah di kemukakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa partai politik adalah suatu organisasi atau sekumpulan orang yang memiliki tujuan, nilai dan cita-cita yang sama. Yang biasanya bertujuan untuk menduduki atau dapat dikatakan untuk mendapatkan kekuasaan di kursi pemerintahan. Dan juga bertujuan untuk mempertahankan kekuasaan yang telah dimiliki yang didapatkan dengan cara yang sah melalui pemilihan umum.

#### **b. Dasar Hukum Partai Politik**

Menurut Undang-undang Kepartaian No. 2 Tahun 2011 Pasal 2:

- (1) Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi.
- (1a) Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri Partai Politik dengan akta notaris.

- (1b) Pendiri dan pengurus Partai Politik dilarang merangkap sebagai anggota Partai Politik lain.
- (2) Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
- (3) Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1a) harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat.
- (4) AD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memuat paling sedikit:
- a. asas dan ciri Partai Politik;
  - b. visi dan misi Partai Politik;
  - c. nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik;
  - d. tujuan dan fungsi Partai Politik;
  - e. organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan;
  - f. kepengurusan Partai Politik;
  - g. mekanisme rekrutmen keanggotaan Partai Politik dan jabatan politik
  - h. sistem kaderisasi;
  - i. mekanisme pemberhentian anggota Partai Politik;
  - j. peraturan dan keputusan Partai Politik;
  - k. pendidikan politik;
  - l. keuangan Partai Politik; dan
  - m. mekanisme penyelesaian perselisihan internal Partai Politik.
- (5) Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dengan menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Menurut Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.Hh-04.Ah.11.01 Tahun 2011 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Penyesuaian Partai Politik Berbadan Hukum Dan Partai Politik Baru Menjadi Badan Hukum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

### c. Fungsi Partai Politik

Menurut Miriam Budiardjo, ada empat fungsi partai politik di negara demokrasi, yakni sebagai berikut:

1. Sebagai sarana komunikasi politik. Sigmund Neumann mengatakan dalam hubungannya dengan komunikasi politik, partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga pemerintah yang resmi dan yang mengaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat politik yang lebih luas.
2. Sebagai sarana sosialisasi politik. M. Rush dalam Miriam Budiardjo (2008, hlm. 407) mendefinisikan:  

Sosialisasi politik adalah proses yang melaluinya orang dalam masyarakat tertentu belajar mengenali sistem politiknya. Proses ini sedikit banyak menentukan persepsi dan reaksi mereka terhadap fenomena politik. (*Political socialiation may be defined is the process by which individuals in a given society become acquainted with the political system and which to a certain degree determines their perceptions and their reactions to political phenomena*).
3. Sebagai sarana rekrutmen politik. Untuk kepentingan internalnya, setiap partai butuh kader-kader yang berkualitas, karena hanya dengan kader yang demikian ia dapat menjadi partai yang mempunyai kesempatan lebih besar untuk mengembangkan diri.
4. Sebagai sarana pengatur konflik (*Conflict Management*). Dalam suasana demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat dalam masyarakat merupakan soal yang wajar. Jika terjadi suatu konflik dalam pemerintahan, maka partai politik berusaha untuk mengatasinya dengan jalan pendekatan ataupun cara-cara yang dilakukan oleh partai, seperti sering mengadakan rapat-rapat mulai dari sifatnya biasa sampai luar biasa, dari yang rapat berskala kecil sampai yang berskala besar ataupun konsolidasi dengan kader-kader partai atau dengan pemerintah.

Teori fungsi partai milik Miriam Budiardjo diatas selaras dengan fungsi partai politik berdasarkan undang-undang partai politik di Indonesia

yaitu, Undang – Undang No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik Pasal 11 ayat 1 menyatakan bahwa partai politik adalah sebagai sarana :

a. Pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas agar menjadi warga Negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

b. Penciptaan iklim yang kondusif serta sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa untuk mensejahterakan masyarakat.

c. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara.

d. Partisipasi politik warga negara Indonesia; dan

e. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Dari beberapa fungsi partai politik yang telah dikemukakan tersebut, partai politik adalah faktor yang sangat penting bagi tegaknya negara demokrasi. Karena partai politik menjadi sarana mobilitas aspirasi masyarakat dan pemerintah. Selain itu, partai politik menjadi sarana informasi dalam memberikan penjelasan mengenai keputusan- keputusan politik yang diambil pemerintah.

#### **d. Tujuan Partai Politik**

Secara umum tujuan partai politik di Indonesia yakni untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Sementara tujuan-tujuan partai politik yang lebih khusus dan spesifik antara lain adalah sebagai berikut :

- Meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan.
- Memperjuangkan cita-cita partai politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

- Membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

#### **e. Sejarah Partai Politik di Indonesia**

Partai politik pertama-tama lahir dalam zaman kolonial sebagai manifestasi bangkitnya kesadaran nasional. Dalam suasana itu semua organisasi, apakah dia bertujuan sosial (seperti Budi Utomo dan Muhammadiyah) ataukah terang-terangan menganut azas politik/agama (seperti Sarikat Islam dan Partai Politik) atau azas politik/sekuler (seperti PNI atau PKI), memainkan peranan penting dalam berkembangnya pergerakan nasional. Pola kepartaian masa ini menunjukkan keanekaragaman, pola mana diteruskan dalam masa merdeka dalam bentuk sistem multi-partai. Dengan didirikannya Volksraad maka beberapa partai dan organisasi bergerak melalui badan ini.

Pada tahun 1939 terdapat beberapa fraksi dalam Volksraad, yakni Fraksi Nasional di bawah pimpinan Husni Thamrin, PPBB (perhimpunan Pegawai Bestuur Bumi-Putra) di bawah pimpinan Prawoto dan Indonesische Nationale Group di bawah pimpinan Muhammad Yamin. Di luar Volksraad ada usaha untuk mengadakan gabungan dari partai-partai politik dan menjadikannya semacam dewan perwakilan nasional. Pada tahun 1939 dibentuk K.R.I. (Komite Rakyat Indonesia) yang terdiri dari GAPI (Gabungan Politik Indonesia, yang merupakan gabungan dari partai-partai beraliran Islam yang terbentuk pada tahun 1937) dan MRI (Majelis Rakyat Indonesia, yang merupakan gabungan organisasi buruh). Kegiatan politik pada masa pendudukan Jepang dilarang hanya golongangolongan Islam diberi kebebasan untuk membentuk partai Masyumi.

Akan tetapi, satu bulan sesudah Proklamasi Kemerdekaan, kesempatan dibuka lebar-lebar untuk mendirikan partai politik, anjuran mana mendapat sambutan yang antusias. Dengan demikian kepartaian kembali ke pola multipartai yang telah dimulai dalam zaman kolonial. Banyaknya partai tidak menguntungkan berkembangnya pemerintahan yang stabil. Pemilihan umum yang diadakan pada tahun 1955 membawa penyederhanaan dalam jumlah partai dalam arti bahwa dengan jelas telah

muncul empat partai besar, yakni Masyumi, PNI, NU, dan PKI. Akan tetapi partai-partai tetap tidak menyelenggarakan fungsinya sebagaimana yang diharapkan. Akhirnya pada masa Demokrasi Terpimpin partai-partai dipersempit ruang-geraknya mengenai partai dalam masa sistem parlementer pernah ditulis oleh Daniel S. Lev.

Sistem partai di Indonesia menunjukkan beberapa gejala kekacauan yang tidak asing bagi sistem multi-partai di dunia. Ada partai kecil yang mempunyai pengaruh yang jauh lebih besar daripada dukungannya dalam masyarakat; di samping itu tidak ada partai yang mengembangkan sikap memikul tanggung jawab penuh seperti yang biasanya terdapat pada partai yang menguasai pemerintahan tanpa koalisi. Lagipula, sistem parlementer (di Indonesia) tidak pernah memiliki kekuasaan sepenuhnya, kewenangan dan keabsahan dalam tata-tertib politik, dan juga tidak dapat menguasai segala aspek situasi konflik politik. Pada akhirnya pemerintahan parlementer dijatuhkan oleh kekuatan-kekuatan extra parlementer seperti presiden dan tentara. Akan tetapi partai politik juga tidak luput dari tantangan dari kalangan mereka sendiri. Dan hal ini juga membantu timbulnya Demokrasi Terpimpin.

Dalam masa Orde Baru partai politik diberi kesempatan untuk bergerak lebih leluasa. Akan tetapi, sesudah diadakan pemilihan umum tahun 1971, di mana Golkar menjadi pemenang pertama dengan disusul oleh tiga partai besar NU, Parmusi dan PNI, agaknya partai politik harus menerima kenyataan bahwa Universitas Sumatera Utara 11 peranan mereka dalam decision making process untuk sementara akan tetap terbatas. Pada tahun 1973 terjadi penyederhanaan partai. Empat partai Islam, yaitu Nahdatul Ulama, Partai Muslimin Indonesia, Partai Syarikat Indonesia dan Perti bergabung menjadi Partai Persatuan Pembangunan, Partai Kristen Indonesia, Partai Katolik, Partai Murba dan Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI) bergabung menjadi Partai Demokrasi Pembanguna

(<http://repository.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/41938/Chapter%20II.pdf;jsessionid=E347007580F2F4CB704AAB3F5675CA61?sequence=3:21/8/2019/>: Jam 18.25 WIB)

## 2. Tinjauan Tentang Konstitusi

### a. Pengertian Konstitusi

Di dalam suatu negara tentunya memiliki sebuah peraturan yang bersifat memaksa atau peraturan yang di jadikan acuan utama dalam membuat hukum yang berlaku, hukum yang tertinggi di suatu negara inilah yang disebut dengan konstitusi. Konstitusi yakni segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan, atau dapat dikatakan konstitusi merupakan Undang-Undang Dasar suatu negara. Maka dari itu, berbagai tindakan yang bertentangan atau tidak sesuai dengan konstitusi baik itu dilakukan oleh masyarakat maupun pemerintah dapat dikatakan adalah suatu tindakan yang tidak sesuai, yang tidak didasarkan ataupun bertentangan dengan konstitusi, maka tindakan tersebut dapat dikatakan tidak konstitusional.

Menurut kamus besar bahasa Indonesia konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (Undang-Undang Dasar dan sebagainya), atau Undang-Undang Dasar suatu negara. Konstitusi sendiri dapat berarti lebih luas dari pada pengertian Undang-Undang Dasar, tetapi ada juga yang menyamakannya dengan pengertian Undang-Undang Dasar.

Menurut Wirdjono Projodikoro dalam Dahlan Thaib (2017, hlm.6) mengatakan bahwa istilah konstitusi berasal dari bahasa Prancis (*cnstituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara. Miriam Budiardjo (2008, hlm. 169) juga mengatakan Undang-Undang Dasar merupakan suatu perangkat peraturan yang menentukan kekuasaan dan tanggung jawab dari berbagai alat kenegaraan.

Menurut E.C.S. Wade dalam Miriam Budiardjo (2008, hlm. 170) mengatakan:

Undang-Undang Dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut (*A document which sets out the framework and principal functions of the organs of government of state and declares the principles governing of those organs*).

Pada pokoknya daar dari setiap sistem pemerintahan diatur dalam suatu Undang-Undang Dasar.

Konstitusi sendiri ternyata menjadi peranan penting dalam mengatur sebuah negara dan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena konstitusi atau Undang-Undang Dasar seolah menjadi aturan yang harus dipatuhi yang bersifat memaksa baik itu kenapa rakyat ataupun para pemerintah. Konstitusi juga sangat erat kaitannya dengan konstitusionalisme, yakni karena pemerintah harus dibatasi kekuasaannya agar menjadi tidak sewenang-wenang.

Carl J. Friedrich dalam Miriam Budiardjo (2008, hlm.171) berpendapat bahwa:

Konstitusionalisme merupakan gagasan bahwa pemerintahan merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang di perlukan untuk pemerintahan itu tidak di salahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah. (*A set of activies organied by and operated on behalf of the people, but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing*).

Beberapa orang yang melihat negara sebagai salah satu bentuk dari kekuasaan dan menganggapnya sebagai organisasi kekuasaan, maka Undang-Undang Dasar dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi antara berbagai lembaga kenegaraan, seperti antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Undang-Undang Dasar atau konstitusi juga menentukan bagaimana cara yang harus dilakukan oleh pusat-pusat kekuasaan ini dalam bertugas, bekerjasama dan menyesuaikan diri satu sama lain, Undang-Undang Dasar mereka hubungan-hubungan kekuasaan dalam suatu negara.

Di Indonesia konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar pada dasarnya adalah suatu hukum dasar tertulis (konstitusi negara). Pengertian hukum dasar adalah aturan-aturan dasar yang dipakai sebagai landasan dasar dan sumber bagi berlakunya seluruh hukum/peraturan/perundang-undangan dan

penyelenggaraan pemerintahan negara pada suatu negara. Hukum dasar dibedakan menjadi dua, seperti berikut ini. Pertama hukum tertulis adalah suatu konstitusi negara yang menjadi dasar dan sumber dari peraturan-peraturan lain atau perundang-undangan lain yang berlaku di suatu negara, atau aturan dasar yang mengatur penyelenggaraan negara yang dituangkan dalam bentuk tertulis, contohnya UUD 1945. Oleh karena sifatnya yang tertulis maka Undang-Undang Dasar itu rumusnya tertulis dan tidak mudah berubah.

Menurut Padmowahyono seluruh kegiatan negara dikelompokkan menjadi dua macam: 1) Penyelenggaraan kehidupan negara; 2) Penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Oleh karena sifatnya tertulis maka Undang-Undang Dasar rumusnya jelas yaitu merupakan hukum positif yang mengikat pemerintah sebagai penyelenggara negara dan setiap warga negara. Aturan-aturan pokoknya harus selalu dikembangkan dan disesuaikan dengan perkembangan zaman. Undang-Undang Dasar 1945 dalam tertib hukum Indonesia merupakan peraturan hukum positif yang tertinggi, disamping sebagai alat kontrol terhadap norma-norma hukum positif yang lebih rendah dalam hierarkis tertib hukum Indonesia.

Sifat hukum dasar tertulis tersebut dapat dirinci sebagai berikut:

- a. peraturan perundangan yang tertinggi dalam negara,
- b. memuat aturan-aturan pokok ketatanegaraan,
- c. mengikat hak pada pemerintah, lembaga-lembaga kenegaraan, lembaga-lembaga kemasyarakatan, warga negara dan penduduk dimana saja berada,
- d. menjadi alat pengontrol dan alat pengecek apakah peraturan hukum dan peraturan perundang-undangan dibawahnya sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar,
- e. menjadi dasar dan sumber hukum bagi peraturan hukum dan peraturan perundangan dibawahnya.

Kedua hukum dasar tidak tertulis atau konstitusi tidak tertulis, yaitu konvensi ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan. Konvensi merupakan aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek

penyelenggaraan negara. Hukum dasar tidak tertulis dapat timbul dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak dalam bentuk tertulis contohnya adalah naskah pidato Presiden tiap tanggal 16 Agustus menjelang pelaksanaan perayaan hari kemerdekaan Indonesia.

Sifat hukum dasar tidak tertulis adalah :

- a. Tidak bertentangan dengan isi, arti, dan maksud hukum dasar tertulis
- b. Melengkapi, mengisi kekosongan ketentuan yang tidak diatur secara jelas dalam hukum dasar tertulis,
- c. Memantapkan pelaksanaan hukum dasar tertulis,
- d. Terjadi berulang kali dan dapat diterima oleh masyarakat,
- e. Hanya terjadi pada tingkat nasional,
- f. Merupakan aturan dasar sebagai komplementasi bagi Undang-Undang Dasar.

(<http://staffnew.uny.ac.id/upload/131655976/pendidikan/diktat-pancasila-bab-iv-undang-bu-dina.pdf/22/08/2019/>: Jam00.35 WIB)

## **b. Sejarah dan Perkembangan Konstitusi di Indonesia**

### **a) Sejarah Konstitusi**

Sebenarnya konstitusi (constitution) berbeda dengan Undang-Undang Dasar (Grundgezets), dikarenakan suatu kekhilafan dalam pandangan orang mengenai konstitusi pada negara-negara modern sehingga pengertian konstitusi itu kemudian disamakan dengan Undang-Undang Dasar. Kekhilafan ini disebabkan oleh pengaruh faham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum dan kepastian hukum. Begitu besar pengaruh faham kodifikasi, sehingga setiap peraturan hukum karena penting itu harus ditulis, dan konstitusi yang ditulis itu adalah Undang-Undang Dasar.

Secara umum terdapat dua macam konstitusi yaitu :

- 1) Konstitusi tertulis dan
- 2) Konstitusi tak tertulis.

Hampir semua negara di dunia memiliki konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar (UUD) yang pada umumnya mengatur mengenai pembentukan, pembagian wewenang dan cara bekerja berbagai lembaga kenegaraan serta perlindungan hak azasi manusia.

Negara yang dikategorikan sebagai negara yang tidak memiliki konstitusi tertulis adalah Inggris dan Kanada. Di kedua negara ini, aturan dasar terhadap semua lembaga-lembaga kenegaraan dan semua hak asasi manusia terdapat pada adat kebiasaan dan juga tersebar di berbagai dokumen, baik dokumen yang relatif baru maupun yang sudah sangat tua seperti Magna Charta yang berasal dari tahun 1215 yang memuat jaminan hak-hak azasi manusia rakyat Inggris. Karena ketentuan mengenai kenegaraan itu tersebar dalam berbagai dokumen atau hanya hidup dalam adat kebiasaan masyarakat itulah maka Inggris masuk dalam kategori negara yang memiliki konstitusi tidak tertulis.

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

Beberapa ahli mengemukakan pandangannya mengenai jenis tugas atau kewenangan itu, salah satu yang paling terkemuka adalah pandangan Montesquieu bahwa kekuasaan negara itu terbagi dalam tiga jenis kekuasaan yang harus dipisahkan secara ketat. Ketiga jenis kekuasaan itu adalah :

- 1) Kekuasaan membuat peraturan perundangan (legislatif)
- 2) Kekuasaan melaksanakan peraturan perundangan (eksekutif)
- 3) Kekuasaan kehakiman (yudikatif).

Pandangan lain mengenai jenis kekuasaan yang perlu dibagi atau dipisahkan di dalam konstitusi dikemukakan oleh van Vollenhoven dalam buku karangannya *Staatsrecht over Zee*. Ia membagi kekuasaan menjadi empat macam yaitu :

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

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

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

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

- 1) Kekuasaan membuat undang-undang (legislatif)
- 2) Kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif)
- 3) Kekuasaan kehakiman (yudikatif)
- 4) Kekuasaan kepolisian
- 5) Kekuasaan kejaksaan
- 6) Kekuasaan memeriksa keuangan negara

Konstitusi suatu negara pada hakekatnya merupakan hukum dasar tertinggi yang memuat hal-hal mengenai penyelenggaraan negara, karenanya suatu konstitusi harus memiliki sifat yang lebih stabil dari pada produk hukum lainnya. Terlebih lagi jika jiwa dan semangat pelaksanaan penyelenggaraan negara juga diatur dalam konstitusi sehingga perubahan suatu konstitusi dapat membawa perubahan yang besar terhadap sistem

penyelenggaraan negara. Bisa jadi suatu negara yang demokratis berubah menjadi otoriter karena terjadi perubahan dalam konstitusinya.

Adakalanya keinginan rakyat untuk mengadakan perubahan konstitusi merupakan suatu hal yang tidak dapat dihindari. Hal ini terjadi apabila mekanisme penyelenggaraan negara yang diatur dalam konstitusi yang berlaku dirasakan sudah tidak sesuai lagi dengan aspirasi rakyat. Oleh karena itu, konstitusi biasanya juga mengandung ketentuan mengenai perubahan konstitusi itu sendiri, yang kemudian prosedurnya dibuat sedemikian rupa sehingga perubahan yang terjadi adalah benar-benar aspirasi rakyat dan bukan berdasarkan keinginan semena-mena dan bersifat sementara atau pun keinginan dari sekelompok orang belaka.

Pada dasarnya ada dua macam sistem yang lazim digunakan dalam praktek ketatanegaraan di dunia dalam hal perubahan konstitusi. Sistem yang pertama adalah bahwa apabila suatu konstitusi diubah, maka yang akan berlaku adalah konstitusi yang berlaku secara keseluruhan (penggantian konstitusi). Sistem ini dianut oleh hampir semua negara di dunia. Sistem yang kedua ialah bahwa apabila suatu konstitusi diubah, maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Perubahan terhadap konstitusi tersebut merupakan amandemen dari konstitusi yang asli tadi. Dengan perkataan lain, amandemen tersebut merupakan atau menjadi bagian dari konstitusinya. Sistem ini dianut oleh Amerika Serikat.

#### **b) Perkembangan Konstitusi di Indonesia**

Para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia telah sepakat untuk menyusun sebuah Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis dengan segala arti dan fungsinya. Sehari setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada 17 Agustus 1945, konstitusi Indonesia sebagai sesuatu "revolusi grondwet" telah disahkan pada 18 Agustus 1945 oleh panitia persiapan kemerdekaan Indonesia dalam sebuah naskah yang dinamakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Dengan demikian, sekalipun Undang-Undang Dasar 1945 itu merupakan konstitusi yang sangat singkat dan hanya memuat 37 pasal namun ketiga materi

muatan konstitusi yang harus ada menurut ketentuan umum teori konstitusi telah terpenuhi dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut.

Pada dasarnya kemungkinan untuk mengadakan perubahan atau penyesuaian itu memang sudah dilihat oleh para penyusun UUD 1945 itu sendiri, dengan merumuskan dan melalui pasal 37 UUD 1945 tentang perubahan Undang-Undang Dasar. Dan apabila MPR bermaksud akan mengubah UUD melalui pasal 37 UUD 1945, sebelumnya hal itu harus ditanyakan lebih dahulu kepada seluruh Rakyat Indonesia melalui suatu referendum. (Tap no.1/ MPR/1983 pasal 105-109 jo. Tap no.IV/MPR/1983 tentang referendum)

Perubahan UUD 1945 kemudian dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda sidang Tahunan MPR dari tahun 1999 hingga perubahan ke empat pada sidang tahunan MPR tahun 2002 bersamaan dengan kesepakatan dibentuknya komisi konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komperhensif tentang perubahan UUD 1945 berdasarkan ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang pembentukan komisi Konstitusi.

Dalam sejarah perkembangan ketatanegaraan Indonesia ada empat macam Undang-Undang yang pernah berlaku, yaitu :

1) Periode 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949

(Penetapan Undang-Undang Dasar 1945)

Saat Republik Indonesia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, Republik yang baru ini belum mempunyai undang-undang dasar. Sehari kemudian pada tanggal 18 Agustus 1945 Rancangan Undang-Undang disahkan oleh PPKI sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia setelah mengalami beberapa proses.

2) Periode 27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950

(Penetapan konstitusi Republik Indonesia Serikat)

Perjalanan negara baru Republik Indonesia ternyata tidak luput dari rongrongan pihak Belanda yang menginginkan untuk kembali berkuasa di Indonesia. Akibatnya Belanda mencoba untuk mendirikan negara-negara seperti negara Sumatera Timur, negara Indonesia Timur, negara Jawa

Timur, dan sebagainya. Sejalan dengan usaha Belanda tersebut maka terjadilah agresi Belanda 1 pada tahun 1947 dan agresi 2 pada tahun 1948. Dan ini mengakibatkan diadakannya KMB yang melahirkan negara Republik Indonesia Serikat. Sehingga UUD yang seharusnya berlaku untuk seluruh negara Indonesia itu, hanya berlaku untuk negara Republik Indonesia Serikat saja.

3) Periode 17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959

(Penetapan Undang-Undang Dasar Sementara 1950)

Periode federal dari Undang-undang Dasar Republik Indonesia Serikat 1949 merupakan perubahan sementara, karena sesungguhnya bangsa Indonesia sejak 17 Agustus 1945 menghendaki sifat kesatuan, maka negara Republik Indonesia Serikat tidak bertahan lama karena terjadinya penggabungan dengan Republik Indonesia. Hal ini mengakibatkan wibawa dari pemerintah Republik Indonesia Serikat menjadi berkurang, akhirnya dicapai kata sepakat untuk mendirikan kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bagi negara kesatuan yang akan didirikan jelas perlu adanya suatu undang-undang dasar yang baru dan untuk itu dibentuklah suatu panitia bersama yang menyusun suatu rancangan undang-undang dasar yang kemudian disahkan pada tanggal 12 Agustus 1950 oleh badan pekerja komite nasional pusat dan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat Republik Indonesia Serikat pada tanggal 14 Agustus 1950 dan berlakulah undang-undang dasar baru itu pada tanggal 17 Agustus 1950.

4) Periode 5 Juli 1959 – sekarang

(Penetapan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945)

Dengan dekrit Presiden 5 Juli 1959 berlakulah kembali Undang-Undang Dasar 1945. Dan perubahan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Orde Lama pada masa 1959-1965 menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Orde Baru. Perubahan itu dilakukan karena Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Orde Lama dianggap kurang mencerminkan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen.

### **c) Perubahan Undang-Undang Dasar 1945**

Salah satu keberhasilan yang dicapai oleh bangsa Indonesia pada masa reformasi adalah reformasi konstitusional (constitutional reform). Reformasi konstitusi dipandang merupakan kebutuhan dan agenda yang harus dilakukan karena UUD 1945 sebelum perubahan dinilai tidak cukup untuk mengatur dan mengarahkan penyelenggaraan negara sesuai harapan rakyat, terbentuknya good governance, serta mendukung penegakan demokrasi dan hak asasi manusia.

Perubahan UUD 1945 dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda Sidang MPR dari 1999 hingga 2002 . Perubahan pertama dilakukan dalam Sidang Umum MPR Tahun 1999. Arah perubahan pertama UUD 1945 adalah membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif.

Perubahan kedua dilakukan dalam sidang Tahunan MPR Tahun 2000. Perubahan kedua menghasilkan rumusan perubahan pasal-pasal yang meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempumakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan terperinci tentang HAM.

Perubahan ketiga ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR 2001. Perubahan tahap ini mengubah dan atau menambah ketentuan-ketentuan pasal tentang asas-asas landasan bernegara, kelembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara, serta ketentuan-ketentuan tentang Pemilihan Umum. Sedangkan perubahan keempat dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002. Perubahan Keempat tersebut meliputi ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), pendidikan dan kebudayaan, perekonomian dan kesejahteraan sosial, dan aturan peralihan serta aturan tambahan.

Empat tahap perubahan UUD 1945 tersebut meliputi hampir keseluruhan materi UUD 1945. Naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, sedangkan perubahan yang dilakukan menghasilkan 199 butir

ketentuan. Saat ini, dari 199 butir ketentuan yang ada dalam UUD 1945, hanya 25 (12%) butir ketentuan yang tidak mengalami perubahan. Selebihnya, sebanyak 174 (88%) butir ketentuan merupakan materi yang baru atau telah mengalami perubahan.

Dari sisi kualitatif, perubahan UUD 1945 bersifat sangat mendasar karena mengubah prinsip kedaulatan rakyat yang semula dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR menjadi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal itu menyebabkan semua lembaga negara dalam UUD 1945 berkedudukan sederajat dan melaksanakan kedaulatan rakyat dalam lingkup wewenangnya masing-masing. Perubahan lain adalah dari kekuasaan Presiden yang sangat besar (*concentration of power and responsibility upon the President*) menjadi prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Prinsip-prinsip tersebut menegaskan cita negara yang hendak dibangun, yaitu negara hukum yang demokratis.

Setelah berhasil melakukan perubahan konstitusional, tahapan selanjutnya yang harus dilakukan adalah pelaksanaan UUD 1945 yang telah diubah tersebut. Pelaksanaan UUD 1945 harus dilakukan mulai dari konsolidasi norma hukum hingga dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagai hukum dasar, UUD 1945 harus menjadi acuan dasar sehingga benar-benar hidup dan berkembang dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan warga negara (*the living constitution*).

Konstitusi sendiri dianggap sebagai piranti kehidupan negara yang demokratis bahwa konstitusi berpesan sebagai sebuah aturan dasar yang mengatur kehidupan dalam bernegara dan berbangsa maka aepatutnya konstitusi dibuat atas dasar kesepakatan bersama antara negara dan warga Negara . Kontitusi merupakan bagian dan terciptanya kehidupan yang demokratis bagi seluruh warga negara. Jika Negara yang memilih demokrasi, maka konstitusi demokratis merupakan aturan yang dapat menjamin terwujudnya demokrasi dinegara tersebut. Setiap konstitusi yang digolongkan sebagai konstitusi demokratis haruslah memiliki prinsip-prinsip dasar demokrasi itu sendiri.

#### **d) Lembaga Negara Pasca Amandemen**

Sebagai kelembagaan Negara, MPR RI tidak lagi diberikan sebutan sebagai lembaga tertinggi Negara dan hanya sebagai lembaga Negara, seperti juga, seperti juga DPR, Presiden, BPK dan MA. Dalam pasal 1 ayat (2) yang telah mengalami perubahan perihal kedaulatan disebutkan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar sehingga tampaklah bahwa MPR RI tidak lagi menjadi pelaku/pelaksana kedaulatan rakyat. Juga susunan MPR RI telah berubah keanggotaanya, yaitu terdiri atas anggota DPR dan Dewan Perakilan Daerah (DPD), yang kesemuanya direkrut melalui pemilu.

Susunan ketatanegaraan dalam kelembagaan Negara juga mengalami perubahan, dengan pemisahan kekuasaan, antara lain adanya lembaga Negara yang dihapus maupun lahir baru, yaitu sebagai Badan legislative terdiri dari anggota MPR, DPR, DPD, Badan Eksekutif Presiden dan wakil Presiden, sedang badan yudikatif terdiri atas kekuasaan kehakiman yaitu mahkamah konstitusi (MK) sebagai lembaga baru, Mahkamah Agung (MA), dan Komisi Yudisial (KY) juga lembaga baru. Lembaga Negara lama yang dihapus adalah dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Badan pemeriksa keuangan tetap ada hanya diatur tersendiri diluar kesemuanya/dan sejajar.

Tugas dan kewenangan MPR RI sesudah perubahan, menurut pasal 3 UUD 1945 ( perubahan Ketiga ).

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan UUD
- b. Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- c. Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar ( impeachment ).

Undang-Undang Dasar merupakan hukum tertinggi dimana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya menurut UUD. UUD memberikan pembagian kekuasaan (separation of power) kepada 6

Lembaga Negara dengan kedudukan yang sama dan sejajar, yaitu Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Perubahan (Amandemen) UUD 1945:

- a. Mempertegas prinsip negara berdasarkan atas hukum [Pasal 1 ayat (3)] dengan menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka, penghormatan kepada hak asasi manusia serta kekuasaan yang dijalankan atas prinsip *due process of law*.
- b. Mengatur mekanisme pengangkatan dan pemberhentian para pejabat negara, seperti Hakim.
- c. Sistem konstitusional berdasarkan perimbangan kekuasaan (*check and balances*) yaitu setiap kekuasaan dibatasi oleh Undang-undang berdasarkan fungsi masing-masing.
- d. Setiap lembaga negara sejajar kedudukannya di bawah UUD 1945.
- e. Menata kembali lembaga-lembaga negara yang ada serta membentuk beberapa lembaga negara baru agar sesuai dengan sistem konstitusional dan prinsip negara berdasarkan hukum.
- f. Penyempurnaan pada sisi kedudukan dan kewenangan masing-masing lembaga negara disesuaikan dengan perkembangan negara demokrasi modern.

Tugas Lembaga Tinggi Negara sesudah amandemen ke – 4 :

- a. MPR
  - Lembaga tinggi negara sejajar kedudukannya dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, MA, MK, BPK.
  - Menghilangkan supremasi kewenangannya.
  - Menghilangkan kewenangannya menetapkan GBHN.
  - Menghilangkan kewenangannya mengangkat Presiden (karena presiden dipilih secara langsung melalui pemilu).
  - Tetap berwenang menetapkan dan mengubah UUD.

- Susunan keanggotaannya berubah, yaitu terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih secara langsung melalui pemilu.

b. DPR

- Posisi dan kewenangannya diperkuat.
- Mempunyai kekuasaan membentuk UU (sebelumnya ada di tangan presiden, sedangkan DPR hanya memberikan persetujuan saja) sementara pemerintah berhak mengajukan RUU.
- Proses dan mekanisme membentuk UU antara DPR dan Pemerintah.
- Mempertegas fungsi DPR, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagai mekanisme kontrol antar lembaga negara.

c. DPD

- Lembaga negara baru sebagai langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR.
- Keberadaannya dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia.
- Dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerah melalui pemilu.
- Mempunyai kewenangan mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, RUU lain yang berkait dengan kepentingan daerah.

d. BPK

- Anggota BPK dipilih DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
- Berwenang mengawasi dan memeriksa pengelolaan keuangan negara (APBN) dan daerah (APBD) serta menyampaikan hasil

pemeriksaan kepada DPR dan DPD dan ditindaklanjuti oleh aparat penegak hukum.

- Berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.
- Mengintegrasikan peran BPKP sebagai instansi pengawas internal departemen yang bersangkutan ke dalam BPK.

e. Presiden

- Membatasi beberapa kekuasaan presiden dengan memperbaiki tata cara pemilihan dan pemberhentian presiden dalam masa jabatannya serta memperkuat sistem pemerintahan presidensial.
- Kekuasaan legislatif sepenuhnya diserahkan kepada DPR.
- Membatasi masa jabatan presiden maksimum menjadi dua periode saja.
- Kewenangan pengangkatan duta dan menerima duta harus memperhatikan pertimbangan DPR.
- Kewenangan pemberian grasi, amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan DPR.
- Memperbaiki syarat dan mekanisme pengangkatan calon presiden dan wakil presiden menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, juga mengenai pemberhentian jabatan presiden dalam masa jabatannya.

f. Mahkamah Agung

- Lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman, yaitu kekuasaan yang menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan [Pasal 24 ayat (1)].
- Berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peaturan perundang-undangan di bawah Undang-undang dan wewenang lain yang diberikan Undang-undang.
- Di bawahnya terdapat badan-badan peradilan dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan militer dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

- Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-undang seperti : Kejaksaan, Kepolisian, Advokat/Pengacara dan lain-lain.

g. Mahkamah Konstitusi

- Keberadaannya dimaksudkan sebagai penjaga kemurnian konstitusi (*the guardian of the constitution*).
- Mempunyai kewenangan: Menguji UU terhadap UUD, Memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, memutus sengketa hasil pemilu dan memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan atau wakil presiden menurut UUD.
- Hakim Konstitusi terdiri dari 9 orang yang diajukan masing-masing oleh Mahkamah Agung, DPR dan pemerintah dan ditetapkan oleh Presiden, sehingga mencerminkan perwakilan dari 3 cabang kekuasaan negara yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif.

h. Komisi Yudisial

- Tugasnya mencalonkan Hakim Agung dan melakukan pengawasan moralitas dan kode etik para Hakim.

**c. Kedudukan Konstitusi**

Kedudukan, fungsi, dan tujuan konstitusi dalam negara berubah dari zaman ke zaman. Pada masa peralihan dari negara feodal monarki atau oligarki dengan kekuasaan mutlak penguasa negara nasional demokrasi, konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat yang kemudian secara berangsur-angsur mempunyai fungsi sebagai alat rakyat dalam perjuangan kekuasaan melawan golongan penguasa. Sejak itu, setelah perjuangan dimenangkan oleh rakyat, kedudukan dan peran konstitusi bergeser dari sekedar penjaga keamanan dan kepentingan hidup rakyat terhadap kezaliman golongan penguasa, menjadi senjata pemungkas rakyat untuk mengakhiri kekuasaan sepihak seseorang dalam sistem monarki dan kekuasaan sepihak satu golongan oligarki serta untuk

membangun tata kehidupan baru atas dasar landasan kepentingan bersama rakyat.

#### **d. Nilai Konstitusi**

Berkenaan dengan penilaian terhadap pelaksanaan konstitusi, Karl Loewenstein dalam bukunya *Reflection on the Value of Constitutions in our Revolution*, berpendapat bahwa ada tiga jenis yang sekaligus tingkatan nilai (value) konstitusi, yaitu nilai normatif, nilai nominal, dan nilai semantik. Perihal nilai normatif konstitusi, Karl Loewenstein sebagaimana dikutip Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih dalam buku mereka *Ilmu Negara*, mengatakan dalam setiap Undang-Undang Dasar ada dua masalah, yaitu: (a) sifat ideal dari Undang-Undang Dasar itu teori, (b) bagaimana melaksanakan Undang-Undang Dasar itu praktek. Peraturan hukum yang bersifat normatif ialah kalau peraturan hukum itu masih dipatuhi oleh masyarakat, kalau tidak ia merupakan peraturan yang mati dan/atau tidak pernah terwujud.

Nilai nominal dari suatu konstitusi diperoleh apabila ada kenyataan sampai dimana batas-batas berlakunya itu, yang dalam batas-batas berlakunya itulah yang dimaksud dengan nilai nominal konstitusi. Bila konstitusi itu hanya sebagian saja dilaksanakan karena untuk sementara tidak sesuai dengan keperluan di lapangan, maka konstitusi tersebut disebut dengan konstitusi nominal.

Konstitusi dinilai sebagai nilai semantik apabila suatu konstitusi disusun dengan sebaik-baiknya, dengan mencerminkan segala kepentingan rakyat, tetapi tentang pelaksanaannya tidak sesuai dengan isi dari konstitusi tersebut. Secara istilah (semantika) dan teori konstitusi seakan-akan dijunjung tinggi, tetapi dalam prakteknya terjadi banyak penyimpangan, sehingga bentuk demokrasi berubah menjadi diktator dan sebagainya. Kalau konstitusi itu sama sekali tidak dilaksanakan, maka konstitusi itu disebut dengan konstitusi semantik.

#### e. Fungsi Konstitusi

Pada setiap negara yang mendeklarasikan dirinya sebagai negara demokrasi konstitusional, Undang-Undang memiliki fungsi utama, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa, sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian, diharapkan hak-hak warga negara akan terlindungi.

Cara pembatasan yang paling efektif yaitu dengan membagi kekuasaan. Carl J. Friedrich dalam Dahlan Thaib (2017, hlm. 19) mengatakan bahwa dengan jalan membagi kekuasaan, konstitusionalisme menyelenggarakan suatu sistem pembatasan yang efektif atas tindakan-tindakan pemerintah.

Menurut Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, fungsi konstitusi merupakan sebagai akta pendirian negara (constitution as a birth certificate). Konstitusi dijadikan bukti otentik tentang eksistensi dari suatu negara sebagai badan hukum (rechtspersoon). Guna memenuhi fungsi ini, maka setiap negara di dunia ini selalu berusaha mempunyai konstitusi. Menyangkut dengan fungsi konstitusi dan hubungan negara dengan konstitusi sekarang ini, G.S. Diponolo menyatakan: “Tiada orang yang berbicara tentang organisasi negara dengan tiada berbicara tentang konstitusi”.

Dengan demikian, bila dilihat dari segi waktu, fungsi konstitusi dalam arti Undang- Undang Dasar itu adalah sebagai syarat berdirinya negara bagi negara yang belum terbentuk, atau sebagai pendirian akte pendirian negara bagi negara yang sudah terbentuksebelum Undang-Undang Dasarnya ditetapkan. Terlepas dari waktu ditetapkannya, sebelum atau sesudah suatu negara negara terbentuk, yang jelas fungsi konstitusi itu adalah sebagai dokumen formal nasional, dasar organisasi negara, dasar pembagian kekuasaan negara, dasar pembatasan dan pengendalian kekuasaan pemerintah, penjamin kepastian hukum dalam praktek penyelenggara negara, pengaturan lembaga-lembaga, dan pengaturan pemerintah. Dengan demikian konstitusi memiliki peranan yang penting bagi sebuah negara, sebagai warga negara yang baik tentunya kita harus

memiliki pemahaman akan konstitusi yang berlaku di negara kita, bisa dimulai dengan membentuk kesadaran akan berkonstitusi yang tentunya bertujuan untuk menegakkan hak-hak konstitusional warga negara sebagai upaya menegakkan hukum konstitusi.

#### **f. Kesadaran Berkonstitusi**

Untuk mengimbangi pelaksanaan konstitusi oleh seluruh warga negara, maka dibutuhkan adanya kesadaran berkonstitusi warga negara untuk melaksanakan peraturan perundangundangan dan kebijakan yang telah dibuat berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan melakukan kontrol pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 baik dalam bentuk Peraturan Perundang Undangan, kebijakan, maupun tindakan penyelenggara negara.

Kesadaran berkonstitusi secara konseptual diartikan sebagai kualitas pribadi seseorang yang memancarkan wawasan, sikap, dan perilaku yang bermuatan cita-cita dan komitmen luhur kebangsaan dan kebernegaraan Indonesia. Kesadaran berkonstitusi merupakan salah satu bentuk keinsyafan warga negara akan pentingnya mengimplementasikan nilai-nilai konstitusi.

Dalam perspektif hukum, kesadaran berkonstitusi adalah bagian dari kesadaran hukum yang bersama isi/substansi hukum (konstitusi) dan pemegang peran (struktur) yaitu aparat negara atau penyelenggara negara merupakan komponen-komponen utama dalam system hukum. Efektif atau tidaknya hukum (konstitusi) dalam suatu masyarakat atau negara akan sangat ditentukan oleh ketiga komponen tersebut.

Kesadaran berkonstitusi sangat ditentukan oleh pengetahuan dan pemahaman akan isi konstitusi. Oleh karenanya perlu upaya-upaya sosialisasi atau pemasyarakatan dan internalisassi (pembudayaan) konstitusi kepada seluruh komponen bangsa. Dalam konteks ini, institusi-institusi pendidikan memegang peranan strategis bagi upaya-upaya sosialisasi dan internalisasi konstitusi dengan mentransformasikan pengetahuan, ilmu, dan budaya kepada peserta didik (siswa/mahasiswa).

Kesadaran berkonstitusi merupakan salah bagian dari kesadaran moral. Sebagai bagian dari kesadaran moral, kesadaran konstitusi mempunyai tiga unsur pokok yaitu: (1) Perasaan wajib atau keharusan untuk melakukan tindakan bermoral yang sesuai dengan konstitusi negara itu ada dan terjadi di dalam setiap sanubari warga negara, siapapun, di manapun dan kapanpun; (2) Rasional, kesadaran moral dapat dikatakan rasional karena berlaku umum, lagi pula terbuka bagi pembenaran atau penyangkalan. Dengan demikian kesadaran berkonstitusi merupakan hal yang bersifat rasional dan dapat dinyatakan pula sebagai hal objektif yang dapat diuniversalkan, artinya dapat disetujui, berlaku pada setiap waktu dan tempat bagi setiap warga negara; dan (3) Kebebasan, atas kesadaran moralnya, warga negara bebas untuk mentaati berbagai peraturan perundangundangan yang berlaku di negaranya termasuk ketentuan konstitusi negara.

Kesadaran berkonstitusi warga negara memiliki beberapa tingkatan yang menunjukkan derajat setiap warga negara dalam melaksanakan ketentuan konstitusi negara. Tingkatan kesadaran berkonstitusi menurut N.Y. Bull, dalam Kosasih Djahiri, terdiri dari: (1) Kesadaran yang bersifat anomous, yaitu kesadaran atau kepatuhan terhadap ketentuan konstitusi negara yang tidak jelas dasar dan alasannya atau orientasinya; (2) Kesadaran yang bersifat heteronomous, yaitu kesadaran atau kepatuhan ketentuan konstitusi negara yang berlandaskan dasar/orientasi motivasi yang beraneka ragam atau berganti-ganti. Ini pun kurang mantap sebab mudah berubah oleh keadaan dan situasi; (3) Kesadaran yang bersifat sosionomous, yaitu kesadaran atau kepatuhan terhadap ketentuan konstitusi negara yang berorientasikan pada kiprah umum atau khalayak ramai; dan (4) Kesadaran yang bersifat autonomous, yaitu kesadaran atau kepatuhan ketentuan konstitusi negara yang didasari oleh konsep kesadaran yang ada dalam diri seorang warga negara. Ini merupakan tingkatan kesadaran yang paling tinggi.

Penanda warga negara yang memiliki kesadaran berkonstitusi adalah warga negara yang memiliki kemelekan terhadap konstitusi

(constitutional literacy). Berkaitan dengan hal tersebut, Toni Massaro menyatakan, bahwa kemelekan terhadap konstitusi akan mengarahkan warga negara untuk berpartisipasi melaksanakan kewajibannya sebagai warga negara.

Udin S. Winataputra mengidentifikasi beberapa bentuk kesadaran berkonstitusi warga negara Indonesia yang meliputi: (1) Kesadaran dan kesediaan untuk mempertahankan dan mengisi kemerdekaan Indonesia sebagai hak azasi bangsa dengan perwujudan perilaku sehari-hari; (2) Kesadaran dan pengakuan bahwa kemerdekaan Indonesia sebagai bangsa sebagai rahmat Allah Yang Maha Kuasa dengan perwujudan perilaku sehari-hari; (3) Kepekaan dan ketanggapan terhadap kewajiban Pemerintah Negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan perwujudan perilaku sehari-hari; (4) Kepekaan dan ketanggapan terhadap kewajiban Pemerintah Negara untuk memajukan kesejahteraan umum dengan perwujudan perilaku sehari-hari; (5) Kepekaan dan ketanggapan terhadap kewajiban Pemerintah Negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dengan perwujudan perilaku sehari-hari; (6) Kepekaan dan ketanggapan terhadap kewajiban Pemerintah Negara yang melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial; Dll.

### **3. Tinjauan Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

#### **a. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Menurut Undang-Undang No. 17 tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 1 ayat 4, yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau yang selanjutnya disingkat DPRD adalah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kemudian, menurut Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (4) mengatakan Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara

Pemerintahan Daerah. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 menerangkan bahwa DPRD kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Anggota DPRD kabupaten/kota adalah pejabat Daerah kabupaten/kota.

Miriam Budiarjo dalam Baskoro (2005;30) menyebutkan DPRD adalah lembaga legislate atau membuat peraturan, peraturan perundang-undangan yang dibuatnya mencerminkan kebijakan-kebijakan itu. DPRD dapat dikatakan merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum. Fuad dalam jurnal administrasi negara (2000;24) mengartikan DPRD adalah institusi yang menjadi tumpuan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat daerah. Beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berada di daerah dan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang bertugas membuat peraturan daerah dan menampung aspirasi masyarakat daerah yang diwakilinya.

#### **b. Fungsi DPRD**

Pasal 149 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menerangkan bahwa DPRD Kabupaten/Kota memiliki fungsi:

- a. Pembentukan Perda Kabupaten/Kota
- b. Anggaran dan;
- c. Pengawasan

Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam rangka representasi rakyat di daerah Kabupaten/Kota. Fungsi pembentukan perda kabupaten/kota yakni dilakukan dengan cara membahas bersama, menyetujui atau tidaknya rancangan Perda dengan Bupati/Wali Kota. Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf b diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD Kabupaten/Kota yang diajukan oleh bupati/wali kota. Selanjutnya Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap: a. pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota; b. pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang

terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota; dan  
c. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

**c. Tugas dan Wewenang DPRD**

Tugas dan wewenang DPRD berdasarkan Pasal 154 Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah :

- a. Membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;
- d. Memilih bupati/wali kota;
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

**d. Hak dan Kewajiban DPRD**

Pasal 159 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa DPRD mempunyai hak:

DPRD kabupaten/kota mempunyai hak:

- a. interpelasi;
- b. angket; dan
- c. menyatakan pendapat.

Penjelasan umum Pasal 159 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa :

- a. Hak Interpelasi adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk meminta keterangan kepada bupati/wali kota mengenai kebijakan Pemerintah Daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
- b. Hak angket adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, Daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Hak menyatakan pendapat adalah kabupaten/kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, Daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 161 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa DPRD mempunyai kewajiban:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan;
- e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- g. Menaati tata tertib dan kode etik;

- h. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- i. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

**e. Alat Kelengkapan DPRD**

DPRD dalam merealisasikan fungsi, tugas dan wewenang, hak DPRD dan hak Anggota DPRD, kewajiban Anggota DPRD, baik untuk DPRD Provinsi maupun untuk DPRD Kabupaten/Kota, DPRD memiliki alat kelengkapan dan pendukung, seperti diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 163 Alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota terdiri atas:

- a. Pimpinan;
- b. Badan musyawarah;
- c. Komisi;
- d. Badan pembentukan Perda Kabupaten/Kota;
- e. Badan anggaran;
- f. Badan kehormatan; dan
- g. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

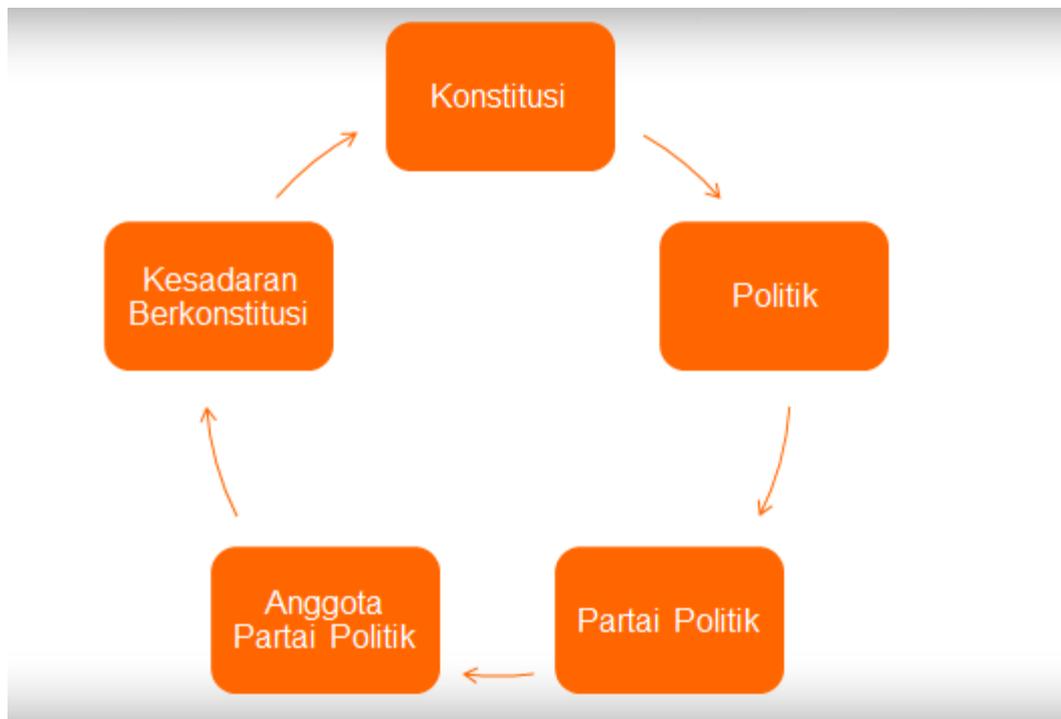
Seperti yang telah dipaparkan di dalam Undang-Undang dapat disimpulkan anggota DPRD atau DPRD dalam menjalankan tugasnya memiliki hubungan yang erat dengan konstitusi atau aturan Undang-Undang yang berlaku di dalam negara kita, karena DPRD lah salah satu unsur perumus aturan, Undang-Undang yang harus kita taati dalam berkehidupan berbangsa dan bernegara ini.

## **B. Kerangka Pemikiran**

Partai politik merupakan suatu wadah atau organisasi yang memiliki fungsi untuk turut menjalankan proses politik di suatu negara. Partai politik dalam menjalankan tugasnya tentu terdapat di dalam anggota-anggota dari partai, partai politik juga bisa dikatakan sebagai sarana rekrutmen, saran rekrutmen ini yakni untuk memberikan jalan kepada para anggota partainya untuk menduduki atau memiliki sebuah kekuasaan di pemerintahan dalam suatu negara. Partai politik berperan banyak pada penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, salah satunya adalah menyelenggarakan pendidikan politik, dalam ruang lingkup yang kecil minimal partai politik dapat memberikan pendidikan politik kepada kader atau anggota partainya.

Anggota partai yang selanjutnya berkontribusi dalam pemilu yang akan menduduki kursi kursi pemerintahan baik itu sebagai lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif, tentunya harus memiliki kesadaran yang tinggi dalam mengamalkan dan mentaati konstitusi ataupun aturan yang berlaku di suatu negara, dikarenakan anggota partai yang khususnya menjadi lembaga legislatif seperti DPRD amat sangat dibutuhkan perannya untuk membangun negara, dan anggota legislatif tersebutlah yang menjadi peran utama dalam pembuatan konstitusi di negara ini, jadi pengamalan kesadaran berkonstitusi haruslah tertanam di dalam diri mereka, partai politik yang berperan sebagai atap mereka dalam dunia perpolitikan haruslah memberikan sebuah pendidikan akan pentingnya kesadaran berkonstitusi kepada anggota partainya, disini penulis spesifikasikan kepada anggota DPRD.

Dengan pengamalan konstitusi yang baik, diharapkan negara pun dapat berjalan baik apabila semua warga negara nya baik itu pemerintah maupun rakyat dapat mentaati dan mengamalkan konstitusi tidak hanya sebagai sebuah aturan belaka. Adapun alur kerangka pemikiran pada penelitian ini adalah sebagai berikut:



**Gambar 1.1 Kerangka Pemikiran**

### **C. Pertanyaan Penelitian**

1. Bagaimanakah pola kaderisasi anggota partai politik pada partai gerindra dan partai PKS Kabupaten Bandung?
2. Bagaimanakah upaya partai politik gerindra dan partai PKS di DPRD Kabupaten Bandung dalam menumbuhkan kesadaran berkonstitusi pada anggota DPRD Kabupaten Bandung fraksi partainya?
3. Bagaimanakah pemahaman anggota DPRD Kabupaten Bandung fraksi Partai Gerindra dan Partai PKS mengenai kesadaran berkonstitusi?
4. Bagaimana tindakan yang dilakukan oleh partai gerindra dan partai PKS apabila anggota partainya terjerat kasus pelanggaran hukum?