

FIRDAUS ARIFIN, S.H., M.H.

ILMU NEGARA KONTEMPORER

Perkembangan Konsep, Teori dan Doktrin



ILMU NEGARA KONTEMPORER

Perkembangan Konsep, Teori dan Doktrin

ILMU NEGARA KONTEMPORER

Perkembangan Konsep, Teori dan Doktrin

FIRDAUS ARIFFIN, S.H., M.H.



ILMU NEGARA KONTEMPORER

Perkembangan Konsep, Teori dan Doktrin

FIRDAUS ARIFIN, S.H., M.H.

Direkturikan Oleh: Pemutih Thaha Media

Copyright © Thaha Media

Jl. Sriwedayan No. 85 Gunungasri Kidul Trimurti

Semandan Ramel Yogyakarta 55762

Phone : 0852100567038, 08122778474

Sms 082138313202

Desain sampul : Khalaf Nabil Al Thafa

Lay Out : Thaha Media @Aer

Cetakan I : Maret 2019

E-mail : thafamedia@yahoo.co.id

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia

Oleh: Pemutih Thaha Media

Yogyakarta 2019

Halak cipta dilindungi oleh undang-undang

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian

atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

x + 312 film : 14,8 x 21 cm

ISBN 978-602-5589-29-4

KATA PENGANTAR

Mata kuliah Ilmu Negara telah lama menjadi mata kuliah wajib (pokok) yang diajarkan di hampir semua Perguruan Tinggi Negeri maupun swasta dan bahwa hampir di semua Sekolah Tinggi di Indonesia. Rata-rata mata kuliah ilmu negara diperkenalkan pada Semester Awal (Pertama). Tujuannya jelas karena pemahaman atas ilmu negara menjadi bagian penting guna mendalami perihal kenegaraan berikutnya.

Istilah Ilmu Negara berasal dari bahasa Belanda, *Staatsleer* yang diambil dari istilah bahasa Jerman *Staatslehre*. Dalam bahasa Inggris disebut *The General Theory of State* atau *Political Theory*. Istilah Ilmu Negara pertama kali diperkenalkan oleh George Jellinek yang disebut sebagai Bapak Ilmu Negara. George Jellinek memandang ilmu negara sebagai suatu keseluruhan dan membaginya ke dalam bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain. Dalam kepustakaan, istilah ilmu negara berasal dari bahasa Belanda *staatsleer* yang diambil dari istilah bahasa Jerman *staatslehre*. Dalam Bahasa Inggris dipakai istilah *Theory of State* (Teori Negara), *The General Theory of State* (Teori Umum tentang Negara) atau *Political Science* (Teori Politik). Selanjutnya, dalam bahasa Perancis disebut *Theorie d'etat* (Teori Negara).

Pada prinsipnya, Ilmu Negara adalah ilmu tentang negara, dimana diadakan penyelidikan tentang sifat hakekat,

struktur, bentuk, asal mula, ciri-ciri serta seluruh persoalan di sekitar negara. Selanjutnya, Kranenburg berpendapat bahwa Ilmu Negara merupakan cabang penyelidikan ilmiah yang masih muda walaupun menurut sifat dan hakekatnya merupakan cabang ilmu pengetahuan yang tua karena sebenarnya Ilmu Negara sudah dikenal sebagai suatu ilmu pengetahuan sejak zaman Yunani Kuno.

Timbulnya ilmu negara di Eropa Barat karena adanya keperluan-keperluan praktik, yaitu sebelum zaman Bismarck atau dalam pemerintahan Caesar Wilhelm II di Jerman yaitu ilmu pengetahuan yang mempelajari sendi-sendi pokok dan pengertian-pengertian pokok tentang negara. Pada waktu itu timbul suatu mazhab yang disebut Aliran Hukum Publik Jerman (*deutsche publizisten schule*) yang khusus menyelidiki sifat-sifat hukum publik. Di Indonesia khususnya, timbulnya ilmu negara dimulai saat berkobarnya api revolusi sejak Proklamasi 17 Agustus 1945. Namun, dalam ilmu pengetahuan mengenai negara ini belum bisa dibentuk ilmu pengetahuan yang berkembang sendiri. Sehingga masih sangat dipengaruhi oleh ilmu pengetahuan yang berasal dari Eropa yang bersumber dari zaman Yunani. Di Indonesia, universitas yang pertama kali menggunakan istilah Ilmu Negara adalah Universitas Gadjah Mada – Yogyakarta.

Jadi dapat disimpulkan bahwa Ilmu negara adalah ilmu yang menyelidiki pengertian-pengertian pokok dan sendi-sendi pokok dari negara dan hukum negara pada umumnya. Pengertian menitik beratkan pada suatu pengetahuan, sedangkan sendi menitik beratkan pada suatu asas atau kebenaran. Ilmu negara mempelajari negara secara umum, mengenai asal-usulnya, wujudnya, lenyapnya, perkembangannya dan jenis-jenisnya. Sebagai suatu ilmu

pengetahuan, maka Ilmu Negara Umum akan mencari dan menetapkan suatu ketentuan dan kebenaran terhadap pokok penyelidikannya, yaitu negara. Jadi, Ilmu Negara Umum harus menjawab pertanyaan mengenai negara.

Buku yang hadir ditangan para pembaca ini adalah kumpulan konsep-konsep dasar yang ditulis dengan bahasa yang sederhana guna memahami persoalan mendasar tentang ilmu negara. Secara khusus buku ini menguraikan tentang:

- (1) Pengertian Negara, Terjadinya Negara Dan Tujuan Negara;
- (2) Unsur-unsur Negara;
- (3) Bentuk negara, kenegaraan, pemerintah, dan demokrasi;
- (4) Kekuasaan negara, Negara hukum, Dan hak asasi manusia;
- (5) Partai politik dan Sistem kepartaian;
- (6) Negara hukum Republik Indonesia;
- (7) Ketatanegaraan Republik Indonesia;
- (8) Kehidupan demokrasi Dan pemilihan umum;
- (9) Asas kewarganegaraan indonesia Menurut peraturan perundangan;
- (10) Hubungan Internasional;
- (11) Perjanjian Internasional;

Harapan kami, semoga buku ini dapat memudahkan para mahasiswa memahami secara komprehensif soal-soal ilmu negara. Mudah-mudahan.

Bandung, 30 Oktober 2019

Penulis,
Firdaus Arifin, S.H.,M.H.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR | v

DAFTAR ISI | ix

BAB I PENGERTIAN NEGARA, TERJADINYA
 NEGARA DAN TUJUAN NEGARA | 1

BAB II UNSUR-UNSUR NEGARA | 37

BAB III BENTUK NEGARA, KENEGARAAN,
 PEMERINTAH DAN DEMOKRASI | 53

BAB IV KEKUASAAN NEGARA, NEGARA HUKUM,
 DAN HAK ASASI MANUSIA | 103

BAB V PARTAI POLITIK DAN SISTEM
 KEPARTAIAN | 119

BAB VI NEGARA HUKUM REPUBLIK
 INDONESIA | 135

BAB VII KETATANEGARAAN REPUBLIK
 INDONESIA | 177

BAB VIII KEHIDUPAN DEMOKRASI DAN PEMILIHAN
 UMUM | 213

BAB IX ASAS KEWARGANEGARAAN INDONESIA
 MENURUT PERATURAN
 PERUNDANGAN | 257

BAB X	HUBUNGAN INTERNASIONAL	275
BAB XI	PERJANJIAN INTERNASIONAL	293
DAFTAR PUSTAKA		308

PENGERTIAN NEGARA, TERJADINYA NEGARA DAN TUJUAN NEGARA

A. Pengertian Negara

Para ahli yang memfokuskan pemikirannya terhadap *negara* sudah muncul beberapa abad sebelum Masehi antara lain dari Yunani seperti **Socrates**, **Plato** dan **Aristoteles** yang mengajarkan teori tentang negara. Pengertian negara pada waktu itu berbeda dengan pengertian negara yang berkembang saat ini, pengertian negara saat itu hanya meliputilingkungan kecil atau negara kota yang disebut *Polis*.

Istilah negara diterjemahkan dari bahasa Belanda dan Jerman yaitu *Staat*; bahasa Inggris yaitu *State*; dan bahasa Perancis yaitu *Etat*. Kata-kata tersebut diambil dari kata bahasa Latin *Status* atau *Statum*. Sebelum abad ke-15, untuk menyebut istilah negara dipergunakan kata *civitas* atau *res publica*, terutama oleh orang Romawi. Pada abad ke-15 digunakan kata *Lo Stato* dari bahasa Italia. Menurut para ahli, **Machiavelli** adalah orang pertama yang memperkenalkan istilah *Lo Stato* itu dalam kepustakaan ilmu politik. Namun demikian menurut **Kranenburg**, istilah *Lo Stato* itu, hanya tepat untuk menyebut *negara teritorial* saja yang muncul pada abad ke-17.

Selanjutnya apa yang dimaksud dengan negara? Untuk menjawab pertanyaan ini, para ahli mengemukakan pandangan yang berbeda. Adanya perbedaan ini karena para ahli memandang dan menitikberatkan perhatian tentang negara pada aspek yang berbeda. Diantaranya adalah sebagai berikut;

1. **Hegel**; memandang negara sebagai organisasi kesusilaan.
2. **Logemann**; memandang negara sebagai negara kekuasaan.
3. **R.M. Mac Iver**; memandang negara sebagai organisasi politik.
4. **G. Jellinek**; yang dianggap sebagai Bapak Ilmu Negara, melihat negara dari dua aspek yaitu *aspek sosial dan aspek yuridis*.
5. **Hans Kelsen**; murid Jellinek, memandang negara dari satu aspek yaitu aspek hukum.
6. **Oppenheim**; meninjau negara menurut konsep sosiologis.

Sedangkan pengertian negara menurut beberapa ahli lainnya, adalah :

1. **Roger H. Soltau**, berpendapat bahwa negara adalah alat atau wewenang yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat.
2. **Bellefroid**, mengatakan bahwa negara itu suatu persekutuan hukum yang menempati suatu wilayah untuk selama-lamanya dan dilengkapi dengan suatu kekuasaan tertinggi untuk menyelenggarakan kemakmuran rakyat sebesar-besarnya.
3. **H.J. Laski**, mengatakan bahwa negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan secara sah,

lebihagung daripada individu ataukelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu.

4. **Karl Marx**, berpendapat bahwa negara adalah suatu kekuasaan bagi manusia (penguasa) untuk menindas kelas manusia yang lainnya.
5. **Max Weber**, mengatakan bahwa negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam menggunakan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah.

Berdasarkan beberapa pengertian negara, maka negara itu merupakan :

- a) suatu organisasi kekuasaan yang teratur;
- b) mempunyai kekuasaan yang bersifat memaksa dan monopoli;
- c) suatu organisasi untuk mengurus kepentingan bersama dalam masyarakat; dan
- d) persekutuan yang mempunyai wilayah tertentudan dilengkapi dengan alat perlengkapan negara.

Menurut **Miriam Budiardjo**, negara mempunyai dua tugas, yaitu :

- a. mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang bertentangan satu sama lain, supaya tidak menjadi pertentangan yang membahayakan;
- b. mengorganisir dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan ke arah tercapainya tujuan seluruh masyarakat.

Sebagaimana telah disebutkan, bahwa negara dapat ditinjau dari segi politik, sosial dan hukum. Oleh karena itu,

lahirlah berbagai ilmu pengetahuan yang objeknya "negara", antara lain Ilmu Negara dan Ilmu Tata Negara. Untuk mengetahui kedua ilmu tersebut, pelajailah secara seksama uraian berikut;

1. Ilmu Negara dan Ilmu Tata Negara

a. Istilah Ilmu Negara

Pengetahuan mengenai "negara" di Indonesia mendapat pengaruh dari Belanda, karena negara kita pernah dijajah oleh Belanda. Istilah "Ilmu Negara" yang digunakan di Indonesia, pertama muncul di Jerman dengan istilah *Staatslehre*, kemudian diambil oleh Belanda dengan istilah *Staatsleer*. Dalam bahasa Inggris disebut *Theory of State* atau *The General Theory of State* atau *Political Theory*, dalam bahasa Perancis dikenal dengan istilah *Theorie d'etat*.

Munculnya istilah *Staatsleer* sebagai istilah teknis merupakan hasil penyelidikan seorang sarjana Jerman bernama **George Jellinek**, dikenal sebagai Bapak Ilmu Negara, karena yang pertama kali mencoba melihat lapangan kenegaraan secara keseluruhan dan membaginya dalam bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain.

b. Pengertian Ilmu Negara

Ilmu negara adalah ilmu yang mempelajari pengertian dan sendi pokok negara pada umumnya. Kajian ilmu negara ditujukan pada hal-hal yang sama dalam negara yang ada atau pernah ada, misalnya tentang terjadinya, lenyapnya, tujuannya, perkembangan dan bentuknya. Berdasarkan pengertian itu, maka objek ilmu negara adalah negara

secara umum, sehingga ilmu negara sering disebut Ilmu Negara Umum.

Pembahasan Ilmu Negara menekankan pada hal-hal yang bersifat umum dengan menganggap negara sebagai *genus* (bentuk umum) dan mengesampingkan sifat khusus dari negara. Hal ini berarti Ilmu Negara tidak membahas bagaimana pelaksanaan hal-hal yang umum itu dalam suatu negara tertentu. Oleh karena itu, Ilmu Negara hanya memiliki nilai teoritis.

Sehubungan dengan ilmu negara sebagai ilmu yang bersifat teoritis, dapat dilihat pada sistematika Jellinek tentang Ilmu Kenegaraan (*staatswissenschaft*) dalam arti sempit yaitu :

Sistematika Jellinek



4. Pengertian Ilmu Tata Negara

Selain Ilmu Negara, ada ilmu lain yaitu Ilmu Tata Negara yang memiliki objek kajian yang sama dengan Ilmu Negara. Ilmu Tata Negara adalah ilmu yang mempelajari negara tertentu, yaitu bagaimana pemerintahan itu disusun

dan dijalankan mulai dari pusat sampai ke daerah-daerah. Ilmu Tata Negara memusatkan kajiannya pada negara tertentu, yaitu tentang susunannya kekuasaan negara, alat-alat perlengkapan negara beserta tugas dan wewenangnya, dan hubungan antar alat perlengkapan negara di suatu negara tertentu, misalnya Negara Republik Indonesia.

Sekalipun Ilmu Negara memiliki perbedaan dengan Ilmu Tata Negara, keduanya memiliki hubungan yang erat, yaitu bahwa :

- 1) Ilmu Negara merupakan pengantar dalam mempelajari Ilmu Tata Negara. Artinya orang yang akan mempelajari Ilmu Tata Negara harus memahami dahulu Ilmu Negara;
- 2) Ilmu Negara memberikan dasar-dasar teoritis kepada Ilmu Tata Negara; dan Ilmu Tata Negara merupakan realisasi dari teori-teori Ilmu Negara.

Adapun persamaan dan perbedaan, antara lain Ilmu Tata Negara dengan Ilmu Negara adalah :

- a. keduanya mempunyai objek kajian yang sama, yaitu negara;
- b. keduanya termasuk ilmu sosial, karena yang dipelajarinya adalah manusia yang mempunyai kehendak hidup bernegara;
- c. keduanya mempunyai dalil-dalil yang bersifat relatif (nisbi), bergantung pada tempat, waktu dan orang yang mengemukakannya.

Sedangkan perbedaanya adalah :

ILMU NEGARA	ILMU TATA NEGARA
a. mempelajari negara-negara pada umumnya	a. mempelajari negara tertentu, misalnya negara Republik Indonesia, negara Belanda, dan sebagainya.
b. objek : negara dalam pengertian yang abstrak-universal	b. objek negara dalam pengertian yang konkret-spesifik.
c. lebih bersifat teoritis, dalam arti tidak membicarakan bagaimana pelaksanaan kajian dalam suatu negara	c. lebih bersifat praktis, dalam arti membicarakan bagaimana pelaksanaan kajian dalam suatu negara.

2. Negara sebagai Organisasi Kekuasaan

Para ahli mengemukakan rumusan yang berbeda-beda tentang pengertian negara. Hal tersebut disebabkan karena titik berat perhatian masing-masing ahli berbeda-beda, ada yang memandang negara dari segi organisasi kekuasaan dan ada yang menitikberatkan perhatian pada aspek lain.

Menurut **Logemann** "negara pada dasarnya merupakan suatu organisasi kekuasaan yang meliputi atau menyatukan kelompok manusia yang kemudian disebut bangsa". Negara sebagai organisasi kekuasaan mengandung arti bahwa negara memiliki alat perlengkapan negara dan memiliki kekuasaan yang sesuai dengan fungsi, tugas dan wewenangnya untuk mewujudkan cita-cita bangsa.

Kekuasaan menurut **Miriam Budiardjo**, adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku orang atau kelompok lain agar tingkah lakunya itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari

orang atau kelompok yang mempunyai kekuasaan. Kekuasaan bukan hanya dimiliki negara atau pejabat saja karena organisasi/asosiasi lainpun memiliki kekuasaan.

Adapun perbedaan kekuasaan yang dimiliki negara dengan organisasi/ asosiasi lain adalah bahwa organisasi mempunyai kekuasaan yang luar biasa (*exorbitante rechten*) yang bersifat memaksa terhadap warga negaranya. Misalnya, negara mempunyai kekuasaan untuk memaksa warganegara untuk mengikuti wajib militer, dan untuk membayar pajak.

Dalam kekuasaan selalu ada dua pihak, yaitu pihak yang diperintah dan pihak yang memerintah. Kekuasaan yang dimiliki dan dijalankan oleh pejabat negara bukan dalam "kapasitas" atau atas nama pribadinya, melainkan dalam "kapasitas" nya sebagai pejabat negara. Ia memerintah atas negara dan atas nama masyarakat. Kekuasaan tersebut harus dimiliki dan dijalankan oleh negara dalam rangka menjalankan tugas negara, untuk mewujudkan tujuan seluruh masyarakat.

Sulit dibayangkan keadaan suatu negara apabila tidak dilengkapi dengan kekuasaan. Ingat! Keadaan masyarakat ketika belum ada negara seperti yang dilukiskan oleh **Thomas Hobbes**, bahwa manusia hidup dalam kekacauan, saling cakar, *Homo Homini Lupus*, dan *Belum Omnium Contra Omnes*. Pada saat itu berlaku hukum rimba, "siapa yang kuat dialah yang menang".

3. Sifat Hakikat Negara

Negara sebagai suatu persekutuan hidup manusia memiliki perbedaan yang khas dengan persekutuan manusia lainnya, seperti himpunan keagamaan, profesi, asal daerah dan

Perseroan Terbatas. Ciri khusus yang membedakan negara dengan persekutuan manusia lainnya adalah kedaulatan. Negara merupakan satu-satunya persekutuan manusia atau organisasi yang memiliki kedaulatan. Oleh karena negara memiliki sifat-sifat khusus yang tidak dimiliki asosiasi lain, yaitu :

- a. **Sifat memaksa**, berarti negara mempunyai kekuasaan untuk memakai kekerasan fisik secara legal. Untuk mengefektifkan sifat memaksa ini negara memiliki alat-alat negara seperti polisi dan tentara. **Harold J. Laski**, berpendapat bahwa sifat hakikat negara terletak dalam kekuasaannya untuk memaksakan kaidah-kaidah yang telah ditetapkan kepada setiap orang yang hidup dalam lingkungan perbatasannya. Misalnya, negara dapat memaksa pemakai jalan raya untuk mematuhi peraturan lalu lintas.
- b. **Sifat monopoli**, berarti negara mempunyai monopoli dalam menetapkan tujuan bersama dari masyarakat. Untuk mencapai tujuan ini negara dapat melarang suatu organisasi politik tertentu berkembang di wilayah negara tersebut. Misalnya PKI dilarang berkembang di Indonesia dan berdasarkan Tap. MPRS dinyatakan sebagai partai terlarang.
- c. **Sifat mencakup semua**, berarti seluruh peraturan perundang-undangan dalam suatu negara berlaku untuk semua orang yang terlibat didalamnya tanpa kecuali. Hal ini berarti semua orang dan semua anggota negara harus taat dan patuh pada peraturan perundang-undangan "yang berlaku". Misalnya, negara memerintahkan kepada semua orang untuk tidak mencuri atau membunuh dan negara

akan menghukum setiap orang yang melanggar perintah itu.

B. Terjadinya Negara

Menurut G. Jellinek, terjadinya negara dapat dilihat secara primer dan sekunder.

1. Terjadinya negara secara primer

Terjadinya negara secara primer mengkaji tentang bagaimana terjadinya negara, mulai dari masyarakat yang sederhana (primitif), meningkat menjadi negara yang kita lihat sekarang ini (negara modern). menurut **Jellinek**, terjadinya negara secara primer melalui 4 tahapan yaitu :

a. *Persekutuan Masyarakat (Genootschap)*

Pada tahap ini masyarakat hidup dalam suatu kelompok yang mempunyai kedudukan yang sama.mereka menggabungkan diri untuk kepentingan bersama dan didasarkan pada persamaan. Untuk mengurus kepentingan mereka, dipilih seorang kepala secara "**Primus Inter Pares**" (orang terkemuka diantara yang sama). Dia memegang kekuasaan menurut adat istiadat. *Primus inter pares* tersebut dalam kelompoknya tadi melakukan tindakan yang perlu untuk kepentingan bersama, misalnya melakukan upacara-upacara adat.

b. Kerajaan (Rijk)

Tahap ini diawali dengan munculnya beberapa persekutuan masyarakat. Antara persekutuan yang satu dengan yang lainnya terjadi pertentangan dan

peperangan, sehingga ada pihak yang menguasai dan pihak yang dikuasai. *Primus Inter Pares* dari persekutuan yang satu kemudian menguasai persekutuan yang lain, sehingga dai yang asalnya mempunyai hak-hak yang sama dengan anggota-anggotanya lama kelamaan dihormati pula oleh anggota persekutuan yang lain. *primus Inter Pares* tersebut berkat kekuasaannya lama-kelamaan menjadi raja, dan akhirnya muncullah suatu kerajaan. Tahap ini sudah ada kekuasaan tetapi masih cerai berai dan masih ada pemerintahan dualisme, yaitu pemerintahan pusat yang semata-mata hanya mengurus kepentingan pusat saja, sedangkan kepentingan daerah tidak diurus. Oleh karena itu apabila daerah-daerah sudah merasa kuat kemudian akan melakukan pemberontakan terhadap pusat.

Menurut pendapat **Gumplovicz** dan **Oppenheim**, perubahan dari persekutuan manusia menjadi kerajaan karena adanya perebutan.

c. Negara (Staat)

Pada masa kerajaan sudah terbentuk pemerintahan pusat tetapi belum mampu mengauasi dan mengendalikan pemerintahan daerah, sehingga terjadi pemberontakan-pemberontakan. *Primus Inter Pares* yang telah menjadi raja kemudian bertindak sewenang-wenang dan menjadi kerajaan yang absolut. Pada tahap ini pemerintah pusat sudah dapat menundukan pemerintah daerah, sehingga ada kesatuan kewibawaan dan lahirlah negara.

d. Negara Demokrasi (Democratische Natie)

Negara demokrasi ini terbentuk atas dasar kesadaran akan adanya kedaulatan rakyat dan lahiriah sebagai reaksi terhadap raja yang memegang tampuk pemerintahan dengan sewenang-wenang, sehingga rakyat bertindak untuk merebut kekuasaan pemerintah dari tangan raja. Salah satu contoh raja yang pernah memegang kekuasaan secara absolut adalah **Louis XIV**. Dengan ungkapannya yang terkenal *L'etat c'est moi* (negara adalah saya).

Untuk mencegah kekuasaan yang sewenang-wenang, perlu adanya batas-batas kekuasaan raja yang dicantumkan dalam peraturan perundang-undangan. Selain untuk membatasi kekuasaan raja, peraturan perundang-undangan tersebut dimaksudkan untuk menjamin hak-hak rakyat agar tidak dilanggar oleh penguasa. Dalam negara demokrasi, kedaulatan ada ditangan rakyat, oleh karena itu raja harus tunduk pada rakyat (atau yang mewakilinya).

e. Diktator (Dictatuur)

Diktator adalah pemerintahan yang dipimpin oleh satu orang yang dipilih rakyat, tetapi lama kelamaan berkuasa mutlak. Istilah **kranenburg** untuk diktator adalah *autokrasi*; sedangkan **otto koelreuter** menyebutkan dengan nama *autoritaire fuhrerstaat* (otoriter).

Apabila dikelompokkan terdapat dua kelompok yang berlainan mengenai diktator ini. Kelompok pertama (sarjana jerman) berpendapat bahwa diktator merupakan perkembangan lebih lanjut dari negara

demokrasi. Kelompok kedua (sarjana lainnya), berpendapat bahwa diktator bukan merupakan perkembangan lebih lanjut dari demokrasi, tetapi merupakan penyelewengan dari negara demokrasi.

Diktator dapat dibedakan atas 4 macam, yaitu:

- 1) *diktator legal (legal dictatuur)*, yaitu suatu pemerintahan yang dipegang oleh seorang untuk suatu masa tertentu bila negara dalam keadaan bahaya.
- 2) *diktator nyata (feite dictatuur)*, yaitu diktator yang tidak bersifat legal, karena keadaan negara masih bersifat demokratis;
- 3) *diktator partai (party dictatuur)*, yaitu negara diktator yang hanya didukung oleh satu partai saja. Misalnya partai Fascis di Italia pada masa Mussolini. Contoh lain yaitu Partai Nazi di Jerman pada masa Hitler;
- 4) *dictator proletar (proletare dictatuur)*, yaitu negara diktator yang didukung oleh kaum proletar yang meliputi buruh dan petani kecil. Dalam diktatur proletarian ini kekuasaan negara adap pada kelompok pemimpin Partai Komunis yang menamakan dirinya sebagai wakil golongan proletar. Contoh Pemerintahan Uni Soviet.

2. Terjadinya Negara Secara Sekunder

Terjadinya negara secara sekunder adalah pertumbuhan negara yang dihubungkan dengan negara yang sudah ada sebelumnya. Terjadinya negara secara sekunder hanya membicarakan bagaimana lahirnya negara baru. Munculnya negara baru, berkaitan dengan soal pengakuan dari

negara lain. pengakuan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu pengakuan *de facto* dan pengakuan *de jure*.

Pengakuan *de facto* adalah pengakuan menurut kenyataan bahwa diwilayah itu telah berdiri suatu negara. Pengakuan ini masih bersifat sementara, karena masih diperlukan adanya penelitian mengenai prosedur terjadinya negara tersebut. Selain itu, kalau suatu negara yang telah mendapat pengakuan secara *de facto* lenyap, maka dengan sendirinya pengakuan hilang.

Pengakuan *de facto* dapat meningkat menjadipengakuan *de jure* apabila prosedur munculnya negara baru itu melalui prosedur hukum yang sebenarnya. Pengakuan *de jure* adalah pengakuanmenurut hukum. Jadipengakuan ini merupakan pengakuanyang seluas-luasnya dan bersifat tetap, karena terbentuknya negarabarur tersebut berdasarkan hukum dan biasanya diberikan kepada negara baru yang pemerintahannya sudah relatif stabil.

Bagaimanakah terjadinya negara RI? Terjadinya negara RI melalui pengajuan sejarah, dapat disimpulkan bahwa secara bertahap diawali dengan adanya kesadaran untuk memperjuangkan kemerdekaan melalui *organisasi politik* (tonggak perintis), kemudian ditindaklanjuti dengan ikrar *Sumpah Pemuda* (tonggak penegas) yang menegaskan bahwa bangsa Indonesia merupakan satu kesatuan bangsa, akhirnya menyatakan kemerdekaan dan proklamasi, sehingga pada 17-8-1945 secara *de Facto* telah lahir negara baru yaitu negara RI.

Apabila dikaitkan dengan teori-teori terjadinya negara, Padmo Wahjono (1982) berpendapat bahwa "pernyataan bangsa Indonesia bukanlah sekedar suatu perjanjian kemasyarakatan, melainkan ada faktor *berkat Allah Yang Maha Kuasa* dan ada motivasi yang kuat yaitu didorong

olehkeinginanyang luhur supaya berkehidupankebangsaan yang bebas (tidak dijajah).“

C. Hilang atau Lenyapnya Negara

Menurut para ahli, negara bukan hanya bisa tumbuh dan berkembang, tetapi karena “keadaan tertentu” negara bisa hilang atau lenyap. Terdapat beberapa teori tentang lenyapnya negara, yaitu :

1. Teori Organik

Tokoh-tokoh teori ini antara lain **Herbert Spencer**, **F.J. Schmitt**, **Henner**, **Constantin Frantz**, dan **Bluntschi**. Para penganut teori ini berpandangan bahwa negara dianggap atau dipersamakan dengan makhluk hidup, baik manusia maupun binatang. Individu yang merupakan komponen-komponen negara diibaratkan sebagai sel-sel dari makhluk hidup itu. Fisiologi negara sama dengan fisiologi makhluk hidup yang mengalami kelahiran, pertumbuhan, perkembangan dan kematian.

Sebagai suatu organisme, negara tidak akan lepas dari kenyataan dan perkembangannya; dari mulai berdiri, berkembang, besar, kokoh dan kuat, kemudian melemahkannya tidak mampu lagi untuk mempertahankan eksistensinya sebagai negara. Jadi **Teori Organik** berpandangan bahwa suatu negara pada saat tertentu akan lenyap seperti suatu organisme hidup.

2. Teori Anarkis

Menurut teori ini negara adalah suatu bentuk susunan tata paksa, yang sesungguhnya hanya sesuai jika diterapkan dalam tatanan kehidupan masyarakat yang masih primitif.

Teori ini tidak cocok bagi masyarakat yang modern yang beradab dan bertatakrama. Para penganut teori ini (**William Godwin, Joseph Proudhon, Kropotkin, dan Michael Bakounin**) berkeyakinan bahwa pada suatu saat negara pasti akan lenyap dan muncul masyarakat yang penuh kebebasan, kemerdekaan, tanpa paksaan, tanpa pemerintahan dan tanpa negara.

Terdapat dua golongan penganut teori ini, yaitu golongan yang berpandangan bahwa untuk melenyapkan *tata paksa* harus dilakukan dengan cara menghancurkan organisasi tersebut bersama perlengkapan dan pendukungnya. Golongan selanjutnya berpandangan bahwa masyarakat yang penuh kebebasan tanpa pemerintahan itu akan dapat diwujudkan melalui evolusi dan pendidikan, tanpa melalui kekerasan dan kekejaman. **Leo Tolstoy**, salah seorang penganut golongan kedua berpendapat bahwa kekerasan dari manapun datangnya akan mengundang dendam dan pembalasan dengan kekerasan pula. Kekerasan dapat dihilangkan dengan kasih sayang dan pendidikan.

Selain teori di atas, hilang atau lenyapnya suatu negara dapat disebabkan oleh dua faktor, yaitu :

1. **Faktor Alam**, yaitu suatu negara yang tadinya sudah ada tetapi dikarenakan faktor alam negara itu lenyap. Karena disebabkan oleh alam, maka wilayah negara itu hilang dan hilangnya wilayah tadi berarti negara itu lenyap dari percaturan dunia. Hilangnya negara karena faktor alam dapat disebabkan oleh gunung meletus dan pulau ditelan air laut.
2. **Faktor Sosial**, yaitu suatu negara yang sudah ada dan diakui negara-negara lain, tetapi dikarenakan adanya faktor sosial negara itu hilang atau lenyap. Hal ini dapat

disebabkan karena adanya suatu revolusi (kudeta yang berhasil), penaklukan, persetujuan, penggabungan.

D. Tujuan dan Fungsi Negara

Tujuan dan fungsi negara dapat dikatakan sebagai masalah yang pokok dalam ilmu politik, karena pada dasarnya negara dinilai dan diuji berdasarkan tujuan-tujuan yang dapat direalisasikan oleh negara.

Beberapa sarjana menarik perbedaan yang tajam antara tujuan dan fungsi negara. Perbedaan tersebut didasarkan pada perbedaan arti kata "tujuan" dan "fungsi". Perbedaan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut :

Tujuan	Fungsi
1. mengupayakan adanya sasaran yang hendak dicapai yang sudah ditetapkan terlebih dahulu;	1. menunjukkan keadaan gerak, aktivitas dan termasuk dalam suasana kenyataan;
2. menunjukkan dunia cita, yakni suasana ideal yang harus diwujudkan;	2. merupakan pelaksanaan dari tujuan yang hendak dicapai itu;
3. bersifat abstrak-idéal.	3. fungsi adalah riil dan konkret.

Selain memiliki beberapa perbedaan, tujuan dan fungsi memiliki keterkaitan seperti diungkapkan oleh E. Isjawara bahwa tujuan tanpa fungsi adalah *steril*, sedangkan fungsi tanpa tujuan adalah *mustahil*.

1. Tujuan Negara

Rumusan tujuan negara merupakan salah satu hal penting dalam suatu negara.

Pembicaraan tentang tujuan negara akan berkaitan dengan bentuk negara, pembentukan badan-badan negara, fungsi dan tugas badan tersebut serta hubungannya. Tujuan negara diperlukan untuk mengarahkan segala kegiatan negara sebagai *pedoman dalam penyusunan alat perlengkapan negara dan organ/badan pemerintah*.

Tujuan negara bergantung pada tempat, keadaan, waktu serta sifat dari kekuasaan penguasa. Karena itulah para ahli mengemukakan tujuan negara dengan rumusan yang berbeda-beda bahkan ada yang bertentangan satu sama lain.

a. Tujuan Negara Menurut Shang Yang

Shang Yang hidup pada abad ke-5 dan ke-4 sM. Ia seorang tuan tanah sekaligus menteri Kerajaan Tiongkok. Bukunya yang terkenal adalah *A Classic of the Chinese School of Law*. Pendapatnya dipaparkan dalam buku *The Book of Lord Shang Yang* yang ditulis oleh orang Belanda bernama Duyvendak. Shang yang merupakan penganut **Teori Kekuasaan Negara**, yang mengutamakan kekuasaan negara, sedangkan kepentingan dan hak-hak rakyat diabaikan. Pada masa Shang Yang masih hidup, keadaan di negeri Cina sedang dilanda kekacauan, penuh kerusuhan dan peperangan. Kekuasaan pemerintah pusat semakin berkurang dan terpecah dalam tangan tuan tanah yang bertindak sebagai raja kecil yang terus berperang.

Menurut Shang Yang, dalam negara terdapat dua pihak yang saling berhadapan yaitu pemerintah (negara)

dan rakyat. Kedua pihak harus dipertentangkan secara tajam, sehingga yang satu merupakan kebalikan dari yang lain, kalau salah satu ingin kuat, maka yang lain harus lemah.

Pandangan lain dari Shang Yang yang cukup mengagetkan adalah mengenai kebudayaan. Ia berpendapat bahwa kebudayaan itu merugikan negara. Shang Yang berpendapat bahwa : raja tidak akan mampu mengerahkan tenaga dan potensi rakyat dan bencana tidak akan dapat dihindarkan, apabila dalam negara terdapat sepuluh hal kemerosotan (ten evil) berikut : (1) adat (rites), (2) music (music), (3) nyanyian (odes), (4) riwayat (history), (5) kebaikan (virtue), (6) kesusilaan (moral culture), (7) hormat pada orang tua (filial ficty), (8) kewajiban persaudaraan (brotherly duty), (9) kejujuran (integrity), (10) sofisme (sophistry). Tetapi apabila dalam negara tidak terdapat sepuluh hal (ten evil) tersebut, maka raja akan dapat mengendalikan rakyat dan negara pun akan kuat. Untuk kebesaran negara, sebaiknya "korbankanlah kebudayaan rakyat".

Kranenburg menganggap teori Shang Yang sebagai suatu pandangan yang sangat picik, hina dan tak bernilai. Dalam kepustakaan Cina sendiri, teori ini dianggap sebagai teori yang menyeleweng dari ilmu pengetahuan filsafat, bahkan dianggap sebagai pendapat yang sesat. Namun demikian, *Teori Shang Yang* ini telah dipraktekkan dengan baik oleh para penganutnya seperti **Attila, Jengis Khan** dan **Timur Lenk**.

b. Tujuan Negara Menurut Nicolo Machiavelli

Machiavelli, dilahirkan di Florence-Italia dan hidup tahun 1428-1527. Ia hidup hampir mirip dengan keadaan pada zaman Shang Yang di Cina abad ke-5 dan ke-4 sM. Saat itu, negara Italia terpecahbelah oleh kekejaman raja-raja yang saling berebut kekuasaan ditambah adanya usaha dari negara luar yang berebut ingin mencari kekuasaan di daerah Italia. Keadaan tersebut mengilhami Machiavelli untuk menyusun sebuah buku yang berjudul *Principle* atau dalam bahasa Inggris disebut *The Prince* yang berarti "Sang Raja atau Buku Pelajaran untuk Raja-Raja". Buku ini merupakan pedoman atau tuntunan bagi para raja dalam menjalankan pemerintahannya, agar raja dapat memegang dan menjalankan pemerintahan dengan baik. Machiavelli menganggap bahwa negara hanyalah sebagai organisasi kekuasaan, sedangkan memerintah adalah sebagai teknik untuk menumpuk kekuasaan dan mengerakkannya.

Machiavelli merumuskan bahwa *tujuan negara adalah untuk menghimpun dan memperbesar kekuasaan negara agar mencapai kebesaran, kehormatan dan kesejahteraan bangsa Italia*. Untuk mencapai tujuan tersebut, seorang raja dalam menjalankan pemerintahannya harus tampil cerdik seperti kancil; ganas, keras, berani seperti seekor singa. Seperti kancil agar raja tidak terjatuh oleh perangkap; dan seperti singa agar ditakuti serta ditaati rakyatnya. Seorang raja tidak perlu menghiraukan ajaran kesusilaan dan agama karena dapat merugikan praktek kenegaraan. Ajaran agama dan kesusilaan harus ditolak serta dibuang sama sekali.

Pandangan Machiavelli dilatarbelakangi pengalaman **Savonarola** di Florence. Ketika itu Savonarola mencoba

melaksanakan pemerintahan dengan menggunakan pengaruh kesusilaan, namun berakhir dengan kegagalan. Ia berpendapat, "pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya harus berusaha agar tetap berada di atas segala aliran yang ada. Bagaimanapun lemahnya pemerintah, ia harus memperlihatkan bahwa ia tetap lebih berkuasa.

Sesuai dengan sifat realitisnya, Machiavelli mengatakan bahwa "adanya negara itu untuk kepentingan negara itu sendiri. Sudah seharusnya negara mengejar tujuan dan kepentingannya sendiri dengan cara yang dianggapnya paling tepat meskipun dengan cara yang sangat licik. Ajaran Machiavelli dinamakan ajaran tentang "kepentingan negara (*staat-raison*), karena kepentingan negara dijadikan ukuran tertinggi untuk perbuatan manusia. Apabila pendapat Machiavelli dengan Shang Yang dibandingkan, terdapat persamaan dan perbedaannya.

Persamaannya antara lain :

- 1) mengemukakan teori tujuan negara dilatarbelakangi oleh keadaan negara yang sedang dilanda kekacauan dan krisis kekuasaan negara;
- 2) tujuan negara adalah untuk menghimpun kekuasaan negara;
- 3) baik ajaran Shang Yang maupun Machiavelli merupakan ajaran tentang kepentingan negara.

Sedangkan perbedaannya antara lain sebagai berikut :

- 1) tujuan negara dari Shang Yang adalah hanya untuk menghimpun dan memperbesar kekuasaan semata. Sedangkan menurut Machiavelli kekuasaan itu merupakan alat untuk mencapai tujuan yang lebih

tinggi yaitu kebesaran, kehormatan dan kesejahteraan bangsa;

c. Tujuan Negara Menurut Dante Allighieri

Dante Allighieri yang hidup pada 1265-1321 merupakan penganut Teori Perdamaian Dunia. Ia merupakan seorang filsuf dan penyair, serta seorang yang berpengaruh dalam politik di Florence, Italia.

Dante hidup di tengah-tengah suasana kacau, ketika itu Italia sedang dilanda pertentangan sengit antara Paus dengan kaisar. Pertentangan antara kaum Ghibellin dari Partai Kaisar dengan kaum Guelf dari partai Paus. Dante sendiri mempunyai sikap anti Paus dan memihak kaisar, berpendirian bahwa Paus hanya mempunyai kekuasaan dalam hal kerohanian saja, dalam arti tidak turut campur dalam urusan duniawi.

Di tengah-tengah suasana kacau, Dante berhasil menyusun sebuah buku yang berjudul "*De Monarchia Libri III*". Dalam buku tersebut Dante memberi saran bagaimana seharusnya pemerintah diorganisir dan siapa yang sepantasnya memerintah di Italia. Tujuan negara menurut Dante Allighieri adalah untuk mencapai perdamaian dunia.

Dante berpendapat bahwa perdamaian dan kebahagiaan di dunia tidak akan tercapai selama masih ada raja yang mempunyai kekuasaan sendiri-sendiri, karena raja yang satu akan berperang dengan raja yang lainnya. Untuk mewujudkan suatu perdamaian, ketentraman, dan kebahagiaan, maka di seluruh dunia harus bersatu di bawah satu pusat kekuasaan "*imperium*" (kerajaan dunia). Untuk mencapai perdamaian dunia, kekuasaan hendaknya terpusat pada tangan satu orang yaitu raja atau kaisar. Raja atau

kaisar harus mampu menciptakan undang-undang yang seragam bagi seluruh umat manusia.

d. Tujuan Negara Menurut Immanuel Kant

Immanuel Kant, yang hidup pada 1724-1804 merupakan seorang guru besar di Jerman. Ia seorang nasionalis dan termasuk pemikir besar tentang Negara dan Hukum. Bukunya yang berjudul "*Metaphysische Anfangsgrunde de Rechtslehre*" (Asas-asas metafisis dari ilmu hukum) merupakan hasil pemikirannya tentang negara dan hukum.

Pada waktu **Kant** hidup, terjadi kesenjangan antara teori dan praktek kenegaraan masih banyak perbedaan yang sangat tajam. Oleh karena itu, Kant mengecam adanya perbedaan golongan dalam masyarakat, karena menurut pendapatnya manusia dilahirkan sederajat.

Tujuan negara menurut Immanuel Kant adalah membentuk dan memelihara hak dan kemerdekaan warga negara. Dalam upaya memelihara hak dan kemerdekaan warga negara, perlu dibentuk hukum yang dirumuskan dalam perundang-undangan. Perundang-undangan tersebut bukan merupakan kehendak perseorangan atau penguasa, melainkan kehendak seluruh warga negara (kehendak umum).

Immanuel Kant menerima dan menyetujui pendapat Thomas Hobbes, John Locke dan Rousseau tentang perjanjian masyarakat, yang beranggapan bahwa negara itu lahir melalui perjanjian masyarakat. Meskipun demikian, antara pandangan Immanuel Kant dengan ketiga pendapat ahli di atas terdapat perbedaan yang prinsipil tentang keberadaan perjanjian masyarakat tersebut. Hobbes, Locke

dan Rousseau berpendapat bahwa perjanjian masyarakat itu sungguh-sungguh terjadi, ada dan merupakan peristiwa sejarah. Sedangkan Kant berpendapat perjanjian masyarakat itu tidak pernah terjadi, bukan merupakan peristiwa sejarah, tetapi hanya merupakan suatu konstruksi yuridis yang dapat menolong orang dalam menerangkan tentang terjadinya negara atau bagaimana negara itu ada.

Dilatarbelangi pengalaman hidup di bawah kekuasaan raja absolut, Kant menyetujui juga paham Trias Politica, dalam arti adanya pemisahan kekuasaan ke dalam *potestas legislativa, rectoria, et iudicia* (kekuasaan pembuat, pelaksana dan pengawas hukum). Pemisahan kekuasaan ini dimaksudkan untuk menjamin hak dan kebebasan warga negara agar raja atau pemerintah tidak sewenang-wenang terhadap rakyat. Baik pemerintah maupun rakyat harus taat pada perundang-undangan yang merupakan kehendak umum, dan rakyat tidak perlu taat pada hukum yang dibuat tanpa persetujuannya.

Negara yang dikehendaki Kant adalah negara yang berdasarkan hukum atau negara hukum. Konsepsi negara hukum yang dikemukakan Kant disebut negara hukum dalam arti formal atau negara hukum dalam arti sempit, karena negara hanya berperan untuk menjaga ketertiban dan keamanan dalam negara.

e. Tujuan Negara Menurut Kaum Sosialis

Dasar pandangan kaum sosialis adalah "semua manusia dilahirkan dengan hak-hak yang sama dan berhak atas perlakuan yang sama". Adapun tujuan negara menurut kaum sosialis adalah *memberikan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan merata bagi tiap manusia*.

Untuk mewujudkan tujuan tersebut, setiap manusia harus mempunyai penghasilan yang layak dan terjaminnya hak-hak asasi manusia. Agar pemberian penghasilan yang layak dan jaminan tentang hak dan kebebasan tersebut berjalan dengan baik, maka hal tersebut harus diusahakan dan diatur dalam undang-undang. Selain itu, harus menggunakan sistem perekonomian negara yang memungkinkan untuk itu.

Kaum sosialis berpandangan bahwa keadilan sosial hanya dapat dicapai dengan mengubah perekonomian liberal menjadi perekonomian kekeluargaan di bawah pimpinan negara. Untuk melaksanakan hal tersebut semua alat-alat produksi dan distribusi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak harus "dimiliki" oleh negara.

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah bahwa tujuan negara yang dikemukakan para pemikir dipengaruhi oleh pandangan hidup, situasi, dan kondisi serta politik pada saat itu. Oleh karena itu, tujuan negara yang dikemukakan para pemikir tersebut belum tentu cocok jika diterapkan di negara kita karena pandangan hidup dan budaya kita berbeda. Adapun yang perlu dipahami dan dikaji adalah tujuan negara Indonesia dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4, yaitu : *melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.*

Apabila kita kaji ternyata tujuan negara kita lebih luas dan mengandung makna yang dalam karena bukan hanya ditujukan untuk kepentingan bangsa kita, tetapi juga bertujuan ikut serta dalam melaksanakan ketertiban (perdamaian) dunia.

berarti tujuan negara kita diarahkan pada kepentingan nasional dan internasional berdasarkan Pancasila.

2. Fungsi Negara

Pada uraian sebelumnya telah diungkapkan bahwa antara tujuan dengan fungsi negara mempunyai hubungan timbal balik. Tujuan negara menunjukkan suatu cita-cita/harapan yang hendak dicapai oleh suatu negara, sedangkan fungsi negara merupakan pelaksanaan cita-cita dalam kenyataan.

Ideologi yang dianut suatu negara akan banyak mempengaruhi fungsi yang harus dilaksanakan oleh negara tersebut. Oleh karena itu, lahirlah beberapa teori fungsi negara, antara lain teori individualisme, sosialisme, komunisme dan anarkisme.

a. Teori Individualisme

Teori *Individualisme* merupakan suatu paham yang menempatkan kepentingan individu sebagai pusat perhatian dalam berbagai hal, sehingga individualisme lebih menekankan pada kebebasan perseorangan, baik dalam bidang politik maupun ekonomi.

Menurut paham ini fungsi negara hanyalah sebagai *pemelihara dan penjaga ketertiban serta keamanan individu dan masyarakat*. Negara tidak perlu turut campur dalam urusan di luar hal-hal yang berkaitan dengan ketertiban dan keamanan. dalam hal ini negara bersifat pasif, dan baru aktif atau bertindak apabila ada pelanggaran terhadap individu dan masyarakat.

Konsepsi negara individualistis itu dibangun, dipertahankan dan dibenarkan oleh penganutnya, atas dasar tiga hal, yaitu :

- 1) **Dasar etis**, hakikatnya berdasarkan pada tujuan umat manusia yaitu perkembangan harmonis dari seluruh kemampuannya. Dalam hal ini tiap individu harus diberikan kesempatan atau peluang agar dapat melaksanakan kebebasannya sebesar mungkin agar dapat mewujudkan tujuannya itu. Negara tidak boleh mengekang dan mencampuri kebebasan individu karena akan mengakibatkan lemahnya aktivitas dan kreativitas individu yang bersangkutan.
- 2) **Dasar ekonomis**, pada hakikatnya bahwa semua individu berusaha untuk memenuhi kepentingannya sendiri dan berupaya untuk mencapai kemakmuran dan kebahagiaannya. Oleh karena itu fungsi negara ditujukan kepada terciptanya suasana yang memungkinkan individu dapat bersaing dengan bebas, untuk mencapai kesejahteraan.
- 3) **Dasar ilmiah**, menganalogikan pada kehidupan binatang yang berlaku hukum *survival of the fittest* sehingga hukum ini harus diberlakukan pula bagi manusia, yakni manusia harus menyingkirkan orang-orang yang lemah, miskin dan memberikan tempat kepada individu-individu yang mampu demi kesejahteraan manusia lain pada umumnya.

b. Teori Sosialisme

Sosialisme diartikan sebagai semua gerakan sosial yang menghendakicampur tangan pemerintah yang seluas mungkin dalam bidang perekonomian. Menurut paham ini

semua alat-alat produksi harus dikuasai bersama, negara harus turut campur dalam bidang perekonomian untuk mensejahterakan umat manusia.

Sosialisme menganggap negara sebagai organisasi yang mewujudkan cita-cita sosialis. Negara dipandang pula sebagai faktor positif dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat. Dalam masyarakat atau negara sosialisme, hak milik perseorangan diakui tetapi dalam batas-batas tertentu. Atas dasar itu, sosialisme berpandangan bahwa fungsi negara bukan hanya sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan (perjaga malam), tetapi harus diperluas sedemikian rupa hingga tiada lagi aktivitas sosial yang tidak diselenggarakan oleh negara. Semua aktivitas negara ditujukan pada pemenuhan kesejahteraan bersama.

c. Teori Komunisme

Pada dasarnya komunisme merupakan salah satu bentuk ajaran sosialisme yang diajarkan oleh peletak dasarnya **Karl Marx**, dengan bantuan **Frederich Engels**, dan pertama kali dipraktekkan oleh **Lenin** di Rusia pada 1917.

Hak milik perseorangan atas segala macam alat produksi dan kapital dalam masyarakat/negara komunis tidak diakui. Dalam masyarakat/negara tersebut semua alat produksi dan kapital dimiliki oleh negara. Bahkan semua benda lainnya yang tidak termasuk alat produksi dijadikan milik bersama atau milik negara. Menurut ajaran komunis, dalam masyarakat selalu terdapat dua kelas, yaitu *kelas pemilik alat produksi dan kelas bukan pemilik alat produksi*.

Atas dasar hal tersebut, fungsi negara menurut komunisme adalah sebagai alat pemaksa oleh kelas pemilik alat produksi terhadap kelas lainnya sebagai upaya untuk mempertahankan alat produksi yang dimilikinya.

Komunisme dan sosialisme memiliki persamaan dan perbedaan. Persamaannya yaitu bahwa kedua-duanya bertujuan memperluas fungsi negara dan menuntut penguasaan bersama atas alat produksi, sedangkan perbedaannya yaitu :

- 1) sosialisme dapat bersifat evolusioner; sedangkan komunisme bersifat revolusioner;
- 2) sosialisme masih percaya pada cara-cara damai yang dapat ditempuh oleh negara untuk mencapai tujuan-tujuannya; sedangkan komunisme membenarkan cara revolusi untuk mencapai tujuan negara;
- 3) sosialisme masih dapat mempertahankan hak milik perseorangan dalam batas-batas tertentu sedangkan komunisme lebih ekstrem dalam pelaksanaan programnya yakni penghapusan semua milik perseorangan.

d. Teori Anarkisme

Anarkisme berasal dari bahasa Yunani yaitu *An* = tidak dari *archein* = pemerintah. Anarkis berarti tanpa pemerintah. Jadi, anarkisme berarti suatu paham yang menolak adanya pemerintahan. Mereka menginginkan masyarakat yang bebas tanpa organisasi paksaan. Paham ini didasarkan pada anggapan bahwa secara kodrat manusia itu adalah baik dan bijaksana.

Atas dasar anggapan tersebut, kaum anarkis berpendapat bahwa manusia tidak memerlukan negara dan

pemerintah yang dilengkapi dengan alat-alat paksaan untuk menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat. Sedangkan fungsi-fungsi negara dan pemerintah dapat dilaksanakan pula oleh kelompok atau perhimpunan yang dibentuk secara sukarela, tanpa alat-alat paksaan tanpa polisi, dan terutama tanpa hukum dan peradilan.

Ditinjau dari upaya untuk mencapai tujuannya, anarkisme dapat dibedakan atas anarkisme filosofis dan anarkisme revolusioner. Untuk mencapai tujuannya, kaum anarkis filosofis menempuh cara melalui jalan damai berdasarkan persuasi yang rasional dan secara evolusioner tanpa menggunakan kekerasan fisik dan revolusi berdarah. Pelopor teori ini antara lain **William Goodwin, Max Stirner, dan Leo Tolstoy**. Sedangkan kaum anarkis revolusioner berusaha mewujudkan cita-citanya dengan segala upaya dan dengan cara revolusioner, sekalipun harus menggunakan kekerasan fisik dan revolusi berdarah. Pelopor teori ini antara lain **Michael Bakunin**. Dalam bentuknya yang eksterem, paham anarkis revolusioner dikenal sebagai aliran *nihilisme*, yang suatu gerakan yang timbul di Rusia kurang lebih tahun 1860 yang meningkari segala nilai moral dan etik, dan menolak ide-ide dan ukuran-ukuran yang konvensional.

II

UNSUR-UNSUR NEGARA

Unsur-unsur tersebut harus dipenuhi oleh suatu negara sebagai subjek dalam hukum Internasional. Artinya, suatu negara yang akan melakukan hubungan dengan negara lain dan dianggap sebagai subjek hukum internasional harus memenuhi unsur-unsur tersebut.

A. Rakyat

Rakyat adalah kumpulan manusia yang hidup bersama dalam suatu masyarakat, meskipun mereka ini mungkin berasal dari keturunan dan memiliki kepercayaan yang berbeda. Rakyat merupakan unsur terpenting dalam suatu negara, karena tidak ada suatu negara manapun yang terbentuk dengan sendirinya tanpa adanya keinginan dan tindakan dari rakyat (manusia) itu sendiri.

Dalam kehidupan bernegara, rakyatlah yang berkepentingan terhadap negara. Rakyat mempunyai kehendak/cita-cita dan bertindak untuk mendirikan negara, mempertahankan negara, serta memajukan perkembangan negara.

Orang yang berada dalam suatu wilayah negara dapat dibedakan antara penduduk dan bukan penduduk, warga negara dan bukan warga negara (*warga negara asing*); warga negara asli dan *warga negara keturunan asing*. Perbedaan antara penduduk dan bukan penduduk, dapat dilihat dari perbedaan dalam hubungan seseorang dengan daerah negara.

1. Penduduk dan Bukan Penduduk

Penduduk adalah orang yang bertempat tinggal atau berdomisili di wilayah suatu negara, yang biasanya sudah lama tinggal di wilayah tersebut. *Bukan penduduk* adalah orang yang berada di wilayah suatu negara tetapi tidak bermaksud berdomisili di wilayah negara itu. Contoh yang termasuk bukan penduduk adalah orang asing yang sedang melakukan wisata di suatu wilayah negara.

2. Warga Negara dan Bukan Warga Negara (WNA)

Penduduk suatu negara dapat dibedakan antara warga negara dan bukan warga negara (*warga negara asing*). Perbedaan antara warga negara dengan bukan warga negara dapat dilihat dari perbedaan dalam hubungan seseorang dengan pemerintah (negara). *Warga negara* adalah semua orang yang berdasarkan hukum menjadi anggota dari suatu negara dan mengakui pemerintah (negara) tersebut sebagai pemerintah (negaranya) sendiri. *Warga negara asing* adalah mereka yang secara hukum tidak menjadi anggota dari suatu negara, dan mereka tidak mengakui negara tersebut sebagai negaranya sendiri.

Orang yang berstatus sebagai warga negara mempunyai ikatan hukum yang kuat terhadap negaranya

dimanapun mereka berada. Misalnya seorang warga negara Indonesia yang bekerja di Singapura. Sekalipun berstatus sebagai penduduk Singapura, ia tetap mempunyai ikatan dengan pemerintah atau negara Indonesia. Hal ini berbeda dengan penduduk yang berstatus warga negara asing dalam suatu negara, karena hubungan mereka dengan pemerintah atau negara tersebut akan putus apabila mereka tidak lagi menjadi penduduk negara tersebut.

Jadi tidak setiap warga negara merupakan penduduk negara tersebut, karena ada warga negara suatu negara yang menjadi penduduk negara lain, yaitu mereka yang sedang belajar atau bekerja di luar negeri dalam waktu tertentu. Sebaliknya tidak setiap penduduk merupakan warga dari negara tersebut, misalnya warga negara asing yang bekerja di wilayah negara itu. Namun, sebagian besar warga negara merupakan penduduk negara tersebut, dan hanya sebagian kecil saja yang bukan.

3. Warga Negara Asli dan Warga Negara Keturunan Asing

Penduduk yang berstatus sebagai warga negara dapat dibedakan antara *warga negara asli* dan *warga negara keturunan asing*. Perbedaan antara keduanya merimbulkan pula perbedaan hak dan kewajiban tertentu. Misalnya di negara kita, hanya warga negara asli yang dapat dipilih menjadi Presiden RI.

Istilah yang dipergunakan untuk menyebut penghuni suatu negara selain istilah rakyat digunakan pula istilah bangsa. Menurut para ahli, istilah rakyat merupakan pengertian sosiologis. Sedangkan bangsa merupakan suatu pengertian politis. Misalnya di Indonesia, dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea pertama terdapat kata

"bangsa" dalam kalimat "...bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa", dan seterusnya. Kemudian dalam teks Proklamasi 17-8-1945, digunakan pula kata "bangsa" dalam kalimat "Kami bangsa Indonesia" dan seterusnya. Kata bangsa dalam kalimat-kalimat tersebut menunjukkan pengertian politis, yaitu untuk menjelaskan pandangan bangsa Indonesia terhadap penjajahan, dan kedudukan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang telah merdeka (bebas dari penjajah).

a. Ciri-Ciri Suatu Bangsa

Seorang filsuf Perancis bernama **Ernest Renan**, mengemukakan bahwa pemersatu bangsa bukanlah kesamaan bahasa atau kesamaan suku bangsa, akan tetapi suatu bangsa akan bersatu karena tercapainya hasil yang gemilang di masa lampau dan keinginan untuk mencapainya lagi di masa depan. Jadi, pengertian bangsa menurut Ernest Renan adalah sekelompok manusia yang dipersatukan karena memiliki persamaan sejarah masa lampau dan kesamaan cita-cita untuk masa yang akan datang. Dengan demikian, bangsa berkaitan dengan rakyat, bangsa adalah rakyat yang sudah berkesadaran membentuk negara.

Sementara itu menurut **Otto Baur** (Jerman), Bangsa adalah kelompok manusia yang mempunyai persamaan karakter. Karakteristik tumbuh karena adanya persamaan nasib. Sedangkan **Hand Kohn** (Jerman) mengemukakan bahwa kebanyakan bangsa memiliki faktor objektif tertentu yang membedakan dari bangsa lain. faktor itu berupa persamaan keturunan, wilayah, bahasa, adat istiadat, politik, perasaan dan agama.

Berdasarkan uraian tersebut, jelaslah bahwa suatu bangsa tidak selalu terbentuk dari masyarakat yang berasal dari satu keturunan, satu agama, satu bahasa, dan satu adat istiadat tertentu. Misalnya bangsa Swiss merupakan satu bangsa meskipun memiliki tiga bahasa yang beda; India merupakan satu bangsa meskipun memiliki enam belas bahasa resmi; Belgia masih tetap bersatu sebagai bangsa meskipun memiliki dua bahasa. Demikian pula bangsa Amerika Serikat dan bangsa Indonesia merupakan suatu bangsa, meskipun kedua negara ini terdiri dari berbagai suku/ras, bahasa, agama dan adat istiadat.

b. Status Bangsa

Dalam kaitannya dengan bangsa, Jellinek merupakan empat macam status bangsa, yaitu :

- 1) *Status positif*, yaitu status yang memberikan hak kepada warga negara untuk menuntut tindakan positif dari negara mengenai perlindungan atas jiwa raga, hak milik, kemerdekaan dan sebagainya.
- 2) *Status negatif*, yaitu status yang menjamin kepada warga negara bahwa negara tidak campur tangan terhadap hak-hak asasi warga negaranya. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah timbulnya tindakan yang sewenang-wenang dari negara.
- 3) *Status aktif*, yaitu status yang memberikan hak kepada setiap warga negara untuk ikut serta dalam pemerintahan. Untuk mewujudkan hal itu setiap warga negara mempunyai hak untuk memilih dan dipilih sebagai anggota dewan.

- 4) *Status pasif*, yaitu status yang memberikan kewajiban kepada setiap warga negara untuk taat dan tunduk kepada segala perintah negaranya.

B. Wilayah Negara

Pada umumnya wilayah suatu negara meliputi daratan, lautan dan udara serta daerah ekstra teritorial. Batas-batas wilayah suatu negara ditetapkan dalam perjanjian dengan negara-negara yang bersebelahan (berbatasan). Misalnya tapal batas negara kita ditentukan oleh beberapa perjanjian internasional yang dahulu diadakan oleh pemerintah Belanda dengan beberapa negara lain.

1. Daratan

Wilayah daratan suatu negara yaitu daerah di permukaan bumi dalam batas-batas tertentu dan di dalam tanah permukaan bumi.

Kekuasaan yang dimiliki negara meliputi seluruh wilayah negara, termasuk daratan. Oleh karena itu, memasuki daratan suatu negara harus memperoleh izin dari negara tersebut. Apabila tidak mendapat izin, dianggap suatu pelanggaran dan dapat ditindak secara hukum.

Untuk menentukan batas wilayah daratan suatu negara, biasanya ditentukan dengan jalan mengadakan perjanjian dengan negara-negara yang bersebelahan (berbatasan). Batas-batas tersebut dapat dibuat dengan sengaja atau dapat ditandai oleh benda-benda alam yang telah ada sebelumnya, seperti gunung-gunung yang tinggi atau sungai-sungai yang besar, danau, laut, lembah. Selain itu

dapat juga menentukan batas dengan ilmu pasti, yaitu dengan garis lintang.

Adapun batas wilayah darat ditentukan oleh :

- a. *alam*; misalnya gunung, laut, lembah, sungai dan danau.
- b. *buatan*; misalnya pagar tembok, kawat berduri.
- c. *ilmu pasti*; misalnya dengan penentuan garis lintang (Korea Utara dan Korea Selatan)

2. Lautan

Wilayah lautan suatu negara mempunyai peranan penting, baik dalam bidang pertahanan dan keamanan negara maupun dalam bidang perekonomian. Membicarakan masalah laut terdapat dua konsepsi pokok yang bertentangan, yaitu :

- a. *Res Nullius*, yaitu suatu konsepsi yang menyatakan bahwa laut tidak ada pemiliknya, karena itu laut dapat diambil dan dimiliki tiap negara.
- b. *Res Communis*, yaitu suatu konsepsi yang menyatakan bahwa laut adalah milik bersama masyarakat dunia, karena itu tidak dapat dimiliki atau diambil oleh tiap negara.

Dalam praktek kenegaraan yang berlaku sekarang ini, kedua konsepsi itu sering diterapkan bersamaan dalam batas tertentu. Artinya, bagian laut tertentu yang berbatasan dengan wilayah daratan suatu negara dapat dianggap sebagai bagian wilayah negara tersebut. Sedangkan lautan yang "jauh" dari daratan dapat dianggap sebagai laut bebas dan dimiliki bersama.

Lautan yang termasuk wilayah suatu negara disebut laut teritorial negara itu. Adapun lautan di luar laut

teritorial disebut laut terbuka. Dalam wilayah laut teritorial dapat diberlakukan semua ketentuan negara, dan pihak lain tidak berhak memasuki wilayah teritorial suatu negara tanpa seizin negara yang bersangkutan. Memasuki wilayah laut teritorial suatu negara tanpa izin negara yang bersangkutan merupakan suatu pelanggaran.

Lebar laut teritorial suatu negara ternyata tidak sama, dan mengalami perkembangan sesuai dengan kemajuan teknologi terutama teknologi persenjataan. Batas laut teritorial ditetapkan oleh masing-masing negara, yang umumnya ditentukan sejauh 3 mil, diukur dari garis pantai daerah darat suatu negara pada saat air laut surut. Selain itu ada pula yang menentukan selebar 4 mil, 12 mil bahkan El Salvador, Saudi Arabia, RRC menetapkan 200 mil. Penentuan luas laut teritorial 3 mil didasarkan pada kemampuan jarak tembak meriam dari pantai. Namun dengan perkembangan kemajuan teknologi dewasa ini (jarak tembak peluru missile melebihi 3 mil) beberapa negara mengusulkan agar perairan teritorial diperluas menjadi 3 mil. Negara yang menganut luas laut teritorial sepanjang 12 mil adalah antara lain negara Indonesia sejak diumumkannya Deklarasi Djuanda 13 Desember 1957, yang dituangkan dalam UU No. 4 tahun 1960.

Dalam konvensi Montegobay Jamaika yang diselenggarakan oleh PBB dengan dihadiri 119 peserta pada 10 Desember 1982. Batas laut adalah :

a. Batas Laut Teritorial

Setiap negara mempunyai kedaulatan atas laut teritorial jaraknya sampai 12 mil laut diukur dengan garis lurus dari pantai pada waktu sedang surut.

b. Batas Zona Bersebelahan

Sejauh 12 mil laut di luar batas laut teritorial atau 24 mil dari pantai adalah batas zona bersebelahan.

c. Batas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE)

ZEE adalah wilayah laut dari suatu negara pantai yang batasnya 200 mil laut diukur dari pantai. Dalam wilayah ini negara pantai yang bersangkutan berhak menggali kekayaan alam lautan serta melakukan kegiatan ekonomi tertentu, tetapi negara lain bebas berlayar, terbang atau memasang kabel dan juga di bawah lautan, tetapi kapal asing tidak boleh menangkap ikan.

d. Batas landas Benus

Landas benua adalah wilayah laut suatu negara lebih dari 200 mil. Dalam wilayah ini negara pantai boleh mengadakan eksplorasi asal membagi keuntungan separuhnya karena masyarakat internasional.

3. Wilayah Udara

Wilayah udara suatu negara adalah wilayah yang berada di atas wilayah daratan dan lautan negara itu. Kekuasaan atas wilayah udara suatu negara diatur dalam perjanjian yang diadakan di Havana (1928) yang dihadiri oleh 27 negara yang menentukan bahwa tiap negara berkuasa penuh atas udara di wilayahnya. Berarti hanya dengan perjanjian tertentu, pesawat suatu negara boleh melakukan penerbangan di atas negara lain. sebelumnya perjanjian serupa diadakan di Paris (1919).

Menurut UU no. 20 tahun 1982, daerah kedaulatan dirgantara yang termasuk orbit geostationer adalah kurang lebih 36.000 km.

4. Wilayah Ekstra Teritorial

Wilayah ekstra teritorial yaitu tempat menurut hukum internasional diakui sebagai wilayah kekuasaan suatu negara, meskipun tempat itu sebenarnya berada di wilayah negara lain, tempat bekerja suatu kantor perwakilan suatu negara dan kapal-kapal laut yang brlayar di laut terbuka di bawah suatu bendera negara tertentu, dianggap sebagai wilayah ekstra teritorial.

Demi kepentingan hukum/kekuasaan negara, kapal yang berlayar dengan menggunakan bendera suatu negara dianggap sebagai bagian wilayah negara yang bersangkutan. Kapal yang berbendera tersebut dianggap *floating island* (pulau terapung) yang merupakan bagian wilayah suatu negara. Contohnya kantor kedaulatan asing.

Tempat bekerja perwakilan, sekalipun berada di wilayah negara lain, dianggap sebagai wilayah negara yang diwakili. Misalnya tempat perwakilan negara Indonesia di Belanda merupakan daerah ekstra teritorial Indonesia. Demikian pula tempat perwakilan Belanda di Indonesia merupakan daerah ekstra teritorial Belanda. Dalam wilayah ini, diperbolehkan mengibarkan bendera negaranya, bahkan dalam peristiwa tertentu seperti pemilu sering dijadikan sebagai tempat pemungutan suara bagi warga negara yang diwakili di tempat perwakilan atau kantor perwakilan tersebut.

C. Pemerintah yang Berdaulat

Unsur ketiga dari negara adalah pemerintah yang berdaulat. Pemerintah memegang peranan penting dalam kehidupan bernegara. Sekalipun ada rakyat yang potensial dan

wilayah yang luas dan subur, tidak akan dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya apabila tidak ada pemerintah yang berdaulat.

1. Pengertian Pemerintah

Istilah pemerintah merupakan terjemahan dari *Government* (bahasa Inggris) atau *Gouvernement* (bahasa Perancis). Baik *Government* maupun *Gouvernement* keduanya berasal dari bahasa Yunani. *Kubernati*, yang berarti mengemudikan kapal. Kalau demikian, apa yang dimaksud dengan pemerintah? *Pemerintah* adalah seorang atau beberapa orang yang memerintah menurut hukum negaranya. Menurut **Utrecht**, istilah pemerintah meliputi tiga pengertian yang berbeda, yaitu :

- a. Pemerintah sebagai gabungan dari semua badan kenegaraan atau alat perlengkapan negara yang berkuasa memerintah dalam arti luas, meliputi badan yang membuat peraturan (legislatif), menjalankan peraturan (eksekutif, dan mempertahankan peraturan (yudikatif).
- b. Pemerintah sebagai badan kenegaraan tertinggi yang berkuasa memerintah di wilayah suatu negara atau kepala negara, Contoh : Raja di Saudi Arabia, Presiden di Indonesia.
- c. Pemerintah sebagai badan eksekutif, berarti kepala pemerintahan bersama para menteri. Contoh : di Indonesia, yaitu presiden yang dibantu oleh para menteri. Pemerintah mempunyai dua pengertian dalam arti sempit dan luas.
Pemerintah dalam arti luas meliputi semua lembaga tertinggi dan tinggi negara, meliputi badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi badan eksekutif, yaitu presiden yang dibantu oleh menteri-menteri.

2. Kedaulatan

a. Pengertian Kedaulatan

Istilah kedaulatan merupakan terjemah dari bahasa Inggris *sovereignty*, yang dalam bahasa Prancis disebut *superanuis* yang berarti tertinggi. Kedaulatan berarti kekuasaan tertinggi atau kekuasaan yang tidak terletak dibawah kekuasaan lain.

Pengertian kedaulatan tidak dapat dipisahkan dari pengertian negara, karena negara sebagai organisasi memiliki kekuasaan. Ahli negara berkebangsaan Prancis, **Jean Bodin** (1530-1596) berpendapat bahwa apabila negara tanpa kekuasaan, berarti tidak ada negara. Jean Bodin menggunakan kata kedaulatan dalam hubungannya dengan negara. Beliau lah sarjana pertama yang menganggap kedaulatan sebagai *atribut negara dan sifat khas* dari negara yang membedakan negara dengan persekutuan lainnya. Jean Bodin memandang kedaulatan dari aspek internnya atau kedaulatan kedalam. Adapun **Grotinus** yang dianggap sebagai *bapak hubungan internasional*, memandang kedaulatan dari aspek eksternnya atau kedaulatan ke luar.

Kedaulatan kedalam, yaitu kekuasaan tertinggi untuk memaksa rakyatnya agar mentaati peraturan negara. Rakyat harus taat pada negara agar terselenggaranya ketertiban hukum dalam negara.

Kedaulatan keluar, yaitu kekuasaan untuk mempertahankan kemerdekaannya terhadap serangan dari negara lain (pihak lain).

b. Sifat kedaulatan

Dalam kehidupan sehari-hari, selain ada organisasi negara, kita sering menjumpai persekutuan hidup manusia organisasi yang berkembang di masyarakat, seperti OSIS, KNPI, FKPPI, HMI dan ICMI. Salah satu ciri khas yang membedakan organisasi negara dengan organisasi lainnya adalah kedaulatan dalam arti bahwa negara merupakan organisasi yang mempunyai kedaulatan, sedangkan organisasi lain tidak mempunyai kedaulatan.

Menurut **Jean Bodin**, kedaulatan mempunyai empat sifat dasar, yaitu :

- 1) **asli**, berarti bahwa kedaulatan itu tidak berasal dari kekuasaan lain yang lebih tinggi.
- 2) **permanen**, berarti bahwa kedaulatan itu tetap ada selama negara masih berdiri. Kedaulatan itu tetap akan melekat pada negara meskipun pemerintah atau yang menjalankan pemerintahan sudah berganti-ganti. Kedaulatan itu akan hilang atau lenyap apabila negara itu sendiri musnah atau lenyap. Jadi kedaulatan dalam negara itu bersifat langgeng atau abadi.
- 3) **tidak terbagi-bagi**, berarti bahwa kedaulatan itu merupakan satu-satunya kekuasaan yang tertinggi dalam negara. Kekuasaan dalam menjalankan pemerintahan seringkali terbagi bagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atau

daerah otonom, tetapi yang berdaulat adalah tetap negara, bukan pemerintah daerah.

- 4) **tidak terbatas**, berarti bahwa kedaulatan itu tidak dibatasi oleh siapapun, karena mebatasi kedaulatan berarti ada kedaulatan yang lebih tinggi, dan kekuasaan tertinggi yang merupakan ciri kedaulatan itu akan hilang.

c. Macam-Macam Kedaulutan

Merupakan suatu kenyataan bahwa negara itu mempunyai kedaulatan baik dalam maupun ke luar. Persoalannya adalah dari mana sumber kekuasaan yang dimiliki negara itu ? Sebagai jawaban atas pertanyaan tersebut, lahirlah beberapa ajaran atau teori tentang kedaulatan. Masing-masing teori memiliki pendapat yang berbeda tentang sumber kekuasaan, bergantung pada kondisi zaman dan alam pikiran manusia pada waktu itu. Teori tersebut dijelaskan sebagai berikut :

1) Teori Kedaulatan Tuhan

Teori kedaulatan tuhan mengajarkan bahwa negara dan pemerintah mendapat kekuasaan tertinggi dari Tuhan. Menurut teori ini, segala sesuatu yang terdapat di alam semesta berasal dari Tuhan, karena itu, kedaulatan dalam suatu negara yang dilaksanakan oleh pemerintahan negara juga berasal dari Tuhan. Negara dan pemerintahan mendapat kekuasaan dari Tuhantokoh-tokoh negara itu secara kodrati telah ditetapkan menjadi pemimpin negara.

Bagi penganut teori ini, kedaulatan dalam suatu negara bersifat mutlak dan suci. Oleh karena itu,

kedaulatan wajib ditaati rakyat dengan setia dan patuh terhadap raja atau pemerintah. Karena raja memerintah atas nama Tuhan, maka raja dan pemerintah selalu dianggap benar. Pelopor Teori Kedaulatan Tuhan antara lain **Augustinus** (345-430), **Thomas Aquino** (1170-1231), dan **F.J Stahl** (1802-1861).

Teori kedaulatan Tuhan dapat dibedakan antara *Teori Kedaulatan Tuhan secara langsung* dan *Teori Kedaulatan Tuhan secara tidak langsung*. Dalam Teori Kedaulatan Tuhan secara langsung, Raja menganggap dirinya sebagai Tuhan, penjelmaan Tuhan, keturunan Tuhan atau wakil Tuhan di dunia. Misalnya Fir'aun di Mesir, Tenno Heike di Jepang yang dianggap keturunan Dewa Matahari; dan raja-raja Pulau Jawa pada zaman Hindu yang menganggap keturunan Wisnu.

Dalam *Teori Kedaulatan Tuhan secara tidak langsung*, raja atau penguasa tidak dianggap sebagai penjelmaan Tuhan atau keturunan Tuhan, melainkan raja atau penguasa memerintah atas nama Tuhan atau kehendak Tuhan. Ciri negara yang mempraktekkan teori ini, adalah dipakainya kata-kata "*The King/Queen by the Grace of God*" (raja/ratu atas perkenan Tuhan). Misalnya: Kerajaan Belanda. Negri Belanda berhasil melepaskan diri dari penjajahan raja Spanyol dan menyatakan kemerdekaannya atas jasa *Oranye* dan putra-putranya. karena peristiwa itu, rakyat menganggap keluarga *oranye* mendapat perlindungan dari Tuhan untuk menjadi penguasa di negri Belanda.

Teori Kedaulatan Tuhan secara langsung pada zaman modern ini sudah ditinggalkan. Tetapi Teori Kedaulatan Tuhan secara tidak langsung (sering

disebut teokrasi moderen) masih ada yang menggunakannya, misalnya; kerajaan Belanda. Pengikut teori teokrasi modern yang cukup terkenal antara lain **Friedrich Julius Stahl** (1802-1861)

2) Teori Kedaulatan Raja

Machiavelli (1467-1527) dianggap sebagai peletak dasar Teori Kedaulatan Raja. Ia mengajarkan bahwa seorang raja dalam menjalankan pemerintahannya harus mempunyai kekuasaan yang mutlak atau absolut. Bahkan kalau perlu kebijakan raja dapat mengatasi hukum kontitusi, melanggar moral, dan agama, serta mengorbankan hak-hak rakyat.

Selain Machiavelli, pendapat **Thomas Hobes** (1588-1679) juga lebih menonjolkan kemutlakan kedaulatan raja. Hobes berpandangan bahwa negara terbentuk melalui perjanjian masyarakat. Dalam perjanjian masyarakat ada tahap-tahap yang disebut *factum subjectionis*. Dalam *factum subjectionis* tersebut rakyat menyerahkan *seluruh haknya* yang diperoleh secara alamiah (hak kodrati) kepada raja tanpa dapat ditarik kembali, sehingga raja bersifat absolute.

Tokoh teori ini menginginkan kekuasaan dalam negara dipusatkan pada satu tangan yaitu raja atau kaisar, sehingga raja tidak bertanggung jawab pada siapapun. Raja Louis XIV pernah mengatakan "*L'etat c'est moi*" (negara adalah saya).

Raja menjalankan pemerintahan secara mutlak atau seweng-wenang, akibatnya, karena itu muncul golongan yang membenci raja (*monarcha hateri/ monarchomachen*) yang menghendaki kedaulatan berada

di tangan rakyat, sehingga lahiriah Teori Kedaulatan Rakyat.

3) Teori Kedaulatan Rakyat

Teori Kedaulatan Rakyat berpandangan bahwa kedaulatan itu berada ditangan rakyat atau rakyatlah yang berdaulat, sedangkan penguasa atau raja hanya merupakan pelaksana dari apa yang telah diputuskan atau dikehendaki oleh rakyat.

Sumber ajaran kedaulatan rakyat sebenarnya adalah anjuran demokrasi yang berarti pemerintahan rakyat, yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat. Penganjur teori ini anatar lain. **Jhon Locke** (1632-1704) dan **J.J Rousseau** (1712-1778).

John Locke (orang Inggris) berpandangan bahwa negara dibentuk melalui perjanjian masyarakat. Para penganut teori perjanjian masyarakat beranggapan bahwa sebelum adanya negara, manusia hidup sendiri-sendiri dan belum ada peraturan. Untuk memenuhi kebutuhannya maka manusia mengadakan perjanjian untuk membentuk negara. Menurutny, dalam membentuk negara terdapat dua *factum* yaitu *factum unionis* dan *factum subjectionis*. *Factum unionis* merupakan perjanjian antarindividu untuk membentuk negara. Adapun *factum subjectionis* yaitu perjanjian antara individu dengan penguasa yang diangkat dalam *factum unionis* tadi.

Dalam *factum subjectionis*, rakyat tidak menyerahkan seluruh hak-hak manusia kepada penguasa. Akan tetapi ada hak-hak tertentu yang diperoleh secara alamiah yang tetap melekat pada rakyat. Hak yang dimaksud adalah hak hidup (*life*), hak

kebebasan (*liberty*), dan hak milik (*proferty*). Hak-hak tersebut harus dilindungi oleh raja dan dijamin dalam UUD. Oleh karena teorinya itu, **Locke** dianggap sebagai *Bapak Teori Hak Asasi Manusia*. Untuk terjaminnya hak asasi manusia, **John Locke** berpandangan bahwa kekuasaan dalam negara harus ada pemisahan kekuasaan ke dalam kekuasaan : eksekutif, legislatif, dan federatif.

Teori pemisahan kekuasaan dari John Locke kemudian dikembangkan oleh seorang berkebangsaan Perancis bernama **Montesquieu** (1688-1755). Menurutnya kekuasaan negara harus dipisahkan ke dalam kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Jean Jacques Rousseau, seorang berkebangsaan Perancis, merupakan penganut Teori Perjanjian Masyarakat, dan dianggap sebagai *Bapak Teori Kedaulatan Rakyat*. Menurutnya, negara dibentuk oleh kemauan rakyat secara sukarela. Kemauan rakyat (*volonte general*) untuk membentuk negara itu disebut kontrak sosial (*du contract social*). Individu secara sukarela dan bebas membuat perjanjian untuk membentuk negara berdasarkan kepentingan mereka. Negara sebagai organisasi berkewajiban mewujudkan cita-cita atau kemauan rakyat, yang kemudian dituangkan dalam kontrak sosial yang berwujud konstitusi negara.

4) Teori Kedaulatan Negara

Teori Kedaulatan Negara berpandangan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada negara. Negara merupakan sumber kedaulatan. Hukum dan konstitusi negara, lahir karena dikehendaki dan diperlukan

negara. Oleh karena itu kebijaksanaan dan tindakan negara tidak dapat dibatasi oleh hukum. Hukum yang berlaku itu berasal dari negara, oleh negara, dan untuk negara. Hukum tunduk dan mengabdikan kepada kepentingan dan kekuasaan negara.

Teori ini banyak dianut oleh negara komunis, dimana pemerintah memiliki kekuasaan mutlak dan tidak terbatas.

Peletak dasar Teori Kedaulatan Negara antara lain **Jellinek** dan **Paul Laband**. Jellinek berpendapat bahwa hukum merupakan penjelmaan dari kemauan negara. Negaralah yang membuat hukum, karena itu negara harus dianggap sebagai satu-satunya sumber hukum.

5) Teori Kedaulatan Hukum

Teori Kedaulatan Hukum atau disebut juga *nomokrasi*, adalah suatu teori yang menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah hukum itu sendiri. Bukan hanya rakyat, tetapi penguasa atau raja bahkan negara pun harus tunduk pada hukum yang berlaku, karena itu, hukum berada diatas segalanya dan semuanya harus pada hukum.

Teori ini berpandangan bahwa pemerintah mendapat kekuasaan atau kewenangan berdasarkan hukum yang berlaku. Oleh karena itu lah yang berdaulat adalah hukum. Hukum berkedudukan di atas kekuasaan manapun dalam negara. Pemerintah dan lembaga lain dalam negara melaksanakan ketentuan hukum dan melaksanakan fungsinya menurut hukum.

Penganut Teori Kedaulatan Hukum antara lain **Hugo Krabbe** (1857-1936), **Leon Duguit** (1859-1928), dan **Immanuel Kant** (1724-1804).

Krabbe berpendapat bahwa yang berdaulat adalah hukum. Adapun yang menjadi sumber hukum adalah rasa hukum yang terdapat dalam masyarakat itu sendiri. Menurutnya, rasa hukum terdapat pada tiap-tiap individu. Rasa hukum yang ada dalam tiap individu tersebut dapat berkembang menjadi kesadaran hukum. Jadi, menurut Krabbe, hukum tidak timbul dari kehendak negara, tetapi hukum timbul karena hukum itu sendiri.

Para tokoh ini mengajarkan bahwa kesadaran hukum dan norma hukum selalu membatasi kekuasaan dalam negara. Kesadaran hukum itu bersifat etis normatif, yang berarti kesadaran hukum menjadi dasar dan sumber yang menentukan tindakan seseorang.

D. Pengakuan dari Negara Lain yang Berdaulat

Pengakuan dari negara lain bukan merupakan syarat mutlak adanya suatu negara, karena unsur ini tidak merupakan unsur pembentuk berdirinya suatu negara. Pengakuan dari negara lain merupakan *syarat deklaratif*, artinya *hanya bersifat menerangkan tentang adanya suatu negara*.

Apabila suatu negara telah memenuhi *syarat konstitutif*, maka tanpa ada pengakuan pun negara itu tetap berdiri. Misalnya : Negara Republik Indonesia sudah berdiri sejak diproklamirkan pada 17 Agustus 1945, walaupun baru mendapat pengakuan dari Belanda pada 27 Desember 1949.

Pengakuan lebih merupakan masalah politik daripada masalah hukum, dalam arti pertimbangan politik akan banyak mempengaruhi pemberian pengakuan oleh negara lain, misalnya dalam bidang perdagangan, strategi dan sebagainya.

pengakuan terhadap negara baru adalah suatu "tindakan bebas dari negara lain yang mengakui eksistensi suatu wilayah tertentu yang terorganisir secara politik, yang tidak terikat pada negara lain, dan mempunyai kemampuan untuk mentaati kewajiban-kewajiban menurut hukum internasional dan mereka menganggap wilayah yang diakui sebagai satu anggota masyarakat internasional".

Menurut **Starke**, tindakan pemberian pengakuan dapat dilakukan :

- a. **secara tegas (express)**, yaitu pemberian pengakuan yang dinyatakan secara resmi berupa nota diplomatik, pesan pribadi kepada negara atau menteri luar negeri, pernyataan parlemennya dengan traktat.
- b. **secara tidak tegas (implied)**, yaitu pengakuan yang dapat dilihat dari adanya hubungan tertentu antara negara yang mengakui dengan negara baru atau pemerintah baru.

Tujuan pengakuan adalah untuk mengawali dan menjalin hubungan resmi antara negara yang diakui dengan negara yang mengakui. Sehubungan dengan pengakuan terhadap negara baru itu, ada dua teori pengakuan yang saling bertentangan, yaitu :

- a. **Teori konstitutif**, yaitu suatu teori yang menyatakan bahwa hanya tindakan pengakuanlah yang menciptakan status kenegaraan atau yang melengkapi pemerintah baru dengan otoritasnya lingkungan internasional;
- b. **Teori deklaratoir atau evidenter**, yaitu suatu teori yang menyatakan bahwa status kenegaraan atau otoritas

pemerintah baru telah ada sebelum adanya pengakuan dan status ini tidak tergantung pada pengakuan. Tindakan pengakuan semata-mata hanya berupa pengumuman resmi terhadap situasi fakta yang telah ada.

Pengakuan dari negara lain terdiri atas pengakuan *de facto* dan pengakuan *de jure*. Pengakuan *de Facto* berarti bahwa negara menurut negara yang mengakui, suatu negara atau pemerintah yang diakui telah memenuhi syarat berdasarkan kenyataan. Adapun pengakuan *de jure* bahwa menurut negara yang mengakui, negara atau pemerintah yang diakui secara formal telah memenuhi persyaratan yang ditentukan hukum internasional untuk berpartisipasi secara efektif dalam masyarakat internasional.

Pengakuan *de Facto* seringkali merupakan awal dari pengakuan *de jure*. Sebagai contoh, negara Inggris mengakui pemerintah Soviet secara *de Facto* sejak 16 Maret 1921, namun baru pada 1 Februari 1924 memberikan pengakuan *de jure*.

Perbedaan pengakuan de Facto dan de jure antara lain :

- a. Hanya negara atau pemerintah yang diakui secara *de jure* yang dapat mengajukan klaim atas harta benda yang berada dalam wilayah negara yang mengakui.
- b. Wakil dari negara yang diakui secara *de Facto*, secara hukum tidak berhak atas kekebalan dan hak istimewa diplomatik penuh.
- c. Pengakuan *de Facto* karena sifatnya yang sementara, pada prinsipnya dapat ditarik kembali.
- d. Apabila suatu negara berdaulat yang diakui secara *de jure*, memberikan kemerdekaan kepada suatu wilayah jajahan, maka negara yang baru merdeka tersebut harus diakui secara *de jure*.

III

BENTUK NEGARA, KENEGARAAN, PEMERINTAH, DAN DEMOKRASI

A. Bentuk Negara dan Bentuk Kenegaraan

1. Bentuk Negara

a. Negara kesatuan (*unitaris*)

Negara kesatuan adalah *negara bersusun tunggal*, yakni kekuasaan untuk mengatur seluruh daerahnya ada di tangan pemerintah pusat. Pemerintah pusat memegang kedaulatan sepenuhnya baik ke dalam maupun ke luar. Hubungan antara pemerintah pusat dengan rakyat dan daerahnya dapat dijalankan secara langsung. Dalam negara kesatuan hanya ada satu UUD, satu kepalanegara, satu dewan menteri dan satu parlemen. Demikian pula dengan pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.

Negara kesatuan memiliki dua ciri mutlak yaitu adanya supremasi dari DPR Pusat, dan tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat.

Negara kesatuan itu dapat dibedakan menjadi *negara kesatuan dengan sistem sentralisasi* dan *negara kesatuan dengan sistem desentralisasi*. Dalam negara kesatuan yang

menggunakan sistem sentralisasi, semua hal diatur dan diatur oleh pemerintah pusat. Jadi daerah tidak mempunyai wewenang untuk membuat peraturan dan mengurus urusan daerahnya sendiri. Contoh negara kesatuan dengan sistem sentralisasi adalah Jerman pada masa pemerintahan Hitler.

Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi mempunyai kekurangan dan kelebihan. Kekurangan tersebut antara lain :

- 1) bertumpuknya pekerjaan di pemerintah pusat, sehingga seringkali menghambat kelancaran proses pelaksanaan pemerintah di daerah;
- 2) peraturan dan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat sering tidak sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah yang beraneka ragam;
- 3) keputusan dari pemerintah pusat sering terlambat;
- 4) rakyat di daerah tidak mendapatkan kesempatan atau memikirkan dan bertanggung jawab kepada daerahnya;

Sedangkan kelebihan negara kesatuan dengan system sentralisasi adalah antara lain :

- 1) adanya keseragaman atau persamaan (*uniform*) peraturan di seluruh wilayah negara
- 2) penghasilan daerah dapat dipergunakan untuk kepentingan seluruh wilayah negara.

Dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, daerah-daerah memperoleh keleluasaan untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri (hak otonomi) sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah tersebut. Wilayah negara dibagi menjadi daerah dan pemerintah pusat. Pemerintah pusat

memberikan kekuasaan tertentu kepada daerah itu yang biasa disebut pemerintah daerah. Untuk menampung aspirasi rakyat daerah, dalam pemerintah daerah dibentuk DPRD. Pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam pemerintahan, karena kekuasaan tertinggi tetap ada pada pemerintah pusat.

Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi memiliki kelebihan dan kekurangan. Namun apabila dibandingkan ternyata lebih banyak kelebihan daripada kekurangannya. Kelebihan tersebut antara lain :

- 1) pembangunan di daerah akan berkembang sesuai dengan ciri khas daerah itu sendiri;
- 2) peraturan dan kebijakan di daerah sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah itu sendiri;
- 3) tidak bertumpuknya pekerjaan di pemerintah pusat, sehingga jalannya pemerintahan lebih lancar;
- 4) partisipasi dan tanggung jawab masyarakat terhadap daerahnya akan meningkat.

Sedangkan kekurangannya adalah adanya ketidakseragaman peraturan dan kebijakan serta kemajuan pembangunan tiap-tiap daerah.

b. Negara Serikat (Federasi)

Negara Serikat adalah negara bersusun jamak, yang terdiri atas beberapa negara bagian, yang masing-masing negara bagian tersebut tidak berdaulat. Dalam negara serikat ini yang berdaulat adalah gabungan negara-negara bagian yang disebut *Negara Federal*.

Dalam negara serikat ada dua macam pemerintahan, pemerintah federal dan Pemerintah Negara Bagian. Oleh karena itu,

dalam negara serikat ada urusan yang harus dikelola oleh negara federal dan ada pula urusan yang tetap dikelola oleh negara bagian. Biasanya urusan yang diserahkan oleh pemerintah negara bagian kepada pemerintah federal adalah yang menyangkut kepentingan bersama dari semua-semua negara bagian. Contoh negara serikat adalah Amerika Serikat, Australia, dan Kanada.

Ciri utama dari negara serikat adalah kekuasaan pemerintah dibagi antara kekuasaan federal dan kekuasaan negara bagian.

Menurut **C.F Strong**, hal yang membedakan antara negara serikat yang satu dengan yang lain adalah :

- 1) cara pembagian kekuasaan Pemerintah Federal dengan Pemerintah Negara Bagian;
- 2) badan yang berwenang untuk menyelesaikan perselisihan yang timbul antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian.

Berdasarkan dua hal tersebut, maka lahirlah beberapa jenis negara serikat, yaitu:

- 1) negara serikat yang UUD-nya memperinci satu persatu kekuasaan pemerintah federal, sedangkan sisa kekuasaan yang tidak terperinci diserahkan kepada Pemerintah Negara Bagian. Contoh Amerika Serikat, Australia, dan RIS 1949;
- 2) negara serikat yang UUD-nya memperinci satu persatu kekuasaan pemerintah negara bagian, sedangkan sisanya diserahkan kepada Pemerintah Federal. Contoh, Kanada dan India;
- 3) negara serikat yang memberi wewenang kepada mahkamah Agung Federal dalam menyelesaikan perselisihan antara Pemerintah Federal dengan

Pemerintah Negara Bagian. Contoh Amerika Serikat dan Australia;

- 4) negara serikat yang memberi wewenang kepada DPR Federal dalam menyelesaikan perselisihan antara Pemerintah Federal dengan pemerintah negara bagian. Contoh Swiss.

Untuk menyelenggarakan pemerintahannya, negara bagian diperbolehkan mempunyai UUD sendiri, dewan menteri sendiri, dan DPR sendiri. Negara-negara bagian mempunyai kekuasaan yang merdeka dalam melakukan tindakan-tindakan kedalam negrinya sendiri selama tidak bertentangan dengan ketentuan UUD Federal.

Selain Ndegara Serkat, ada pula yang disebut Serikat Negara (Konfederasi). Serikat Negara adalah perserikatan negara yang merdeka dan berdaulat penuh baik kedalam maupun keluar. Konfederasi dibentuk umumnya untuk maksud tertentu saja, umumnya bidak politik luar negri dan pertahanan bersama. Negara-negara yang tergabung dalam konfederasi itu tetap merdeka dan berdaulat penuh. Contoh : ASEAN, OPEC, MEE.

Negara serikat dengan serikat negara mempunyai perbedaan yang prinsipil. Menurut **George Jellinek**, perbedaan antara negara serikat dan serikat negara dilihat dari *letak kedaulatan*. Menurutny, dalam serikat negara, kedaulatan itu terletak pada masing-masing anggota perserikatan; sedangkan dalam negara serikat, kedaulatan itu terletak pada negara federal bukan pada negara-negara bagian.

Pandangan Jellinek ditentang oleh sarjana Belanda bernama **Kranenburg**. Kranenburg berpendapat bahwa ukuran untuk membedakan negara serikal dengan serikat negara

adalah tentang dapat atau tidaknya pemerintah federal membuat atau mengeluarkan peraturan hukum yang langsung mengikat para warga negara-negara bagian. Apabila peraturan itu mengikat langsung terhadap para warga dari negara bagian, maka perserikatan tersebut disebut *negara serikat*. Sedangkan apabila peraturan yang dibuat oleh pemerintah federal atau pemerintah gabungannya itu tidak langsung mengikat para warga negara dari negara itu, maka perserikatan tersebut disebut *serikat negara*.

Konfederasi bukanlah negara dalam pengertian hukum internasional, karena negara-negara itu secara individu tetap mempertahankan kedudukan internasional mereka.

2. Bentuk Kenegaraan

a. Dominion

Negara dominion adalah *suatu negara yang sebelumnya merupakan jajahan Inggris, yang kemudian merdeka dan berdaulat*. Negara dominion tergabung dalam suatu ikatan yang dikenal dengan nama *The British Commonwealth of nation* (negara-negara persemakmuran).

Negara-negara persemakmuran tersebut merupakan sarana untuk mempersatukan mereka dalam mengurus kepentingan bersama antara negara bekas jajahan Inggris. Contoh negara dominion Inggris: Kanada, Australia, Selandia Baru, India, Afrika Selatan, dan Malaysia.

Dalam negara persemakmuran tidak ada negara yang berkedudukan tertinggi, yang ada adalah perhimpunan multiras yang terdiri atas negara yang bebas dan berkedudukan sama, yang menjunjung tinggi perhimpunan ini. Negara

persemakmuran mengakui bahwa kepala negara Inggris adalah penimpin dari persemakmuran. Persemakmuran memiliki sebuah sekretariat yang dibentuk tahun 1965 dan berkedudukan di London.

b. Uni

Negara uni terjadi apabila dua negara atau lebih yang masing-masing merdeka dan berdaulat penuh mempunyai kepala negara yang sama. Negara ini bukan merupakan bentuk negara, tetapi merupakan bentuk gabungan negara-negara atau badan-badan kerja sama antar negara yang membentuk ini. Maksud dibentuknya uni biasanya untuk menciptakan persatuan di anatar dua negara atau lebih.

Uni dapat dibedakan menjadi tiga macam, yaitu:

- 1) *Uni riil atau nyata*, yaitu suatu uni yang terjadi apabila negara-negara tersebut mempunyai alat perlengkapan negara bersama yang telah ditentukan terlebih dahulu. Perlengkapan negara uni dibentuk untuk mengurus kepentingan bersama. Yakni untuk mewujudkan persatuan yang nyata di antara negara-negara tersebut. Contoh Uni Riil adalah Uni Australia-Hongaria yang berlangsung (1867-1918); Uni Indonesia Belanda (1949);
- 2) *Uni personil*, yaitu suatu uni yang terjadi apabila dua negara secara kebetulan mempunyai seorang raja yang sama sebagai kepala negara sedang segala urusan baik dalam negri maupun luar negri diurus sendiri oleh masing-masing negara peserta. Contoh: Uni Belanda-Luxenburg (1839-1890), Swedia-Norwegia (1814-1905), Inggris-Hanover (1714-1837). Uni personil biasanya terbentuk berdasarkan traktat atau hasil konfrensi antara dua negara atau lebih yang berbentuk kerajaan. Negara-

negara uni personil merupakan negara yang tetap berdaulat dan tetap memiliki atribut sendiri sebagai pribadi internasional.

- 3) *Uni ius generalis*, negara bentuk uni ius generalis dapat terbentuk apabila negara gabungan negara tersebut tidak mempunyai alat perlengkapan bersama. Terbentuknya negara uni ini dengan tujuan untuk bekerja sama dalam lapangan perhubungan luar negeri. Bentuk ini dapat terbentuk setelah ada kesepakatan dengan melalui perjanjian. Contoh: bentuk negara uni ius generalis adalah uni Indonesia Belanda (27 -12 - 1949). Uni yang kepala negara dan perlengkapan negara tersebut terpusat dalam pemerintahan tidak tak terbatas.

c. Protektorat

Negara protektorat adalah *suatu negara yang berada dibawah perlindungan negara lain yang lebih kuat*. Pada hakikatnya negara yang dilindungi tidak dianggap sebagai negara merdeka. Biasanya negara yang dibawah perlindungan ini, masalah hubungan luar negeri dan masalah pertahanan diserahkan kepada pelindungnya. Wilayah protektorat atau negara dibawah perlindungan timbul dalam praktek apabila suatu negara melalui traktat menempatkan dirinya dibawah perlindungan suatu negara kuat dan berkuasa. Negara protektorat dalam tindakannya yang berkaitan dalam urusan internasional yang sangat penting dan keputusan-keputusan menyangkut kebijaksanaan tingkat tinggi diserahkan kepada negara pelindungnya.

d. Mandat

Negara mandat ialah *suatu negara bekas jajahan dari negara-negara yang kalah dalam Perang Dunia I. Negara-negara tersebut kemudian diletakkan di bawah perlindungan negara-negara yang menang dalam perang itu, dengan pengawasan dari Dewan Mandat Liga Bangsa-Bangsa. Tugas negara pemegang mandat adalah menyeleggarakan pemerintahan dan memperbaiki taraf hidup rakyat ketingkat kemajuan menuju pemerintahan sendiri. Contoh: kamerun sebagai bekas jajahan Jerman menjadi mandat Prancis.*

e. Trustee (perwalian)

Negara perwalian adalah *suatu negara yang sesudah Perang Dunia II diurus oleh beberapa negara dibawah Dewan Perwalian PBB. Konsep perwalian ditekankan kepada negara-negara pelaksana administrasi.*

Menurut Piagam PBB, pembentukan sistem perwalian internasional dimaksudkan untuk mengawasi wilayah-wilayah perwalian yang ditempatkan di bawah PBB melalui perjanjian tersendiri dengan negara-negara yang melaksanakan perwalian tersebut. Perwalian ini berlaku terhadap:

- 1) wilayah-wilayah yang sebelumnya ditempatkan dibawah oleh Liga Bangsa-Bangsa setelah Perang Dunia I
- 2) wilayah-wilayah yang dipisahkan dari negara-negara yang kalah dalam Perang Dunia II;
- 3) wilayah-wilayah yang ditempatkan secara suka rela dibawah negara-negara yang bertanggung jawab bagi urusan pemerintahannya.

F. Koloni (jajahan)

Negara jajahan adalah suatu negara yang sepenuhnya berada dibawah penguasaan negara lain, yang secara internasional kemerdekaannya dibatasi bahkan tidak ada sama sekali. Oleh karena itu, segala urusan dalam negara jajahan diatur oleh negara yang menjajah.

Negara koloni merupakan negara yang tidak berdaulat dan merdeka, sedangkan yang berdaulat dan merdeka adalah negara yang menjajahnya. Dalam negara jajahan segala aktivitas masyarakat selalu diawasi dan dikendalikan oleh negara yang menjajah, sehingga hak asasi manusia negara jajahan diinjak-injak oleh penjajah. Contoh Indonesia 17-8-1945.

B. Bentuk Pemerintahan

1. Bentuk Pemerintahan Ajaran Klasik

Untuk membedakan bentuk pemerintahan yang satu dengan yang lainnya, para ahli menggunakan ukuran atau kriteria tertentu. **Aristoteles** (384-322 SM) menggunakan kriteria kuantitatif, yaitu dilihat dari jumlah orang yang memerintah. Pemerintahan dapat dipegang oleh satu orang, beberapa orang atau banyak orang. Menurutnya, perbedaan jumlah orang yang memerintah akan melahirkan perbedaan bentuk pemerintahan. Berdasarkan kriteria tersebut, bentuk pemerintahan dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu *monarki*, *aristokrasi*, dan *polity* atau *republik*.

Monarki, berasal dari kata *mon* yang berarti satu, dan *archien* yang berarti memerintah. Jadi, monarki adalah bentuk pemerintahan yang dipegang oleh satu orang, yaitu raja atau kaisar, yang ditunjuk untuk kepentingan umum. Monarki bisa

merosot menjadi tirani, yaitu pemerintahan yang dipegang oleh satu orang untuk kepentingan dirinya.

Aristokrasi, berasal dari kata *aristol* yang berarti cerdik pandai atau bangsawan, dan *archien* yang berarti memerintah. Jadi, aristokrasi adalah pemerintahan yang dipegang oleh beberapa orang kaum cerdik pandai yang ditujukan untuk kepentingan umum.

Menurut Aristoteles, aristokrasi bisa mengalami kemerosotan menjadi **Oligarki**. Oligarki berasal dari kata *oligo* yang berarti sedikit atau beberapa dan *archien* yang berarti memerintah. Jadi, oligarki yaitu pemerintahan yang dipegang oleh beberapa (sedikit) orang untuk kepentingan mereka sendiri. Bentuk pemerintahan oligarki ini akan melahirkan bentuk **Plutokrasi**, yang berasal dari kata *plutos* berarti kekayaan, *archien* atau *cratein* yang berarti memerintah. Dengan demikian plutokrasi berarti pemerintahan yang dijalankan oleh orang-orang kaya untuk mencari kekayaan.

Polity yaitu pemerintahan yang dipegang oleh orang banyak untuk kepentingan umum. bentuk ini menurut Aristoteles bisa merosot menjadi demokrasi yaitu pemerintahan yang dipegang oleh banyak orang tetapi tujuannya untuk rakyat seluruhnya.

Menurut Aristoteles, bentuk pemerintahan monarki, aristokrasi dan polity merupakan bentuk ideal atau bentuk yang baik. Bentuk-bentuk ideal tersebut dapat merosot atau menjadi bentuk yang jelek yaitu menjadi tirani, oligarki dan demokrasi.

Pandangan Aristoteles mengenai bentuk pemerintahan berbeda dengan pandangan gurunya **Plato**. Perbedaan tersebut mengenai bentuk yang ketiga. Menurut Aristoteles, demokrasi merupakan bentuk kemerosotan dari polity; sedangkan Plato

berpendapat bahwa demokrasi merupakan bentuk ideal atau baik yang dapat merosot menjadi mobokrasi/okhlokrasi.

Mobokrasi yaitu pemerintahan yang dipegang dan dipimpin oleh rakyat yang tidak tahu apa-apa atau tidak memahami tentang pemerintahan itu sendiri. Sedangkan okhlokrasi berasal dari kata *okhlo* yang berarti orang biadab tanpa pendidikan atau rakyat hina, dan *cratein* yang berarti memerintah. Jadi, okhlokrasi yaitu pemerintahan yang dipegang oleh orang yang biadab tanpa pendidikan atau rakyat hina.

Pandangan mengenai bentuk pemerintahan dari kedua filsuf Yunani kuno ini dapat digambarkan sebagai berikut :

Tabel Pandangan Bentuk Pemerintahan dari Plato dan Aristoteles

Pemerintahan oleh	Plato		Aristoteles	
	Baik (Ideal)	Jelek (Pemerotan)	Baik (Ideal)	Jelek (Pemerotan)
satu orang	monarki	tirani	monarki	tirani
beberapa orang	aristokrasi	oligarki	aristokrasi	oligarki
banyak orang	demokrasi	mobokrasi/okhlokrasi	polity	demokrasi

Paham Aristoteles mengenai bentuk-bentuk pemerintahan dan bentuk penurunannya (kemerosotannya) kemudian dilanjutkan oleh seorang ahli negara dan sejarah

Yunani bernama **Polybios** (204-122 SM). Polybios berpendapat bahwa bentuk pemerintahan itu akan selalu berganti dan berputar dari bentuk yang satu ke bentuk yang lain dalam suatu lingkaran yang tertutup, sehingga perputaran (siklus) tersebut akan kembali ke bentuk semula.

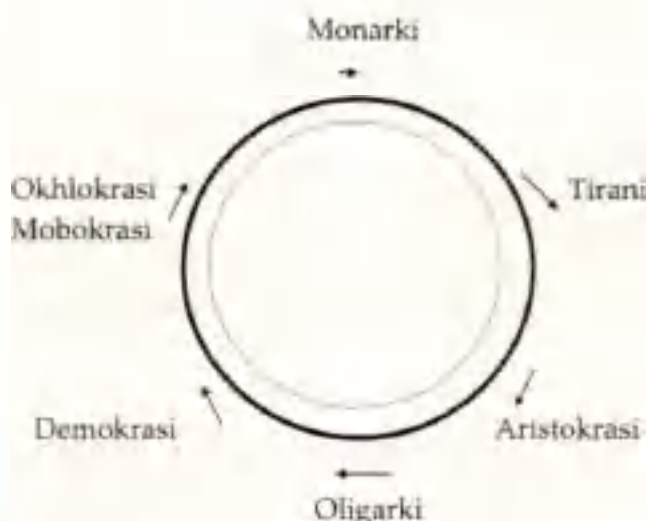
Menurut Polybios, bentuk pemerintahan yang tertua adalah monarki, kemudian berganti menjadi aristokrasi, demokrasi dan kembali lagi menjadi monarki. Perputaran tersebut dikenal dengan sebutan *siklus Polybios*. Siklus tersebut menurut Polybios didasarkan pada hubungan sebab akibat, yang berarti di antara bentuk-bentuk negara tersebut adanya hubungan sebab akibat, yakni bentuk negara yang satu merupakan sebab terhadap bentuk negara lainnya.

Perputaran dari bentuk yang satu ke bentuk yang lain dapat diuraikan sebagai berikut : Bentuk pemerintahan yang pertama adalah **Monarki**, dimana seorang yang cerdik dan gagah berani tampil sebagai pemimpin yang arif, adil dan menjunjung tinggi kepentingan rakyatnya. Akan tetapi para penggantinya yang tidak mengalami perjuangan membentuk kerajaan dan tidak mengetahui jasa-jasa rakyat ketika membentuk kerajaan, melakukan penyelewengan dan menindas rakyat untuk kepentingan dan kekayaan pribadi. Dalam keadaan seperti itu, bentuk monarki sudah **Merosot** sehingga timbullah bentuk **Tirani**. Rakyat yang tidak tahan terhadap kesewenang-wenangan penguasa mengadakan pemberontakan yang dipimpin oleh kaum cerdik pandai (bangsawan), yang akhirnya kekuasaan beralih dari raja yang absolut ke tangan para bangsawan sehingga lahirlah bentuk pemerintahan **Aristokrasi**.

Awalnya kaum bangsawan tersebut memerintah dengan baik dan memperhatikan kepentingan rakyatnya, namun para

penggantinya lama-kelamaan memerintah dengan sewenang-wenang yang mengabaikan kepentingan rakyatnya, sehingga bentuk pemerintahan **Aristokrasi** mengalami kemerosotan menjadi **Oligarkhi**. Dalam menghadapi kesewenang-wenangan penguasa, rakyat mengadakan pemberontakan dan memperoleh kemenangan. Rakyat yang telah memenangkan pemberontakan tersebut, kemudian menyelenggarakan pemerintahan sendiri sehingga lahirlah bentuk pemerintahan **Demokrasi**.

Pada masa pemerintahan demokrasi, rakyat mempunyai hak persamaan dan kemerdekaan sehingga pemerintahan dijalankan dengan baik dengan mengutamakan kepentingan bersama. Namun, generasi berikutnya mereka melakukan penyelewengan, ingin hidup melebihi rakyat banyak, gila kemewahan dan haus jabatan. Kemudian **Demokrasi** mengalami penurunan dan lahirlah bentuk **Okhlokasi**. Dengan lahirnya Okhlokasi, kehidupan rakyat menjadi kacau dan tanpa kendali. Dalam keadaan tersebut, muncullah seseorang yang gagah berani, kuat, pintar dan mengambil alih kekuasaan sehingga lahirlah kembali bentuk pemerintahan **Monarkhi**.



Pandangan **Polybios** tentang siklus bentuk pemerintahan seperti digambarkan di atas, merupakan teori yang belum tentu sesuai dengan kenyataan. Namun demikian, ada beberapa contoh yang mendukung pandangan Polybios tersebut, antara lain : pemberontakan yang dipimpin para bangsawan terhadap Raja John di Inggris; penghapusan Oligarki di Belanda; dan Revolusi Perancis yang mengganti monarki menjadi demokrasi.

2. Bentuk Pemerintahan Monarki dan Republik

Pembagian bentuk pemerintahan ke dalam monarki, aristokrasi dan polity/demokrasi, dewasa ini sudah banyak ditinggalkan. Dalam teori modern, bentuk pemerintahan dibedakan atas monarki dan republik. **Republik** berasal dari kata *res* yang berarti kepentingan; dan *publica* yang berarti umum. Republika berarti pemerintahan yang menjalankan kepentingan umum.

Mula-mula pembagian tersebut diungkapkan oleh **Niccolo Machiavelli** (1469-1527). Dalam bukunya *Il Principe*, ia mengemukakan bahwa bentuk pemerintahan hanya ada dua yaitu monarki dan republik, tanpa menjelaskan ukuran/kriteria untuk membedakan kedua bentuk pemerintahan tersebut. Kemudian, **George Jellinek** (1851-1911) dan **Leon Duguit** (1859-928) memberikan kriteria yang berlainan untuk membedakan bentuk monarki dan republik.

a. Ukuran Monarki dan Republik

1. Monarki dan Republik menurut ukuran Jellinek

George Jellinek sependapat dengan **Machiavelli** bahwa bentuk pemerintahan terbagi atas monarki dan republik. Dalam bukunya yang sangat terkenal "*Allgemeine Staatslehre*", ia mengemukakan bahwa ukuran untuk membedakan monarki dan republik adalah dilihat dari cara terjadinya pembentukan kemauan negara (*status willi*). Apabila cara pembentukan kemauan negara itu terjadi secara psikologis atau atas kemauan seseorang, maka bentuk pemerintahannya adalah monarki. Sedangkan apabila cara pembentukan kemauan negara itu terjadi secara yuridis atau atas kemauan rakyat banyak atau kemauan suatu dewan, maka bentuk pemerintahannya adalah republik.

Kriteria Jellinek dalam membedakan monarki dan republik mendapat kritikan dari para ahli karena tidak sesuai dengan kenyataan. Apabila kita menggunakan kriteria Jellinek, maka negara Inggris, Belanda, Swedia masuk ke dalam bentuk republik karena cara pembentukan kemauan negara pada negara-negara tersebut dilakukan oleh rakyat banyak/dewan; padahal kenyataannya negara-negara tersebut merupakan negara-negara yang menggunakan bentuk pemerintahan

monarki (kerajaan). Oleh karena itu, kriteria Jellinek sudah banyak ditinggalkan, sebab cara pembentukan kemauan negara di negara-negara monarki dewasa ini tidak didasarkan atas kehendak seorang raja/ratu atau kaisar, melainkan merupakan kehendak rakyat banyak atau dewan yang mewakili rakyat.

2. Monarki dan republik menurut ukuran Leon Duguit

Leon Duguit tidak sependapat dengan pandangan Jellinek tentang kriteria untuk membedakan monarki dengan republik yang didasarkan atas cara pembentukan kehendak negara, karena tidak sesuai dengan kenyataan yang berkembang dewasa ini.

Pandangan Leon Duguit tentang kriteria untuk membedakan monarki dan republik lebih realistis dan banyak digunakan pada zaman modern ini. Menurutinya, kriteria untuk membedakan antara monarki dan republik adalah dilihat dari cara penunjukan atau pengangkatan kepala negara. Suatu negara dikatakan **monarki** apabila kepala negaranya diangkat/ditunjuk berdasarkan pewarisan (*herediter*) secara turun temurun. Sedangkan pemerintahannya adalah **republik**. Dalam monarki, raja memegang kekuasaan pemerintahan tanpa batas waktu, dan lamanya jabatan tersebut bergantung kepada raja itu sendiri. Sedangkan dalam republik, kepala negara memegang jabatan dalam batas-batas waktu tertentu, misalnya empat tahun seperti Amerika Serikat; atau lima tahun seperti negara Republik Indonesia.

Otto Koellreutter sependapat dengan Leon Duguit tentang pembagian bentuk pemerintahan atas monarki dan republik. Namun, kriteria Otto Koellreutter untuk membedakan monarki dengan republik adalah *kesamaan dan*

ketidaksamaan. Menurutnya, **monarki** merupakan bentuk pemerintahan yang didasarkan atas ukuran *ketidaksamaan*, karena tidaksetiap orang dapat menjadi kepala negara atau raja. Sedangkan dalam **republik** menggunakanukuran *kesamaan*, karena kepala negaranya diangkat berdasarkan kemauan dewan atau orang banyak, dan setiap orang dianggap mempunyai hak yang sama untuk menjadi kepala negara. Selain kedua bentuk pemerintahan tersebut, Koellreuter mengajukan bentuk yang ketiga yaitu *Autoritarien fuhrerstaat* (pemerintahan otoriter). Otoriter yaitu pemerintahan yang dipegang oleh satu orang yang bersifat mutlak. Kalau demikian, apa perbedaan monarki dengan otoriter? Perbedaan kedua bentuk ini terletak dalam proses *pengkatan kepala negara*. Kalau dalam monarki, raja diangkat berdasarkan pewarisan; sedangkandalam bentuk otoriter, kepala negara diangkat berdasarkan pemilihan (sama dengan republik)' tapi lama kelamaan berkuasa mutlak. Contoh : di Jerman pada masa kekuasaan Hitler; Italia pada masa Mussolini.

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah bahwa monarki merupakan bentuk pemerintahan yang tertua dan sampai sekarang ini masih banyak digunakan.

b. Macam-macam Monarki

Dilihat dari perkembangannya sejak zaman dahulu sampai sekarang, monarki dapat dibagi menjadi beberapa macam, yaitu : *monarki absolut*, *monarki konstitusional* dan *monarki parlementer*.

1) Monarki Absolut

Monarki absolut (mutlak), yaitu *suatu monarki, di mana seluruh kekuasaan negara berada ditangan raja sehingga raja*

mempunyai kekuasaan yang tidak terbatas (*mutlak*). Pada masa monarki absolut, raja mempunyai kekuasaan yang luar biasa, sehingga ia berbuat sewenang-wenang. Perintah raja merupakan undang-undang yang harus dilaksanakan tanpa *reserve*.

Pada negara yang mempraktekkan bentuk pemerintahan monarki absolut ini, berlaku semboyan *Princeps legibus solutus est, salus publica suprema lex*, yang maksudnya adalah yang berhak membentuk undang-undang adalah raja, karena rajalah yang berkuasa; kepentingan umum menguasai atau mengatasi segala peraturan hukum.

Monarki absolut pernah dipraktekkan oleh Raja Louis XIV. Ia mempunyai semboyan *L'Etat Cest Moi* yang artinya negara adalah saya.

2) Monarki Konstitusional

Monarki Konstitusional atau monarki terbatas, yaitu suatu monarki yang kekuasaan rajanya dibatasi oleh UUD. Dalam monarki terbatas ini, raja tidak dapat berbuat sewenang-wenang karena segala kebijakan dan tindakannya harus berdasarkan UUD.

Monarki konstitusional ini umumnya dipergunakan oleh negara-negara monarki yang ada di dunia modern sekarang ini. Oleh karena itulah, monarki konstitusional sering pula disebut monarki modern. contoh negara yang menganut monarki konstitusional antara lain : Inggris, Belanda dan Denmark.

3) Monarki dan Parleментар

Monarki parlementer yaitu suatu monarki yang kekuasaan menjalankan pemerintahannya ada di tangan para menteri dan harus

bertanggung jawab kepada parlemen. Menteri-menteri merupakan pelaksana pemerintahan dan merekalah (baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama) yang mesti mempertanggungjawabkan jalannya pemerintahan kepada parlemen. Sedangkan raja berkedudukan sebagai kepala negara dan merupakan lambang dari keutuhan dan kesatuan negara.

Dalam monarki parlementer, raja tidak menjalankan pemerintahan, oleh karena raja tidak dapat dimintai pertanggungjawaban (*The King can do no wrong*) atas jalannya pemerintahan. Contoh : Inggris.

Berdasarkan penjelasan di atas, terlihat bahwa monarki pada zaman dahulu yang bersifat absolut tidak sama dengan monarki yang banyak dipraktekkan pada zaman modern ini. Monarki zaman dahulu pada umumnya mempraktekkan monarki absolut, sedangkan pada zaman sekarang cenderung mempraktekkan monarki konstitusional dan monarki parlementer.

c. *Macam-macam Republik*

Republik dapat dibedakan atas tiga macam, yaitu :

1) *Republik mutlak (absolut)*

Republik absolut yaitu suatu negara yang seluruh kekuasaannya berada di tangan seorang presiden. Dalam republik ini presiden mempunyai kekuasaan yang tidak terbatas dan pemerintahan dilaksanakan oleh seorang presiden. Contoh Jerman pada masa Hitler berkuasa.

2) *Republik Terbatas (Republik Konstitusional)*

Republik Konstitusi yaitu suatu republik yang kekuasaan presidennya berdasarkan pada konstitusi dibatasi

oleh UUD. Dalam republik konstitusi terbatas ini, presiden tidak dapat berbuat sewenang-wenang karena segala kebijakan dan tindakannya harus berdasarkan UUD atau tidak boleh bertentangan dengan UUD yang berlaku. Contohnya antara lain Indonesia dan Amerika Serikat.

3) *Republik Parlementer*

Republik Parlementer yaitu suatu republik yang kekuasaan menjalankan pemerintahannya ada di tangan para menteri dan harus bertanggung jawab kepada parlemen. Menteri-menteri merupakan pelaksana pemerintahan dan merekalah (baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama) yang mesti mempertanggung jawabkan jalannya pemerintahan kepada parlemen, presiden tidak menjalankan pemerintahan. Contoh : Indonesia pada masa berlakunya Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950.

C. Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Istilah demokrasi muncul sejak zaman Yunani Kuno dan berkembang sampai zaman modern ini. Demokrasi berasal dari kata Yunani *demos* dan *kratos/kratein*. *Demos* berarti rakyat, dan *kratein* berarti pemerintahan. Jadi, demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat. Dalam negara demokrasi, kekuasaan negara berada ditangan rakyat dari penguasa menjalankan pemerintahan atas nama rakyat dan kehendak rakyat. Menurut Abraham Lincoln, mantan

Presiden Amerika Serikat yang ke-16 demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*Democracy is government of the people, by the people, and for the people*). Jadi, yang diutamakan dalam pemerintahan yang demokratis adalah rakyat.

Suatu negara dapat dikatakan negara demokrasi apabila negara tersebut menganut asas-asas pokok demokrasi, antara lain adanya : 1) pengakuan partisipasi rakyat di dalam pemerintahan, misalnya pemilihan wakil-wakil rakyat untuk lembaga perwakilan rakyat secara bebas dan rahasia; 2) pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia.

Selain memiliki asas-asas pokok, pemerintahan demokrasi memiliki ciri-ciri pokok yang membedakannya dengan pemerintahan yang tidak demokratis. Ciri-ciri pokok pemerintahan demokrasi tersebut adalah :

- a. Pemerintahan berdasarkan kehendak dan kepentingan rakyat banyak. Dan ciri ini tersurat pula ciri-ciri tambahan, yaitu :
 - 1) *ciri konstitusional*, yaitu prinsip-prinsip kekuasaan, kehendak dan kepentingan rakyat diatur dan ditetapkan di dalam konstitusi/UUD;
 - 2) *ciri perwakilan*, yaitu pelaksanaan kedaulatan rakyat diwakilkan kepada beberapa orang yang mewakilinya.
 - 3) *ciri pemilihan umum*, yaitu suatu kegiatan politik untuk memilih DPR

- 4) *ciri kepartaian*, yaitu pada dasarnya partai politik merupakan media atau "sarana antara" dalam praktek pelaksanaan demokrasi.
- b. Adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan. Misalnya pembagian atau pemisahan kekuasaan ke dalam eksekutif, legislatif dari yudikatif.
- c. Adanya pertanggung jawaban dari pelaksana kegiatan atau pemerintahan.

2. Macam-macam Demokrasi

a. *Demokrasi ditinjau dari Cara Penyaluran Kehendak Rakyat*

Dilihat dari cara penyaluran kehendak rakyat, demokrasi dapat dibedakan atas

1) *Demokrasi Langsung*

Pada zaman Yunani Kuno, *demokrasi langsung* pernah dipraktekkan di negara-negara kota (Polis atau city state) di Athena. Pada masa itu, karena penduduknya sedikitnya, rakyat dapat dilibatkan secara langsung saat membicarakan persoalan-persoalan negara dalam suatu rapat bersama. Demokrasi yang dilaksanakan di negar-negara kota tersebut dikenal dengan istilah demikraasi langsung, yaitu sistem demokrasi yang melibatkan seluruh rakyat secara langsung dalam membicarakan atau menentukan suatu urusan negara. Demokrasi langsung memiliki beberapa kelebihan antara lain :

- a) seluruh rakyat dapat menyampaikan aspirasi dan pandangannya secara langsung;
- b) pemerintah akan mengetahui secara langsung aspirasi dan persoalan-persoalan yang sebenarnya dihadapi masyarakat;

Akan tetapi demokrasi langsung apabila dipraktekkan pada zaman modern, mempunyai beberapa kekurangan, antara lain ;

- a) sulit mencari tempat yang dapat menampung seluruh rakyat untuk membicarakan suatu urusan;
- b) tidak setiap rakyat memahami persoalan-persoalan negara yang dewasa ini semakin rumit dan kompleks;
- c) musyawarah tidak akan efektif, sehingga sulit menghasilkan keputusan yang baik;

2) *Demokrasi Tidak Langsung atau Demokrasi Perwakilan*

Atas dasar kelemahan-kelemahan yang ada pada demokrasi langsung, maka negara-negara modern tidak menggunakan lagi demokrasi langsung, dan menggantikannya dengan *demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan*. Demokrasi perwakilan atau tidak langsung yaitu sistem demokrasi yang untuk menyalurkan kehendaknya, rakyat memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam DPR atau parlemen. Dalam demokrasi tidak langsung, tidak semua rakyat turut serta dalam

membicarakan dan menentukan kebijakan tentang persoalan-persoalan pemerintahan. Aspirasi rakyat akan disampaikan melalui wakil-wakilnya yang duduk di parlemen (DPR).

Demokrasi perwakilan sering disebut demokrasi modern, karena negara-negara modern pada umumnya menggunakan demokrasi perwakilan. Dalam pelaksanaannya, tiap-tiap negara menggunakan tipe-tipe demokrasi perwakilan yang berlebihan.

3) *Demokrasi Perwakilan dengan Sistem Referendum*

Selain demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan, ada negara yang menggabungkan kedua demokrasi tersebut yang dikenal dengan nama *demokrasi perwakilan dengan sistem referendum*. Dalam demokrasi ini rakyat memilih para wakilnya untuk duduk di parlemen tetapi parlemen tersebut dikontrol oleh pengaruh rakyat dengan sistem referendum. Referendum adalah pemungutan suara untuk mengetahui kehendak rakyat secara langsung. Demokrasi perwakilan dengan sistem referendum dipergunakan di negara-negara bagian di Swiss yang disebut Kanton.

b. *Demokrasi ditinjau dari Hubungan Antaralat Perlengkapan Negara*

Dilihat dari hubungan antaralat perlengkapan negara yang disertai tugas, demokrasi modern

atau demokrasi perwakilan dapat dibedakan menjadi 3 macam demokrasi, yaitu :

1) *Demokrasi Perwakilan dengan Sistem Parlementer*

Negara-negara barat banyak yang mempergunakan demokrasi parlementer sesuai dengan masyarakatnya yang liberal, sehingga demokrasi parlementer sering pula disebut demokrasi liberal. Ciri khas demokrasi ini adalah adanya hubungan yang erat antara badan eksekutif dengan badan perwakilan rakyat atau legislatif. Para menteri yang menjalankan kekuasaan eksekutif diangkat berdasarkan suara terbanyak dalam sidang badan perwakilan rakyat. Oleh karena itu, dewan menteri (kabinet) harus bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (parlemen) atas segala kebijakannya dalam melaksanakan tugasnya. Dalam demokrasi parlementer, presiden atau raja berkedudukan sebagai kepala negara (tidak menjalankan pemerintahan), sehingga raja tidak dapat dimintai pertanggung jawaban atas jalannya pemerintahan. Ingat! Asas "*The King/Queen can do no wrong*" yang berlaku di Inggris.

Badan eksekutif dalam menjalankan tugasnya harus sesuai dengan pedoman atau program kerja yang telah disetujui oleh badan perwakilan rakyat. Selama eksekutif menjalankan tugasnya sesuai dengan program yang telah disetujui oleh parlemen, maka

kedudukan eksekutif akan stabil, dalam arti mendapat dukungan dari parlemen. Akan tetapi apabila parlemen menganggap eksekutif telah menyimpang, maka parlemen dapat menjatuhkan kabinet dengan mengajukan mosi tidak percaya, yang berarti para menteri atau kabinet harus meletakkan jabatannya. Dengan demikian, kedudukan eksekutif berada di bawah parlemen dan sangat bergantung pada dukungan parlemen.

Dalam demokrasi parlementer ini, jumlah anggota badan perwakilan rakyat lebih banyak dari badan eksekutif. Anggota badan perwakilan rakyat dipilih melalui pemilu yang khusus diadakan untuk mengisi badan perwakilan rakyat, dan mendapat kepercayaan untuk melakukan tugasnya sebagai badan legislatif.

Dalam demokrasi semacam ini, terdapat pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) antara badan eksekutif dengan badan legislatif, selain ada kerjasama yang erat antara keduanya. Sedangkan badan yudikatif berfungsi menjalankan kekuasaan peradilan. Badan yudikatif ini menjalankan tugasnya secara bebas, dalam arti tidak terpengaruh dan tidak ada campur tangan dari badan eksekutif dan legislatif. Demokrasi sistem parlementer ini semula lahir di Inggris abad 18, kemudian digunakan oleh negara-negara lain seperti Belanda, Perancis, Belgia dan Indonesia pada

masa UUDS 1950. Namun pelaksanaan demokrasi parlementer pada masing-masing negara tidak persisi sama, karena masing-masing mengadakan variasi-variasi tertentu.

Demokrasi perwakilan dengan sistem parlementer memiliki beberapa kelebihan dan kekurangan.

Kelebihan demokrasi ini antara lain :

- a) mudah tercapai kesesuaian pendapat antara badan eksekutif dengan badan legislatif
- b) menteri-menteri yang diangkat merupakan kehendak suara terbanyak di parlemen, sehingga secara tidak langsung merupakan kehendak rakyat;
- c) menteri-mentri akan lebih hati-hati menjalankan tugasnya, karena setiap saat dapat dijatuhkan oleh parlemen;

Adapun kekurangannya adalah sebagai berikut

- a) kedudukan badan eksekutif tidak stabil, karena dapat diberhentikan setiap saat oleh parlemen dengan mosi tidak percaya;
- b) sering terjadi pergantian kabinet, sehingga kebijakan politik negara menjadi labil;
- c) karena adanya pergantian eksekutif yang mendadak, seringkali eksekutif tidak dapat menyelesaikan program kerja yang telah disusunnya.

2) *Demokrasi Perwakilan dengan Sistem Pemisahan Kekuasaan*

Demokrasi sistem pemisahan kekuasaan ini berpangkal pada teori pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh para filsuf yang berkecimpung dalam bidang politik dan hukum. Teori pemisahan kekuasaan semula dikemukakan oleh filsuf berkebangsaan Inggris bernama **John Locke** (1632-1704) yang membagi kekuasaan negara ke dalam tiga bidang, yaitu *eksekutif, legislatif, dan federatif*. Menurutnya, untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa, ketiga bidang tersebut harus dipisahkan satu sama lain, teori pemisahan kekuasaan tersebut kemudian dikembangkan oleh **Montesquieu** (Francis) dengan sedikit perubahan dari pandangan Locke. Menurutnya, kekuasaan yang ada pada negara terbagi atas kekuasaan *legelatif, eksekutif, dan yudikatif*. Ketiga cabang kekuasaan tersebut harus dipisahkan baik lembaganya (organ) maupun fungsinya. Teori tersebut terkenal dengan sebutan *Trias Politika*.

Teori pemusahan kekuasaan dari kedua filsuf tersebut telah banyak mempengaruhi praktek-praktek ketatanegaraan di berbagai negara modern, sehingga lahirlah salah satu sistem demokrasi yaitu demokrasi perwakilan dengan sistem pemisahan kekuasaan.

Dalam demokrasi dengan sistem pemisahaan kekuasaan, kedudukan *legeslatif*

terpisah dari eksekutif, sehingga kedua badan tersebut tidak berhubungan secara langsung seperti dalam demokrasi parlementer. Menteri-mentri diangkat oleh presiden dan berkedudukan sebagai pembantu presiden, sehingga menteri harus bertanggung jawab kepada presiden.

Dalam demokrasi ini, kedudukan presiden bukan hanya sebagai kepala negara, tetapi juga kepala pemerintahan. Jabatan presiden dan menteri-mentri tidak bergantung pada dukungan parlemen, sehingga presiden maupun menteri tidak dapat diberhentikan oleh parlemen. Negara yang memperaktekan dengan sistem pemisahan kekuasaan adalah Amerika Serikat.

Demokrasi dengan sistem pemisahan kekuasaan mempunyai kelebihan, yaitu:

- a) badan eksekutif lebih stabil
- b) penyusun program kerja mudah disesuaikan dengan lama masa jabatan yang dipegang eksekutif
- c) sistem *change and balance* dapat menghindari pertumbuhan kekuasaan yang terlampau besar pada setiap badan
- d) mencegah terjadinya kekuasaan yang *absolut* (terpusat)

Adapun kekurangan adalah sebagai berikut:

- a) pada umumnya keputusan yang diambil merupakan hasil tawar-menawar antar

badan legeslatif dengan eksekutif, sehingga seringkali isi keputusan tidak tegas.

- b) proses pengambilan keputusan memakan waktu yang lama

3) Demokrasi Perwakilan dengan Sistem Referendum dan Inisiatif Rakyat

Demokrasi dengan sistem referendum ini merupakan gabungan antara demokrasi perwakilan dengan demokrasi langsung. Dalam negara yang menganut demokrasi ini, badan perwakilan rakyat tetap ada namun badan ini dikontrol oleh rakyat secara langsung melalui referendum. Jadi, ciri khas demokrasi dengan sistem referendum adalah tugas-tugas legeslatif selalu berada di bawah pengawasan seluruh rakyat.

Dalam hal-hal tertentu, keputusan badan legislatif tidak dapat berlaku atau dilaksanakan sebelum ada persetujuan dari rakyat, namun, dalam hal lain keputusan legislatif dapat langsung berlaku bagi seluruh rakyat sepanjang rakyat menerimanya.

Demokrasi dengan sistem referendum memiliki beberapa kelebihan, antara lain :

- a) apabila terjadi pertentangan antar badan organisasi negara, maka persoalan berikut dapat diserahkan keputusannya kepada rakyat melalui partai;
- b) adanya kebebasan anggota badan perwakilan dalam menentukan pilihannya, sehingga pendapatnya tidak harus sama dengan pendapat partainya/golongannya.

Selain memiliki kebaikan, demokrasi dengan sistem referendum memiliki beberapa kekurangan, yaitu :

- a) pembuatan undang-undang/peraturan relatif lebih lambat dan sulit;
- b) pada umumnya rakyat biasa tidak mempunyai pengetahuan yang cukup untuk menilai atau menguji kualitas suatu undang-undang.

Ketiga demokrasi tersebut mempunyai persamaan yaitu sama-sama memiliki sistem perwakilan. Adapun perbedaannya terletak dalam hal kedudukan badan perwakilan pada masing-masing demokrasi tersebut tidak sama.

c. Demokrasi yang Didasarkan pada Paham atau Prinsip Ideologi

Ditinjau dari ideologi yang dianut oleh bangsa-bangsa, demokrasi dapat dibagi menjadi :

1) Demokrasi Liberal

Demokrasi liberal didasari dan dijiwai oleh pandangan liberalisme, yaitu paham yang menekankan pada kebebasan individu, dengan mengabaikan kepentingan umum. Titik berat perhatian dan demokrasi ini adalah persamaan dalam bidang politik, sedangkan kesenjangan dalam bidang ekonomi kurang diperhatikan. Demokrasi liberal sering disebut demokrasi barat, karena demokrasi ini pada umumnya

dipraktekkan oleh negara-negara Barat, antara lain Amerika Serikat dan Inggris.

Demokrasi liberal oleh kaum komunis disebut demokrasi kapitalis, karena dalam pelaksanaan demokrasi tersebut kaum kapitalis selalu memperoleh kemenangan yang disebabkan adanya pengaruh uang yang menguasai opini masyarakat (*public opinion*).

2) *Demokrasi Rakyat*

Demokrasi rakyat disebut juga demokrasi Timur, yaitu demokrasi yang didasari dan dijiwai oleh paham sosialisme/komunisme. Dalam demokrasi ini yang diutamakan adalah kepentingan negara atau kepentingan umum, dengan mengabaikan kepentingan individu/perorangan. Titik berat perhatian negara yang menganut paham demokrasi rakyat adalah persamaan dalam bidang ekonomi, sedangkan kebebasan dalam bidang politik diabaikan. Demokrasi rakyat dipraktekkan di negara-negara yang berpaham komunis seperti Rusia, Cekoslowakia, Polandia dan Hongaria.

Ciri-ciri demokrasi rakyat, yang menonjol adalah :

- a) sistem satu (mono) partai, yaitu partai komunis (di Uni Soviet);
- b) sistem otoriter, yaitu otoritas penguasa dapat dipaksakan pada rakyat;

- c) sistem perangkapan pimpinan, yaitu pemimpin partai merangkap juga sebagaipimpinan negara/pemerintahan;
- d) sistem pemusatan kekuasaan di tangan penguasa tertinggi di dalam negara.

3) *Demokrasi Pancasila*

Demokrasi Pancasila merupakan ciri khas demokrasi yang berlaku di Indonesia yang bersumberkan pada tata nilai sosial budaya bangsa Indonesia. Demokrasi ini dijiwai dan didasari oleh paham Pancasila yaitu falsafah hidup bangsa Indonesia.

Untuk memahami lebih lanjut pembahasan tentang demokrasi Pancasila, anda dipersilahkan untuk mempelajari bab 9 buku ini.

3. Perkembangan Demokrasi

Setelah berkembang pesat di negara-negara Eropa, demokrasi kemudian berpengaruh di negara-negara Asia termasuk Indonesia. Demokrasi yang berkembang di negara-negara Eropa dan di Asia berbeda-beda, ada yang berdasarkan pada *aliran demokrasi konstitusional* dan ada juga yang berdasarkan pada *Komunisme* atau *Marxisme-Leninisme*. Perbedaan fundamental antara kedua aliran tersebut adalah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, yaitu suatu negara hukum yang tunduk pada *rule of law*. Sedangkan demokrasi “yang mendasarkan diri atas komunisme” mencita-citakan pemerintahan yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya dan bersifat totaliter.

Ciri-ciri demokrasi konstitusional adalah :

1. adanya pemisahan kekuasaan
2. adanya pelaksanaan pemilu yang bebas
3. adanya konstitusi.

Pengertian demokrasi mengalami perkembangan, yaitu pada awalnya demokrasi berkaitan dengan bidang politik, meliputi pengakuan hak-hak asasi manusia. Kemudian, istilah demokrasi mengandung arti yang luas mencakup sistem politik, sistem ekonomi dan sistem sosial. Hal ini berarti bahwa demokrasi dalam arti luas, bukan hanya mencakup demokrasi pemerintahan, tetapi meliputi pula demokrasi ekonomi dan demokrasi sosial.

Munculnya perjuangan pemerintahan demokrasi bertujuan untuk :

- a. memulihkan hak-hak asasi manusia setelah berabad-abad lamanya diinjak-injak oleh para penguasa otoriter.
- b. mengangkat harkat dan martabat manusia yang dirindas, sehingga sederajat dengan sesama manusia lainnya.
- c. memberi kekuasaan seluas-luasnya kepada seluruh rakyat untuk ikut aktif menentukan dan mengendalikan kekuasaan negara, baik langsung maupun tidak langsung sesuai aturan yang berlaku.

4. Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, bahwa kekuasaan-kekuasaan yang ada pada organisasi negara

dapat dipisahkan atau didistribusikan kedalam kekuasaan eksekutif, legelatif, yudikatif.

Penanggung jawab pelaksanaan pemerintahan pada setiap negara tidak sama ada negara yang "membebankan" tanggung jawab tersebut kepada presiden dan ada pula yang membebarkannya kepada menteri atau kabinet. Selain berbeda dalam hal tanggung jawab, kabinetpula mempunyai perbedaan ditinjau dari pembentukan dan susunan kabinet itu, sehingga melahirkan berbagai tipe kabinet. Oleh karena itu, sebelum membicarakan sistem pemerintahan presidential dan parlementer, kita bahas dulu tipe-tipe kabinet. Mengapa demikian? Karena sistem pemerintahan berkaitan erat dengan tipe-tipe kabinet.

a. Tipe Kabinet

Kabinet (eksekutif/pemerintah) dapat dibedakan ke dalam beberapa jenis/tipe. Perbedaan kabinet atau pemerintahan tersebut dapat dilihat dari:

- 1) siapa yang bertanggung jawab atas jalannya tugas-tugas pemerintahan (eksekutif)
- 2) ada tidaknya campur tangan parlemen (DPR) dalam pembentukan kabinet
- 3) susunan personalia kabinet yang dihubungkan dengan kekuatan politik yang ada di parlemen atau DPR

- 1) Berdasarkan ukuran siapa yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan pemerintahan, kabinet dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu :

a) *Kabinet Ministerial*

Kabinet ministerial adalah suatu kabinet yang pertanggungjawaban tugas-tugas pemerintahannya ada ditangan para menteri (*ministers*). Dalam tipe kabinet ini, menteri-mentri baik sendiri-sendiri untuk bagiannya masing-masing maupun bersama-sama untuk keseluruhannya mempertanggung jawabkan segala kebijakan pemerintah kepada parlemen atau DPR. Dalam kabinet ini berlaku asas "*The king can do no wrong*". Yang berarti raja atau presiden yang berkedudukan sebagai kepala negara tidak dapat dipersalahkan dan tidak dapat diminta pertanggung jawaban atas jalannya pemerintahan. Asas ini berlaku di Inggris sejak zaman Raja Charles I samapi saat ini. Di Indonesia berlaku masa Kontifusi RIS 1949 dan UUDS 1950.

b) *Kabinet Presidential*

Sedangkan kabinet presidential adalah suatu kabinet yang tugas-tugas pemerintahannya dipertanggungjawabkan oleh presiden. Presiden selain sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan yang harus mempertanggungjawab tugas-tugasnya. Mengenai pihak atau lembaga yang menerima pertanggungjawaban ternyata di masing-masing negara tidak sama. Misalnya : di

Amerika Serikat presiden bertanggungjawabkan tugas pemerintahannya langsung kepada rakyat pemilih. Sedangkan di Indonesia presiden harus bertanggung jawabkan tugas pemerintahannya kepada MPR yang mengangkat dan memberhentikan presiden, dan kepada MPR-lah presiden harus bertanggung jawab. Dalam penjelasan UUD 1945 dijelaskan bahwa asas yang dianut di Indonesia adalah *The Concentration of Power and Responsibility the President*, yang berarti bahwa pemusatan kekuasaan (pemerintah) dan tanggungjawab kepada presiden.

Dalam kabinet ini kedudukan menteri-mentri hanya sebagai pembantu presiden dan menteri-mentri harus bertanggung jawab kepada presiden. Oleh karena itu menteri-mentri tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen.

- 2) Ditinjau dari ada tidaknya campur tangan parlemen dalam pembentukan kabinet, maka kabinet dapat dibedakan menjadi dua kabinet yaitu :

a) *Kabinet Parlementer*

Kabinet Parlementer yaitu suatu kabinet yang pembentukannya dicampuri oleh parlemen, terutama oleh fraksi-fraksi yang mempunyai suara dalam parlemen.

Pembentukan kabinet biasanya dilakukan melalui prosedur berikut; mula-mula kepala negara melakukan *Hearing* yaitu

mendengar pendapat dan saran-saran dari tokoh-tokoh politik tentang jenis kabinet yang akan dibentuk. Kemudian kepala negara menunjuk seseorang atau beberapa orang formatur (pembentuk kabinet) yang bertugas menyusun kabinet baru. Berdasarkan mandat dari kepala negara, formatur mengadakan perundingan dengan tokoh-tokoh yang mempunyai peranan didalam parlemen. Partai yang mempunyai suara kuat diparlem, biasanya akan mempunyai kedudukan yang kuat pula didalam kabinet yang akan dibentuk. Setelah formatur membentuk kabinet, komposisi dan personalia kabinet tersebut, maka kabinet baru itu dilantik oleh kepala negara. Menurut kebiasaan, formatur tersebut berasal dari kalangan yang kuat di parlemen, kemudian salah satu di antara formatur tersebut biasanya menjadi perdana menteri.

b. *Kabinet Ekstra Parlemenar*

Kabinet Ekstra Parlemenar adalah suatu kabinet yang dibentuk di luar campur tangan parlemen atau DPR. Dalam kabinet ini, menteri-menteri dipilih oleh presiden dan merupakan tokoh yang dianggap cakap untuk melaksanakan tugas-tugas kabinet.

- 3) Ditinjau dari ukuran susunan personalia kabinet yang dihubungkan dengan kekuatan politik yang ada diparlemen, kabinet dibagi menjadi :

- a) *Kabinet partai* adalah suatu kabinet yang menteri-menterinya merupakan orang yang berasal dari satu partai yang menguassuara-suara terbanyak di parlemen.
- b) *Kabinet Koalisi* ialah suatu kabinet yang menteri-menterinya merupakan orang-orang yang berasal dari beberapa partai yang secara bersama-sama menguasai kursi/suara terbanyak di parlemen. Kabinet koalisi dibentuk karena tidak ada satupun partai yang menguasai suara terbanyak di parlemen. Dalam kabinet ini menteri-menteri mungkin berasal dari dua atau tiga partai atau lebih. Tergantung pada komposisi perolehan kursi di parlemen. Misalnya : partai A memperoleh 200 kursi, partai B 200 kursi, partai C 35 kursi, partai D 25 kursi, dan partai E 75 kursi. Apabila komposisi suara/kursi di parlemen seperti ini, maka kabinet yang akan dibentuk adalah kabinet koalisi antara partai A, B, dan D, karena ketiga partai tersebut menguasai kursi di Parlemen.
- c) *Kabinet Nasional* adalah kabinet yang menteri-menterinya berasal dari seluruh partai yang mempunyai perwakilan di parlemen.

b. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan membicarakan tentang mekanisme pertanggungjawaban dalam pelaksanaan pemerintahan. Sistem pemerintahan dapat diklasifikasikan ke dalam sistem pemerintahan dan sistem pemerintahan presidensial.

1) *Sistem Pemerintahan Parlementer*

Sistem pemerintahan parlementer yaitu pemerintahan yang tugas-tugas pemerintahannya dipertanggungjawabkan oleh para menteri kepada parlemen. Apabila parlemen, beranggapan kabinet telah menyeleweng atau melanggar kebijakan-kebijakan yang telah disepakati dan tidak dapat mempertanggungjawabkan kebijakan tersebut maka parlemen dapat menjatuhkan kabinet melalui mosi tidak percaya. Untuk mengimbangi hal itu, pemerintah dapat membubarkan parlemen apabila menganggap parlemen tidak mewakili kehendak rakyat, untuk mengisi dan membentuk parlemen baru guna menggantikan parlemen yang dibubarkan tadi, biasanya diikuti dengan pemilihan umum.

Ciri-ciri pokok sistem pemerintahan parlementer adalah sebagai berikut :

- a) perdana menteri bersama kabinet bertanggung jawab kepada parlemen;
- b) pembentukan kabinet didasarkan pada ketentuan-ketentuan yang mengisi parlemen;
- c) para anggota kabinet mungkin seluruhnya atau mungkin sebagian merupakan anggota parlemen;
- d) kabinet dapat dijatuhkan setiap saat oleh parlemen; dan sebaliknya kepala negara dengan saran perdana menteri dapat

- membubarkan parlemen dan memrintahkan diadakannya pemulihan umum;
- e) lamanya masa jabatan kabinet tidak dapat ditentukan dengan pasti;
 - f) kedudukan kepala negara tidak dapat diganggu gugat atau diminta pertanggungjawaban atas jalannya pemerintahan;

Sistem pemerintahan parlementer ini umumnya dipraktekkan di negara-negara yang bentuk pemerintahannya monarki. Misalnya di Inggris, Elizabeth sebagai ratu Inggris tidak menjalankan dan mempertanggungjawabkan tugas-tugas pemerintahan, karena roda pemerintahan dijalankan oleh para menteri yang dipimpin perdana menteri (saat ini dijabat oleh Tony Blair). Secara konstitusional, sistem ini pernah pula dipraktekkan di Indonesia pada masa berlakunya Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950.

2) *Sistem Pemerintahan Presidensial*

Negara-negara yang ada di dunia ini selain menggunakan sistem pemerintahan parlementer, ada juga yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial. *Sistem pemerintahan presidensial*, yaitu suatu sistem pemerintahan yang tugas-tugas eksekutifnya dijalankan dan dipertanggungjawabkan oleh Presiden. Presiden merupakan satu-satunya

organ yang menjalankan dan mempertanggungjawabkan tugas-tugas pemerintahan. Namun demikian, dalam menjalankan tugas-tugas tersebut presiden dibantu oleh seorang wakil presiden dan beberapa menteri. Perlu diingat bahwa wakil presiden dan para menteri hanya sebagai pembantu presiden, yang harus tunduk dan bertanggung jawab kepada presiden. Sistem pemerintahan presidensial ini dipraktekkan antara lain di Amerika Serikat dan Indonesia berdasarkan UUD 1945.

Sistem pemerintahan presidensial mempunyai ciri-ciri pokok sebagai berikut :

- a) presiden, selain mempunyai kekuasaan nominal (sebagai kepala negara) juga berkedudukan sebagai kepala pemerintahan;
- b) presiden tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan legislatif;
- c) masa jabatan presiden dan pemegang kekuasaan legislatif dipilih untuk masa jabatan yang tetap. Misalnya di Indonesia untuk masa jabatan 5 tahun; dan di Amerika Serikat untuk masa jabatan 4 tahun;
- d) presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang diangkat dan bertanggung jawab kepadanya;
- e) presiden dan para menteri tidak bertanggung jawab kepada parlemen/DPR.

5. Asas dan Sistem Pemilihan Umum (Pemilu)

Pemilu merupakan suatu hal yang sangat prinsipil mendasar dalam kehidupan bernegara, dan penting dilaksanakan karena pemilu merupakan :

- a. salah satu syarat dasar atau ciri negara demokrasi;
- b. suatu cara atau sarana untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam badan perwakilan rakyat;
- c. realisasi hak asasi manusia, khususnya hak asasi politik;
- d. sarana untuk melaksanakan kedaulatan rakyat;

a. Asas Pemilu

Agar pelaksanaan pemilu berjalan dengan jujur dan adil, maka harus mempunyai asas tertentu. Asas pemilu yang berlaku pada setiap negara tidak akan persisi sama, karena setiap negara mempunyai ideologi, kepribadian, budaya politik dan tujuan yang tidak sama. Di Indonesia, asas yang digunakan dalam pemilu adalah jujur, adil langsung, umum, bebas dan rahasia.

b. Sistem Pemilu

Pada dasarnya sistem pemilihan umum yang berlaku di dunia dapat dibedakan menjadi dua yaitu sistem distrik dan sistem perwakilan berimbang.

1) Sistem Distrik

Sistem distrik yaitu suatu sistem pemilihan di mana satu daerah pemilihan

memilih satu orang wakil. Dikatakan sistem distrik karena wilayah negara di bagi dalam distrik-distrik (daerah) pemilihan sesuai dengan kebutuhan. Setiap distrik atau daerah pemilihan mempunyai satu wakil dalam badan perwakilan rakyat untuk keperluan itu negara di bagi dalam beberapa daerah pemilihan atau distrik sesuai dengan jumlah badan perwakilan rakyat yang akan dibentuk.

Sebagian sarjana menyebut sistem ini sebagai sistem mayoritas, karena dalam menentukan wakil yang terpilih dalam suatu distrik ditentukan oleh siapa yang memperoleh suara terbanyak (mayoritas). Dalam sistem ini, satu daerah pemilihan hanya diwakili oleh satu orang wakil yaitu yang memperoleh suara terbanyak, tanpa memperhatikan besar kecilnya perbedaan suara tersebut. Misalnya di distrik X, calon A memperoleh suara 15.000, calon B memperoleh 5.000, calon C memperoleh 15.005, dan calon D memperoleh 14.000 suara. Berdasarkan komposisi perolehan suara tersebut, maka yang terpilih menjadi badan perwakilan rakyat di distrik X adalah C, karena memperoleh suara terbanyak yaitu 15.005 suara.

Dalam sistem distrik ini, suara-suara yang kalah atau tidak terpilih dalam satu distrik pemilihan tidak dapat digabungkan dengan suara yang diperoleh

pada distrik lain, sehingga mengakibatkan banyaknya suara yang hilang atau tidak dihitung.

2) *Sistem Proporsional*

Sistem Proporsional meliputi :

- a. Sistem Perwakilan Berimbang
- b. Sistem Perwakilan berimbang dengan stelsel daftar

a) Sistem Perwakilan Berimbang

Sistem perwakilan berimbang yaitu sistem pemilihan umum yang menganggap seluruh wilayah negara sebagai satu daerah pemilihan. Gagasan pokok sistem ini ialah jumlah kursi (anggota DPR) yang diperoleh suatu golongan atau partai disesuaikan dengan jumlah suara yang diperoleh partai tersebut. Untuk keperluan perhitungan, biasanya ditentukan perimbangan antara satu kursi dengan jumlah suara. Misalnya 1 : 400.000, yang berarti setiap perolehan 400.000 suara (pemilih) akan memperoleh satu kursi atau satu wakil dalam DPR.

Dalam pelaksanaannya dapat saja dibagi ke dalam beberapa daerah pemilihan, tetapi tetap merupakan satu daerah pemilihan. Karena merupakan satu daerah pemilihan, maka suara yang diperoleh suatu partai di suatu daerah dapat diperhitungkan atau ditambahkan pada jumlah suara yang diperoleh partai tersebut di daerah lain. Dengan

demikian, dalam sistem ini setiap suara dihitung dan tidak ada suara yang hilang seperti dalam sistem distrik. Misalnya, partai A di daerah I memperoleh 700.000 suara, di daerah II memperoleh 300.000 suara, dan di daerah III memperoleh 200.000 suara. Apabila perimbangan antara kursi dengan jumlah suara terbesar 1 : 400.000, maka partai A di daerah I akan memperoleh satu wakil (1 kursi), sisanya (300.000 suara) akan ditambahkan kepada daerah II sehingga memperoleh 1 wakil, dan sisa gabungan suara dari daerah I dan II ($300.000 + 300.000$) sebesar 200.000 suara dapat ditambahkan kepada daerah III yang memperoleh 200.000 suara, sehingga di daerah III partai A akan memperoleh satu wakil di DPR.

b) Sistem Perwakilan Berimbang dengan Stelsel Daftar

Dalam sistem ini setiap partai atau golongan peserta pemilihan umum mengajukan suatu daftar nama calon dengan urutan tertentu. Dengan sistem ini, para pemilih akan mengetahui calon-calon wakil rakyat dari setiap partai peserta pemilihan umum.

Jumlah perolehan kursi atau wakil rakyat dari suatu partai tergantung pada perolehan jumlah suara. Urutan daftar nama

calon biasanya akan mempengaruhi peluang untuk terpilih sebagai anggota badan perwakilan rakyat. Artinya, calon yang menempati urutan lebih atas di daerah pemilihannya masing-masing biasanya mempunyai peluang yang lebih besar untuk terpilih menjadi anggota badan perwakilan rakyat dibandingkan dengan yang mempunyai urutan lebih bawah. Contoh negara yang menggunakan stelsel daftar adalah Indonesia.

6. Referendum

Referendum adalah pemungutan suara untuk mengetahui kehendak rakyat secara langsung mengenai hal-hal yang berkaitan dengan UU atau UUD. Referendum sebagai sarana untuk mengontrol tindakan badan perwakilan rakyat, dapat dibedakan atas *referendum obligatoir* (wajib) dan *referendum fakultatif*.

- a. *Referendum obligatoir* yaitu pemungutan suara rakyat yang wajib dilaksanakan mengenai suatu rencana UUD negara. Referendum obligatoir atau disebut juga referendum wajib, biasanya dilakukan terhadap masalah-masalah penting, misalnya tentang perubahan UUD. Dalam referendum obligatoir, suatu undang-undang hanya berlaku apabila telah mendapat persetujuan rakyat.
- b. *Referendum fakultatif* yaitu pemungutan suara rakyat yang tidak bersifat wajib mengenai suatu rencana undang-undang. Dalam referendum fakultatif, suatu

undang-undang yang dibuat parlemen baru memerlukan persetujuan rakyat, apabila dalam waktu tertentu setelah undang-undang diumumkan sejumlah rakyat memintanya.

Seperti halnya dalam pemilihan umum, referendum diselenggarakan dengan mengadakan pemungutan pendapat rakyat secara langsung, umum, bebas, dan rahasia. Namun dalam beberapa hal pelaksanaan referendum tidak sama dengan pemilihan umum, karena pelaksanaan referendum tidak mengikutsertakan partai politik, sehingga tidak ada istilah kontestan referendum.

IV

KEKUASAAN NEGARA, NEGARA HUKUM, DAN HAK ASASI MANUSIA

A. Kekuasaan Negara

1. Pengertian Kekuasaan Negara

Pada uraian terlebih dahulu dikemukakan bahwa negara merupakan suatu organisasi kekuasaan. Kekuasaan negara terdiri atas dua kata, yaitu kekuasaan (*power*) dan negara (*state*). Menurut **Miriam Budiardjo**, "*kekuasaan* adalah kemampuan seseorang atau suatu kelompok untuk mempengaruhi tingkah laku orang atau kelompok lain sesuai dengan keinginan dari pelaku". Sedangkan *negara* menurut **Roger H. Soltau** adalah "alat atau wewenang yang mengatur atau mengendalikan persolan bersama atas nama masyarakat".

Kekuasaan negara mencakup berbagai aspek kehidupan, antara lain kekuasaan legislatif, yudikatif dan eksekutif, yang didalamnya tercakup pula kekuasaan untuk mengatur kehidupan masyarakat

dalam kaitannya dengan kesejahteraan rakyat, agama, sosial dan budaya.

Kekuasaan yang melekat pada negara dapat dibagi dalam dua cara :

- a. *secara vertikal*, yaitu pembagian kekuasaan atas beberapa tingkat pemerintahan. Misalnya pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, atau antara pemerintah federal dengan negara-negara bagian;
- b. *secara horisontal*, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Misalnya pembagian kekuasaan atas legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Logemann, berpendapat bahwa yang primer dalam organisasi negara adalah organisasi kekuasaannya yaitu negara, sedangkan dalam kelompok manusianya adalah sekunder.

Negara sebagai organisasi kekuasaan, memiliki kewibawaan atau *gezag*, yang mengandung pengertian bahwa negara dapat memaksakan kehendaknya kepada semua orang.

Kewibawaan atau *gezag* menurut **Max Weber** ada tiga macam yaitu :

- a. kewibawaan kharismatik (*charismatisch gezag*), yaitu kewibawaan yang berdasarkan pada sifat gaib. Misalnya, kewibawaan yang dimiliki para Nabi atau Wali. Apabila kita berhadapan dengan Nabi atau Wali, kita akan tunduk pada kewibawaannya yang religius.
- b. kewibawaan tradisional (*traditioneel gezag*) yaitu kewibawaan yang berdasarkan tradisi atau faktor

keturunan. Misalnya seorang raja mempunyai kewibawaan dan dipatuhi oleh rakyatnya, karena orang tuanya pernah menjadi raja dan berjasa terhadap negaranya.

- c. kewibawaan rasional (*rationeel gezag*) yaitu kewibawaan yang berdasarkan pertimbangan rasional. Misalnya, seorang Letnan Jenderal mempunyai gezag terhadap Kolonel; seorang menteri mempunyai gezag terhadap Sekjen. Dengan kata lain orang yang mempunyai kedudukan lebih tinggi mempunyai kewibawaan terhadap bawahannya.

Sekalipun negara mempunyai kekuasaan yang luar biasa dan bersifat memaksa, namun tidak berarti negara atau aparaturnya dapat bertindak sewenang-wenang tanpa aturan. Dalam menjalankan tugasnya, aparaturnya bertindak sesuai dengan kewenangan yang telah ditetapkan. Persoalan yang timbul sekarang adalah bagaimanakah cara membatasi kekuasaan penguasa? Menurut **Maurice Duverger**, ada beberapa cara untuk mewujudkan hal tersebut, yaitu :

a. *Dalam Pemilihan Para Penguasa*

Cara pemilihan penguasa oleh rakyat akan melahirkan konsekuensi adanya pertanggungjawaban dari penguasa kepada rakyat, pertanggungjawaban ini biasanya bersifat politis yang diikuti dengan sanksi politis juga, misalnya penguasa akan kehilangan kekuasaannya. Adanya pertanggungjawaban dari penguasa ini, membuat

penguasa akan lebih hati-hati dalam mengeluarkan kebijakannya.

b. Pemisahan atau Pembagian Kekuasaan

Cara membatasi kekuasaan penguasa dapat dilakukan dengan pembagian atau pemisahan kekuasaan yang ada pada negara. Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan penguasa seperti terjadi pada zaman dahulu, maka dikembangkan ajaran pemisahan atau pembagian kekuasaan.

c. Kontrol Yurisdiksional

Maksud kontrol Yurisdiksional adalah adanya peraturan hukum yang menentukan hak atau kekuasaan penguasa, dan pelaksanaannya diawasi dan dilindungi oleh badan pengadilan.

2. Asas Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan

Pemisahan kekuasaan pertama-tama dikemukakan oleh John Locke (1632-1704). Menurut John Locke, kekuasaan dalam negara dipisahkan ke dalam tiga kekuasaan, yaitu :

- a. *Kekuasaan eksekutif*, yaitu kekuasaan untuk melaksanakan UU, yang didalamnya termasuk kekuasaan mengadili. Locke berpandangan bahwa mengadili termasuk kekuasaan eksekutif, karena mengadili merupakan pelaksanaan UU;
- b. *Kekuasaan legislatif*, yaitu kekuasaan membuat UU;

- c. *Kekuasaan federatif*, yaitu kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungannya dengan negara lain.

Menurut John Locke, kekuasaan tersebut harus dipisahkan satu sama lain untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. John Locke mengemukakan teori pemisahan kekuasaan sebagai kritik atas kekuasaan *absolut* dari raja **Stuart**, serta untuk membenarkan revolusi gemilang (*Glorious revolution*) 1688, yang dimenangkan Parlemen Inggris.

Teori pemisahan kekuasaan yang telah dirintis oleh John Locke, kemudian dikembangkan dan dipopulerkan oleh filsuf berkebangsaan Perancis yang bernama **Montesquieu** (1689-1755) dengan teorinya yang terkenal *Trias Politika*. Dalam bukunya "*L'Esprit de Lois*" (dalam bahasa Inggris : *The Spirit of the Laws*), dia mengemukakan bahwa kekuasaan yang ada pada negara harus dipisahkan ke dalam tiga kekuasaan, yaitu

- a. *kekuasaan eksekutif* yaitu kekuasaan untuk melaksanakan UU, termasuk mengadakan hubungan dengan negara lain;
- b. *kekuasaan legislatif*, yaitu kekuasaan untuk membuat UU;
- c. *kekuasaan yudikatif*, yaitu kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran UU.

Menurut pandangan Montesquieu, ketiga jenis kekuasaan tersebut harus terpisah satu sama lain baik mengenai fungsi (tugas) maupun organ (badan) yang menjalankan kekuasaan tersebut. Hal ini berarti lembaga negara yang satu tidak boleh turut campur dalam urusan atau tugas lembaga negara lainnya. dengan demikian, tugas legislatif harus diserahkan kepada parlemen/DPR selaku badan legislatif dan semata-mata boleh dijalankan oleh badan itu; tugas eksekutif harus diserahkan kepada badan eksekutif dan hanya boleh dijalankan oleh badan itu; dan tugas yudikatif harus dipegang oleh badan-badan kehakiman dan semata-mata hanya boleh dijalankan oleh badan itu.

Trias Politika Montesquieu dipraktekkan dalam tata pemerintahan Amerika Serikat. Dalam Konstitusi Amerika Serikat dikemukakan bahwa : Presiden Amerika Serikat tidak dapat dijatuhkan oleh kongres (badan perwakilan rakyat yang terdiri dari *senat dan House of Representative*) selama masa jabatan 4 tahun. Di lain pihak, kongres tidak dapat dibubarkan oleh presiden. Badan yudikatif, terutama Mahkamah Agung (MA) mempunyai kedudukan yang bebas. Para hakim MA diangkat oleh presiden dan selama berkelakuan baik mereka memegang jabatannya seumur hidup atau sampai saatnya mengundurkan diri secara sukarela.

Sekalipun tiga kekuasaan itu sudah dipisah satu sama lain, dalam mekanisme pemerintahan di Amerika Serikat masih dimungkinkan adanya *sistem check and Balances* (pengawasan dan keseimbangan), yaitu setiap kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang

kekuasaan lainnya, sistem *check and Balances* ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya saling melampaui batas kekuasaan masing-masing lembaga/badan.

Dalam rangka *check and Balances* ini, presiden diberi wewenang untuk memveto undang-undang yang telah diterima kongres. Dilain pihak, veto presiden dapat dibatalkan oleh kongres dengan dukungan 2/3 suara dari kedua majelis. Selanjutnya, Mahkamah Agung mengadakan *check* terhadap badan eksekutif dan legislatif melalui *judicial review* (hak uji). Mahkamah Agung yang telah diangkat seumur hidup oleh presiden dapat diberhentikan oleh kongres kalau ternyata Mahkamah Agung tersebut telah melakukan tindakan kriminal.

Penaafsiran tentang esensi **Trias Politika** dari Montesquieu mengalami perkembangan. Semula **Trias Politika** diartikan sebagai teori pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), namun dalam abad ke-20 istilah tersebut sering diartikan sebagai pembagian kekuasaan (*division of powers*).

Apa perbedaan antara pemisahan kekuasaan dengan pembagian kekuasaan? Pada pemisahan kekuasaan, pemisahan itu dilaksanakan secara konsekuen sehingga antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif baik fungsi maupun lembaga tidak saling mencampuri urusan atau wewenangnya. Sedangkan pada pembagian kekuasaan, antara lembaga yang satu dengan lainnya terbuka kemungkinan untuk saling mencampuri urusan atau wewenangnya masing-masing.

B. Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia

1. Pengertian Negara Hukum

Negara hukum adalah negara yang segala kegiatan untuk menyelenggarakan pemerintahannya didasarkan atas hukum yang berlaku di negara tersebut. Dalam negara hukum, pejabat (pemerintah) sebagai penyelenggara negara melaksanakan tugasnya sesuai dengan hukum yang berlaku di negara tersebut. Rakyatpun sebagai anggota negara, harus tunduk pada hukum dan apabila tindakannya melanggar hukum dapat diminta pertanggungjawaban atas tindakannya secara hukum.

Tindakan, tugas atau wewenang badan/organenegara dalam negara hukum biasanya diatur dalam UUD negara yang bersangkutan. Hal ini memudahkan rakyat atau yang mewakilinya untuk mengontrol segala tindakan badan/organenegara.

2. Unsur-unsur Negara Hukum

Istilah negara hukum yang dipergunakan para ahli hukum Eropa Kontinental seperti Immanuel Kant dan Frderich Hulus Stahl adalah *Rechtsstaat*, sedangkan ahli hukum Anglo Saxon seperti A. V. Dicey memakai istilah *Rule of law*.

Unsur-unsur negara hukum menurut pendapat F.J Stahl adalah :

- a. adanya jaminan hak manusia;
 - b. adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan.
- Pemisahan atau pembagian kekuasaan ini

dimaksudkan untuk melindungi dan menjamin hak asasi manusia.

- c. pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan;
- d. adanya peradilan administrasi dalam perselisihan.

Unsur-unsur hukum **Stahl** tidak sama dengan **Dicey**. Menurut **Dicey** dalam bukunya *Introduction to the Law of the Constitution*, negara yang berdasarkan *rule of law* harus memenuhi tiga unsur yaitu :

- a. Supremasi aturan hukum (*supremacy of the law*). Dalam negara hukum, yang berdaulat atau yang mempunyai kekuasaan tertinggi adalah hukum. Hal ini berarti bahwa baik pemerintah (raja) maupun rakyat (yang diperintah) harus tunduk dan patuh terhadap hukum, sehingga tidak ada kekuasaan yang sewenang-wenang.
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before the law*). Artinya, setiap orang tanpa memandang statusnya mempunyai derajat yang sama dalam menghadap hukum. Baik penguasa maupun rakyat, kalau melakukan tindakan yang bertentangan dapat ditindak dan diadili dalam peradilan yang sama sesuai dengan pelanggaran atau kejahatan yang dilakukannya. Misalnya, seorang pejabat negara melakukan pembunuhan, maka ia akan diadili dalam peradilan pidana; demikian pula rakyat apabila melakukan perbuatan yang sama.
- c. Terjaminnya hak-hak asasi manusia dalam undang-undang atau UUD.

Negara hukum pada abad ke-19 disebut *negara hukum dalam arti sempit* atau *negara hukum formal*, karena negara hanya bertindak terbatas pada hukum tertulis atau hukum formal.

Paham negara hukum dalam arti sempit berkembang akibat adanya paham liberal yang berpandangan bahwa negara dan pemerintahannya tidak perlu ikut campur dalam urusan pribadi warga negaranya (khususnya dalam bidang ekonomi) yang dikuasai oleh dalil *Laissez faire laissez aller* yang berarti kalau warga negara dibiarkan mengurus kepentingan ekonominya masing-masing, maka dengan sendirinya perekonomian akan sehat.

Dalam negara hukum formal, negara dianggap sebagai penjaga malam (*Nachtwachterstaat*), yakni negara hanya bertindak apabila terjadi pelanggaran terhadap hak asasi manusia atau ketertiban dan keamanan terancam. Oleh karena itu, fungsi negara negara bersifat pasif yang berarti bahwa kesejahteraan rakyat bukan tugas negara tetapi tugas masing-masing individu.

Pada abad ke-20 muncul gagasan bahwa negara atau pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat, sehingga negara harus aktif dan turut campur dalam mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Dalam negara modern sekarang ini, negara aktif mengatur soal pajak, soal upah minimum, pendidikan dan menanggulangi pengangguran, yang bertujuan untuk mensejahterakan rakyat. negara yang ikut campur dan aktif dalam mensejahterakan masyarakat dikenal dengan sebutan negara hukum dalam arti luas atau

negara hukum materiil atau disebut juga *welfare state* (negara kesejahteraan). Dengan demikian, dalam negara hukum materiil, negara berfungsi bukan hanya menjaga hukum dan ketertiban tetapi juga aktif mensejahterakan rakyat. Negara bukan hanya sebagai penjaga malam, tetapi berfungsi sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat (*social service state*), yang mencakup semua aspek kehidupan rakyat.

dalam perkembangan selanjutnya, konsep *rule of law* tidak hanya sebatas apa yang dikemukakan oleh Dicey, tetapi diperluas meliputi berbagai aspek kehidupan seperti hak politik, ekonomi dan sosial. Menurut komisi para ahli hukum Internasional (*International Commission of Jurists*) dalam konferensinya di Bangkok 1965, bahwa pemerintah yang demokratis yang bersendikan *rule of law* harus memenuhi syarat-syarat :

- a. adanya perlindungan konstitusional;
- b. adanya pemilihan umum yang bebas;
- c. adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
- d. adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat;
- e. adanya kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
- f. adanya pendidikan kewarganegaraan (*civic education*)

3. Pengertian Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia adalah hak dasar yang dimiliki manusia yang diperoleh sejak lahir ke dunia dan merupakan kodrat dari Tuhan. Hak-hak tersebut dimiliki manusia tanpa memandang perbedaan ras,

suku, agama, jenis kelamin, sehingga hak-hak tersebut bersifat abadi dan universal. Karena bersifat universal, seringkali pelanggaran terhadap hak asasi manusia di suatu negara mendapat reaksi keras dari negara-negara lain dan organisasi internasional seperti PBB.

Untuk melindungi dan menjamin terlaksananya hak asasi manusia, setiap negara merumuskan dan mencantumkan hak asasi manusia dalam UUD yang berlaku di negaranya. Perumusan dan pencantuman hak asasi manusia dalam UUD di tiap negara tidak sama baik jumlah pasal maupun esensinya, bergantung pada ideologi, politik dan budaya masing-masing negara.

Hak asasi manusia dianggap sebagai suatu hal yang sangat penting dilindungi dan dilaksanakan dalam kehidupan bernegara. Oleh karena hak asasi manusia merupakan salah satu:

- a. syarat atau unsur dari negara hukum;
- b. muatan yang harus ada dalam UUD/konstitusi;
- c. ciri dari negara demokrasi;
- d. hak yang paling dasar yang harus dilindungi oleh negara;

Hak asasi manusia yang harus dilindungi oleh negara bukan hanya dalam bidang politik saja, melainkan mencakup berbagai bidang kehidupan seperti hak-hak dalam bidang agama, hukum, ekonomi, sosial dan budaya.

Sekalipun hak asasi manusia merupakan hak kodrat dari Tuhan, namun dalam pelaksanaannya tidak dapat dipertahankan secara mutlak, karena setiap hak yang kita miliki akan berbatasan dengan hak orang lain.

Jadi, pelaksanaan hak asasi manusia harus sesuai dan memperhatikan hak yang dimiliki orang lain. misalnya, setiap orang berhak untuk membunyikan tape/radio sesuai dengan kehendaknya, tetapi tidak boleh mengganggu hak orang lain.

4. Sejarah Perkembangan Hak Asasi Manusia

Perjuangan untuk membela hak asasi manusia sebelum abad Masehi antara lain :

- a. Perjuangan Nabi Musa dalam memerdekakan umat Yahudi dari perbudakan di Mesir;
- b. Hukum Hammurabi di Babylonia (2000 tahun SM), yang menetapkan adanya aturan yang menjamin keadilan bagi semua warga negara. Hukum tersebut terkenal sebagai jaminan hak-hak asasi manusia;
- c. Solon (600 tahun SM) di Athena, yang mengajarkan bahwa orang-orang yang diperbudak karena tidak mampu melunasi utangnya harus dibebaskan;
- d. Justianus (kaisar Romawi, tahun 527 SM) merumuskan peraturan yang memuat jaminan atau keadilan dan hak asasi manusia;
- e. Para filsuf Yunani Kuno seperti Socrates, Plato dan Aristoteles mengemukakan pemikirannya tentang jaminan hak-hak asasi manusia.

Peristiwa atau dokumen yang lahir sesudah abad Masehi yang menunjukkan adanya jaminan hak asasi manusia antara lain :

- a. **Magna Charta** (Piagam Agung, 1215), yaitu suatu dokumen yang mencatat beberapa hak yang diberikan raja John kepada bangsawan atas tuntutan mereka. Sekalipun hanya memberikan hak

kepada bangsawan (bukan untuk rakyat umumnya), tetapi Magna Charta menjadi lambang Piagam Hak Asasi manusia lebih penting dari kekuasaan raja;

- b. **Petition of Right** (hak-hak petisi, 1628), yaitu suatu dokumen yang ditandatangani oleh Raja Charles I. Lahir karena adanya tuntutan dari utusan rakyat yang duduk di *House of Commons*;
- c. **Bill of Right** (UU Hak, 1689), yaitu suatu undang-undang yang diterima oleh parlemen Inggris setelah mengadakan perlawanan terhadap raja James II dalam suatu revolusi tak berdarah;
- d. **Revolusi Amerika** melahirkan deklarasi kemerdekaannya (4 Juli 1776) yang dianggap sebagai piagam hak asasi manusia karena mengandung pernyataan bahwa *semua manusia dianugerahi hak hidup, kemerdekaan, dan kebebasan menikmati kebahagiaan oleh sang Pencipta*;
- e. **Revolusi Perancis** (14 Juli 1789) yang melahirkan *Declaration des Droit de L'Homme et du Citoyen* (pernyataan hak-hak asasi manusia dan warga negara). Dengan revolusi tersebut, rakyat Perancis berhasil menurunkan raja Louis yang berkuasa sewenang-wenang;
- f. **Universal Declaration of Human Right** (Pernyataan sedunia tentang hak asasi manusia), 10 Desember 1948. Piagam tersebut merupakan hasil kerja dari komisi hak asasi (*Commission on Human Rights*) yang didirikan pada 1946 oleh PBB. Pernyataan sedunia tentang hak asasi manusia tersebut belum merupakan perjanjian, tetapi secara

moral] semua anggota PBB berkewajiban melaksanakan isi pernyataan itu.

Selain dokumen tersebut, masih ada gagasan mantan Presiden Amerika Serikat yaitu **Abraham Lincoln** dan **Franklin D. Roosevelt**. Lincoln dikenal sebagai pendekar pembela hak asasi manusia dan tokoh antai perbudakan. Dia berpandangan bahwa "semua warga negara memiliki kemerdekaan dan persamaan tanpa membedakan warna kulit, jenis kelamin dan agama". kemudian, pada permulaan perang dunia ke II, Roosevelt mengemukakan beberapa kebebasan yang terkenal dengan istilah *The Four Freedoms* (empat kebebasan), yaitu kebebasan untuk berbicara dan menyatakan pendapat kebebasan beragama; kebebasan dari ketakutan; kebebasan dari kemelaratan.

5. Macam-Macam Hak Asasi Manusia

Pada mulanya hak-hak asasi manusia diperjuangkan para pejuang hak asasi manusia yang meliputi hak hidup (*life*), hak kebebasan (*liberty*), dan hak memiliki sesuatu (*property*). **John Locke**, dalam Teori Perjanjian Masyarakat berpandangan bahwa hak-hak dasar tersebut tidak diserahkan kepada penguasa, tetapi tetap melekat pada tiap individu dan harus dijamin dan dilindungi oleh penguasa.

Sejalan dengan perkembangan kebudayaan dan pentingnya perlindungan terhadap harkat martabat manusia, hak-hak dasar tersebut kemudian berkembang mencakup berbagai bidang kehidupan, yaitu :

- a. *Hak asasi dalam politik*, meliputi : hak dan kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pemikiran atau pendapat; hak memilih dan dipilih; hak turut serta dalam pemerintahan; dan hak diakui dalam kedudukan sebagai warga negara yang sederajat;
- b. *Hak asasi dalam hukum*, meliputi hak yang sama dalam hukum dan berhak atas perlindungan hukum tanpa diskriminasi; hak mendapat pembelaan hukum; hak yang sama dan mendapat perlakuan yang wajar di muka badan-badan peradilan;
- c. *Hak asasi dalam agama*, meliputi : hak dan kebebasan memilih agama; hak beribadat menurut agama dan keyakinannya masing-masing;
- d. *Hak asasi dalam ekonomi*, meliputi : hak dan kebebasan memiliki sesuatu; hak membeli dan menjual sesuatu; hak dan kebebasan mengadakan perjanjian atau kontrak; hak untuk membentuk serikat pekerja; hak atas pekerjaan.
- e. *Hak asasi sosial*, meliputi : hak mendapat perlakuan yang sama dalam kehidupan di masyarakat; hak atas kebebasan berkumpul secara damai; dan hak mendapat penghidupan yang layak bagi dirinya dan keluarganya.
- f. *Hak asasi kebudayaan*, yang meliputi : hak mendapat pendidikan dan pengajaran; kebebasan untuk memilih jenis pendidikan yang diminatinya; hak dan kebebasan untuk mengembangkan kebudayaan yang disukainya;
- g. *Hak asasi dalam pertahanan dan keamanan*, yaitu hak bebas dari rasa takut.

V

PARTAI POLITIK DAN SISTEM KEPARTAIAN

A. Politik

1. Pengertian Politik

Secara etimologis, kata politik berasal dari bahasa Yunani *polis* yang berarti kota atau negara kota. Dari kata *polis* ini kemudian diturunkan kata-kata lain seperti *politics* (warga negara) dan *politikos* nama sifat yang berarti kewarganegaraan. Untuk kata ilmu politik digunakan istilah *politike episteme*, dan untuk kemahiran politik digunakan istilah *politike techne*.

Para ahli ilmu politik memberikan pengertian yang berbeda-beda mengenai pengertian politik. Namun, menurut **Miriam Budiardjo**, pada umumnya dapat dikatakan bahwa politik adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik yang menentukan tujuan dari sistem itu adalah melaksanakan tujuan itu. Politik tidak bisa dilepaskan dari suatu tujuan bersama, karena politik selalu menyangkut tujuan dari seluruh masyarakat, dan bukan tujuan pribadi seseorang.

Adapun konsep pokok atau unsur pokok politik meliputi, negara, kekuasaan, pengambilan keputusan,

kebijaksanaan, dan pembagian atau alokasi. Para ahli memandang politik dari satu konsep pokok saja, sehingga mereka mendefinisikan politik dalam rumusan yang berbeda-beda.

Para ahli yang menekankan *negara sebagai inti dari politik*, memusatkan perhatiannya pada lembaga-lembaga kenegaraan serta bentuk formalnya. Sedangkan *ahli yang menekankan pada segi kekuasaan*, beranggapan bahwa politik adalah semua kegiatan yang menyangkut masalah memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan. Kedua pandangan tersebut memiliki perbedaan yakni yang satu menekankan politik pada suatu organisasi yang disebut negara, sedangkan yang lainnya menekankan pada segi sifat (ciri) yang dimiliki organisasi negara yaitu kekuasaan.

Joyce Mitchell seorang ahli yang menekankan *pengambilan keputusan sebagai inti dari politik*, berpendapat bahwa politik adalah pengambilan keputusan kolektif atau pembuatan kebijaksanaan umum untuk masyarakat seluruhnya. Pengambilan keputusan merupakan suatu proses untuk menentukan pilihan diantara beberapa alternatif. Dalam menentukan pilihan tentu menggunakan pertimbangan tertentu, sehingga akhirnya ada yang terpilih dan ada yang tidak, atau ada yang diprioritaskan dan ada yang tidak. Oleh karena itulah, pengambilan keputusan sebagai salah satu konsep pokok dari politik sekaligus merupakan sektor umum (bukan keputusan pribadi). Misalnya pengambilan keputusan pada saat Sidang umum MPR RI.

Para ahli yang memandang politik dari aspek *pembagian*, beranggapan bahwa politik adalah membagikan dan mengalokasikan nilai-nilai secara mengikat. **Harold Laswell** yang memandang politik dari *unsur pembagian* berpendapat bahwa politik adalah masalah siapa, mendapat apa, kapan dan bagaimana.

2. Manusia sebagai Makhluk Individu, Makhluk Sosial dan Insan Politik

Manusia sebagai individu memiliki hak asasi sebagai anugerah dari Tuhan dan manusia itu sendiri menyadari hak asasinya, sehingga manusia mempunyai kewajiban dan tanggung jawab sosial serta moral. Selain sebagai makhluk individu, manusia merupakan makhluk sosial, yang berarti karena kodratnya manusia mau tidak mau harus hidup bermasyarakat. **Aristoteles** (384-322 SM), pernah mengungkapkan bahwa manusia itu adalah *Zoon Politicon* atau makhluk yang selalu hidup bermasyarakat. Ciri utama sebagai makhluk sosial ialah hidup berbudaya, artinya hidup menggunakan akal budi dalam suatu sistem nilai yang berlaku dalam kurun waktu tertentu. Hidup berbudaya meliputi filsafat dalam arti pandangan hidup, politik, ilmu, teknologi, komunikasi, ekonomi, sosial budaya dan keamanan.

Sekalipun manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial dapat dibedakan dalam arti hak dan kewajibannya, tetapi keduanya tidak dapat dipisahkan karena manusia merupakan bagian masyarakat. Masing-masing individu diakui harkat dan martabatnya dalam mencapai kebahagiaan bersama.

Dalam kehidupan bernegara, manusia mempunyai kedudukan dan peran sebagai warga negara, yang sekaligus mempunyai hak dan kewajiban yang harus dipenuhinya. Hak dan kewajiban ini biasanya dirumuskan dalam suatu peraturan kebijakan pemerintah. Pengaturannya yang berkaitan dengan kehidupan bernegara, merupakan masalah politik. Jadi setiap warga negara tidak bisa lepas dari politik, sehingga setiap manusia merupakan insan politik.

Menurut **Kartini Kartono**, ciri khas manusia sebagai *homo politikus* adalah kesejarahan dan kebebasannya. Menurutya, masalah dan kebutuhan pribadi itu tidak hanya pribadi dan psikologis saja, akan tetapi lebih bersifat sosial dan politik. Politik mempunyai pengaruh yang besar terhadap kehidupan manusia, sehingga pada zaman modern sekarang ini tidak ada satupun sektor hidup manusia yang tidak dipengaruhi oleh kekuasaan politik. Pembinaan manusia sebagai insan politik dapat ditempuh melalui latihan dan pendidikan politik yang sistematis. Agar setiap manusia menyadari kedudukannya politiknya di tengah masyarakat. Pendidikan politik mempunyai tugas penting yaitu menyadarkan individu :

- a. akan kedudukannya sebagai warga negara dengan hak, kewajiban dan tanggung jawab sosialnya;
- b. agar ia dapat memahami kesulitan atau permasalahan sendiri;
- c. agar menyadari implikasi sosial dan konsekuensi dari setiap perbuatannya;
- d. agar menyadari kondisi lingkungan hidupnya serta segenap relasinya di dalam negaranya.

B. Sistem Kepartaian

1. Pengertian Partai Politik

Menurut **Mac Iver**, partai politik adalah suatu *perkumpulan terorganisasi untuk menyokong suatu prinsip atau kebijaksanaan (policy), yang oleh perkumpulan itu diusahakan dengan cara yang sesuai dengan konstitusi atau UUD agar menjadi penentu cara melakukan pemerintahan.* Perkumpulan itu diadakan karena adanya kepentingan bersama. Oleh karena itu, seringkali suatu perkumpulan atau ikatan diadakan untuk mengurus kepentingan bersama dalam masyarakat. Selain mempunyai kepentingan bersama, suatu perkumpulan khususnya partai politik, akan muncul karena persamaan orientasi, nilai dan cita-cita anggotanya.

Suatu partai dapat timbul karena :

- a. sekumpulan orang mencintai orang atau keturunan dari orang tertentu. Misalnya : Partai Raja (*royalisten*), partai Bonaparte (*Bonapartisien*);
- b. sekumpulan orang mempunyai kepentingan yang sama, seperti : Partai Buruh, Partai Tani;
- c. adanya asas dan cita-cita politik yang sama seperti : Partai Komunis, Partai Nasional;
- d. adanya persamaan dalam kepercayaan, seperti : Partai Islam, Partai Katolik.

Warga negara yang telah dewasa sering terlibat dalam kegiatan politik, seperti memilih dalam pemilu, menjadi anggota partai, kelompok penerikan, kelompok kepentingan; duduk dalam dewan/badan perwakilan rakyat; dan berkampanye. Kegiatan seseorang dalam

partai politik merupakan suatu bentuk *partisipasi politik* yang mencakup semua kegiatan sukarela, dengan turut serta dalam proses pemilihan pimpinan politik dan berpartisipasi dalam pembentukan kebijaksanaan umum.

Sigmund Neumann mengemukakan bahwa partai politik adalah *organisasi dari aktivitas politik yang berusaha untuk menguasai pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan lain yang mempunyai pandangan berbeda.*

Dalam kehidupan negara selain partai politik, ada juga yang disebut gerakan. Perbedaan antara gerakan dengan partai politik adalah :

- Gerakan mempunyai tujuan yang lebih terbatas dan bersifat fundamental, bahkan kadang-kadang bersifat ideologis; sedangkan partai politik mempunyai tujuan yang lebih luas.
- Dilihat dari organisasinya, gerakan mempunyai organisasi yang kurang ketat; sedangkan organisasi partai politik lebih kuat.
- Gerakan sering tidak ikut serta dalam pemilu, sedangkan partai politik justru mengadakan nasibnya dalam pemilu. Contoh gerakan antara lain : Renaissance sekitar abad ke15, reformasi pada tahun 1517.Sedangkan contoh partai politik yaitu Partai Buruh dan Partai Konservatif (di Inggris). Partai Demokrat dan Partai Republik (di Amerika Serikat), PDIP, Golkar, PPP, PAN PKB dan lain-lain di Indonesia.

Selain gerakan, ada juga yang disebut dengan kelompok penekan (*pressure group*) atau kelompok kepentingan, yang bertujuan untuk memperjuangkan sesuatu kepentingan dan mempengaruhi lembaga politik agar memperoleh keputusan yang menguntungkan. Adapun perbedaan antara partai politik dengan kelompok kepentingan antara lain :

- a. kelompok kepentingan tidak berusaha untuk menempatkan wakilnya di DPR; sedangkan partai politik selalu berusaha menempatkan wakilnya di DPR;
- b. kelompok kepentingan mempunyai orientasi yang jauh lebih sempit daripada partai politik; sedangkan orientasi partai politik lebih banyak memperjuangkan kepentingan umum;
- c. kelompok kepentingan mempunyai organisasi yang lebih kecil daripada partai politik.

Ditinjau dari sejarahnya, partai politik semula muncul di Inggris. Awalnya pemerintahan di Inggris dikuasai oleh Lapisan atas (*Ruling Class*), yang terdiri atas pangeran-pangeran yang menguasai tanah-tanah luas (*countrygentlement*). Kelompok atas ini kemudian ditentang oleh kelompok orang kaya (*capitalist*) sehingga lahirlah dua partai yaitu kelompok bangsawan/pangeran yang dinamakan kaum *Tory* dan kelompok para kapitalis yang dinamakan kaum *Whig*. Partai *Tory* kemudian dinamakan partai Konservatif, sedangkan partai *Whig* dinamakan Partai Liberal. Setelah itu kemudian muncul partai ketiga yaitu partai buruh.

Akhir abad ke-19 muncul partai-partai politik di berbagai negara yang pemerintahannya bersistem demokrasi parlemen, sehingga seakan-akan adanya partai politik merupakan syarat mutlak bagi negara demokrasi. Bahkan R. Kranenburg berkeyakinan bahwa sistem ketatanegaraan pada zaman sekarang hanya dapat berjalan dengan menggunakan kepartaian.

2. Fungsi Partai Politik

Dalam negara-negara demokratis, partai politik berfungsi sebagai :

a. sarana komunikasi politik

Sebagai sarana komunikasi politik, partai politik mempunyai tugas untuk menyalurkan berbagai pendapat dan aspirasi masyarakat. Partai politik berperan pula sebagai penghubung antara pemerintahan dengan warga masyarakat. Dalam hal ini, bagi pemerintah partai politik sering merupakan alat pendengar, sedangkan bagi masyarakat merupakan pengeras suara.

b. sarana sosialisasi politik

Sosialisasi politik diartikan sebagai suatu proses seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap segala politik yang berlaku dalam masyarakatnya. Umumnya, proses sosialisasi tersebut berjalan secara berangsur-angsur dari masa kanak-kanak sampai dewasa, antara lain melalui ceramah, kursus kader, penataran dan seni budaya.

c. sarana pengangkatan anggota (rekrutmen) politik

Sarana pengangkatan anggota politik artinya partai politik berfungsi untuk mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai.

d. sarana pengendali konflik

Sarana pengendali konflik berarti mengatasi persaingan dan perbedaan pendapat yang mengakibatkan terjadinya konflik dalam masyarakat.

e. sarana pengawas jalannya pemerintahan

Dalam suatu negara pemerintah bertugas untuk melaksanakan cita-cita atau tujuan yang telah ditetapkan bersama, agar tujuan itu tercapai, maka masyarakat harus berperan aktif dalam mengawasi tindakan-tindakan pemerintah agar tidak menyimpang/menyeleweng dari maksud dan tujuan yang telah ditetapkan bersama.

f. sarana memperjuangkan kepentingan politik

Partai politik harus mampu mengakomodasikan kepentingan politik para anggota dan simpatisannya. Setiap pembentukan parpol harus mampu memperjuangkan kepentingan politik yang diwakilinya, yaitu pengikut pada khususnya dan seluruh warga masyarakat pada umumnya. Pembentukan parpol tidak boleh sampai merusak atau membahayakan kehidupan masyarakat, tetapi justru harus bermanfaat bagi masyarakat.

Partai politik di negara-negara demokrasi berbeda dengan partai politik di negara komunis, di mana partai politik di negara komunis bertujuan untuk mengarahkan masyarakat ke arah tercapainya masyarakat komunis. Di negara komunis, partai dianggap sebagai pelopor revolusioner dari tata masyarakat yang hendak dibentuk.

Menurut **Sigmund Neumann**, perbedaan parpol di negara-negara demokrasi dengan di negara komunis adalah sebagai berikut :

Negara Demokrasi	Negara Komunis (Partai Komunis)
a. mengatur keinginan dan aspirasi golongan dalam masyarakat b. menyelenggarakan integrasi warga negara ke dalam masyarakat suatu cara hidup yang sejalan dengan umum	a. mengendalikan semua aspek kehidupan secara monolitik b. memaksakan individu untuk menyesuaikan diri dengan kepentingan partai

3. Sistem Kepartaian

Dalam negara yang mempergunakan sistem parlementer, partai politik memainkan peranan yang sangat penting untuk menentukan keserasian jalannya pemerintahan dengan kehendak rakyat, khususnya dalam penentuan undang-undang yang akan berlaku dalam negara.

Membicarakan sistem kepartaian berkaitan dengan klarifikasi partai, yaitu pengelompokan partai

berdasarkan berdasarkan ukuran-ukuran tertentu. Penggolongan atau pengklasifikasian partai dapat dilakukan dengan berbagai cara, yaitu:

a. Partai dilihat komposisi dan fungsi keanggotaannya.

Ditinjau dari segi komposisi dan keanggotaannya, partai dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu *Partai Massa dan Partai Kader*.

- 1) *Partai Massa* yaitu suatu partai yang mengutamakan kekuatan berdasarkan jumlah anggotanya. Anggota partai ini biasanya terdiri atas pendukung dari berbagai aliran politik dalam masyarakat. Partai ini memiliki kelemahan, karena masing-masing aliran atau kelompok yang bernaung dibawah partai massa cenderung untuk memaksakan kepentingannya.
- 2) *Partai Kader*, yaitu suatu partai yang mementingkan kekuatan organisasi dan disiplin kerja keanggotaannya. Pimpinan partai biasanya menjaga kemurnian doktrin politik yang dianut dengan jalan mengadakan saringan terhadap calon anggotanya dan memecat anggota yang menyeleweng dari garis partai yang telah ditetapkan.

b. Partai dilihat dari segi sifatnya

Ditinjau dari segi sifatnya partai dapat dibagi menjadi, *Partai lindungan dan partai ideologi atau partai asas*.

- 1) *Partai lindungan* yaitu suatu partai yang umumnya memiliki organisasi nasional yang kendur, dan disiplin yang lemah. Maksud utama partai ini adalah memenangkan pemilihan umum untuk anggota-anggotanya yang dicalonkan.
- 2) *Partai ideologi atau partai asas*, yaitu suatu partai yang mempunyai pandangan hidup yang digariskan dalam kebijaksanaan pimpinan dan berpedoman pada disiplin partai yang kuat dan mengikat.

c. Partai dilihat dari segi orientasinya

Ditinjau dari segi orientasinya partai dapat dibedakan menjadi:

- 1) *Partai Afeksi*, yaitu partai yang berdasarkan kecintaan anggotanya terhadap orang atau keturunan tertentu.
- 2) *Partai kepentingan*, yaitu partai politik yang didirikan berdasarkan kepentingan yaitu partai politik yang didirikan berdasarkan kepentingan diantara anggotanya.
- 3) *Partai ideologi atau agama*, yaitu partai politik yang dibentuk berdasarkan persamaan cita-cita politik dan persamaan agama para anggotanya.

d. Partai dilihat dari segi sikapnya.

Ditinjau dari segi sikapnya, partai dapat dibagi menjadi :

- 1) *Partai Radikal*, yaitu partai politik yang tidak merasa puas dengan keadaan sekarang dan ingin mengubah secara cepat sampai keakar-akarnya.
- 2) *Partai konservatif*, yaitu partai politik yang sudah merasa puas dengan keadaan sekarang dan ingin mempertahankan keadaan tersebut.
- 3) *Partai progressif*, yaitu partai politik yang tidak puas dengan keadaan sekarang dan ingin mengubah secara bertahap.
- 4) *Partai reaksional*, yaitu partai politik yang merasa tidak puas dengan keadaan sekarang dan ingin kembali kepada keadaan masa lalu.

c. *Partai dilihat berdasarkan jumlahnya*

Seorang sarjana Prancis bernama **Maurice Duverger** dalam bukunya yang berjudul *Political Parties*. Membagai sistem kepartaian berdasarkan jumlah partai yang ada dalam negara. Ada pembagiannya adalah :

1) *Sistem satu partai (partai Tunggal)*

Sistem satu partai adalah sistem kepartaian didalam negara atau badan perwakilan yang hanya ada satu partai politik dan menguasai mayoritas. Sistem ini biasanya digunakan di negara komonis, dimana partai komunis merupakan satu-satu partai dinegara tersebut. Misalnya dinegara Uni Soviet (Rusia sekarang); dinegar jerman pada masa Hitler, di Italia pada masa Mussolini; serta beberapa negara Afrika.

Suasana kepartaian dinegara yang menggunakan suatu partai dinamakan non-kompetitif, karena partai yang ada harus menerima pimpinan dari partai yang dominan dan tidak dibenarkan bersaing secara merdeka melawan partai itu. Oleh karean itu, dalam sistem satu partai ini tidak dikenal partai oposisi.

2) *Sistem dua partai*

Sistem dua partai adalah sistem kepartaian dimana didalam negara atau perwakilan hanya terdapat dua partai politik yang berpengaruh, yang terbagi atas partai yang berkuasa dan partai oposisi.

Partai yang berkuasa adalah partai yang memenangkan pemilu, sedangkan *Partai oposisi* adalah partai yang kalah dalam pemilu dan berperan sebagai penguat atau pengoreksi partai yang berkuasa. Oposisi yang dilakukan tidak bersifat destruktif, tetapi korektif dan konstruktif, agar partai oposisi tidak kehilangan dukungan dan simpati.

Kedudukan kedua partai tersebut tidak tetap bergantung pada hasil pemilu pada setiap periode. Artinya suatu partai yang menjadi partai pada suatu periode mungkin akan menjadi partai pemerintah pada periode lain.

Sistem dua partai akan berjalan dengan baik apabila memenuhi tiga syarat, yaitu.

Pertama, komposisi masyarakat bersifat homogen; *kedua* kuatnya konsensus dalam masyarakat mengenai asas dan tujuan sosial yang pokok; *ketiga*, adanya kontinuitas sejarah.

Negara yang menganut sistem dua partai adalah Inggris, Amerika Serikat dan Filipina. Di Inggris terdapat dua partai besar yaitu Partai Buruh dan Partai Konservatif, disamping beberapa partai kecil lainnya. Sedangkan di Amerika Serikat terdapat Partai Republik dan Partai Demokrat.

3) *Sistem Multi Partai*

Sistem multi (banyak) partai adalah sistem kepartaian dimana didalam negara atau badan perwakilan terdapat lebih dari dua partai politik dan tidak ada satupun partai yang memegang mayoritas mutlak.

Sistem multi partai dianggap lebih mencerminkan keaneragaman budaya dan politik dibandingkan dengan sistem dua partai. Hal yang mendorong berkembangnya sistem multi partai adalah keaneka ragaman komposisi masyarakat. Mengapa demikian? Karena perbedaan ras, agama dan suku merupakan faktor yang sangat kuat untuk menyatukan ikatan dalam satu wadah. Misalnya di Indonesia pada pemilu 1999 (48 partai politik); kemudian Malasia, Belanda, Prancis, dan Swedia.

Sistem multi partai diperkuat oleh sistem perwakilan berimbang yang memberikan

kesempatan luas bagi pertumbuhan partai-partai dan golongan kecil.

VI

NEGARA HUKUM REPUBLIK INDONESIA

A. Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia di Negara RI

Pada bab 4 telah diungkapkan bahwa antara negara hukum dan hak asasi manusia terdapat kaitan yang sangat erat, yakni hak asasi manusia merupakan salah satu unsur negara hukum. Dalam bagian ini akan diuraikan tentang pelaksanaan negara hukum dan hak asasi manusia di negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945.

1. Pengertian Negara Hukum Republik Indonesia

Dalam penjelasan umum UUD 1945 romawi I ditegaskan bahwa "negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*)".

Selain itu, dalam Batang Tubuh UUD 1945 terdapat pasal yang menunjukkan negara Indonesia sebagai negara hukum, yaitu :

- a. Pasal 9 tentang sumpah presiden/wakil presiden, yang menyatakan bahwa : "...memegang teguh UUD dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan bangsa".

- b. Pasal 27 ayat 1 yang menyatakan "segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya".
- c. Pasal 4 ayat 1 yang menyatakan : "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD".

Berdasarkan UUD 1945, negara hukum yang kita anut adalah negara hukum dalam arti materil. Berarti negara bukan hanya menjaga agar tidak terjadi pelanggaran hukum dan menindak pelanggar hukum, tetapi negara juga aktif mensejahterakan rakyat. Negara kita bukan sebagai penjaga malam tetapi negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara pelayanan masyarakat (*social service state*).

Dalam negara hukum, pemerintah harus tunduk dan menjalankan pemerintahannya seseuai dengan aturan hukum. Aturan-aturan hukum yang tertinggi yang mengatur jalannya pemerintahan dirumuskan dalam UUD. Jadi UUD berfungsi membatasi pemerintah agar penyelenggaraan kekuasaan tidak sewenang-wenang. Aturan tersebut diharapkan akan menjamin dan melindungi hak-hak warga negara.

2. Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia merupakan perjuangan dari individualisme, namun negara-negara modern yang tidak menganut individualis pun mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia termasuk negara Indonesia. Adapun pokok-pokok hak asasi di Indonesia diatur dalam UUD 1945, baik dalam Pembukaan maupun Batang Tubuh, serta dalam Tap MPR No. XVII/MPR/1998.

B. Hak Warga Negara Indonesia

Dalam hukum adat sudah dikenal hak dan kewajiban setiap individu terhadap dirinya, keluarga, masyarakat dan negara. Menurut Soepomo, dalam hukum adat Indonesia yang primer bukan individu tetapi masyarakat. Oleh karena itu, hak dan kewajiban manusia dalam hukum adat disesuaikan dengan kedudukan manusia pribadi sebagai anggota masyarakat.

1. Hak Warga Negara Indonesia

Dalam UUD 1945 ditetapkan hak-hak warga negara yaitu :

a. Hak atas kedudukan yang Sama dalam Hukum dan Pemerintahan

Hak atas kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan diatur dalam pasal 27 ayat 1 UUD 1945. Maksud yang terkandung dalam pasal 27 adalah bahwa semua warga negara, baik pejabat maupun rakyat, kaya maupun miskin, harus mendapat perlakuan yang sama dalam hukum. Setiap orang yang diadilipun mempunyai hak membela diri baik dilakukan oleh tertuduh sendiri maupun oleh pembela. Demikian pula dalam bidang pemerintahan, setiap orang berhak menduduki suatu jabatan pemerintahan asalkan memenuhi persyaratan.

b. Hak Atas Pekerjaan dan Penghidupan yang Layak

Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak diatur dalam pasal 27 ayat 2 UUD 1945. Pasal ini menyatakan bahwa setiap warga negara yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa

memandang suku, ras dan agama berhak memperoleh pekerjaan dan penghasilan yang layak bagi kemanusiaan. Pasal 27 ayat 2 ini merupakan pengamalan sila kedua, keempat dan kelima dari Pancasila.

c. Hak Atas Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul

Terdapat dalam pasal 28 UUD 1945. Pasal ini mengakui dan menjamin kemerdekaan untuk menyatakan pikiran atau pendapat dan hak mendirikan perkumpulan dan berserikat.

Hak ini kemudian diatur lebih lanjut dalam UU PTK No. 14 tahun 1969 pasal 11 ayat 1 yang menyatakan bahwa : "Tiap tenaga kerja berhak mendirikan dan menjadi anggota perserikatan tenaga kerja".

Dalam bidang politik, pasal 28 ini diatur kemudian dalam UU No. 3 tahun 1999 tentang pemilu : UU No. 8 tahun 1985 tentang organisasi kemasyarakatan (ORMAS); serta UU No. 9 tahun 1998 serta UU No. 2 tahun 1999 tentang partai politik; tentang kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum. Kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum dilaksanakan berlandaskan pada asas keseimbangan antara hak dan kewajiban; musyawarah dan mufakat; kepastian hukum dan keadilan; proporsionalitas; dan manfaat.

d. Hak atas Kebebasan Memeluk Agama dan Beribadah

Hak tersebut terdapat dalam pasal 29 ayat 2 UUD 1945. Pasal ini memberi kebebasan kepada setiap penduduk untuk memeluk agama dan beribadah menurut agama dan kepercayaan masing-masing.

Berdasarkan pasal 29, negara Indonesia merupakan negara yang berketuhanan YME (negara yang religius), tetapi bukan negara teokrasi (berdasarkan satu agama). Jadi, setiap penduduk (termasuk warga negara) diberi kebebasan untuk memilih salah satu agama yang diyakininya dan beribadah menurut agama dan kepercayaannya masing-masing. Kebebasan memeluk agama bukan berarti bebas untuk tidak beragama atau berketuhanan YME, tetapi bebas untuk memeluk salah satu agama yang diyakininya.

Kebebasan memeluk agama merupakan salah satu hak yang paling asasi diantara hak-hak asasi manusia, karena kebebasan beragama itu langsung bersumber pada martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Kebebasan beragama bukan pemberian negara atau golongan, karena beragama berdasarkan pada keyakinan sehingga tidak dapat dipaksakan.

Semangat dan isi pasal 29 ayat 2 ini merupakan pengamalan sila pertama, kedua, dan keempat sebab kesadaran beragama merupakan perwujudan keyakinan terhadap Tuhan YME, pengakuan terhadap persamaan dan hak manusia atas dasar asas kemanusiaan yang adil dan beradab, serta

persamaan hak melaksanakan peribadahan merupakan wujud asas demokrasi keyakinan.

e. Hak Ikut Serta dalam Membela Negara

Hak membela negara diatur dalam pasal 30 ayat 1 UUD 1945. Pasal ini mengakui dan menjamin hak setiap warga negara untuk ikut serta dalam usaha membela negara. Hak dan kewajiban membela negara kemudian diatur dalam UU No. 20 tahun 1982 tentang ketentuan-ketentuan pokok pertahanan keamanan negara RI.

f. Hak Mendapat Pengajaran

Hak mendapat pengajaran diatur dalam pasal 31 ayat 1 UUD 1945. Pasal ini mengakui hak setiap warga negara untuk mendapat pengajaran. Setiap warga negara diberi kebebasan untuk memilih jalur dan jenis pendidikan yang disukainya sesuai dengan bakat, minat dan kemampuan masing-masing. Untuk menampung bakat dan minat warga negara dalam pengajaran/pendidikan, pemerintahan dan lembaga-lembaga non pemerintahan telah mendirikan sekolah dan lembaga-lembaga pendidikan luar sekolah.

Untuk mengatur lebih lanjut pasal 31 ayat 1 ini, pemerintah telah mengeluarkan UU No. 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

g. Hak Dipelihara oleh Negara

Hak dipelihara oleh negara diatur dalam pasal 34 UUD 1945, yang menegaskan bahwa : "Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara". Pasal ini merupakan hak khusus bagi fakir

miskin dan anak-anak terlantar untuk dipelihara oleh negara. Untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar, pemerintah dan swasta telah mendirikan panti-panti asuhan.

h. Hak Memilih dan Dipilih

Hak memilih dan dipilih dalam pemilu diatur dalam UU No. 3 tahun 1999 tentang pemilu. Berdasarkan undang-undang tersebut, setiap WNI yang telah memenuhi persyaratan tertentu berhak memilih calon anggota badan permusyawaratan /perwakilan rakyat dan berhak untuk dipilih menjadi anggota badan permusyawaratan rakyat.

2. Kewajiban Warga Negara Indonesia

Selain hak, setiap warga negara juga mempunyai kewajiban yang harus dipenuhi sebelum atau bersamaan dengan hak yang dimilikinya. Hak sangat berkaitan dengan kewajiban, karena hampir setiap pelaksanaan hak warga negara/penduduk selalu didahului oleh pelaksanaan kewajiban. Kewajiban warga negara/penduduk Indonesia secara tegas disebutkan dalam UUD 1945 adalah meliputi :

a. Kewajiban menjunjung Hukum dan Pemerintahan

Dalam pasal 27 ayat 1 disebutkan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Berdasarkan pasal ini, setiap warga negara wajib mentaati peraturan tanpa kecuali, agar terwujud masyarakat, bangsa dan negara yang aman dan

tertib. Kewajiban untuk patuh pada hukum bersifat memaksa, artinya barang siapa yang melanggar hukum akan mendapat sanksi sesuai dengan jenis pelanggaran/kejahatannya.

Tuntutan patuh pada aturan bukan hanya dalam aspek kehidupan politik saja, tetapi juga dalam aspek kehidupan ekonomi, sosial, budaya, hankam, dan agama serta dalam lingkungan kehidupan keluarga, sekolah dan masyarakat. Di sekolah, misalnya setiap siswa berkewajiban mematuhi tata tertib yang ada, misalnya : masuk dan pulang tepat pada waktunya, berpakaian seragam lengkap, dan membayar SPP tepat pada waktunya.

b. Kewajiban Membela Negara

Berdasarkan pasal 30 ayat 1 UUD 1945, membela negara merupakan kewajiban sekaligus hak setiap warga negara. Apabila negara memandang perlu, setiap warga negara mau tidak mau harus ikut serta membela dan mempertahankan negara baik terhadap gangguan dari dalam maupun luar, misalnya keharusan ikut serta dalam wajib militer.

Hak dan kewajiban membela negara lebih lanjut diatur dalam UU No. 20 tahun 1982 tentang Pokok Pertahanan Keamanan Negara RI. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa komponen kekuatan pertahanan keamanan negara terdiri atas : rakyat terlatih sebagai komponen dasar; angkatan bersenjata beserta cadangan tentara nasional Indonesia sebagai komponen utama; perlindungan masyarakat sebagai komponen khusus; dan sumber

daya alam, sumberdaya buatan dan prsarana nasional sebagai komponen pelindung.

Secara umum, kewajiban-kewajiban warga negara dapat dibedakan atas :

- a. kewajiban terhadap Tuhan, misalnya bertaqwa kepada Tuhan YME;
- b. kewajiban terhadap dirinya sendiri, misalnya percaya pada diri sendiri; menjaga kesehatan badan; dan menambah ilmu pengetahuan.
- c. kewajiban terhadap masyarakat di sekitar tempat tinggalnya, misalnya mencintai sesama manusia, hidup toleransi, gotong royong, menjaga keamanan kampung serta membuang sampah pada tempatnya.
- d. kewajiban terhadap negara, misalnya menaati dan menjalankan peraturan perundang-undangan yang berlaku; patuh kepada pemerintah; ikut sert dalam membela negara; membayar pajak dan retribusi

Hubungan Hak dan Kewajiban

Setiap hak selalu didahului atau diikuti kewajiban? Hal ini dimaksudkan justru untuk menjaga supaya tidak terjadinya kesewenang-wenangan penggunaan hak atau untuk membatasi pelaksanaan hak. Misalnya setiap orang mempunyai hak untuk membuat bangunan (rumah) sesuai dengan seleranya, tetapi tidak boleh mengganggu kenyamanan, ketentraman, dan keindahan tetangga maupun masyarakat pada umumnya. Demikian pula dalam hal kebebasan berorganisasi, setiap orang berhak untuk berorganisasi tetapi wajib mengikuti aturan yang

berlaku dan tidak boleh mendirikan organisasi terlarang yang dapat membahayakan keselamatan bangsa dan negara.

Dalam hal tertentu, pembatasan hak oleh kewajiban merupakan upaya untuk menghormati hak orang lain, misalnya, setiap orang berhak untuk membunyikan radio/televisi yang disenanginya tetapi tidak boleh mengganggu hak orang lain untuk istirahat atau belajar.

Hak dan kewajiban dapat dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan. Keduanya merupakan satu kesatuan dimana setiap hak mengandung kewajiban, demikian pula sebaliknya, kedua-duanya merupakan dua sisi dari mata uang yang sama. Negara Indonesia yang didasarkan atas paham persatuan, menempatkan kewajiban di muka, sehingga kepentingan umum, masyarakat umum, masyarakat, bangsa dan negara harus didahulukan dari kepentingan pribadi.

C. Tata Hukum

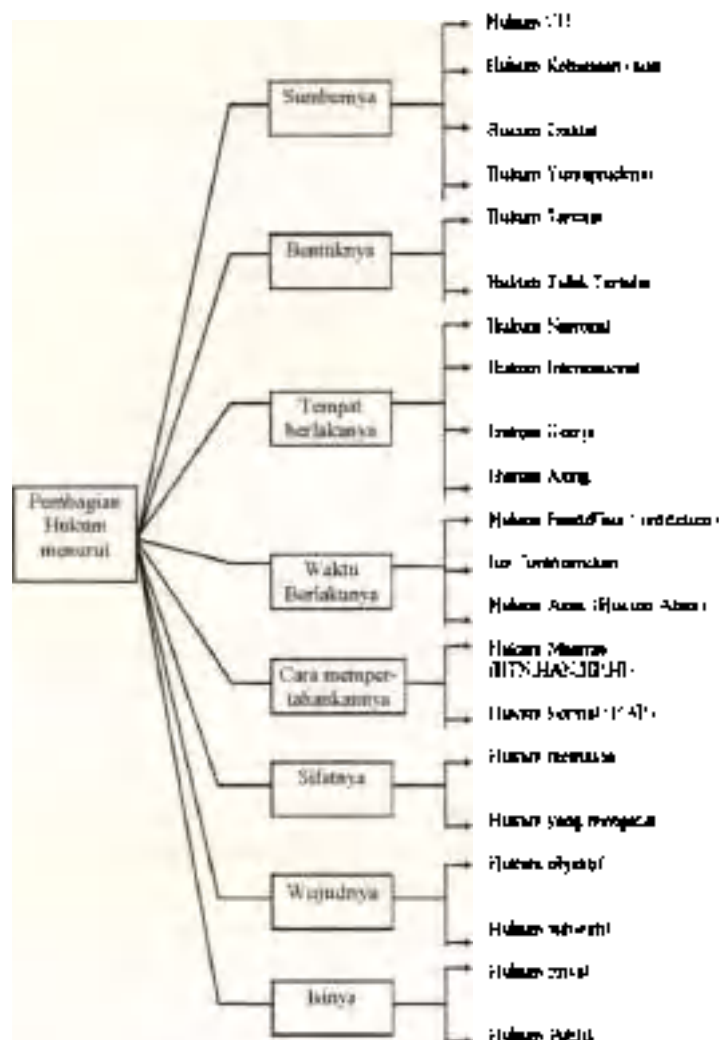
Bagi Negara Republik Indonesia, proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 merupakan peristiwa yang menandai berlakunya Tata Hukum Indonesia. Tata Hukum Indonesia dapat diartikan keseluruhan peraturan hukum yang diadakan oleh negara dan berlaku bagi masyarakat Indonesia pada waktu tertentu. Tata hukum bertujuan untuk mempertahankan, memelihara, dan melaksanakan tata tertib di kalangan anggota-anggota masyarakat dalam negara itu dengan peraturan-peraturan yang diadakan oleh negara atau bagian-bagiannya.

Menurut pendapat J.C.T. Simorangkir dan Woerjono Santopranoto, hukum adalah peraturan yang bersifat memaksa, yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran mana terhadap peraturan tadi berakibat diambilnya tindakan yaitu dengan hukuman tertentu. Berdasarkan pengertian tersebut, jelaslah bahwa yang diatur oleh hukum adalah tingkah laku manusia, yang berarti bahwa seseorang dapat dikatakan melanggar hukum apabila melakukan perbuatan atau bertingkah laku yang bertentangan dengan hukum.

Sedangkan E. Utrecht dalam bukunya *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, bahwa hukum adalah himpunan petunjuk hidup (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati masyarakat.

1. Macam-Macam Hukum

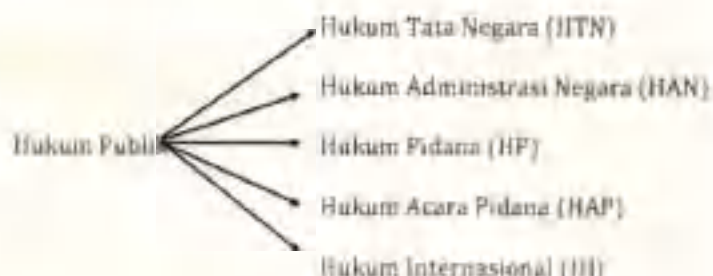
Para ahli menemui kesulitan untuk membuat definisi hukum yang singkat dan meliputi berbagai hal. Hal ini dikarenakan kompleksnya hukum yang berlaku dalam suatu negara. Untuk memudahkan dalam membedakan hukum yang satu dengan yang lain, C.S.T. Kansil membuat pembagian hukum seperti tampak pada bagan berikut :



Berdasarkan pembagian hukum di atas yang terpenting dan banyak digunakan adalah pembagian menurut isinya yaitu hukum publik dan hukum privat. Untuk mengetahui dan memahami *hukum publik* dan *hukum privat* serta persoalan yang diaturnya, pelajari dan ikutilah uraian di bawah ini dengan baik.

a. Hukum Publik

Hukum publik adalah hukum yang mengatur hubungan antara negara dengan alat perlengkapan negara atau hubungan negara dengan perseorangan yang menyangkut kepentingan umum. Mengingat hukum publik menyangkut kepentingan umum, maka cara mempertahankan hukum tersebut dilakukan oleh pemerintah.



Dilihat dari cara mempertahankannya, HTN, HAN, HP dan HI termasuk hukum materil; sedangkan HAP merupakan Hukum Formal.

Hukum materil adalah hukum yang memuat peraturan yang mengatur kepentingan dan hubungan yang berwujud/berisi perintah dan larangan. *Hukum*

formal atau *hukum acara* adalah hukum yang memuat peraturan yang mengatur cara-cara melaksanakan dan mempertahankan hukum materiil.

1) *Hukum Tata Negara*

Hukum Tata Negara (HTN) merupakan terjemahan dari istilah bahasa Belanda "*staatsrecht*". Menurut kepustakaan Belanda istilah *staatsrecht* mempunyai dua arti yaitu *staatsrecht* dalam arti luas (*staatsrecht in ruimere zin*) dan *staatsrecht* dalam arti sempit (*staatsrecht in engere zin*). Hukum tata negara dalam arti luas meliputi Hukum Tata Negara dalam arti sempit ditambah Hukum Administrasi Negara; sedangkan Hukum Tata Negara dalam arti sempit adalah Hukum Tata Negara saja (HTN dalam arti luas dikurangi HAN).

Para ahli memberikan definisi yang berbeda-beda mengenai pengertian HTN, yang disebabkan oleh perbedaan titik berat perhatiannya dan lingkungan serta pandangan hidupnya. Seorang ahli berkebangsaan Belanda yang bernama **Van Vollenhoven**, berpendapat bahwa : HTN adalah hukum yang mengatur semua masyarakat hukum *atasan* dan masyarakat hukum *bawahan* menurut tingkatannya. Dari masing-masing masyarakat hukum tersebut menentukan wilayah lingkungan rakyatnya, dan akhirnya menentukan badan-badan dan fungsinya masing-masing yang berkuasa itu, serta menentukan susunan dan wewenangnya dari badan-badan tersebut.

Sedangkan Logemann dan Scholten berpendapat bahwa HTN adalah hukum yang mengatur organisasi daripada negara.

berdasarkan kedua definisi tersebut, dapat dikatakan bahwa Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara yang meliputi bentuk negara, bentuk pemerintahan, lembaga-lembaga negara dan wewenangnya, hubungan antar lembaga negara, hubungan pemerintah pusat dan daerah, serta hak dan kewajiban warga negara.

2) *Hukum Administrasi Negara*

Pada mulanya Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari Hukum Tata Negara dalam arti luas. Namun pada permulaan abad ke 20 HAN merupakan bidang hukum yang berdiri sendiri dan terlepas dari HTN.

Hukum Administraasi Negara adalah sekumpulan peraturan hukum yang mengatur mengenai cara bekerja alat-alat perlengkapan negara dalam memenuhi tugasnya masing-masing serta dalam hubungannya dengan alat-alat perlengkapan negara lainnya.

menurut Vegting, HAN dan HTN mempunyai lapangan penyelidikan yang sama, hanya perbedaannya itu terletak pada cara pendekatan yang dipergunakan oleh masing-masing ilmu pengetahuan. Vegting berpendapat bahwa cara pendekatan yang dilakukan HTN adalah untuk mengetahui organisasi negara serta badan-badan lainnya, sedangkan HAN menghendaki bagaimana

caranya negara serta organ-organnya melakukan tugasnya. Menurutnya, objek penelitian HTN adalah hal-hal yang pokok mengenai organisasi daripada negara, sedangkan objek pendidikan HAN mengenai peraturan yang bersifat teknis.

Administrasi negara mempunyai tiga arti yaitu :

- a) sebagai aparaturnegara, aparaturnegara pemerintah, atau sebagai institusi politik (kenegaraan);
- b) sebagai fungsi atau sebagai aktivitas melayani pemerintah yakni sebagai kegiatan operasional pemerintah;
- c) sebagai proses teknis menyelenggarakan undang-undang.

3) *Hukum Pidana*

Hukum pidana dapat dibedakan ke dalam hukum pidana materiil dan hukum pidana formal. Hukum pidana materiil dikenal dengan sebutan hukum pidana; sedangkan hukum pidana formal disebut hukum acara pidana.

Hukum pidana yaitu hukum yang mengatur perbuatan-perbuatan apa yang dilarang dan memberikan hukuman (pidana) kepada orang yang melanggarnya serta bagaimana cara-cara mengajukan perkara-perkara ke muka pengadilan.

Hukum pidana menunjukkan peristiwa pidana yakni peristiwa yang dikenai hukuman beserta hukumannya. Dalam buku pidana, yang dapat dikenai hukuman hanyalah tindakan yang oleh undang-undang dengan tegas dinyatakan dapat dikenai hukuman.

Dalam hukum pidana diatur tentang jenis-jenis hukuman terhadap setiap pelanggaran atau kejahatan. Hal ini diatur dalam pasal 10 KUHP yang mengatur jenis hukuman pidana yaitu :

- a) *hukuman pokok, yang terdiri dari :* hukuman mati; hukuman penjara; hukuman kurungan dan denda.
- b) *hukuman tambahan, yang terdiri dari :* pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang tertentu, pengumuman keputusan hakim.

4) *Hukum Acara Pidana*

Hukum Acara Pidana (hukum pidana formal) yaitu sekumpulan peraturan hukum yang mengatur bagaimana cara memelihara dan mempertahankan hukum pidana materiil. Hukum acara pidana antara lain mengatur tentang penangkapan, penahan, penuntutan, pemeriksaan dalam sidang, penjatuhannya dan pelaksanaan hukuman. Hukum acara pidana antara lain terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP).

5) *Hukum Internasional*

Hukum internasional terdiri atas :

- a) *Hukum perdata internasional*, yaitu hukum yang mengatur hubungan hukum antara para warga negara sesuatu negara dengan warga negara dari negara lain dalam hubungan internasional (hubungan antarbangsa).
- b) *Hukum publik internasional*, (hukum antarnegara), yaitu hukum yang mengatur hubungan antara negara yang satu dengan negara yang lain

dalam hubungan internasional. Hukum publik internasional ini sering disebut secara singkat hukum internasional juga.

Dalam pasal 38 Piagam Mahkamah Internasional disebutkan bahwa sumber-sumber hukum internasional yaitu : perjanjian internasional; kebiasaan internasional; asas hukum umum yang diakui oleh bangsa beradab; dan keputusan hakim dan ajaran para ahli hukum internasional dari berbagai negara sebagai alat tambahan untuk menentukan hukum.

b. Hukum Privat

Hukum privat disebut juga hukum sipil, yaitu hukum yang mengatur hubungan antara orang yang satu dengan yang lain, dengan menitikberatkan pada kepentingan perseorangan. Hukum privat ini mencakup hukum adat, hukum dagang, hukum perdata, hukum acara perdata, hukum keluarga, hukum kekayaan, hukum waris dan pewarisan Islam.

1) Hukum Adat

Kata Adat berasal dari bahasa Arab yang berarti kebiasaan. Sedangkan istilah hukum adat merupakan terjemahan dalam bahasa Belanda yaitu *Adatrecht*. Istilah *Adatrecht* pertama kali dipakai oleh seorang berkebangsaan Belanda yaitu **Snouck Hurgronje**, kemudian dikutip dan dipakai oleh **Van Vollenhoven** sebagai istilah teknis-yuridis.

Menurut pendapat **Ter Haar**, hukum adat adalah keseluruhan peraturan yang menjelma dalam keputusan para fungsionaris hukum (dalam arti luas) yang mempunyai wibawa serta pengaruh

yang dalam pelaksanaannya berlaku dengan serta merta dan dipatuhi dengan sepenuh hati, para fungsionaris hukum yang dimaksudkan oleh Ter Haar adalah bukan hanya hakim, tetapi kepala adat, rapat desa, wali tanah, petugas dilapangan agama, dan petugas desa.

Hukum adat, sekalipun tidak tertulis, tetap mengikat masyarakat bahkan seringkali lebih dipatuhi oleh masyarakat yang bersangkutan, serta mempunyai akibat hukum yang lebih kuat. Hukum adat hidup dalam masyarakat berupa kesusilaan, kebiasaan, dan kejaliman yang terus dipertahankan oleh masyarakat yang bersangkutan. kebiasaan atau kezaliman dalam masyarakat antara lain dalam perkawinan dan pewarisan (pembagian waris)

Hukum adat Indonesia memiliki perbedaan yang mendasar dengan hukum Eropa, yang disebabkan antara lain oleh perbedaan sifat persekutuan hidup masyarakat. Sifat persekutuan hidup umumnya masyarakat kita adalah :

- a) *magis-religius*, yaitu alam pikiran anggota masyarakat berasaskan dasar-dasar preanimisme, animisme, dinamisme, dan keagamaan.
- b) *commun (kemasyarakatan)* yaitu setiap orang merasa dirinya benar selaku anggota masyarakat, bukan sebagai oknum yang berdiri sendiri;
- c) *konkret*, yaitu pikiran anggota-anggota masyarakat kita berdasarkan hal-hal yang nyata;

- d) *tunai* (kontan), yaitu sesuatu prestasi dibayar dengan tegenprestasi secara bersamaan.

2) *Hukum Dagang*

Istilah hukum dagang terdiri atas dua kata yaitu hukum dan dagang. Dagang atau perdagangan adalah segala perbuatan perantara antara produsen dengan konsumen dengan maksud memperoleh keuntungan. Jadi hukum dagang adalah kumpulan peraturan yang mengatur segala perbuatan perantara antara produsen dan konsumen untuk memperoleh keuntungan.

Adapun yang dijadikan sebagai sumber hukum dagang adalah KUH Perdata; KUH Dagang; Undang tertentu, antara lain undang-undang oktroi dan undang-undang pengakutan; persetujuan; kebiasaan dan Yurisprudensi.

3) *Hukum Perdata*

Hukum Perdata sering disebut dengan hukum sipil dalam arti sempit atau merupakan bagian dari hukum sipil dalam arti luas. Dalam arti luas, hukum sipil atau hukum privat terdiri atas hukum perdata dan hukum dagang.

Hukum perdata ialah himpunan dari kaidah-kaidah hukum yang pada dasarnya mengatur kepentingan perseorangan dan sebagian dari kepentingan masyarakat. Oleh karena hukum perdata merupakan hukum privat, maka lahirnya, berlangsungnya, berakhirnya dan cara

mempertahankannya pada dasarnya diserahkan kepada orang yang berkepentingan.

Hukum perdata di Indonesia sangat brlainan untuk semua golongan yaitu :

- a) untuk golongan bagsa Indonesia Asli, berlaku hukum adat, yakni hukum yang sejak dahulu telah berlaku di kalangan masyarakat;
- b) untuk golongan warga negara bukan asli yang berasal dari Tionghoa dan eropa berlaku KUH Perdata Burgelijk Wetboek (BW) dan KUH Dagang (*wetboek van Koophandel*)
- c) untuk golongan warga negara bukan asli yang bukan berasal dari Tionghoa atau Eropa (seperti Arab, India, dan lain-lain), khusus mengenai bagian tentang hukum kekayaan harta benda berlaku Burgelijk Wetboek (BW). Sedangkan mengenai hukum kepribadian dan kekeluargaan serta hukum waris berlaku hukum mereka sendiri sesuai negeri asalnya.

4) *Hukum Acara Perdata*

Hukum Acara Perdata adalah hukum yang mengatur bagaimana cara memelihara dan mempertahankan hukum perdata materiil. Proses mempertahankan hukum perdata materiil biasanya dilakukan di muka hakim. Tiap perkara perdata yang berada dalam pemeriksaan di muka hakim minimal ada dua pihak yang berhadapan yaitu *penggugat* dan *tergugat*. Penggugat adalah pihak yang mulai membuat perkara atau memperkarkan;

sedangkan tergugat adalah pihak yang oleh penggugat ditarik di muka pengadilan.

Mengingat hukum perdata mengatur kepentingan perseorangan, maka kehendak untuk menyelesaikan perkara perdata di muka pengadilan sangat bergantung kepada kemauan orang yang berkepentingan belaka. Sedangkan pemerintah bersifat pasif dalam arti tidak dapat memaksakan pihak yang diperkarakan untuk menarik perkara ke pengadilan.

Menurut C.S.T. Kansil putusan hakim pengadilan dalam bidang keperdataan dapat berupa :

- a) *keputusan deklarator*, yaitu keputusan yang menguatkan terhadap hak seseorang. Misalnya, hakim menetapkan bahwa pihak yang berhak atas barang disengketakan ialah tergugat atau penggugat;
- b) *keputusan konstitutif*, yaitu keputusan yang menimbulkan hukum baru. Misalnya hakim membatalkan suatu perjanjian sehingga diantara dua pihak yang bersangkutan berlaku hukum atau aturan baru;
- c) *keputusan kondemnator*, yaitu keputusan penetapan hukuman terhadap salah satu pihak. Misalnya, pihak terhukum harus membayar sejumlah uang tertentu.

5). *Hukum Islam (Perkawinan dan Waris)*

Hukum Islam diartikan sebagai hukum yang bersumber dan menjadi bagian dari Syariat Islam.

Sebagai sistem hukum ia mempunyai beberapa istilah kunci yang perlu dipahami maknanya agar tidak terjadi salah tafsir atau dapat menyebabkan kebingungan pada para pemeluknya, misalnya istilah-istilah Hakim, Hukum atau Ahkam, Syariah dan Fiqih. Dalam hukum Islam, diatur pula tentang perkawinan Islam, hukum waris Islam, jual beli secara Islam dan hukum warisnya.

Selanjutnya pada bagian ini akan dibahas secara singkat tentang hukum perkawinan secara Islam dan hukum warisnya.

a) *Hukum Perkawinan Islam*

Hukum perkawinan dikenal dalam hukum Islam dikenal dengan istilah nikah. Nikah secara bahasa diartikan sebagai aqad, ikatan atau bercampur. Dalam ajaran Islam nikah berarti suatu perjanjian suci antara seorang pria dengan seorang wanita untuk membangun suatu rumah tangga dalam ikatan sebagai suami isteri dengan ketentuan-ketentuan syara. Dalam UU No. 1/1974 tentang perkawinan disebutkan bahwa nikah adalah "ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga/rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa". Hukum melaksanakan nikah dalam Islam terbagi atas :

- (1) *Jaiz* (diperbolehkan), hal ini sebagai hukum asal.

- (2) *Sunnat*, bagi orang yang berkehendak serta cukup/mampu memberi nafkah baik lahir maupun bathin.
- (3) *wajib*, yaitu atas orang yang telah mampu fisik maupun materi, dan bila tidak nikah ia akan terjerumus ke lembah kehinaan.
- (4) *Makruh*, yaitu terhadap orang yang tidak mampu memberi nafkah.
- (5) *Haram*, yaitu terhadap orang yang memiliki niat untuk menyakiti lawan jenisnya.

Dalam hukum perkawinan Islam dikenal adanya syarat dan rukun. Adapun yang termasuk rukun perkawinan yaitu adanya mempelai laki-laki; mempelai perempuan; wali; dua orang saksi; seperti *sighat ijab* (dari mempelai laki-laki) dan *Qobul* (dari mempelai perempuan). Sedangkan syarat perkawinan, adalah segala sesuatu yang melekat dan berkaitan dengan rukun di atas.

- (1) Syarat yang berkaitan dengan calon mempelai laki-laki, seperti bukan mahram dari calon isteri; tidak terpaksa atau atas kemauan sendiri; jelas orangnya; telah berusia sekurang-kurangnya 19 tahun (UU No. 1/1974) tentang perkawinan dan tidak sedang ihram haji.
- (2) Syarat yang berkaitan dengan calon mempelai perempuan, seperti tidak ada halangan *syar'i* (tidak bersuami, bukan mahram, tidak sedang dalam *iddah*), merdeka atas kemauan sendiri; jelas.

orangnya; tidak sedang ihram haji; dan telah berusia sekurang-kurangnya 16 tahun (menurut UU No. 1/1974 tentang perkawinan).

- (3) Syarat seperti yang berkaitan dengan wali seperti laki-laki, baligh, waras akalnya, tidak dipaksa, adil, tidak sedang ihram haji.
- (4) Syarat yang berkaitan dengan saksi-saksi seperti laki-laki, baligh, waras akalnya, adil, dapat mendengar dan melihat, bebas tidak dipaksa, tidak sedang ihram haji, memahami bahasa yang dipergunakan untuk ijab-qobul.

Perkawinan dapat putus karena hal-hal tertentu seperti: kematian; perceraian; putus pengadilan (kompilasi Hukum Islam, pasal 113). Dalam istilah perkawinan Islam, perkawinan itu berakhir disebut *Thalaq* perceraian disebabkan tiga hal, yaitu :

- (1) *Perceraian karena suami atau istri meninggal dunia*, artinya apabila seorang suami atau istri meninggal dunia maka perkawinan mereka dinilai putus, sehingga putus pula ikatan lainnya termasuk hak dan kewajiban sebagai suami istri, dan bagi yang ditinggalkan (suami atau istri) dapat menikah lagi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Misalkan seorang perempuan ditinggal mati suaminya, ia boleh , menikah lagi setelah selesai masa *iddahnya* (masa menunggunya), yaitu 4 bulan sepuluh hari

bagi yang tidak sedang hamil, sedangkan bagi yang hamil iddahnya sampai melahirkan. Sementara bagi seorang suami yang ditinggal mati istrinya, dalam Islam tidak ditentukan lama menunggunya.

- (2) *Persecarian karena suami/istri keluar dari Islam*, artinya bila diantara suami atau istri keluar dari Islam, maka suatu perkawinan putus dengan sendirinya.
- (3) *Perceraian dalam keadaan suami istri masih hidup atau bukan karena keluar dari Islam*.

Memutuskan perkawinan atau melakukan perceraian dalam agama Islam adalah perkara yang sangat dimurkai walaupun boleh. Oleh karenanya harus dihindari dan di jauhi perbuatan atau kata-kata atau bermain-main dengan ucapan talak. Sesuai dengan ucapan Rasulullah " Perbuatan halal yang paling dimurkai Allah SWT adalah *Thalaq*" (H.R. Abu Daud dan Ibnu Majah).

b) Hukum waris Islam

Syariat Islam telah meletakkan aturan kewarisan dan hukum mengenai harta benda dengan seadil-adilnya. Sebelum memasuki pembahasan lebih mendalam, kita pahami dahulu beberapa istilah yang berkaitan dengan masalah kewarisan. Hukum waris (kewarisan) adalah hukum yang mengatur tentang pemindahan kepemilikan harta peninggalan

(Tirkah), yang mewariskan, mewaris menentukan siapa-siapa saja yang berhak menjadi ahli waris (pewaris) dan berapa bagian masing—masing. Melalui tabel berikut ini dapat dilihat : syarat yang harus dipenuhi dalam melaksanakan pewarisan ; hukum waris ; dan kewaiban yang harus dipenuhi oleh para ahli waris

Syarat, Rukun dan Kewajiban dalam Pewarisan

Syarat yang harus dipenuhi dalam melaksanakan pewarisan	Rukun waris	Kewajiban yang harus dipenuhi oleh para ahli waris
(1) <i>Mumearis</i> meninggal dunianya (orang yang akan mewariskan), baik secara hakikat maupun secara hukum dianggap telah meninggal dunia. (2) Para ahli waris itu masih hidup yang berhak mendapat	(1) <i>Muaris</i>, yaitu orang yang meninggal dunia yang harta peninggalannya berhak dimiliki oleh ahli warisnya. (2) <i>Waris</i>, ialah orang yang berhak mendapatkan harta peninggalan simati, baik disebabkan ada hubungan kekerabatan	(1) Mengeluarkan biaya pengurusan mayat (baik ketika sakit maupun tidak) (2) Membayar seluruh hutang sipewaris apabila ia memiliki hutang (3) memenuhi wasiat, bila ia berwasiat (besarnya wasiat tidak

harta warisan ketika si <i>muaris</i> meninggal dunia (3) Mengetahu status warisan (misalnya suami atau istri, hubungan kerabat dan derajat kekerabatannya, ayah dan ibu, anak dan cucu, dst)	dengan dengan jalan nasab pertalian darah ataupun pernikahan. (3) <i>Maurus</i>, ialah sesuatu yang ditinggal oleh orang yang meninggal dunia berupa harta bergerak dan tidak bergerak termasuk utang piutang	lebih dari 1/3 harta warisan) dikeluarkan setelah dikurangi biaya dan pengurangan hutang.
---	---	--

Pewarisan akan terjadi apabila hubungan kekerabatan dengan jalan nasab (pertalian darah) atau pernikahan. Adapun golongan ahli waris yang dimaksud adalah dapat dilihat dalam tabel berikut.

Golongan Ahli Waris

GOLONGAN AHLI WARIS DAN PIHAK LAKI-LAKI ADA 15 PIHAK	GOLONGAN AHLI WARIS DARI PEREMPUAN ADA 10 PIHAK
(1) Anak laki-laki (2) Cucu laki-laki dari anak laki-laki (3) Ayah (4) Kakek	(1) anak perempuan; (2) cucu perempuan dari anak laki-laki, terus ke bawah asal yang memPERTALIKANNYA laki-laki (contoh : cicit perempuan

(5) Saudara laki-laki sekandung dengan si pewaris	dari cucu laki-laki dari anak laki-laki);
(6) Saudara laki-laki seayah dengan si pewaris	(3) ibu si pewaris;
(7) Saudara seibu dengan si pewaris	(4) nenek (ibunya ibu) terus ke atas;
(8) Anak laki-laki dari saudara laki-laki seayah dengan si pewaris	(5) nenek (ibunya ayah) terus ke atas;
(9) Anak laki-laki dari saudara laki-laki seayah dengan si pewaris	(6) saudara perempuan sekandung dengan si pewaris;
(10) Paman dari pihak ayah yang seayah dengan ayah si pewaris	(7) saudara perempuan seayah dengan si pewaris;
(11) Paman dari pihak ayah sekandung dengan ayah si pewaris	(8) saudara perempuan seibu dengan si pewaris;
(12) Anak laki-laki dari paman se-kandung dengan ayah si pewaris	(9) isteri (bila yang meninggal adalah suami);
(13) Anak laki-laki dari paman seayah dengan ayah si pewaris	(10) majikan wanita yang telah memerdekakannya.
(14) Suami (bila yang meninggal adalah istri); dan	
(15) Majikan yang telah memerdekakannya.	

Apabila ahli waris terdiri dari 15 orang laki-laki dan 10 orang perempuan seluruhnya berjumlah 25 orang dan seluruhnya masih

hidup, maka yang berhak mendapat bagian hanya 5 orang saja, yaitu anak laki-laki; anak perempuan; ayah si pewaris; ibu si pewaris; dan suami atau isteri si pewaris.

Bagian yang akan diterima oleh para ahli waris berbeda, menurut hukum kewarisan Islam : ada ahli waris yang memperoleh $\frac{1}{2}$, $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{8}$, $\frac{1}{3}$, $\frac{1}{6}$ atau $\frac{2}{3}$, ada juga yang memperoleh sisa setelah para ahli waris mengambil sesuai bagiannya masing-masing. Untuk memperjelas uraian tentang pembagian warisan di atas, simaklah contoh kasus berikut ini.

2. Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan

a. Sumber Hukum di Negara Republik Indonesia

Istilah sumber hukum mempunyai banyak arti yang sering menimbulkan kesalahan-kesalahan dan perbedaan-perbedaan pendapat. Oleh karena itu, untuk mengetahui sumber-sumber hukum harus ditentukan terlebih dahulu dari sudut mana kita melihat sumber hukum itu.

Para ahli hukum membedakan sumber hukum dalam arti materiil dan sumber hukum dalam arti formal. Sumber hukum dalam arti materiil (*welthron*) adalah sumber penyebab adanya hukum, yaitu keyakinan dan perasaan hukum individu dan pendapat umum yang menentukan isi hukum. Sumber hukum dalam arti materiil dapat diartikan pula sebagai sumber hukum yang menentukan isi hukum.

Bagi negara Indonesia, Pancasila sebagai pandangan hidup dan dasar negara merupakan sumber hukum dalam arti materiil. Hal ini mengandung arti bahwa setiap peraturan atau hukum baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis "isinya" tidak bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.

Sumber hukum dalam arti formal adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya. Karena bentuknya itu "hukum diketahui, berlaku umum dan dipatuhi".

Sumber-sumber hukum yang termasuk sumber hukum dalam arti formal yaitu :

1) Undang-Undang (dalam arti luas)

Undang-undang dalam arti luas dapat dibedakan pada undang-undang dalam arti materiil dan undang-undang dalam arti formal.

Undang-undang dalam arti formal adalah setiap keputusan, dikeluarkan pemerintah yang karena dilibatkan cara perbuatannya disebut undang-undang. Undang-undang dalam arti formal berdasarkan pasal 5 ayat 1 dan pasal 20 UUD 1945 adalah peraturan yang dibentuk oleh presiden bersama-sama DPR. Misalnya UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilu; UU NO. 14 tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya.

Undang-undang dalam arti materiil adalah setiap peraturan yang dikeluarkan pemerintah yang dilihat dari segi isinya

mempunyai kekuatan mengikat umum. Undang-undang dalam arti materiil berdasarkan UUD 1945 adalah seperti yang tertuang dalam tata urutan perundang-undangan RI yang diatur dalam TAP MPRS/NO XX/66.

Berdasarkan uraian tersebut, maka undang-undang dalam arti materiil lebih luas dari undang-undang dalam arti formal; karena undang-undang dalam arti formal merupakan salah satu bentuk peraturan dari undang-undang dalam arti materiil.

2. *Kebiasaan*

Kebiasaan adalah perbuatan manusia atau lembaga yang dilakukan berulang-ulang dalam hal yang sama. Apabila kebiasaan itu diterima oleh masyarakat dan dirasakan sebagai suatu keharusan, maka kebiasaan itu akan dipandang sebagai hukum yang tidak tertulis. Kebiasaan sering digunakan oleh hakim dalam memutuskan perkara yang tidak/belum diatur dalam undang-undang. Dengan demikian, kebiasaan dapat dijadikan sumber hukum. Namun perlu diingat bahwa kebiasaan sebagai hukum yang tidak tertulis hanya boleh diberlakukan selama tidak bertentangan dengan hukum yang tertulis. Selain dipergunakan dalam pergaulan hidup, kebiasaan pun sering digunakan dalam kehidupan ketatanegaraan yang disebut Konvensi. *Konvensi* adalah kebiasaan-kebiasaan yang timbul dan

terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis. Konvensi tersebut tidak diatur dalam UUD 1945, tetapi dilaksanakan terus menerus. Contoh Konvensi di Indonesia :

- a) pidato presiden setiap tanggal 16 Agustus di depan sidang DPR;
- b) pidato presiden sebagai keterangan Pemerintah tentang Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang disampaikan pada setiap minggu pertama bulan Januari.

3) *Yurisprudensi*

Dalam pasal 14 ayat UU No. 14 tahun 1970 tentang pokok Kekuasaan Kehakiman dijelaskan bahwa : "Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadila sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum itu tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya". Berdasarkan ketentuan tersebut, hakim berkewajiban untuk memutuskan tiap-tiap perkara. Oleh karena itu, wajib pula menafsirkan undang-undang apabila undang-undang tersebut belum lengkap. Keputusan hakim melalui penafsiran terhadap undang-undang tersebut seringkali diikuti oleh hakim lain dalam memutuskan perkara yang sama, sehingga lahirlah *Yurisprudensi*.

Jadi *Yurisprudensi* adalah keputusan hakim terdahulu yang dijadikan dasar keputusan oleh hakim-hakim lain dalam memutuskan perkara yang serupa atau sama.

4) *Traktat*

Traktat adalah perjanjian antara dua negara atau lebih. Apabila perjanjian itu dilakukan oleh dua negara, maka disebut traktat bilateral. Sedangkan apabila perjanjian itu diadakan oleh lebih dua negara, maka disebut traktat Multilateral.

Menurut kamus Hukum Internasional bahwa traktat dan perjanjian mempunyai arti yang sama. Namun demikian, menurut *Belfroid*, antara traktat dengan perjanjian mempunyai arti yang berbeda. Menurutnya, traktat adalah perjanjian yang terikat pada bentuk tertentu sedangkan perjanjian tidak selalu terikat pada bentuk tertentu.

Setiap perjanjian mengakibatkan bahwa pihak-pihak yang mengadakan perjanjian terikat pada isi perjanjian yang mereka sepakati, sehingga setiap perjanjian itu harus ditepati.

Mengingat traktat mengikat rakyat, maka biasanya traktat/perjanjian tersebut diundangkan dalam suatu undang-undang. Misalnya : Perjanjian Indonesia dengan RRC tentang "Dwi-Kewarganegaraan" dituangkan dalam UU No. 2 tahun 1958.

5) *Doktrin*

Doktrin adalah pendapat para sarjana hukum terkemuka yang mempunyai pengaruh dalam pengambilan keputusan oleh para hakim. Pendapat sarjana hukum ternama seringkali dijadikan dasar pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara. Dengan demikian, doktrin dapat dijadikan sebagai sumber hukum dalam arti formal.

b. *Tata urutan peraturan perundang-undangan RI*

Salah satu Produk MPRS yang dinyatakan berlaku oleh Tap. MPR RI Nomor V/MPR/1973 adalah Tap. MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang sumber tertib hukum Republik Indonesia dan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Tap. MPRS tersebut merupakan memorandum DPR-GR tanggal 9 Juni 1966 dan telah diterima oleh MPRS.

Mengenai sumber tertib hukum di negara RI, dalam Tap MPRS tersebut dijelaskan bahwa sumber dari tertib hukum sesuatu negara atau yang biasa disebut sumber dari segala sumber hukum adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari rakyat negara yang bersangkutan. Kemudian dinyatakan dengan tegas bahwa *Pancasila* merupakan sumber dari segala sumber hukum di negara Republik Indonesia.

Sebagai perwujudan sumber dari segala sumber hukum bagi RI yaitu : 1) Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945; 2) Dekrit Presiden 5 Juli 1959; 3) Tata

urutan sumber hukum UUD 1945; dan 4) Surat Perintah Sebelas Maret 1966 (Supersemar).

Selain itu, Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 mengatur pula tentang tata urutan peraturan perundang-undangan RI. Tata urutan perundang-undangan menunjukkan tentang susunan atau *hierarki* perundang-undangan yang berlaku di suatu negara, diantaranya : 1) Undang-undang 1945; 2) Ketetapan MPR; 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; 4) Peraturan Pemerintah; 5) Keputusan Presiden; dan 6) Peraturan-peraturan Pelaksana lainnya.

D. Badan Peradilan

1. Macam-Macam Lembaga Peradilan

Dalam pasal 10 ayat 1 UU No. 14 tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan kehakiman ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh badan pengadilan dalam empat lingkungan yaitu : Peradilan Umum; Peradilan Agama; Peradilan Militer; dan Peradilan Tata Usaha Negara.

a. Peradilan Umum

Peradilan umum adalah salah satu pelaksanaan kekuasaan bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya, Rakyat (pada umumnya) apabila melakukan suatu pelanggaran atau kejahatan yang menurut peraturan dapat dihukum. Akan diadili dalam lingkungan peradilan umum.

Saat ini, peradilan umum diatur dalam UU No. 2 tahun 1986. Dalam pasal 3 ayat 1 undang-undang tersebut dijelaskan bahwa kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan umum dilaksanakan oleh Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi. Sedangkan puncak kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan umum berada pada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan negara tertinggi.

h. Peradilan Agama

Peradilan agama memeriksa dan memutuskan perkara-perkara yang timbul antara orang-orang yang beragama Islam tentang soal Nikah, Talak, Rujuk Perceraian dan lain-lain.

Wewenang Peradilan Agama menurut pasal 2a ayat 1 Staatsblad nomor 152 tahun 1882 yaitu :

- 1) mengadili perselisihan antar suami-isteri yang dua-duanya beragama Islam.
- 2) mengadili perkara-perkara perdata antara orang-orang muslim tentang perkawinan, talak, rujuk dan penghentian perkawinan secara paksa, sekedar ditentukan campur tangan dari peradilan Agama islam;
- 3) menetapkan bahwa perkawinan adalah putus;
- 4) menyatakan bahwa dipenuhi suatu syarat dari suatu pernikahan bersyarat.

c. Peradilan Militer

Wewenang peradilan militer menurut UU Darurat No. 16/1950 adalah bertugas memeriksa

dan memutuskan perkara pidana terhadap kejahatan atau pelanggaran yang dilakukan oleh :

- 1) seorang yang pada waktu itu adlah anggota angkatan perang RI;
- 2) seorang yang pada waktu itu adalah orang yang oleh presiden dengan peraturan pemerintah ditetapkan sama dengan angkatan perang RI;
- 3) seorang yang pada waktu itu ialah anggota suatu golongan yang dipersamakan atau dianggap sebagai angkatan perang RI oleh atau berdasarkan undang-undang;
- 4) orang yang tidak termasuk golongan tersebut di atas (1), 2), 3)), tetapi atas keterangan menteri kehakiman harus diadili oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan militer.

d. Peradilan Tata Usaha Negara

Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam UU No. 5 tahun 1986. Pasal 1 ayat 1 undang-undang tersebut menyebutkan bahwa Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara.

Dalam peradilan Tata Usaha Negara itu yang menjadi tergugat bukan orang atau pribadi, tetapi badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang

yang ada padanya atau dilimpahkan kepadanya. Sedangkan pihak penggugat dapat dilakukan oleh orang atau badan hukum perdata.

Adapun pelaksanaan peradilan tata usaha negara dilaksanakan oleh :

- a. Pengadilan Tata Usaha Negara, yang merupakan pengadilan tingkat pertama dengan daerah hukumnya di kabupaten/kodya;
- b. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, yang merupakan pengadilan tingkat banding, dengan daerah hukumnya di satu provinsi;
- c. Mahkamah Agung, sebagai Pengadilan Tertinggi di Negara RI.

2. Tingkat, Fungsi dan Wewenang Pengadilan

Ditinjau dari tingkatannya, pengadilan dapat dibedakan atas 3 tingkat atau badan pengadilan yaitu Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan pengadilan Tingkat Kasasi.

a. *Pengadilan Tingkat Pertama (Pengadilan Negeri)*

Pengadilan tingkat Pertama dikenal dengan istilah Pengadilan Negeri. Berdasarkan UU No.2 tahun 1986, Pembentukan Pengadilan Negeri dilakukan melalui Keputusan Presiden.

Fungsi Pengadilan Negeri adalah memeriksa dan memutuskan serta menyelesaikan perkara dalam tingkat pertama dari segala perkara perdata dan perdata sipil untuk semua golongan penduduk.

Sedangkan wewenangnya adalah meliputi satu Daerah Tingkat II.

Dalam Pengadilan Negeri, perkara-perkara yang berarti (pidana) masih akur diadili oleh seorang hakim yang dibantu oleh seorang panitra. Sedangkan dalam masalah *summary* (perkara-perkara ringan yang ancaman hukumannya kurang dari satu tahun) diadili oleh seorang hakim tunggal.

b. *Pengadilan Tingkat kedua (Pengadilan Tinggi)*

Pengadilan Tinggi adalah Pengadilan banding yang mengadili lagi pada tingkat kedua (tingkat banding) suatu perkara perdata atau perkara pidana yang telah diadili/diputuskan oleh Pengadilan Negeri. Dalam pengadilan tinggi, hanya memeriksa atas dasar pemeriksaan berkas perkara saja, kecuali bila Pengadilan Tinggi merasa perlu untuk langsung mendengarkan para pihak yang berperkara.

Daerah hukum Pengadilan Tinggi pada dasarnya adalah meliputi satu Daerah Tingkat I. Menurut UU No. 2 tahun 1986, tugas dan wewenang Pengadilan Tinggi adalah :

- 1) memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara pidana dan perdata di tingkat banding;
- 2) mengadili di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antar Pengadilan Negeri di daerah hukumnya.

c. *Pengadilan Tingkat kasasi*

Pengadilan Tingkat Kasasi dikenal pula dengan sebutan pengadilan Mahkamah Agung. Di negara

kita, MA merupakan Badan Pengadilan yang tertinggi, dengan berkedudukan di ibukota negara RI yang daerah hukumnya meliputi seluruh Indonesia. Pemeriksaan tingkat kasasi hanya dapat diajukan jika permohonan terhadap perkaranya telah menggunakan upaya hukum banding, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang. Sedangkan permohonan kasasi itu sendiri hanya dapat diajukan 1 (satu) kali.

Kewajiban pengadilan Mahkamah Agung terutama adalah melakukan pengawasan tertinggi atas tindakan-tindakan segala pengadilan lainnya di seluruh Indonesia, dan menjaga agar hukum dilaksanakan dengan sepatutnya. Dalam pasal 24 ayat 1 UUD 1945 ditegaskan bahwa "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut Undang-Undang". Untuk mengatur lebih lanjut pasal ini, telah dikeluarkan UU No. 14 tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam undang-undang tersebut dikemukakan empat lingkungan peradilan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman seperti telah diungkapkan di muka. Mengenai "Mahkamah Agung" diatur dalam UU NO. 14 tahun 1985 (Lembaran Negara No. 73 tahun 1985). Dalam kaitannya dengan masalah pengadilan dalam undang-undang tersebut dijelaskan bahwa Mahkamah Agung bertugas dan berwenang memeriksa dan memutuskan permohonan kasasi; sengketa tentang kewenangan menadili; dan permohonan peninjauan kembali

putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dalam kaitannya dengan pengujian terhadap produk hukum, Mahkamah Agung mempunyai wewenang :

- 1) untuk menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang;
- 2) untuk menyatakan sah tidaknya peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pernyataan tentang tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubung dengan pemeriksaan Tingkat Kasasi.

VII

KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

A. UUD 1945 (18-8-1945 s.d. 27-12-1949)

UUD 1945 yang telah ditetapkan oleh PPKI pada 18 Agustus 1945, merupakan suatu naskah yang singkat, dan hanya berisi aturan pokok untuk mengaur penyelenggaraan pemerintahan negara. aturan yang lebih rinci dan operasional diserahkan pada peraturan yang ada dibawahnya. Berdasarkan PP No. 2 pada 10 Oktober 1945, UUD 1945 itu berlaku surut mulai 17 Agustus 1945.

Sejak 17 Agustus 1945 pedoman dalam menyelenggarakan pemerintahan negara adalah UUD 1945. Namun, tidak semua ketentuan yang dirumuskan dalam UUD 1945 dilaksanakan sebagaimana mestinya. Hal ini terjadi karena, situasi politik tidak stabil dan belum terbentuknya kelembagaan negara sebagaimana dikehendaki UUD 1945.

1. Bentuk Negara

Bentuk negara Republik Indonesia pada kurun waktu 18-8-1945 s.d. 27-12-1949 adalah Negara *kesatuan*. Adapun landasan yuridis negara kesatuan Indonesia antara lain :

- a. Pembukaan UUD 1945 alinea 4, yang berbunyi :
 "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia...". Hal tersebut menunjukkan satu kesatuan bangsa Indonesia; dan satu kesatuan wilayah Indonesia.
- b. Pasal 1 ayat 1 UUD 1945 yang berbunyi : " Negara Indonesia ialah *negara kesatuan* yang berbentuk Republik". Kata "*kesatuan*" dalam pasal tersebut menunjukkan bentuk negara, sedangkan "*Republik*" menunjukkan bentuk pemerintahan.
- c. Penjelasan pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi : "Oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat* (artinya : negara kesatuan), maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat*. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil".

Negara kesatuan yang dianut negara kita adalah negara kesatuan dengan *sistem desentralisasi*, artinya, dalam hal-hal tertentu pemerintah pusat menyerahkan urusan pemerintahan kepada daerah sehingga menjadi urusan rumah tangga sendiri (hak otonom). Negara kesatuan merupakan tekad dan "senjata" perjuangan bangsa yang telah dirintis sejak 1908 kemudian dipertegas dengan *sumpah pemuda* (28 Oktober 1928).

2. Bentuk Pemerintahan

Untuk mengetahui bentuk pemerintahan yang dipergunakan negara Indonesia, kita harus memperhatikan ketentuan tentang pengisian jabatan kepala negara yang diatur dalam UUD 1945.

Berdasarkan pasal 6 ayat 2 UUD 1945 dapat disimpulkan bahwa pengisian jabatan kepala negara Indonesia dilakukan melalui proses pemilihan, bukan pengangkatan secara turun temurun. Selanjutnya dalam pasal 7 UUD 1945 setelah diamandemen menunjukkan bahwa masa jabatan presiden dan wakil presiden Indonesia dibatasi waktunya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya satu kali untuk jabatan yang sama periode berikutnya. Berdasarkan *cara pengangkatan kepala negara*, seperti tercantum dalam kedua pasal tersebut jelaslah bahwa bentuk pemerintahan negara Indonesia adalah Republik. Kemudian lebih tegas lagi dalam UUD 1945 terdapat aturan dan pernyataan yakni : pasal 1 ayat 1 dan Pembukaan UUD 1945 alinea IV, yang berbunyi : "...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia, itu dalam suatu UUD negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara *Republik Indonesia*....".

3. Pembagian Kekuasaan

Ciri khas negara yang menganut paham demokrasi adalah adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan yang dirumuskan dalam UUD negara yang bersangkutan. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kekuasaan yang berlebihan dan melancarkan jalannya pemerintahan.

UUD 1945 tidak menganut teori pemisahan kekuasaan secara murni seperti ajaran *trias politica* yang diajarkan Montesquieu. UUD 1945 lebih cenderung menganut prinsip *pembagian kekuasaan (Distribution of Power)*, antara lembaga yang satu dengan yang lainnya masih dimungkinkan adanya kerjasama dalam menjalankan tugas-tugasnya.

Menurut UUD 1945, kekuasaan dalam negara dibagi dalam 5 kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, yang dilakukan DPR; eksekutif, yang dijalankan oleh Presiden; konsultatif, yang dijalankan oleh DPA, eksaminatif, kekuasaan inspektif atau kekuasaan auditatif, yang dijalankan oleh BPK; dan yudikatif, yang dijalankan oleh MA. Dalam prakteknya pembagian kekuasaan pada masa UUD 1945 kurang waktu 18 Agustus 1945 s.d. 27 Desember 1945 belum berjalan sebagaimana semestinya. Hal ini disebabkan belum terbentuknya lembaga negara seperti yang dikehendaki UUD 1945. Pada kurun waktu itu Indonesia hanya ada presiden, wakil presiden, menteri dan KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat). Oleh karena itu, sejak 18 Agustus 1945 s.d. 16 Oktober 1945 segala kekuasaan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) hanya dijalankan oleh presiden saja. Kekuasaan presiden yang demikian luas itu didasarkan pada pasal IV aturan peralihan UUD 1945.

Setelah munculnya *Maklumat Wakil Presiden* nomor X (baca: xks) 16 Oktober 1945 terjadi pembagian kekuasaan ke dalam 2 badan, yaitu legislatif yang dijalankan oleh KNIP dan kekuasaan lainnya masih tetap dipegang oleh presiden sampai 14 November 1945. Kemudian keluar *Maklumat Pemerintah* pada 14 November 1945, yang mengatur tentang kekuasaan eksekutif yang semula dijalankan oleh presiden beralih ke tangan Perdana Menteri sebagai konsekuensi dari diberlakukannya sistem pemerintahan parlementer.

4. Sistem Pemerintahan

Pada dasarnya sistem pemerintahan dapat dibagi menjadi 2 macam, yaitu sistem pemerintahan (sistem kabinet) *Presidensial* dan sistem pemerintahan *Parlementer*. Akan tetapi

ada negara yang menganut sistem pemerintahan campuran antara Presidensial dan Parlemen.

Sistem pemerintahan (sistem kabinet) presidensial mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Presiden, mempunyai kekuasaan sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan;
- b. Presiden, tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan legislatif, Ciri ini sesuai dengan penjelasan UUD 1945 yang menyatakan bahwa : kedudukan DPR adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh presiden.
- c. Masa jabatan presiden dan pemegang kekuasaan legislatif dipilih untuk masa jabatan yang tetap. Ciri ini sesuai dengan bunyi pasal 7 amandemen UUD 1945.
- d. Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang diangkat dan bertanggungjawab kepadanya.
- e. Presiden dan para menteri tidak bertanggung jawab kepada parlemen/DPR.

Berdasarkan ciri di atas dan diperkuat oleh ketentuan yang tercantum dalam UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa negara RI menganut *Sistem Pemerintahan Presidensial*, yaitu suatu sistem pemerintahan yang tugas eksekutifnya dijalankan dan dipertanggungjawabkan oleh presiden. Dalam menjalankan tugasnya presiden dibantu oleh seorang wakil presiden dan beberapa menteri.

Landasan konstitusional negara Indonesia menganut *Sistem Pemerintahan Presidensial* adalah :

- a. Pasal 4 ayat 1 UUD 1945 yang berbunyi : "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD". Hal ini mengandung arti bahwa Presiden

Republik Indonesia merupakan sat-satunya lembaga yang memegang kekuasaan pemerintahan.

- b. Pasal 17 UUD 1945 yang menyatakan bahwa :
 - 1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara;
 - 2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden;
 - 3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
- c. Penjelasan umum UUD 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara butir VI berbunyi : Menteri negara ialah pembantu presiden. Menteri negara tidak bertanggung jawab kepada DPR;
- d. Penjelasan umum UUD 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara Butir IV yang berbunyi : presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawah majelis.

Untuk menjalankan pemerintahan negara sebagaimana mestinya, digunakanlah pasal IV AP UUD 1945, yang menyatakan bahwa : *sebelum MPR, DPR dan DPA dibentuk menurut UUD ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.*

Berdasarkan pasal IV AP UUD 1945, jelaslah bahwa kekuasaan presiden sangat luas, meliputi kekuasaan eksekutif, dan legislatif dan bahkan berwenang melaksanakan tugas MPR. Pada masa itu kekuasaan presiden seolah-olah "diktator" karena tidak ada lembaga negara lain yang mengimbangi kekuasaan presiden. KNIP yang dipilih 29 Agustus 1945 berkedudukan hanya sebagai pembantu presiden. Oleh karena itu KNIP tidak dapat mengekang kekuasaan presiden dan tidak dapat melaksanakan tugas DPR atau MPR. Demikian pula wakil

presiden (yang dipilih 18 Agustus 1945) dan para menteri (yang dilantik 2 September 1945) semuanya berkedudukan sebagai pembantu presiden belaka.

Untuk mengurangi kekuasaan presiden yang sangat luas tersebut, pada 16 Oktober 1945 wakil presiden atas usul KNIP mengeluarkan maklumatnya No. X yang menetapkan bahwa : "sebelum terbentuknya MPR dan DPR, KNIP diberi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan GBHN". Selain itu, maklumat No. X ini pun menentukan bahwa berhubungan dengan gentingnya keadaan, KNIP mendelegasikan kekuasaannya kepada sebuah Badan Pekerja yang dipilih diantara mereka dan bertanggung jawab kepada KNIP.

Dengan keluarnya maklumat tersebut, kedudukan KNIP yang asalnya sebagai pembantu presiden berdasarkan pasal IV AP berubah menjadi lembaga legislatif, bahkan mempunyai wewenang untuk ikut menetapkan GBHN. Hal ini berarti KNIP merupakan "partner" presiden dalam menetapkan Undang-undang dan GBHN. Sebaliknya dengan keluarnya Maklumat Wakil Presiden No. X, kekuasaan presiden yang sangat luas ini menjadi berkurang.

Pada 11 November 1945, Badan Pekerja mengusulkan kepada presiden supaya adanya sistem pertanggungjawaban menteri-menteri kepada parlemen KNIP, dengan alasan antara lain untuk memberlakukan kedaulatan rakyat. usul Badan Pekerja ini diterima baik oleh presiden.

Dengan diterimanya sistem pertanggungjawaban menteri kepada KNIP oleh presiden, maka pada 14 November 1945 dikeluarkan maklumat pemerintah yang menetapkan bahwa kabinet presidensial di bawah pimpinan presiden Soekarno meletakkan jabatan dan diganti oleh kabinet baru dengan Sutan Sjahris sebagai perdana menterinya. Menteri-

menteri menjadi anggota dari kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri dan tidak lagi bertanggung jawab kepada presiden.

Pada 20 Oktober 1945, BPKNIP menjelaskan kedudukan, kewajiban dan haknya yaitu :

- a. Turut menetapkan GBHN, berarti bahwa Badan Pekerja, bersama-sama dengan presiden menetapkan GBHN. Badan Pekerja tidak berhak turut campur dalam kebijaksanaan pemerintah sehari-hari. Ini berarti tetap di tangan presiden semata-mata.
- b. Menetapkan bersama-sama dengan presiden suatu undang-undang mengenai segala macam urusan pemerintahan lembaga yang menjalankan undang-undang ini adalah pemerintah, artinya presiden dibantu oleh menteri dan pegawai di bawahnya.

Dengan demikian, sejak 14 November 1945 Sistem Pemerintahan Presidensial diganti dengan Sistem Pemerintahan Parlementer. sistem Parlementer saat itu ternyata tidak berjalan dengan baik, yang disebabkan oleh situasi politik dealam negeri dan keselamatan negara terancam, sehingga memaksa presiden untuk mengambil alih kekuasaan pemerintahan.

B. Konstitusi RIS (27-12-1949 s.d. 17-8-1950)

Konstitusi RIS 1949 yang ditandatangani pada 14 Desember 1949 oleh badan perwakilan rakyat dan pemerintah daerah bagian masing-masing, yang mulai berlaku pada 27 Desember 1949. Konstitusi tersebut terdiri atas *Mukadimah* (4 alinea), *Batang Tubuh* (6 Bab dan 197 pasal) dan *sejumlah lampiran*.

Para pembentuk Konstitusi RIS menganggap bahwa konstitusi tersebut bersifat sementara. Hal ini terbukti dari pernyataan yang dituangkan dalam pasal 186 yang berbunyi : *Konstituante (sidang pembuat konstitusi), bersama-sama dengan pemerintah secepat-lekasnya menetapkan konstitusi Republik Indonesia Serikat yang akan menggantikan Konstitusi sementara ini.*

1. Bentuk Negara

Berlakunya Konstitusi RIS, diikuti dengan diresmikannya Indonesia menjadi negara *federal* atau negara *serikat*. Bentuk negara Indonesia pada periode itu adalah Negara Serikat. Sebagai landasan Konstitusional bentuk negara serikat adalah pasal 1 ayat 1 Konstitusi RIS yang menyatakan bahwa : *"Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat adalah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk federasi"*. Pasal tersebut, selain menjelaskan tentang bentuk negara, juga menegaskan bahwa RIS adalah negara yang berdaulat. Hanya saja kedaulatan yang dianut oleh RIS bukanlah kedaulatan rakyat, tetapi kedaulatan negara. Hal ini ditegaskan dalam pasal 1 ayat 2 yang berbunyi : *"Kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat"*.

Mengingat Indonesia merupakan Negara Serikat, maka dalam pasal 2 Konstitusi RIS diatur mengenai Negara-Negara Bagian tersebut, seperti tampak pada tabel ini.

Negara-negara bagian	Satuan-satuan kenegaraan yang tegak sendiri
1) Negara Republik Indonesia dengan daerah menurut <i>status quo</i> seperti tersebut dalam persetujuan Renville (17 Januari 1948)	1) Jawa tengah 2) Bangka 3) Belitung 4) Riau 5) Kalimantan Barat
2) Negara Indonesia Timur	6) Dayak Besar
3) Negara Pasundan, termasuk distrik federal Jakarta;	7) Daerah Banjar
4) Negara Jawa Timur	8) Kalimantan Tenggara; dan
5) Negara Madura	9) Kalimantan Timur
6) Negara Sumatra Timur, dengan pengertian bahwa <i>status quo</i> Asahan Selatan dan Labuhan Batu berhubungan Negara Sumatra Timur tetap berlaku	
7) Negara Sumtra Selatan	

Berdasarkan uraian tabel, negara RI merupakan bagian RIS. Dalam menyelenggarakan pemerintahan di negara bagian RI, digunakan UUD 1945. Jadi, selama berlakunya Konstitusi RIS 1949, UUD 1945 tetap berlaku, hanya khusus untuk negara bagian RI yang berkedudukan di Yogyakarta. Ini berarti bahwa daerah lain di Indonesia yang tidak ada dalam tabel di atas bukan merupakan negara bagian RIS.

2. Bentuk Pemerintahan

Berdasarkan pasal 1 ayat 1 Konstitusi RIS, bentuk pemerintahan negara kita pada masa RIS adalah Republik. Hal ini berarti bentuk pemerintahan yang dianut UUD 1945

tidak mengalami perubahan dan jabatan Kepala Negara masih tetap dipegang oleh Presiden.

3. Pembagian Kekuasaan

Dalam pasal 1 ayat 1 Konstitusi RIS dijelaskan bahwa negara RIS merupakan *negara hukum yang demokratis*. Jadi, sudah barang tentu kekuasaan negara RIS tidak akan dipusatkan pada satu lembaga. Dalam negara hukum, biasanya kekuasaan disebarkan kepada berbagai lembaga, yang kita kenal dengan istilah pemisahan atau pembagian kekuasaan.

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Konstitusi RIS 1949, dapat disimpulkan bahwa Konstitusi RIS 1949 *dipengaruhi* oleh teori Montesquieu (*Trias Politika*/Pemisahan Kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif), namun tidak menganut teori tersebut secara murni. RIS 1949 adalah *pembagian kekuasaan*, sedangkan Montesquieu menganjurkan pemisahan kekuasaan secara murni. Selain itu, dalam konstitusi RIS kekuasaan negara bukan hanya dibagi dalam tiga kekuasaan/lembaga, tetapi dibagi ke dalam 6 lembaga negara, antara lain presiden; menteri-menteri; senat; DPR; MA Indonesia; dan Dewan Pengawas Keuangan.

Menurut konstitusi RIS, presiden mempunyai kedudukan sebagai kepala negara, presiden dipilih oleh orang-orang yang dikuasakan oleh pemerintah negara bagian. Selain itu, presiden bersama menteri berkedudukan sebagai *pemerintah*. Namun, presiden tidak dapat diminta pertanggungjawaban atas tugas pemerintahan. Mengapa demikian? Karena dalam konstitusi RIS 1949 yang harus

mempertanggungjawabkan seluruh kebijaksanaan pemerintah adalah menteri.

Dalam negara RIS, selain ada DPR ada juga yang disebut senat. Baik senat maupun DPR keduanya merupakan badan perwakilan rakyat. Bedanya adalah kalau senat mewakili daerah bagian, sedangkan DPR mewakili seluruh rakyat Indonesia.

4. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan yang berlaku pada masa konstitusi RIS adalah sistem pemerintahan parlementer. sistem parlementer pada masa berlakunya konstitusi RIS 1949 tidak bertentangan dengan konstitusi, bahkan diatur dengan tegas.

Landasan hukum sistem pemerintahan parlementer pada masa berlakunya konstitusi RIS adalah pasal 118 ayat 1 dan 2. Dalam pasal 118 ayat 1 ditegaskan bahwa *presiden tidak dapat diganggu gugat*. Hal ini mengandung arti bahwa presiden tidak dapat dipersalahkan atau tidak bertanggung jawab atas tugas-tugas pemerintahan. Di Inggris ini dikenal dengan istilah *The King can do no wrong*. Kemudian dipertegas lagi dalam pasal 118 ayat 2 yang menyatakan bahwa : *"Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri"*. Artinya, yang melaksanakan dan mempertanggungjawabkan tugas-tugas pemerintahan adalah menteri-menteri.

Dalam sistem pemerintahan parlementer, menteri harus bertanggung jawab kepada parlemen atau DPR. Apabila pertanggungjawaban itu tidak diterima oleh DPR, maka DPR

dapat membubarkan kabinet (menteri-menteri) dengan mosi tidak percaya. Untuk mengimbangi hal itu, pemerintah dapat membubarkan parlemen apabila pemerintah menganggap parlemen tidak mewakili kehendak rakyat, untuk mengisi dan membentuk parlemen baru yang menggantikan parlemen yang dibubarkan tadi, biasanya diikuti dengan pemilu. Pada masa berlakunya konstitusi RIS 1949, ternyata sistem pemerintahan parlementer di Indonesia belum dijalankan secara murni. Hal ini terbukti dari ketentuan yang diatur dalam pasal 122 yang berbunyi : *DPR yang ditunjuk menurut pasal 109 dan 110 tidak dapat memaksa kabinet atau masing-masing menteri meletakkan jabatannya*. Demikian pula sebaliknya tidak ada ketentuan yang mengatur bahwa presiden dapat membubarkan DPR.

Sistem pemerintahan parlementer yaitu sistem pemerintahan yang tugas-tugas pemerintahannya dipertanggungjawabkan oleh para menteri kepada parlemen atau DPR. Sistem pemerintahan parlementer mempunyai ciri-ciri pokok sebagai berikut :

- a. Perdana menteri bersama kabinet bertanggung jawab kepada parlemen;
- b. Pembentukan kabinet didasarkan pada kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen;
- c. Para anggota kabinet mungkin seluruhnya atau mungkin sebagian merupakan anggota parlemen;
- d. Kabinet dapat diatuhkan setiap saat oleh parlemen; dan sebaliknya kepala negara dengan saran perdana menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan diadakannya pemilu;

- e. Lamanya masa jabatan kabinet tidak dapat ditentukan dengan pasti;
- f. Kedudukan kepala negara tidak dapat diganggu gugat atau meminta pertanggungjawaban atas jalannya pemerintahan.

C. UUDS (17-8-1959 s.d. 5-7-1959)

Perubahan bentuk negara kesatuan menjadi negara serikat yang dianut Konstitusi RIS 1949 merupakan *perubahan sementara*, dan cenderung merupakan taktik politis supaya negara Indonesia diakui sebagai negara merdeka dan sah. Selain itu, bangsa Indonesia sejak zaman *Budi Utomo* dan lebih-lebih saat "*Proklamasi*" 17 Agustus 1945 menghendaki dan menjunjung tinggi sila kesatuan.

Negara serikat bukan merupakan bentuk negara yang dikehendaki bangsa kita. Hal ini terbukti pada awal Mei 1950 terjadi penggabungan negara bagian, sehingga hanya tinggal tiga negara bagian yaitu Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur, dan Negara Sumatera Timur. Penggabungan tersebut merupakan suatu indikasi bahwa negara serikat tidak cocok bagi masyarakat Indonesia.

Perkembangan berikutnya adalah munculnya kesepakatan antara RIS (yang mewakili Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur) dengan RI tentang mendirikan kembali negara kesatuan. Kesepakatan tersebut kemudian dituangkan dalam *Piagam Persetujuan* (19 Mei 1950).

Untuk mengubah negara serikat menjadi negara kesatuan diperlukan suatu UUD negara kesatuan. UUD tersebut akan diperoleh dengan cara memasukkan jiwa UUD 1945 ditambah bagian-bagian yang baik dari konstitusi RIS.

Adapun prinsip yang dimuat dalam UUDS negara kesatuan adalah :

1. Penghapusan Senat;
2. DPR sementara terdiri atas gabungan DPR RIS dan BPKNIP. Tambahan anggota atas penunjukkan presiden dipertimbangkan lebih jauh oleh pemerintah;
3. DPR sementara bersama KNIP yang dinamakan Majelis Perubahan UUD, mempunyai hak mengadakan perubahan dalam UUD baru;
4. Konstituante terdiri atas anggota yang dipilih melalui pemilu berdasarkan satu anggota untuk tiap 300.000 penduduk, dengan memperhatikan perwakilan yang pantas bagi golongan minoritas;
5. Presiden ialah Presiden Soekarno;
6. Dewan menteri harus bersifat Kabinet Parlementer;
7. Tentang jabatan wakil presiden dalam negara kesatuan selama masa sebelum konstituante terbentuk, Pemerintah RIS dan Pemerintah RI akan mengadakan tukar pikiran lebih lanjut;
8. Sebelum diadakan undang-undang kesatuan, maka undang-undang dan peraturan yang ada tetap berlaku, akan tetapi diusahakan supaya perundang-undangan RI tetap berlaku;
9. Dewan Pertimbangan Agung dihapuskan.

1. Bentuk Negara

Bentuk negara yang dianut negara Indonesia pada masa berlakunya UUDS 1950 adalah negara kesatuan. Hal tersebut ditegaskan dalam pasal 1 ayat 1 UUDS 1950 yang berbunyi : *Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah*

suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan. Bentuk negara kesatuan merupakan kehendak rakyat Indonesia. Hal ini dikemukakan dalam UU No. 7 tahun 1950.

Selain itu pada Mukadimah UUDS 1950, disebutkan bahwa : *"maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk republik kesatuan..."*

Dengan berlakunya kembali negara kesatuan, mak di negara Indonesia tidak ada daerah yang berbentuk negara, seluruh wilayah negara Indonesia merupakan satu kesatuan. Dalam bidang pemerintahan, hanya ada satu pemerintah pusat dan di daerah dibentuk pemerintah daerah dengan hanya ada satu UUD yang berlaku untuk seluruh Indonesia.

2. Bentuk Pemerintahan

Sejak negara Indonesia merdeka dan mengurus pemerintahan sendiri, bentuk pemerintahan yang digunakan masih tetap *republik*. Artinya, sekalipun UUD yang digunakan berganti-ganti, tetapi bentuk pemerintahan tidak pernah berubah. Dalam pasal 1 ayat 1 UUDS 1950 disebutkan bahwa : *"Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan"*.

Kata "Republik" yang disebutkan dalam pasal tersebut menunjukkan bahwa bentuk pemerintahan negara Indonesia adalah *Republik*. Adapun republik yang dipraktekkan pada mas berlakunya UUDS 1950 adalah *Republik Sistem Kabinet Parlementer*.

3. Pembagian Kekuasaan

Pada masa berlakunya UUDS 1950, kekuasaan-kekuasaan negara dipegang oleh beberapa alat perlengkapan negara. hal ini berarti kekuasaan dalam negara tidak dipegang atau dipustkan pada satu badan atau lembaga. Berdasarkan pasal 44 UUDS 1950, alat-alat perlengkapan negara terdiri atas presiden dan wakil presiden; menteri-menteri; DPR; MA; dan Dewan Pengawas Keuangan.

Dalam UUDS 1950 disebutkan secara tegas bahwa presiden RI berkedudukan sebagai kepala negara. selain itu ada wakil presiden yang berkedudukan sebagai pembantu presiden. Apabila presiden mangkat, atau tidak dapat melakukan kewajibannya, wakil presiden menggantikan jabatan presiden sampai habisa waktunya.

Pada masa itu, kekuasaan Eksekutif dijalankan oelh kabinet menteri-menteri. Oleh karena itu, menteri yang mempertanggungjawabkan segala kebijaksanaan pemerintah. Sedangkan kekuasaan legislatif dipegang oleh DPR. Sebagai legislatif, DPR bersama pemerintah membentuk undang-undang. Hal ini ditegaskan dalam pasal 89 yang berbunyi : "*Kecuali apa yang ditentukan dalam pasal 140 maka kekuasaan perundang-undangan, sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini, dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR*".

Menurut UUDS 1950 pasal 57 dan 59, bahwa negara anggota DPR dipilih melalui pemilu, untuk masa jabatan selama empat tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Mengingat anggota DPR tersebut belum terbentuk, maka untuk sementara ditunjuk anggota DPRS. Anggota DPRS tersebut terdiri dari gabungan : ketua, wakil ketua, dan

anggota DPR RIS; ketua, wakil ketua, dan anggota senat; ketua, wakil ketua, dan anggota BP KNIP; serta ketua, wakil ketua, dan anggota DPA.

Pembentukan anggota DPR, seperti yang dikehendaki UUDS 1950 khususnya pasal 57, baru terwujud pada 21 september 1955 Pemilu 1955 merupakan pemilu yang pertama kali di Indonesia.

Dalam pasal 105 UUDS 1950 disebutkan bahwa MA ialah Pengadilan Negara Tertinggi. Berdasarkan pasal ini kekuasaan yudikatif dalam negara RI dipegang oleh MA. Jadi dapat disimpulkan bahwa kekuasaan dalam negara RI tidak dapat dipegang oleh satu lembaga, melainkan dipegang oleh beberapa lembaga. Berhubung antara lembaga satu dengan yang lain masih dimungkinkan untuk bekerja sama, maka negara RI pada masa berlakunya UUDS 1950 menganut sistem *Pembagian kekuasaan*.

4. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan yang dianut UUDS 1950 adalah sistem pemerintahan parlementer, dengan demikian sistem pemerintahan yang digunakan pada masa konstitusi RIS 1949 masih dipertahankan oleh UUDS 1950. Sebagai dasar hukum UUDS 1950 menganut sistem pemerintahan parlementer dapat kita lihat pada ketentuan-ketentuan berikut ini.

Dalam pasal 45 disebutkan bahwa : "Presiden ialah Kepala Negara". karena presiden sebagai kepala negara, maka ia tidak dapat diminta pertanggungjawaban atas pelaksanaan pemerintahan. Pernyataan pasal 45 tersebut kemudian dipertegas lagi oleh pasal 83 ayat 1 dan 2 yang berbunyi :

1. Presiden dan wakil presiden tidak dapat diganggu gugat;
2. Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri.

Berdasarkan pasal tersebut, jelaslah bahwa yang bertanggung jawab atas keseluruhan kebijaksanaan pemerintah adalah menteri-menteri. Menteri-menteri tersebut harus bertanggung jawab atas segala kebijaksanaannya kepada Parlemen DPR.

Ketentuan lain yang menunjukkan bahwa UUDS 1950 menganut sistem pemerintahan parlementer adalah pasal 84, yang berbunyi: "Presiden berhak membubarkan DPR". Keputusan presiden yang menyatakan pembubaran itu, memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan DPR baru dalam waktu 30 hari.

Masa berlakunya UUDS 1950 seperti juga masa-masa sebelumnya, seringkali diisi dengan jatuh dan banggunya kabinet sehingga pemerintahan tidak stabil. Hal ini dikarenakan antara lain adanya sistem pemerintahan parlementer yang disertai dengan sistem banyak partai: yang hanya memperjuangkan partai politik sendiri, dan pelaksanaan sistem demokrasi yang tidak sehat. Ketika itu, Pancasila sebagai dasar negara hanyalah diamalkan di bibir saja. Jiwa kekeluargaan hanyalah slogan, yang menjadi kenyataan adalah individualis dan golonganisme.

Demokrasi politik dipakai alat dan alasan untuk tumbuhnya oposisi yang destruktif. Demokrasi ekonomi tidaklah diartikan untuk membebaskan kemiskinan, malah

menyuburkan persaingan bebas. *Demokrasi sosial* bukannya menciptakan tata masyarakat yang bersih dari unsur feodalisme malah semakin menutup kemungkinan rakyat banyak untuk menikmati kemerdekaan. Keadaan yang demikian itu menyebabkan macetnya tugas-tugas pemerintah dan cita-cita kemerdekaan semakin jauh dari kenyataan.

D. Kembali Ke UUD 1945

Para pembentuk UUDS 1950 sejak semula menyebutkan bahwa UUD masih bersifat sementara. Hal ini ditegaskan dalam pasal 134 yang berbunyi : Konstituante (Sidang Pembuat UUD) bersama-sama dengan pemerintah selekasnya menetapkan UUD RI yang akan menggantikan UUDS ini. Mengingat UUDS 1950 masih bersifat sementara, maka harus ada UUD yang tetap yang akan ditetapkan oleh konstituante bersama-sama dengan pemerintah.

Berdasarkan UUDS 1950, pembentukan anggota konstituante harus diperoleh melalui pemilu. Pemilu untuk anggota konstituante tersebut dapat diselenggarakan pada Desember 1955. Tanggal 10 November 1956 sidang pertama konstituante di buka di Bandung oleh Presiden soekarno. Saat itu Presiden Soekarno untuk pertama kali memperkenalkan istilah demokrasi terpimpin.

Rakyat dan pemerintah sangat berharap konstituante dapat membentuk UUD baru dengan segera. Dengan munculnya UUD yang baru diharapkan dapat mengubah tatanan kehidupan politik yang dinilai kurang baik. Lebih dari dua tahun bersidang, konstituante belum berhasil merumuskan rancangan UUD baru. Ketika itu perbedaan pendapat yang telah menjadi perdebatan di dalam gedung konstituante

mengenai *dasar negara* telah menjalar ke luar gedung konstituante, sehingga diperkirakan akan menimbulkan ketegangan politik dan fisik di kalangan masyarakat.

Perdebatan di kalangan konstituante tentang dasar negara sulit untuk diselesaikan. Sehubungan dengan itu, pada Maret 1959 pemerintah memberikan keterangan dalam sidang pleno DPR mengenai demokrasi terpimpin dalam rangka kembali ke UUD 1945. Perdana Menteri Djuanda menegaskan bahwa usaha untuk kembali ke UUD 1945 itu harus dilakukan secara konstitusional, artinya harus berdasarkan pasal 134 UUDS 1950. Mengingat suhu politik yang semakin “memanas”, pada 22 April 1959 Presiden Soekarno menyampaikan amanat kepada konstituante, yang memuat anjuran kepala negara dan pemerintah untuk kembali ke UUD 1945.

Pada dasarnya, saran untuk kembali kepada UUD 1945 tersebut dapat diterima oleh para anggota konstituante, namun dengan pandangan yang berbeda. *Pertama*, menerima saran untuk kembali kepada UUD 1945 secara utuh. *Kedua*, menerima untuk kembali kepada UUD 1945 tetapi dengan *amandemen*, yaitu sila ke satu Pancasila seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 harus diubah dengan sila ke satu Pancasila seperti tercantum dalam Piagam Jakarta.

1. Dekrit Presiden dan Pemerintahan Orde Lama

Oleh karena tidak memperoleh kata sepakat di antara dua kelompok yang berbeda paham terhadap usul pemerintah untuk kembali ke UUD 1945, maka diadakan pemungutan suara sebanyak tiga kali, yaitu pada 30 Mei, 1 Juni dan terakhir 2 Juni 1959. Berdasarkan hasil pemungutan suara tersebut, ternyata anjuran presiden dan

pemerintah untuk kembali ke UUD 1945 tidak memperoleh dukungan suara yang mencapai persyaratan, yaitu 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.

Berhubung konstituante tidak mungkin lagi dapat menyelesaikan tugas yang dipercayakan oleh rakyat kepadanya ditambah lagi dengan adanya pernyataan dari sebagian besar anggota konstituante yang menyatakan tidak mungkin lagi menghadiri sidang pleno konstituante, maka dapat dipastikan bahwa konstituante tidak mungkin lagi mengadakan sidangnya.

Atas dasar hal tersebut, untuk menyelematkan bangsa dan negara, Presiden Soekarno pada 5 Juli 1959 mengeluarkan sebuah keputusan Kepala Negara dengan sebutan *Dekret Presiden*. Dekrit Presiden yang diumumkan dengan Keputusan Presiden No. 150 tahun 1959 dan dimuat dalam Lembaran Negara RI No. 75 tahun 1959 berisi tentang :

- a. menetapkan pembubaran konstituante;
- b. menetapkan UUD 1945 berlaku kembali bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; dan tidak berlaku lagi UUDS 1950;
- c. pembentukan MPRS dan DPAS yang akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

Adapun hal-hal yang melatarbelakangi atau dasar pertimbangan dikeluarkannya Dekrit Presiden dapat disimpulkan sebagai berikut :

- a. Anjuran presiden dan pemerintah pada 22 April 1959 untuk kembali ke UUD 1945 tidak memperoleh

- keputusan yang memenuhi syarat dari konstituante sebagai mana ditentukan dalam UUDS 1950.
- b. Pernyataan sebagian anggota sidang pembuat UUD (konstituante) untuk tidak menghadiri lagi sidang, sehingga sidang tidak mungkin lagi menyelesaikan tugas yang dipercayakan rakyat kepadanya;
 - c. Keadaan tersebut menimbulkan keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan kesatuan negara, nusa dan bangsa serta merintangi pembangunan semesta untuk mencapai masyarakat adil dan makmur;
 - d. Adanya dukungan dari sebagian besar rakyat Indonesia dan didorong oleh keyakinan sendiri, presiden terpaksa menempuh satu-satunya jalan untuk menyelamatkan negara Proklamasi;
 - e. Keyakinan presiden bahwa Piagam Jakarta tanggal 22 Juni 1945 menjiwai UUD 1945 dan merupakan satu rangkaian kesatuan dengan konstituante tersebut.

Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 maka berlakulah kembali UUD 1945 sebagai landasan konstitusional pemerintahan RI. Pada masa itu demokrasi liberal yang dipraktekkan pada masa berlakunya UUDS 1950 tidak dipergunakan lagi dalam kehidupan politik negara, sebagai gantinya dipergunakan *demokrasi terpimpin*.

Demokrasi terpimpin yang pertama kali diperkenalkan Presiden Soekarno 10 November 1956, dalam prakteknya tidak pernah dilaksanakan. Pelaksanaan demokrasi terpimpin itu dalam kenyataan menyimpang dari arti yang sebenarnya, sebab ternyata yang memimpin demokrasi terpimpin itu bukan Pancasila melainkan Presiden.

Akibatnya, demokrasi yang dijalankan tidak lagi didasarkan pada keinginan luhur bangsa Indonesia, akan tetapi didasarkan pada keinginan presiden.

Dengan berlakunya kembali UUD 1945, maka pemegang kekuasaan pemerintahan kembali dijalankan oleh Presiden Soekarno. Dalam menjalankan pemerintahannya, Presiden Soekarno sering melakukan penyimpangan yang sangat mendasar. Penyimpangan yang dilakukan Presiden Soekarno dan lembaga lainnya pada masa itu antara lain sebagai berikut :

- a. Sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan juga pemegang kekuasaan legislatif (bersama DPR), presiden telah mengeluarkan produk legislatif dalam bentuk *Penetapan Presiden*, yang semestinya dengan undang-undang.
- b. MPRS, dengan Tap. No 1/MPRS/1960 telah mengambil keputusan untuk menetapkan Pidato Presiden 17 Agustus 1959 yang berjudul *Penemuan Kembali Revolusi Kita* (Manifesto Politik RI) sebagai GBHN yang bersifat tetap,
- c. Pimpinan lembaga negara dijadikan menteri negara, dan presiden sendiri menjadi ketua DPA.
- d. Hak budget tidak berjalan, karena setelah 1960 pemerintah tidak menagjukan RUU APBN untuk mendapatkan persetujuan DPR sebelum berlakunya tahun anggaran yang bersangkutan.
- e. Pada 5 Maret 1960, melalui Penetapan Presiden No. 3 tahun 1960, Presiden membubarkan anggota DPR hasil pemilu 1955. Kemudian melalui Pen. Pres No. 4 tahun 1960 tanggal 24 Juni 1960 dibentuklah DPR Gotong Royong (DPR-GR).

- f. MPRS mengangkat Ir. Soekarno sebagai presiden seumur hidup melalui Ketetapan Nomor III/MPRS/1963.

Tindakan-tindakan yang dilakukan Presiden Soekarno dari lembaga negara lain (MPRS) tersebut nyata-nyata merupakan penyimpangan yang bertentangan dengan ketentuan UUD 1945. Hal ini mengakibatkan tidak berjalannya sistem pemerintahan negara yang ditetapkan UUD 1945 dan mengakibatkan memburuknya keadaan politik, keamanan, dan terjadinya kemerosotan di bidang ekonomi yang puncaknya terjadi pemberontakan G-30-S PKI.

Akibat pengkhianatan PKI terhadap negara, bangsa dan dasar negara RI serta tindakannya yang tidak berperikemanusiaan, maka rakyat menghendaki dan menuntut supaya PKI segera dibubarkan. Namun Presiden Soekarno pada waktu itu tidak memnuhi tuntutan rakyat, sehingga timbullah "situasi politik" antara rakyat dengan presiden. Dengan dipelopori oleh pemuda dan mahasiswa, rakyat menyampaikan "Tri Tuntutan Rakyat" (TRITURA), yaitu : Bubarkan PKI; Bersihkan Kabinet dari unsur-unsur PKI; dan Turunkan harga-harga/perbaiki ekonomi.

2. Supersemar dan Pemerintahan Orde Baru.

Pada masa pemerintahan orde lama (5 Juli 1959 s.d. 11 Maret 1966), kehidupan politik dan pemerintahan sering terjadi penyimpangan yang justru bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Akibat penyimpangan tersebut, muncul konflik yang berkepanjangan sehingga tatanan

kehidupan negara semakin membahayakan keamanan bangsa dan negara.

Atas dasar situasi konflik, Ir. Soekarno selaku Presiden RI memberikan perintah kepada letnan Jenderal TNI Soeharto melalui Surat Perintah 11 Maret 1966. Intinya memberikan wewenang kepada Soeharto untuk mengambil tindakan yang dianggap perlu bagi terjaminnya keamanan, ketertiban, ketenangan dan kestabilan jalannya pemerintahan. Lahirnya Supersemar tersebut oleh rakyat dianggap sebagai tanggal lahirnya **Orde Baru**. Orde Baru pada awal kelahirannya memiliki tekad yaitu untuk mewujudkan tatanan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara Indonesia atas dasar pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

3. Mekanisme Lima Tahunan Kepemimpinan Nasional

Pada pembahasan di muka telah disebutkan bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum. Dalam negara hukum kekuasaan lembaga-lembaga negara biasanya dibatasi. Pembatasan kekuasaan tersebut meliputi pembatasan wewenang atau kekuasaan dan pembatasan mengenai "lamanya waktu" memegang kekuasaan itu atau masa jabatan. Masa jabatan pemegang kekuasaan di negara kita pada umumnya ditetapkan selama 5 tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Pembatasan tersebut biasanya diatur dalam UUD negara atau peraturan perundang-undangan lainnya, misalnya : dalam pasal 7 amandemen UUD 1945 tentang masa jabatan presiden dan wakil presiden.

Pelaksanaan UUD 1945, selama masa orde baru lebih baik dibandingkan pada orde lama. Mekanisme

kepemimpinan nasional lima tahunan itu secara garis besarnya meliputi rangkaian kegiatan kenegaraan sebagai berikut :

- a. Pemilu untuk memilih anggota MPR, DPR RI, DPRD I, dan DPRD II diadakan sekali dalam 5 tahun.
- b. MPR, yang terdiri atas seluruh anggota DPR, utusan daerah dan golongan mengadakan sidang umum sekali dalam lima tahun.
- c. Presiden/Mandataris MPR dengan dibantu oleh wakil presiden dan menteri yang diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden, melaksanakan tugasnya berlandaskan kepada UUD 1945 dan GBHN, yang akan dipertanggung jawabkan kepada SU MPR oleh Presiden/Mandataris MPR pada akhir masa jabatannya.
- d. Termasuk tugas presiden/Mandataris MPR yang erat hubungannya dengan mekanisme ini, yaitu :
 - 1) membuat undang-undang yang diperlukan dengan persetujuan DPR dalam rangka melaksanakan UUD 1945 dan GBHN.
 - 2) sesuai GBHN, presiden terpilih harus menyusun repelita dan mengajukan RAPBN setiap tahun tepat pada waktunya dalam rangka melaksanakan GBHN.
 - 3) mengangkat anggota Lembaga Tinggi Negara DPA dan BPK sesuai dengan ketentuan undang-undang yang bersangkutan.
 - 4) melaksanakan pemilu tepat pada waktunya untuk mengisi keanggotaan MPR, DPR RI, DPRD I, DPRD II yang baru nanti.

- e. DPR melaksanakan tugasnya mengawasi pelaksanaan tugas presiden, dan memberikan persetujuan atas RUU dan saran pengawasan lainnya.
- f. DPA dan BPK melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan UUD 1945 dan undang-undang yang bersangkutan. Para anggota lembaga negara diangkat untuk masa jabatan lima tahunan.

Kegiatan penting presiden/pemerintahan yang baru dipilih ialah menyiapkan repelita sebagai pelaksanaan dari GBHN dan menyusun program kabinet. Selain itu, menyiapkan penyelenggaraan pemilu yang akan datang.

Dalam pelaksanaan UUD 1945 selama orde baru telah timbul berbagai konvensi (kebiasaan ketatanegaraan) untuk melengkapi ketentuan UUD 1945, antara lain :

- a. pidato kenegaraan presiden setiap 16 Agustus di depan sidang paripurna DPR;
- b. pidato presiden dalam nota tiap awal tahun pada bulan Januari.
- c. pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah untuk mufakat;
- d. prakarsa presiden untuk menyiapkan bahan-bahan GBHN untuk disampaikan kepada MPR;
- e. penyampaian pertanggungjawaban presiden pada akhir masa jabatan di depan Sidang Umum MPR yang berlangsung 5 tahun sekali;

4. Ketatanegaraan RI Masa Reformasi

Pada 21 Mei 1998 merupakan momentum penting dalam ketatanegaraan kita, karena pada tanggal tersebut Presiden Soekarno turun dari kursi kepresidenan dan

digantikan oleh wakil Presiden Prof. Dr. Ing. B.J. Habibie. Pergantian dari Soeharto ke Habibie didasarkan pada pasal 8 UUD 1945 jo. Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/1973 tentang "Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden RI berhalangan" yang menegaskan bahwa "jika presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh wakil presiden sampai habis waktunya". Berarti pengakatan Presiden Habibie tidak melalui sidang MPR tetapi melalui ketentuan UUD 1945.

Peristiwa 21 Mei 1998 menyiratkan adanya tiga hal penting yang berkaitan dengan ketatanegaraan RI yaitu : 1) terjadinya pergantian presiden; 2) runtuhnya kekuasaan orde baru; dan 3) perlunya mengevaluasi mekanisme penyerahan kekuasaan dari presiden kepada wakil presiden yang diatur oleh Tap. MPR No. VIII/MPR/1973. Selain itu, runtuhnya orde baru dan turunnya Presiden Soeharto merupakan keberhasilan *gerakan reformasi* yang dilakukan mahasiswa yang didukung oleh tokoh-tokoh reformis.

Oleh karena itu, pada 21 Mei 1998 disebut sebagai awal *orde reformasi* menggantikan orde baru. Setelah jatuhnya Presiden Soeharto, kekuasaan pemerintahan di negara kita dipegang oleh Presiden Habibie yang kemudian digantikan oleh Abdurahman Wahid sebagai Presiden RI keempat, yang dipilih secara demokratis pada SU MPR tahun 1999.

Perubahan-perubahan yang dilakukan pada pasca orde baru yaitu pemerintahan Habibie dan pemerintahan Abdurahman Wahid antara lain :

- a. Penetapan Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan, yang ditetapkan melalui Tap MPR No. X/MPR/1998

tentang pokok-pokok reformasi pembangunan dalam rangka penyelamatan dan normalisasi kehidupan nasional sebagai *haluan negara*. ketetapan tersebut merupakan haluan normalisasi dalam melaksanakan reformasi pembangunan. Berarti arah, pedoman, kebijaksanaan pembangunan yang ditempuh pada masa reformasi adalah Ta. MPR No. X/MPR/1998, sehingga GBHN tahun 1998 yang ditetapkan MPR pada masa Orde Baru dinyatakan tidak berlaku.

- b. Berdasarkan hasil SU MPR pada Oktober 1999, Tap MPR No. X/MPR/1998 diganti dengan Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004. Hal ini berarti kebijakan dan arah penyelenggaraan Negara selama lima tahun didasarkan pada GBHN tersebut.
- c. Pencabutan ketetapan MPR yang tidak relevan dengan tuntutan reformasi antara lain :
 - 1) Pencabutan Tap MPR No. IV/1998 tentang referendum oleh Tap MPR No. VIII/1998;
 - 2) Pencabutan Tap MPR No. II/1998 tentang GBHN oleh Tap MPR No. IX/1998;
 - 3) Pencabutan Tap MPR No. V/1998 tentang pemberian tugas dan wewenang khusus kepada presiden RI dalam rangka penyuksesan dan pengamanan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila oleh Tap. MPR No. XII/1998;
 - 4) Pencabutan Tap. MPR No. II/1978 tentang P4 oleh Tap. MPR No. XVIII/1998.
- d. Perubahan/Penambahan Ketetapan MPR antara lain :
 - 1) perubahan dan tambahan Tap. MPR No. I/1998 tentang peraturan tata tertib MPR; yang diubah dan

- ditambah oleh Tap. MPR No. VII/1998 kemudian diubah oleh Tap. MPR No. I dan No. II tahun 1999.
- 2) Perubahan dan tambahan Tap. MPR No. III/1998 tentang pemilu; yang diubah dan ditambah oleh Tap MPR No. XIV/1998.
 - 3) Perubahan Tap. MPR No. II/1973 yang diubah oleh Tap MPR No. VI/MPR/1999 tentang tata cara pencalonan dan pemilihan presiden dan wakil presiden RI.
- e. Kebijakan tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang ditetapkan melalui Tap. MPR No. XI/MPR/1998.
 - f. Pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden yang ditetapkan dalam Tap. MPR No. XIII/MPR/1998 dan pasal 7 UUD 1945.
 - g. Pemberian otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah yang ditetapkan melalui Tap. MPR No. XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan RI. Pengaturan tentang otonomi daerah, selanjutnya dituangkan dalam UU No. 22 dan No. 25 tahun 1999.
 - h. Pengaturan tentang politik ekonomi dalam rangka demokrasi ekonomi yang diatur dalam Tap. MPR No. XVI/MPR/1998.
 - i. Pengaturan tentang hak asasi manusia yang diatur dalam Tap. MPR No. XVII/MPR/1998.

- j. Presiden bersama DPR berhasil menetapkan undang-undang bidang politik tahun 1999 untuk mengganti undang-undang bidang politik yang lama, yaitu :
- 1) UU No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik;
 - 2) UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum;
 - 3) UU No. 4 tahun 1999 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Ketetapan-ketetapan MPR RI di atas merupakan ketetapan hasil Sidang Istimewa MPR pada 10-13 November 1998 dan Tap MPR hasil SU 1999. Sidang Istimewa MPR itu sendiri diselenggarakan sebagai upaya mengadakan koreksi dan reformasi ketatanegaraan dan penyelenggaraan negara yang telah dilakukan oleh orde baru.

Berdasarkan amandemen UUD 1945 tahap pertama dan ketetapan-ketetapan MPR hasil Sidang Istimewa 1998 dan SU MPR 1999 serta undang-undang yang dibentuk pasca orde baru, terdapat beberapa pembaruan yang berkaitan dengan dinamika ketatanegaraan Republik Indonesia, khususnya aspek kelembagaan negara, antara lain :

a. Pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden

Dalam pasal 7 UUD 1945 ditegaskan bahwa "presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Pada masa pemerintahan Orde Baru tidak ada pembatasan sampai berapa kali presiden dan wakil presiden dapat dipilih kembali, sehingga presiden Soeharto memegang kekuasaan eksekutif selama 32 tahun. Jika seseorang terlalu lama memegang jabatan presiden dikhawatirkan akan menjadi penguasa yang

otoriter. Untuk mengantisipasi hal tersebut, pasal 7 UUD 1945 kemudian diamandemen sehingga berbunyi : "Presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Selain itu, MPR berketetapan bahwa presiden dan wakil presiden RI memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam satu kali masa jabatan (Pasal 1 Tap MPR No. XIII/1998). Berdasarkan ketentuan tersebut, masa jabatan presiden dan wakil presiden RI paling lama 2 kali masa jabatan. Perubahan tersebut merupakan perubahan yang esensial dalam ketatanegaraan RI.

b. Jabatan pimpinan MPR terpisah dari jabatan ketua DPR

Pada masa orde baru, ketua MPR sekaligus sebagai ketua DPR sehingga terjadi perangkapan jabatan. Kebijakan masa reformasi, jabatan pimpinan MPR terpisah dari ketua dan wakil ketua DPR. Dalam pasal 35 Tap. MPR No. VII/MPR/1998 Jo. Pasal 28 Tap. MPR No. II/1999 ditegaskan bahwa jabatan yang tidak boleh dirangkap oleh pimpinan majelis adalah : presiden; wakil presiden; ketua dan wakil ketua DPR; ketua, wakil ketua, ketua muda MA dan Hakim Agung, ketua, wakil ketua dan anggota DPA; ketua, wakil ketua dan anggota BPK; menteri; Jaksa Agung; jabatan lain yang tidak boleh dirangkap sebagaimana yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Menteri dan gubernur dilarang menjadi anggota MPR

Pada orde baru umumnya menteri menjadi anggota MPR, bahkan gubernur otomatis menjadi anggota MPR dari utusan daerah. Hal ini tidak sesuai aspirasi rakyat karena di satu pihak menteri dan gubernur adalah pelaksana pemerintahan yang berarti sebagai pembantu presiden di lain pihak merupakan anggota MPR yang harus menilai pertanggungjawaban presiden. Oleh karena itu, dalam UU No. 4 tahun 1999 pasal 41 beserta penjelasannya ditegaskan bahwa keanggotaan MPR tidak boleh dirangkap antara lain oleh anggota kabinet, gubernur dan wakil gubernur kepala DTI serta bupati/walikota dan wakilnya.

d. Jumlah anggota MPR lebih banyak yang dipilih daripada yang diangkat

Pada masa orde baru, jumlah anggota MPR yang diangkat sebanyak 575 orang (57,5%) sedangkan yang dipilih (dari unsur DPR hasil pemilu) sebanyak 425 orang (42,5%). Pada orde reformasi ditegaskan bahwa anggota MPR seperti yang tertuang dalam UU No. 4/1999 tentang susunan keanggotaan MPR (lihat kembali Bab 6 sub-D) yang dipilih (dari unsur DPR hasil pemilu) lebih banyak. Adapun hasil pemilu 1999 dari suara yang masuk anggota MPR dari unsur DPR yaitu 462 orang (66%) dibandingkan dari yang diangkat. Walau tidak mencapai 5000 orang, namun jumlah 462 orang itu sudah memenuhi *kuorum* (dari unsur utusan daerah, utusan golongan dan DPR TNI dan Polri) sebanyak 238 orang (34%).

e. *DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang*

Berdasarkan hasil amandemen terhadap UUD 1945 tahap pertama, bahwa pemegang kekuasaan dalam membentuk UU adalah DPR (pasal 20 ayat 1). Pada masa orde baru yang memegang kekuasaan dalam membentuk UU adalah presiden dengan persetujuan DPR, sehingga semua RUU berasal dari presiden.

Pasca orde baru sudah banyak undang-undang yang RUU-nya berasal dari DPR. Selain itu, hak-hak DPR baik sebagai partner presiden maupun sebagai badan kotroling lebih leluasa dibandingkan pada masa orde baru.

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah bahwa sejak akhir 1998 ketatanegaraan RI sudah mengalami perubahan-perubahan yang mengarah pada demokratisasi baik yang menyangkut keseimbangan kewenangan lembaga-lembaga negara maupun kebebasan masyarakat dalam menyampaikan aspirasi dan pendapatnya melalui berbagai saluran yang cukup kondusi.

f. *perubahan atau amandemen UUD 1945*

Perubahan terhadap UUD 1945 didasarkan pada pasal 37 yang lebih sederhana dibandingkan dengan menggunakan Tap. MPR tentang referendum.

VIII

KEHIDUPAN DEMOKRASI DAN PEMILIHAN UMUM

A. Pengertian Demokrasi dan Pelaksanaannya di Indonesia

Pemerintahan demokrasi berasaskan adanya pengakuan partisipasi rakyat dan pengakuan terhadap hak asasi manusia. Pemerintahan demokrasi merupakan idaman masyarakat dunia, atas dasar itulah negara-negara pada umumnya menganut asas demokrasi, sekalipun dalam bentuk yang berbeda-beda.

Demokrasi yang diterapkan di Indonesia berbeda dengan demokrasi yang dipraktekkan di negara lain. Demokrasi yang berlaku di negara kita (*misalnya demokrasi Pancasila*) berlainan prosedur sepanjang *hakikat demokrasi* tercermin dalam *konsep dan pelaksanaannya*. Dalam perjalanan sejarah politik bangsa kita, negara kesatuan RI pernah melaksanakan demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin dan demokrasi Pancasila. Untuk lebih memahami perkembangan pemerintahan demokrasi yang pernah ada di Indonesia, di bawah ini akan diuraikan penjelasannya.

1. Demokrasi Parlementer

Demokrasi Parlementer di negara kita telah dipraktekkan pada masa berlakunya UUD 1945 periode pertama (1945-1949) kemudian dilanjutkan pada masa berlakunya RIS 1949 dan UUDS 1950. Pelaksanaan Demokrasi Parlementer tersebut secara yuridis formal berakhir pada tanggal 5 Juli 1959 bersamaan dengan pemberlakuan kembali UUD 1945.

Pada masa berlakunya demokrasi parlementer (1945-1959), kehidupan politik dan pemerintahan tidak stabil, sehingga program dari suatu kabinet tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan berkesinambungan. Salah satu faktor penyebab ketidakstabilan tersebut adalah *sering bergantinya kabinet* yang bertugas sebagai pelaksana pemerintahan. Misalnya, selama tahun 1945-1949 dikenal beberapa kabinet antara lain kabinet Syahrir I, Kabinet Syahrir II dan Kabinet Amir Syarifudin. Sedangkan pada tahun 1950-1959 umur kabinet kurang lebih hanya satu tahun dan terjadi tujuh kali pergantian kabinet, yaitu Kabinet Natsir, Sukimin, Wilopo, Ali Sastro Amidjojo I, Burhanudien Harahap, Ali Sastro Amidjojo II dan Kabinet Djuanda.

Mengapa dalam sistem pemerintahan parlementer, kabinet sering diganti ? hal ini terjadi karena dalam negara demokrasi dengan sistem kabinet parlementer, kedudukan kabinet berada di bawah DPR (Parlemen) dan keberadaannya sangat bergantung pada dukungan DPR. Apabila kebijakan kabinet tidak sesuai dengan aspirasi rakyat yang tercermin di DPR (parlemen), maka DPR dapat menjatuhkan kabinet dengan mosi tidak percaya.

Faktor lain yang menyebabkan tidak tercapainya stabilitas politik adalah *timbulnya perbedaan pendapat yang sangat mendasar di antara partai politik yang ada saat itu*. Sebagai contoh dapat kita kaji peristiwa kegagalan konstituante memperoleh kesepakatan tentang dasar negara. Pada saat itu terdapat dua kubu yang bertentangan yaitu di satu pihak ingin tetap mempertahankan Pancasila sebagai Dasar Negara, dan di lain pihak menghendaki kembali kepada Piagam Jakarta yang berarti menghendaki Islam sebagai dasar negara. pertentangan pendapat tersebut terus berlanjut dan tidak pernah mencapai kesepakatan. Merujuk pada kenyataan politik pada masa itu, jelaslah bahwa keadaan partai-partai politik pada saat itu lebih menonjolkan perbedaan-perbedaan pahamnya daripada mencari persamaan-persamaan yang dapat mempersatukan bangsa.

Beranjak dari berbagai kegagalan dan kelemahan itulah maka demokrasi parlementer di Indonesia ditinggalkan dan diganti dengan demokrasi Terpimpin sejak 5 Juli 1959.

2. Demokrasi Pancasila Terpimpin

Adanya kegagalan konstituante dalam menetapkan UUD baru, yang diikuti suhu politik yang memanas dan membahayakan keselamatan bangsa dan negara, maka pada 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan suatu keputusan yang dikenal dengan **Dekret Presiden**.

Dekret Presiden dipandang sebagai usaha untuk mencari jalan keluar dari kemacetan politik melalui pembentukan *kepemimpinan* yang kuat. Untuk mencapai hal tersebut, di negara saat itu digunakan demokrasi terpimpin. Istilah demokrasi terpimpin untuk pertama kali dipakai

secara resmi dalam pidato Presiden Soekarno pada 10 November 1956 ketika membuka sidang konstituante di Bandung.

Persoalan kita sekarang, mengapa lahir demokrasi terpimpin? Demokrasi terpimpin timbul dari keinsyafan, kesadaran dan keyakinan terhadap keburukan yang diakibatkan oleh praktek demokrasi parlementer (liberal) yang melahirkan terpecahnya masyarakat, baik dalam kehidupan politik maupun dalam tatanan kehidupan ekonomi.

Apabila kita kaji dari hakikat dan ciri negara demokrasi, dapat dikatakan bahwa demokrasi terpimpin dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional. Demokrasi terpimpin menonjolkan "kepemimpinan" yang jauh lebih besar dari pada demokrasinya, sehingga ide dasar demokrasi kehilangan artinya. Akibat dominannya kekuasaan presiden dan kurang berfungsinya lembaga legislatif dalam mengontrol pemerintahan, maka kebijakan pemerintah seringkali menyimpang dari ketentuan UUD 1945. Misalnya pada 1960 presiden membubarkan DPR hasil pemilihan umum tahun 1955 dan digantikan oleh DPR Gotong Royong melalui penetapan presiden, pimpinan DPR/MPR dijadikan menteri sehingga otomatis menjadi pembantu presiden; dan pengangkatan presiden seumur hidup melalui Tap. MPRS No. II/MPRS/1963.

Secara konsepsional pula, demokrasi terpimpin memiliki kelebihan yang dapat mengatasi permasalahan yang dihadapi masyarakat pada waktu itu. Hal ini dapat dilihat dari ungkapan Bung karon ketika memberikan amanat kepada konstituante tanggal 22 April 1959 tentang pokok-pokok demokrasi terpimpin antara lain :

- a. demokrasi terpimpin bukanlah diktator, berlainan dengan demokrasi sentralisme, dan berbeda pula dengan demokrasi liberal yang dipraktekkan selama ini;
- b. demokrasi terpimpin adalah demokrasi yang cocok dengan kepribadian dan dasar hidup bangsa Indonesia;
- c. demokrasi terpimpin adalah demokrasi di segala soal kenegaraan dan kemasyarakatan yang meliputi bidang politik, ekonomi dan sosial;
- d. inti daripada pimpinan dalam demokrasi terpimpin adalah permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan, bukan oleh perdebatandan penyiasatanyang diakhiri dengan pengaduan kekuatan dan penghitungan suar pro dan kontra;
- e. oposisi dalam arti melahirkan pendapat yang sehat dan yang membangun diharuskan dalam alam demokrasi terpimpin, yang penting ialah cara permusyawaratan dalam perwakilan yang harus dipimpin dengan hikmat kebijaksanaan;
- f. tujuan melaksanakan demokrasi terpimpin ialah mencapai suatu masyarakat yang adil dan makmur, yang penuh dengan kebahagiaan material dan spiritual;
- g. sebagai alat, demokrasi terpimpin mengenal juga kebebasan berpikir dan berbicara tetapi dalam batas-batas tertentu, yakni batas keselamatan negara, kepentingan rakyat banyak, kesusilaan, dan pertanggungjawaban kepada Tuhan;
- h. masyarakat adil makmur tidak bisa lain daripada suatu masyarakat teratur dan terpimpin;

Berdasarkan pokok pikiran di atas bahwa demokrasi terpimpin tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD

1945 serta budaya bangsa Indonesia. Namun dalam prakteknya, konsep-konsep tersebut tidak direalisasikan sebagaimana mestinya sehingga seringkali menyimpang dari nilai-nilai Pancasila, UUD 1945 dan budaya bangsa. Penyebab penyelewengan tersebut, selain terletak pada presiden, juga kelemahan legislatif sebagai prtnr dan pengontrol eksekutif, serta situasi sosial politik yang tidak menentu saat itu.

3. Demokrasi Pancasila Pada Orde Baru

a. *Latar Belakang dan Makna Demokrasi Pancasila*

Adanya berbagai penyelewengan dan permasalahan yang dialami bangsa Indonesia pada masa berlakunya demokrasi parlementer dan demokrasi terpimpin, dianggap bahwa kedua jenis demokrasi tersebut tidak cocok diterapkan di Indonesia yang bernapaskan kekeluargaan dan gotong royong. Sejak lahirnya orde baru, diberlakukan Demokrasi Pancasila, sampai saat ini. Secara konseptional, demokrasi Pancasila masih dianggap dan dirasakan paling cocok diterapkan di Indonesia, demokrasi Pancasila bersumberkan pada pola pikir dan tata nilai sosial budaya bangsa Indonesia, dan menghargai hak individu yang tidak terlepas dari kepentingan sosial. Misalnya "kebebasan" berpendapat merupakan hak setiap warga negara yang harus dijunjung tinggi oleh penguasa. Dalam demokrasi Pancasila hak tersebut tetap dihargai tetapi harus diimbangi dengan *kebebasan bertanggung jawab*.

Secara lengkap demokrasi Pancasila adalah :
"Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan

dalam permusyawaratan/perwakilan yang berketuhanan Yang Maha Esa, yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang berpersatuan Indonesia, dan yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan rumusan tersebut mengandung arti bahwa dalam menggunakan hak-hak demokrasi haruslah disertai rasa tanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa menurut keyakinan agama masing-masing, menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan sesuai dengan martabat dan harkat manusia, haruslah menjamin persatuan dan kesatuan bangsa, dan harus dimanfaatkan untuk mewujudkan keadilan sosial. Jadi, demokrasi Pancasila berpangkal tolak dari kekeluargaan dan gotong royong. Semangat kekeluargaan itu sendiri sudah lama dianut dan berkembang dalam masyarakat Indonesia, khususnya di masyarakat pedesaan. Menurut **Prof. R. Soepomo (Oetojo Oesman, 1992)** dalam masyarakat yang dilandasi semangat kekeluargaan, sumber filosofi yang paling tepat adalah aliran pikiran *Integralistik*.

b. Ciri dan aspek Demokrasi Pancasila

Demokrasi Pancasila memiliki ciri khas antara lain bersifat kekeluargaan dan kegotongroyongan yang bernafaskan Ketuhanan Yang Maha Esa; menghargai hak-hak asasi manusia serta menjamin adanya hak-hak minoritas; pengambilan keputusan sedapat mungkin didasarkan atas musyawarah untuk mufakat; dan bersendi atas hukum.

Dalam Demokrasi pancasila kehidupan ketatanegaraan harus didasarkan atas kelembagaan. Hal ini bertujuan untuk menyelesaikan segala sesuatu melalui saluran-saluran tertentu sesuai dengan UUD 1945. Hal ini penting untuk menghindari adanya kegoncangan politik dalam negara.

selain mewarnai berbagai bidang kehidupan seperti politik, ekonomi, sosial dan budaya, demokrasi Pancasila pun mengandung berbagai aspek. Menurut S. Pamudji dalam bukunya "Demokrasi Pancasila dan Ketahanan Nasional", aspek-aspek yang terkandung dalam demokrasi Pancasila itu adalah :

- 1) *Aspek formal*, yakni aspek yang mempersoalkan proses dan caranya rakyat menunjuk wakilnya dalam badan perwakilan rakyat dan dalam pemerintahan serta bagaimana mengatur permusyawaratan wakil rakyat secara bebas, terbuka, jujur untuk mencapai konsensus bersama.
- 2) *Aspek materiil*, yakni aspek yang mengemukakan gambaran manusia, dan mengakui harkat dan martabat serta menjamin terwujudnya masyarakat manusia Indonesia sesuai dengan gambaran, harkat dan martabat tersebut.
- 3) *Aspek normatif* (kaidah), yakni aspek yang mengungkapkan seperangkat norma atau kaidah yang menjadi pembimbing dan kriteria dalam mencapai tujuan kenegaraan. Norma penting yang harus diperhatikan, adalah persatuan dan solidaritas; keadilan; dan kebenaran.
- 4) *Aspek ofiatif*, yakni aspek yang mengetengahkan tujuan atau keinginan yang hendak dicapai. Tujuan

ini meliputi tiga hal, yaitu tercapinya negara hukum, negara kesejahteraan, dan negara kebudayaan.

- 5) *Aspek organisasi*, yakni aspeke yang mempersoalkan organisasi sebagai wadah pelaksanaan demokrasi Pancasila. Wadah tersebut harus cocok dengan tujuan yang hendak dicapai. Organisasi ini meliputi organisasi sistem pemerintahan atau lembaga negara; dan organisasi sosial-politik di masyarakat.
- 6) *Aspek kejiwaan*, aspek kejiwaan demokrasi Pancasilaialh semangat, yakni semangat para penyelenggara negara, dan semangat para pemimpin pemerintahan. Dalam jiwa demokrasi Pancasila dikenal :
 - a) Jiwa demokrasi Pancasila pasif, yakni hak untuk mendapatkan perlakuan secara demokrasi Pancasila;
 - b) Jiwa demokrasi Pancasila aktif, yakni jiwa yang mengandung kesediaan untuk memperlakukan pihak lain sesuai dengan hak-hak yang diberikan oleh demokrasiPancasila;
 - c) Jiwa demokrasi pancasila rasional, yakni jiwa objektif dan masuk akal tanpa meninggalkan jiwa kekeluargaan dalam pergaulan masyarakat;
 - d) jiwa pengabdian, yakni kesediaan berkorban demi menunaikan tugas jabatan yang dipangkunya dan jiwa kesediaan berkorban untuk sesama manusia dan warga negara.

Apabila kita kaji ciri dan prinsip demokrasi pancasila, dapat dikatakan bahwa demokrasi Pancasila tidak bertentangan dengan prinsip demokrasi konstitusional. Namun demikian, praktek demokrasi yang dijalankan pada masa orde baru masih terdapat berbagai penyimpangan yang tidak sejalan dengan ciri dan prinsip demokrasi pancasila. Penyimpangan tersebut secara transparan terungkap setelah munculnya gerakan "Reformasi" dan jatuhnya kekuasaan orde baru. Di antara penyimpangan yang dilakukan penguasa orde baru, khususnya yang berkaitan dengan demokrasi pancasila, yaitu :

- a. penyelenggaraan pemilihan umum yang tidak jujur dan tidak adil;
- b. pengekangan kebebasan berpolitik bagi Pegawai Negeri Sipil (mono-loyalitas) khususnya dalam pemilihan umum, PNS seolah-olah digiring untuk mendukung OPP tertentu, sehingga pemilihan umum tidak kompetitif;
- c. masih ada intervensi pemerintah terhadap lembaga peradilan;
- d. kurangnya jaminan kebebasan mengemukakan pendapat, sehingga sering terjadi oenculikan terhadap aktivis vokal;
- e. sistem kepartaian yang tidak otonom dan berat sebelah; serta format politik yang tidak demokratis;
- f. maraknya praktek kolusi, korupsi dan nepotisme, baik dalam bidang ekonomi maupun dalam bidang politik dan hukum;
- g. menteri-menteri dan gubernur diangkat menjadi anggota MPR;

- h. menciutkan jumlah partai politik dan sekaligus mengatasi kesempatan partisipasi politik rakyat (misalnya, kebijakan *floating mass*);
- i. adanya pembatasan kebebasan pers dan media massa melalui pencabutan/pembatalan SIUP.

4. Pelaksanaan Demokrasi Pancasila pada Orde Reformasi

Pelaksanaan demokrasi Pancasila pada orde reformasi nampak lebih marak dibandingkan dengan masa orde baru. Orde reformasi ini merupakan konsensus untuk mengadakan demokratisasi dalam segala bidang kehidupan. Di antara bidang kehidupan yang menjadi sorotan utama untuk direformasi adalah bidang politik, ekonomi dan hukum. Reformasi ketiga bidang tersebut harus dilakukan sekaligus, karena reformasi politik yang berhasil mewujudkan demokratisasi politik dengan sendirinya akan ikut mendorong proses demokrasi ekonomi. Tanpa ada demokratisasi politik, tidak akan terjadi demokrasi ekonomi, yang berarti tidak ada kontrol terhadap praktek monopoli, oligopoli, korupsi dan kolusi. Demikian pula tanpa demokratisasi politik, prinsip *rule of law* sulit diwujudkan. Sebab badan peradilan yang otonom, berwibawa, dan yang mampu menerapkan prinsip *rule of law* itu hanya dapat terwujud apabila ada demokratisasi politik.

Perubahan yang terjadi pada orde reformasi ini dilakukan secara bertahap, karena memang reformasi berbeda dengan revolusi yang berkonotasi perubahan mendasar pada semua komponen dalam suatu sistem

politik yang cenderung menggunakan kekerasan. Menurut **Hutington (Al Chaedar, 1998)**, *reformasi* mengandung arti *"perubahan yang mengarah pada persamaan politik, sosial, dan ekonomi yang lebih merata, termasuk perluasan basis partisipasi politik rakyat"*. pada reformasi di negara kita sekarang ini, upaya untuk meningkatkan partisipasi politik rakyat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan salah satu sasaran agenda reformasi.

Demokrasi yang dijalankan pada masa reformasi ini masih tetap demokrasi Pancasila. Perbedaannya terletak pada aturan pelaksanaan dan praktek penyelenggaraan. Untuk mewujudkan praktek demokrasi yang sesuai dengan tuntutan reformasi harus dimulai dari pembentukan peraturan yang mendorong terjadinya demokratisasi dalam berbagai bidang kehidupan. Untuk itu, pada 10 s.d. 13 November 1998 MPR mengadakan Sidang Istimewa, dan berhasil mengubah, menambah serta mencabut ketetapan MPR sebelumnya yang dianggap tidak sesuai dengan aspirasi rakyat, selain itu, ditetapkan pula beberapa Ketetapan MPR yang mengatur materi baru. Seperti yang telah diuraikan dan dipelajari pada Bab sebelumnya.

Lahirnya Ketetapan MPR diikuti oleh diterapkannya undang-undang organik yang berkaitan dengan kehidupan demokratis. Misalnya undang-undang bidang politik, undang-undang tentang otonomi daerah, dan undang-undang tentang kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum. Oleh karena itu, untuk memahami demokrasi

pada orde reformasi ini pertama harus mengkapai Ketetapan MPR hasil Sidang Istimewa MPR 1998 berserta peraturan perundang lainnya; kemudian melihat praktek pelaksanaan dari peraturan tersebut.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan dan praktek pelaksanaan demokrasi tersebut, terdapat beberapa perubahan pelaksanaan demokrasi pada orde reformasi sekarang ini, yaitu :

a. Pemilihan Umum Lebih Demokratis

Dalam penjelasan UU No. 3/1999 ditegaskan bahwa pemilu diselenggarakan secara demokratis dan transparan, berdasarkan asas jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia. Asas jujur dan adil merupakan asas yang diinginkan oleh masyarakat termasuk parpol sejak pemilu orde baru. Akan tetapi keinginan tersebut selalu ditolak oleh pemerintah.

Dilihat dari pihak penyelenggaranya, pemilu 1999 dilakukan oleh KPU yang bebas dan mandiri serta didukung oleh lembaga pengawas yang mandiri pula. Selain itu, terdapat pula lembaga independen yang tumbuh atas inisiatif masyarakat untuk melakukan pemantauan pelaksanaan pemilu. Hal ini berbeda dengan masa orde baru, karena pada masa orde baru lembaga pemantau pemilu yang tumbuh atas inisiatif masyarakat (misalnya KIPP = Komite Independen Pemantau Pemilihan Umum) tidak pernah diijinkan secara mandiri dan leluasa untuk melakukan pemantauan pelaksanaan pemilu.

Sekalipun pelaksanaan pemilu 1999 masih ada kekurangan dan kecurangan di beberapa daerah tertentu, namun secara umum lebih demokratis dibandingkan dengan pemilu pada masa orde baru. Pada pemilu 1999, masyarakat bebas untuk mendukung dan memilih partai politik sesuai dengan hati nuraninya tanpa ada paksaan dan intimidasi dari pihak manapun. Hal ini menunjukkan bahwa adanya kebebasan dalam pemilu, berarti pelaksanaan demokrasi pada masa reformasi lebih baik dibandingkan pada orde baru.

b. Partai Politik Lebih Mandiri

Partai politik (parpol) tidak dapat dipisahkan dengan demokrasi, karena parpol merupakan salah satu lembaga demokrasi. Sebagai lembaga demokrasi, parpol berfungsi mengembangkan kesadaran atas hak dan kewajiban politik rakyat, menyalurkan kepentingan masyarakat dalam pembuatan kebijakan negara, serta membina dan mempersiapkan anggota masyarakat untuk mengisi jabatan politik sesuai dengan mekanisme demokrasi.

Partai politik baru yang muncul pada pemilu 1999 mempunyai tekad untuk mengadakan reformasi politik yang bermuara pada demokratisasi. Semangat reformasi adalah demokratisasi, transparansi, dan legalitas. Munculnya parpol baru dapat menggairahkan kehidupan berdemokrasi. Misalnya dapat dilihat pada saat kampanye, pemungutan suara dan perhitungan suara di TPS.

Pada masa reformasi, partai politik bersifat mandiri dalam mengatur rumah tangga organisasinya, yang berarti pihak-pihak yang berada di luar partai politik tidak dibenarkan campur tangan dalam urusan rumah tangga suatu parpol. Sifat kemandirian parpol didasarkan pada aturan bahwa parpol diperbolehkan mempunyai asas atau ciri tersendiri (tidak asas tunggal) asal tidak bertentangan dengan Pancasila. Selain itu, masyarakat mempunyai keleluasaan (tanpa tekanan dan rasa takut) untuk memasuki parpol sesuai dengan pilihannya. Oleh karena itu, UU No. 2/1999 memberi kesempatan kepada masyarakat (parpol) untuk membentuk kepengurusan di tingkat desa/kelurahan. Dengan demikian, kebijakan *Floating Mass* yang selalu dipertahankan oleh pemerintah ORBA dihilangkan.

c. *Pengaturan HAM*

Adanya pengakuan terhadap HAM merupakan salah satu ciri dari negara demokrasi. Untuk merealisasikan pengakuan terhadap HAM sebagaimana ditetapkan dalam UUD 1945, MPR pada Sidang Istimewa bulan November berhasil menetapkan Tap MPR No. XVII/1998 tentang Hak Asasi Manusia. Dalam pasal 1 Tap MPR tersebut, MPR menugaskan kepada lembaga Tinggi Negara dan seluruh aparat pemerintah, untuk menghormati, menegakkan dan menyebarluaskan pemahaman mengenai hak asasi kepada seluruh masyarakat. Dengan adanya ketetapan MPR

tersebut, membuktikan adanya peningkatan upaya terhadap HAM, yang berarti jaminan kehidupan demokrasi lebih berkembang.

d. Lembaga Demokrasi Lebih Berfungsi

Pada masa reformasi, lembaga demokrasi seperti MPR/DPR, lembaga kehakiman, partai politik, ormas dan pers/media massa yang bebas sudah lebih berfungsi bila dibandingkan dengan masa orde baru. Kinerja MPR/DPR sudah lebih aspiratif dan peka terhadap masalah dan kehendak masyarakat. Kontrol DPR terhadap eksekutif semakin berfungsi terutama yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah yang dianggap merugikan negara/masyarakat, demikian pula pers dan media massa telah menjalankan fungsinya dengan baik dalam mengontrol jalannya pemerintahan negara. dengan berfungsinya lembaga demokrasi, maka munculnya kekuasaan yang otoriter dan sentralistik dapat dihindari.

Berdasarkan pengalaman kehidupan berbangsa dan bernegara selama dua masa (ORLA dan ORBA), justru lemahnya lembaga kontrol (yang diperankan DPR) itulah yang mengakibatkan demokratisasi tidak berjalan dengan baik. Bahkan kedua pimpinan bangsa (presiden) jatuh dengan cara yang tidak normal mungkin anda masih ingat proses jatuhnya orde lama pada 1966/1967 dan lengsernya pemimpin orde baru pada 21 Mei 1998.

Perubahan-perubahan tersebut pada dasarnya merupakan koreksi terhadap pelaksanaan

demokrasi pada masa orde baru. Sekalipun demokrasi pada masa reformasi sudah ada perubahan positif, namun masih terdapat beberapa kasus pelanggaran HAM yang menghambat demokratisasi terutama yang berkaitan dengan parpol dan pemilu.

Sebagai landasan hukum pelaksanaan demokrasi di negara kita seyogyanya mengacu pada UUD 1945, karena UUD 1945 memuat pesan atau misi demokrasi. Menurut Achmad Sanusi (1998), demokrasi yang dipesankan para pembentuk negara RI sebagaimana diletakkan dalam UUD 1945 dan penjelasannya terdapat **10 pilar Demokrasi** yaitu sebagai berikut :

- 1) *Demokrasi berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa.* Maksudnya, bahwa seluk beluk sistem serta perilaku menyelenggarakan kenegaraan di negara RI haruslah taat asas, konsisten, atau sesuai dengan nilai dan kaidah-kaidah dasar ketuhanan YME.
- 2) *Demokrasi dengan kecerdasan.* Maksudnya, bahwa rujukan atau aturan mengenai kehidupan berbangsa dan bernegara tidak dimaksudkan untuk diperlakukan hanya sebagai kumpulan dogma-dogma saja, melainkan harus ditata dengan akal budi dan pikiran yang sehat. Jadi, demokrasi yang dijadikan pilar negara RI dimaksudkan untuk membangun kehidupan bernegara dan berbangsa yang cerdas, dengan kehidupan yang cerdas itulah dapat dibangun demokrasi

yang terikat pada *rule of law*, yang berkedaulatan rakyat, yang berketuhanan YME, yang berkesatuan, dan yang berkeadilan sosial.

- 3) *Demokrasi yang berkedaulatan rakyat*, menurut UUD 1945, demokrasi yang dikehendaki adalah demokrasi yang kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, kedaulatan rakyat itu dipercayakan kepada wakil-wakilnya yang dipilih dan diutus menjadi anggota DPR/MPR.
- 4) *Demokrasi dengan rule of law*, Esensi dari demokrasi dengan *rule of law* ini ialah bahwa kekuasaan negara RI itu harus mengandung dan melindungi serta mengembangkan kebenaran hukum. Dengan demikian, karena negara RI merupakan negara yang menegakkan hukum, maka penguasa negara harus memiliki legitimasi hukum. Esensi lainnya dari demokrasi dengan *rule of law* adalah bahwa semua warga negara mempunyai kedudukan yang sama di muka hukum, mempunyai akses dan hak yang sama untuk mendapat layanan hukum tanpa diskriminasi atas dasar apapun. Sebaliknya, semua warga negara tanpa diskriminasi berkewajiban menaati semua peraturan hukum.
- 5) *Demokrasi dengan pembagian kekuasaan negara*, demokrasi menurut UUD 1945 tidak hanya terdapat pembatasan/kekuasaan, akan tetapi

dikuatkan dengan adanya pembagian kekuasaan negara yang diserahkan kepada badan-badan negara yang ebrtanggungjawab.

- 6) *Demokrasi dengan hak asasi manusia.* Demokrasi menurut UUD 1945 mengakui hak asai manusia yang tujuannya untuk menghormati hak-hak asasi itu dan untuk meningkatkan martabat dan derajat manusia seutuhnya.
- 7) *Demokrasi dengan pengadilan yang merdeka.* Maksudnya, pengadilan yang kedudukannya ditetapkan merdeka atau otonom itu tidak boleh dipengaruhi oleh siapa pun termasuk oleh pemerintah, karena lembaga pengadilan bukan alat bagi penguasa. Dengan adanya sistem pengadilan yang merdeka memberi peluang seluas-luasnya kepada semua pihak yang berkepentingan untuk mencari dan menemukan hukum yang seadil-adilnya.
- 8) *Demokrasi dengan otonomi daerah.* Adanya otonomi daerah merupakan pembatasan terhadap kekuasaan legislatif dan eksekutif di tingkat pusat, dan lebih khususnya lagi pembatasan terhadap kekuasaan presiden. Artinya, daerah mempunyai hak mengatur segala hal yang menjadi urusan rumah tangganya sendiri tanpa ada intervensi dari pusat.
- 9) *Demokrasi dengan kemakmuran.* Demokrasi menurut UUD 1945 ditujukan untuk membangun negara berkemakmuran (*welfare*

state) oleh dan untuk sebesar-besarnya rakyat Indonesia.

- 10) *Demokrasi yang berkeadilan sosial*. Demokrasi menurut UUD 1945 menggariskan keadilan sosial diantara berbagai kelompok, golongan dan lapisan masyarakat.

B. Perkembangan organisasi sosial dan Organisasi Kemasyarakatan

1. Dinamika Organisasi Sosial Politik (Partai Politik)

Sistem politik suatu negara selalu meliputi dua suasana kehidupan yaitu *suasana kehidupan politik pemerintahan (the governmental political sphere)* atau sering disebut *Supra Struktur Politik*; dan *suasana kehidupan politik rakyat (the socio political sphere)* atau sering disebut juga *Infra struktur politik*. Di Indonesia, yang termasuk ke dalam *supra struktur politik* adalah lembaga negara yaitu MPR, DPR, Presiden, MA, BPK dan DPA. Sedangkan *infra struktur politik* bersangkutan paut dengan pengelompokan warga negara atau warga masyarakat ke dalam kekuatan sosial politik dalam masyarakat. Salah satu komponen *infra struktur politik* adalah *partai politik*.

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, keberadaannya sangat penting karena Parpol tersebut secara umum berfungsi sebagai sarana komunikasi politik; sarana sosialisasi politik; sarana pengangkatan anggota politik; dan sebagai sarana pengatur konflik. Fungsi-fungsi tersebut dapat berjalan dengan baik manakala suasana kehidupan negara bersifat demokratis. Karena hanya dalam suatu negara yang demokratis saja rakyat dapat ikut

serta dalam kehidupan sosial politik di negaranya, dan mereka dapat menyuarakan kehendak politiknya secara bebas.

Sejak Indonesia merdeka sampai masa reformasi sekarang ini, kehidupan partai-partai politik di Indonesia sering terjadi perubahan dan mengalami perkembangan yang cukup pesat yang pada intinya mewujudkan demokratisasi kehidupan berpolitik dalam negara kesatuan RI. Dinamika kehidupan organisasi sosial politik (partai politik) dapat dikelompokkan pada Partai Politik Orde Lama, Orde Baru dan Orde Reformasi. Agar dapat memahami dinamika kehidupan politik tersebut, kajilah uraian di bawah ini dengan seksama.

a. Partai Politik pada Orde Lama

Dinamika kehidupan partai politik pada kurun waktu Orde Lama merupakan kelanjutan partai politik hasil pemilu 1955. Partai politik yang mengikuti pemilu pada 1955 bersifat banyak partai dan yang memperoleh kursi di DPR sebanyak 27 partai politik. Dari 27 partai politik tersebut, terdapat partai politik yang memperoleh kursi cukup menonjol yaitu PNI, MASYUMI, NU dan PKI.

Pada 1955 sampai tahun 1959 tampak bahwa peranan partai politik dalam sistem dan proses politik sangat besar. Namun demikian, pada masa berlakunya demokrasi liberal justru menimbulkan krisis politik, antara lain sering jatuh-bangunnya kabinet, kemacetan sidang konstituante serta timbulnya pemberontakan yang melibatkan tokoh beberapa partai politik.

Dari 1960 hingga 1965, terjadi pembubaran beberapa partai politik dan penyederhanaan partai politik. Pada 17 Agustus 1960, Partai Sosialisasi Indonesia (PSI) dan Masyumi dibubarkan. Berkenaan dengan upaya penyederhanaan partai politik, pemerintah pada 14 April 1960 mengumumkan pengakuan terhadap 10 partai politik yaitu : NI, PSII, Perti, Parkondo, Partai Katolik, PNI, IPKI, Patindo, Murba, dan PKI.

b. Organisasi Sosial Politik pada Orde Baru

Sejak PKI dibubarkan pada Maret 1966, terjadi pembaharuan struktur politik dan pembinaan partai politik. Pada Oktober 1966, Partai Murba yang dibubarkan oleh Presiden Soekarno, september 1965 direhabilitasi. Kemudian pada 20 Februari 1968 didirikan Parmusi (Partai Muslimin Indonesia) sebagai wadah organisasi massa Islam.

Pada awal orde baru, partai politik di beri keleluasaan untuk bergerak dengan harapan akan terciptanya suatu kehidupan sosial politik yang demokratis. Oleh karena itu, organisasi politik yang ada pada saat itu cukup banyak, yaitu 10 (sepuluh) organisasi politik antara lain : Parmusi, Perti, NU, PSII, PNI, IPKI, Partai Murba, Partai Katolik, dan Parkindo dan Golkar. Kesepuluh organisasi politik tersebut merupakan kontestan pada pemilu 1971.

Setelah pemilu 1971, pemerintah mengemukakan gagasan tentang penyederhanaan partai politik dengan mengadakan pengelompokkan atau penggabungan (fusi) partai politik. Gagasan penyederhanaan partai

politik dapat direalisasikan pada 1973. Tanggal 5 Januari 1973, partai politik yang bernafaskan Islam seperti NU, Perti, Parmusi dan PSII mengadakan fusi menjadi satu partai politik yang bernama **Partai Persatuan Pembangunan (PPP)**, sedangkan lima partai politik lainnya yaitu PNI, IPKI, Parkindo, Partai Katolik dan Murba, pada 11 Januari 1973 mengadakan fusi menjadi **Partai Demokrasi Indonesia (PDI)**. Selain itu terdapat satu organisasi partai politik yang disebut **Golongan karya (Golkar)**. Dengan demikian sejak 1973 (pemilu 1997), di negara kita hanya ada 3 (tiga) organisasi sosial peserta pemilu.

Perubahan lain tentang kehidupan partai politik di negara kita pada masa orde baru adalah "penetapan Pancasila sebagai satu-satunya asas" yang ditetapkan dalam UU No. 3/1985 tentang partai politik dan golongan karya. Dalam pasal 2 undang-undang tersebut ditegaskan bahwa :

- 1) partai politik dan Golongan Karya berdasarkan berdasarkan Pancasila sebagai satu-satunya asas.
- 2) asas sebagaimana di maksud dalam ayat (1) adalah asas dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Penetapan Pancasila sebagai satu-satunya asas tersebut kemudian ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 1986 yang menyatakan bahwa : "Partai Politik dan Golongan Karya hanya berasaskan Pancasila yang wajib dicantumkan dalam anggaran dasar organisasi masing-masing dan tidak boleh mencantumkan istilah lain yang

mengaburkan atau mengurangi maksud ditetapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi partai politik dan golkar.

Dengan diberlakukannya UU No. 3 tahun 1985, setidaknya ada tiga perubahan dalam kehidupan sosial politik di Indonesia, yaitu :

- 1) penetapan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi semua organisasi politik;
- 2) pemutusan hubungan organisatoris antara organisasi politik dan organisasi massa di mana masing-masing harus mandiri;
- 3) adanya keterbukaan organisasi politik untuk menerima anggota dari setiap warga negara Indonesia.

Kehidupan partai politik pada masa orde baru masih ditandai adanya pertentangan intern partai seperti dialami PDI dan PPP. Hal ini membuktikan bahwa parpol hasil fusi itu belum menampakkan diri sebagai kesatuan organisasi yang utuh dan solid baik dalam mengatur urusan intern partai, hubungan dengan pemerintahan, maupun hubungan dengan partai-partai lain.

c. Partai Politik Orde Reformasi

Setelah jatuhnya Presiden Soeharto dari kursi kepresidenan, terjadi perubahan kebijakan pemerintah termasuk kebijakan mengenai partai politik. Pada masa reformasi ini, hal-hal yang berkenaan dengan partai politik diatur dalam UU No. 2 tahun 1999 tentang partai politik. Dalam pasal 1 ayat 1 undang-undang tersebut

bahwa partai politik adalah setiap organisasi yang dibentuk oleh warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak untuk memperjuangkan baik kepentingan anggotanya maupun bangsa dan negara melalui pemilu.

Pembentukan partai politik merupakan salah satu pencerminan hak warga negara untuk berseikat, berkumpul dan menyatakan pendapat sesuai pasal 28 UUD 1945. Melalui partai politik, rakyat dapat mewujudkan haknya untuk menyatakan pendapat tentang arah kehidupan berbangsa dan bernegara. Keragaman pendapat dalam masyarakat melahirkan keinginan untuk membentuk berbagai partai politik sesuai dengan keragaman pendapat yang berkembang. Sudah barang tentu, partai politik yang dibentuk itu harus memenuhi syarat :

- 1) mencantumkan Pancasila sebagai dasar negara dari Negara Kesatuan RI dalam anggaran dasar partai;
- 2) asas atau ciri, aspirasi dan program partai politik tidak bertentangan dengan Pancasila;
- 3) keanggotaan partai politik bersifat terbuka untuk setiap warga negara RI yang telah mempunyai hak pilih.
- 4) partai politik tidak boleh menggunakan nama atau lambang yang sama dengan lambang negara asing, bendera negara kesatuan RI Sang Merah Putih, bendera kebangsaan negara asing, gambar perorangan dan nama serta lambang partai lain yang telah ada.

Adapun tujuan umum partai politik sebagaimana ditegaskan dalam pasal 5 ayat 1 yaitu:

- 1) mewujudkan cita-cita Nasional Bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam pembukaan UUD 1945
- 2) mengembangkan kehidupan berdemokrasi berdasarkan Pancasila dan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam negara kesatuan RI.

Sedangkan tujuan khusus partai politik adalah memperjuangkan cita-cita para anggotanya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Dalam negara demokrasi, pendapat dan aspirasi diakui dan dijamin oleh hukum. Untuk menyalurkan aspirasi dan pendapatnya itu dapat dilakukan melalui partai politik. Oleh karena itu, dalam UU No. 2/1999 ditegaskan bahwa partai politik mempunyai fungsi yaitu untuk :

- 1) melaksanakan pendidikan politik dengan menumbuhkan dan mengembangkan kesadaran atas hak dan kewajiban politik rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
- 2) menyerap, menyalurkan, dan memperjuangkan kepentingan masyarakat dalam pembuatan kebijakan negara melalui mekanisme badan permusyawaratan/perwakilan rakyat.
- 3) mempersiapkan anggota masyarakat untuk mengisi jabatan-jabatan politik sesuai dengan mekanisme demokrasi.

Dalam upaya mewujudkan fungsi tersebut, setiap partai politik mempunyai cara, gaya, dan media masing-masing baik dalam hal menyalurkan pendapat dan aspirasi masyarakat maupun dalam membina kesadaran politik rakyat, sekalipun partai politik diberi kekuasaan menentukan asas pertainya, tetapi partai politik itu mempunyai kewajiban yang sama yaitu:

- 1) memegang teguh serta mengamalkan Pancasila dan UUD 1945
- 2) mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- 3) memelihara persatuan dan kesatuan bangsa
- 4) menyukseskan pembangunan nasional
- 5) menyukseskan penyelenggaraan pemilu secara demokratis, jujur dan adil dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, dan rahasia;

Selain memiliki kewajiban tersebut, partai politik mempunyai hak seperti: ikut serta dalam pemilihan umum sesuai dengan undang-undang tentang pemilihan umum, dan memperoleh perlakuan yang sama, sederajat, dan adil dari negara.

Adanya kebijakan baru yang diatur dalam undang-undang partai politik, menunjukkan bahwa dinegara kita terjadi pembaharuan (reformasi) dalam bidang politik yang mengarah kepada demokrasi politik bagi setiap warga negara. Melalui reformasi tampak bahwa kebebasan warga negara dalam menyampaikan aspirasi politik semakin terjamin.

Perubahan lain yang dirasakan warga negara dalam kehidupan politik adalah bahwa di desa/kelurahan diperbolehkan dibentuk kepengurusan partai politik sebagai mana diatur dalam pasal 1 UU No. 2/1999. Hal merupakan pembaharuan karena dalam undang-undang sebelumnya "tidak diperkenankan membentuk kepengurusan partai politik di desa/kelurahan yang dikenal dengan istilah *massa mengambang (Floating Mass)*. Adapun pembentukan kepengurusan partai politik tersebut adalah :

- 1) di ibu kota RI untuk pengurus tingkat pusat
- 2) di ibu kota provinsi untuk kepengurusan daerah tingkat I
- 3) di ibu kota kabupaten untuk kepengurusan daerah tingkat II
- 4) di kecamatan untuk pengurus tingkat kecamatan
- 5) di desa/kelurahan untuk pengurus tingkat desa/kelurahan

Pada masa Orde Baru (sejak 1973-1988), partai politik yang berhak mengikuti pemilu hanya dua partai politik dan satu Golkar. Sedangkan pada masa reformasi ini jumlahnya lebih dari 100 partai politik, dan yang memenuhi syarat untuk mengikuti pemilu 1999 sebanyak 48 partai politik yang bebas untuk menentukan asas partainya asal tidak bertentangan dengan Pancasila.

2. Organisasi Kemasyarakatan (Ormas)

a. Landasan Hukum dan Pengertian Ormas

Selain organisasi politik sebagaimana telah dikemukakan diatas, dalam kehidupan masyarakat sering kita mendengar, melihat, atau bahkan menjadi anggota dari suatu organisasi seperti KNPI, FKPP, dan sebagainya, organisasi seperti ini disebut *Organisasi Kemasyarakatan*, yang biasa disingkat Ormas. Apabila demikian, apa yang dimaksud dengan ormas?

Sebelum menjawab pertanyaan tersebut, ada baiknya kita tinjau dahulu landasan hukum yang mengatur ormas itu sendiri. Untuk mengatur dan menertibkan organisasi yang secara nyata tumbuh dan berkembang dalam masyarakat dalam jumlah yang sangat banyak dan beraneka ragam itu, pemerintahan telah berhasil membentuk UU No. 8 tahun 1985 tentang *Organisasi Kemasyarakatan*. Undang-undang tersebut ditetapkan oleh pemerintah dengan pertimbangan untuk *meningkatkan peranan Ormas dalam Pembangunan Nasional*. Apabila dikaitkan dengan UUD 1945, maka UU tersebut merupakan undang-undang organik dari pasal 28 UUD 1945. Dengan demikian, landasan hukum Ormas adalah UUD 1945, GBHN dan UU No. 8/1985.

Menurut UU No. 8 tahun 1985, Ormas adalah "organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat warga negara RI secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi agama dan kepercayaan terhadap Tuhan YME, untuk berperan serta dalam pembangunan dalam rangka mencapai Tujuan Nasional dalam wadah Negara Kesatuan RI yang berdasarkan Pancasila". Contoh ormas yang ada dalam

masyarakat yang berdasarkan pada keahlian (profesi) misalnya IDI dan PGRI; yang didasarkan pada organisasi keagamaan misalnya Muhammadiyah; yang didasarkan pada organisasi kepemudaan misalnya : FKPP, KNPI dan AMPI.

Berdasarkan pengertian tersebut, maka salah satu ciri penting dari ormas adalah kesukarelaan dalam pembentukan dan keanggotaannya, sehingga anggota masyarakat bebas untuk membentuk, memilih dan bergabung dalam ormas yang dikehendaknya.

Mengingat jumlah ormas itu sangat banyak dan beraneka ragam, maka setiap ormas menetapkan tujuan masing-masing sesuai dengan sifat kekhususannya dengan berpedoman pada ketentuan UU No. 8/1985. Untuk memudahkan pelaksanaan dan pengawasan kegiatan ormas, maka tujuan (dan juga asas) ormas wajib dicantumkan dalam Anggaran Dasarnya.

b. Fungsi, Hak dan Kewajiban

Menurut UU No. 8/1985 bahwa ormas berfungsi sebagai :

- 1) wadah penyalur kegiatan sesuai kepentingan anggotanya;
- 2) wadah pembinaan dan pengembangan anggotanya dalam usaha mewujudkan tujuan organisasi;
- 3) wadah peran serta dalam usaha menyukseskan pembangunan nasional;
- 4) sarana penyalur aspirasi anggota, dan sebagai sarana komunikasi sosial timbal balik antar anggota dan/atau ormas-ormas, dan antar-ormas dengan organisasi kekuatan sosial politik, badan

permusyawaratan/perwakilan rakyat dan pemerintah.

Untuk mewujudkan tujuan sesuai dengan sifat kekhususannya, ormas memiliki *hak-hak* :

- 1) melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi;
- 2) mempertahankan hak hidupnya sesuai dengan tujuan organisasi;

Sedangkan *ket wajibannya* :

- 1) mempunyai AD dan ART;
- 2) menghayati, mengamalkan dan mengamankan Pancasila dan UUD 1945;
- 3) memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.

Untuk membimbing, mengayomi dan mendorong pertumbuhan ormas secara sehat dan mandiri, perlu diadakan pembinaan terhadap ormas yang dilakukan pemerintah.

c. Pembubaran Ormas

Selain memberikan pembinaan, pemerintah berwenang untuk melakukan pembubaran terhadap ormas. Sebelum dilakukan pembubaran, terlebih dahulu pemerintah mengadakan pembekuan terhadap pengurus ormas. Pengurus ormas dapat dibekukan apabila ormas tersebut :

- 1) melakukan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum;
- 2) menerima bantuan dari pihak asing tanpa persetujuan pemerintah;
- 3) memberi bantuan kepada pihak asing yang merugikan kepentingan bangsa dan negara.

Apabila ormas yang pengurusnya dibekukan masih melakukan kegiatan seperti di atas, maka pemerintah pusat, pemerintah DT I dan DT II sesuai dengan ruang lingkup ormasnya dapat *membubarkan ormas tersebut*.

C. Pemilihan Umum di Indonesia

1. Asas dan Tujuan Pemilu

Pada masa sekarang ini, negara-negara di dunia hampir seluruhnya menggunakan demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Hal ini berarti kekuasaan rakyat diwakili oleh badan perwakilan rakyat. di negara kita, *salah satu cara* untuk memilih wakil rakyat adalah melalui *pemilu*. Oleh karena itu, pemilu merupakan sarana yang digunakan untuk memilih wakil rakyat. mengapa dikatakan salah satu cara? Karena sejak Pemilu 1971 hanya sebagian besar anggota-anggota DPR yang *dipilih* melalui Pemilu, sedangkan sebagian kecilnya lagi *diangkat*. Anggota DPR yang diangkat tersebut berasal dari ABRI (sekarang berdasarkan UU No. 4/1999 sebanyak 38 orang) yang karena kedudukannya tidak ikut memilih dan dipilih dalam pemilu.

Dalam UU No. 3/1999 tentang pemilu ditegaskan bahwa pemilu adalah "sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam negara kesatuan RI yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945". Pemilu diselenggarakan secara demokratis dan transparan, jujur dan adil dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas dan rahasia, jadi berdasarkan undang-undang tersebut, pemilu menggunakan asas sebagai berikut :

- a. **Jujur**, yang berarti bahwa penyelenggara/pelaksana, pemerintah dan partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
- b. **Adil**, yang berarti dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan parpol peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun.
- c. **Langsung**, yaitu rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.
- d. **Umum**, yang berarti menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa diskriminasi (pengecualian) berdasar suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan dan status sosial.
- e. **Bebas**, bahwa setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun, sehingga dapat memilih

sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.

- f. **Rahasia**, yang berarti dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Asas rahasia ini tidak berlaku lagi bagi pemilih yang telah keluar dari tempat pemungutan suara yang secara sukarela bersedia mengungkapkan pilihannya kepada pihak manapun.

2. Landasan Pemilu

Landasan pelaksanaan pemilu di Indonesia adalah UUD 1945 Tap MPR dan UU tentang pemilu.

Bangsa Indonesia telah beberapa kali menyelenggarakan pemilu. Pemilu pertama dilaksanakan pada masa orde lama 1955. Pada masa orde baru pemilu dilaksanakan pada 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997. Kemudian pada masa reformasi diselenggarakan pada 7 Juni 1999.

Setiap pelaksanaan pemilu, selalu ada undang-undang yang khusus mengatur pemilu. Undang-undang tersebut merupakan aturan pelaksanaan dari UUD 1945 dan Tap. MPR tentang pemilu. Jadi dasar hukum pelaksanaan pemilu 1999 adalah UUD 1945; Tap MPR No. XIV/1998 tentang perubahan dan tambahan atas Tap. MPR No. III/1998 tentang pemilu; dan UU No. 3/1999 tentang pemilu.

Berdasarkan penjelasan UU No. 3/1999 bahwa pemilu bertujuan untuk memilih wakil rakyat untuk duduk di lembaga perwakilan rakyat, membentuk pemerintahan, melanjutkan perjuangan mengisi kemerdekaan dan

mempertahankan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia.

Adapun UU pemilu yang dijadikan landasan penyelenggaraan pemilu tersebut adalah :

- a. pemilu 1955, yaitu UU No. 7 tahun 1953 tentang pemilihan anggota konstituante dan anggota DPR.
- b. pemilu 1971, yaitu UU No. 15 tahun 1969.
- c. pemilu 1977, yaitu UU No. 15 tahun 1969 sebagaimana telah diubah oleh UU No.4 tahun 1975.
- d. pemilu 1982, yaitu UU No. 15/1969 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 2 tahun 1980
- e. pemilu 1987, yaitu UU No. 15/1969 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 1/1985.
- f. pemilu 1997, yaitu UU No. 1/1985.
- g. pemilu 1999, yaitu UU No. 3/1999

3. Sistem Pemilihan dan Penetapan Jumlah Anggota DPR/MPR

Sampai dengan pemilu tahun 1999 (dilaksanakan 7 Juni 1999), pelaksanaan pemilu di engara kita untuk memilih anggota DPR dan DPRD masih menggunakan sistem *Proporsional* berdasarkan *Stelsel Daftar*, yaitu daftar calon anggota DPR/DPRD yang akan dipilih. Dengan demikian, besarnya jumlah perwakilan suatu partai politik peserta pemilu dalam DPR dan DPRD adalah berimbang dengan besarnya dukungan suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik.

Untuk mencapai tujuan tersebut, suatu partai politik peserta pemilihan umum (yang nama calonnya disusun dalam suatu daftar calon) akan mendapat jumlah kursi berdasarkan pada suatu bilangan Pembagi Pemilihan

(BPP). BPP yaitu bilangan yang diperoleh dengan cara membagi jumlah seluruh suara yang masuk dengan jumlah kursi yang tersedia di tiap daerah pemilihan. Contoh pada pemilu 1997 di daerah pemilihan Jawa Barat jumlah suara yang masuk sebesar 23.100.233, sedangkan jatah kursi anggota DPR yang disediakan 68, sehingga BPP-nya adalah $23.100.233 : 68 = 339.709$ (dibulatkan). Artinya setiap parpol yang memperoleh 339.709 suara yang akan memperoleh 1 wakil di DPR. Hal ini berbeda dengan BPP daerah Pemilihan Jawa Timur yaitu $20.042.196 : 64 = 313.159$. berdasarkan contoh tersebut jelaslah bahwa BPP tiap daerah pemilihan berbeda-beda tergantung pada imbalan suara yang masuk dengan jatah kursi yang disediakan.

Menurut keputusan KPU No. 40/1999 tentang jumlah kursi anggota DPR yang dipilih untuk tiap daerah pemilihan dalam pemilu 1999, ditegaskan bahwa "jumlah kursi anggota DPR yang dipilih untuk tiap daerah pemilihan didasarkan pada jumlah penduduk masing-masing Daerah Tingkat I dengan perhitungan sekurang-kurangnya 1 (satu) kursi anggota DPR dianggap mewakili 450.000 penduduk dengan ketentuan tiap Daerah Tingkat II mendapat sekurang-kurangnya 1 (satu) kursi.

Berdasarkan ketentuan tersebut, jelaslah bahwa perhitungan "pertama" jatah anggota DPR untuk tiap daerah pemilihan didasarkan pada jumlah Daerah tingkat II di daerah tersebut. Perhitungan berikutnya didasarkan pada jumlah penduduk di daerah pemilihan (Daerah Tk I), apabila jumlah penduduk daerah tingkat I melebihi hasil perkalian jumlah daerah Tk II dengan 450.000, maka sisanya kan diperhitungkan untuk menentukan jatah anggota DPR yang disediakan untuk tiap daerah pemilihan

tersebut. Contoh: jumlah penduduk Jawa Barat pada pemilu 1999 tercatat sebanyak 43.864.800; sedangkan jumlah Daerah Tk II sebanyak 28. Melalui perhitungan tertentu, KPU menetapkan jatah kursi anggota DPR di daerah pemilihan Jawa Barat sebanyak 82 kursi.

Dengan menggunakan kombinasi antara imbalan banyaknya jumlah penduduk dengan jumlah Daerah Tk II, maka setidaknya akan dicapai keseimbangan antar wakil-wakil yang berasal dari Pulau Jawa dengan luar Pulau Jawa.

Dalam Pemilu 1999, jumlah anggota DPR untuk tiap daerah pemilihan ditetapkan oleh KPU. Adapun jumlah anggota DPR (yang dipilih) untuk tiap daerah pemilihan sebagai berikut:

No	Provinsi	Jumlah Kursi	No	Provinsi	Jumlah Kursi
1	D.I Aceh	12	15	Kalimantan Tengah	6
2	Sumatra Utara	24	16	Kalimantan Timur	7
3	Sumatra Barat	14	17	Kalimantan Selatan	11
4	Riau	10	18	Bali	9
5	Jambi	6	19	NTB	9
6	Sumatra Selatan	15	20	NTT	13
7	Bengkulu	4	21	Sulawesi Selatan	24
8	Lampung	15	22	Sulawesi Tengah	5

9	DKI Jakarta	18	23	Sulawesi Utara	7
10	Jawa Barat	82	24	Sulawesi Tenggara	5
11	Jawa Tengah	60	25	Maluku	6
12	DI Yogyakarta	6	26	Irian Jaya	13
13	Jawa Timur	68	jumlah		458
14	Kalimantan Barat	9			

4. Hak Memilih dan Dipilih

Pada uraian sebelumnya telah dipaparkan bahwa salah satu asas dalam pemilu di Indonesia adalah umum, yang berarti setiap warga negara yang telah memenuhi persyaratan tertentu berhak untuk memilih. Warga negara Indonesia yang berhak untuk memilih adalah warga negara yang memenuhi persyaratan sebagai berikut.

- pada waktu pemungutan suara untuk pemilu sudah berumur 17 tahun atau sudah/pernah kawin
- harus terdaftar sebagai pemilih
- nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya
- tidak sedang menjalani pidana penjara atau kurungan pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, karena tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih;
- tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Sementara itu, seorang calon anggota DPR/DPRD I, dan DPR II harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a. warga negara RI yang telah berusia 21 tahun serta bertakwa kepada Tuhan YME
- b. bertempat tinggal dalam wilayah RI yang dibuktikan dengan KTP atau keterangan Lurah/Kepala Desa tentang alamatnya yang tetap
- c. dapat berbahasa Indonesia, cakap menulis dan membaca
- d. berpendidikan serendah-rendahnya SLTA, atau berpengetahuan yang sederajat dan berpengalaman dalam bidang kemasyarakatan
- e. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD 1945, dan cita-cita proklamasi 17 Agustus 1945
- f. bukan bekas organisasi terlarang PKI, termasuk organisasi massanya atau bukan seseorang yang terlibat langsung atau tidak langsung dalam G30S /PKI atau organisasi terlarang lainnya
- g. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
- h. tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih
- i. nyata-nayat tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya
- j. terdaftar dalam daftar pemilih
- k. dicalonkan oleh organisasi kekuatan sosial politik peserta pemilu.

5. Pelaksanaan/Penyelenggaraan Pemilu

a. *Badan Penyelenggara Pemilu*

Untuk mewujudkan tujuan pemilu, maka dibentuk lembaga atau badan penyelenggara pemilu. Penyelenggara pemilu dilakukan oleh **Komisi Pemilihan Umum (KPU)** yang bebas dan mandiri, yang terdiri atas unsur partai politik peserta pemilu dan pemerintah, yang bertanggung jawab kepada presiden. Keanggotaan KPU dari partai politik terdiri atas 1 orang wakil dari masing-masing partai politik peserta pemilihan umum dan 5 orang wakil dari pemerintah.

b. *Panitia Pelaksana Pemilu*

Dalam melaksanakan pemilu, dibentuk panitia mulai dari pusat sampai tempat pemungutan suara. Panitia pelaksana pemilu tersebut adalah :

- 1) Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), yang berkedudukan di ibukota negara, dengan keanggotaan terdiri atas wakil-wakil dari partai politik peserta pemilu dan pemerintah, yang berfungsi sebagai pelaksana KPU dalam menyelenggarakan pemilu.
- 2) Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I (PPD I), yang berkedudukan di ibukota provinsi, dengan keanggotaan yang terdiri atas wakil dari parpol peserta pemilu dan pemerintah di wilayah provinsi tersebut, yang berfungsi sebagai pelaksana PPI dalam menyelenggarakan pemilu.
- 3) Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II (PPD II), yang berkedudukan di ibukota kabupaten/kotamadya dengan keanggotaan terdiri atas wakil-wakil dari

partai-partai peserta pemilu dan pemerintah di wilayah itu, yang berfungsi sebagai pelaksana PPD I dalam menyelenggarakan pemilu.

- 4) Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), yang berkedudukan di kecamatan bersangkutan, dengan keanggotaan terdiri atas wakil-wakil dari partai politik peserta pemilu dan pemerintah di wilayah itu, dan berfungsi sebagai pelaksana PPD II dalam menyelenggarakan pemilu.
- 5) Panitia Pemungutan Suara (PPS), yang berkedudukan di desa/kelurahan/unit pemukiman transmigrasi yang bersangkutan, dengan keanggotaan terdiri atas wakil-wakil dari partai politik peserta pemilu dan pemerintah di wilayah tersebut, yang berfungsi sebagai pelaksana PPK dalam penyelenggaraan pemilu.
- 6) Kelompok Pelaksana Pemungutan Suara (KPPS) yang bertugas di tempat pemungutan suara (TPS) dengan keanggotaan terdiri atas wakil-wakil dari partai politik peserta pemilu dan/atau wakil masyarakat.

c. *Peserta pemilu*

Pada pemilu 1999, KPU berhasil menjangkau partai politik yang memenuhi persyaratan untuk menjadi peserta pemilu sebanyak 48 parpol. Parpol tersebut hanya 19 parpol yang berhasil memperoleh kursi di DPR periode tahun 1999-2004, dengan urutan 6 besar yaitu PDI, P. Golkar, PPP, PKB, PAN dan PBB.

Secara lengkap Parpol peserta pemilu tersebut yaitu : Partai Indonesia Baru (PIB), Partai Kristen

Nasional Indonesia (KRISNA), Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Aliansi Demokrat Indonesia (PADI), Partai kebangkitan Muslim Indonesia (KAMI), Partai Umat islam (PUI), Partai kebangkitan Umat (PKU), Partai MASYUMI BARU, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Demokrasi Indonesia perjuangan (PDI Perjuangan), partai Abul Yatama (PAY), Partai Kebangsaan Merdeka (PKM), Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai rakyat Demoratik (PRD), Partai Pilihan Rakyat (PILAR), Partai Rakyat Indonesia (PARI), Partai Politik Islam Indonesia Masyumi (MASYUMI), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Solidaritas Pekerja (PSP), Partai Keadilan (PK), Partai Nahdlatul Ummat (PNU), Partai Nasional Indonesia Front Marhaenis (PNI Front Marhaenis), Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), Partai Republik, Partai Islam Demokrat (PID), Partai Nasional Indonesia Massa Marhaen (PNI Massa Marhaen), Partai Musyawarah Rakyat Banyak (MURBA), Partai Demokrasi Indonesia (PDI), Partai Golkar, Partai Persatuan (PP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Uni Demokrasi Indonesia (PUDI), Partai Buruh Nasional (PBN), Partai Musyawarah Keheluargaan Gotong Royong (MKGR), Partai Daulat Rakyat (PDR), Partai Cinta Damai (PCD), Partai Kadilan dan Persatuan (PKP), Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia (PSPSI), Partai Nasional Bangsa Indonesia (PNBI), Partai Bhineka Tunggal Ika Indonesia (PBI), Partai Solidaritas Uni Nasional Indonesia (SUNI), Partai

Nasional Demokrat (PND), Partai Ummat Muslimin Indonesia (PUMI), Partai Pekerja Indonesia (PPI).

d. Tahapan Pemilu

1) Pada Orde Baru

Tahapan kegiatan pemilu sebelum berlaku UU No. 3/1999 ada tahapan, diantaranya,

- a) pendaftaran pemilih jumlah penduduk WNRI
- b) penetapan jumlah anggota yang dipilih
- c) pengajuan jumlah anggota dan tanda gambar
- d) pengajuan nama colom/pencalonan
- e) penelitian calon
- f) penetapan calon
- g) pengumuman calon
- h) kampanye pemilu
- i) pemungutan suara
- j) perhitungan suara
- k) penetapan hasil pemilu
- l) pengambilan sumpah/janji anggota legeslatif (DPR/MPR)

2) Pada orde reformasi

Tahapan pemilu pada masa reformasi ini berbeda dengan tahapan sebelumnya. Banyak peserta pemilu pada masa ini memiliki konsekuensi untuk penertiban administrasi yang merembet pada proses pemilu. Adapun tahap pemilu pada masa ini adalah :

- a) tahap persiapan
- b) tahap pendaftaran pemilu

- c) tahap penelitian/jumlah anggota DPR,DPRD I, DPR II
- d) tahap pencalonan
- e) tahap kampanye pemilu
- f) tahap masa tenang
- g) tahap pemungutan suara/pemberian dan penghitungan suara
- h) tahap penetapan hasil pemilu
- i) tahap penetapan dan pemberitahuan kepada terpilih
- j) tahap pengucapan sumpah/janji

IX

ASAS KEWARGANEGARAAN INDONESIA MENURUT PERATURAN PERUNDANGAN

A. Asas kewarganegaraan

1. Asas *Ius Soli* dan *Ius Sanguinis*

Setiap negara yang berdaulat berhak untuk menentukan sendiri syarat yang harus dipenuhi untuk menjadi warga negara dari negara tersebut. Naum demikian, dalam ilmu pengetahuan dikenal dua asas utama dalam menentukan kewarganegaraan yaitu *asas Ius Soli* dan *Asas Ius Sanguinis*.

a. *asas Ius Soli*

Asas *Ius Soli* atau asas daerah kelahiran/teritorial yakni suatu asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan tempat kelahirannya, tanpa memperhatikan kewarganegaraan orang tuannya. Sesorang akan menjadi warga negara dari negara B

apabila ia dilahirkan di wilayah negara B. asas Ius Soli ini dianggap anatar lain oleh Amerika Serikat.

Seseorang yang dilahirkan dinegar yang menganut asas ius soli, dan orang tuanya berasal dari negara lain maka orang tersebut akan menjadi warga negara dari negara tempat kelahirannya. Hal ini akan menyebabkan putusnya hubungan orang tersebut dengan negara asal orang tuanya. Misalnya: si A dilahirkan dinegara Amerika Serikat yang menganut Ius soli sedangkan orang tuanya warga negara Indonesia. Akibatnya si A menjadi warga negara Amerika Serikat karena si A berkewarganegaraan Amerika Serikat, dan putuslah hubungan si A dengan negara Indonesia.

b. Asas Ius Sanguinis

Asas Ius Sanguinis atau asa keturunan atau pertalian darah, yaitu suatu asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan kewarga negaraan orang tuanya. Dalam asas ini kewarga negaraan seorang anak sangat bergantung pada kewarganegaraan orang tuanya, tanpa memperhatikan dimana anak itu dilahirkan. Seorang akan menjadi warga negara A, apabila orang tuanya memiliki kewarganegaraan negara A.

Asas Ius sanguinis ini dianut antara lain oleh RRC, sehingga setiap anak akan memperoleh kewarganegaraan RRC apabila orang tuanya berkewarganegaraan RRC.

Dalam kaitannya dengan asas-asas kewarganegaraan tersebut, pada dasarnya setiap

negara berhak untuk menentukan asas mana yang akan dipakai dalam menentukan kewarganegaraan seseorang. Hal ini tidak terlepas dari latar belakang negara, letak suatu negara, serta kepentingan politik negara tersebut. Bagi negara tertentu mungkin sangat menguntungkan apabila menganut asas ius soli, sedangkan bagi negara lain mungkin akan lebih tepat apabila menganut ius sanguinis. Pandangan negara-negara imigrasi seperti Amerika Serikat, untuk tahap pertama mungkin akan lebih tepat dan menguntungkan apabila menggunakan asas ius soli. Sebaliknya bagi RRC yang warganegaranya banyak berdomisili di luar negaranya akan lebih menguntungkan apabila menggunakan ius sanguinis.

Berdasarkan dari kedua asas tersebut, asas manakah yang dianut negara Indonesia? Asas kewarganegaraan yang dianut negara Indonesia pada zaman dahulu (ketika menggunakan UU No. 3 tahun 1946) adalah cenderung menggunakan asas ius soli. Sedangkan pada masa sekarang yang didasarkan pada UU No. 62 tahun 1958, pada dasarnya menggunakan asas ius sanguinis. Namun demikian dalam hal tertentu menggunakan asas ius soli. Misalnya, anak yang lahir di daerah Indonesia yang kedua orang tuanya tidak diketahui, maka anak itu akan diakui sebagai warga negara Indonesia. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah munculnya orang yang tidak mempunyai kewarganegaraan.

2. Bipatride dan Apatride

a. *Bipatride* adalah orang yang mewakili dua kewarganegaraan atau rangkap. Bipatride timbul karena dianutnya asas yang berbeda diantara dua negara dalam menentukan kewarganegaraan, sehingga seseorang diakui sebagai warga negaranya oleh kedua negara tersebut. Misalnya : Si A warga negara RRC melahirkan anaknya di wilayah negara Amerika Serikat, anak itu akan menjadibipatride karena baik RRC (menganut asas ius sanguinis) maupun Amerika Serikat (menganut asas ius soli) akan mengakui anak itu sebagai warga negaranya. Jadianak itu memiliki kewarganegaraan rangkap.

Kasus bipatride pernah terjadi di negara Indonesia sebelum tahun 1955. Pada waktu itu orang Cina karena peraturan perundang yang berlaku saat itu dapat dianggap sebagai warga negara RI demikian pula RRC menganggap orang Cina yang ada di Indonesia tersebut dianggap sebagai warga negara RRC. Untuk memecahkan masalah tersebut, diadakan perundingan antara pemerintah RI dengan RRC. Hasil perundingan tersebut ditandatangani pada 22 April 1955 oleh Menlu RI dan Menlu RRC yang terkenal dengan perjanjian Soenario-Chou, kemudian diundangkan dengan UU No. 2 tahun 1958. Dalam perjanjian tersebut ditentukan bahwa kepada semua orang cina yang ada di Indonesia harus mengadakan pilihan dengan tegas dan secara tertulis "apakah akan menjadi warga negara RI atau tetap berkewarganegaraan

RRC". Pada 1969, UU No. 2 tahun 1958 tersebut dicabut dan diganti oleh UU No. 4 tahun 1969.

- b. *Apatride* adalah orang yang tidak memiliki kewarganegaraan. Apatride timbul karena dianutnya asas yang berbeda di antara dua negara dalam menentukan asas kewarganegaraan, sehingga seseorang tidak diakui sebagai warga negara oleh kedua negara tersebut. Misalnya, si B warga negara Amerika Serikat melahirkan anak di negara RRC, maka anak tersebut menjadi Apatride. Anak tersebut oleh negara Amerika Serikat tidak diakui sebagai warga negaranya karena anak itu lahir di negara RRC. Demikian pula negara RRC tidak akan mengakui anak itu sebagai warga negaranya karena orang tuanya bukan warga negara RRC. Jadi, anak tersebut tidak mempunyai kewarganegaraan.

Baik apatride maupun bipatride merupakan keadaan yang tidak disenangi oleh negara di tempat orang itu berada, bahkan bagi yang bersangkutan. Mengapa demikian? Keadaan bipatride akan membawa ketidakpastian dalam status seseorang, sehingga dikhawatirkan merugikan negara yang bersangkutan. Sebaliknya keadaan apatride akan membawa akibat bahwa orang tersebut tidak akan mendapat perlindungan dari negara manapun.

Atas dasar hal tersebut, maka bipartide dan apartide harus dihindarkan, dengan cara menetapkan undang-undang yang memungkinkan terjadinya bipatride dan apatride. Untuk mencegah apatride, dalam pasal 1 huruf 'f' UU No. 62 tahun

1958 ditentukan bahwa anak yang lahir diwilayah RI selama kedua orang tuanya tidak diketahui, diakui sebagai warga negara Indonesia. Apabila tidak ada ketentuan ini, maka anak tersebut berstatus apatride karena tidak diketahui orang tuanya. Sedangkan untuk mencegah bipatride, dalam pasal 7 UU No. 62 tahun 1958 ditentukan bahwa seorang perempuan asing yang kawin dengan laki-laki warga negara Indonesia, dapat memperoleh kewarganegaraan Indonesia dengan melakukan pernyataan, dengan syarat perempuan harus meninggalkan kewarganegaraan asalnya.

B. Penduduk Indonesia dan Warga Negara Indonesia

1. Penduduk Indonesia

Wilayah suatu negara tidak hanya dihuni oleh orang yang berasal dari satu bangsa yang sama tetapi seringkali dihuni orang yang berasal dari berbagai bangsa. Hal ini terjadi karena terbukanya kesempatan bagi orang yang berasal dari negara lain untuk memasuki suatu negara tertentu, baik karena kegalatn pendidikan, ekonomi, sosial, budaya maupun hanya untuk sekedar rekreasi.

Berdasarkan kenyataan yang kita amati, orang yang ada diwilayah Indonesia dapat dikelompokkan kedalam penduduk dan bukan penduduk. *Apa perbedaan kedua kelompok tersebut?*

Penduduk Indoensia adalah semua orang yang berada diwilayah negara RI dengan maksud untuk berdornisili dalam jangka waktu tertentu dan telah memenuhi syarat yang telah ditentukan oleh peraturan

negara RI. Sedangkan bukan penduduk Indonesia adalah semua orang yang bermaksud untuk berdomisili di dalam wilayah negara RI untuk sementara waktu dan tidak bermaksud untuk berdomisili di dalam wilayah RI. Contoh yang termasuk bukan penduduk Indonesia adalah orang asing yang sedang melakukan wisata di Indonesia.

Sekalipun penghuni negara Indonesia yang berstatus bukan penduduk Indonesia, namun jumlahnya sedikit dan setiap saat tetap baik jumlah maupun orangnya. Jadi dapat dipastikan bahwa jumlah penduduk di setiap negara merupakan yang paling banyak dibanding dengan yang bukan penduduk.

Perbedaan penduduk Indonesia dengan yang bukan penduduk Indonesia akan menimbulkan perbedaan hak dan kewajiban dari golongan tersebut. Misalnya, hanya yang berstatus sebagai penduduk Indonesia yang berhak mendirikan perkumpulan dalam negara itu atau hanyalah penduduk yang berhak mendapat Kartu Tanda Penduduk. Selain itu, dalam pasal 29 ayat 2 UUD 1945 dinyatakan secara tegas bahwa "negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu". Hal ini berarti, berdasarkan UUD 1945, hanya yang berstatus sebagai penduduk Indonesia yang mendapat jaminan dari negara dalam memeluk dan melaksanakan agama yang diyakininya. Sedangkan orang yang statusnya bukan penduduk Indonesia tidak diatur tentang jaminan tersebut. Namun

demikian, mereka berhak mendapat perlindungan diri dan hartanya dari negara Indonesia.

Penduduk Indonesia pada umumnya penduduk Indonesia asli. Sedangkan bukan penduduk Indonesia pada umumnya berasal dari luar negara Indonesia atau sering disebut orang asing. Orang asing yang ada di Indonesia harus daftar . menurut UU Darurat No. 9 tahun 1955 tentang "kedudukan Orang Asing" yang kemudian ditetapkan sebagai undang-undang oleh UU No. 1 Tahun 1960, orang asing terbagi atas dua golongan, yaitu :

- a. Mereka yang mendapat "izin masuk" Indonesia dengan memperoleh hak untuk tinggal di Indonesia selama waktu tertentu. Golongan ini dapat kita katakan bestatus bukan penduduk.
- b. Mereka yang diperbolehkan tinggal tetap di Indonesia dan yang menurut UU Darurat tersebut mendapat status "penduduk". Mereka dikatakan mempunyai "izin menetap".

Orang asing tersebut tidak menetap lagi di Indonesia apabila :

- a. melepaskan hak menetap
- b. berada diluar negri terus-menerus selama lebih 18 bulan;
- c. tidak memenuhi kewajiban selama ia berada diluar negeri yaitu memberitahukan dirinya kepada perwakilan Republik Indonesia;
- d. memperoleh kedudukan diluar negeri yang serupa dengan kedudukannya ketika menetap di Indonesia;

- e. berangkat keluar negeri untuk mempersatukan diri dengan suaminya yang tidak bertempat tinggal di Indonesia.

2. Warga Negara Indonesia

Orang yang telah memenuhi persyaratan disahkan untuk bertempat tinggal atau berdomisili di wilayah Indonesia, dapat dibedakan atas warga negara Indonesia dan bukan warga negara Indonesia (warga negara asing). Siapakah yang menjadi warga negara Indonesia?

Berdasarkan pasal 26 ayat 1 UUD 1945, yang menjadi warga negara Indonesia adalah orang bangsa Indonesia asli dan orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. Berdasarkan aturan tersebut, jelaslah bahwa yang menjadi warga negara Indonesia bukan hanya golongan pribumi (asli), tetapi bangsa lain pun dapat menjadi warga negara Indonesia asal memenuhi persyaratan yang telah ditentukan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Ketentuan tersebut dipertegas oleh penjelasan UUD 1945 yang menyatakan bahwa: "Orang-orang bangsa lain, misalnya peranakan Belanda, peranakan Tionghoa, dan peranakan Arab yang bertempat kedudukan di Indonesia, mengakui Indonesia sebagai tanah airnya dan sikap setia kepada Negara RI dapat menjadi warga negara". Untuk menjadi warga negara Indonesia harus memenuhi beberapa syarat. Mengenai syarat dan cara untuk dapat menjadi warga negara Indonesia tidak diatur dalam UUD 1945. Namun demikian dalam pasal 26 ayat 2 UUD 1945 dijelaskan bahwa "syarat-syarat yang mengenai kewarganegaraan negara ditetapkan dengan undang-undang".

Sejak bangsa Indonesia memutuskan "rantai penjajahan", terdapat beberapa undang-undang yang mengatur tentang kewarganegaraan, yaitu:

- a. UU No. 3 tahun 1946
- b. UU No. 2 tahun 1958 (khusus mengatur tentang masalah Dwi-kewarganegaraan RI - RRC)
- c. UU No. 62 tahun 1958
- d. UU No. 4 tahun 1969 (mengenai pencabutan UU No. 2 tahun 1958)
- e. UU No. 3 tahun 1976 (khusus perubahan pasal 18 UU No. 62 tahun 1958)

Secara umum, UU tentang kewarganegaraan yang masih berlaku di negara kita adalah UU No. 62 tahun 1958, kecuali pasal 18. Hal yang diatur dalam undang-undang tersebut antara lain: tentang siapa yang dinyatakan berstatus warga negara Indonesia, pewarganegaraan, akibat, akibat pewarganegaraan, dan hilangnya kewarganegaraan RI.

Dalam pasal 1 UU No. 62 tahun 1958, disebutkan bahwa warga negara RI adalah :

- a. Orang-orang yang berdasarkan perundangan dan atau perjanjian dan atau peraturan yang berlaku sejak proklamasi 17 Agustus 1945 sudah menjadi warga negara RI
- b. Orang yang pada waktu lahirnya mempunyai hubungan hukum kekeluargaan dengan ayahnya yang berkewarganegaraan RI
- c. Anak yang lahir dalam 300 hari setelah ayahnya meninggal dunia, apabila ayah itu pada waktu meninggal dunia warga negara RI

- d. Orang yang pada waktu lahir dan ibunya warga negara RI, apabila ia pada waktu itu tidak mempunyai hubungan hukum kekeluargaan dengan ayahnya.
- e. Orang yang pada waktu lahirnya dan ibunya warga negara RI, jika ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau selama tidak diketahui kewarganegaraan ayahnya.
- f. Orang yang lahir dalam wilayah RI selama kedua orang tuanya tidak diketahui (*ius soli*)
- g. Seorang anak yang diketemukan di wilayah RI selama tidak diketahui kedua orang tuanya (*ius soli*)
- h. Orang yang lahir di dalam wilayah RI, jika kedua orang tuanya tidak mempunyai kewarganegaraan atau selama kewarganegaraan kedua orang tuanya tidak diketahui (*ius soli*)
- i. Orang yang lahir dalam wilayah RI yang pada waktu lahirnya tidak mendapat kewarganegaraan ayah atau ibunya (*ius soli*)
- j. Orang yang memperoleh kewarganegaraan RI menurut aturan-aturan undang-undang ini.

Dalam pasal 2 undang-undang tersebut dinyatakan bahwa “anak orang asing yang belum berusia 5 tahun yang diangkat anak oleh seorang warga negara Indonesia, dapat menjadi WNI”.

Apabila ketentuan tersebut dikaitkan dengan asas kewarganegaraan, maka UU No. 62 tahun 1958 menitikberatkan pada asas *ius sanguinis*, walaupun dalam hal tertentu menggunakan asas *ius soli*. Dalam

penjelasan undang-undang itu disebutkan bahwa "keturunan dipakai sebagai suatu dasar adalah lazim. Sudah sewajarnya suatu negara menganggap seorang anak sebagai warga negaranya dimanapun ia dilahirkan, pabila orangtua anak itu warga negara dari negar itu". Hal ini dapat dilihat dari ketentuan pasal1 huruf ;b,c,d, dan e, yang kesemuanya menentukan bahwa seorang anak adalah warga negara Indoensia karena kedua orang tuanya atau salah seorang orang tuanya memiliki kewarganegaraan Indonesia.

Mengapa UU no. 62/1958 menganut asas ius soli?. Digunakannya asas ius soli dalam menentukan kewarganegaraan RI merupakan suatu kekecualian, karena asas ini digunakan khusus untuk anak yang lahir di wilayah RI yan kedua orangtuanya tidak diketahui atau orang tuanya tidak mempunyai kewarganegaraan. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah timbulnya apatride.

3. Cara memperoleh Kewarganegaraan

Kewarganegaraan Republik Indonesia dapat diperoleh antara lain :

a. Keturunan (pertalian darah)

Sebagaian besar warga negara RI memperoleh kewarganegaraan melalui garis keturunan dari orangtuanya yang berkewarganegaraan Indonesia. Hal ini berarti setiap anak yang lahir dari orangtua berkewarganegaraan Indonesia akan memperoleh kewarganegaraan RI.

Pasal 1 huruf; b-e UU No. 62/1958 seperti telah ditetapkan diatas merupakan contoh kewarganegaraan

RI yang diperoleh karena pertalian darah atau keturunan.

b. Kelahiran

Dalam hal-hal tertentu, kewarganegaraan RI dapat diperoleh karena kelahirannya di wilayah negara RI (lihat pasal 1 huruf : g, h dan i diatas). Misalnya, si A dilahirkan di wilayah RI, sedangkan orangtuanya tidak diketahui, maka anak itu akan memperoleh kewarganegaraan RI.

c. Pengangkatan

Anak orang asing di bawah umu 5 tahun yang diangkat oleh seorang warga negara Indonesia, dapat menjadi warga negara Indonesia dengan disahkan oleh pengadilan di tempat orangtua angkatnya itu berada.

d. Pewarganegaraan atau naturalisasi

Orang asing yang bukan WNI dapat memperoleh kewarganegaraan RI dengan cara naturalisasi atau pewarganegaraan. Naturalisasi merupakan salah satu cara untuk memperoleh kewarganegaraan RI. Naturalisasi dapat dibedakan antara *naturalisasi biasa* dan *naturalisasi istimewa*.

1) Naturalisasi biasa

Dalam naturalisasi biasa, seseorang yang hendak menjadi WNI harus mengajukan permohonan kepada Menteri Kehakiman melalui Pengadilan Negeri di tempat dia berdomisili. Syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh si pemohon adalah :

- a) sudah berumur 21 tahun
- b) lahir dalam wilayah RI, atau bertempat tinggal yang paling akhir sedikitnya 5 tahun berturut-turut atau selama 10 tahun tidak berturut-turut di wilayah RI;
- c) apabila ia seorang laki-laki yang sudah kawin, ia perlu mendapat persetujuan dari istrinya
- d) dapat berbahasa Indonesia dan mempunyai sekedar pengetahuan tentang sejarah Indonesia, serta tidak pernah dihukum karena melakukan suatu kejahatan yang merugikan RI
- e) dalam keadaan sehat jasmaniah dan rohaniah
- f) bersedia membayar kepada kas negara uang sejumlah antara Rp. 500,00 sampai Rp. 10.000,00 bergantung pada penghasilan tiap bulan
- g) mempunyai mata pencaharian yang tetap
- h) tidak mempunyai kewarganegaraan lain, atau pernah kehilangan kewarganegaraan RI.

Permohonan kewarganegaraan itu dilakukan sebagai berikut:

- a) Permohonan diajukan secara tertulis dan bermaterai kepada menteri kehakiman melalui Pengadilan Negeri atau Perwakilan RI di tempat tinggal si Pemohon.
- b) Permohonan harus ditulis dalam bahasa Indonesia, dan disertai bukti-bukti tentang umur, persetujuan dari istri, kecakapan berbahasa Indonesia, dan lain-lain.

Misalnya:

Seorang anak karena berlakunya suatu aturan, turut kewarganegaraan ayahnya, yaitu warga negara asing. Sedangkan si anak tersebut merasa lebih dekat dengan ibunya yang warga negara Indonesia. Dalam keadaan seperti itu, maka anak tersebut diberi kesempatan untuk menjadi warga negara Indonesia dengan mengajukan permohonan.

Berdasarkan pewarganegaraan atau naturalisasi.

Dalam menentukan kewarganegaraan dipergunakan dua stesel kewarganegaraan, yaitu sebagai berikut:

- a. *Stesel aktif*, yaitu seseorang mendapat kewarganegaraan dengan melakukan tindakan hukum tertentu secara aktif, yaitu mengajukan permohonan kepada menteri kehakiman/Menkumdam melalui pengadilan negeri setempat.
- b. *Stesel pasif*, yaitu seseorang dengan sendirinya dianggap menjadi Warga negara Indonesia (WNI) tanpa melakukan suatu tindakan hukum tertentu.

Selain itu ada hak-hak warga negara dalam menentukan kewarganegaraan yaitu,

- a. *Hak Opsi*, yaitu hak-hak warga negara untuk menentukan kewarganegaraannya.
- b. *Hak Repudiasi*, yaitu hak untuk menolak suatu kewarganegaraan

Berhubung si pemohon untuk aktif atau melakukan perbuatan hukum tertentu, maka naturalisasi biasa sering disebut naturalisasi aktif (*stelsel aktif*). Dalam *stelsel aktif* ini ada suatu hak yang disebut *Hak Opsi*, yaitu hak untuk memilih dan menentukan sesuatu kewarganegaraan.

2) Naturalisasi Istimewa

Selain naturalisasi biasa, kewarganegaraan RI dapat diperoleh dengan cara naturalisasi istimewa yang hanya diberikan kepada seseorang (orang asing) yang telah berjasa terhadap Negara RI. Dalam naturalisasi istimewa, seseorang tidak usah melakukan tindakan hukum tertentu (misalnya memenuhi persyaratan seperti naturalisasi biasa), tetapi cukup dengan mengucapkan sumpah atau janji setia kepada negara RI. Pewarganegaraan istimewa ini tidak bersifat memaksa, artinya orang yang telah berjasa tersebut berhak untuk menolak kewarganegaraan yang diberikan. Hak penolakan itu disebut dengan *Hak Repudiasi*, yaitu hak untuk menolak suatu kewarganegaraan.

Timbul pertanyaan: *Siapakah yang berhak memberikan pewarganegaraan istimewa tersebut?* Menurut undang-undang kewarganegaraan yang berlaku di Indonesia dengan persetujuan DPR. Sedangkan dalam pewarganegaraan biasa diberikan oleh presiden (pemerintah).

e. Melalui Perkawinan

Seorang perempuan berkewarganegaraan asing yang kawin dengan seorang laki-laki berkewarganegaraan RI, dapat menjadi WNI dengan cara menyatakan untuk menjadi WNI kepada Menteri Kehakiman melalui Pengadilan Negeri, setelah satu tahun melangsungkan perkawinan.

4. Hilangnya Kewarganegaraan RI

Seseorang, dengan melakukan atau tidak melakukan suatu perbuatan dapat memperoleh kewarganegaraan. Namun demikian kewarganegaraan pun dapat hilang karena hal.

Menurut UU No. 62 tahun 1958, seorang warga negara Indonesia dapat kehilangan kewarganegaraannya karena hal-hal berikut :

- a. kawin dengan seorang laki-laki asing
- b. putusya perkawina seorang wanita asing dengan laki-laki warga negara Indonesia
- c. anak seorang ibu yang kehilangan kewarganegaraan RI, apabila anak itu tidak mempunyai hubungan hukum kekeluargaan dengan ayahnya;
- d. memperoleh kewarganegaraan lain karena kemauannya sendiri
- e. tidak menolak atau melepaskan kewarganegaraan lain sedangkan orang yang bersangkutan berkesempatan untuk itu
- f. diakui oleh orang asing sebagai anaknya
- g. diangkat anak secara sah oleh orang asing sebelum umur 5 tahun

- h. dinyatakan hilang kewarganegaraan oleh menteri kehakiman dengan persetujuan dewan menteri
- i. masuk dalam dinas tentara asing tanpa izin terlebih dahulu dari menteri kehakiman RI
- j. mengangkat sumpah atau menyatakan janji setia kepada negara asing
- k. turut serta dalam pemilihan sesuatu yang bersifat ketatanegaraan untuk negara asing
- l. mempunyai paspor atau syarat bersifat paspor dari negara asing atas namanya sendiri
- m. bertempat tinggal di luar negeri selama 5 tahun berturut-turut dengan tidak menyatakan keinginan untuk tetap menjadi warga negara Indonesia, kecuali jika ia ada dalam dinas negara RI,
- n. istri dari seorang suami yang kehilangan kewarganegaraan RI, apabila kewarganegaraan istri tersebut diperoleh karena perkawinan.

X

HUBUNGAN INTERNASIONAL

A. Politik Luar Negeri RI Bebas dan Aktif

1. Pengertian

Terdapat beberapa pengertian politik luar negeri, tetapi yang dianggap agak komprehensif bahwa *politik luar negeri* adalah kumpulan kebijakan suatu negara untuk mengatur hubungan-hubungan luar negerinya. Ia merupakan bagian dari kebijaksanaan nasional yang semata-mata diabdikan kepada tujuan-tujuan yang biasanya telah ditentukan dalam jangka waktu tertentu. Tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh suatu negara dalam kurun waktu tertentu lazim disebut kepentingan nasional.

Sumber politik luar negeri suatu negara dapat diklarifikasikan ke dalam dua hal :

- a. *sumber yang sifatnya sistematis*, yakni keadaan masyarakat, bangsa, pemerintah serta sifat dan tingkah lakunya para pengambil kebijakan.
- b. *menurut konsep waktu*, ada yang sifatnya tetap dan ada yang sifatnya berubah-ubah, misalnya karena adanya pertentangan atau kemelut dalam negeri, kemelut luar negeri atau karena perubahan zaman yang menuntut perubahan secara cepat sebagai penyesuaian.

Misalnya, karena kemajuan ekonomi yang cepat, kemajuan teknologi, perubahan sosial budaya masyarakat, lahirnya persekutuan militer dan sebagainya.

Setiap negara di dunia ini dalam menentukan kebijakan sistem politik luar negerinya bergantung pada tujuan apa yang akan dicapai, dan modal apa yang dia miliki untuk menunjang tercapainya tujuan yang telah ditetapkan. Jadi, penentuan kebijakan luar negeri memiliki kaitan yang erat dengan faktor intern, dan faktor ekstern dari negara tersebut.

2. Beberapa Faktor yang Turut Menentukan Perumusan Politik Luar Negeri

a. Posisi Geografis

Kepulauan Indonesia memiliki letak yang strategis dilihat dari letak geografis, yakni diapit oleh Benua Asia dan Benua Australia dan diapit oleh Samudera Pasifik dan Samudera Hindia. Jadi, negara kita berkedudukan dalam posisi silang antara dua benua dan dua samudera. Letak geografis ini, khususnya Indonesia memang dapat memperkuat politik luar negeri bila dikelola secara tepat dan bijaksana.

b. Sejarah perjuangan kemerdekaan

Indonesia lahir melalui sejarah yang amat panjang, yaitu setelah mengalami perjuangan selama hampir tiga setengah abad melawan kaum penjajah. Hal inipun dapat mewarnai penentuan kebijakan politik

luar negeri kita. Oleh karena itu, sungguh tepat para perumus dan pencetus proklamasi memasukkan satu alinea dalam pembukaan UUD negara kita, yang pada intinya mengandung arti bahwa negara kita cinta perdamaian dan anti penjajahan.

c. Penduduk

Jumlah penduduk yang besar bagi suatu negara dapat merupakan kekuatan, tetapi mungkin juga merupakan beban dalam hubungannya dengan penentuan kebijakan politik luar negeri. Seperti halnya negara Indonesia yang sampai saat ini memiliki jumlah penduduk lebih dari 200 juta jiwa yang merupakan faktor kelemahan dalam perumusan kebijakan politik luar negeri, karena usia produkti jumlahnya tidak sebanding dengan usia yang tidak dan belum produktif. Selain itu, tingkat pendidikan penduduk negara kita masih kurang menunjang. Apalagi menghadapi era globalisasi dalam berbagai bidang sangat dibutuhkan sumber daya manusia yang dapat diandalkan dalam menunjang kebijakan politik luar negeri yang telah digariskan.

d. Kekayaan alam

Indonesia merupakan negara yang memiliki kekayaan alam yang melimpah, yang menunjang terhadap kekuatan politik luar negerinya. Apabila seluruh kekayaan alam Indonesia : baik dari kekayaan pertanian, pertambangan, perikanan, perkebunan, dan kehutanan telah diinventarisasikan secara efektif, maka tidak mustahil negara Indonesia akan menjadi salah

satu negara yang memegang peranan yang sangat besar dalam menentukan arah dan perekonomian baik nasional, maupun internasional.

e. Militer

Selain faktor-faktor yang telah disebutkan diatas, angkatan bersenjata merupakan bagian penting dari konsep ketahanan nasional yang berdasarkan konsep wawasan nusantara. TNI dan Polri harus melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari gangguan, ancaman, hambatan dan tantangan baik yang datang dari dalam maupun luar kedaulatan negara kita. Oleh karena itu, kekuatan dan kemampuan TNI dan Polri akan sangat menunjang pelaksanaan politik luar negeri yang mantap pula.

f. Situasi internasional

Hal yang tak kalah pentingnya dalam pelaksanaan politik luar negeri adalah situasi internasional yang mendukung. Saat ini situasi dunia internasional secara global sedang mengalami ketidakstabilan. Sebagai akibat banyaknya berbagai konflik internasional sebagai dampak globalisasi.

g. Kualitas diplomasi

Bagaimanapun baiknya tujuan yang ditunjang potensi-potensi sosial budaya dan kekayaan alam lainnya yang memadai tanpa dibarengi dengan pelaksanaan diplomasi yang profesional, kemungkinan besar tidak akan memperoleh hasil maksimal.

Keberhasilan pelaksanaan diplomasi, harus ditunjang oleh para diplomat yang piawai dan memiliki kemampuan diplomasi yang berkualitas serta mengetahui secara nyata tujuan dan kebutuhan negara dengan negara di mana mereka bertugas.

3. Politik Luar Negeri RI Bebas dan Aktif

Politik luar negeri Indonesia bersifat bebas-aktif, menurut pendapat Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH. Adalah sebagai berikut :

Bebas, dalam pengertian bahwa Indonesia tidak memihak pada kekuatan-kekuatan yang pada dasarnya tidak sesuai dengan kepribadian bangsa sebagaimana dicerminkan dalam falsafah pancasila.

Aktif, berarti bahwa dalam menjalankan kebijakan luar negerinya, Indonesia tidak bersikap pasif-reaktif atas kejadian-kejadian internasionalnya, melainkan bersikap aktif.

Masih mengartikan kata *bebas* pendapat lain menyatakan bahwa *bebas*, artinya tidak memihak dalam pertentangan Barat dan Timur. Kalaupun kita mengambil sikap yang kebetulan searah dengan satu blok, hal itu bukan berarti kita condong terhadapnya, tetapi hal ini didasarkan atas kepentingan nasional dalam waktu keadaan tertentu.

Pengertian bebas aktif di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa negara Indonesia memiliki hak yang penuh untuk menentukan sikap dan keinginannya sendiri sebagai negara merdeka dan ebrdaulat. Kebebasan itu berarti kebebasan yang bertanggung jawab, yakni harus selaras dengan kepentingan nasional kita. Sedangkan aktif

merupakan perwujudan dari salah satu tugas pemerintah guna melaksanakan ketentuan UUD'45 dalam mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Adanya kebijakan politik luar negeri yang bebas-aktif itu, diharapkan Indonesia dapat mendudukkan dirinya sebagai subjek dalam hubungan luar negerinya dan tidak hanya sebagai objek, sehingga Indonesia tidak dapat dikendalikan oleh haluan politik negara lain yang didasarkan pada kepentingan-kepentingan nasional negara-negara lain tersebut.

Hal lain sejalan dengan keterangan pemerintah kepada Badan Pekerja KNIP tentang kebijakan politik luar negeri pada 2 September 1948, yang menegaskan bahwa "pendirian yang harus kita ambil adalah supaya kita jangan menjadi objek dalam pertarungan politik internasional, melainkan kita harus menjadi subjek yang berhak menentukan sikap kita sendiri, berhak memperjuangkan tujuan kita sendiri, yaitu Indonesia merdeka seluruhnya.

4. Tujuan dan landasan Politik Luar Negeri Indonesia

a. Tujuan Politik Luar Negeri Indonesia

Tujuan politik luar negeri adalah mengabdikan kepada tujuan nasional seperti dijelaskan pada awal pembahasan ini. Tujuan nasional tersebut dalam jangka panjang termaktub dalam alinea keempat UUD'45 yakni "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang

berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi, dan keadilan sosial....”.

Selain itu tujuan politik luar negeri Indonesia yang tercantum dalam GBHN Tap. MPR RI No. IV/MPR/1999.

Pada dasarnya bahwa politik luar negeri Indonesia bebas dan aktif ditujukan dan diabdikan pada kepentingan nasional, dengan tetap dilandasi oleh nilai-nilai luhur Pancasila.

b. Landasan Politik Luar Negeri Indonesia

Politik luar negeri Indonesia berlandaskan pada

- 1) ***Landasan ideal*** : Pancasila. Sila-sila Pancasila merupakan nilai-nilai yang harus dijadikan pedoman dan pijakan dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia, terutama sila ke 2 dan ke 3.
- 2) ***Landasan Konstitusional*** : UUD 1945. Dalam pembukaan UUD 1945 ada dua alinea yang dijadikan landasan politik luar negeri Indonesia, yaitu alinea pertama dan keempat. Dari kedua alinea tersebut dapat disimpulkan bahwa : bangsa Indonesia wajib membantu bangsa-bangsa lain yang masih dijajah bangsa asing; dan negara kita perlu aktif dalam perjuangan bangsa-bangsa untuk mewujudkan ketertiban dunia yang lebih adil dan dalam batang tubuh UUD 1945 diatur dalam pasal 11 dan 13.
- 3) ***landasan operasional***, yaitu :
 - a) Ketetapan MPR, yaitu GBHN dalam bidang hubungan luar negeri;

- b) kebijakan yang dikeluarkan oleh presiden (Kepres yang menyangkut politik luar negeri);
- c) kebijakan/peraturan yang dikeluarkan oleh menteri luar negeri.

B. Peranan Departemen Luar Negeri

Dalam keputusan Presiden Republik Indonesia No. 44/1974 Tentang Pokok-Pokok Organisasi Departemen ditetapkan bahwa departemen dalam Pemerintahan Negara Republik Indonesia, selanjutnya dalam keputusan presiden ini disebut departemen, berkedudukan sebagai bagian dari pemerintah negara yang dipimpin oleh seorang menteri yang bertanggung jawab langsung kepada presiden. Adapun tugas pokoknya adalah menyelenggarakan sebagian tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Demikian pula tugas pokok departemen luar negeri adalah menyelenggarakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan di bidang politik dan hubungan luar negeri.

Dalam melaksanakan tugas pokoknya, departemen luar negeri dibantu oleh badan-badan perwakilan diplomatik dan konsulen yang berada di luar negeri. Badan-badan perwakilan tersebut satu-satunya aparatur negara yang mewakili kepentingan negara Republik Indonesia di engara-negara penerima dan pada organisasi-organisasi internasional, seperti halnya PBB.

Perwakilan Indonesia di luar negeri menurut Kepres RI No. 51/1976 dapat berupa :

1. *Perwakilan diplomatik*, adalah perwakilan yang kegiatannya meliputi semua kepentingan Negara Republik Indonesia dan wilayah kerjanya meliputi *seluruh wilayah*

negara penerima atau bidang kegiatannya melingkupi bidang kegiatan organisasi internasional.

2. **Perwakilan konsuler** adalah perwakilan yang kegiatannya meliputi semua kepentingan Negara RI di bidang konsuler dan mempunyai wilayah kerja tertentu dalam wilayah negara penerima.

Menteri luar negeri yang memimpin departemen luar negeri sebagai pembantu presiden, sangat berkaitan erat dengan pelaksanaan politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif yang sepenuhnya diabdikan demi kepentingan nasional, terutama untuk kepentingan pembangunan di segala bidang. Oleh karenanya, ia harus berusaha penuh agar Indonesia dapat terus meningkatkan peranannya dalam memberikan sumbangan dalam rangka menciptakan perdamaian dunia yang abadi, adil dan sejahtera sesuai dengan harapan yang telah digariskan dalam Pembukaan UUD 1945.

C. Peranan Perwakilan RI di Luar Negeri dalam Membina Hubungan dengan Negara Lain

Pelaksanaan hubungan internasional (diplomati) biasanya berkaitan erat dengan istilah *diplomasi*. Diplomasi secara umum diartikan sebagai seni berunding pada setiap kegiatan perundingan dituntut kemahiran melakukan pembicaraan secara tepat disertai dengan pengetahuan yang luas tentang pokok pembicaraan tersebut. Keberhasilannya sangat tergantung kepada keahlian, kemampuan serta kecakapan para diplomat dalam melakukan diplomasinya.

1. Tingkatan Perwakilan Diplomatik

Berdasarkan Konggres Wina tahun 1815 dan Konggres *Aix La Chapelle* tahun 1818, tingkatan perwakilan diplomatik adalah sebagai berikut :

- a. duta besar (*ambassador*);
- b. duta (*envoy*);
- c. menteri berkuasa penuh (*ministers plenipotentiary*);
- d. menteri residen (*minister resident*)

Perwakilan Diplomatik Negara RI dapat berupa :

- a. Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI), yang ditempatkan pada suatu negara tertentu;
- b. Perutusan Tetap Republik Indonesia untuk PBB;

KBRI dan Perutusan Tetap RI, biasanya

- a. oleh seorang Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh.
- b. dibantu oleh Kuasa Usaha -sementara merupakan Pejabat Dinas Luar Negeri yang ditunjuk oleh Menteri Luar Negeri yang bertindak sebagai Kepala Perwakilan Diplomatik, bertugas atau sama sekali berhalangan melaksanakan tugasnya.

Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh untuk melaksanakan tugasnya dibantu pula oleh beberapa pejabat, pejabat yang disebut *Atase*, yang meliputi :

- a. Atase-atase; dan
- b. Atase teknis yang terdiri atas : Atase Ekonomi; Atase Perdagangan; Atase Pers; Atase Kebudayaan; Atase Militer.

2. Tugas dan Fungsi Perwakilan Diplomatik

Sebagai tugas pokok dan fungsi perwakilan diplomatik, seperti tertera dalam kepres No. 51 tahun 1976 pasal 4 dan 5 sebagai berikut :

Tugas Pokok Perwakilan Diplomatik adalah mewakili Negara RI dalam melaksanakan hubungan diplomatik dengan negara penerima atau organisasi internasional serta melindungi kepentingan negara dan warga negara RI di negara penerima, sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah yang ditetapkan dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk menyelenggarakan tugas pokok tersebut perwakilan diplomatik mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a. Mewakili Negara RI secara keseluruhan di negara penerima atau organisasi internasional.
- b. Melindungi kepentingan nasional negara dan warga negara RI di negara penerima.
- c. Melaksanakan usaha peningkatan hubungan persahabatan dan melaksanakan perundingan antara negara RI -Internasional serta memperkembangkan hubungan di bidang ekonomi, kebudayaan dan ilmu pengetahuan.
- d. Melaksanakan pengamatan, penilaian dan pelaporan.
- e. Menyelenggarakan bimbingan dan pengawasan terhadap warga negara RI yang berada di wilayah kerjanya.
- f. Menyelenggarakan urusan pengamanan, penerangan, konsuler, protokol, komunikasi dan persandian, dan

- g. Melaksanakan urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan perlengkapan, dan urusan rumah tangga perwakilan diplomatik.

Dalam pelaksanaan hubungan antarnegara, perwakilan diplomatik sebagai wakil suatu negara memiliki *keistimewaan atau kekebalan* terhadap ketentuan yang berlaku di negara penerima. Hal ini semata-mata demi kelancaran dalam pelaksanaan tugasnya sebagai wakil negara, seperti yang ditegaskan dari hasil Konvensi Wina 1961, selain itu dimaksudkan demi pelaksanaan fungsinya secara efisien.

3. Kewajiban Seorang Duta

Kewajiban seorang duta diantaranya :

- a. *Perundingan (Negotiation)*; mengadakan perundingan/pembicaraan baik dengan negara di mana ia ditugaskan maupun dengan negara lainnya selain tempat ia bertugas. Dalam hal ini, bertindak sebagai wakil resmi dari negaranya dalam hubungannya dengan negara asing.
- b. *Observasi (Observation)*; mengadakan observasi /menelaah dengan sangat teliti peristiwa yang terjadi di negara penerima yang mungkin dapat mempengaruhi kepentingan negaranya jika dianggap perlu, maka oleh pejabat diplomat itu dikirim laporan kepada pemerintahnya.
- c. *Perlindungan (Protection)*; melindungi pribadi, harta benda, dan kepentingan dari warga negaranya yang berada di luar negeri. Kewajiban ini hanya timbul berdasarkan atas Hukum Nasional negara pengirim.

- d. *Tugas serba neka (Miscellaneous Functi)*; misalnya sebagai catatan sipil, pemberi paspor, dan sebagainya.

4. Kekebalan Diplomatik

Kekebalan diplomatik (hak imunitas) yang dimiliki oleh setiap perwakilan diplomatik menurut konvensi Wina tahun 1961, antara lain meliputi :

a) *Kekebalan pribadi pejabat diplomatik, yang meliputi :*

- 1) Kekebalan terhadap alat kekuasaan negara penerima. Kekebalan semacam ini dibutuhkan dalam rangka melindungi seluruh peralatan yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas. Misalkan, seorang pejabat diplomat Mexico bepergian dengan kendaraan dinas kedutaan, di tengah perjalanan ia menabrak mobil lain yang sedang diparkir. Atas kejadian tersebut pihak kepolisian RI tidak berwenang untuk melakukan tilang, merampas SIM, kendaraan atau menahannya. Tindakan yang patut dilakukan polisi adalah hanya mencatat kejadian tersebut, kemudian melaporkannya ke Departemen Luar Negeri, karena Departemen Luar Negerilah yang kelak menyelesaikannya.
- 2) Hak mendapatkan perlindungan terhadap gangguan dan atau serangan atas kebebasan dan kehormatannya. Hak perlindungan semacam ini diperlukan semata-mata demi kelancaran pelaksanaan tugasnya sebagai wakil suatu negara di negara lain.
- 3) Kekebalan dari kewajiban untuk menjadi saksi, artinya bagi setiap pejabat diplomatik memiliki wewenang untuk menolak menjadi saksi di depan pengadilan, tetapi sifatnya tidak mutlak, dalam arti ia pun mau

menjadi saksi demi menjaga hubungan baik dengan negara penerima.

- b) *Kekebalan kantor perwakilan dan rumah kediaman (Hak Ekstrateritorial)*

Rumah tinggal dan gedung yang dipergunakan sebagai tempat kegiatan pelaksanaan tugas para perwakilan diplomatik termasuk halaman, tempat terpancang bendera dan lambang negara pengirim, berdasarkan hukum internasional, daerah tersebut disebut *ekstra teritorial*. Artinya, walaupun tempat tersebut berada di negara lain, tetapi dianggap sebagai wilayah negara pengirim. Kebutuhan apapun untuk memasuki wilayah tersebut harus dengan izin resmi dari pihak perwakilan diplomatik, dan apabila terjadi pemasukan secara sengaja dan ia tidak senang, maka ia berhak untuk mengusirnya.

Kekebalan kantor diplomatik sering dijadikan/dimanfaatkan oleh pelaku kejahatan politik untuk meminta dan atau mendapatkan perlindungan dari suatu kedutaan asing. Hak untuk mendapatkan perlindungan ini disebut *Hak Asyl atau suaka politik*. Sedangkan untuk kejahatan yang bersifat kriminal perwakilan diplomatik manapun tidak akan mau memberikan suaka, kecuali menerima/menangkap pelaku kriminal tersebut kemudian menyerahkan ke pihak keamanan/kepolisian asal negara kriminal tadi.

- c) *Kekebalan terhadap surat-menyurat diplomatik*

Hak ini diberikan untuk menjaga kewibawaan para perwakilan diplomatik, atau untuk melindungi segala dokumen atau arsi yang dimilikinya tidak

diganggu, atau untuk menjaga kerahasiaan surat-surat yang dikirim maupun yang diterima.

Kekebalan ini tidak hanya menyangkut dokumen, arsip, atau surat-surat diplomatik saja, tetapi juga meliputi kantong atau tas yang dibawa ketika ia bepergian baik melalui darat, laut maupun udara. Apabila ada kecurigaan yang sangat terhadap barang bawaan perwakilan diplomatik tersebut, pihak berwajib boleh saja melakukan pemeriksaan melalui penyinaran (X-Ray) dihadapan pejabat diplomatik atau yang ditunjuk untuk mewakilinya.

5. Keistimewaan Diplomatik

Selain hak kekebalan di atas, para pejabat diplomatik juga dilengkapi dengan keistimewaan-keistimewaan. Sebagai dasar hukum pemberlakuan hak keistimewaan tersebut diatur dalam *Konvensi Wina* 1961 dan 1963, juga memperhatikan perundang nasional masing-masing negara.

Keistimewaan yang dimiliki perwakilan diplomatik meliputi :

- a. Pembebasan dari kewajiban membayar pajak, misalnya pajak kendaraan bermotor, pajak radio, pajak TV, PBB, pajak penghasilan, pajak orang asing dan pajak lainnya.
- b. Pembebasan dari kewajiban bea masuk, bea keluar, cukai terhadap barang yang masuk maupun keluar demi keperluan dinas atau keperluan rumah tangga pejabat diplomatik.

Perwakilan konsuler suatu negara di negara lain dapat berupa :

- a. Konsulat Jenderal, yang dipimpin oleh seorang **Konsul Jenderal**; dan
- b. Konsulat yang dipimpin oleh seorang **Konsul**.

Tugas pokok perwakilan konsuler pada prinsipnya tidak jauh berbeda dengan tugas pokok perwakilan diplomatik, tetapi perwakilan konsuler mewakili negara pengirim dalam bidang-bidang tertentu sesuai kebutuhan dan kebijaksanaan negara pengirim. Misalnya mengurus dan mewakili bidang perwakilan, perdagangan, ilmu pengetahuan, kebudayaan, perhubungan dan lain-lain.

D. Peran Serta RI dalam Organisasi Internasional

Pembangunan hubungan luar negeri yang menuntut keterlibatan banyak lembaga dan sumber daya manusia yang berkualitas perlu diperhatikan sungguh-sungguh. Pelaksanaan hubungan ini tidak hanya menyangkut hubungan antara negara RI dengan negara lainnya di dunia, tetapi meliputi hubungan dan peran serta RI dalam organisasi internasional.

Dalam hal ini Indonesia telah berulang kali mengirim pasukan perdamaian ke luar negeri di bawah bendera PBB. Selain itu, Indonesia juga merupakan anggota aktif dalam *United Nation Commission for Human Right (UNHCR)*. Selain itu keberhasilan Indonesia baik dalam pelaksanaan politik luar negeri, pada 1992 dalam KTT Gerakan Non Blok yang diselenggarakan di Jakarta, Indonesia dipercaya memimpin gerakan ini, dan diakui keberadaannya serta mengalami kemajuan yang pesat.

Indonesia aktif berperan di berbagai forum internasional di bidang ekonomi, baik bilateral, regional maupun multilateral. Indonesia secara aktif ikut dalam Persetujuan Umum tentang Tarif dan Perdagangan (*General Agreement on Tariffs and Trade/GATT*), menjadi Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization/WTO*), Konferensi Perdagangan dan Pembangunan PBB (*United Nations Conference on Trade and Development/LINTAD*), kerja sama ASEAN, dan berbagai forum kerja sama internasional, misalnya Organisasi Kopi Internasional (ICO), kerja sama Ekonomi Asia Pasifik (*Asia Pacific Economic Cooperation/APEC*), OPEC, dan lain-lain.

Pada November 1994 yang lalu, di Bogor telah diselenggarakan Pertemuan Pemimpin Ekonomi Anggota APEC, yang hasilnya bukan saja bergema di dalam negeri, tetapi juga di dunia internasional.

Perkembangan di atas, sangat jelas menunjukkan kepada kita maupun pada dunia internasional bahwa peran Indonesia sangat besar dalam organisasi manapun, baik yang sifatnya bilateral, regional maupun multilateral.

Dalam era reformasi melalui pemerintahan dan kabinet persatuan nasional, kebijakan sektor hubungan luar negeri antara lain : meliputi arah pembangunan, peningkatan persahabatan dan kerja sama multilateral dan bilateral, peningkatan perjuangan untuk mewujudkan tata ekonomi serta tata informasi dan komunikasi dunia baru, serta peningkatan kerja sama antar negara anggota ASEAN, untuk menjangkau harapan tersebut, kiranya sangat tepat rumusan yang terdapat dalam GBHN 1999, dijelaskan antara lain : memantapkan prinsip politik luar negeri bebas aktif, peningkatan upaya perwujudan tatanan dunia baru,

peningkatan kerja sama bilateral dan multilateral, serta peningkatan peran Gerakan Non Blok.

XI

PERJANJIAN INTERNASIONAL

A. Pengertian, Penggolongan dan Proses Pembuatan Perjanjian Internasional

1. Pengertian Perjanjian Internasional

Para ahli mendefinisikan perjanjian internasional berdasarkan sudut pandang masing-masing. Untuk lebih jelasnya akan dikemukakan beberapa pendapat dari para ahli hukum internasional, antara lain :

- a. Pengertian yang dikemukakan oleh **Mochtar Kusumaatmadja**, yaitu :

“Perjanjian Internasional adalah perjanjian yang diadakan antaranggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan hukum tertentu”.

- b. Pengertian yang dikemukakan oleh **G. Schwarzenberger**, yaitu :

“Perjanjian Internasional sebagai suatu perjanjian antara subjek-subjek hukum internasional yang menimbulkan kewajiban-kewajiban yang mengikat dalam hukum internasional dapat berbentuk bilateral maupun multilateral. Subjek-subjek hukum dalam hal ini selain lembaga-lembaga internasional, juga negara-negara”.

- c. Pengertian yang dikemukakan oleh Oppenheim-Lauterpacht, yaitu :

"Perjanjian Internasional adalah suatu persetujuan antarnegara, yang menimbulkan hak dan kewajiban di antara pihak".

- d. Definisi dari Konvensi Wina (1969), yaitu :

"Perjanjian Internasional yaitu perjanjian yang diadakan oleh dua negara atau lebih, yang bertujuan untuk mengadakan akibat-akibat hukum tertentu. Tugasnya mengatur perjanjian antarnegara selaku subjek hukum internasional".

Berkenaan dengan hal di atas, setiap bangsa dan negara yang ikut dalam suatu perjanjian, harus menjunjung tinggi dan menaati seluruh ketentuan yang ada didalamnya. Oleh karena itu, bahwa "janji itu mengikat para pihak dan harus dilaksanakan dengan itikad baik". Asas ini disebut dengan asas *pacta sunt servanda*. Namun sebaliknya, apabila ada sebagian negara atau bangsa yang tidak menaati aturan yang telah diputuskan sebelumnya, maka bukannya kedamaian yang tercipta, tetapi pertentangan yang akan terjadi.

2. Istilah Perjanjian Internasional

Beberapa istilah yang dapat digunakan dalam pelaksanaan perjanjian internasional ialah :

- a. *Traktat (treaty)*, istilah ini biasanya dipergunakan untuk suatu persetujuan yang bersifat khusus, misalnya, aliansi, perjanjian perdamaian, dan arbitrase. Di sisi lain terdapat para ahli yang memiliki pendapat lain dalam mengartikan dan menggunakan istilah traktat (*treaty*), yaitu dalam arti sempit dan luas. Dalam

arti sempit, traktaat lebih menitikberatkan kepada masalah politik, ekonomi, misalkan perjanjian perdagangan, penetapan batas wilayah, dan sebagainya. *sedangkan dalam arti luas*, traktaat dipergunakan sebagai alat untuk mencatat perjanjian antarnegara yang sifatnya menyeluruh, atau penyelesaian secara menyeluruh.

- b. ***Pacta (Pact)***, biasanya digunakan untuk menunjukkan suatu persetujuan yang lebih khusus, misalnya Pakta Pertahanan Atlantik Utara (NATO), Pakta Liga Arab (*The Pacto of the League of Arab States*).
- c. ***Konvensi (convention)***, istilah ini lazim dipergunakan untuk jenis perjanjian multilateral. Misalnya Konvensi Wina.
- d. ***Piagam (statute)***, istilah ini menunjukkan kepada kumpulan ketentuan yang mengatur tentang fungsi lembaga, atau dapat pula disebut sebagai anggaran dasar dari suatu organisasi internasional. Misalnya, Piagam Mahkamah Internasional (*statute of permanent court of international justice*).
- e. ***Charter***, istilah ini umumnya digunakan untuk mendirikan suatu badan atau lembaga, misalnya Piagam PBB (*the Charter of the United Nations*), dan Piagam Atlantik (*Atlantic Charter*).
- f. ***Deklarasi (declaration)***, istilah ini biasanya digunakan untuk menunjukkan suatu perjanjian yang menyatakan berlakunya suatu hukum, atau membentuk hukum baru atau menguatkan beberapa prinsip kebijakan umum.

Ali Sastroamidjojo, membagi deklarasi kepada tiga pengertian :

- 1) Deklarasi merupakan nama/judul dari suatu perjanjian yang mengikat para penandatanganannya, seperti Deklarasi Pers.
 - 2) Deklarasi merupakan pernyataan sepihak, misalnya Deklarasi Djuanda dan *Declaration of Independent*.
 - 3) Deklarasi merupakan pernyataan suatu negara terhadap negara lain dengan maksud memberikan penjelasan mengenai tindakan-tindakan tertentu, misalnya pelarangan penggunaan senjata nuklir, dan senjata beracun.
- g. *Protokol*, istilah ini menunjukkan kepada persetujuan yang kurang resmi terhadap suatu perjanjian internasional. Biasanya berkaitan dengan instrumen tambahan terhadap konvensi. Akan tetapi istilah protokol ini memegang peranan yang amat penting dalam suatu perjanjian internasional.
 - h. *Persetujuan (agreement)*, merupakan instrumen pada suatu naskah perjanjian internasional yang sifatnya kurang formal, misalnya *Manila Agreement*.
 - i. *Covenant*, istilah perjanjian internasional seperti halnya dalam *charter*, digunakan sebagai fungsi administratif suatu organisasi internasional, misalnya *The Covenant of League of Nation* (Piagam Liga Bangsa-Bangsa).
 - j. *Modus Vivendi*, istilah perjanjian internasional yang dibuat dengan maksud memecahkan permasalahan sementara, dan sebagainya.

3. Tahap dan Proses Pembuatan Perjanjian Internasional

Mengingat pentingnya suatu perjanjian internasional, baik bagi suatu negara maupun sebagai salah satu sumber hukum internasional, maka proses pembuatan

perjanjian internasional tidak semudah seperti perjanjian lainnya, untuk hal inilah terdapat beberapa tahap dan persyaratan yang harus dipenuhi antara lain :

a. Perundingan (*negotiation*)

Pembuatan perjanjian internasional biasanya dimulai dengan perundingan di antara negara-negara yang akan membuatnya. Hal ini dilakukan dengan dasar kebutuhan atau kepentingan dan kemampuan dari negara-negara yang bersangkutan, agar kelak dapat dihindari adanya masalah di kemudian hari.

Isi dari perundingan yang dilakukan, biasanya menyangkut beberapa masalah pokok, antara lain menyangkut masalah politik, keamanan, perdagangan, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, serta masalah lainnya yang menyangkut pembentukan dan pelaksanaan perjanjian internasional.

Dalam melakukan suatu perundingan, tidak semua orang dapat melakukan perundingan dalam rangka membentuk perjanjian internasional. Menurut ketentuan hukum internasional tentang kuasa penuh (*full powers*), bahwa seseorang hanya dapat dianggap mewakili suatu negara dengan sah apabila telah memiliki kuasa penuh. Seseorang dapat mengesahkan naskah suatu perjanjian internasional atas nama negara dan atau mengikat negara pada perjanjian, apabila ia dapat menunjukkan surat kuasa penuh (*full powers atau credentials*). Apabila dari semula peserta konferensi sudah menentukan bahwa surat kuasa penuh yang seperti di atas tidak diperlukan,

Keharusan menunjukan surat kuasa penuh ini, tidak berlaku lagi : **kepala negara, kepala pemerintahan (perdana menteri), menteri luar negeri**, yang karena jabatannya dianggap sudah mewakili negaranya dengan sah dan dapat melakukan segala tindakan untuk mengikat negaranya pada perjanjian yang diadakan. Demikian pula dengan kepala perwakilan diplomatik juga tidak usah menunjukan surat kuasa penuh.

b. Penandatanganan (signature)

Setelah perundingan selesai dan diterimanya naskah, dilanjutkan dengan pengesahan naskah. Pengesahan ini merupakan tindakan formal. Bagi perundingan multilateral, penandatanganan perjanjian dapat dilakukan apabila disetujui paling sedikit 2/3 (dua pertiga) suara peserta yang hadir. Kecuali ada ketentuan lain yang mengatur dalam perundangan tersebut. Sedangkan dalam perjanjian bilateral penerimaan secara bulat dan penuh mutlak diperlukan oleh kedua belah pihak yang melakukan perundingan.

Persetujuan dalam bentuk penandatanganan, merupakan suatu tindakan yang sangat penting dalam rangka mengikat diri dalam suatu perjanjian internasional, tanpa melalui proses ratifikasi apabila memang tujuan yang dimaksud dalam perjanjian tersebut. Dalam arti perjanjian tersebut mulai berlaku sejak ditandatangani tanpa harus menunggu adanya ratifikasi.

Kadang-kadang suatu negara dapat mengikat diri dalam suatu perjanjian pada saat melakukan **pertukaran**

surat-surat atau naskah, apabila sebelumnya sudah ditentukan demikian. biasanya praktek ini banyak dilakukan pada perjanjian-perjanjian dua negara (bilateral)

c. Pengesahan (ratification)

Dalam pelaksanaan suatu perjanjian, adakalanya suatu perjanjian belum mengikat sepenuhnya setelah ditandatanganinya naskah perjanjian, tetapi harus melalui proses yang ketiga, yaitu pengesahan, dalam arti penandatanganan tersebut hanya penerimaan sementara.

Ratifikasi atau pengesahan tandatangan yang dilakukan oleh wakil negara yang turut serta dalam perundingan, maksudnya untuk menyakinkan bahwa utusan tersebut benar-benar melakukan tugasnya serta tidak melampaui wewenangnya. Maka naskas perjanjian yang telah ditandatangani tersebut dibawa oleh masing-masing peserta ke negaranya.

Apabila isi perjanjian itu dianggap telah sesuai dengan kehendak dan tidak mengorbankan kepentingan nasional dari negar yang bersangkutan, maka kepala negara atau kepala pemerintahan dengan persetujuan badan perwakilan rakyat akan menguatkan atau mengesahkan naskah perjanjian yang telah ditandatangani oleh wakil-wakil yang telah diberi kuasa penuh.

Ratifikasi yang sebenarnya memiliki arti : persetujuan secara formal terhadap perjanjian yang melahirkan kewajiban internasional setelah ditandatangani; dan persetujuan terhadap perjanjian rencana perjanjian agar menjadi suatu perjanjian yang berlaku bagi negara peserta.

Dalam praktek ratifikasi perjanjian internasional setiap negara memiliki persamaan dan perbedaan. Secara garis besar sistem ratifikasi terbagi atas tiga kategori pelaksanaan, yaitu :

1) *Sistem Ratifikasi Lembaga Legeslatif*

Artinya perjanjian baru mengikat apabila telah disahkan oleh badan legeslatif, tetapi praktek ini jarang terjadi dan hanya yang dilakukan oleh beberapa negara saja. Misalnya Honduras, Turki, El-Salvador, karena memang kontitusi negar tersebut menghendaki demikian.

2) *Sistem Ratifikasi Badan Eksekutif*

Biasanya dilakukan oleh Kepala Negara atau Kepala Pemerintahan. Pada umumnya praktek-praktek seperti ini biasa dilakukan pada negara-negara yang melaksanakan sistem pemerintahan otoriter.

3) *Sistem Gabungan atau Campuran antara Lembaga Eksekutif dan Lembaga Legeslatif*

Merupakan sistem yang banyak dijumpai di banyak negara di dunia dalam praktek kenegaraan. Dalam pelaksanaannya sistem yang ketiga ini di setiap negara berada, yaitu:

- a) *Sistem Campuran lebih menonjolkan Lembaga eksekutif, misalnya di Amerika Serikat. Tetapi bagaimanapun dalam melakukan ratifikasi harus memperhatikan saran yang dikemukakan oleh senat, misalnya dalam perjanjian yang dianggap sangat penting.*

- b) sistem Campuran yang lebih menonjolkan Lembaga Legeslatif, misalnya pada negara Prancis.

Pada praktek ratifikasi di Indonesia, kita temukan pada UUD 1945 pasal 11 yakni persetujuan antara Presiden dengan DPR. Berdasarkan ketentuan diatas, jelaslah bahwa setiap perjanjian dengan negara lain (perjanjian internasional) diperlukan persetujuan DPR.

4. Lembaga Persyaratan (Reservation)

Keberadaan lembaga persyaratan sangatlah dibutuhkan oleh negara yang ikut serta dalam perjanjian internasional tersebut, khususnya perjanjian yang bersifat **multilateral**. Lembaga persyaratan ini dibutuhkan karena biasanya ada saja negara peserta yang kurang sepenuhnya menerima isi perjanjian atau kurang sesuai dengan kepentingan nasional negaranya, sehingga untuk melaksanakannya dibutuhkan persyaratan tertentu.

Lembaga persyaratan adalah pernyataan yang diajukan oleh suatu negara untuk dapat terikat dalam suatu perjanjian. Dengan demikian, negara yang mengajukan persyaratan tersebut tidak berarti harus mengundurkan diri dari perjanjian (multilateral), namun tetap terikat hanya terhadap apa yang diajukan oleh persyaratan dan membawa keuntungan bagi negaranya.

Berkaitan dengan lembaga persyaratan diatas, ada dua macam teori yang berkembang yaitu :

- a) *Teori Kebulatan Suara*, dalam teori ini dikemukakan bahwa persyarat itu hanya sah atau berlaku bagi yang

mengajukannya, jika persyaratan tersebut diterima oleh seluruh peserta perjanjian.

- b) *Teori Pan Amerika*, dalam teori ini dikemukakan bahwa perjanjian akan mengikat negara yang mengajukan persyaratan dan negara-negara yang menerima persyaratan tersebut.

Berdasarkan kedua teori diatas ada kebaikan dan kelemahannya, yakni pada teori pertama kebaikan apabila diterima secara bulat, mak keutuhan isi perjanjian akan terjamin dan tidak akan timbul perpecahan. Pada teori kedua membuka seluas-luasnya kepada negara untuk berpartisipasi. Adapun kelemahan dari kedua teori tersebut adalah : pada teori pertama sulit untuk memperoleh suara bulat, sedangkan pada teori yang kedua akan menjadikan terpecahnya diantara negara-negara peserta akibat sebagian menerima dan sebagian tidak.

5. Pembatalan dan Berakhinya Perjanjian

a. Pembatalan perjanjian

Suatu perjanjianyan baik dibentuk oleh banyak negara (multilateral) maupun yang dibentuk oleh dua negara (bilateral), atau sifatnya internasional, dan regional, berkeinginan agar yang diperjanjikan tersebut dapat dilaksanakan dan dihormati oleh para pihak peserta. Akan tetapi, dalam kenyataannya tidak semua perjanjian bertahan selamanya. Hal ini mungkin saja terjadi salah satu pihak atau beberapa pihak menghendaki dibatalkannya perjanjian yang telah diabaunya. Pembatalan tersebut pada hakikatnya

memang tidak dilarang apabila dilakukan dengan itikad baik dan alasan yang jujur.

Pelanggaran dan pembatalan suatu perjanjian adakalanya hanya sebagian dari isi perjanjian yang telah disepakati. Namun terkadang pihak lain menjadikan alasan pelanggaran tersebut untuk mengakhiri perjanjian/persetujuan yang telah disepakatinya. Hal ini didaarkan pada ketentuan Konvensi Wina yang telah mengakui untuk mengakhiri atau menanggukkan suatu perjanjian internasional, dengan asas **pacta sunt servanda**. Asas ini sebenarnya sangat berat karena memiliki arti bahwa "janji itu harus ditepati", selain itu asas ini berlaku pula dalam hukum kebiasaan internasional, namun hingga kini tampaknya asas tersebut belum ada sikap tegas dari Mahkamah Internasional untuk keberlakuannya.

b. Berakhinya suatu perjanjian

Mochtar Kusumaatmadja menyatakan; secara umum suatu perjanjian bisa punah atau berakhir karena beberapa sebab seperti tersebut dibawah ini :

- 1) karen atelah tercapai tujuan perjanjian itu
- 2) karena habis waktu berlakukunya perjanjian itu
- 3) karena punahnya salah satu pihak peserta perjanjian atau punahnya objek perjanjian itu
- 4) karena adanya persetujuan dari peserta untuk mengakhiri perjanjian itu
- 5) karena diadakannya perjanjian antara peserta kemudian meniadakan perjanjian terdahulu

- 6) karena dipenuhinya syarat tentang pengakhiran perjanjian sesuai dengan ketentuan perjanjian itu sendiri; dan
- 7) diakhirinya aperiannian secara sepihak oleh salah satu negara peserta dan diterimanya pengakhiran tersebut oleh pihak lain.

Pada prinsipnya dari ketentuan umu diatas, tampak bahwa berakhirnya perjanjian itu dalam banyak hal dapat diatur oleh para peserta perjanjian, yang berupa ketentuan yang disepakati oleh para peserta dan mengikat mereka.

B. Perjajian Bilateral

Pengelolaan perjanjian internasional dapat ditinjau dari jumlah negara yang membentuk suatu perjajian atau persetujuan tersebut, artinya dalam pembentukan perjanjian internasional dapat terdiri atas dua negara atau banyak negara. secara garis besar perjanjian internasional bila dilihat dari jumlah negara yang membentuk perjanjian tersebut terdiri atas perjanjian bilateral, dan perjanjian multilateral.

Perjanjian bilateral, yaitu perjanjian yang dibuat atau diadakan oleh pihak, dua subjek hukum inetrnasional. Misalnya, perjanjian yang dilakukan antara Indonesia-Australia, dan Indonesia - Malaysia. Biasanya perjanjian yang dilakukan dua negara (bilateral) adalah mengatur tentang hal-hal yang menyangkut kepentingan kedua negara tersebut. Oleh karenanya perjanjian bilateral ii bersifat **tertutup**, dalam arti kemungkinan dicampuri atau dimasuki negara lain sebagai peserta sangat mustahil.

Beberapa contoh perjanjian bilateral antara Indonesia dengan negara lain, antara lain :

1. Perjanjian Indonesia - Belanda mengenai penyerahan Irian Barat yang di tandatangani di New York pada tanggal 15 Agustus 1962
2. Perjanjian Indonesia - Australia, mengenai garis-garis batas wilayah antara Indonesia dan PNG, yang ditandatangani di Jakarta pada tanggal 12 Februari 1973
3. Perjanjian Indonesia - Malaysia tentang normalisasi hubungan kedua negara, yang ditandatangani di Jakarta 11 Agustus 1966
4. Perjanjian Indonesia - Malaysia tentang selat Malaka dan Laut China Selatan, ditandatangani di Jakarta pada tanggal 27 Oktober 1969
5. Perjanjian antara Indonesia - Muangthai tentang Utara Selatan Malaka dan Laut Andaman, ditandatangani pada tanggal 17 Desember 1971
6. Perjanjian Indonesia -Singapura tentang garis batas laut teritorial di Selat Singapura, 25 Mei 1973.
7. Perjanjian antara Indonesia - Papua Nugini tentang saling menghormati,persahabatan dan kerja sama RI - PNG, ditandatangani tahun 1987.
8. Perjanjian antara Indonesia - Australia tentang pertahanan dan keamanan wilayah kedua negara (16 Desember 1995).
9. Perjanjian antara Indonesia - Cina tentang dwikewarganegaraan, ditandatangani tahun 1954.

Masih banyak lagi perjanjian antara Indonesia khususnya dengan negara-negara lainnya, baik negara-

negara tetangga maupun negara bukan tetangga (asia, Eropa, Afrika, juga Amerika).

C. Perjanjian Multilateral

Perjanjian Multilateral, yaitu perjanjian yang dibuat atau diadakan oleh lebih dari dua negara, dibuat oleh beberapa pihak dari subjek hukum internasional.

Perjanjian Multilateral biasanya menyangkut dan mengatur tentang segala hal yang mengatur kepentingan umum (masyarakat internasional). Hal ini mengandung arti bahwa perjanjian tersebut tidak hanya menyangkut kepentingan negara yang mengadakan perjanjian tersebut, tetapi menyangkut juga kepentingan negara lain yang tidak turut (bukan peserta) dalam perjanjian tersebut. Misalnya saja : 1) Konvensi Jenewa tentang "Perlindungan Korban Perang" yang ditandatangani pada 1949; 2) Konvensi tentang "Hukum Laut" yang ditandatangani pada 1958; 3) Konvensi Wina tentang "Hubungan Diplomatik" ditandatangani pada 1961. Pada Desember 1995 telah ditandatangani di Bangkok (Thailand) tentang kawasan bebas nuklir di wilayah negara-negara ASEAN, dan sebagainya.

perjanjian multilateral sifatnya berbeda dengan perjanjian bilateral, karena menyangkut kepentingan umum, sehingga sifatnya terbuka. Artinya memungkinkan negara yang pertama kali pembentukan tidak ikut sebagai peserta, baru beberapa saat kemudian ia mengajukan diri untuk diikutsertakan sebagai anggota dari perjanjian tersebut.

Kita dapat menarik kesimpulan dari kedua bentuk perjanjian internasional tersebut akan perbedaannya. Pada "perjanjian bilateral", negara lain pada prinsipnya tidak dapat turut serta dalam perjanjian yang diadakan oleh dua negara

yang bersangkutan, karena perjanjian tersebut hanya mengatur kepentingan kedua negara yang bersangkutan. Sebaliknya, perjanjian yang sifatnya multilateral selalu terbuka kesempatan bagi negara bukan peserta untuk masuk dan terlibat dalam perjanjian tersebut sebagai anggota, karena perjanjian ini tidak hanya mengatur kepentingan negara peserta saja, melainkan mencakup kepentingan negara peserta dan bukan peserta.

Penggolongan perjanjian internasional dapat ditinjau dari segi lainnya, misalnya segi *fungsi* yakni dapat berupa "*law making treaty*" dan "*treaty contract*". Adapun yang dimaksud *Law Making Treaty*, yakni perjanjian yang meletakkan kaidah atau ketentuan hukum bagi masyarakat internasional (bersifat umum, hak dan kewajiban bagi seluruh masyarakat internasional, dan umumnya multilateral). Sedangkan yang dimaksud dengan *treaty contract*, yaitu perjanjian yang sifatnya hanya seperti kontrak, yang hanya menimbulkan hak dan kewajiban antara pihak yang mengadakan perjanjian tersebut (bersifat khusus, hak dan kewajiban hanya para peserta yang terlibat dalam pembuatan perjanjian, pada umumnya bersifat bilateral. Namun demikian, penggolongan istilah perjanjian internasional yang sering digunakan hingga kini adalah perjanjian bilateral dan multilatera, dibanding istilah *law making treaty* atau *treaty contract*.

DAFTAR PUSTAKA

- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2011.
- Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Volume 1, Kencana, Jakarta, 2012.
- C.F.G, Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 2006.
- Chairul Arrasyid, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004.
- Dani Elpah *et al.*, *Titik Singgung Kelemahan Antara PTUN dengan Pengadilan Tipikor Dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang*, Buku Diklat Kumdil Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta, 2016
- Dinal Fedrian dkk., *Dialektika Pembaharuan Sistem Hukum Indonesia: Pembaruan Substansi Hukum Indonesia*, Sekretariat Jendral Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2012.
- H.L.A. Hart, *Konsep Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2010.
- H.M. Rahkmat, *Dimensi Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah; Reorientasi Terhadap Hukum Pidana Administrasi dalam Pemberantasan Korupsi di Era Desentralisasi Fiskal*, Penerbit CV. Maulana Media Grafika, 2013

H.B. Jacobini. *An Introduction to Comparative Administrative Law*, (New York: Oceana Publications Inc, 1991

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Buku 1 Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara)*, Pustaka Sinar Harapan 1993.

Indriyanto Seno Adji. *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*. Diadit Media, Jakarta, 2006.

Inu Kencana Syafie, *Etika Pemerintahan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011.

Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. RajaGrafindoPersada, Jakarta, 2010.

Jimly Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: SinarGrafiKa, 2012.

Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Konstitusi Press (Konpress), Jakarta. 2011.

_____. *Perihal Undang-Undang*. Konstitusi Press, Jakarta, 2005.

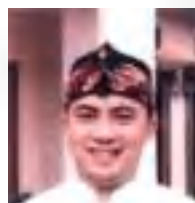
Joel Feinberg, *Problem Roots of Law: Essay in Legal And Politir Theory*, Oxford University Press, New York, 2003

Lexy J.Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002.

Kaelan dan Achmad Zubaidi. *Pendidikan Kewarganegaraan*. Yogyakarta, Paradigma, 2010.

- Permana, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*. Thafa Media, 2008
- Purwaning M, Yaruar, *Pengembalian Aset Hasil Korupsi: Berdasarkan Konvensi PBB Anti Korupsi 2003 dalam Sistem Hukum Indonesia*, Alumni Bandung, 2015
- Prayitno Iman Santoso, *Pertanggungjawaban Tindak Pidana Korupsi*, Alumni Bandung, 2015
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005.
- M. Faried Ali, *Filsafat Administrasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.
- Marojahan JS Panjaitan, *Pembentukan & Perubahan Undang-Undang Berdasarkan UUD 1945*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2017
- M. Solly Lubis, *Kebijakan Publik*, Mandar Maju, Bandung, 2007.
- M. Marwan dan Jimmy P., *Kamus Hukum*, Reality Publisher, Surabaya, 2009.
- Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Konpress, 2012
- Susan Rose-Ackerman, *Korupsi dan Pemerintahan: Sebab, Akibat dan Reformasi*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2010.
- Riawan Tjandra, *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2011

- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009
- Ridwan, *Persinggungan Antar Bidang Hukum Dalam Perkara Korupsi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2016
- Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014
- Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, terjemahan Hermoyo, Yayasan Obor, Jakarta, 1998
- Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013
- Yopie Morya Immanuel Patiro, *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi*, penerbit Keni Media, 2012
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Radja GrafindoPersada, Jakarta, 2009.
- Yulies Masriani Tiena, *Pengantar Hukum Indonesia*, Cetakan II, Sinar Grafika, Jakarta, 2006
- Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010



FIRDAUS ARIFIN, S.H., M.H., Lahir di Metro, Lampung, 5 Februari 1982. Dosen Tetap Yayasan Pendidikan Tinggi Pasundan dpt. Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung yang saat ini menjabat Wakil Dekan II Bidang Administrasi dan Keuangan. Studi S-1 di Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung (2004).. Studi S-2 di Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran Bandung (2009). Buku yang pernah diterbitkan; Refleksi Reformasi Konstitusi 1998-2002 (Beberapa Gagasan Menuju Amandemen Kelima UUD 1945), Kontribusi Pemikiran Untuk Bangsa (sebuah pemikiran) (penerbit Lembaga Penelitian Press Universitas Pasundan Tahun 2010), Hak Asasi Manusia; Teori, Perkembangan Dan Pengaturan, (penerbit Thafa Media, 2019), serta Penjahat Kepala Daerah, (penerbit Thafa Media, 2019).

Thafa Media

Jl. Seandakus Km 0,3 Gunungpati Kalid Limuru,
Jemberak, Bantul, Yogyakarta 55762.
Phone 085100561938, 08122775474, 082138310212
Email: thafamedia@yahoo.co.id

ISBN 978-602-589254-9



9 786025 589254