

## **MENJAJAKI KONSEP HUKUM NEGARA INDONESIA**

### *EXPLORING THE CONCEPT OF THE INDONESIAN STATE LAW*

**Abdul Rahman**

Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Majene, Indonesia

Jalan BLK No. 17, Totoli-Banggae, Sulawesi Barat 91411

E-mail: rahman\_kanang@stainmajene.ac.id

#### **Abstrak**

Artikel ini bertujuan untuk mengeksplorasi konsep negara hukum di Indonesia, dengan menggunakan pendekatan historis, undang-undang, konseptual dan komparatif. Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa Indonesia adalah negara berdasarkan hukum. Namun, konsep negara hukum Indonesia mengadopsi beberapa konsep rule of law serta konsep rechtstaat. UUD 1945 memuat beberapa pasal yang kuat dengan karakteristik negara hukum dan juga beberapa pasal yang memiliki konsep atau karakteristik rechstaat. Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia tidak sepenuhnya menganut salah satu doktrin, baik doktrin rechtstaat maupun negara hukum, melainkan menganut kedua konsep tersebut yang berlandaskan Pancasila. Pemilihan konsep negara hukum Indonesia disepakati setelah perdebatan panjang dalam sidang BPUPKI antara Soekarno-Soepomo dan Hatta-Yamin. Perdebatan dasar filosofis negara Indonesia antara nasionalis-sekuler dan nasionalis-Islam kemudian dimenangkan oleh nasionalis-sekuler dengan dasar negara Pancasila. Meskipun kelompok nasionalis-Islam kalah dalam perjuangan untuk basis negara Indonesia, semangat untuk menerapkan dan menegakkan syariat Islam tidak pernah padam, hal ini dapat dilihat dalam perjuangan politik Islam di parlemen.

*Kata kunci: Konsep Negara Hukum Indonesia; Aturan Hukum; Rechstaat.*

#### **Abstract**

*This article aims to explore the concept of the legal state in Indonesia, using historical, statutory, conceptual and comparative approaches. Based on Article 1 paragraph (3) of the 1945 Constitution that Indonesia is a country based on law. However, the Indonesian legal state concept adopts several rule of law concepts as well as the rechtstaat concept. The 1945 Constitution contains several articles which are strong with the characteristics of the rule of law and also several articles which have the concept or characteristics of rechstaat. This shows that Indonesia does not fully adhere to one of the doctrines, both the rechtstaat doctrine and the rule of law, but adheres to both of these concepts which are based on Pancasila. The selection of the concept of the Indonesian legal state was agreed upon after a long debate in the BPUPKI session between Soekarno-Soepomo and Hatta-Yamin. The debate over the philosophical basis of the Indonesian state between nationalist-secular and nationalist-Islamic was later won by nationalist-secular with the state foundation of Pancasila. Although the nationalist-Islamic group lost the struggle for the basis of the Indonesian state, the spirit to implement and enforce Islamic shari'a has never been extinguished, this can be seen in the struggle of political Islam in parliament.*

**Keyword:** The Concept of Indonesian's Legal State; *Rule of Law*; *Rechtsstaat*.

## PENDAHULUAN

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Namun demikian, konsep negara hukum Indonesia mengadopsi beberapa konsep *rule of law* dan juga konsep *rechtsstaat*. UUD 1945 memuat beberapa pasal yang kental dengan ciri-ciri *rule of law* dan juga beberapa pasal yang bercirikan konsep atau ciri *rechtsstaat*. seperti dikemukakan oleh Fredrich Julius Stahl yang merupakan pengembangan hukum liberal Immanuel Kant juga mewarnai beberapa pasal dalam UUD 1945, yaitu (1) adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, (2) adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan negara untuk menjamin perlindungan HAM; (3) pemerintahan berdasarkan peraturan; dan, (4) adanya peradilan administrasi. Sedangkan ciri-ciri konsep negara hukum *rule of law* menurut A.V. Dicey adalah (1) adanya supremasi aturan hukum; (2) adanya kesamaan kedudukan di depan hukum; dan (3) adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia.<sup>1</sup>

Dari ciri-ciri kedua konsep negara hukum tersebut sama-sama menekankan pada upaya memberikan perlindungan HAM dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan batasan dan aturan perundang-undangan guna mencegah terjadinya pelanggaran terhadap HAM. Tetapi dalam pelebagaan dunia peradilan, konsep *rule of law* tidak terdapat peradilan administrasi termasuk yang dianut sistem peradilan di Indonesia. Paling tidak dengan kolonisasi dan imperialisasi Barat terhadap negara-negara Timur sebagai penyebab utama dipengaruhinya susunan konstitusi yang dibuat negara bekas koloni masing-masing negara barat tersebut. Indonesia dengan konsep *rechtsstaat* merupakan pengaruh Belanda yang menganut sistem hukum Eropa kontinental, selainnya dipengaruhi oleh Inggris dengan sistem *common law* begitu pula dengan beberapa negara bekas koloni lainnya baik di benua Afrika maupun Asia.

Untuk menelusuri konsepsi dasar negara hukum Indonesia dapat dimulai dari perdebatan Soekarno-Soepomo di satu sisi dan Hatta-Yamin di sisi lain, ketika sidang BPUPKI terlibat perbedaan pendapat mengenai pencantuman materiil. mengenai Hak Asasi Manusia (HAM) dalam UUD 1945. Soekarno-Soepomo terlihat sebagai penganut HAM yang lebih fokus pada HAM kolonial, sedangkan Hatta-Yamin dipandang lebih mementingkan pemahaman HAM individu. Soekarno mengatakan:

---

<sup>1</sup>Moh. Mahfud, MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), h. 127.

“...buang sepenuhnya paham individualisme, jangan masukkan ke dalam konstitusi kita yang disebut sebagai hak warga negara sebagaimana anjuran Republik Perancis, kita ingin yang bersifat sosial. Mengapa groundwet menulis bahwa MC tidak hanya mempunyai kebebasan berpendapat, kebebasan memberikan hak suara, mengadakan pertemuan, kalau misalnya tidak ada hak *rechtvaardic* sosial seperti itu? Buat apa kita bikin groundwet... kalau tidak mengenyangkan perut orang-orang yang mati kelaparan?... kalau kita ingin mendasarkan negara kita pada pemahaman kekeluargaan, pemahaman gotong royong, pemahaman gotong royong dan keadilan sosial, singkirkan setiap pemikiran yang memahami individualisme dan liberalisme.<sup>2</sup> Hal senada juga diungkapkan Soepomo:

“...Dalam konstitusi kita tidak bisa memasukkan pasal-pasal yang tidak berdasarkan kekerabatan, padahal kita sangat ingin, kalau kita memasukkannya, pada hakikatnya konstitusi itu berdasarkan atau berdiri sendiri-sendiri, sehingga sistem ketatanegaraan bertentangan dengan konstruksinya.<sup>3</sup>

Bahkan, dalam sidang BPUPKI, lebih lanjut Soepomo mengatakan, pasal-pasal HAM tidak perlu dimasukkan dalam konstitusi karena sudah mempunyai dasar kedaulatan rakyat sehingga rakyat harus dilihat sebagai satu kesatuan, bukan sebagai individu. Berbeda dengan Soekarno, Hatta dan Yamin justru mengusulkan dimasukkannya hak asasi manusia dalam UUD 1945. Hatta mengatakan itu:

“...sebaiknya di salah satu pasal, misalnya pasal yang menyangkut warga negara juga menyebutkan hak untuk tidak takut melepaskan segala sesuatunya. Yang perlu disebutkan di sini adalah hak untuk berkumpul dan bersidang atau menulis surat dan sebagainya..., respon ini perlu dikawal, agar negara tidak menjadi negara berdaulat.”<sup>4</sup>

Yamin .. selanjutnya mengatakan:

“... Agar pengaturan kemandirian warga negara dapat dimasukkan dalam UUD seluas-luasnya, saya menolak segala alasan yang dikemukakan untuk tidak mencantumkannya. ...”<sup>5</sup>

Perdebatan tersebut akhirnya menghasilkan kompromi dengan ketentuan-ketentuan terbatas mengenai hak asasi manusia seperti pasal 27,28,29,30 dan 31 dengan rumusan dan juga masih memberikan batasan karena ada yang disertai dengan ketentuan yang dalam prakteknya akan diatur dengan undang-

---

<sup>2</sup>Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945, Jilid III*, (Yogyakarta: Yayasan Pra panca, 1960) h. 28.

<sup>3</sup>*Ibid*

<sup>4</sup>*Ibid*, h. 29

<sup>5</sup>*Ibid*

undang. Pencantuman pasal-pasal tersebut menunjukkan bahwa konsepsi negara hukum dari tradisi Anglo Saxon atau negara hukum terdapat dalam UUD 1945, misalnya pasal 27 yang menyatakan bahwa: “Setiap warga negara mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan”. Namun pada saat yang sama penggunaan istilah *rechtsstaat* dan perkembangan dunia peradilan membuka keadilan administrasi negara (administratif) sebagai cerminan pengamatan atau konsep negara hukum yang berasal dari tradisi Eropa kontinental. Bahkan, Daniel S. Lev mengemukakan bahwa secara umum konsep *rule of law* di Indonesia dikonotasikan dengan *rule of law* dalam konsepsi Eropa kontinental (*rechtsstaat*).<sup>6</sup>

Selain ketentuan HAM tersebut, memberikan kesan bahwa konsepsi hukum Indonesia juga menganut paham individualisme dengan mengedepankan hak-hak sipil dan politik seperti yang dikenal dalam konsep negara hukum formal yang berakar pada legitimasi formalistik. . Namun, pada saat yang sama, ciri-ciri negara hukum materiil sangat kuat mewarnai UUD 1945. Terdapat garis besar yang jelas mengenai tujuan negara yang memerlukan pembangunan kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Moh. Yamin antara lain:

" Kesejahteraan rakyat merupakan dasar dan tujuan negara Indonesia yang merdeka, singkatnya keadilan sosial atau keadilan sosial ...”<sup>7</sup>

Dalam kesempatan yang sama Sukarno mengatakan hal itu:

“Orang-orang yang sebelumnya merasa bahwa mereka makan lebih sedikit dan berpakaian lebih sedikit menciptakan dunia baru di mana terdapat keadilan di bawah kepemimpinan ratu yang adil. Oleh karena itu, jika kita benar-benar memahami, mengingat, dan mencintai bangsa Indonesia, marilah kita menerima asas *socialle rechtsvaardigheid* ini, yaitu tidak hanya persamaan politik saja, tetapi dalam bidang ekonomi juga harus kita tegakkan persamaan artinya kesejahteraan bersama yang sebaik-baiknya”.<sup>8</sup>

Pada alinea pembuka UUD 1945 alinea kedua dijelaskan bahwa cita-cita negara Indonesia adalah negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Sedangkan tujuan negara terdapat pada alinea keempat yang berbunyi: “...untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan turut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.””.

---

<sup>6</sup>Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: LP3S, 1990), h. 126

<sup>7</sup>H. Muh. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), h. 106

<sup>8</sup>*Ibid*, h. 76

Singkatnya, negara yang ingin dibentuk oleh bangsa Indonesia adalah negara kesejahteraan seperti yang juga diungkapkan oleh Soekarno dalam sidang BPUPKI tanggal 1 Juni 1945. Selain negara hukum materil sebagaimana tercermin dalam pembukaan UUD 1945, dalam Batang Tubuh UUD juga telah dijabarkan UUD 1945, yang antara lain dapat dilihat pada pasal 22, 32 ayat 2 dan 34 UUD 1945. Pasal-pasal tersebut menekankan pengaruh konsep negara hukum materil yang berpusat pada pembangunan kesejahteraan umum (social kesejahteraan) sebagai tugas pemerintahan suatu negara, pasal 33 (2) menegaskan bahwa tanah, air dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, sedangkan Pasal 34 menegaskan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara...

Dari uraian di atas terlihat bahwa konsepsi negara hukum Indonesia merupakan konsep sintesis dari beberapa konsep dengan tradisi hukum yang berbeda. Dengan kata lain, negara hukum Indonesia dicampur dengan konsep rechtsstaat, negara hukum, negara hukum formal, dan negara hukum materil yang kemudian diberi nilai Indonesia sebagai nilai tertentu sehingga menjadi negara hukum. hukum Pancasila. Azhary dan Padmo Wadjono kurang sepakat jika negara hukum Pancasila dikatakan merupakan sintesis dari rechtstaat dan negara hukum, karena konsep negara hukum Indonesia mempunyai pandangan hidup tersendiri dan latar belakang sejarah bangsa Indonesia yang berbeda. dari negara lain. Konsepsi Indonesia sebagai negara bangsa didasarkan pada pandangan hidup yang menjadi landasan filsafat negara (philosophische ground), yaitu Pancasila. Cita-cita negara bangsa Indonesia (staatidee) yang dikemukakan oleh Soepomo adalah cita-cita negara integralistik yang di dalamnya struktur spiritual ruh batin bangsa Indonesia bercirikan dan mencita-citakan kesatuan hidup. persatuan kawulo dan gusti yaitu persatuan antara dunia luar dan dunia batin antara mikrokosmos dan makrokosmos, antara rakyat dengan pemimpinnya.

Negara yang integralistik adalah suatu bangsa yang tertib sebagai suatu kesatuan masyarakat yang terorganisir yang pada dasarnya tidak akan terjadi dualisme “staat” dan “individu” karena individu tidak lain hanyalah bagian organik dari negara yang mempunyai kedudukan dan kewajiban tersendiri untuk ikut serta. dalam menjalankan kejayaan negara dan sebaliknya. negara bukanlah suatu badan kekuasaan atau rekayasa politik yang berdiri di luar suasana kemerdekaan seseorang. Negara akan mengakui dan menghormati keberadaan kelompok-kelompok dalam masyarakat nyata, namun seluruh rakyat dan semua kelompok akan menyadari kedudukannya sebagai bagian organik dan negara secara keseluruhan wajib menjunjung tinggi persatuan dan keharmonisan antara semua

bagian tersebut.<sup>9</sup> Cita-cita negara integralistik ini dikemukakan Soepomo dalam rapat BPUPKI tanggal 31 Mei 1945..

Berdasarkan asas integralistik, usulan Soepomo menuai berbagai reaksi berupa tanggapan dari beberapa BPUPKI lain, termasuk Moh. Hatta, ia menyatakan pembentukan negara baru didasarkan pada gotong royong dan hasil usaha bersama. Namun satu hal yang membuat saya khawatir adalah tidak adanya keyakinan atau pertanggungjawaban masyarakat terhadap Konstitusi terkait hak memilih. Kami menginginkan negara yang memerintah, bukan negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Pendapat Moh. Hatta didukung oleh Soekiman dan M. Yamin. Pada kesempatan lain di sidang BPUPKI, Yamin berpendapat bahwa aturan kemandirian warga negara harus dimasukkan dalam UUD seluas-luasnya. Saya menolak segala alasan yang dikemukakan untuk tidak mencantumkannya dan sebagainya, saya juga dapat mengemukakan beberapa alasan selain yang dikemukakan oleh M. Hatta tadi, bahwa karena konstitusi dunia lama dan baru memuat perlindungan terhadap hal-hal tersebut. aturan dasar, misalnya Hukum Dasar Dai Nippon, Republik Filipina dan Tiongkok. Aturan dasarnya tidak berkaitan dengan underalisme tetapi hanya sekedar kebutuhan untuk melindungi independensi yang harus diakui dalam Konstitusi.<sup>10</sup>

Beberapa pakar hukum memberikan pandangan mengenai negara integralistik yang dikeluarkan Soepomo. Padmo Wahjono misalnya, menyimpulkan integralisme tumbang karena diterimanya prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD 1945. Lebih lanjut ia mengatakan, integralisme Indonesia tidak sama dengan kolektivisme Jerman, Jepang, atau Eropa Barat dan Amerika Serikat, melainkan suatu cara pandang integralistik yang menginginkan negara bersatu dimana masyarakat dihormati haknya untuk berserikat, berkumpul dan berpikir. Jika pandangan individualistis mengatakan individu daripada kelompok, sedangkan kolektivisme integralistik Jerman, Jepang, dan Rusia lebih mengutamakan masyarakat daripada individu, maka integritas Indonesia lebih mengutamakan kesejahteraan dan kesejahteraan masyarakat, harkat dan martabat suatu bangsa. seseorang tetap dihormati atau dijunjung tinggi. Cara pandang Indonesia yang integralistik ini akan mendasari dan mewarnai seluruh pola kehidupan kelompok di Indonesia yang berpuncak pada organisasi negara.<sup>11</sup>

Marsilam Simanjuntak berpendapat lain, bahwa negara integralistik Soepomo mengandung ajaran Hegel karena alasan berikut: 1) Dari segi bentuk

---

<sup>9</sup>Moh. Yamin, *Op. cit.*, h. 115. Ide negara *Integralis State* Soepomo berasal dari Spinoza yang diambil dari Hegel dan lain sebagainya, itu bukanlah kedaulatan rakyat melainkan kedaulatan negara. Lihat Yusril Ihza Mahendra, *Menelaah Format Politik Orde Baru*, dan Dahlan Thaib dan Mila Karmila Adi (ed.), *Hukum dan Kekuasaan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 1998), h. 30.

<sup>10</sup>*Ibid*, h. 332.

<sup>11</sup>Padmo Wahjono, *loc.cit.*

negara, Soepomo tidak mempermasalahkan jika negara Indonesia tidak dipimpin oleh seorang raja; 2) Soepomo tidak menjelaskan letak kedaulatan rakyat dalam cita-cita negaranya; 3) Soepomo menentang pencantuman hal-hal pokok dalam UUD.<sup>12</sup> Sementara Ismail Sunny berpandangan, meskipun staatidee integralistik diusulkan Soepomo, melihat di dalamnya terdapat kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 (Pembukaan UUD 1945 dan pasal 1 ayat 2), namun kewajiban presiden untuk menjunjung tinggi UUD dan melaksanakan Undang-undang (Pasal 5 {2}, pasal 9 dan penjelasan UUD 1945 tentang negara Indonesia berdasarkan hukum), dan pasal-pasal hak asasi manusia (Pembukaan UUD 1945, pasal 1 {2}, pasal 27, 28, 29, 30, 31, 32, dan 33). Pandangan integralistik tentang kenegaraan telah ditolak. Dan yang diterima adalah pandangan negara terhadap negara hukum Pancasila yang dirumuskan dalam Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan UUD 1945.

Hakikat negara hukum Pancasila adalah tegaknya keadilan dan kebenaran, bukan sekedar penegakan hukum dalam arti formal. Berkaitan dengan hal tersebut, Padmo Wahdjono mengatakan bahwa konsep negara hukum di Indonesia yang disebut dengan “rechtsstaat” berarti negara hukum Indonesia menganut pola yang tidak menyimpang dari pengertian negara hukum pada umumnya (genusbegrip) yang kemudian disesuaikan dengan keadaan spesifik Indonesia.<sup>13</sup> Jauh sebelumnya Moh Yamin telah memberikan penjelasan mengenai konsepsi negara hukum Indonesia bahwa kekuasaan yang dijalankan oleh pemerintah Indonesia harus berdasarkan dan bersumber dari ketentuan undang-undang. Karena harus jauh dari kesewenang-wenangan. Negara Indonesia adalah negara hukum, bukan negara polisi atau negara militer (polisi dan tentara memegang kekuasaan dan keadilan) dan bukan negara machtsstaat (senjata dan kekuasaan badan untuk melakukan tindakan sewenang-wenang).<sup>14</sup>

Dalam mengkaji supremasi hukum Indonesia, Yamin lebih lanjut menjelaskan bahwa:

Pokok-pokok pikiran yang dikemukakan salah satunya adalah hasil yang berkisar pada sejarah hukum yang memberikan kepastian, bahwa pengertian negara hukum telah dikenal ribuan tahun sebelum Proklamasi 1945 yang menjadi sumber hukum tertulis di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Istilah negara hukum jauh lebih muda dibandingkan dengan pengertian negara hukum yang dikenal di negara-negara Indonesia pra kemerdekaan seperti Sriwijaya, Majapahit, Melayu, Minangkabau, dan Mataram. hukum semata-mata berasal atau bersumber dari

---

<sup>12</sup> Marsilam Simanjuntak, *Unsur Hiesehan Dalam Pandangan Integralistik*, (Jakarta: Skripsi FH-UI, 1998), h. 223 - 239

<sup>13</sup> Padmo Wahdjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Asas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), h. 141.

<sup>14</sup> Muh Yamin, “Proklamasi dan .....” *op. cit.*, h. 72

hukum Eropa Barat, namun pengertian negara hukum sudah sangat dikenal dalam perkembangan peradaban sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia.<sup>15</sup>

Nampaknya dalam perumusan negara hukum Indonesia, Yamin menganut ideologi legitimasi dengan mengatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang bersumber dari undang-undang yang ditulis sejak zaman kerajaan hingga proklamasi yang dilakukan oleh kerajaan dan badan hukumnya. . Identifikasi negara hukum Indonesia berdasarkan Pancasila dan dijabarkan dalam beberapa pasal di batang tubuh UUD 1945 seperti pasal 27, 28, 29, 30 dan 34, maka negara hukum Indonesia mempunyai hak dan kewajiban, hak-hak perseorangan, yang tidak hanya saja harus diperhatikan tetapi juga harus ditegakkan dengan tetap memperhatikan kepentingan umum, menghormati hak orang lain, memperhatikan perlindungan/kepentingan keselamatan bangsa serta moral umum dan ketahanan nasional berdasarkan hukum. Dalam konsep ini hak-hak individu diakui, dijamin dan dilindungi namun dibatasi oleh fungsi sosial yang dianggap melekat pada hak milik dan pola masyarakat Indonesia yang memaksakan hak asasi individu, Indonesia dengan berbagai kewajibannya terhadap keluarga, masyarakat dan sesamanya...<sup>16</sup> Dalam konsep seperti itu, seperti yang dikatakan Paul Effendi Lotulung, terdapat asas keselarasan, keseimbangan dan keselarasan yang mengandung pola gagasan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum.<sup>17</sup>

Sejalan dengan identifikasi tersebut Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa supremasi hukum di Indonesia berbeda dengan rechtsstaat atau peran hukum. Rechtsstaat mengedepankan wetmatigheid yang kemudian menjadi rechtsstatigheid, negara hukum mengutamakan asas persamaan di depan hukum, sedangkan negara hukum Indonesia menghendaki keselarasan hubungan antara pemerintah dan rakyat yang mengutamakan asas keharmonisan. Dari asas ini juga dapat diketahui bahwa terdapat unsur-unsur lain dalam negara hukum Pancasila, yaitu terjalinnya hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara, penyelesaian sengketa dengan cara musyawarah untuk mufakat, dan keadilan sebagai usul akhir, sedangkan yang berkaitan dengan kemanusiaan adalah hak asasi manusia. Hak yang ditekankan tidak hanya pada hak atau kewajiban saja, namun juga pada hubungan antara keduanya.

---

<sup>15</sup>Moh. Yamin, *Naskah Persiapan ... op. cit.*, h. 29., Lihat pula, Didi Nazmi Yunus, *Konsep Negara Hukum*, (Padang: Angkasa Raya, 1992), h. 14.

<sup>16</sup>Sjahran Basrah, *Eksistensi dan Tokoh Ukuran Badan Peradilan Administrasi di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1985), h. 149

<sup>17</sup>Paulus Effendi Latulung, "Peradilan Tata Usaha Negara dalam Kaitannya dengan Rechtsstaat Republik Indonesia" (Dalam Majalah *Hukum dan Pembangunan*, No. 6 tahun XXI, Desember 1991), h. 583



Menurutnya, unsur-unsur penting negara hukum Indonesia berdasarkan Pancasila adalah “1) hubungan yang harmonis antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan; 2) Hubungan fungsional yang proporsional antar kekuasaan negara; 3) Penyelesaian perselisihan dengan cara musyawarah untuk mufakat. dan keadilan adalah pilihan terakhir; 4) Keseimbangan antara hak dan kewajiban.”<sup>18</sup>

Berdasarkan unsur-unsur tersebut, maka upaya perlindungan hak-hak masyarakat hendaknya diarahkan pada: a) Upaya mencegah terjadinya perselisihan atau semaksimal mungkin mengurangi terjadinya perselisihan; dalam hubungan ini sarana perlindungan hukum yang bersifat preventif harus diutamakan daripada sarana perlindungan hukum yang represif; b) upaya penyelesaian sengketa hukum antara pemerintah dan masyarakat dengan cara musyawarah; c) penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan merupakan upaya terakhir, lembaga peradilan harus menjadi “ultimatum remedium” dan lembaga peradilan bukan merupakan wadah konfrontasi sehingga lembaga peradilan harus mencerminkan suasana damai dan tenteram.

Kusnardi dan Bintang R. Saragih menyatakan bahwa negara hukum berdasarkan Pancasila diakui ciri-cirinya, yaitu: a) pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia yang mengandung kesetaraan di bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan budaya; b) suatu peradilan yang bebas dari pengaruh kekuatan atau kekuasaan lain dan tidak memihak; c) legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.<sup>19</sup> Sementara itu Azhary menjelaskan tujuh ciri negara hukum Indonesia yang didasarkan pada: 1) hukum berdasarkan Pancasila; 2) Kedaulatan rakyat; 3) Pemerintahan berdasarkan konstitusi; 4) Kesetaraan dalam hukum dan pemerintahan; 5) Kekuasaan kehakiman yang bebas dari kekuasaan lain; 6) Pembentukan Undang-Undang tentang Presiden bersama DPR; 7) Sistem Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>20</sup> Dengan melihat ciri di atas, enam dari tujuh unsur negara hukum (empat unsur Eropa Kontinental dan tiga unsur *the rule of law*) telah terpenuhi dalam negara Indonesia, dengan demikian persyaratan sebagai negara hukum, baik diukur menurut Konsep Eropa Kontinental maupun menurut Anglo Saxon.

Unsur-unsur hukum Indonesia tersebut sekaligus akan menjadi tolak ukur dalam studi ini tentang keterkaitan kekuatan-kekuatan politik dalam pencapaian cita-cita negara hukum. Di bawah ini beberapa uraian dari unsur negara hukum Indonesia guna lebih memberikan penajaman pemahaman terhadap konsep negara hukum Indonesia:

---

<sup>18</sup>*Ibid.*, h. 90

<sup>19</sup>Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Gramedia, 1994), h. 80., Bandingkan dengan Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata negara Indonesia*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996)., h. 89 – 90.

<sup>20</sup>Azhary, *op. cit.*, h. 143.

## 1. Pancasila sebagai dasar hukum

Dalam penjelasan umum bagian III UUD 1945 mengatakan bahwa Undang-undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan dan pasal-pasal. Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (UUD) maupun hukum yang tidak tertulis.

Sebagaimana diketahui, pokok-pokok pikiran itu adalah Pancasila, sehingga apabila diubah kata pokok-pokok pikiran itu dengan kata Pancasila, maka nampak bahwa Pancasila mewujudkan cita-cita hukum yang *menguasai* hukum dasar negara tertulis dan yang tidak tertulis. Memperlihatkan kata *menguasai* berarti bahwa hukum dasar tidak boleh bertentangan dengan yang menguasai yaitu Pancasila. Dan oleh karena itu dapat ditarik kesimpulan bahwa Pancasila sebagai cita-cita hukum menguasai itu merupakan sumber hukum bagi hukum dasar negara. Dan karena dasar negara (UUD) merupakan hukum tertinggi dalam tata urutan hukum perundang-undangan maka dengan sendirinya Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum.

Menurut Roeslan Saleh bahwa dengan memperhatikan penempatan dan fungsi Pancasila dalam pembukaan maka Pancasila merupakan *groundnorm* yang lebih luas dari pada *groundnorm* menurut Hens Kalsen karena meliputi seluruh norma bangsa Indonesia.<sup>21</sup> Dalam pada itu Notonegoro dalam meninjau pendapat Nawiasky, menempatkan kedudukan Pancasila dan Pembukaan sebagai “pokok kaidah negara” (*stats fundamental norm*) sedangkan Padmo Wahjono berpendapat bahwa Pancasila yang menjadi dasar kehidupan berkelompok (bernegara) bangsa Indonesia merupakan kaidah pokok fundamental negara.<sup>22</sup> Menurut Azhary bahwa dengan memperhatikan tingkatan hukum dari Nawiasky, yang menempatkan *stats fundamental norm* pada tempat yang paling atas, kemudian dibawahnya hukum dasar (*grund gezets*) dibawah lagi undang-undang (*formell gezets*) dan seterusnya peraturan pelaksanaannya maka norma yang paling tinggi merupakan sumber bagi semua norma atau hukum yang ada di bawahnya. Maka tepat apabila TAP MPRS No. 20/MPRS/1966 dalam tata urutan hukum dan perundang-undangan menempatkan Pancasila pada tempat tertinggi sebagai segala sumber hukum. Dan kemudian TAP tersebut diubah dengan TAP MPR No. III/MPR/2000 pada era reformasi ini.

Memposisikan Pancasila sebagai sumber hukum menandakan Indonesia sebagai negara hukum disamping itu menjadikannya sebagai *way of live* sebuah

---

<sup>21</sup> Roeslan Saleh, *Penjabaran Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Perundang-Undangan*, (Jakarta: Aksara Baru, 1979), h. 43

<sup>22</sup> Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 1982), h. 62.

bangsa dan negara sekaligus ideologi negara. Bersumber pada Pancasila berarti hukum yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, Berkemanusiaan yang adil dan beradab, Berpersatuan Indonesia, Berkerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan dan berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

## 2. Kedaulatan Rakyat.

Istilah kedaulatan dipahami berasal dari terjemahan kata seperti, *sovereignty*, *souverainete*, *sovereigniteit*, *sovereign*, *sperenus*, dan lain-lain yang dikemukakan dalam kamus bahasa Inggris, Perancis, Jerman, Belanda dan Italia yang dipengaruhi oleh bahasa Latin. Istilah ini pertama kali digunakan dalam pengertian modern oleh Jean Bodin seorang berkebangsaan Perancis menjelang akhir abad XVI M.<sup>23</sup> Istilah ini ditujukan pada pengertian kekuasaan tertinggi dalam atau dari suatu negara. Dalam Encyklopedia Americana disebutkan bahwa *sovereignty* adalah sebuah konsep kekuasaan absolut atau kekuasaan paling tinggi dalam sebuah negara.<sup>24</sup> Menurut Thomas Hobbes kedaulatan merupakan kekuasaan mutlak tidak dapat dibantah, tidak terbatas dan tak dapat dibagi walaupun pandangan ini ditolak oleh beberapa ilmuwan berkaitan dengan teori ini.

Kata kedaulatan pun dapat ditemukan dalam literatur bahasa Arab yaitu dari kata *dala*, *yadīlu*, *daulatan*, atau dalam bentuk jamak *duwal* yang maknanya berarti berganti-ganti atau perubahan. Mahmud Yunus selain memberikan dasar kata *duwal* ini seperti berganti atau perubahan juga memberikan arti kerajaan, negara atau kuasa.<sup>25</sup> Dalam bahasa Inggris, kata *duwal* diberi makna yang sama dengan *sovereignty*.<sup>26</sup> Dalam Al-Qur'an, kata *daulah* dipergunakan dua kali di dua tempat yakni surah Ali-Imran ayat 140 dengan menggunakan kata kerja *nudawiluha* (ia Kami gilirkan atau pertukarkan) dan dalam surah al-Hasyiat ayat 7 dengan menggunakan kata kerja *daulatan* (beredar).<sup>27</sup> Di samping itu istilah *daulat* juga dipergunakan secara historis untuk pengertian *dinasty* atau kurun waktu kekuasaan seperti, Daulah Bani Umayyah, Daulah Bani Abbasiyah, Daulah Bani Fatimiyah dan lain-lain, yang biasanya dipergunakan untuk menunjuk pengertian *dinasty* atau kerajaan sebagai sebuah negara.<sup>28</sup> Di lingkungan tradisi Melayu, kata *daulat tuanku*

---

<sup>23</sup>Mark O. Dickerson dan Thomas Flanagan, *An Introduction to Government and Politic A Conceptual Approach*, (Ontario: Nelson Canada, 1988), h. 27

<sup>24</sup>Contance M. Wilson, *The Encyclopedia an Americana*, (Connesticuit: Grolier Interporated, 1929), h. 347

<sup>25</sup>Muhammad Yunus, *Kamus Bahasa Arab-Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Penyelenggara/ Penafsir al-Qur'an, 1989), h. 132.

<sup>26</sup>F. Steingass, *Arabic-English Dictionary*, (New Delhi: Cosmo Publications, 1978), h. 379.

<sup>27</sup>Al-Magdisi, *Indeks Al-Qur'an Fath al-Rahman*, (Jeddah: Mustafa al-Babi al-Halabi, 1322 H), h. 156

<sup>28</sup>F. Rosenthal dalam B. Lewis, et. al. (ed), *The Encyclopedia Islam*, (Leiden: E.J. Brill, 1983), h. 177-178

atau *Duli tuanku* menjadi istilah baku di lingkungan istana-istana yang memperlihatkan kepatuhan, loyalitas dan pada gilirannya juga kecintaan kepada tuan yang dihadapinya.<sup>29</sup>

Dari ilustrasi di atas dapat ditangkap bahwa penyebutan kata daulat atau kedaulatan mempunyai makna kekuasaan tertinggi dalam suatu negara atau kerajaan dengan dimensi waktu tertentu dan proses peralihannya sebagai fenomena yang bersifat alamiah.<sup>30</sup> Kedaulatan rakyat berarti negara memperoleh kekuasaan dari rakyatnya melalui proses pemilihan umum. Dengan demikian kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Konsep ini dikembangkan oleh Jhon Locke dan Jean Jecques Ruosseau. Menurut Jhon Locke kehendak rakyat dalam bentuk kehendak umum menjadi dasar kekuasaan negara.<sup>31</sup> Pemerintah merupakan wakil rakyat untuk mewujudkan kebaikan dan kesejahteraan bersama. Sementara J.J. Rousseau mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi itu adalah berdasarkan hasil perjanjian masyarakat yang kemudian diserahkan kepada pemimpin negara, namun penyerahan itu tidak berarti kedaulatan itu telah pindah pada pemimpin negara tetapi tetap berada di tangan rakyat.<sup>32</sup>

Ajaran ini merupakan reaksi terhadap teori kedaulatan Tuhan/Raja yang dalam praktek pemerintahannya merugikan rakyat. Teori ini juga mendorong terjadinya revolusi Perancis dengan mengusung tema tentang kebebasan, kesamaan dan keadilan. Dalam pemikiran politik Islam konsepsi kedaulatan rakyat telah dikemukakan 5 abad sebelum ilmuan Barat mempopulerkannya. Ibnu Sina dan Al-Mawardi dapat dikemukakan pandangannya di sini berkaitan dengan kedaulatan rakyat. Ibnu Sina berpendapat bahwa pemilihan kepala negara dengan dua cara, yaitu: (1) Dengan pencalonan dari kepala negara yang sebelumnya, (2) Dengan pemilihan para “elit” terkemuka yang dipercayai rakyat untuk kelanggengan pengangkatannya kepala negara menurut Ibnu Sina seharusnya dibentuk sebuah undang-undang yang tertulis,<sup>33</sup> berdasarkan hal tersebut, Ibnu Sina menghendaki kekuasaan rill dari rakyat. Sementara al-Mawardi memandang bahwa pemilihan kepala negara dilakukan dengan cara dipilih oleh *ahl hall al aqd*<sup>34</sup> sebagai wakil dari masyarakat dan kepala negara dapat dijatuhkan oleh rakyat apabila kepala

---

<sup>29</sup>Deliar Noer, *Pengantar Ke Pemikiran Politik*, (Jakarta: Rajawali Press, 1983), h. 66

<sup>30</sup>M. Hasbi Amiruddin, *Konsepsi Negara Islam Menurut Fazhur Rahman*, (Yogyakarta: UI Press, 2000), h. 101-102.

<sup>31</sup>Deliar Noer, “Pengantar.....”, *Op. cit.*, h. 130

<sup>32</sup>Jean Jecques Rousseau, *Du Contrac Sociale*, diterjemahkan oleh Ida Sundari Husen dan Hidayat, *Perihal Kontrak Sosial atau Prinsip-Prinsip Hukum Politik*, (Jakarta: dian Rakyat, 1989), h. 102

<sup>33</sup>Ahmad Zainal Abidin, *Negara Adil Makmur Menurut Ibnu Sin*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1974), h. 259

<sup>34</sup>*Ahl Hall al Aqd* diartikan sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam konteks Indonesia sekarang ini.

negara tersebut tidak mampu lagi menjalankan pemerintahan negara secara adil.<sup>35</sup> Demikian pula pandangan Hasan al-Banna yang mengemukakan bahwa hakekat tanggungjawab negara berada ditangan pemimpin negara. Kepala negara dapat bertindak sesuai dengan keinginannya sejauh demi kepentingan umat, bila tindakannya baik maka umat harus mendukungnya tetapi jika menyimpang maka umat pun harus meluruskannya.<sup>36</sup>

Dalam UUD 1945 hasil amandemen ke tiga pada pasal 1 ayat 2 dinyatakan bahwa *Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang dasar*. Artinya kedaulatan rakyat didasarkan pada konstitusi pada pedoman pemerintah dalam mengelola negara. Konstitusi diposisikan sebagai sesuatu yang “suprema” (tertinggi) dalam suatu negara karenanya baik penguasa, lembaga-lembaga negara lainnya dan masyarakat harus tunduk dan patuh pada aturan dasar tersebut. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia secara kelembagaan, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dinilai sebagai lembaga tertinggi negara yang keanggotaannya terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilihan umum yang langsung dari rakyat. Keanggotaan MPR tersebut mencerminkan kedaulatan rakyat.<sup>37</sup> Dan akomodasi terhadap kepentingan daerah (otonomi) sebagai bentuk negara kesatuan. Dengan demikian ketetapan MPR yang mengacu kepada UUD (konstitusi) senantiasa merefleksikan perwujudan kedaulatan rakyat dalam rangka menciptakan Indonesia sebagai negara hukum (pasal 1 ayat 3) yang demokratis. Dalam kerangka ini kedaulatan rakyat dilakukan oleh MPR sebagai *The Legal Sovereignty* yang pertama dan presiden bersama-sama dengan DPR sebagai *The Legal Sovereignty* yang kedua.<sup>38</sup> Di samping ada mejelis sebagai tempat bermusyawarah, terdapat pula dewan sebagai suatu lembaga perwakilan rakyat, keduanya merupakan pemegang kedaulatan rakyat.

Konsep kedaulatan rakyat ini pada hakekatnya merupakan wujud dari prinsip musyawarah untuk mencapai mufakat. Prinsip ini tertuang dalam pembukaan UUD 1945 yang dirumuskan sebagai “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Dengan prinsip ini Indonesia merupakan negara dengan sistem demokrasi yaitu pemerintahan oleh, dari dan untuk rakyat. Sayangnya, konsep demokratis tersebut di atas oleh penguasa rezim Orde Lama apalagi Orde Baru menjadikannya hanya sekedar *life service*

---

<sup>35</sup>Abu Hasan al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyah*, (Beirut: dar al-kutub al-Ilmiyah, t. th.), h.19

<sup>36</sup>Hasan al-Banna, *Konsep Pembaruan Masyarakat Islam*, (Jakarta: Media Dakwah, 1987), h. 383.

<sup>37</sup>Sri Sumantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1979), h. 134.

<sup>38</sup>Sri Sumantri dan Padmo Wahjono (ed), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), h. 71.

(pemanis bibir) dengan segala rekayasa kepentingan politik penguasa semata, akibatnya kedaulatan rakyat ada pada saat pemilu itupun dengan teror dan intimidasi selebihnya merupakan kedaulatan penguasa.

### **3. Adanya Pembagian Kekuasaan (*Distribution of Powers*)**

Sistem pemerintahan Indonesia, menganut sistem Quasi Presidensil, oleh karena tidak sepenuhnya presidensil diberlakukan dengan adanya ciri parlementarian dalam praktek ketatanegaraan seperti pengangkatan Duta dan penempatan Duta negara lain yang merupakan kewenangan presiden tetapi harus memperhatikan pertimbangan perlemen (pasal 13 ayat 2 dan 3) atau kewenangan parlemen untuk membuat undang-undang sebagai fungsi legislasi tetapi juga memberikan hak kepada presiden (eksekutif) untuk mengajukan rancangan undang-undang (pasal 20 ayat 1 dan pasal 5 ayat 1). Pembagian kekuasaan menurut Trias Politik-nya Montesqueu tidak dianut secara murni di Indonesia demikian pula konsepsi Jhon Locke yang membagi kekuasaan pada eksekutif, legislatif dan federatif.

Dalam undang-undang negara Republik Indonesia tahun 1945 (hasil amandemen) posisi MPR sebagai perwujudan kedaulatan rakyat seluruh Indonesia diletakkan sebagai lembaga tertinggi negara dari beberapa lembaga tinggi negara lainnya. Dengan demikian MPR mempunyai kekuasaan tertinggi di Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan, tetapi mengingat bahwa MPR adalah suatu badan yang besar dan lamban sifatnya sehingga amat tidak mungkin melaksanakan seluruh kekuasaannya itu, maka majelis tersebut membagi kekuasaannya kepada lembaga tinggi negara lainnya yang ada di bawahnya.<sup>39</sup> Dalam hal ini lembaga-lembaga yang terletak di bawah majelis adalah presiden yang memegang kekuasaan eksekutif, DPR memegang kekuasaan legislatif (bersama presiden), Mahkamah Agung memegang kekuasaan yudikatif (sebagian presiden), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memegang kekuasaan pemeriksaan keuangan negara, Dewan Pimpinan Daerah memegang kekuasaan perwakilan daerah sebagai wujud pemberian otonomi daerah, sementara DPA yang memegang kekuasaan menasehati eksekutif di hapus dalam konstitusi baru ini. Pembagian kekuasaan oleh MPR terhadap lembaga-lembaga negara dibawahnya membuat MPR hanya memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan UUD (pasal 3 ayat 1), melantik presiden dan/atau wakil presiden (pasal 3 ayat 2) dan memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden (pasal 3 ayat 3).

Lembaga eksekutif yang dijabat oleh seorang presiden dan dibantu oleh satu orang wakil presiden (pasal 4) menurut UUD ini adalah pemegang kekuasaan pemerintahan. Lembaga ini adalah lembaga tinggi di bawah MPR yang dipilih

---

<sup>39</sup>Muh. Kusnaedi dan Harmaily Ibrahim, *Op. cit.*, h. 115

secara berpasangan (pasal 6A) melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Mulai tahun 2004 mendatang dan dilantik oleh mejelis, lembaga ini tidak bertanggungjawab kepada dewan melainkan kepada mejelis sebagai perwujudan kedaulatan rakyat. Lembaga ini disamping kepala pemerintahan juga sebagai kepala negara sebagaimana dalam penjelasan UUD 1945 terdapat pasal 10, 12, 13, 14 dan 15 yang menyebutkan bahwa “kekuasaan-kekuasaan presiden dalam pasal-pasal ini ialah konsekwensi dari kedudukan presiden sebagai kepala negara”. Begitu pula dalam penjelasan tentang MPR disebutkan bahwa majelis mengangkat kepala negara (presiden) dan wakil kepala negara (wakil presiden).

Dengan menempatkan presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan di negara Indonesia maka kekuasaan-kekuasaannya meliputi: a) Kekuasaan legislatif (pasal 5 dan pasal 17 ayat 2 UUD negara RI 1945), b) kekuasaan administratif (pasal 15 dan pasal 17 ayat 2 UUD Negara RI 1945), c) Kekuasaan eksekutif (pasal 4 ayat 1 UUD Negara RI 1945), d) Kekuasaan militer (pasal 10, 11 dan 12 UUD negara RI 1945), e) Kekuasaan Yudikatif (pasal 14 UUD Negara RI 1945), dan f) Kekuasaan diplomatik (pasal 13 UUD negara RI 1945). Dengan demikian secara rinci presiden RI berdasarkan UUD negara RI 1945 memiliki kekuasaan-kekuasaan yaitu menjalankan UUD, mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri, membentuk UU bersama-sama dengan DPR, membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan UU, menetapkan peraturan pemerintah pengganti UU, mengajukan RAPBN, memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Perang Republik Indonesia, menetapkan perang dengan persetujuan DPR, mengangkat Duta dan konsul, menerima Duta dari negara lain, memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi serta memberi gelar dan tanda jasa.

Kedudukan DPR dalam UUD Negara RI 1945 sangat kuat oleh karena sebagai manifestasi dari sila keempat dari Pancasila dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam pasal 5, 19, 20, 20 A, 21, 22, 22A, 22B dan 23. Oleh Muh. Koesnardi dan Bintang R. Saragi berpendapat bahwa jika diperhatikan sebutan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maka badan itu seharusnya diisi dengan anggota-anggota yang dipilih sebab mereka adalah wakil rakyat. Tetapi dalam kenyataannya justru keanggotaan DPR ada yang diangkat oleh presiden seperti anggota TNI/POLRI dan utusan golongan tanpa melalui pemilihan umum oleh rakyat.<sup>40</sup> Kekuasaan legislatif DPR bersama presiden untuk membuat UU kemudian ditentukan pula adanya hak *budget* (bersama presiden membuat RAPBN) (pasal 23). Hak inisiatif untuk membuat UU (pasal 21) serta hak-hak

---

<sup>40</sup>Moh. Koesnardi dan Bintang R. Saragi, “Susunan Pembagian Kekuasaan.....”, *Op. cit*, h. 70. Lihat pula Moh. Mahfud, MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII-Press, 1993), h. 125

lainnya seperti hak tanya, hak amandemen, hak usul pernyataan pendapat, hak menyelidiki dan sebagainya.

Dalam menjalankan fungsi legislasi, DPR itu berkedudukan sebagai mitra dari presiden (pemerintah), sehingga inisiatif yang dimilikinya tidak mutlak sah bila digunakan sebelum mendapat persetujuan dengan presiden. Sebab dengan kedudukannya sebagai mitra maka konsekwensinya adalah pemerintah mempunyai hak juga untuk berinisiatif mengajukan Rancangan UU dan memberi persetujuan (atau menolak) terhadap rancangan UU yang dibuat oleh dewan. Dengan demikian terdapat perimbangan kekuatan (*checks and balances*) antara dewan dengan pemerintah. Dalam hubungan fungsional antara DPR dengan presiden perlu diingat bahwa kedudukan DPR adalah kuat sebab anggota-anggota DPR sekaligus menjadi anggota MPR sebagai lembaga tertinggi negara, sehingga sekalipun dewan tidak dapat menjatuhkan Presiden tetapi dalam kedudukannya sebagai anggota majelis, dewan dapat mengusulkan pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden kepada mejelis dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah konsistensi untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran hak berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela dan/atau pendapat bahwa presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.<sup>41</sup>

Mahkamah Agung (MA) dalam kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara memiliki kekuasaan Kehakiman (yudikatif) yang medeka untuk menyelenggarakan pengadilan guna menegakkan hukum dan keadilan (pasal 24 ayat 1). Badan peradilan yang berada dibawahnya dimaksud ialah lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi (pasal 24 ayat 2). Penjelasan terhadap pasal tersebut memberikan penegasan bahwa kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Bila dihubungkan dengan asas negara hukum maka dengan adanya Mahkamah Agung ini tidak lain dari penegasan bahwa Indonesia memenuhi syarat sebagai negara hukum dengan adanya peradilan yang bebas dan tidak terpengaruh dengan kekuasaan lain serta tidak memihak.

Namun dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kekuasaan kehakiman tidak sepenuhnya dikuasai Mahkamah Agung oleh karena presiden pun memiliki kekuasaan tersebut sebagaimana dalam pasal 14 ayat 1 bahwa “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung”.

---

<sup>41</sup>Mengenai pemberhentian Presiden dan atau wakil presiden dapat dilihat dalam UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 hasil amandemen ketiga pasal 7 A dan 7 B



Kekuasaan kehakiman Mahkamah Agung dalam penjabarannya diatur dalam UU No. 19 tahun 1964 Jo. UU No. 14 1970 tentang Ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman.

Sementara DPD sebagai lembaga tinggi negara merupakan lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan sebagai bentuk respon pemerintah terhadap pemberian otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Keanggotaan DPD berasal dari setiap propinsi yang ada di Indonesia dengan jumlah yang sama, DPD memiliki kekuasaan sebagai wakil daerah/propinsi dengan kewenangan yang ada padanya, seperti merancang UU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan UU APBN dan melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan pemerintah atas kewenangannya tersebut (pasal 22 C dan 22 D).

Dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga tinggi negara lainnya bertanggung jawab untuk memeriksa pengelolaan keuangan negara secara bebas dan mandiri. Keberadaan BPK merupakan perintah konstitusi dalam pasal 23 E UUD Negara RI 1945 dimana hasil pemeriksaannya diserahkan dan ditindak lanjuti oleh DPR, DPD, DPRD dan intitusi lainnya yang terkait dengan pemeriksaan keuangan negara. Fungsi BPK sebagaimana diatur dalam UU No. 5 tahun 1973 tentang BPK memuat tiga fungsi yaitu; *pertama*, fungsi operatif yakni melakukan pemeriksaan, pengawasan dan penelitian atas penguasaan dan pengurusan keuangan negara; *kedua*, Fungsi yudikatif melakukan tuntutan bendaharawan dan pegawai negeri bahkan bendaharawan yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya menimbulkan kerugian besar bagi negara; dan *ketiga*, fungsi memberi rekomendasi yakni memberikan pertimbangan kepada pemerintah tentang pengurusan keuangan negara.

Disamping itu, untuk melaksanakan tiga fungsi BPK tersebut, maka BPK berwenang antara lain: a) Meminta, memberikan dan meneliti pertanggung jawaban atas pengawasan dan pengurusan keuangan negara serta mengusahakan keseragaman baik dalam tata cara pemeriksaan maupun dalam penatausahaan keuangan negara. b). Mengadakan dan menetapkan tentang perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi. c). Melakukan penelitian dan penganalisaan terhadap pelaksanaan peraturan perundangan di bidang keuangan. Serta BPK bertugas untuk memeriksa tanggungjawab pemerintah tentang keuangan negara, memeriksa pelaksanaan APBN dan hasil pemeriksaan disampaikan kepada instansi yang berwenang sebagaimana diatur dalam Undang-undang.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup>Lihat, Muh. Mahfud, MD, "Dasar dan Struktur....", *Op. cit.*, h. 134.

#### 4. Kekuasaan Berdasar Atas Konstitusi.

Dalam perkembangan konsepsi negara modern, konstitusionalisme dianut oleh hampir seluruh negara di dunia, dengan pelbagai ideologi negara yang melatarbelakanginya. Sejak dari kapitalisme yang berbasis individualisme, sosialisme yang berdasar pada kolektivisme hingga konsepsi negara Islam dengan teo-demokrasi atau nomokrasi Islam yang bergantung pada makna transendental humanis dan dijalankan menurut konsep syariah. Dalam konteks Indonesia sejak awal pra *founding father* menyadari dengan merumuskannya Undang-undang Dasar 1945 melalui sidang “BPUPKI” guna menyusun sistem ketatanegaraan Indonesia dengan pembatasan-pembatasan kekuasaan negara dan dibagi dalam beberapa lembaga negara dalam pengoperasiannya. Konstitusi dalam kerangka kekuasaan negara menurut KC. Wheare dipandang dari dua aspek, yaitu aspek hukum dan aspek moral.

Pada aspek hukum, konstitusi mempunyai derajat tertinggi (supremasi) dengan pertimbangan bahwa: a) konstitusi dibuat oleh badan pembuat undang-undang atau lembaga. b) Konstitusi dibentuk atas nama rakyat berasal dari rakyat, kekuatan berlakunya dijamin oleh rakyat dan ia harus dilaksanakan langsung kepada masyarakat untuk kepentingan mereka. c) Dilihat dari sudut hukum yang sempit, yaitu dari proses pembuatannya konstitusi ditetapkan oleh lembaga atau badan yang diakui keabsahannya. Dengan daya ikat konstitusi bukan saja bagi rakyat tetapi termasuk juga bagi para penguasa/kekuasaan dan bagi badan pembuat konstitusi itu sendiri (MPR).

Dilihat dari aspek moral sebagai landasan fundamental, maka konstitusi berada di bawahnya. Dengan kata lain konstitusi tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai universal dan etika moral. Oleh karena itu dilihat dari *constitutional philosophy* apabila konstitusi bertentangan dengan etika moral maka seharusnya konstitusi dapat dikesampingkan. Sistem perbudakan dengan sistem apartheid dengan sendirinya sangat bertentangan dengan nilai-nilai universal dan moral.<sup>43</sup> Oleh A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa pentingnya suatu konstitusi terhadap kekuasaan negara sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus bagaimana kekuasaan itu dijalankan.<sup>44</sup>

Sejalan dengan pemahaman di atas, Struycken sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri dinyatakan bahwa UUD sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi: (1) Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau. (2) Tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa. (3) Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun

---

<sup>43</sup>Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001), h. 70.

<sup>44</sup>A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Jakarta: UI-Press, 1990), h. 215

untuk masa yang akan datang. (4) Suatu keinginan dengan nama perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.<sup>45</sup> Dari empat materi muatan yang terinduksi dalam konstitusi di atas menunjukkan arti pentingnya konstitusi bagi suatu negara karena konstitusi menjadi barometer kehidupan bernegara dan berbangsa yang sarat dengan bukti sejarah perjuangan para pendahulu (*the founding fathers*) serta mengarahkan generasi penerus sebagai pemimpin bangsa di masa datang.

Konstitusionalisme Indonesia menurut penjelasan UUD 1945 dapat disimpulkan dalam tujuh prinsip dasar yaitu: *pertama*, Negara hukum; *kedua*, Sistem konstitusional, *ketiga*, Kekuasaan tertinggi MPR, *keempat*, Pemerintah bertanggung jawab, *kelima*, Pemerintah yang berdasarkan perwakilan, *keenam*, Pemerintah presidensial dan *ketujuh*, Pengawasan parlemen. Indonesia secara tegas menandakan diri sebagai negara hukum tidak berdasarkan kekuasaan belaka. Dalam UUD 1945 terdapat prinsip konstitusionalisme (negara berdasarkan hukum) yang mengatur tentang kekuasaan negara. Bukti-bukti itu dapat ditemukan dalam Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945.<sup>46</sup> Dalam sejarahnya, konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia ialah 1) konstitusi UUD 1945 berlaku 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949; 2) konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) berlaku tanggal 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950; 3) Konstitusi UUDS 1950 berlaku tanggal 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959; 4) dengan Dekrit Presiden UUD 1945 periode II kembali berlaku tanggal 5 Juli 1959 sampai 10 Oktober 1999; dan 5) Konstitusi UUD 1945 versi amandemen berlaku dari tanggal 10 Oktober 1999 sampai sekarang.

Menurut Padmo Wahjono bahwa UUD 1945 merupakan suatu sistem hukum konstitusional yang meliputi: a). Cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar tertulis dan hukum dasar tidak tertulis. b). Hukum dasar Indonesia mengutamakan hukum dasar tertulis disamping itu berlaku pula hukum dasar tidak tertulis. c). UUD menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan ke dalam pasal-pasalnya. d). UUD hanya memuat aturan pokok bersifat singkat dan suple, mudah mengikuti perkembangan dinamika kehidupan masyarakat bangsa dan negara Indonesia dan e). Mementingkan semangat para penyelenggara negara yang harus mengetahui, memahami, menghayati dan mengamalkan lebih lanjut cita-cita hukum negara Republik Indonesia.<sup>47</sup> Dengan demikian kekuasaan negara Indonesia berdasarkan atas konstitusi (UUD 1945)

---

<sup>45</sup>Sri Sumantri, *Op. cit.*, h. 2. Lihat pula Dahlan Thaib dan Mila Karmila Adi (ed), *Hukum dan Kekuasaan*, (Yogyakarta: UI Press, 1998), h. 95.

<sup>46</sup> Lihat Ismail Suny, *Konstitusionalisme Indonesia: Prinsip dasar dan Perdebatan Kontemporer*, Dalam Banny K. Harman dan Hendardi (ed), *Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review*, (Jakarta: YLBHI & Jarim, 1991), h. 17

<sup>47</sup>Padmo Wahjono, *Op. cit.*, h. 9-11

yang didalamnya telah memuat ketentuan tentang susunan, kedudukan, hak dan kewajiban pengawasan serta keterkaitan hubungan antar lembaga negara.

### **5. Independensi Kekuasaan Kehakiman**

Teori Trias Politika Montesquieu yang memisahkan kekuasaan dalam tiga bagian yakni: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif oleh Indonesia dalam UUD negara RI tahun 1945 secara jelas tidak dianut. Indonesia tidak menganut pemisahan kekuasaan (*Separation of powers*) tetapi UUD membagi kekuasaan (*Distribution of powers*) kepada beberapa bagian dan mempunyai hubungan kerja antara lembaga-lembaga negara lainnya. Pendistribusian kekuasaan kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang dilakukan oleh majelis sebagai lembaga tertinggi negara yang melambangkan kedaulatan rakyat dibentuk untuk lebih memberi perlindungan dan jaminan hak warga negara agar dapat merasakan rasa keadilan. Dengan hal tersebut maka perlu ditetapkan kekuasaan kehakiman yang mandiri dan bebas dari pengaruh kekuasaan lain terutama kekuasaan pemerintah.

Oleh Sri Soemantri mengemukakan bahwa UUD 1945 jelas sekali tidak menganut trias politika tetapi bagaimanapun pengaruh teori tersebut, terutama dalam bidang kekuasaan kehakiman/peradilan dijumpai dalam UUD 1945. Pengaruh itu terlihat pada penjelasan pasal 24 dan 25<sup>48</sup> kekuasaan kehakiman diatur secara jelas dalam konstitusi Bab IX pada pasal 24, 24 A, 24 B, 24 C dan pasal 25 UUD 1945 hasil amandemen. Dalam pasal 24 misalnya dikatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Merdeka dalam pengertian bahwa kekuasaan kehakiman tidak dikendalikan/ dipengaruhi oleh kekuasaan apa pun dalam menentukan putusan-putusan hukum di peradilan. Dan putusannya itu semata-mata dalam menegakkan hukum dan keadilan yang bertanggung jawabannya kepada Tuhan yang Maha Esa, diri sendiri, masyarakat bangsa dan negara.<sup>49</sup> Disinilah independensi kekuasaan kehakiman.

Dalam penjelasan pasal 24 dan 25 UUD 1945 disebutkan bahwa kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim. Dengan ketentuan tersebut maka untuk melaksanakannya telah diundangkan tiga buah undang-undang yaitu: 1) UU nomor 19 tahun 1948 tentang susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman dan

---

<sup>48</sup>Sri Sumantri, *Tentang Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Alumni, 1995), h. 177

<sup>49</sup>Artidjo Alkostar, "Menguak Dimensi Politik Hukum Perundang-undangan Kita (Sebuah Pengantar)", dalam Artidjo Alkostar dan M. Shaleh Amin (ed.) *Pembangunan Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, (Jakarta: Rajawali dan LBH Yogyakarta, 1986), h. xix.

kejaksaan. 2) UU Nomor 19 tahun 1964 tentang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman, dan 3) UU Nomor 14 tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan pokok kehakiman. Kendatipun secara tegas dalam UUD 1945 dan penjelasannya dinyatakan bahwa kekuasaan kehakiman itu merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Tetapi dalam prakteknya sangatlah berbeda. Pemerintah (eksekutif) juga memiliki kewenangan yudikasi (pasal 14) disamping itu UUD 1945 memberikan atribusi kewenangan yang terlalu luas kepada presiden untuk membuat UU termasuk UU penjabaran tentang kekuasaan kehakiman. Akibatnya kekuasaan kehakiman yang merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah hanya semu belaka.

Rumusan UUD 1945 tentang pengantar prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman tidak mencakup pengorganisasian atau hubungan organisatoris antara organisasi kekuasaan yudikatif dan organisasi kekuasaan eksekutif. Kekuasaan kehakiman harus bebas merdeka itu diartikan berlaku hanya bagi fungsi peradilan. Pembentukan departemen kehakiman oleh pemerintah disamping Mahkamah Agung (kekuasaan yudikatif) dan dengan dikeluarkannya UU Nomor 19 tahun 1964 tentang pokok-pokok kekuasaan kehakiman dan UU Nomor 13 tahun 1965 tentang pengadilan dalam lingkungan peradilan dan Mahkamah Agung, maka sangat jelas dikatakan bahwa pembinaan teknis administratif dan finansial pada hakim dilakukan oleh Departemen Kehakiman, Departemen Agama dan departemen di lingkungan ABRI (pasal 7, UU No. 19 tahun 1964). Disebutkan juga pembolehan campur tangan eksekutif terhadap kekuasaan yudikatif. Pada pasal 19 UU no. 1964 dicantumkan bahwa “demi kehormatan revolusi negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak presiden dapat turut campur tangan dalam soal-soal pengadilan”.

Menurut Oemar Seno Adji seperti dikutip oleh Moh. Mahfud, MD bahwa UU No. 19 tahun 1964 berhadapan secara diametral dengan prinsip UUD 1945 yang menghendaki kekuasaan kehakiman yang bebas merdeka.<sup>50</sup> Apalagi penjelasan pasal 19 menyebutkan antara lain bahwa “pengadilan adalah tidak bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan membuat UU”. Selanjutnya UU No. 13 tahun 1965 memuat materi senada dengan UU No. 19 tahun 1964 seperti dilihat pada pasal 23 ayat 1 dan pasal 43 ayat 1 sebagai berikut: Pasal 23 ayat 1 “dalam hal dimana presiden melakukan turun tangan, sidang dengan seketika menghentikan pemeriksaan yang sedang dilakukan dan mengumumkan keputusan presiden dalam sidang terbuka dengan membubuhi catatan dalam berita acara dan melampirkan keputusan presiden tanpa menjatuhkan putusan”. Sementara pasal 43

---

<sup>50</sup>Moh. Mahfud, MD., “Hukum dan Pilar.....”, *Op. cit.*, h. 298, bandingkan dengan Azhary, *Op. cit.*, h. 134

ayat 1 berbunyi ; “Hakim Mahkamah Agung diangkat oleh presiden atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Gotong royong dan Menteri Kehakiman”.

Dengan keluarnya UU No. 14 tahun 1970 tentang ketentuan pokok-pokok kekuasaan kehakiman tidak membawa angin perubahan yang mendasar kecuali hanya hak menguji materi (*Judicial Preview*), itupun hanya dibawah UU dan koneksitas. Pembinaan administratif dan finansial hakim tetap berada di pihak eksekutif (departemen kehakiman). Pasal 10 ayat 1 UU No. 14 tahun 1970 menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Pradilan Militer, Peradilan Agama dan Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan pasal 11 ayat 1 menyebutkan bahwa badan-badan yang melakukan peradilan tersebut pasal 10 ayat 1 organisatoris, administratif, finansial ada dibawah kekuasaan masing-masing departemen bersangkutan. Jadi terlihat jelas bahwa kekuasaan eksekutif dengan produk UU di atas secara terang-terangan melanggar prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman.

#### **6. Presiden Bersama DPR Membentuk UU/Hukum**

Kewenangan legislasi dalam UUD Negara RI 1945 ditentukan oleh DPR (pasal 21) bersama-sama dengan pemerintah (presiden) (pasal 5 dan 17 ayat 2) sebagai mitra dan adanya hubungan kerja sama antara kedua lembaga tinggi negara tersebut. DPR dalam pembentukan UU seharusnya menjadi lembaga tinggi negara yang determinan dalam pengembangan dan pembentukan hukum oleh karena kekuasaan membentuk UU ada di tangan DPR (pasal 20 ayat 1) dan sekaligus berfungsi sebagai legislator (pasal 20 A ayat 10 tetapi karena sistem pemerintahan yang bersifat kuasi presidensil maka pemerintah juga memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan UU untuk dibahas bersama dengan DPR (pasal 5). Dalam hubungan kerja demikian maka tolak tarik kekuasaan dan saling mempengaruhi antara kedua lembaga tersebut tidak dapat dihindari oleh karena keduanya merupakan lembaga politik dan keputusannya pun memiliki nilai politis.

Dalam pelaksanaan pengawasan terhadap kebijakan (UU dan peraturan yang dibawahnya) ini, berdasarkan UUD Negara RI 1945 dan UU No. 4 tahun 1999 tentang Susduk MPR, DPR/DPRD disebutkan bahwa kewenangan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah sepenuhnya dilakukan oleh DPR sebagai fungsi kontrol/pengawasan (pasal 20 A ayat 1). Dalam menjalankan tugas DPR sebagai fungsi pengawasan terhadap pemerintah meliputi kekuasaan yang melekat pada pemerintah itu sendiri tetapi DPR tidak dapat menyatukan presiden begitupun sebaliknya presiden tidak dapat membubarkan DPR (pasal 7 C). Akibatnya pengawasan yang dilakukan oleh DPR hanya akan membawah pengaruh terhadap pemerintah sebagi suatu kewajiban baginya untuk memperhatikan sungguh-

sungguh suara rakyat selebihnya sangat tergantung pemerintah sendiri dalam mempertanggung jawabkan tugasnya kepada MPR.<sup>51</sup>

Kerja sama antara dewan dengan pemerintah dalam menentukan UU dimaksudkan bersifat umum dalam artian materil. Dalam arti formal, berarti UU suatu keputusan oleh badan atau beberapa badan yang berwenang dengan kerja sama. Pengertian tersebut di atas dibedakan dari tugas eksekutif yang berarti menerapkan suatu peraturan umum terhadap suatu keadaan khusus.<sup>52</sup> Suatu peraturan umum berlaku untuk jangka waktu lama dan umum. Ia berlaku jika keadaan yang diaturnya di dalamnya timbul, sebaliknya suatu tindakan eksekutif hanya menciptakan akibat-akibat hukum untuk suatu masalah saja. Demikian halnya dengan tugas yudikatif yang sebenarnya juga merupakan tugas pelaksanaan karena tugas yudikatif ditujukan pada penerapan peraturan-peraturan umum terhadap suatu keadaan tertentu. Jika pada penerapan pada suatu peraturan umum terdapat suatu perselisihan maka tugas yudikatif adalah menyelesaikan perselisihan itu.

UU sebagai suatu peraturan umum mengatur apa yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam tugasnya untuk memenuhi kepentingan rakyat. Jadi dalam UU itu ditentukan tujuan apa yang hendak dan akan dicapai oleh negara yang harus diselenggarakan oleh pemerintah. Selanjutnya presiden menyusun suatu kebijakan yang diatur dalam bentuk peraturan pemerintah, keputusan presiden, peraturan menteri, instruksi menteri dan peraturan daerah. Dengan demikian cita, cara pandang, sejarah, susunan, kedudukan dan unsur negara hukum baik yang bercorak *civil law*, sistem dan *common law* sistem negara Republik Indonesia dapat memahaminya, dengan demikian Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum.

#### **D. KESIMPULAN**

Menurut Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, Indonesia adalah negara hukum. Konsep negara hukum Indonesia tidak jauh berbeda dengan konsep negara hukum menurut doktrin *rule of law* dan doktrin *rechtstaat*, namun mengadopsi beberapa konsep dari kedua doktrin tersebut. Hal ini terlihat pada UUD 1945 yang memuat beberapa pasal yang kental dengan ciri-ciri negara hukum dan juga beberapa pasal yang mempunyai konsep atau ciri *rechtstaat*. Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia tidak sepenuhnya menganut satu doktrin, baik doktrin negara hukum maupun *rechtstaat*, melainkan menganut kedua konsep tersebut berdasarkan Pancasila. Ciri-ciri konsep negara hukum Indonesia antara lain: (1) Pancasila sebagai dasar hukum; (2) Kedaulatan penduduk; (3) Adanya pembagian kekuasaan; (4) Kekuasaan Berdasarkan Konstitusi; (5) Independensi Peradilan; dan (6) Presiden dan Dewan

---

<sup>51</sup>Moh. Koesnardi dan Bintang R. Saragi, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-undang Dasar 1945*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994), h. 124

<sup>52</sup>*Ibid*

Perwakilan Rakyat membuat undang-undang. Pemilihan konsep negara hukum Indonesia disepakati setelah perdebatan panjang dalam sidang BPUPKI antara Soekarno-Soepomo dan Hatta-Yamin.

Perdebatan mengenai landasan filosofis negara Indonesia antara nasionalis-sekuler dan nasionalis-Islam kemudian dimenangkan oleh nasionalis-sekuler dengan dasar negara Pancasila. Meski kelompok nasionalis-Islam kalah dalam perjuangan dasar negara Indonesia, namun semangat untuk menerapkan dan menegakkan syariat Islam tidak pernah padam, hal ini terlihat pada perjuangan politik Islam di parlemen.

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Alkostar, *Menguak Dimensi Politik Hukum Perundang-undangan Kita (Sebuah Pengantar)*, Yogyakarta: Rajawali dan LBH, 2002.
- A.H.S. Attamimi, *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia*, Jakarta: BP-7 Pusat, 1981.
- A.H.S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Jakarta: UI-Press, 1990.
- A.S. Ma'arif, *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Pengaturan dalam Konstituante*, Jakarta: LP3S, 2015.
- A. Zainal Abidin, *Negara Adil Makmur Menurut Ibnu Sina*, Jakarta: Bulan Bintang, 1994.
- Bachtiar Efendi, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, Jakarta: Paramadina, 1998.
- Dahlan Thaib, J. Hamidi, & Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001.
- Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia*, Jakarta: LP3S, 1990.
- E.S. Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945: Sebuah Konsensus Nasional tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1949)*, Jakarta: Gema Insani Press, 1997.
- Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Bina Aksara, 1981.
- I.M.P. Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, Jakarta: Prenada Media, 2016.
- Ismail Sunny, *Konstitusionalisme Indonesia: Prinsip dasar dan Perdebatan Kontemporer*, Jakarta: YLBHI & Jarim, 1999.
- Moh. Mahfud. M.D., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945, Jilid III.*, Yogyakarta: Yayasan Pra panca, 1960.



- Moh. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Muh. Kusnardi, & B.R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia, 1994.
- Notonegoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, Jakarta: Pancaran Tujuh, 1981.
- Padmo Wahdjono, *Pancasila sebagai Ideologi dalam Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: BP-7 Pusat, 1989.
- Padmo Wahdjono, *Integralistik Indonesia*, Jakarta: BP-7 Pusat, 1989.
- P.E. Latulung, *Peradilan Tata Usaha Negara dalam Kaitannya dengan Rechtsstaat Republik Indonesia* dalam *Majalah Hukum dan Pembangunan*, No. 6 tahun XXI.
- Ridwan Saleh, *Penjabaran Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Perundang-Undangan*, Jakarta: Aksara Baru, 1997.
- Syahrani Basrah, *Eksistensi dan Tokoh Ukuran Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2008.
- Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata negara Indonesia*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.