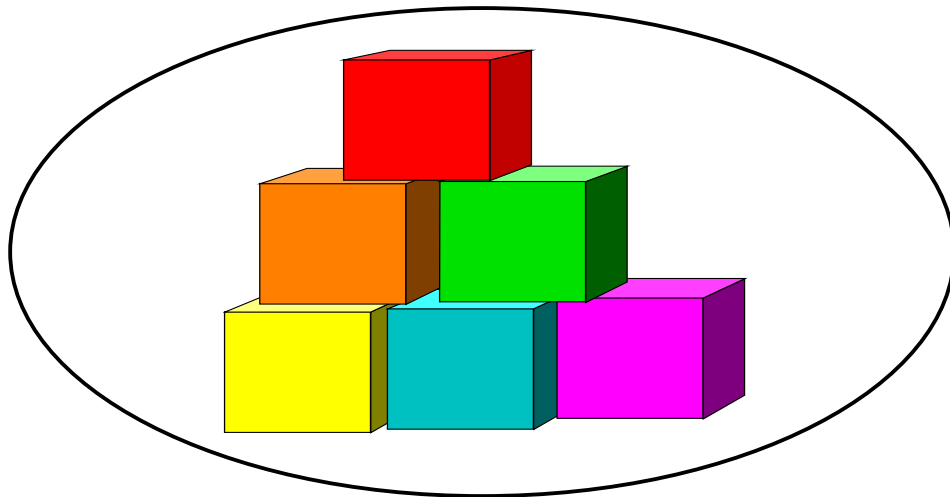


# SISTEM KETATANEGARAAN R.I

( Diktat Pegangan untuk Diklat ADUM )



Oleh :

*Tri Widodo W. Utomo, SH*

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
PERWAKILAN JAWA BARAT  
1998

# Sistem Ketatanegaraan RI

Oleh : Tri Widodo W. Utomo

## Deskripsi Singkat :

Mata Pelajaran ini bertujuan untuk memberikan kemampuan peserta dalam memahami Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia yang mencakup *fungsi negara, sistem pemerintahan negara, lembaga-lembaga negara, serta hubungan antar lembaga negara.*

## Tujuan Instruksional Umum (TIU) :

Setelah mengikuti mata pelajaran ini, para peserta diharapkan mampu menjelaskan Ketatanegaraan Republik Indonesia sebagai suatu sistem, serta penerapannya dalam praktek secara terbuka dalam semangat kebersamaan.

## Tujuan Instruksional Khusus (TIK) :

Setelah mengikuti mata pelajaran ini, para peserta diharapkan mampu :

1. Menjelaskan Beberapa Dasar Teori Negara
2. Menjelaskan Tujuan dan Fungsi Negara
3. Menjelaskan Sistem Pemerintahan Negara
4. Menjelaskan Pembagian Kekuasaan Negara dan Hubungan Antar Lembaga.

---

---

# BAGIAN PERTAMA

## **“DASAR-DASAR TEORI NEGARA”**

- PENGERTIAN NEGARA
  - SIFAT / KARAKTERISTIK NEGARA
    - UNSUR NEGARA
    - KLASIFIKASI NEGARA
  - SISTEM PEMERINTAHAN
- 
-

# Pengertian Negara

---

## ↳ Roger Soltau

Alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur dan mengendalikan persoalan bersama atas nama masyarakat.

---

## ↳ Harold J. Laski

Masyarakat yang terintegrasi dan memiliki wewenang memaksa dan secara sah lebih agung dari pada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu.

---

## ↳ Max Weber

Masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah.

---

## ↳ Robert Mc. Iver

Asosiasi yang menyelenggarakan ketertiban dalam masyarakat dengan berdasar sistem hukum yang diselenggarakan oleh pemerintah yang diberi kekuasaan memaksa.

---

## ↳ Logemann

Organisasi kemasyarakatan yang bertujuan untuk dengan kekuasaannya mengatur / mengurus satu masyarakat tertentu.

---

↳ **Woodrow Wilson**

Masyarakat yang diorganisir untuk hukum di dalam suatu wilayah tertentu.

---

↳ **Miriam Budiardjo**

Daerah teritorial yang rakyatnya diperintah (*governed*) oleh sejumlah pejabat (*govern*) yang berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan pada peraturan per UU an melalui penguasaan monopolistis dari kekuasaan yang sah.

---

↳ **International Encyclopaedia**

Sekumpulan rakyat (bangsa) yang mendiami suatu wilayah tertentu dan diorganisir dibawah satu pemerintahan yang biasanya berdaulat kedalam dan keluar.

---

↳ **Konvensi Montevideo 1933**

The state as a person of international law should posses the following qualifications : 1) a permanent population ; 2) a defined territory ; 3) a government ; and 4) a capacity to enter into relations with other states.

# SIFAT / KARAKTERISTIK NEGARA

## **1. Sifat Memaksa**

- Negara menetapkan peraturan yang bersifat memaksa mengenai tingkah laku orang yang berada dalam wilayah kekuasaannya dan harus dipatuhi.
- Negara mempunyai kekuasaan untuk memaksakan agar orang tunduk pada peraturan negara, apabila perlu dengan paksaan fisik.
- Hak negara ini bersifat legal, agar tercipta tata tertib dan menghindari tindakan anarkhi.
- Paksaan fisik dapat pula berlaku terhadap hak milik (penyitaan, pemusnahan).

## **2. Sifat Monopoli**

- Negara menetapkan tujuan bersama dari masyarakat.
- Dalam batas tertentudan berdasarkan aturan tertentu, negara dapat menyatakan suatu aliran kepercayaan / aliran politik dilarang karena bertentangan dengan pandangan hidup bangsa.
- Negara mengatasi paham perseorangan dan paham golongan.
- Negara menetapkan mata uang, penetapan pajak, kewarganegaraan, dan sebagainya.

## **3. Sifat Mencakup Semua**

- Kekuasaan mengatur yang dimiliki negara berlaku untuk semua orang / warga negara, sehingga tidak ada yang mendapatkan perlakuan khusus / istimewa.

# UNSUR NEGARA

## 1. PENDUDUK

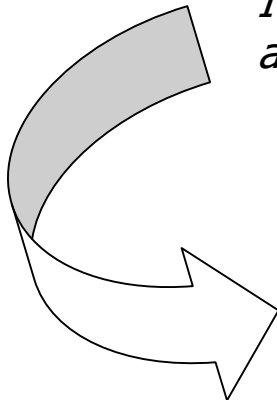
“adalah semua orang yang pada suatu waktu bertempat tinggal mendiami (menetap dalam) wilayah negara tertentu”

- **Raymond G. Gettel :**

*No definite limit can be fixed for the number of persons necessary to form a state.*

- **Gilchrist :**

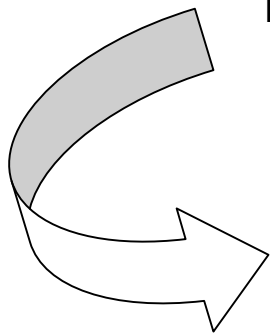
*It is impossible to fix a definite number of Men for a state.*



|                  |              |
|------------------|--------------|
| RRC              | : 1,1 milyar |
| India            | : 800 juta   |
| Tuvalu dan Nauru | : ! 10 ribu. |

## 2. WILAYAH

“adalah daerah teritorial tertentu sebagai tempat kedudukan suatu negara, dalam mana kekuasaan negara berlaku atas seluruh penduduk yang bertempat tinggal menetap didalam daerah teritorial tersebut”



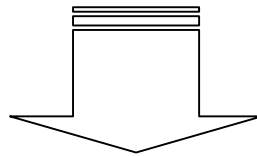
|                  |   |
|------------------|---|
| RRC              | : 9.561.000 km <sup>2</sup>                   |
| India            | : 3.275.198 km <sup>2</sup>                   |
| Tuvalu dan Nauru | : ! 26 km <sup>2</sup> dan 21 km <sup>2</sup> |

Termasuk dalam pengertian wilayah ini adalah :

1. Kedutaan Besar dan Perwakilan Tetap Negara Asing pada suatu negara.
2. Kapal yang berlayar dibawah bendera suatu negara.

### 3. PEMERINTAH

“adalah organisasi yang mengatur, menyelenggarakan dan melaksanakan kekuasaan negara”. Menurut **CF. Strong**, pemerintah adalah *mesin negara (state's machinery)*.



#### Perbedaan Negara dengan Pemerintah :

1. **Negara** merupakan kesatuan politik yang terdiri dari tiga unsur, salah satunya adalah **pemerintah**.
2. Negara merupakan sesuatu yang **abstrak**, sedang pemerintah lebih **konkrit**, yaitu mengkonkritkan aspek organisasi negara dan kekuasaan negara.
3. Negara lebih bersifat **permanen, tetap dan kekal**, sedang pemerintah bersifat **temporer, berubah-ubah** baik bentuk maupun sistemnya, serta dapat silih berganti.

# KLASIFIKASI NEGARA

*Berdasarkan Susunannya*

## 1. NEGARA KESATUAN

Ialah negara yang **bersusun tunggal**, baik dilihat dari segi penduduknya, wilayahnya, maupun pemerintahan dan kekuasaannya.

Dalam menjalankan pemerintahan pada Negara Kesatuan, dapat digunakan sistem sentralisasi, atau sistem desentralisasi.

**Sistem sentralisasi** adalah apabila semua urusan negara diatur, digerakkan dan dikendalikan oleh pemerintah pusat tanpa memberikan hak mengatur sendiri (otonomi) pada pemerintah di daerah. Meskipun wilayah negara dibagi kedalam wilayah yang lebih kecil, namun pembagian ini hanya bersifat administratif sebagai wilayah kerja, tidak disertai dengan penyerahan urusan.

**Sistem desentralisasi** apabila terdapat penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya.

## 2. NEGARA FEDERASI (SERIKAT)

Ialah negara yang tersusun dari gabungan beberapa negara yang berdiri sendiri dengan mengadakan ikatan yang efektif, sehingga terbentuk negara baru. Jadi susunan negaranya adalah **jamak**.

Dalam negara serikat / federasi ini terdapat dua cara pembagian kekuasaan antara Pemerintah Federal dengan Pemerintah Negara Bagian, yakni :

- Memerinci dan menyebut satu per satu kekuasaan (*enumerated power*) untuk Pemerintah Federal, sedang kekuasaan selebihnya (*reserved power*) dimiliki atau diserahkan kepada Pemerintah Negara Bagian. Cara ini dimaksudkan untuk memperkuat Negara Bagian.
- Memerinci kekuasaan untuk Negara Bagian, dan sisa kekuasaan diserahkan kepada pada Pemerintah Federal. Dalam hal ini, kekuasaan Negara Bagian dibatasi, sedangkan kekuasaan Pemerintah Federal diperluas atau diperkuat.

*Berdasarkan Penunjukan / Pengangkatan Kepala Negara*

## 1. NEGARA MONARKI

Kepala Negara ditunjuk dan atau diangkat berdasarkan sistem **pewarisan**. Kepala Negara Monarki biasanya adalah Raja (Arab Saudi), ratu (Inggris), Kaisar (Jepang), atau sultan (Brunei). Beberapa bentuk dari negara ini antara lain : Monarki Absolut, dan Monarki Konstitusional.

## 2. NEGARA REPUBLIK

Kepala Negara ditunjuk dan atau diangkat berdasarkan **pemilihan**. Kepala Negara Republik biasanya disebut Presiden. Beberapa variasi bentuk Negara Republik antara lain :

- Republik dengan sistem pemerintahan rakyat secara langsung (**referendum**)
- Republik dengan sistem pemerintahan perwakilan rakyat (**parlementer**)
- Republik dengan sistem pemisahan / pembagian kekuasaan (**presidensial**)

# Sistem Pemerintahan



## SISTEM PARLEMENTER

Adalah sistem pemerintahan dimana pemerintah (eksekutif) bertanggungjawab kepada parlemen (legislatif), dengan ciri-ciri :

- Kekuasaan Kepala Negara merupakan kekuasaan nominal (hanya merupakan figur kepemimpinan formal dan seremonial ; hanya sebagai lambang), sehingga kekuasaan politiknya dalam pemerintahan relatif kecil.
- Pelaksana dan penanggungjawab penyelenggaraan pemerintahan adalah Perdana Menteri bersama para menteri (Kabinet),
- Kedudukan Kabinet tergantung pada dukungan Parlemen, dan Kabinet akan jatuh apabila Parlemen menarik dukungannya.
- Parlemen dapat dibubarkan oleh Kepala negara atas usul Perdana Menteri ; sebaliknya Kabinet dapat dijatuhkan oleh Parlemen melalui mosi tidak percaya (*vote of non-confidence*).



## SISTEM PRESIDENSIL

Adalah sistem pemerintahan dimana Kepala pemerintahan dipegang oleh Presiden, dan pemerintah tidak bertanggungjawab kepada Parlemen. Ciri-cirinya adalah :

- Presiden disamping sebagai Kepala Negara, juga sebagai Kepala Pemerintahan yang mempunyai kekuasaan politik secara riil.
- Kedudukan Presiden tidak tergantung pada Parlemen, dan tidak dapat dijatuhkan, kecuali atas tuduhan melakukan kejahatan yang luar biasa.
- Presiden tidak dapat membubarkan Parlemen.
- Presiden dan Parlemen dipih untuk waktu dan jangka waktu tertentu, sehingga tidak dapat bubar sewaktu-waktu.



## SISTEM REFERENDUM

Adalah sistem pemerintahan langsung oleh rakyat, dengan ciri-cirinya sebagai berikut :

- Badan Eksekutif merupakan bagian dari Badan Legialatif, dimana kedudukannya adalah sebagai badan pekerja Legislatif.
- Kontrol terhadap badan legislatif dilakukan langsung oleh rakyat melalui lembaga referendum.
- UU diputuskan / ditentukan langsung oleh rakyat melalui dua macam mekanisme :
  1. *Referendum Obligator* (wajib), yakni untuk menentukan disetujui atau tidaknya suatu peraturan / UU yang baru.
  2. *Referendum Fakultatif*, yakni untuk menentukan apakah suatu peraturan / UU yang sudah ada dapat terus diberlakukan atau tidak.

---

---

**BAGIAN KEDUA**

**"TUJUAN DAN TUGAS / FUNGSI NEGARA**  
*dan*  
**PEMBAGIAN KEKUASAAN NEGARA"**

---

---

## TUJUAN NEGARA

- Melaksanakan ketertiban (*law and order*)
- Menegakkan keadilan
- Menyelenggarakan pertahanan
- Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya

## TUJUAN NEGARA INDONESIA

- Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia
- Memajukan kesejahteraan umum
- Mencerdaskan kehidupan bangsa
- Ikut melaksanakan ketertiban dunia

*Atau* : terciptanya masyarakat adil makmur, merata materiil spirituil.

## BEBERAPA PENJELASAN

**T**erbentuknya suatu negara atau pemerintahan (aparatus penyelenggara negara), secara filosofis, antara lain memang ditujukan untuk mencegah dan menghindari, setidaknya, terjadinya kerusakan-kerusakan yang terjadi di dalam masyarakat. Beberapa teori menyebutkan bahwa negara bertujuan untuk memelihara dan menjamin hak-hak alamiah manusia, yaitu hak hidup, hak merdeka dan hak atas harta sendiri (John Locke), untuk mencapai *the greatest happiness of the greatest number* (John Stuart Mill), menciptakan perdamaian dunia dengan jalan menciptakan undang-undang bagi seluruh umat manusia (Dante). Sedangkan James Wilford Garner membagi tujuan negara menjadi 3 (tiga), yaitu *tujuan asli* ialah pemeliharaan perdamaian, ketertiban, keamanan dan keadilan, *tujuan sekunder* ialah kesejahteraan warga negara, dan *tujuan memajukan peradaban*. Pakar lain menyebutkan bahwa fungsi negara adalah melaksanakan penertiban, menghendaki kesejahteraan dan kemakmuran, fungsi pertahanan, dan menegakkan keadilan. Ini berarti pula bahwa fungsi negara dan pemerintah adalah memberikan perlindungan bagi warganya, baik di bidang politik maupun sosial ekonomi. Oleh karenanya tugas pemerintah diperluas dengan maksud untuk menjamin kepentingan umum sehingga lapangan tugasnya mencakup berbagai aspek seperti kesehatan rakyat, pendidikan, perumahan, distribusi tanah, dan sebagainya.

Tugas penyelenggaraan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*) ini merupakan tugas dari negara yang berbentuk Welfare State atau Negara Hukum yang Baru dan Dinamis, atau Negara Hukum Material atau Negara Administratif.

Sebelum konsep Negara Kesejahteraan dikenal, yang muncul dalam praktik kenegaraan adalah konsep Political State (Negara Politik) dan Legal State (Negara Hukum yang Statis atau Negara Hukum Formal).

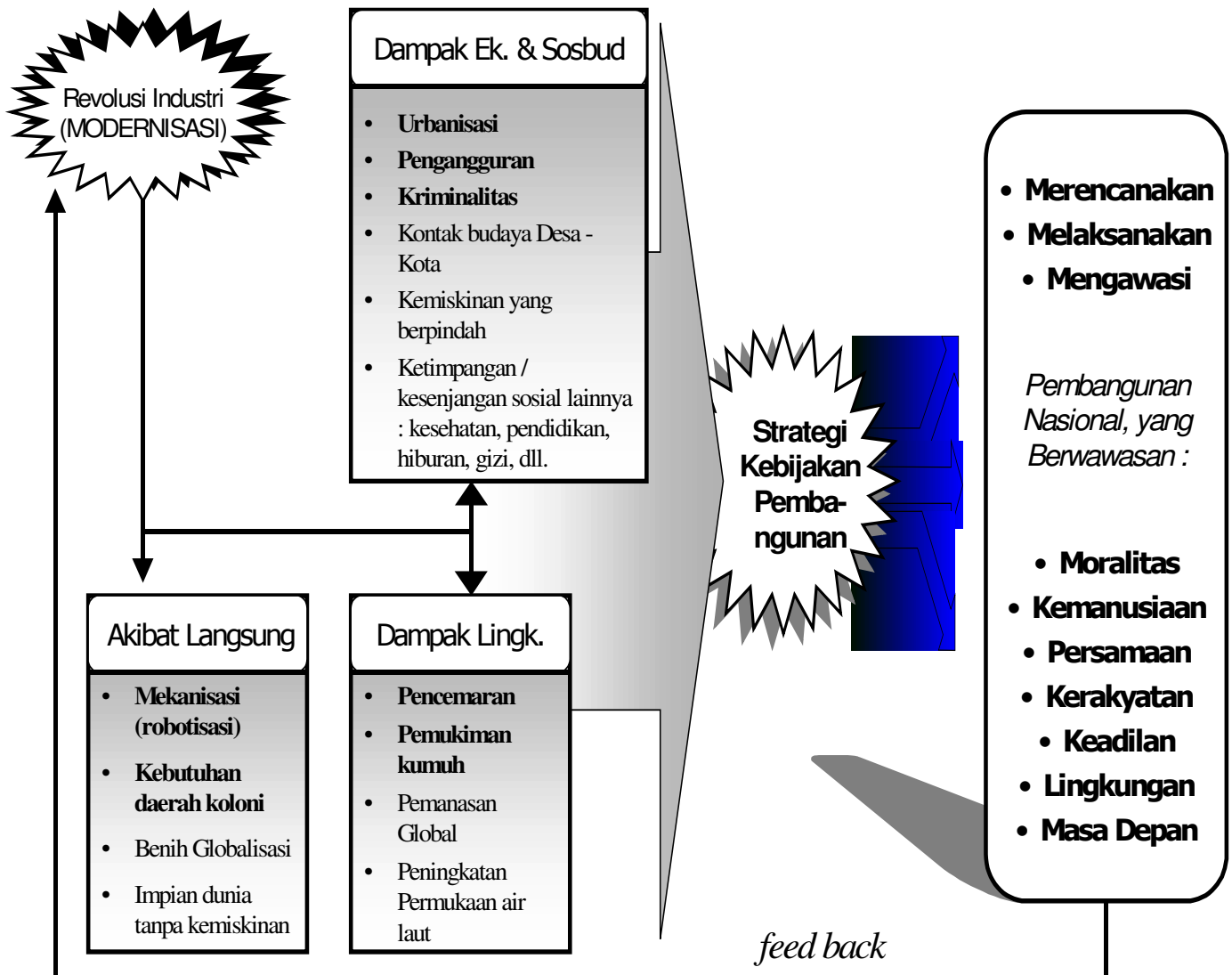
Menurut Siagian, pada tahap *political state*, suatu pemerintah dianggap sebagai "tuan" dari rakyat dan hanya mempunyai empat fungsi pokok (*the classical functions of government*) yaitu fungsi memelihara ketenangan dan ketertiban, (*maintenance of piece and order*), fungsi diplomatik atau internasional, fungsi pertahanan keamanan, dan fungsi perpajakan.

Pada tahap berikutnya yaitu *Legal State*, kekuasaan absolut ditangan para raja sudah mulai dibatasi. Pelopor tentang pembatasan kekuasaan atau pemisahan kekuasaan adalah John Locke (1632 - 1704) yang menganjurkan agar kekuasaan dalam suatu negara diserahkan kepada tiga badan, yaitu eksekutif, legislatif, dan federatif (bidang keamanan dan hubungan luar negeri). Tokoh lain yang sangat berpengaruh adalah Montesquieu (1689 - 1755) yang dengan Teori Trias Politika-nya memisahkan kekuasaan kedalam tiga badan yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Dalam konsep Negara Hukum yang Lama dan Statis ini pemerintah bersifat pasif, artinya negara hanya menjadi wasit dan melaksanakan berbagai keinginan masyarakat yang telah disepakati bersama melalui pemilihan atas berbagai alternatif yang diputuskan secara demokratis liberal. Pemerintah lebih bersifat sebagai "penjaga malam" atau penjamin keamanan yang hanya bertindak jika ada gangguan terhadap keamanan. Adapun ciri-ciri *legal state* ini adalah adanya :

1. perlindungan hak-hak asasi manusia,
2. pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak asasi manusia itu,
3. pemerintah berdasarkan peraturan (*the rule of law*), dan
4. peradilan administrasi negara dalam perselisihan.

Gambar 1  
**Model Birokrasi dalam Fungsi Kesejahteraan**





**KONSTITUTIF :**

Menyelenggarakan kedaulatan rakyat, menetapkan UUD dan GBHN (dilaksanakan MPR)

**EKSEKUTIF :**

Menyelenggarakan kekuasaan negara (dilaksanakan Presiden)

**LEGISLATIF :**

Membentuk undang-undang (dilaksanakan Presiden dengan persetujuan DPR)

**KONTROL :**

Mengawasi tindakan Presiden (dilaksanakan DPR)

**YUDIKATIF :**

Menyelenggarakan kekuasaan Kehakiman (dilaksanakan MA)

**AUDITIF / INSPEKTIF :**

Menyelenggarakan pemeriksaan atas tanggungjawab keuangan negara (dilaksanakan BPR)

**KONSULTATIF :**

Memberi jawaban atas pertanyaan Presiden dan mengajukan saran / pertimbangan kepada pemerintah (dilaksanakan DPA)

## IKHTISAR KEDUDUKAN, TUGAS DAN FUNGSI LEMBAGA NEGARA MENURUT UUD 1945

| NO | LEMBAGA NEGARA | KEDUDUKAN, TUGAS, FUNGSI   |
|----|----------------|--|
| 1  | <b>MPR</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat (1 : 2)</li> <li>• Terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan UU (2 :1)</li> <li>• Menetapkan UUD dan GBHN (3)</li> <li>• Memilih Presiden dan Wakil Presiden dengan suara terbanyak (6 : 2)</li> <li>• Untuk mengubah UUD sekurang-kurangnya dua pertiga daripada jumlah anggota DPR harus hadir (37 : 1)</li> </ul>  |
| 2  | <b>DPR</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Merupakan bagian dari MPR (2 :1)</li> <li>• Memberikan persetujuan atas RUU yang diajukan Presiden (5 : 1)</li> <li>• Memberikan persetujuan atas pernyataan perang, perdamaian dan persetujuan dengan negara lain (11).</li> <li>• Tiap-tiap UU menghendaki persetujuan DPR (20 : 1)</li> <li>• Jika satu Rancangan UU tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan masa itu (20 : 2)</li> <li>• Memajukan Rancangan UU (21 : 1)</li> <li>• Jika rancangan itu meskipun disetujui oleh DPR tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan masa itu (21 : 2)</li> <li>• PP Pengganti UU harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut (22 : 2)</li> </ul> |

|   |   |  |
|---|---|--|
|   |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• APBN ditetapkan tiap tahun dengan UU. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan oleh Pemerintah maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu (23 : 1)</li> <li>• Menerima hasil pemeriksaan keuangan negara yang disampaikan BPK (23 : 5)</li> </ul>   |
| 3 | <b>Presiden<br/>(termasuk<br/>Wakil<br/>Presiden)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD (4 : 1)</li> <li>• Memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR (5 : 1)</li> <li>• Menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya (5 : 2)</li> <li>• Memegang jabatan selama 5 tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali (7)</li> <li>• Memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara (10)</li> <li>• Dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan persetujuan dengan negara lain (11).</li> <li>• Menyatakan keadaan bahaya (12)</li> <li>• Mengangkat duta dan konsul (13 : 1)</li> <li>• Memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (14)</li> <li>• Memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan (15)</li> <li>• Mengangkat dan memberhentikan Menteri (17)</li> </ul> |
| 4 | <b>MA</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Melaksanakan kekuasaan kehakiman (24 : 1)</li> </ul>  |
| 5 | <b>BPK</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Memeriksa tanggungjawab keuangan negara (23 : 5)</li> </ul>   |
| 6 | <b>DPA</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Memberi jawaban atas pertanyaan Presiden dan memajukan usul kepada pemerintah (16)</li> </ul>   |

## PEMBAGIAN / PEMISAHAN KEKUASAAN NEGARA

Munculnya gagasan tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*division of power*) dilatarbelakangi oleh adanya absolutisme (monarki absolut) di Eropa abad pertengahan yang mengarah kepada polarisasi rakyat dengan penguasa yang bertindak sewenang-wenang. Oleh karena itu, agar terdapat proses demokratisasi dan saling kontrol antar lembaga negara sekaligus mengakomodir kepentingan masyarakat, kekuasaan negara perlu dipisahkan kedalam berbagai organ.

Dalam kaitan ini, **John Locke** melalui bukunya *Two Treaties of Government* memisahkan kekuasaan negara menjadi tiga macam, yaitu :

1. Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang)
2. Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang)
3. Kekuasaan Federatif (melakukan hubungan diplomatik dengan negara lain).

Sementara **Montesquieu** dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (1748) memisahkan kekuasaan negara menjadi tiga macam, yaitu :

1. Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang)
2. Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang)
3. Kekuasaan Yudikatif (mengadili kalau terjadi pelanggaran terhadap undang-undang tersebut).

Pemisahan kekuasaan menjadi tiga pusat kekuasaan tadi, oleh **Emmanuel Kant** diberi nama **Trias Politika** (Tri = *tiga* ; As = *poros* ; Politika = *kekuasaan*).

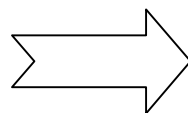
Pertanyaannya : Apakah kita menganut Trias Politika ?

- Kekuasaan Negara di Indonesia dibagi kedalam 6 lembaga tinggi / tertinggi negara
- Antar lembaga tinggi / tertinggi negara tersebut terdapat hubungan, kerjasama dan koordinasi satu sama lain (konsep *Division of Power*), sedangkan menurut Trias Politika, antara kekuasaan yang satu dengan yang lain terpisah secara tegas (konsep *Separation of Power*)

*Jadi :*

Indonesia tidak menganut secara murni ajaran Trias Politika

**BAGAIMANA  
HUBUNGAN ANTAR  
LEMBAGA TERSEBUT ?**



**LIHAT BAGIAN IV  
DIKTAT INI**

---

---

BAGIAN KETIGA

**"SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA"**

---

---

# SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA

1. INDONESIA ADALAH NEGARA YANG BERDASAR ATAS HUKUM (RECHTSTAAT)

2. SISTEM KONSTITUSIONAL

3. KEKUASAAN NEGARA YANG TERTINGGI ADA DI TANGAN MPR

4. PRESIDEN ADALAH PENYELENGGARA PEMERINTAH YANG TERTINGGI DIBAWAH MAJELIS

5. PRESIDEN TIDAK BERTANGGUNGJAWAB KEPADA DPR

6. MENTERI NEGARA IALAH PEMBANTU PRESIDEN : MENTERI NEGARA TIDAK BERTANGGUNGJAWAB KEPADA DPR

7. KEKUASAAN KEPALA NEGARA TIDAK TAK TERBATAS

(7 Kunci Pokok – Penjelasan UUD 1945)

## BEBERAPA PENJELASAN

### **INDONESIA ADALAH NEGARA BERDASAR ATAS HUKUM, TIDAK SEMATA-MATA BERDASARKAN ATAS KEKUASAAN (*MACHTSTAAT*)**

- Segala perbuatan pemerintah dan atau warga negara harus memiliki dasar yuridis normatif. Atau, pemerintah perlu menyusun perangkat hukum (regulasi) yang mendasari suatu perbuatan tertentu.
- Kualitas Negara Hukum dapat dilihat dari ciri-cirinya :
  1. *Legal Supremacy*
  2. Pengakuan terhadap HAM
  3. Peradilan yang Bebas dan Mandiri
  4. Keberfungsian PTUN

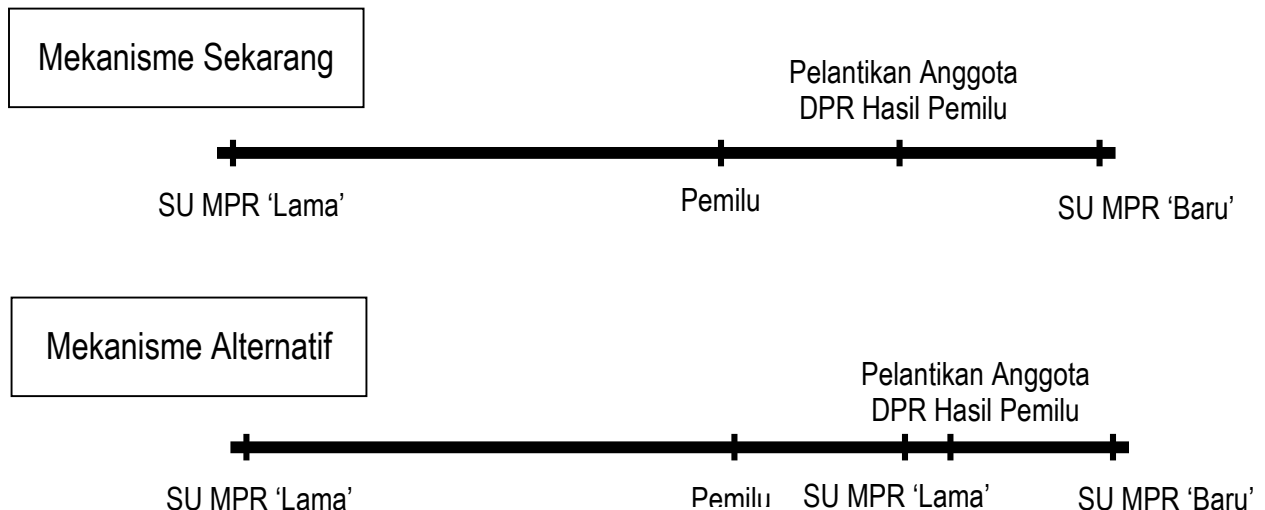
### **SISTEM KONSTITUSIONAL**

- Konstitusi (Hukum Dasar) terdiri dari dua macam : Tertulis (UUD) dan Tidak Tertulis (Konvensi)
- Konstitusi harus diartikan luas, tidak hanya berarti UUD saja, tetapi juga seluruh Peraturan Perundangan sebagaimana diatur dalam Tap. MPRS/XX/1966 yaitu :
  1. UUD 1945
  2. Ketetapan MPR
  3. UU
  4. Peraturan Pemerintah Pengganti UU
  5. PP
  6. Keputusan Presiden (instruksi Presiden)
  7. Peraturan / Keputusan MenteriMeskipun tidak dicantumkan, **Peraturan Daerah** harus pula ditafsirkan sebagai unsur dari Konstitusi.
- Jika diantara peraturan perundangan tersebut terdapat perbedaan / pertentangan, maka penyelesaiannya menerapkan prinsip sebagai berikut :

1. *Lex Superiori Derogat Legi Inferiori* (hukum / aturan yang lebih tinggi mengecualikan aturan / hukum yang lebih rendah).
2. *Lex Specialis Derogat Legi Generalis* (hukum / aturan yang khusus mengecualikan aturan / hukum yang umum).
3. *Lex Posteriori Derogat Legi Anteriori* (hukum / aturan yang baru mengecualikan aturan / hukum yang lama).

**PRESIDEN ADALAH PENYELENGGARA PEMERINTAH YANG TERTINGGI DIBAWAH MAJELIS**

- Dari gambar / matriks hubungan antar negara, terlihat bahwa kedudukan dan peran Presiden cenderung dominan. Hal ini dapat dibenarkan karena UUD 1945 menganut paham *Executive Heavy*.
- Yang penting adalah menjaga bagaimana agar kekuasaan Presiden yang besar tidak disalahgunakan (*onrechtmatige overheidsdaad*). Sebab, **Lord Acton** mengatakan bahwa : *Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*.
- Dalam kaitan ini, fungsi kontrol DPR perlu dioptimalkan. Namun kenyataannya, fungsi ini belum banyak berfungsi karena beberapa hal tertentu seperti sistem rekrutmen politik, mekanisme recall, dan sebagainya. Disamping itu, sistem dan mekanisme pertanggung jawaban Presiden perlu diubah berdasarkan pasal 2 (2) UUD 1945.



---

---

BAGIAN KEEMPAT

**"HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA"**

---

---

# HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA

| LEMBAGA NEGARA | MPR | PRESIDEN | DPA | DPR | BPK | MA |
|----------------|-----|----------|-----|-----|-----|----|
| MPR            | -   | A        | -   | B   | -   | -  |
| PRESIDEN       | A   | -        | C   | D   | E   | F  |
| DPA            | -   | C        | -   | -   | -   | G  |
| DPR            | B   | D        | -   | -   | H   | I  |
| BPK            | -   | E        | -   | H   | -   | I  |
| MA             | -   | F        | G   | I   | J   | -  |

## PRESIDEN DENGAN MPR :

1. Presiden (dan Wapres) dipilih dan diangkat oleh MPR
2. Presiden (dan Wapres) dapat diberhentikan oleh MPR
3. Presiden adalah Mandataris MPR yang wajib melaksanakan GBHN
4. Presiden tidak *neben*, tetapi *untergeordnet* kepada MPR
5. Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR
6. Presiden dapat menyusun dan menyampaikan konsep naskah GBN sebagai bahan pertimbangan bagi MPR

## **MPR DENGAN DPR :**

1. Anggota DPR adalah juga anggota MPR
2. DPR dapat mengundang MPR untuk Sidang Istimewa

## **PRESIDEN DENGAN DPA**

1. DPA dapat memberikan jawaban atas pertanyaan Presiden
2. DPA dapat mengajukan usul kepada pemerintah

## **PRESIDEN DENGAN DPR**

1. Presiden dengan persetujuan DPR membentuk UU (termasuk RUU APBN), menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
2. Presiden dengan DPR bekerjasama tetapi tidak saling bertanggungjawab
3. Presiden harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR
4. DPR berkewajiban mengawasi Presiden dalam menjalankan haluan negara (melalui Memorandum I dan II)
5. Jika Wapres berhalangan tetap, Presiden dan atau DPR dapat meminta MPR mengadakan SI untuk memilih Wapres.
6. Jika Presiden berhalangan tetap, diganti Wapres sampai habis masa jabatannya. Sebelumnya Wapres bersumpah / berjanji di depan DPR.
7. Presiden mengangkat Ketua dan Anggota MA dan BPK yang calonnya diusulkan oleh DPR

## **PRESIDEN DENGAN BPK**

1. BPK memeriksa semua pelaksanaan APBN
2. Presiden mengangkat Ketua dan Anggota BPK dari calon yang diusulkan DPR

## **PRESIDEN DENGAN MA**

1. MA dapat memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden, baik diminta maupun tidak
2. MA memberikan nasihat hukum kepada Presiden untuk pemberian / penolakan grasi
3. MA berwenang menguji secara materiil terhadap peraturan perundangan dibawa UU (*judicial review*)
4. Presiden mengangkat Ketua, Wakil Ketua dan Anggota MA.

## **DPA DENGAN MA**

1. MA dapat memberikan pertimbangan hukum kepada DPA
2. MA mengambil sumpah atau janji Ketua dan Anggota DPA

## **DPR DENGAN BPK**

1. Hasil pemeriksaan BPK diberitahukan kepada DPR

## **DPR DENGAN MA**

1. MA memberikan pertimbangan hukum kepada DPR
2. Ketua, Wakil Ketua dan Anggota MA diangkat Presiden atas usulan DPR
3. Pengambilan sumpah / janji keanggotaan DPR dilakukan Ketua MA dalam rapat paripurna DPR.

## **BPK DENGAN MA**

1. MA dapat memberikan pertimbangan hukum kepada BPK
2. Pengambilan sumpah / janji keanggotaan BPK dilakukan Ketua MA

---

---

BAGIAN KELIMA

**"SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH"**

---

---

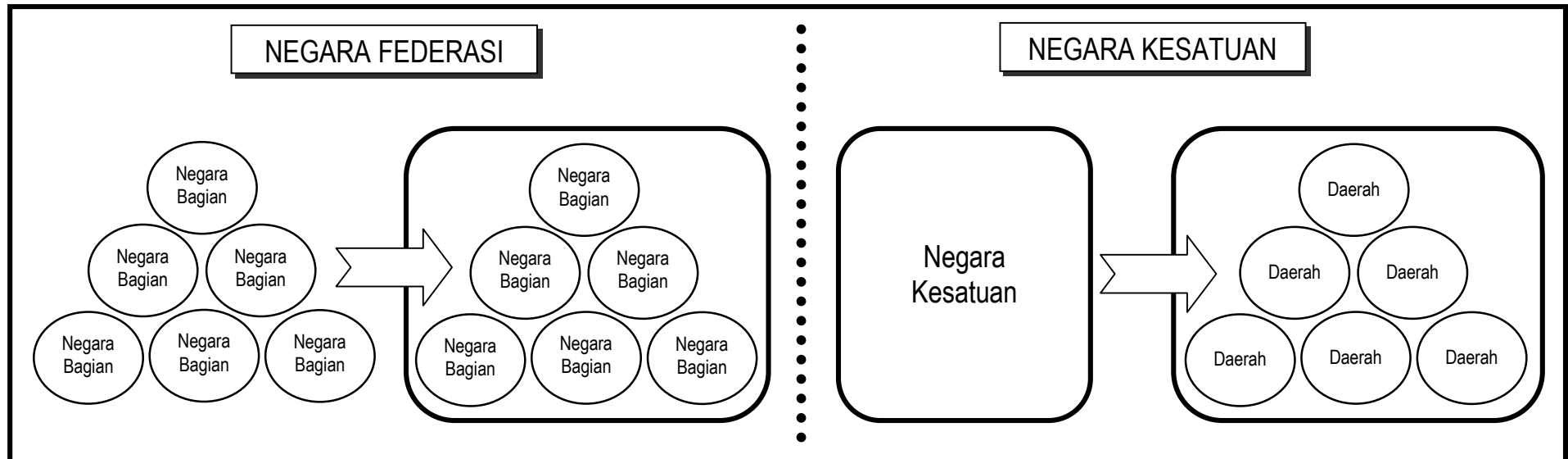
Pada bagian di atas telah disinggung mengenai sistem pemerintahan (di tingkat Pusat). Disamping itu, telah disinggung pula mengenai klasifikasi negara baik berdasarkan susunannya maupun pemilihan kepala negaranya.

Khususnya dilihat dari perbedaan antara negara federasi dengan negara kesatuan, dapat dikatakan bahwa meskipun dalam setiap negara tersebut terdapat otonomi daerah, namun dilihat *proses, isi* dan *implikasinya* selalu berbeda.

**Dilihat prosesnya**, negara federasi terbentuk dari negara-negara yang telah ada dan telah memiliki kewenangan atau urusan tersendiri sebelumnya, kemudian bergabung dalam suatu federasi yang urusannya diambilkan dari sebagian urusan negara bagian yang bergabung tersebut. Oleh karena itu, dalam proses pembentukan negara federasi ini terdapat fenomena *sentralisasi parsial*, yakni pemindahan sebagian urusan negara bagian menjadi urusan pemerintah federal (Pusat).

Sementara itu, negara kesatuan terbentuk secara utuh sebagai suatu negara, dan kemudian membagi wilayah negara menjadi daerah-daerah baik besar maupun kecil. Dalam hal ini, terjadi proses *desentralisasi*, dimana pemerintah Pusat menyerahkan dan atau melimpahkan wewenang atas sebagian urusan negara menjadi urusan pemerintah daerah. Dalam bentuk gambar, proses pembentukan negara (perbandingan antara negara federasi dengan negara kesatuan), serta penyelenggaraan urusan pemerintahan dapat dilihat sebagai berikut.

Gambar 2  
Perbandingan Proses Pembentukan Negara Federasi dan Kesatuan



Menyimak proses pembentukan negara tersebut diatas, maka wajarlah jika **dilihat dari isinya**, kewenangan pangkal yang dimiliki oleh daerah (baca : negara bagian) pada Negara Federasi lebih luas dan lebih besar dibanding urusan atau kewenangan pangkal pada daerah-daerah pada Negara Kesatuan (dalam hal ini terdapat kekecualian untuk daerah yang bersifat istimewa). Sebab, urusan pada Negara Federasi pada hakekatnya adalah milik daerah, dan kemudian terjadi proses sentralisasi.

Sedangkan urusan pada Negara Kesatuan pada hakekatnya adalah milik pemerintah Pusat, dan kemudian terjadi proses desentralisasi kepada daerah-daerah yang dibentuk. Selanjutnya proses dan isi otonomi tersebut diatas berpengaruh atau berimplikasi langsung terhadap sistem pemerintahan dan praktek demokrasinya.

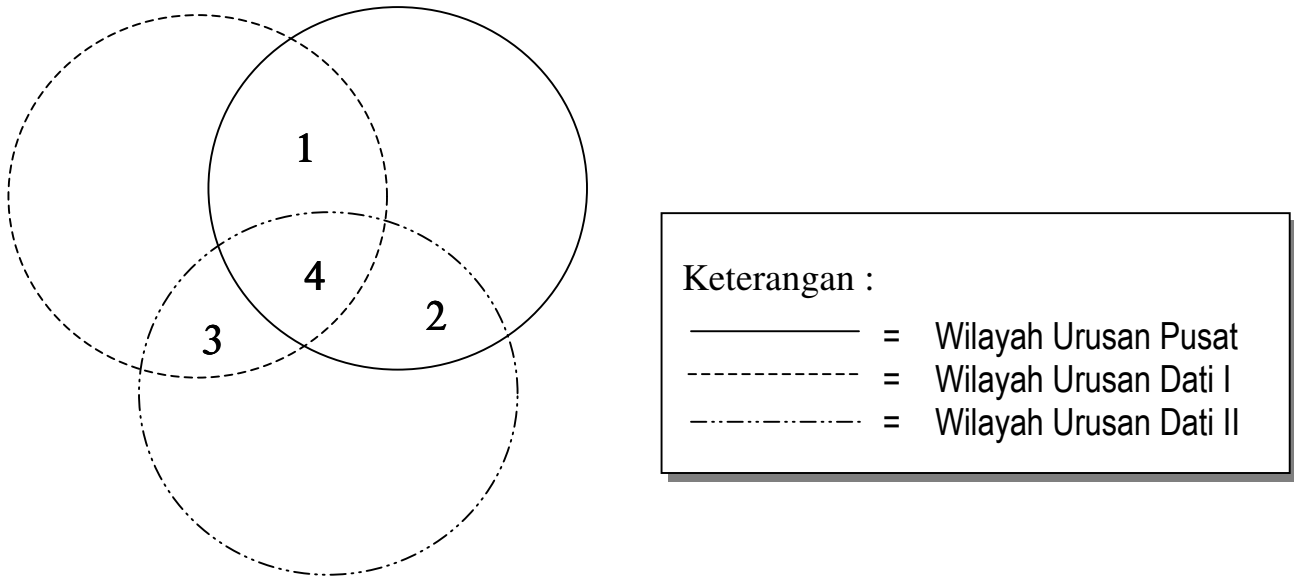
Implikasi itu adalah bahwa pada Negara Federasi, masih ada urusan-urusan tertentu yang tetap menjadi wewenang penuh dari negara bagian. Indikasi dari hal ini dapat diamati dari adanya beberapa aturan yang tidak berlaku secara universal di seluruh negara bagian. Dengan kata lain, untuk urusan tertentu, negara-negara bagian memiliki aturan hukum yang lebih mengandung muatan lokal sesuai dengan kebutuhan dan dinamika kehidupan masyarakatnya.

Sementara itu pada Negara Kesatuan, implikasi yang muncul adalah bahwa pemerintah Pusat masih tetap memiliki hak dan atau wewenang untuk turut campur tangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintah Daerah. Hal ini dapat dilihat indikasinya dari tingkat ketergantungan daerah yang masih cukup tinggi kepada Pusat, serta masih ditempatkannya aparat Pusat di Daerah dengan tingkat kewenangan yang lebih dominan dibanding aparat daerah otonom.

Dari sinilah timbulnya banyak tuntutan untuk memperbesar kewenangan Daerah, dan pada saat bersamaan memperkecil peranan Pusat. Ini berarti pula bahwa untuk dapat melaksanakan fungsinya secara lebih baik dan optimal, daerah membutuhkan proses pendemokrasian (demokratisasi) yang lebih besar. Namun perlu diingat bahwa dalam konteks Negara Kesatuan, tidak mungkin dilakukan pemisahan antara kepentingan daerah di satu pihak dengan kepentingan pusat di pihak lain. Atau, tidak mungkin asas desentralisasi dipisahkan secara tegas dari asas dekonsentrasi. Sebab, dalam Negara Kesatuan terdapat prinsip bahwa Pusat tetap memiliki hal untuk ikut campur dalam kehidupan pemerintahan daerah.

Oleh karena itu, konsepsi otonomi daerah pada Negara Kesatuan secara skematik dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 3  
**Konsep Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan**



Dengan demikian, terdapat empat macam irisan (*interface*) antara :

1. Urusan / kepentingan Pusat dengan urusan / kepentingan Dati I.
2. Urusan / kepentingan Pusat dengan urusan / kepentingan Dati II.
3. Urusan / kepentingan Dati I dengan urusan / kepentingan Dati II.
4. Urusan / kepentingan Pusat, urusan / kepentingan Dati I dan urusan / kepentingan Dati II.

Memperhatikan gambar diatas, maka dalam konteks otonomi daerah, yang diperlukan sesungguhnya adalah *bagaimana memperkecil* irisan nomor 4, tetapi tidak mungkin melepaskan / memisahkan irisan tersebut sama sekali.

---

---

## BAGIAN KEENAM

# **"DEMOKRASI DAN PERKEMBANGAN SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA"**

---

---

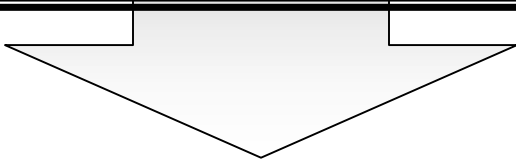
# Pasang Surut

# Demokrasi di Indonesia

---

MASA DEMOKRASI PARLEMENTER  
(1945 / PROKLAMASI KEMERDEKAAN – 1959 / DEKRIT PRESIDEN)

---

- 
- Menonjolnya Peranan Parlemen Dan Partai Politik
  - Tanggungjawab Politik Terletak Pada Perdana Menteri
  - Presiden Sebagai Kepala Negara Lebih Berperan Simbolis Yang Bersifat Seremonial
  - Tidak Mampu Membina Kekuatan Politik Secara Konstruktif Dan Integral, Sehingga Banyak Terjadi Upaya / Gerakan Separatis
  - Tidak Dapat Mewujudkan Konstitusi Yang Permanen
  - Ditandai Dengan Pergantian Kabinet Dalam Waktu Yang Relatif Pendek

### PERIODE 18 AGUSTUS 1945 – 17 DESEMBER 1949

|             |                              |          |
|-------------|------------------------------|----------|
| 2 SEP 1945  | KABINET PRESIDENSIL SOEKARNO | 2 Bulan  |
| 14 NOP 1945 | KABINET SYAHRIR I            | 4 Bulan  |
| 12 MAR 1946 | KABINET SYAHRIR II           | 6 Bulan  |
| 2 OKT 1946  | KABINET SYAHRIR III          | 9 Bulan  |
| 3 JULI 1947 | KABINET AMIR SYARIFUDIN I    | 4 Bulan  |
| 11 NOP 1947 | KABINET AMIR SYARIFUDIN II   | 2 Bulan  |
| 29 JAN 1948 | KABINET HATTA I              | 18 Bulan |
| 4 AGS 1949  | KABINET HATTA II             | 4 Bulan  |

### PERIODE 17 DESEMBER 1949 – 17 AGUSTUS 1950

|             |   |         |
|-------------|---|---------|
| 17 DES 1949 | NEGARA FEDERAL DENGAN SISTEM PEMERINTAHAN PARLEMENTER | 8 Bulan |
|-------------|---|---------|

### PERIODE 17 AGUSTUS 1950 – 5 JULI 1959

|             |                                |                 |
|-------------|--------------------------------|-----------------|
| 6 SEP 1950  | KABINET NATSIR                 | 6,5 Bulan       |
| 27 APR 1951 | KABINET SUKIMAN                | 11,5 Bulan      |
| 3 APR 1952  | KABINET WILOPO                 | 16 Bulan        |
| 1 AGS 1953  | KABINET ALI SASTRO AMIDJOJO I  | 2 Tahun         |
| 12 AGS 1955 | KABINET BURHANUDIN HARAHAP     | 7 Bulan         |
| 12 MAR 1956 | KABINET ALI SASTRO AMIDJOJO II | 13 Bulan        |
| 9 APR 1957  | KABINET JUANDA                 | 2 Tahun 3 Bulan |

---

---





---

## MASA DEMOKRASI TERPIMPIN (1959 – 1965)

---



- 
- Dicitakan Oleh Dominasi Presiden, Pembatasan Peranan Partai Politik, Perkembangan Pengaruh Komunis, Serta Meluasnya Peranan ABRI Sebagai Unsur Sosial Politik.
    - Manipol dijadikan sebagai “GBHN” Permanen.
  - Penetapan Presiden setingkat UU dibentuk tanpa persetujuan DPR.
  - Ketetapan MPRS No.III/1963 Yang Mengangkat Ir. Soekarno Sebagai Presiden Seumur Hidup.
  - Presiden Membubarkan DPRD Yang Tidak Menyetujui APBN Yang Diajukan kepadanya.
  - Pimpinan DPR Juga Dijadikan Sebagai Menteri, Sehingga Fungsinya Sebagai Alat Kontrol Eksekutif Makin Melemah
- 

---

---

**MASA DEMOKRASI PANCASILA**  
(1966 – sekarang)

---

---



1. Ditandai Oleh Niat Dan Semangat Untuk Melaksanakan Pancasila Dan UUD 1945 Secara Murni Dan Konsekuensi, Serta Untuk Menghindarkan Berbagai Instabilitas Di Bidang Politik Dan Ekonomi.
2. Terdapat Fenomena Sebagai Berikut :
  - DPR Diberi Fungsi Kontrol, Namun Mekanisme *Recall* (Penggantian Antar Waktu) Masih Dipertahankan.
  - Pimpinan DPR Tidak Lagi Diberi Jabatan Menteri, Namun Merupakan Tokoh-Tokoh “Partai” Tertentu Yang Menjadi “Kendaraan Politik” Bagi Presiden, Khususnya Dalam Setiap Pelaksanaan Pemilu.
  - Ketetapan MPRS No.III/1963 Dibatalkan, Namun Tidak Ada Kejelasan / Ketegasan Terhadap Pasal 6 UUD 1945 Tentang Istilah “... Dan Sesudahnya Dapat Dipilih Kembali”.
  - Penghargaan Terhadap HAM Dan Kekebasan Berpendapat Ditingkatkan, Namun Diterapkan Regulasi Politik Dengan Mengurangi Jumlah Partai Menjadi Hanya 2 Parpol (PPP Dan PDI), Sementara Golkar Merasa Bukan Parpol.
  - Faktor Stabilitas Dan Keamanan Diprioritaskan, Namun Mengurangi Ruang Gerak Masyarakat Sipil Yang Tergusur Oleh Peran Sosial Politik ABRI.
  - Prinsip Trias Politika Ditegakkan, Namun Presiden Mempunyai Determinasi Yang Amat Kuat Dalam / Pengangkatan Jabatan Politis.

---

---

BAGIAN KETUJUH  
**" P E N U T U P "**

---

---

## *Penutup*

Negara pada hakikatnya adalah suatu sistem, yang terdiri dari berbagai sub sistem yang merupakan prasyarat bagi keberfungsian dan keberlangsungan negara. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa konsep negara adalah sistem yang statis (ajeg, dalam pengertian tidak berubah-ubah atau tidak akan dirubah) ; sementara sub sistem dalam negara tersebut konsep yang dinamis, berkembang dan berubah-ubah.

Mengingat hal tersebut, maka keberadaan pemerintah (organisasi maupun produk hukum yang dihasilkan), harus selalu disempurnakan sesuai dengan perkembangan masyarakat (dalam dan luar negeri). Sebab, sub sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang statis, akan membawa dampak kepada kemandegan kesejahteraan masyarakat sebagai sub sistem lainnya. Sehubungan dengan hal tersebut, maka uraian mengenai Sistem Ketatanegaraa RI sebagaimana dipaparkan diatas, bukanlah suatu doktrin mati yang harus ditaati secara taklid (membuta), tetapi justru harus disikapi dengan analisa yang tajam dan kritis, sehingga eksistensi pemerintah benar-benar dapat diterima dan sekaligus mencerminkan kepentingan masyarakat seluruhnya.

Ini berarti pula bahwa dalam melihat realitas negara dan pemerintah di Indonesia dengan segala kompleksitasnya, pemikiran reformatif yang konstruktif harus dikedepankan sebagai **panglima**.

///