

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Kerangka Teori**

Di dalam pembahasan penulisan skripsi ini tentunya dibutuhkan suatu kondisi teori-teori yang mendukung di dalam mengkaji masalah Ketatanegaraan Republik Indonesia. Adapun kajian pustaka dalam penulisan skripsi ini adalah:

##### **2.1.1. Pengertian Negara**

Ilmu Negara mempelajari negara secara umum, mengenai asal usulnya, wujudnya, lenyapnya, perkembangannya dan jenis-jenisnya. Objek penyelidikan ilmu negara ialah negara-negara secara umum, sehingga ia sering disebut Ilmu Negara Umum.

Disamping Ilmu Negara umum dikenal lagi Ilmu tata negara, yang mempelajari negara-negara tertentu, bagaimana pemerintahan negara itu disusun dan dijalankan mulai dari pusat hingga ke daerah-daerah.

Menurut **Mr Soenarko** dalam bukunya Negara itu adalah organisasi masyarakat yang mempunyai daerah atau teritor tertentu, dimana kekuasaan negara berlaku sepenuhnya sebagai *souverin*.<sup>9</sup>

Menurut **Harold J. Laski** dalam bukunya: “Negara –negara itu adalah persekutuan manusia yang mengikuti jika perlu dengan tindakan paksaan- satu cara hidup yang tertentu”. Dalam alinea lain **J. laski** berkata “ Negara sebagai sistem peraturan-peraturan hukum, adalah satu paralelogram sementara dari kekuatan-kekuatan yang berubah-ubah bentuknya menurut sementara dari negara itu”.

---

<sup>9</sup> Mr. Soenarko “*susunan negara kita*” hal 10

### **2.1.2. Pengertian Konstitusi**

Konstitusi merupakan document social dan politik bangsa Indonesia yang memuat konstataasi dasar tatanan bernegara. Di samping itu, konstitusi juga merupakan dokument hukum yang kemudian dipelajari secara khusus menjadi hukum konstitusi (hukum tata negara) yang merupakan hukum yang mendasari seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>10</sup>

Prof. Bagir Manan mengatakan bahwa konstitusi ialah sekelompok ketentuan yang mengatur organisasi negara dan susunan pemerintahan suatu negara,<sup>11</sup> Sehingga negara dan konstitusi adalah satu pasangan yang tidak dapat dipisahkan. Setiap negara tentu mempunyai konstitusi, meskipun mungkin tidak tertulis. Konstitusi mempunyai arti dan fungsi yang sangat penting bagi negara, baik secara formil, materiil, maupun konstitusionil. Konstitusi juga mempunyai fungsi konstitusional, sebagai sumber dan dasar cita bangsa dan negara yang berupa nilai-nilai dan kaidah-kaidah dasar bagi kehidupan bernegara. Ia selalu mencerminkan semangat yang oleh penyusunnya ingin diabadikan dalam konstitusi tersebut sehingga mewarnai seluruh naskah konstitusi tersebut.

#### **A. Pengertian konstitusi menurut para ahli:**

##### **1. Koernimanto soetopawiro**

Istilah konstitusi berasal dari bahasa latin cisme yang berarati bewrsama dengan dan statute yang berarti membuat sesuatu agar berdiri. Jadi konstitusi berarti menetapkan secara bersama.

##### **2. Lasalle**

---

<sup>10</sup> Hendra nurtjahjo, *ilmu negara*, (Jakarta : PT Grafindo Persada, 2005, hlm.57

<sup>11</sup> Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrohim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, cet.7, 1988, hal. 64

Konstitusi adalah hubungan antara kekuasaan yang terdapat di dalam masyarakat seperti golongan yang mempunyai kedudukan nyata di dalam masyarakat misalnya kepala negara angkatan perang, partai politik.

### 3. Herman heller

Konstitusi mempunyai arti luas daripada uud. Konstitusi tidak hanya bersifat yuridis tetapi juga sosiologis dan politis

### 4. K. C. Wheare

Konstitusi adalah keseluruhan sistem ketaatanegaraan suatu negara yang berupa kumpulan peraturan yang membentuk mengatur /memerintah dalam pemerintahan suatu negara.<sup>12</sup>

## **B. Tujuan Konstitusi**

Hukum pada umumnya bertujuan mengadakan tata tertib untuk keselamatan masyarakat yang penuh dengan konflik antara berbagai kepentingan yang ada di tengah masyarakat. Tujuan hukum tata negara pada dasarnya sama dan karena sumber utama dari hukum tata negara adalah konstitusi atau Undang-Undang Dasar, akan lebih jelas dapat dikemukakan tujuan konstitusi itu sendiri.

Tujuan konstitusi adalah juga tata tertib terkait dengan:

1. Berbagai lembaga-lembaga negara dengan wewenang dan cara bekerjanya.
2. Hubungan antar lembaga Negara.
3. Hubungan lembaga negara dengan warga negara (rakyat) dan.
4. Adanya jaminan hak-hak asasi manusia serta.
5. Hal-hal lain yang sifatnya mendasar sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Budiyanto, Kewarga Negara Untuk SMA kelas X, Jakarta : Erlangga,2004, cet.1, hlm.152

### C. substansi Konstitusi

1. Konstitusi tertulis dan konstitusi tidak dalam bentuk tertulis (*written constitution and unwritten constitution*).

suatu konstitusi disebut tertulis bila berupa (*Documentary Constitution*), sedangkan konstitusi tidak tertulis tidak berupa satu naskah (*Non- Documentary Constitution*) dan banyak di pengaruhi oleh tradisi konvensi.<sup>14</sup> Contoh konstitusi Inggris yang hanya berupa kumpulan document. Contoh konstitusi Inggris yang hanya berupa kumpulan dokument.

2. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid (*flexible and rigid constitution*).

Yang dimaksud dengan konstitusi yang fleksibel adalah konstitusi yang diamandemen tanpa adanya prosedur khusus sedangkan konstitusi yang kaku adalah konstitusi yang mensyaratkan suatu adanya prosedur khusus dalam melakukan amandemen.<sup>15</sup> Dikatakan konstitusi itu flexibel apabila konstitusi itu memungkinkan adanya perubahan sewaktu-waktu sesuai perkembangan masyarakat (contoh konstitusi inggris dan selandia baru). Sedangkan konstitusi itu dikatakan kaku atau rigid apabila konstitusi itu sulit diubah sampai kapanpun (contoh : USA, Kanada, Indonesia dan Jepang).<sup>16</sup>

Ciri-ciri pokok, antara lain:

- a. Sifat elastis, artinya dapat disesuaikan dengan mudah
- b. Dinyatakan dan dilakukan perubahan adalah mudah seperti mengubah undang-undang

---

<sup>13</sup> Sumber: <http://id.shvoong.com/social-sciences/political-science/2156068-tujuan-konstitusi>, diakses dari internet hari rabu tanggal 8/12/2015 pukul 03.02 wib.

<sup>14</sup> ibid, hlm.153 di kutip dari buku C.F Strong, *Modern Political constituton*

<sup>15</sup> Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Penerbit Grafindo, Jakarta: 1999, hlm. 14-15.

<sup>16</sup> Ibid hlm.153

Konstitusi rigid mempunyai ciri-ciri pokok, antara lain:

- a. Memiliki tingkat dan derajat yang lebih tinggi dari undang-undang
  - b. Hanya dapat diubah dengan tata cara khusus/istimewa
  - c. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi derajat tidak derajat tinggi (*Supreme and not supreme constitution*).<sup>17</sup>
4. Konstitusi derajat tinggi, konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara (tingkatan peraturan perundang-undangan). Konstitusi tidak derajat tinggi
5. Konstitusi Negara Serikat dan Negara Kesatuan (Federal and Unitary Constitution).
6. Konstitusi derajat tinggi, konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara (tingkatan peraturan perundang-undangan). Konstitusi tidak derajat tinggi.<sup>18</sup>
7. Konstitusi Pemerintahan Presidensial dan pemerintahan Parlemerter (President Executive and Parliamentary Executive Constitution).

Dalam sistem pemerintahan presidensial (strong) terdapat ciri-ciri antara lain:

- a. Presiden memiliki kekuasaan nominal sebagai kepala negara, tetapi juga memiliki kedudukan sebagai Kepala Pemerintahan
- b. Presiden dipilih langsung oleh rakyat atau dewan pemilih
- c. Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif dan tidak dapat memerintahkan pemilihan umum.

---

<sup>17</sup> Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Penerbit Alumni, Bandung, 1987, hlm 51

<sup>18</sup> <http://library.usu.ac.id/download/fh/tatanegara-mirza4.pdf>, diakses dari internet hari rabu tanggal 8/12/2015 pukul 03.06 wib.

Konstitusi dalam sistem pemerintahan parlementer memiliki ciri-ciri (Sri Soemantri) :

- a. Kabinet dipimpin oleh seorang Perdana Menteri yang dibentuk berdasarkan kekuatan yang menguasai parlemen
- b. Anggota kabinet sebagian atau seluruhnya dari anggota parlemen
- c. Presiden dengan saran atau nasihat Perdana menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan diadakan pemilihan umum

#### **D. Perubahan Dan Macam-Macam Perubahan Konstitusi**

Dari segi tata bahasa kata Amandemen sama dengan *amandement*. Secara harfiah *amandement* dalam bahasa Indonesia berarti mengubah. Mengubah maupun perubahan berasal dari kata dasar ubah yang berarti lain atau beda. Mengubah mengandung arti menjadi lain sedang perubahan diartikan hal berubahnya sesuatu; pertukaran atau peralihan. Dapat kita jabarkan bahwa perubahan yang oleh John M Echlos dan Hasan Shadily juga disebut amandemen tidak saja berarti menjadi lain isi serta bunyi ketentuan dalam UUD, akan tetapi juga mengandung sesuatu yang merupakan tambahan pada ketentuan-ketentuan dalam UUD yang sebelumnya tidak terdapat didalamnya. Menurut KC Wheare konstitusi itu harus bersifat kaku dalam aspek perubahan. Empat sasaran yang hendak dituju dalam usaha mempertahankan Konstitusi dengan jalan mempersulit perubahannya adalah:<sup>19</sup>

1. Agar perubahan konstitusi dilakukan dengan pertimbangan yang masak, tidak secara serampangan dan dengan sadar (dikehendaki).

---

<sup>19</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Penerbit Alumni, Bandung, 1987, hlm 51.

2. Agar rakyat mendapat kesempatan untuk menyampaikan pandangannya sebelum perubahan dilakukan.
3. Agar kekuasaan Negara serikat dan kekuasaan Negara bagian tidak diubah semata-mata oleh perbuatan masing-masing pihak secara tersendiri.
4. Agar supaya hak-hak perseorangan atau kelompok, seperti kelompok minoritas agama atau kebudayaannya mendapat jaminan.

Apabila kita amati mengenai sistem pembaharuan konstitusi di berbagai Negara, terdapat dua system yang berkembang yaitu *renewel* (pembaharuan) dan *Amandement* (perubahan). System *renewel* adalah bila suatu konstitusi dilakukan perubahan (dalam arti diadakan pembaharuan) maka yang berlaku adalah konstitusi baru secara keseluruhan. System ini dianut di Negara-negara Eropa Kontinental. System *Amandement* adalah bila suatu konstitusi yang asli tetap berlaku sedang hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusi asli. Sistem ini dianut di Negara-negara Anglo Saxon.<sup>20</sup>

Faktor utama yang menentukan pembaharuan UUD adalah berbagai pembaharuan keadaan di masyarakat. Dorongan demokrasi, pelaksanaan paham Negara kesejahteraan (*welfare state*), perubahan pola dan sistem ekonomi akibat industrialisasi, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dapat menjadi kekuatan (*forces*) pendorong pembaharuan UUD. Demikian pula dengan peranan UUD itu sendiri. Hanya masyarakat yang berkendak dan mempunyai tradisi menghormati dan menjunjung tinggi UUD yang akan menentukan UUD dijalankan sebagaimana semestinya.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Sri Soemantri, loc. Cit.

<sup>21</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2003, hlm.29

Menurut KC Wheare, perubahan UUD yang timbul akibat dorongan kekuatan (*forces*) dapat berbentuk:

1. Kekuatan tertentu dapat melahirkan perubahan keadaan tanpa mengakibatkan perubahan bunyi tertulis dalam UUD. Yang terjadi adalah pembaharuan makna. Suatu ketentuan UUD diberi makna baru tanpa mengubah bunyinya.
2. Kekuatan kekuatan yang melahirkan keadaan baru itu mendorong perubahan atas ketentuan UUD, baik melalui perubahan formal, putusan hakim, hukum adat maupun konvensi.<sup>22</sup>

Secara Yuridis, perubahan konstitusi dapat dilakukan apabila dalam konstitusi tersebut telah ditetapkan tentang syarat dan prosedur perubahan konstitusi. Perubahan konstitusi yang ditetapkan dalam konstitusi disebut perubahan secara formal (*formal amendment*). Disamping itu perubahan konstitusi dapat dilakukan melalui cara tidak formal yaitu oleh kekuatan-kekuatan yang bersifat primer, penafsiran oleh pengadilan dan oleh kebiasaan dalam bidang ketatanegaraan.

Menurut CF Strong ada empat macam cara prosedur perubahan konstitusi, yaitu:<sup>23</sup>

1. Melalui lembaga legislatif biasa tetapi dibawah batasan tertentu. (*By the ordinary legislature, but under certain restrictions*) Ada tiga cara yang diizinkan bagi lembaga legislatif untuk melakukan amandemen konstitusi.
  1. Untuk mengubah konstitusi siding legislatif harus dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 jumlah keseluruhan anggota lembaga

---

<sup>22</sup> KC Wheare, *Modern Constitution*, Oxford Univ. Press, 1971, hlm 17

<sup>23</sup> CF Strong, *Konstitusi konstitusi Politik modern Kajian tentang sejarah dan Bentuk Bentuk Konstitusi Dunia*, Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, Bandung, 2004, hlm 213-215.

legislatif. Keputusan untuk mengubah konstitusi adalah sah bila disetujui oleh 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.

2. Untuk mengubah konstitusi, lembaga legislatif harus dibubarkan lalu diselenggarakan Pemilu. Lembaga legislatif yang baru ini yang kemudian melakukan amandemen konstitusi.
3. Cara ini terjadi dan berlaku dalam sistem dua kamar. Untuk mengubah konstitusi, kedua kamar harus mengadakan sidang gabungan. Sidang inilah yang berwenang mengubah konstitusi sesuai dengan syarat cara kesatu.

2. Melalui rakyat lewat referendum. (By the people through a referendum)

Apabila ada kekehendak untuk mengubah konstitusi maka lembaga Negara yang berwenang mengajukan usul perubahan kepada rakyat melalui referendum. Dalam referendum ini rakyat menyampaikan pendapatnya dengan jalan menerima atau menolak usul perubahan yang telah disampaikan kepada mereka. Penentuan diterima atau ditolaknya suatu usul perubahan diatur dalam konstitusi.

3. Melalui suara mayoritas dari seluruh unit pada Negara federal.( By a majority of all units of a federal state).

Cara ini berlaku pada Negara federal. Perubahan terhadap konstitusi ini harus dengan persetujuan sebagian besar Negara bagian. Usul perubahan konstitusi diajukan oleh Negara serikat tetapi keputusan akhir berada di tangan Negara bagian. Usul perubahan juga dapat diajukan oleh Negara bagian.

4. Melalui konvensi istimewa.( By a special conventions)

Cara ini dapat dijalankan pada Negara kesatuan dan Negara serikat. Bila terdapat kehendak untuk mengubah UUD maka sesuai ketentuan yang berlaku dibentuklah suatu lembaga khusus yang tugas serta wewenangnya hanya mengubah konstitusi.usul perubahan dapat berasal dari masing-masing lembaga kekuasaan dan dapat pula berasal dari lembaga khusus tersebut. Bila lembaga khusus tersebut telah melaksanakan tugas dan wewenangnya sampai selesai dengan sendirinya dia bubar.

Pada dasarnya dua metode amandemen konstitusi yang paling banyak dilakukan di Negara-negara yang menggunakan konstitusi kaku: pertama dilakukan oleh lembaga legislatif dengan batasan khusus dan yang kedua, dilakukan rakyat melalui referendum. Dua cara yang lain dilakukan pada Negara federal. Meski tidak universal dan konvensi istimewa umumnya hanya bersifat permisif (dapat dipakai siapa saja dan dimana saja). Berdasarkan hasil penelitian terhadap beberapa konstitusi dari berbagai Negara dapat dikemukakan hal-hal yang diatur dalam konstitusi mengenai perubahan konstitusi, yaitu:<sup>24</sup>

1. Usul inisiatif perubahan konstitusi.
2. Syarat penerimaan atau penolakan usul tersebut menjadi agenda resmi bagi lembaga pengubah konstitusi.
3. Pengesahan rancangan perubahan konstitusi.
4. Pengumuman resmi pemberlakuan hasil perubahan konstitusi.
5. Pembatasan tentang hal-hal yang tidak boleh diubah dalam konstitusi.

---

<sup>24</sup> Sek Jend MPR, *Naskah Akademik Kajian Komprehensif tentang Perubahan UUD RI 1945*, Jakarta, 2004, hlm.37.

6. hal-hal yang hanya boleh diubah melalui putusan referendum atau klausula khusus.
7. Lembaga-lembaga yang berwenang melakukan perubahan konstitusi, seperti parlemen, Negara bagian bersama parlemen, lembaga khusus, rakyat melalui referendum.

Perubahan Konstitusi menurut K.C.Wheare :<sup>25</sup>

1. Some primary forces, Didorong oleh beberapa kekuatan yang muncul di dalam masyarakat. Contoh: di Filipina, Cori terhadap pemerintahan Marcos.
2. Formal amandement, Secara formal – sesuai dengan apa yang diatur dalam konstitusi, dalam hal ini didalam konstitusi kita diatur dalam pasal tentang perubahan yaitu pasal 37.
3. Judicial interpretation, Perubahan dilakukan oleh hukum, dalam hal ini biasanya adalah oleh MA – melalui penafsiran MA. Sebagai contoh; dengan menafsirkan pasal II Tap MPR No. VII/ MPR/2000 tentang Kewenangan presiden untuk mengangkat memberhentikan Kapolri, dimana menurut pasal ini sebelum Presiden mengangkat Kapolri harus dengan persetujuan DPR yang ketentuannya diatur dalam UU, tapi UU-nya sendiri belum ada sedang situasi dan kondisi menghendaki pergantian tersebut di saat seperti itu maka yang semestinya dilakukan penilaian terhadap apa yang dilakukan oleh Presiden dengan mengangkat Kapolri baru tanpa persetujuan DPR adalah penafsiran MA dengan menafsirkan Tap tersebut yaitu pasal 10.

---

<sup>25</sup> Badan Eksekutif Mahasiswa 2004-2005 *Campus in Compact, Hukum Tata Negara (sari kuliah)*

4. Usage and convention, Berangkat dari aturan dasar yang tidak tertulis.

### 2.1.3. Pengertian Sistem Ketatanegaran

Secara epistemologi menurut **J.H.A Logeman** sebagaimana dikutip **A.Ahsin Tholari**,<sup>26</sup> mendefinisikan sistem ketatanegaraan sebagai perangkat unsur ketatanegaraan yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk totalitas yang mencakup beberapa hal antara lain:

1. Pembentukan jabatan-jabatan dan susunannya
2. Penunjukan para pejabat
3. Kewajiban-kewajiban, tugas-tugas yang terikat pada jabatan
4. Wibawa, wewenang hukum, yang terikat pada jabatan
5. Lingkungan daerah dan personil, atas nama tugas dan wewenang jabatan itu meliputinya.
6. Hubungan wewenang dari jabatan-jabatan antara satu sama lain
7. Peralihan jabatan
8. Hubungan antara jabatan dan pejabat.

Sedangkan menurut **T. Koopmans**, yang termasuk dalam hukum tatanegara adalah ajaran-ajaran yang berkaitan dengan beberapa hal. *Pertama*, kekuatan hukum mengikatnya peraturan perundang-undangan. *Kedua*, pembagian tugas diantara lembaga-lembaga negara. *Ketiga*, perlindungan terhadap hak-hak individu.<sup>27</sup>

Berbicara mengenai sistem ketatanegaraan, maka para pakar hukum tatanegara membagi sistem ketatanegaraan dalam dua sudut pandang:

---

<sup>26</sup> A.Ashin Thohari, Komisi Yudisial dan Reformasi Pendidikan, Jakarta: Elsam, hlm 36-

37

<sup>27</sup> Ibid, hlm 37.

*Pertama*, sistem ketatanegaraan menurut sifatnya. *Kedua*, sistem ketatanegaraan menurut pembagian kekuasaan. Pembahasan berikut akan dikaji hanya mengenai sistem ketatanegaraan berdasarkan pembagian kekuasaan.

Secara umum, suatu sistem ketatanegaraan berdasarkan pembagian kekuasaan, membagi kekuasaan pemerintahan kedalam “*trichotomy system*” yang terdiri dari eksekutif, legislative dan yudikatif. Dan biasa disebut dengan *Trias politica*. Pembagian ini sering kali ditemui, kendatipun batas pembagian itu tidak selalu sempurna.

Berbicara tentang pembagian kekuasaan selalu dihubungkan dengan **Montesquieu** menurutnya, dalam setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan, yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif, dimana ketiga jenis kekuasaan itu mesti terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas maupun alat perlengkapan yang melakukannya<sup>28</sup>. Maka menurut ajaran ini tidak dibenarkan adanya campur tangan atau pengaruh mempengaruhi, antara kekuasaan yang satu dengan yang lainnya, masing – masing terpisah dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang berbeda-beda itu. Oleh karena itu Montesquieu disebut pemisah kekuasaan, artinya ketiga kekuasaan itu masing-masing harus terpisah baik lembaganya maupun orang menanganinya.

Menurut **Wade** dan **Philips**,<sup>29</sup> ahli-ahli hukum tatanegara Inggris yang terkemuka, mengajukan tiga pertanyaan untuk menentukan apakah dalam suatu konstitusi terdapat pemisah kekuasaan dalam hubungan antara badan legislatif dan eksekutif. *Pertama*, apakah seorang (suatu badan) yang sama merupakan bagian dari kedua badan legislative dan eksekutif? Menurut Undang-Undang

---

<sup>28</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi hukum Tata Negara Fak. Hukum UI, hlm 141.

<sup>29</sup> Ismail Suny, *pergeseran kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru. Hlm 84

Dasar Amerika badan eksekutif sama sekali terlepas dari badan legislatif. Berbeda dengan di Amerika Serikat, pelaksanaan sistem pemerintahan cabinet di Inggris tergantung kepada Konvensi ketatanegaraan yang menentukan, bahwa menteri-menteri haruslah anggota dari salah satu majelis-majelis parlemen.

*Kedua*, apakah badan legislatif yang mengontrol badan eksekutif ataukah badan eksekutif yang mengontrol badan legislatif? Dibawah sistem presidensial di Amerika Serikat, Presidennya dipilih untuk waktu tertentu, sehingga praktis ia tidak dapat diganti meskipun terbukti tidak efisien, tidak populer ataupun kebijakan politiknya tidak dapat diterima masyarakat, kecuali tiba waktu pemilihan baru. Hal ini menunjukkan bahwa pertanggungjawaban tunggal Presiden (eksekutif) kepada pemilih-pemilihnya, bukan kepada kongres (legislative). Dengan kata lain, bahwa sistem ketatanegaraan di Amerika Serikat tidak dikenal control legislative terhadap eksekutif. Keadaan ini disertai pula tidak adanya control eksekutif terhadap kongres sementara sistem ketatanegaraan di Inggris adalah berdasarkan pertanggungjawaban menteri. *House of Commons* (badan legislatif) memiliki otoritas untuk mengontrol kinerja eksekutif. Dengan demikian sewaktu-waktu parlemen dapat menjatuhkan pemerintah yang tak memperoleh lagi dukungan atau untuk membubarkan parlemen.

*Ketiga*, adakan badan legislatif melaksanakan fungsi eksekutif dan badan eksekutif melaksanakan fungsi legislatif? Baik di Amerika Serikat maupun di Inggris, kebutuhan akan pemerintahan yang modern telah memaksa badan legislative untuk mendelegasikan kepada eksekutif kekuasaan untuk menetapkan peraturan-peraturan yang mempunyai kekuatan hukum. Dengan demikian terlihat bahwa badan eksekutif ikut campur tangan dalam pekerjaan legislative artinya, di

Ameriika dan Inggris badan eksekutif melaksanakan fungsi yang menurut sifatnya termasuk tugas badan legislatif.

Dalam kenyataannya menurut **Ismail Suny**, pembagian kekuasaan pemerintahan tersebut tidak selalu sempurna, karena kadang-kadang satu sama lainnya tidak benar-benar terpisah, bahkan saling pengaruh-mempengaruhi<sup>30</sup>. bahkan Doctrin pemisahan kekuasaan di Inggris dan di Amrika Serikat sebagai mana dipaparkan diatas yang dianggap melukiskan, bahwa kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif, melaksanakan semata-mata dan selengkap-lengkapnyaa kekuasaan yang ditentukan padanya masing-masing. Sebenarnya tidak berlaku di Inggris yang bersistem parlementer<sup>31</sup> dan Amerika Serikat yang bersistem presidansill.<sup>32</sup>

Sekarang yang menjadi pertanyaan adalah: bagaimanakah sistem ketatanegaraan yang dianut di Indonesia? Berbicara mengenai sistem ketatanegaraan di Indonesia, merujuk pada pendapat **Philipus M. Hadjon**, bahwa sistem ketatanegaraan di Indonesia menurut UUD 1945 merupakan sistem unik yang mungkin merupakan sistem tiada duanya di Dunia.<sup>33</sup> Sehingga dengan sistem yang demikian, sering kali orang tersesat dalam usaha memahami lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945 hal ini disebabkan karena landasan pijaknya mungkin dari luar, baru kemudian memaksakan suatu sistem yang lain kepada sistem yang dianut berdasarkan UUD 1945.

Seperti yang dikatakan oleh **Gabriel A. Almond** dalam karyanya *comparative politics to day* sebagaimana dikutip Philipus M.

---

<sup>30</sup> Ibid., hlm. 15.

<sup>31</sup> Ibid., hlm 16.

<sup>32</sup> Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Op. Cit., hlm. 142.

<sup>33</sup> Philipus M.Hadjon, Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-lembaga Tinggi negara Menurut UUD 1945, Surabaya: 1992. Hlm, ix.

Hadjon mengatakan,<sup>34</sup> bahwa *a political culture is a particular distribution in a particular nation of people having similar or different political attitudes, values, feeling, information, and skills*. Dengan demikian, untuk dapat memahami sistem ketatanegaraan yang dianut Indonesia, landasan kita adalah bumi yang kita pijak Negara Republik Indonesia baru memandang keluar, membandingkan dengan negara lain dan kemudian mencocokkannya kembali dengan sistem yang kita anut sesuai dengan culture politik dan watak bangsa kita.

Adapun untuk menganalisis permasalahan asas pembagian kekuasaan yang dianut Indonesia, pertama kali yang perlu dipersoalkan adalah mengenai hakikat kekuasaan yang diorganisasikan dalam struktur kenegaraan. Apa dan siapakah yang sesungguhnya memegang kekuasaan tertinggi atau yang biasa disebut sebagai pemegang kekuasaan (sovereignty) dalam negara Indonesia. Terdapat lima teori yang mendasari sekaligus memperdebatkan mengenai persoalan kedaulatan, yaitu kedaulatan tuhan, kedaulatan raja, kedaulatan hukum, kedaulatan rakyat, atau kedaulatan negara.

Sejak Indonesia merdeka dan para pendiri negara telah resmi memilih bentuk republic dan meninggalkan ide kerajaan, karena itu konsep kedaulatan raja tidak perlu dibahas lagi. Demikian pula konsep kedaulatan negara yang biasa dipahami dalam konteks hubungan internasional, juga tidak perlu dipersoalkan. Yang penting adalah konsep kedaulatan Tuhan, Hukum, dan Rakyat, yang mana yang sesungguhnya menjadi konsep kunci dalam sistem pemikiran mengenai kekuasaan dalam keseluruhan konsep kenegaraan Indonesia.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm 5.

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, kedaulatan Tuhan, hukum, dan rakyat ketiganya berlaku secara simultan dalam pemikiran bangsa Indonesia tentang kekuasaan, yaitu bahwa kekuasaan kenegaraan dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia pada pokoknya adalah derivat dari kesadaran kolektif bangsa Indonesia mengenai kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa.<sup>36</sup> Keyakinan kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa ini selanjutnya di manifestasikan dalam paham kedaulatan hukum dan sekaligus kedaulatan rakyat yang diterima sebagai dasar-dasar berpikiran sistematis dalam konstruksi UUD suatu negara. Prinsip kedaulatan hukum diwujudkan dalam gagasan *rechtsstaat* atau *the rule of law* serta prinsip supremasi hukum yang selalu didengung-dengungkan setiap waktu. Di Indonesia dalam perwujudannya, perumusan hukum yang dijadikan pegangan tertinggi itu disusun sedemikian rupa melalui mekanisme demokrasi yang lazim sesuai dengan sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Sebaliknya, konsep kedaulatan rakyat diwujudkan melalui instrument-instrumen hukum dan sistem kelembagaan negara dan pemerintahan sebagai institusi hukum yang tertib. Oleh sebab itu, produk-produk hukum yang dihasilkan selain mencerminkan Ketuhanan Yang Maha Esa, juga haruslah mencerminkan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat. Setiap produk hukum yang dihasilkan tidak boleh bertentangan dengan cita Ketuhanan Bangsa Indonesia yang dijamin dalam Pancasila, tetapi produk hukum tersebut bukanlah penjelmaan langsung dari keyakinan-keyakinan umat beragama terhadap hukum-hukum *ilahiyah*. Proses terbentuknya hukum nasional yang

---

<sup>36</sup> Ibid., hlm.10.

disepakati itu haruslah dilakukan melalui proses permusyawaratan sesuai prinsip, demokrasi perwakilan sebagai pengejawantahan prinsip kedaulatan rakyat.

Oleh sebab itu, prinsip kedaulatan rakyat itu selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dari berfungsinya sistem demokrasi.

Mengingat bahwa di Indonesia pernah berlaku beberapa konstitusi, maka dalam menganalisis sistem ketatanegaraan Indonesia akan dipaparkan sistem ketatanegaraan berdasarkan konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 pra-amandemen, sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan konstitusi RIS 1949, sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUDS 1950, sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 pasca-amandemen.

#### **2.1.4. Pengertian Amandemen Dalam Suatu Konstitusi**

Secara etimologis, amandemen berasal dari Bahasa Inggris: to amend (untuk mengubah) diartikan sebagai to make better (untuk menjadikan baik), to remove the faults (untuk menghapus kesalahan). Selanjutnya amendement diartikan sebagai a change for the better; a correction of error etc (sebuah perubahan yang lebih baik, koreksi kesalahan dll).

Betapa pun sebuah konstitusi dibuat dengan teliti dan menurut keadaan yang ada, namun konstitusi hanyalah undang-undang yang dibuat oleh manusia dan terbatas oleh ruang dan waktu. Oleh karena itu, setiap konstitusi berpeluang untuk di amandemen. Walaupun ada konstitusi yang tergolong sangat kaku

terhadap perubahan. Akhirnya, faktor yang paling menentukan dalam sebuah amandemen adalah kekuatan politik.

Konstitusi merupakan konsep yang dinamis, yang berarti konstitusi harus dapat mengikuti perkembangan dan situasi sosial suatu negara. **Ramano Prodi** sebagaimana dikutip oleh **Denny Indrayana** menyatakan bahwa konstitusi yang tidak dapat diubah adalah konstitusi yang lemah, karena konstitusi tidak bisa beradaptasi dengan realitas, padahal sebuah konstitusi harus bisa diadaptasikan dengan realitas yang terus berubah.<sup>37</sup>

Berdasarkan pendapat Ramano Prodi tersebut realitas kehidupan manusia akan terus berubah disisi lain suatu teks konstitusi harus dapat mengikuti perubahan tersebut, maka perubahan konstitusi merupakan suatu keniscayaan.

**Sri Soemantri**, menyatakan, bahwa perubahan konstitusi pada dasarnya merupakan keniscayaan, karena: pertama, generasi yang hidup sekarang tidak dapat mengikat generasi yang akan datang. Kedua, hukum konstitusi hanyalah salah satu bagian dari hukum tata negara. Ketiga, ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar selalu dapat diubah.<sup>38</sup>

Bahkan menurut **Venter**, konstitusi yang final itu tidak ada, karena konstitusi nasional itu sama hidupnya dengan negara, terdiri dari begitu banyak manusia yang berfikir, yang untuk itulah konstitusi itu ada. Ide tentang sebuah konstitusi yang (keberadaannya) tidak bisa diganggu gugat tidak mungkin konsisten dengan dalil-dalil negara konstitusional modern.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antar Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung: PT. Mizan Pustaka, 2007) hal. 71.

<sup>38</sup> Sri Soematri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 2006), hal. 272.

<sup>39</sup> Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antar Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung: PT. Mizan Pustaka, 2007) hal. 72.

Menurut **Sujatmiko**, amandemen yang pokok itu tidak serampangan dan merupakan hal yang serius. Konstitusi itu merupakan aturan tertinggi bernegara. Beliau berpendapat bahwa konstitusi di negara kita belum sepenuhnya sempurna. Jika ingin menyempurnakan konstitusi satu-satunya pilihan ialah amandemen.

Dari beberapa referensi di atas amandemen haruslah difahami sebagai penambahan, atau perubahan pada sebuah konstitusi yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari naskah aslinya, dan diletakkan pada dokumen yang bersangkutan. Pemahaman lebih lanjut adalah amandemen bukan sekedar menyisipkan kata-kata atau perihal baru dalam teks. Di sisi lain, amandemen bukan pula penggantian. Mengganti berarti melakukan perubahan total dengan merumuskan konstitusi baru mencakup hal-hal mendasar seperti mengganti bentuk negara, dasar negara, maupun bentuk pemerintahan.

Jadi pada dasarnya amandemen adalah proses perubahan terhadap ketentuan dalam sebuah peraturan. Berupa penambahan maupun pengurangan/penghilangan ketentuan tertentu agar lebih relevan dan konsisten untuk keadaan dan kondisi yang terjadi saat ini.

#### **2.1.5. Proses Amandemen**

Pada umumnya, sebuah konstitusi disusun oleh konstituante. Konstituante ini adalah suatu badan yang dibentuk berdasarkan pilihan rakyat seperti konstituante hasil pemilihan umum 1995 yang bertugas menyusun UUD pengganti UUDS 1950. Namun tidak dipungkiri kemungkinan bahwa konstitusi dapat di susun oleh badan yang sejenis dengan konstituante, walaupun bukan hasil dari pemilihan umum. Contohnya adalah Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang menyusun UUD 1945.

Meskipun konstitusi disusun oleh konstituante yang beranggotakan para ahli namun mereka tetaplah manusia biasa. Maka, konstitusi adalah hasil karya sekelompok manusia. Sebagaimana karya manusia lainnya, sudah pasti bahwa konstitusi itu tidak sempurna dan tidak mungkin berlaku untuk selamanya. Inilah yang membedakan dengan kitab suci misalnya Al-Quran dalam Islam. Al-Quran tidak hanya paling sempurna, namun dijamin berlaku abadi tanpa mengalami perubahan karena Al-quran adalah Wahyu Illahi.

Ketidak sempurnaan suatu konstitusi, mungkin disebabkan oleh dua hal. Pertama konstitusi itu adalah hasil karya yang bersifat kompromi, dan kedua kemampuan para penyusunnya itu sendiri sangat terbatas.<sup>40</sup> Karena konstituante terdiri dari sekelompok manusia yang tidak mungkin memiliki pandangan politik yang sama, dan sering pula kepentingannya berbeda-beda, maka hasil karya mereka pun yaitu konstitusi merupakan kompromi dari berbagai aliran dan kepentingan.<sup>41</sup> Selain itu, berkenaan dengan perubahan Undang-Undang Dasar, **Georg Jellinek** mengemukakan pendapatnya yang membedakan *verfassungänderung* dan *erfassungswandlung*.<sup>42</sup>

*Verfassungänderung* adalah perubahan Undang-Undang Dasar yang dilakukan dengan sengaja dan dengan cara yang disebut dalam Undang-Undang Dasar yang bersangkutan.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Indonesia Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1988), hal. 80

<sup>41</sup> Sri Sumantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 2006) Hal. 3

<sup>42</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Indonesia Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1988), hal. 91.

<sup>43</sup> Ibid.

Verfassungswandlung ialah perubahan Undang-Undang Dasar dengan cara yang tidak terdapat dalam Undang-Undang Dasar tetapi melalui cara-cara yang istimewa seperti revolusi, coup d`etat, convention dan sebagainya.<sup>44</sup>

Berdasarkan pendapat **Jellinek** tersebut, konstitusi dapat diubah melalui prosedur formal dan melalui prosedur informal. Dengan istilah lainnya perubahan konstitusi dapat terjadi dengan pembentukan hukum secara biasa (normale rechtsvorming) dan pembentukan hukum secara luar biasa (abnormale rechtsvorming).

Terdapat beberapa sasaran yang hendak dituju dalam usaha memepertahankan konstitusi dengan jalan mempersulit perubahan, yakni: Agar perubahan konstitusi dilakukan dengan pertimbangan yang masak, tidak secara serampangan dan dengan sadar (dikehendaki), Agar rakyat mendapat kesempatan untuk menyampaikan pandangannya sebelum perubahan dilakukan, agar kekuasaan negara serikat dan kekuasaan negara-negara bagian tidak diubah semata-mata oleh perbuatan-perbuatan masing masing pihak secara tersendiri, dan agar hak-hak perseorangan atau kelompok, seperti kelompok minoritas bahasa atau kelompok minoritas agama atau kebudayaannya mendapat jaminan. Sebagaimana dinyatakan oleh **Wheare** sebagai berikut:

Pertama, Konstitusi hanya boleh diubah dengan pertimbangan yang matang, dan bukan karena alasan sederhana atau secara serampangan; kedua, rakyat mesti diberi kesempatan mengemukakan pendapat mereka sebelum dilakukan perubahan; ketiga, dalam sistem federal, kekuasaan unit-unit dan pemerintah pusat tidak bisa diubah oleh satu pihak; keempat, hak individu atau

---

<sup>44</sup> Ibid.

masyarakat -misalnya, hak minoritas bahasa, agama, atau kebudayaan- mesti dilindungi.<sup>45</sup>

Keempat hal tersebut menunjukkan bahwa perubahan konstitusi tidak dapat dilakukan tanpa adanya pertimbangan yang matang. Sebagai norma dasar, yang memiliki implikasi yang sangat besar, maka pertimbangan-pertimbangan yang menjadi dasar perubahan harus lah menjadi pemikiran yang mendalam. Menurut **Sri Soemantri**, mengingat konstitusi merupakan suatu aturan demi terselenggaranya praktek ketatanegaraan, perubahan konstitusi hendaknya dilakukan demi penyempurnaan praktek ketatanegaraan demi mengurangi besarnya kerugian sosial.<sup>46</sup> Hal ini berarti, perubahan konstitusi memiliki batasan tertentu sesuai tujuan dan alasan perubahan serta tata cara perubahan konstitusi,<sup>47</sup> agar tetap berada dalam bingkai tujuan dibentuknya negara sesuai dengan cita hukum yang menjadi tuntunan dan panduan kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>48</sup> Maka dimungkinkan terdapatnya batasan-batasan tertentu dalam perubahan konstitusi yang berkaitan dengan prosedur dan isi yang tidak boleh diubah.

Faktor utama yang menentukan pembaharuan UUD adalah berbagai pembaharuan keadaan di masyarakat. Dorongan demokrasi, pelaksanaan paham Negara kesejahteraan (welfare state), perubahan pola dan system ekonomi akibat industrialisasi, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dapat menjadi kekuatan (forces) pendorong pembaharuan UUD. Demikian pula dengan peranan UUD itu

---

<sup>45</sup> K.C. WHEARE, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, (Oxford University Press, 1966), hal. 128

<sup>46</sup> Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 2006), hlm. 281

<sup>47</sup> Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi (kajian terhadap perubahan UUD 1945)*, Cet. 1, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 43

<sup>48</sup> Ibid. hal 45

sendiri. Hanya masyarakat yang berkeinginan dan mempunyai tradisi menghormati dan menjunjung tinggi UUD yang akan menentukan UUD dijalankan sebagaimana semestinya.

Menurut **KC Wheare**, perubahan UUD yang timbul akibat dorongan kekuatan (*forces*) dapat berbentuk: Kekuatan tertentu dapat melahirkan perubahan keadaan tanpa mengakibatkan perubahan bunyi tertulis dalam UUD. Yang terjadi adalah pembaharuan makna. Suatu ketentuan UUD diberi makna baru tanpa mengubah bunyinya. Kekuatan yang melahirkan keadaan baru itu mendorong perubahan atas ketentuan UUD, baik melalui perubahan formal, putusan hakim, hukum adat maupun konvensi.

## **2.1. KERANGKA PEMIKIRAN**

Suatu Kerangka Teori menurut pendapat dari Soerjono Soekamto adalah hal-hal yang berguna untuk: "mempertajam atau mengkususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya, merupakan suatu ikhtiar dari pada hal-hal yang telah diketahui serta diuji kebenarannya...", seperti yang dikatakan Soerjono Soekamto, di dalam bukunya Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta (1986:121), masih juga menurut Soerjono Soekamto, masih didalam bukunya yang sama "Suatu Kerangka Konsepsional, merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus, yang ingin atau akan diteliti. Suatu konsep bukan merupakan gejala yang akan diteliti, akan tetapi merupakan abstraksi dari gejala tersebut (1986:132)".

## **2.2. HIPOTESIS**

Secara sederhana dapatlah dikatakan, bahwa sumber utama dari hipotesis adalah pikiran dari peneliti mengenai gejala-gejala yang ingin ditelitinya. Pikiran-pikiran tersebut akan timbul setelah mengadakan tukar pikiran atau diskusi dengan teman-teman sejawat atau dengan para ahli. Kadang-kadang suatu hipotesa timbul, setelah seseorang secara tekun mengamati suatu gejala tertentu, selain itu, maka hipotesa dapat pula diambil atas dasar teori-teori yang ada.

Dikarenakan sumber utama dari hipotesa adalah pikiran dari peneliti mengenai gejala-gejala yang ingin ditelitinya maka penulis akan mencoba untuk menjawab perumusan masalah diatas, yaitu sebagai berikut:

1. perubahan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia setelah perubahan UUD 1945 terutama dalam hal kewenangan lembaga tinggi negara yaitu eksekutif, legislative dan yudikatif.
2. Kedudukan Komisi Yudisial sebagai lembaga negara bantu setelah perubahan UUD 1945.