

LEMBAR PENGESAHAN PANITIA UJIAN SKRIPSI

Skripsi yang berjudul, "Analisis Sistem Ketatanegaraan dan Hubungan antar Lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar", Oleh Arzen Paschal Fricky Sanga, NPM : 18600173 telah diujikan dalam sidang Meja Hijau Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan Pada tanggal 30 September 2024. Skripsi ini telah diterima sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (S-1) pada Program Studi Ilmu Hukum.

PANITIA UJIAN MEJA HIJAU

1. Ketua : Prof.Dr.Hapusan Siallagan, S.H., M.H (  )  
NIDN. 0125086601
2. Sekretaris : Kasnan Sihorian, S.H., M.H (  )  
NIDN. 0109095901
3. Pembimbing I : Dr. Jansjar Simamora, S.II, M.H (  )  
NIDN. 0114018101
4. Pembimbing II : Dr. Hsar Sagar, S.H., M.Hum (  )  
NIDN. 0018126401
5. Penguji I : Dr.Badiman N.P.D Sanga, S.H., M.H (  )  
NIDN. 0029086704
6. Penguji II : Prof.Dr. Hapusan Siallagan, S.II, M.H (  )  
NIDN. 0125086601
7. Penguji III : Dr. Jansjar Simamora, S.H., M.H (  )  
NIDN. 0114018101

Medan, Oktober 2024  
Mengesahkan

  
  
Dr. Jansjar Simamora, S.II, M.H  
NIDN. 0114018101

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Negara Indonesia merupakan negara hukum.<sup>1</sup> Salah satu ciri Negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *the rule of law* atau dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtstaat* adalah pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme atau *constitutional state*<sup>2</sup>, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi. Dalam konsteks yang sama, gagasan negara demokrasi atau sering disebut pula dengan istilah *constituional democracy* dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasar atas hukum.<sup>3</sup>

Setiap negara yang menganut negara hukum, secara umum berlaku beberapa prinsip. Prinsip-prinsip tersebut adalah supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*).<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (3).

<sup>2</sup> Bahwa perlunya pembatasan kekuasaan (*the limited state*), agar penyelenggaraan Negara tidak bersifat sewenang-wenang. Dimana UUD dianggap sebagai Institusi yang paling efektif untuk melindungi warga negaranya melalui konsep *Rule of law* atau *Rechtstaat*. Menurut Andrew Heywood konstitusionalisme merupakan perangkat nilai dan aspirasi politik yang mencerminkan adanya keinginan untuk melindungi kebebasan dan melakukan pengawasan (*check*) internal maupun eksternal terhadap kekuasaan pemerintah. Dalam Miriam Budiardjo dkk, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 171.

<sup>3</sup> Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 11.

<sup>4</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum (Rechtstaat)*, (Bandung: Regika Aditama, 1985), hlm 218.

Implementasi hukum di Indonesia dimulai sejak Indonesia memproklamkan dirinya sebagai negara yang merdeka. Sebagai negara hukum, Indonesia meletakkan UUD 1945 sebagai konstitusi penyelenggaraan negara

Pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum . Negara hukum yang dianut oleh Negara Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machsstaat*). Negara hukum (*rechtstaat*) adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum”.<sup>5</sup> Sifat dari negara hukum hanya dapat ditunjukkan apabila alat-alat perlengkapan negara yaitu lembaga-lembaga negara bertindak menurut dan terikat kepada aturan-aturan yang telah ditetapkan.<sup>6</sup>

Salah satu hasil nyata Reformasi adalah terjadinya perubahan sistem ketatanegaraan melalui serangkaian perubahan UUD 1945 yang dilaksanakan tahun 1999-2002. Terdapat beberapa alasan mengapa dilakukan perubahan UUD 1945<sup>7</sup>:

**Pertama;** struktur UUD 1945 menyebabkan terjadinya *executive heavy* karena menempatkan dan memberikan kekuasaan yang sangat besar pada pemegang cabang kekuasaan eksekutif.<sup>8</sup> Hal ini dapat dilihat dari berbagai ketentuan UUD 1945 yang memberikan wewenang kepada Presiden sebagai kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*chief of executive*). Bahkan, cakupan kekuasaan ini makin

---

<sup>5</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI Jakarta, 25 April 1992, hlm 8.

<sup>6</sup> Kaelan dan Achmad Zubaidi, *Pendidikan Kewarganegaraan* (Yogyakarta: Paradigma, 2010), hlm 92

<sup>7</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm 11-29

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm 11-12

besar, karena Presiden juga berperan penting dalam pembentukan undang-undang. Pada masa sebelum terjadi perubahan, Penjelasan UUD 1945 makin memperkuat kedudukan Presiden dengan penambahan kualifikasi jabatan sebagai Mandataris MPR.

**Kedua**, ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 tidak cukup memuat sistem *checks and balances* antara cabang-cabang pemerintahan untuk menghindarkan "concentration of powers", penyalahgunaan kekuasaan atau tindakan sewenang-wenang.<sup>9</sup>

**Ketiga**, UUD 1945 memuat berbagai ketentuan yang tidak jelas sehingga menimbulkan multi tafsir yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan ajaran konstitusionalisme.<sup>10</sup>

**Keempat**, perintah pembentukan undang-undang organik tidak disertai arahan tertentu materi muatan yang harus diikuti atau dipedomani.<sup>11</sup> Salah satu contoh paling nyata adalah ketentuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ada UU Pemerintahan daerah yang sangat sentralistik, seperti UU No. 5 Tahun 1974, namun ada pula yang sangat desentralistik, seperti UU No. 22 Tahun 1999.

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm 13-14

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm 14-15

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm 16

**Kelima**, adanya Penjelasan yang seringkali bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam Batang Tubuh.<sup>12</sup> Hal ini terlihat jelas manakala Presiden diberi kualifikasi tambahan sebagai Mandataris MPR, yang menjadikan Tubuh, seperti pemaknaan” kekuasaan MPR tak terbatas” yang menyebabkan munculnya tafsiran bahwa MPR dapat membuat berbagai ketetapan dengan muatan yang tidak terbatas.<sup>13</sup>

Lembaga negara disebut juga dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden (Kepres).

Secara teori, konstitusi diberi makna serta pengertian yang berbeda-beda, tergantung sudut pandang yang digunakan. Hal ini, antara lain, disebabkan konstitusi menjadi obyek kajian berbagai ilmu, misalnya hukum, dan politik. Cheryl Presiden makin kuat. Selain itu, terdapat praktik ketatanegaraan yang lebih didasakan pada Penjelasan daripada ketentuan dalam Batang- 3

Saunders – Guru Besar Hukum Tata Negara pada Universitas Melbourne – mengatakan, “*a constitution is more than a social contract...it is rather an expression*

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm 16-29

<sup>13</sup> Bagir Manan, “*Lembaga-lembaga Negara Di dalam dan Di luar UUD 1945*”, Makalah, 2016, hlm 2.

*of the general will of a nation. It is a reflection of its history, fears, concerns, aspirations and indeed, the soul of the nation”.*<sup>14</sup>

Dalam pandangan yang hampir serupa, Prof. Muna Ndulo menyebutkan:

“Konstitusi sebuah negara haruslah merupakan catatan kehidupan sebuah bangsa sekaligus mimpi yang belum terselesaikan. Konstitusi itu haruslah menjadi otobiografi nasional yang mencerminkan kemajemukan masyarakatnya, harus menuliskan visi seluruh masyarakat dan bisa meyakinkan bahwa dalam “konstitusi itu semua mimpi dan tujuan seluruh masyarakat dapat tercapai”.<sup>15</sup>

Maka berdasarkan uraian mengenai latar belakang tersebut, maka penulis ingin lebih memahami mengenai sistem ketatanegaraan dan hubungan antar lembaga negara. Selanjutnya penulis melaksanakan penelitian dalam rangka menyusun skripsi yang berjudul **“Analisis Sistem Ketatanegaraan dan Hubungan Antar Lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 “.**

## **B. Rumusan Masalah**

Adapun yang menjadi rumusan penulis dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Sistem Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945?
2. Bagaimana Hubungan Antara Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945?

---

<sup>14</sup> Cheryl Saunders, ‘*Women and Constitution Making*’, Makalah pada Konferensi Internasional mengenai *Women, peace building and Constitution Making*, Sri Lanka, Mei 2002, (<http://www.law.unimelb.edu.au/icil/topics/linkstipapers/womenconstitution.html>), hlm 4, diunduh 23 Oktober 2002.

<sup>15</sup> *Term of Reference Focus Group Discussion Re-Amendemen Konstitusi*, Nasional Demokrat-PSKN FH Universitas Padjadjaran, Bandung, 12 Januari 2011, hlm 1.

### **C. Tujuan penelitian**

Berdasarkan uraian di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Sistem Ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Untuk mengetahui Hubungan Antara Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

### **D. Manfaat Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang, rumusan masalah dan tujuan penyusunan yang hendak dicapai. Maka dari hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat dalam hal sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan akan menambah literatur tentang perkembangan hukum tata Negara terutama dalam bidang sistem ketatanegaraan dan diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran atau memberikan solusi dalam bidang hukum tata Negara kepada masyarakat, pemerintah, dan para akademis di Indonesia terkait dengan sistem ketatanegaraan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 di Indonesia.

2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bentuk sumbangan pemikiran yang sangat berharga bagi pemerintah, serta Kepada seluruh Aparatur Penegak Hukum dalam merumuskan serta mengkaji kebijakan yang

berkaitan dengan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 agar dapat berjalan efektif.

### 3. Manfaat Bagi Peneliti

Sebagai salah satu syarat untuk meraih gelar Sarjana Hukum Di Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan, dan sebagai pedoman serta menambah wawasan terkait Sistem Katatanegaraan yang diatur dalam Peraturan Perundang- Undangan yang ada di Indonesia.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum tentang Sistem Ketatanegaraan

##### 1. Pengertian Sistem Ketatanegaraan

Istilah atau terminologi sistem ketatanegaraan terdiri dari dua kata, yakni 'sistem' dan 'ketatanegaraan'. Sistem adalah keseluruhan yang terintegrasi dan sifat-sifatnya tidak dapat direduksi menjadi sifat-sifat yang lebih kecil. Dengan kata lain, sistem adalah kumpulan beberapa organ yang bekerja sama untuk melakukan suatu fungsi tertentu. Misalnya, dalam istilah sehari-hari, kita sering mendengar yang namanya sistem pencernaan. Sistem pencernaan terdiri dari beberapa organ mulai dari mulut, tenggorokan, lambung, usus dan anus yang satu sama lain saling terkait dan melengkapi untuk melaksanakan fungsi pencernaan. Jika salah satu organ tersebut tidak ada atau tidak dapat menjalankan fungsinya dengan baik, maka akan mengganggu kinerja sistem secara keseluruhan<sup>16</sup>.

Rusadi Kantaprawira, mengartikan sistem sebagai “Suatu kesatuan dimana di dalamnya terdapat unsur-unsur. Unsur-unsur, elemen-elemen, bagian-bagian yang terkait dalam suatu unit yang satu sama lain berada dalam keadaan kaitmengkait dan fungsional. Masing-masing unsur mempunyai sifat ketertarikan, kohensif; sehingga bentuk totalitas unit tersebut terjaga utuh konsistensinya”.<sup>17</sup> Pengertian sistem dapat juga dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan yang diartikan sebagai suatu susunan ketatanegaraan, yaitu segala sesuatu yang berkenaan dengan organisasi negara, baik

---

<sup>16</sup> Sihotang Januari, *Rekonstruksi Ketetapan MPR dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia*, Deepublish, Yogyakarta, 2016, hlm 27.

<sup>17</sup> Abdy Yuhana, *Op. Cit.*, hlm. 67.

menyangkut susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara berkaitan dengan tugas, fungsi dan wewenangnya masing-masing maupun hubungan satu sama lain.

Adanya suatu tugas, fungsi dan wewenang dari masing-masing lembaga tersebut harus dibagi, pembagian atau pemisahan tersebut berguna untuk parameter bagi masing-masing lembaga. Suatu prinsip kedaulatan rakyat itu tidak saja diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan melainkan juga tercermin dalam struktur mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi.

Dari segi, kelembagaan prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan. Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia telah mengalami pergeseran yang mengakibatkan perubahan fundamental terhadap struktur dan kewenangan lembaga negara.<sup>18</sup> Berikut ini sistem ketatanegaraan yang pernah berlaku di Indonesia:

- 1) Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 pra-amandemen  
Prinsip kedaulatan rakyat secara kelembagaan dapat diorganisasikan melalui dua pilihan, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsifungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat

---

<sup>18</sup> Chairul Anwar, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri) 1999

vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal.

- 2) Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan konstitusi RIS Ketentuan dalam UUD 1945 menyatakan dengan jelas bahwa kedaulatan rakyat ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sedangkan pasal 1 Ayat (2) UUD 1949 menentukan bahwa kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan senat. Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa pemegang kedaulatan dalam Republik Indonesia Serikat bukanlah rakyat, tetapi negara. Jadi yang menjadi asas UUD 1949 adalah kedaulatan negara (*staats souvereiniteit*).
- 3) Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUDS 1950 UUDS 1950 adalah formal sebuah perubahan konstitusi RIS 1949. Sesuai dengan Pasal 1 Ayat (2) UUDS 1950 menetapkan bahwa kedaulatan Republik Indonesia ada di tangan rakyat. Ketentuan ini berlainan dengan UUD 1945, UUDS 1950 dengan khusus menentukan bahwa kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh pemerintah bersama dengan DPR. Paham ini tidak terdapat dalam konstitusi RIS.
- 4) Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 pasca amandemen Sistem ketatanegaraan Indonesia dalam perkembangannya mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak adanya amandemen UUD 1945 yang dilakukan MPR pada tahun 1999 hingga 2002. Perubahan tersebut dilatar

belakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan *check and balances* yang setara dan seimbang di antara cabang-cabang kekuasaan, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.

Adapun lembaga-lembaga negara yang ada di Indonesia dan diatur menurut hasil Perubahan UUD 1945 adalah sebagai berikut:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat
2. Presiden
3. Dewan Perwakilan Rakyat
4. Dewan Perwakilan Daerah
5. Mahkamah AgungBadan Pemeriksa Keuangan
6. Mahkamah Konstitusi
7. Komisi Yudisial

Seperti sudah dijelaskan sebelumnya, munculnya gagasan perubahan tentang kelembagaan negara tersebut tak lain adalah demi terciptanya sistem dan mekanisme *check and balances* di dalam sistem<sup>19</sup> politik dan ketatanegaraan Indonesia

## **2. Pengertian Pembagian atau Pemisahan Kekuasaan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUDNRI 1945) pada Pasal 1 Ayat (2) mengamanatkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Selain itu, berdasarkan Pancasila maka dianut pula prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Sehingga untuk

---

<sup>19</sup> Moh. Mahmud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm 65.

melaksanakan kedaulatan rakyat berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, perlu diwujudkan lembaga perwakilan rakyat dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta dapat menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat, termasuk kepentingan daerah, agar sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kekuasaan (*separation of power*) dengan segala implikasinya sebagai ganti dari prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang berlaku sebelumnya dalam sistematika UUD 1945. Jika sebelumnya ditentukan dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 bahwa kekuasaan untuk membentuk perundang-undangan berada di tangan Presiden dan dilakukan dengan persetujuan DPR, maka dalam perubahan pertama dan kedua UUD 1945 Pasal 20 ayat (1) kekuasaan untuk membentuk undang-undang (UU) itu ditegaskan berada ditangan DPR, sedangkan Presiden menurut Pasal 5 ayat (1) yang baru ditentukan hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR. Perubahan ini menegaskan terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR, dengan konsekuensi berubah pula pengertian tentang anutan prinsip pembagian kekuasaan menjadi pemisahan kekuasaan seperti dipahami selama ini.

Amandemen UUD 1945 dilakukan sebanyak 4 tahap pada periode 1999-2002. Perubahan ini akhirnya berimplikasi juga terhadap lembaga perwakilan di Indonesia. Sehingga pada Era Reformasi, terjadi masa transisi menuju Indonesia baru dengan sistem ketatanegaraan yang sama sekali berubah secara fundamental dari sistem

ketatanegaraan sebelumnya berdasarkan UUD 1945 yang asali. Salah satu gagasan fundamental yang sudah diadopsi yaitu anutan prinsip pemisahan

Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi, sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertical ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Pembagian atau pemisahan suatu kekuasaan sangat penting agar tidak terjadinya tindakan kesewenang-wenangan dari masing-masing pemerintahan atau lembaga-lembaga, dibentuk agar sesuai dengan konsep kedaulatan rakyat yang berorientasi pada tegaknya *the rule of law*, pengendalian kekuasaan, otonomi daerah, serta *check and balance*.

Teori pemisahan kekuasaan menimbulkan berbagai pengertian dalam berbagai hukum konstitusi, misalnya pemahaman tentang *system check and balance*, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, delegasi kekuasaan legislatif, tanggung jawab eksekutif terhadap badan pembentuk undang-undang, hak uji materiil dan sebagainya. Menurut sejarah pembagian kekuasaan negara itu bermula dari gagasan tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarki (raja absolut). Oleh karena itu muncul berbagai macam paham terhadap pemisahan kekuasaan. Konsep dari Jhon Locke yaitu membagi kekuasaan negara menjadi cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif. Pandangan Jhon Locke, kekuasaan eksekutif dan federatif harus berada pada tangan yang sama; supremasi kekuasaan legislatif terhadap kekuasaan yang lain. Pelaksanaan fungsi

eksekutif dan yudisial harus dilakukan dalam pelaksanaan undang-undang sesuai dengan undang-undang yang berlaku.<sup>20</sup>

Dalam hal ini adanya suatu pemisahan kekuasaan untuk mencegah kesewenang-wenangan, dan menjamin terciptanya kekuasaan kehakiman yang merdeka. Teori pemisahan atau pembagian kekuasaan tidak hanya dikaji oleh Jhon Locke, tetapi ada dari seorang ahli hukum berkebangsaan Perancis bernama Montesquieu. Montesquieu mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara dibagi ke dalam tiga kekuasaan, yaitu : pertama, kekuasaan legislatif yang membentuk undang-undang; kedua, kekuasaan eksekutif yang melaksanakan undang-undang; dan yang ketiga, kekuasaan yudikatif yang bertugas untuk menjalankan kehakiman.

Dalam pandangan Montesquieu suatu kebebasan politik hanya ada di negara-negara dimana kekuasaan negara, bersama dengan semua fungsi yang berkaitan, tidak berada pada tangan orang yang sama. Rousseau terhadap teori pemisahan atau pembagian kekuasaan mengemukakan dia membatasi fungsi negara menjadi dua, yaitu pembuatan undang-undang dan pelaksanaan undang-undang. Rousseau mengutip pernyataan dari Brewer-Carias : “Bahwa perlunya sub-ordinasi lembaga yang menjalankan hukum kepada lembaga yang membuatnya, dengan tujuan untuk menjamin adanya supremasi hukum . Rousseau terhadap teori pemisahan atau pembagian kekuasaan mengemukakan dia membatasi fungsi negara menjadi dua, yaitu pembuatan undang-undang dan pelaksanaan undang-undang. Rousseau mengutip pernyataan dari Brewer-Carias : “Bahwa perlunya sub-ordinasi lembaga

---

<sup>20</sup> La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ctk. Pertama, CV. Utomo, Bandung, 2005, hlm. 80.

yang menjalankan hukum kepada lembaga yang membuatnya, dengan tujuan untuk menjamin adanya supremasi hukum<sup>21</sup>. Jadi benar-benar ada pemisahan kekuasaan perundang-undangan dan kekuasaan pemerintahan, sesuai dengan prinsip *check and balances*. Adanya prinsip *check and balances* ini, kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggaraan negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.

Pada kenyataannya, sejarah menunjukkan bahwa cara pembagian kekuasaan yang dilakukan Montesquieu yang telah diterima. Kekuasaan federatif di berbagai negara sekarang ini dilakukan oleh eksekutif melalui Departemen Luar Negerinya masing-masing. Pembagian kekuasaan-kekuasaan itu ke dalam tiga pusat kekuasaan oleh Emmanuel Kant kemudian diberi nama *Trias Politica* (*Tri* = tiga; *As* = poros (pusat); *Politica* = kekuasaan) atau tiga pusat/ poros kekuasaan negara.<sup>22</sup> Ajaran dari sistem *Trias Politica*, yaitu ajaran yang memisahkan sama sekali adanya tiga kekuasaan negara seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif<sup>23</sup>.

### **3. Pengertian Sistem Pemerintahan**

Sistem diartikan sebagai suatu keutuhan kaidah-kaidah yang teratur dan mempunyai tujuan tertentu, sedangkan pemerintahan dimaksudkan sebagai suatu lapangan kerja, suatu tugas (khususnya yang disebut) Pemerintah dalam

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 85.

<sup>22</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar ..., Op. Cit.*, hlm. 73-74.

<sup>23</sup> Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Ctk. Kedua, PT Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 70



hubungannya dengan badan perundang-undangan. Dalam literatur ilmu negara (*Algemene Staatsleer, Theory of State*) dan ilmu hukum tata negara (*Staatsrecht Wetenschap, Constitutional Law*), sistem pemerintahan diartikan sebagai tatanan hubungan pertanggungjawaban atas penyelenggaraan pemerintahan antara eksekutif dan legislatif (parlemen). Istilah pemerintahan berarti sangat luas, yaitu meliputi semua pengurusan negara atau segala alat-alat kenegaraan. Ada hubungan antar organ-organ yang disertai kekuasaan dalam menjalankan negara, terlebih pada hubungan antar lembaga baik legislatif, eksekutif, serta yudikatif, maka sistem pemerintahan yang akan menyelenggarakan pemisahan kekuasaan tersebut. Setidaknya ada 3 macam sistem pemerintahan, yaitu:

1. Negara dengan sistem pemerintahan presidensial;
2. Negara dalam sistem pemerintahan parlementer;
3. Negara dalam sistem pemerintahan badan pekerja, atau referendum.

Dalam hal sistem pemerintahan apa yang pantas digunakan di dalam sebuah negara khususnya negara Indonesia dan Filipina, yaitu negara dalam sistem pemerintahan presidensial. Sistem presidensial ini kelangsungan hidup badan eksekutif tidak tergantung pada badan legislatif, dan badan eksekutif mempunyai masa jabatan tertentu. Kebebasan badan eksekutif terhadap badan legislatif mengakibatkan kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif.

Menteri-menteri dalam kabinet presidensial dapat dipilih menurut kebijakan presiden sendiri tanpa menghiraukan tuntutan-tuntutan partai politik.<sup>24</sup> Sistem pemerintahan yang seperti ini, yang menghasilkan sebuah demokrasi atau pemerintahan perwakilan yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas atau sistem presidensial. Adanya suatu pemisahan kekuasaan yang tegas telah sesuai dengan apa yang menjadi dasar atau prinsip dari *check and balance* dalam sebuah lembaga negara. Pemisahan kekuasaan disini antara kekuasaan legislatif dengan eksekutif yang dapat diartikan bahwa kekuasaan eksekutif itu dipegang oleh suatu badan atau organ yang dalam menjalankan tugas eksekutif itu tidak bertanggung jawab kepada suatu badan perwakilan rakyat. Badan perwakilan rakyat itu menurut ide Trias Politika Montesquieu memang kekuasaan legislatif yang bertugas membuat dan menentukan peraturan-peraturan hukum. Jadi disini benar-benar telah ada suatu pemisahan kekuasaan perundangundangan dan kekuasaan pemerintahan. Apabila dikemudian hari ada terjadi perselisihan antara badan eksekutif, legislatif, maka badan yudikatif lah yang akan memutuskannya.

Beberapa ciri yang penting sistem pemerintahan presidensial adalah sebagai berikut:<sup>25</sup>

- 1) Masa jabatannya tertentu, misalnya 4 tahun, 5 tahun, 6 tahun atau 7 tahun, sehingga Presiden dan juga Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik. Di beberapa negara, periode masa

---

<sup>24</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmi Politik, Edisi Revisi*, Ctk. Kelima, CV Prima Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 303.

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2011, hlm. 168-169.

jabatan ini biasanya dibatasi dengan tegas, misalnya hanya 1 kali masa jabatan atau hanya 2 kali masa jabatan berturut-turut.

- 2) Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga politik tertentu yang biasa dikenal sebagai parlemen, melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat. Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya karena alasan pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada kasus-kasus tindak pidana tertentu yang jika dibiarkan tanpa pertanggungjawaban dapat menimbulkan masalah hukum yang serius misalnya penghianatan pada negara, pelanggaran yang nyata terhadap konstitusi, dan sebagainya.
- 3) Oleh karena itu, lazimnya ditentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih oleh rakyat secara langsung ataupun melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen sebagaimana hakikat lembaga parlemen.
- 4) Dalam hubungannya dengan lembaga parlemen, Presiden tidak tunduk kepada parlemen, tidak dapat membubarkan parlemen, dan sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden dan membubarkan kabinet sebagaimana dalam praktik sistem parlementer.
- 5) Dalam sistem ini, tidak dikenal adanya perbedaan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. Adapun dalam sistem parlementer, pembedaan bahkan pemisahan kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu merupakan suatu kelaziman dan keniscayaan.

- 6) Tanggung jawab pemerintahan berada di pundak Presiden, dan Presidenlah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintah, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para Menteri serta pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan *political appointment*.

Keuntungan sistem presidensial itu menjamin stabilitas pemerintahan. Sistem ini juga dapat dipraktikkan dengan tetap menerapkan sistem multi-partai yang dapat mengakomodasikan konfigurasi kekuatan politik dalam masyarakat yang dilengkapi dengan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan bawaan dari sistem presidensial tersebut. Dari berbagai macam karakteristik, keuntungan maupun kelemahan dari penguraian sistem presidensial, hampir semua ahli sepakat salah satu dari karakteristik sistem presidensial yang utama adalah presiden memang fungsi ganda, yaitu sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Meski sulit dibedakan secara jelas, sebagai kepala negara, jabatan presiden dapat dikatakan sebagai simbol negara.<sup>26</sup>

Dalam kekuasaan eksekutif, sebagai kepala pemerintah, presiden merupakan pemegang kekuasaan tunggal dan tertinggi. Presiden tidak hanya sekedar memilih anggota kabinet, tetapi juga berperan penting dalam pengambilan keputusan di dalam kabinet. Terkait hal itu, Lijphart menyatakan, keputusan-keputusan penting dalam sistem pemerintahan presidensial dapat dibuat dengan atau tanpa pertimbangan dari anggota kabinet. Kondisi itu jelas berbeda dengan sistem parlementer yang tidak

---

<sup>26</sup> T.A. Legowo, *Paradigma Checks and Balances*, dikutip dari Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi : *Menugatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Ctk. Pertama, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 40.

memungkinkan perdana menteri membuat semua keputusan penting tanpa melibatkan anggota kabinet.<sup>27</sup>

Di lingkungan negara-negara besar dengan penduduk yang beragam dan luas, sistem presidensial ini yang cocok dan efektif untuk menjamin sistem pemerintahan yang kuat, namun seringkali karena kuatnya otoritas yang dimiliki, timbul persoalan berkenaan dengan dinamika demokrasi. Indonesia dan Filipina merupakan salah satu negara yang memiliki sistem pemerintahan yang presidensial, berkenaan dengan kelemahan yang terjadi sehingga menimbulkan gelombang demokratisasi yang kuat dan akhirnya berhasil menumbangkan rezim otoritas di kedua negara ini. Agar memastikan kelemahan-kelemahan bawaan sistem presidensial ini dapat di atasi, maka kedua negara mengadakan adanya suatu batasan-batasan yang digunakan untuk menjamin agar prinsip *strong and effective government* dapat diselenggarakan secara terbatas dan dapat dipertanggungjawabkan.

## **B. Tinjauan Umum Tentang Lembaga Negara**

### **1. Pengertian Lembaga Negara**

Lembaga negara adalah lembaga pemerintahan (*Civilazated Organisation*) yang dibuat oleh, dari, dan untuk negara. Lembaga negara bertujuan untuk membangun negara itu sendiri. Secara umum tugas lembaga negara antara lain menjaga stabilitas keamanan, politik, hukum, HAM, dan budaya, menjadi bahan penghubung antara negara dan rakyatnya, serta yang paling penting adalah membantu menjalankan roda pemerintahan. Dari penjelasan tersebut dapat dikatakan

---

<sup>27</sup> Arend Lijphart, *Patterns of Democracy, Ibid.*, hlm. 40.

bahwa kedudukan dan kewenangan lembaga negara sangat berpengaruh pada sistem pemerintahan dan konstitusi yang berlaku.

## **2. Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945**

Dalam UUD 1945 telah diatur sedikitnya 34 lembaga Negara yaitu sebagai berikut:

- 1) MPR yang diatur dalam BAB II UUD 1945 yang berjudul “Lembaga Perwakilan Rakyat”
- 2) Presiden yang diatur dalam BAB III UUD 1945
- 3) Wakil presiden juga diatur dalam BAB III UUD 1945
- 4) Menteri dan kementerian Negara yang diatur dalam BAB V
- 5) Menteri luar negeri sebagai menteri Triumvirat yang diatur dalam pasal 8 ayat (3) UUD 1945
- 6) Menteri dalam negeri sebagai menteri triumvirat bersama-sama menteri luar negeri dan menteri pertahanan di atur dalam pasal 8 ayat (3) UUD 1945.
- 7) Menteri Pertahanan bersama-sama menteri luar negeri dan menteri dalam negeri sebagai menteri triumvirat diatur dalam pasal 8 UUD 1945.
- 8) Dewan Pertimbangan Agung yang diatur dalam BAB IV UUD 1945.
- 9) Duta seperti yang diatur dalam pasal 13 UUD 1945 ayat (1) dan (2)
- 10) Konsul seperti yang diatur dalam pasal 13 UUD 1945 ayat (3)
- 11) Pemerintah Daerah Provinsi seperti yang diatur dalam BAB VI
- 12) Gubernur Kepala Daerah seperti diatur dalam pasal 18 ayat (4).
- 13) DPRD Provinsi seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3)
- 14) Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang disebut dalam pasal 18 ayat (3)
- 15) Pemda Kota seperti yang diatur dalam pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6), dan (7) UUD 1945.
- 16) Bupati kepala daerah kabupaten diatur dalam pasal 18 ayat (4)
- 17) DPRD kabupaten diatur dalam pasal 18 ayat (3)
- 18) Walikota Kepala Daerah Kota yang diatur dalam pasal 18 ayat (4)
- 19) Satuan pemerintah Daerah yang bersifat khusus dalam pasal 18 B
- 20) DPRD kota yang disebut dalam pasal 18 ayat (3)
- 21) DPR yang diatur dalam BAB VII UUD 1945.
- 22) DPD yang diatur dalam BAB VIIA UUD 1945.
- 23) Komisi Penyelenggaraan pemilu diatur dalam pasal 22 E ayat (5).
- 24) Bank Sentral yang diatur secara eksplisit dalam pasal 23D
- 25) BPK diatur dalam BAB VIIIA
- 26) Mahkamah Agung diatur dalam BAB IX pasal 24 dan 24A
- 27) Mahkamah Konstitusi diatur dalam BAB IX pasal 24 dan 24C
- 28) Komisi Yudisial diatur dalam BAB IX pasal 24B
- 29) TNI yang diatur tersendiri dalam BAB XII
- 30) Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam pasal 10 UUD 1945

- 31) Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam pasal 10 UUD 1945
- 32) Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam pasal 10 UUD 1945
- 33) Kepolisian Negara RI (POLRI) diatur dalam pasal 30 UUD 1945
- 34) Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan fungsi kehakiman seperti kejaksaan diatur dalam UU yang diatur dalam pasal 24 ayat (3) UUD 1945.

### **3. Macam-Macam Lembaga Negara**

Lembaga Negara, terdapat ada 2 (dua) unsur pokok yang saling berhubungan erat, yaitu “*Organ*” dan “*Fungsi*”. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan fungsi adalah isinya. Organ dan fungsi ini adalah bagian yang tidak bisa dipisahkan, bagaikan dua sisi mata uang. Untuk lebih memudahkan pemahaman, dapat dikemukakan sebuah penjelasan, bahwa organ adalah status bentuknya, sedangkan fungsi adalah gerakan wadah itu atau gerakan mengenai bagaimana bekerjanya wadah sesuai dengan maksud pembentukannya. Pembagian dari ke-34 lembaga negara dalam naskah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut di atas, organ yang dimaksud sebagian ada yang secara eksplisit namanya disebutkan, namun ada pula sebagian yang

Secara eksplisit hanya disebutkan fungsinya saja. Ada pula Lembaga atau organ yang disebutkan nama organnya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah. Dengan demikian, maka macam Lembaga Negara dapat dilihat dari segi yaitu dari segi fungsinya dan segi hirarkinya. Di bawah ini akan dikemukakan penjelasan lebih lanjut mengenai keduanya.

#### **a. Lembaga Negara Dari Segi Hirarkinya**

Lembaga Negara dilihat dari segi hirarkinya dapat dibedakan ke dalam 3 (tiga) lapis yaitu:<sup>28</sup>

1) Lembaga Tinggi Negara

Lembaga Negara lapis pertama ini disebut sebagai Lembaga Tinggi Negara. Lembaga ini baik nama, fungsi dan kewenangannya dibentuk berdasarkan Konstitusi atau UUD Tahun 1945. Adapun kategori Lembaga Tinggi Negara adalah: Presiden dan Wakil Presiden, MPR, DPR, DPD, MA, MK, dan BPK. Kewenangan Lembaga Tinggi Negara ini diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dan selanjutnya diatur lebih rinci lagi dalam Undang-Undang, walaupun para anggota-anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat Administrasi Negara yang tertinggi.

2) Lembaga Negara

Lembaga Negara lapis kedua ini disebut sebagai Lembaga Negara. Lembaga ini, ada yang sumber kewenangannya diperoleh dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan ada pula yang sumber kewenangannya diperoleh dari Undang-Undang dan sumber kewenangannya yang bersumber dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah Undang-Undang. Di bawah ini akan diuraikan lebih lanjut mengenai pembagian Lembaga Negara berdasarkan sumber kewenangannya masing-masing beserta contohnya

Kelompok Lembaga Negara lapis kedua, yang sumber kewenangannya diperoleh dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai misal yaitu: Menteri

---

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqi, *Ibid*, hlm 106-107. Lihat juga Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, UI Press, Yogyakarta, 2007, hlm 90-91



Negara, Komisi KY, TNI, Kepolisian Negara, KPU, Bank Sentral, dan lain sebagainya. Namun mereka tidak masuk dalam kelompok Lembaga Tinggi Negara karena:

- a) Fungsinya hanya bersifat *Supporting* atau *auxiliary* terhadap fungsi utama, sebagai contoh :

KY fungsinya menunjang terhadap fungsi kekuasaan kehakiman.

- b) Pemberian kewenangan konstitusional eksplisit hanya dimaksudkan untuk menegaskan kedudukan konstitusionalnya yang independen, meskipun tetap berada dalam ranah atau domain urusan pemerintahan, sebagai contoh:

TNI, Kepolisian Negara.

- c) Penentuan kewenangan pokoknya dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hanya bersifat *by implication*, bukan dirumuskan secara tegas (*Strict Sence*), sebagai contoh:

Kewenangan penyelenggara pemilihan umum yang dikaitkan dengan KPU.

- d) Karena keberadaan kelembagaannya atau kewenangannya tidak tegas ditentukan dalam Undang- Undang Dasar Tahun 1945, melainkan hanya disebut “akan diatur lebih lanjut dalam undang-undang”,

sebagai contoh:

Bank Sentral. Di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 ditentukan bahwa kewenangannya Bank Sentral harus bersifat independen, maksudnya *by implication* kewenangan sebatas kualitas atau sifat Bank Sentral itu tersebut dan bukan mengenai substansinya.

Kelompok Lembaga Negara lapis kedua, yang sumber kewenangannya diperoleh dari Undang-Undang sebagai misal yaitu: Komnas HAM, KPI, KPK, KPPU, dan lain sebagainya. Kedua jenis Lembaga Negara yang telah tersebut di atas walaupun dasar atau sumber kewenangannya berbeda, namun dapat dibandingkan antara satu dengan yang lain, hanya saja kedudukannya walaupun tidak lebih tinggi tetapi jauh lebih kuat. Keberadaannya disebutkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, sehingga tidak dapat ditiadakan/dibubarkan hanya karena kebijakan pembentukan UU.

Sedangkan Kelompok Lembaga Negara lapis kedua yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah UU. Lembaga-Lembaga ini kewenangannya murni bersumber dari Presiden sebagai kepala pemerintahan (*President Policy*), artinya bahwa segala pembentukan, perubahan, bahkan pembubarannya tergantung kepada kebijakan presiden, sebagai misal yaitu: KHN dan KON yang dibentuk berdasarkan Kepres, dan lain sebagainya. Pengaturan mengenai lembaganya cukup dituangkan dalam Perpres yang bersifat *regeling* dan pengangkatan anggota-anggotanya cukup dilakukan berdasarkan Keputusan Presiden yang bersifat *beschikking*.

### 3) Lembaga Daerah

Lembaga Negara lapis ketiga ini disebut sebagai Lembaga Daerah. Lembaga Daerah ini merupakan lembaga Negara yang ada di daerah yang ketentuannya telah diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Tahun

1945, sebagai misal:

Pemerintah Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten (Pemda Kabupaten), Bupati, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten, Pemerintah Daerah, Walikota, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota.

## **b. Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia**

Pengertian ketatanegaraan Republik Indonesia menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, tata negara adalah seperangkat prinsip dasar yang mencakup peraturan susunan pemerintah, bentuk negara dan sebagainya yang menjadi dasar peraturan suatu negara. Ketatanegaraan adalah sesuatu mengenai tata negara. Menurut hukumnya, tata negara adalah sesuatu kekuasaan sentral yang mengatur kehidupan bernegara yang menyangkut sifat, bentuk, tugas negara dan pemerintahannya serta hak dan kewajiban para warga negara terhadap pemerintah atau sebaliknya.<sup>29</sup> Di Negara Republik Indonesia, sistem ketatanegaraannya didasarkan pada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 atau Konstitusi Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar ini menentukan arah politik hukum NKRI yang berfungsi sebagai hukum dasar tertulis yang tertinggi untuk dioperasionalisasikan oleh pemerintah melalui lembaga-lembaga negara yang ditunjuk dan diberikan wewenang kekuasaan berdasarkan Undang-Undang Dasar ini, untuk pencapaian tujuan negara.

### **1. Sistem Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia Sebelum Amandemen**

#### **UUD 1945**

---

<sup>29</sup>Adam Pamirta Rahman, “Sitem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, (<http://adampamrahman.blogspot.co.id/2012/03/sistem-ketatanegaraan-Republik.html>/diakses, 09 Februari 2016).

Sistem ketatanegaraan di Indonesia tertuang dalam Penjelasan Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang (tujuh) kunci pokok system pemerintahan, yaitu:<sup>30</sup>

- a. Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (rechtstaat)
- b. Sistem konstitusional
- c. Kekuasaan tertinggi di tangan Majelis Perwakilan Rakyat
- d. Presiden adalah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawah Majelis Perwakilan Rakyat
- e. Presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat
- f. Menteri Negara adalah pembantu presiden dan tidak bertanggungjawab terhadap Dewan Perwakilan Rakyat
- b. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas

Berdasarkan 7 (tujuh) kunci pokok tersebut, sistem pemerintahan Indonesia menurut Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menganut sistem Presidensial.

## **2. Sistem Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia Sesudah Amandemen UUD 1945**

Salah satu agenda penting dari gerakan reformasi adalah amandemen terhadap UUD 1945 yang kemudian berhasil dilaksanakan selama 4 tahun berturut-turut melalui Sidang Tahunan MPR yaitu tahun 1999, 2000,2001 dan tahun 2002. Reformasi dalam sistem perundang -undangan Indonesia ini dilakukan dengan pertimbangan penyesuaian dengan kondisi negara dan masyarakat Indonesia. Diharapkan dengan diadakannya amandemen, UUD 1945 sebagai dasar hukum negara Indonesia bisa lebih menyerap kebutuhan rakyat serta sesuai dengan kondisi yang terjadi saat ini. Karena UUD 1945 setelah amandemen dianggap lebih

---

<sup>30</sup> <http://intanispratiwi.blogspot.co.id/2012/06/ketatanegaraan-indonesia-sebelum.html>

demokratis bila dibandingkan dengan UUD 1945 sebelumnya. Latar Belakang pelaksanaan Amandemen UUD 1945:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpuh pada kekuasaan tertinggi ditangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya *checks and balances* pada institusi-institusi ketatanegaraan.
- 2) Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden). Sistem yang dianut UUD 1945 adalah *executive heavy* yakni kekuasaan dominan berada ditangan Presiden dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif (antara lain: memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk Undang-undang.
- 3) UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu “*luwes*” dan “*fleksibel*” sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu penafsiran (multitafsir), misalnya Pasal 7 UUD 1945 (sebelum di amandemen).
- 4) UUD 1945 terlalu banyak memberi kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan Undang-undang. Presiden juga memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai kehendaknya dalam Undang-undang.

Amandemen terhadap UUD 1945 dilaksanakan dengan beberapa kesepakatan dari panitia Ad Hoc, antara lain

- 1) Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, sistematika, aspek kesejarahan dan orisinalitasnya.
- 2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
- 3) Mempertegas Sistem Pemerintahan Presidensial.
- 4) Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan dalam pasal-pasal.
- 5) Perubahan dilakukan dengan cara “adendum”. Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia dan otonomi daerah. Setelah dilakukan amandemen, MPR yang semula berisi anggota - anggota DPR dan kelompok -kelompok fungsional tambahan, termasuk militer, telah dirubah sehingga anggota MPR hanya terdiri dari anggota -anggota DPR dan DPD saja. Bila anggota DPR mewakili kepentingan -kepentingan partai politik, maka anggota DPD mewakili kepentingan -kepentingan daerah yang diwakilinya. Anggota MPR tersebut dipilih oleh rakyat sehingga bisa dikatakan bahwa tidak terdapat lagi "kursi pesanan" untuk militer dan golongan -golongan yang lain.

Perubahan pada sistem pemerintahan setelah amandemen dilakukan juga terlihat jelas pada kekuasaan MPR dimana sebelumnya MPR memiliki kekuasaan yang tidak terbatas dirubah menjadi : kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar. Amandemen juga mencabut kekuasaan untuk membuat Undang -Undang dari tangan Presiden dan memberikan kekuasaan untuk membuat Undang -Undang tersebut kepada DPR. Sehingga jelas bahwa amandemen ingin mempertegas posisi *check and balances* antara presiden sebagai lembaga eksekutif dan DPR sebagai lembaga legislatif.

Setelah pelaksanaan amandemen, Presiden tetap memegang hak veto secara absolut untuk menolak segala rancangan Undang -Undang yang dibuat DPR pada tahap pembahasan. Langkah reformasi lembaga legislatif setelah amandemen adalah dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk memberi kesempatan kepada masyarakat daerah untuk turut berperan aktif dalam pelaksanaan sistem pemerintahan, dimana ide ini sejalan dengan konsep otonomi daerah yang telah berjalan. Namun, otoritas DPD sangat terbatas bila dibandingkan dengan otoritas DPR.

## **BAB III**

### **METODOLOGI PENELITIAN**

#### **A. Ruang Lingkup Penelitian**

Batas-batas atau ruang lingkup penelitian bertujuan untuk membatasi dan memperjelas masalah yang akan dibahas dalam skripsi agar tidak mengambang dan tidak menyimpang sehingga penulisan skripsi berlangsung secara sistematis dan terarah. Ruang lingkup penelitian adalah Bagaimana Sistem Ketatanegaraan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### **B. Jenis Penelitian**

Dilihat dari penelitiannya, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mengkaji tentang norma-norma hukum yang bersumber pada aturan-aturan hukum yaitu Undang-undang. Penelitian. Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau sekunder yang dirumuskan penelitian normatif atau penelitian buku kepustakaan. Dari segi sifatnya penelitian ini bersifat Deskripsi yaitu penelitian yang tujuannya mendeskripsikan atau menggambarkan secara jelas dan terperinci.

#### **C. Metode Pendekatan Masalah**

Adapun metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah dengan Metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang undangan (*staute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

#### **D. Sumber Bahan Hukum**

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian yang bersifat yuridis normatif maka sumber hukum yang digunakan adalah data sekunder dan yaitu dengan melakukan penelitian pustaka kemudian mengkaji bahan-bahan hukum yang telah diperoleh. Bahan hukum tersebut meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yakni sebagai berikut:

#### 1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari Undang- Undang Dasar Tahun 1945, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan.

#### 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang berkaitan tentang Sistem Ketatanegaran Indonesia.

#### 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan/atau bahan hukum sekunder, yaitu kamus hukum serta hal-hal yang bisa memberikan petunjuk yang erat hubungannya dengan masalah yang diteliti.

### **E. Metode Penelitian**



Alat pengumpulan data peneliti gunakan adalah studi kepustakaan dimana penulis mengumpulkan berbagai data melalui peraturan perundang-undangan, buku, skripsi, serta jurnal hukum baik secara langsung maupun secara internet.

#### **F. Analisis Bahan Hukum**

Bahan yang telah terkumpul dari studi kepustakaan (*Library Research*), selanjutnya diolah dengan cara diseleksi, diklasifikasikan secara sistematis, logis, yuridis secara kualitatif. Penulis mengumpulkan data sekunder yang berkaitan dengan penelitian, disimpulkan dengan metode deduktif yaitu suatu cara menarik kesimpulan dari dalil yang bersifat umum ke khusus, dan dipelajari sebagai suatu kesatuan yang utuh dan sistematis. Dengan menggunakan metode analisis tersebut diharapkan pada akhirnya akan dapat mengantarkan kepada suatu kesimpulan.