

BAB VI
PANCASILA DALAM KONTEKS KETATANEGARAAN
REPUBLIK INDONESIA

A. Undang-Undang Dasar 1945

Dalam perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memasuki abad 21, hukum di Indonesia mengalami perubahan yang mendasar, hal ini adanya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, perubahan (amandemen) dimaksud sampai empat kali, yang dimulai pada tanggal 19 Oktober 1999 mengamandemen 2 pasal, amandemen kedua pada tanggal 18 Agustus 2000 sejumlah 10 pasal, sedangkan amandemen ketiga pada tanggal 10 November 2001 sejumlah 10 pasal, dan amandemen keempat pada tanggal 10 Agustus 2002 sejumlah 10 pasal serta 3 pasal Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan 2 pasal, apabila dilihat dari jumlah pasal pada Undang-Undang Dasar 1945 adalah berjumlah 37 pasal, akan tetapi setelah diamandemen jumlah pasalnya melebihi 37 pasal, yaitu menjadi 39 pasal hal ini terjadi karena ada pasal-pasal yang diamandemen ulang seperti pasal 6 A ayat 4, pasal 23 C.

1. Struktur Pemerintahan Indonesia Berdasarkan UUD 1945

Demokrasi Indonesia merupakan sistem pemerintahan dari rakyat, dalam arti rakyat sebagai asal mula kekuasaan negara sehingga rakyat harus ikut serta dalam pemerintahan untuk mewujudkan suatu cita-citanya.

Demokrasi di Indonesia sebagaimana tertuang dalam UUD 1945 mengakui adanya kebebasan dan persamaan hak juga mengakui perbedaan serta keanekaragaman mengingat Indonesia adalah “ Bhineka Tunggal Ika “. Secara filosofi bahwa Demokrasi Indonesia mendasarkan pada rakyat.

Secara umum sistem pemerintahan yang demokratis mengandung unsur-unsur penting yaitu :

- a. Keterlibatan warga negara dalam pembuatan keputusan politik.
- b. Tingkat persamaan tertentu diantara warga negara.
- c. Tingkat kebebasan atau kemerdekaan tertentu yang diakui dan dipakai oleh warga negara.
- d. Suatu sistem perwakilan.
- e. Suatu sistem pemilihan kekuasaan mayoritas.

Dengan unsur-unsur di atas maka demokrasi mengandung ciri yang merupakan

patokan bahwa warga negara dalam hal tertentu pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun tidak langsung adanya keterlibatan atau partisipasi.

Oleh karena itu di dalam kehidupan kenegaraan yang menganut sistem demokrasi, selalu menemukan adanya supra struktur politik dan infra struktur politik sebagai pendukung tegaknya demokrasi. Dengan menggunakan konsep Montesquieu maka supra struktur politik meliputi lembaga legislatif, lembaga eksekutif, dan lembaga yudikatif. Di Indonesia di bawah sistem UUD 1945 lembaga-lembaga negara atau alat-alat perlengkapan negara adalah :

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat
- b. Dewan Perwakilan Rakyat
- c. Presiden
- d. Mahkamah Agung
- e. Badan Pemeriksa Keuangan

Alat perlengkapan di atas juga dinyatakan sebagai supra struktur politik. Adapun infra struktur politik suatu negara terdiri lima komponen sebagai berikut :

- a. Partai Politik
- b. Golongan Kepentingan (Interest Group)
- c. Golongan Penekan (Pressure Group)
- d. Alat Komunikasi Politik (Mass Media)
- e. Tokoh-tokoh Politik

2. Pembagian Kekuasaan

Bahwa kekuasaan tertinggi adalah di tangan rakyat, dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut :

- a. Kekuasaan Eksekutif didelegasikan kepada Presiden (Pasal 4 ayat 1 UUD 1945)
- b. Kekuasaan Legislatif, didelegasikan kepada Presiden dan DPR dan DPD (pasal 5 ayat 1, pasal 19 dan pasal 22 C UUD 1945).
- c. Kekuasaan Yudikatif, didelegasikan kepada Mahkamah Agung (pasal 24 ayat 1 UUD 1945)
- d. Kekuasaan Inspektif atau pengawasan didelegasikan kepada Badan Pengawas Keuangan (BPK) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR),

hal ini dimuat pada pasal 20 A ayat 1.

- e. Dalam UUD 1945 hasil amandemen tidak ada kekuasaan Konsultatif, sebelum UUD-diamandemen kekuasaan tersebut dipegang oleh Dewan Pertimbangan Agung (DPA)

3. Sistem Pemerintahan Negara Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen

Sebelum adanya amandemen terhadap UUD 1945, dikenal dengan Tujuh Kunci Pokok Sistem Pemerintahan Negara, namun tujuh kunci pokok tersebut mengalami suatu perubahan. Oleh karena itu sebagai Studi Komparatif sistem pemerintahan Negara menurut UUD 1945 mengalami perubahan.

- a. Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (Rechtstaat).

Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (Rechtstaat), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (Machtstaat), mengandung arti bahwa negara, termasuk di dalamnya pemerintahan dan lembaga lembaga negara lainnya dalam melaksanakan tindakan apapun.

- b. Sistem Konstitusi

Pemerintah berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolut (kekuasaan yang tidak terbatas).

Sistem ini memberikan penegasan bahwa cara pengendalian pemerintahan dibatasi oleh ketentuan-ketentuan konstitusi dan juga oleh ketentuan-ketentuan hukum lain merupakan produk konstitusional.

- c. Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi disamping MPR dan DPR.

Berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen 2002, Presiden penyelenggara pemerintahan tertinggi di samping MPR dan DPR, karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat. UUD 1945 pasal 6 A ayat 1, jadi menurut UUD 1945 ini Preiden tidak lagi merupakan mandataris MPR, melainkan dipilih oleh rakyat.

Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR.

- d. Menteri Negara ialah pembantu Presiden, Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada DPR. Presiden dalam melaksanakan tugas dibantu oleh menteri-menteri negara, pasal 17 ayat 1 (hasil amandemen).
- e. Kekuasaan Kepala Negara Tidak Tak Terbatas, meskipun Kepala negara tidak bertanggung jawab kepada DPR, ia bukan “diktator“ artinya kekuasaan tidak terbatas, di sini Presiden adalah sudah tidak lagi merupakan mandataris

MPR, namun demikian ia tidak dapat membubarkan DPR atau MPR.

- f. Negara Indonesia adalah negara hukum, negara hukum berdasarkan Pancasila bukan berdasarkan kekuasaan.

Ciri-ciri suatu negara hukum adalah :

- a. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan.
 - b. Peradilan yang bebas dari suatu pengaruh kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak.
 - c. Jaminan kepastian hukum.
- g. Kekuasaan Pemerintahan Negara

Pasal 4 ayat 1 UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945, Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden pasal 4 ayat 2 dalam melaksanakan tugasnya.

Menurut sistem pemerintahan negara berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen 2002, bahwa Presiden dipilih langsung oleh rakyat secara legitimasi. Presiden kedudukannya kuat, di sini kekuasaan Presiden tidak lagi berada di bawah MPR selaku mandataris. Akan tetapi jika Presiden dalam melaksanakan tugas menyimpang dari Konstitusi, maka MPR melakukan Impeachment, pasal 3 ayat 3 UUD 1945 dan dipertegas oleh pasal 7A. Proses Impeachment agar bersifat adil dan obyektif harus diselesaikan melalui Mahkamah Konstitusi, pasal 7B ayat 4 dan 5, dan jika Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden melanggar hukum, maka MPR harus segera bersidang dan keputusan didukung 3/4 dari jumlah anggota dan 2/3 dari jumlah anggota yang hadir pasal 7B ayat 7.

- h. Pemerintahan Daerah, diatur oleh pasal 18 UUD 1945

Pasal 18 ayat 1 menjelaskan bahwa Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pasal 18 ayat 2 mengatur otonomi pemerintahan daerah, ayat tersebut menyatakan bahwa pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, atau pengertian otonomi sama artinya mengatur rumah tangga sendiri.

i. Pemilihan Umum

Hasil amandemen UUD 1945 tahun 2002 secara eksplisit mengatur tentang Pemilihan Umum dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap 5 tahun sekali, diatur pasal 22E ayat 1. Untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden pasal 22 E ayat 2.

Dalam pemilu tersebut landasan yang dipergunakan adalah Undang-Undang (UU) No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu.

j. Wilayah Negara

Pasal 25A UUD 1945 hasil amandemen 2002 memuat ketentuan bahwa, Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.

h. Hak Asasi Manusia Menurut UUD 1945

Hak asasi manusia tidaklah lahir mendadak sebagaimana kita lihat dalam “Universal Declaration of Human Right” pada tanggal 10 Desember 1948 yang ditanda-tangani oleh PBB. Hak asasi manusia sebenarnya tidak dapat dipisahkan dengan filosofis manusia yang melatarbelakanginya.

Bangsa Indonesia di dalam hak asasi manusia terlihat lebih dahulu sudah memiliki aturan hukumnya seperti dalam Pembukaan UUD 1945 alinea 1 dinyatakan bahwa : “kemerdekaan adalah hak segala bangsa.” Sebagai contoh di dalam UUD 1945 pasal 28A menyatakan : “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.”

Pasal 28A sampai dengan pasal 28J mengatur tentang hak asasi manusia di dalam UUD 1945.

B. Memahami Sistem Ketatanegaraan RI Berdasarkan Pancasila Dan UUD 1945

Sistem Konstitusi (hukum dasar) Republik Indonesia, selain tersusun dalam hukum dasar yang tertulis yaitu UUD 1945, juga mengakui hukum dasar yang tidak tertulis. Perlu diperhatikan bahwa kaidah-kaidah hukum ketatanegaraan tidak hanya terdapat pada hukum dasar. Kaidah-kaidah hukum ketatanegaraan terdapat juga pada berbagai peraturan ketatanegaraan lainnya seperti dalam Tap. MPR, UU, Perpu, dan sebagainya.

Hukum dasar tidak tertulis yang dimaksud dalam UUD 1945 adalah konvensi

atau kebiasaan ketatanegaraan dan bukan hukum adat (juga tidak tertulis), terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara.

Meminjam rumusan (dalam teori) mengenai Konvensi dari AV. Dicey : adalah ketentuan yang mengenai bagaimana seharusnya mahkota atau menteri melaksanakan “discretionary powers”.

Discretionary Powers adalah kekuasaan untuk bertindak atau tidak bertindak yang semata-mata didasarkan kebijaksanaan atau pertimbangan dari pemegang kekuasaan itu sendiri.

Hal di atas yang mula-mula mengemukakannya adalah Dicey di kalangan sarjana di Inggris pendapat tersebut dapat diterima, lebih lanjut beliau memerinci konvensi ketatanegaraan merupakan hal-hal sebagai berikut :

- a. Konvensi adalah bagian dari kaidah ketatanegaraan (konstitusi) yang tumbuh, diikuti dan ditaati dalam praktek penyelenggaraan negara.
- b. Konvensi sebagai bagian dari konstitusi tidak dapat dipaksakan oleh (melalui) pengadilan.
- c. Konvensi ditaati semata-mata didorong oleh tuntutan etika, akhlak atau politik dalam penyelenggaraan negara.
- d. Konvensi adalah ketentuan-ketentuan mengenai bagaimana seharusnya (sebaliknya) discretionary powers dilaksanakan.

Menyinggung ketatanegaraan adalah tak terlepas dari organisasi negara, di sini muncul pertanyaan yaitu : ”apakah negara itu ?.” Untuk menjawab pertanyaan tersebut kita pinjam “Teori Kekelompokan“ yang dikemukakan oleh Prof. Mr. R. Kranenburg adalah sebagai berikut :

“Negara itu pada hakikatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa dengan tujuan untuk menyelenggarakan kepentingan mereka bersama”

Maka di sini yang primer adalah kelompok manusianya, sedangkan organisasinya, yaitu negara bersifat sekunder.

Tentang negara muncul adanya bentuk negara dan sistem pemerintahan, keberadaan bentuk negara menurut pengertian ilmu negara dibagi menjadi dua yaitu : Monarchie dan Republik, jika seorang kepala negara diangkat berdasarkan hak waris atau keturunan maka bentuk negara disebut Monarchie dan kepala negaranya disebut Raja atau Ratu. Jika kepala negara dipilih untuk masa jabatan yang ditentukan, bentuk negaranya disebut Republik dan kepala negaranya adalah Presiden.

Bentuk negara menurut UUD 1945 baik dalam Pembukaan dan Batang Tumbuh dapat diketahui pada pasal 1 ayat 1, tidak menunjukkan adanya persamaan pengertian dalam menggunakan istilah bentuk negara (lihat alinea ke 4), “..... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa,dan seterusnya. Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik“.

Dalam sistem ketatanegaraan dapat diketahui melalui kebiasaan ketatanegaraan (convention), hal ini mengacu pengertian Konstitusi, Konstitusi mengandung dua hal yaitu : Konstitusi tertulis dan Konstitusi tidak tertulis. Menyangkut konstitusi sekalipun disampaikan tentang sumber hukum melalui ilmu hukum yang membedakan dalam arti material dan sumber hukum dalam arti formal. Sumber hukum dalam arti material adalah sumber hukum yang menentukan isi dan substansi hukum sedangkan sumber hukum dalam arti formal adalah hukum yang dikenal dari bentuknya, karena bentuknya itu menyebabkan hukum berlaku umum, contoh dari hukum formal adalah Undang-Undang dalam arti luas, hukum adat, hukum kebiasaan, dan lain-lain.

Konvensi atau hukum kebiasaan ketatanegaraan adalah hukum yang tumbuh dalam praktek penyelenggaraan negara, untuk melengkapi, menyempurnakan, menghidupkan mendinamisasi kaidah-kaidah hukum perundang-undangan. Konvensi di Negara Republik Indonesia diakui merupakan salah satu sumber hukum tata negara.

Pengertian Undang-Undang Dasar 1945 terdiri dari 2 kelompok yaitu : Pembukaan, Batang Tumbuh yang memuat pasal-pasal, dan terdiri 16 bab, 37 pasal, 3 pasal aturan peralihan dan aturan tambahan 2 pasal. Mengenai kedudukan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber hukum tertinggi, Pancasila merupakan segala sumber hukum. Dilihat dari tata urutan peraturan perundang-undangan menurut TAP MPR No. III/MPR/ 2000, tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan peraturan perundang-undangan.

TAP MPR NO XX/MPRS/1966	TAP MPR NO. III/MPR/2000
Tata Urutannya sebagai berikut : 1. UUD 1945 2. TAP MPR 3. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti UU 4. Peraturan Pemerintah 5. Keputusan Presiden 6. Peraturan Pelaksanaan lainnya seperti : - Peraturan Menteri - Instruksi Menteri	Tata Urutannya sebagai berikut : 1. UUD 1945 2. TAP MPR RI 3. Undang Undang 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) 5. Peraturan Pemerintah 6. Keputusan Presiden 7. Peraturan Daerah

Sifat Undang-Undang Dasar 1945, singkat namun supel, namun harus ingat kepada dinamika kehidupan masyarakat dan Negara Indonesia, untuk itu perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Pasal-pasal hanya 37 buah, hanya mengatur pokok-pokoknya saja, berisi instruksi kepada penyelenggara negara dan pimpinan pemerintah untuk :
 - Menyelenggarakan pemerintahan negara dan
 - Mewujudkan Kesejahteraan Sosial
- b. Aturan pelaksanaan diserahkan kepada tataran hukum yang lebih rendah yakni Undang-Undang, yang lebih mudah cara membuat, mengubah, dan mencabutnya.
- c. Yang penting adalah semangat para penyelenggara negara dan pemerintah dalam praktek pelaksanaan.
- d. Kenyataan bahwa UUD 1945 bersifat singkat namun supel seperti yang dinyatakan dalam UUD 1945, secara kontekstual, aktual dan konsisten dapat dipergunakan untuk menjelaskan ungkapan “Pancasila merupakan ideologi terbuka” serta membuatnya operasional.
- e. Dapat kini ungkapan “ Pancasila merupakan ideologi terbuka” dioperasionalkan setelah ideologi Pancasila dirinci dalam tataran nilai. Pasal-pasal yang mengandung nilai-nilai Pancasila (nilai dasar) yakni aturan pokok di dalam UUD 1945 yang ada kaitannya dengan pokok-pokok pikiran atau ciri khas yang terdapat pada UUD 1945. Nilai instrumen Pancasila, yaitu aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu (TAP MPR, UU, PP, dsb).

Fungsi dari Undang-Undang Dasar merupakan suatu alat untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawahnya apakah bertentangan dengan UUD di samping juga merupakan sebagai fungsi pengawasan.

Makna Pembukaan UUD 1945 merupakan sumber dari motivasi dan aspirasi perjuangan dan tekad bangsa Indonesia yang merupakan sumber dari cita hukum dan cita moral yang ingin ditegakkan baik dalam lingkungan nasional maupun dalam hubungan pergaulan bangsa-bangsa di dunia. Pembukaan yang telah dirumuskan secara padat dan hikmat dalam 4 alinea itu, setiap alinea mengandung arti dan makna yang sangat mendalam, mempunyai nilai-nilai yang dijunjung oleh bangsa-bangsa beradab, kemudian di dalam pembukaan tersebut dirumuskan menjadi 4 alinea.

Alinea pertama berbunyi “Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa, dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan

karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan".

Makna yang terkandung dalam alinea pertama ini ialah :

1. Adanya keteguhan dan kuatnya pendirian bangsa Indonesia membela kemerdekaan melawan penjajah.
2. Tekad bangsa Indonesia untuk merdeka dan tekad untuk tetap berdiri di barisan yang paling depan untuk menentang dan menghapus penjajahan di atas dunia.
3. Pengungkapan suatu dalil obyektif, yaitu bahwa penjajahan tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan; penjajah harus ditentang dan dihapuskan.
4. Menegaskan kepada bangsa/pemerintah Indonesia untuk senantiasa berjuang melawan setiap bentuk penjajahan dan mendukung kemerdekaan setiap bangsa.

Alinea kedua berbunyi : "Dan perjuangan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa menghantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur", makna yang terkandung di sini adalah :

1. Bahwa kemerdekaan yang merupakan hak segala bangsa itu bagi bangsa Indonesia, dicapai dengan perjuangan pergerakan bangsa Indonesia.
2. Bahwa perjuangan pergerakan tersebut telah sampai pada tingkat yang menentukan, sehingga momentum tersebut harus dimanfaatkan untuk menyatakan kemerdekaan.
3. Bahwa kemerdekaan bukan merupakan tujuan akhir tetapi masih harus diisi dengan mewujudkan Negara Indonesia yang bebas, bersatu, berdaulat, adil dan makmur, yang tidak lain adalah merupakan cita-cita bangsa Indonesia (cita-cita nasional).

Alinea ke tiga berbunyi : "Atas berkat Rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorong oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya". Hal ini mengandung makna adanya :

1. Motivasi spiritual yang luhur bahwa kemerdekaan kita adalah berkat ridho Tuhan.
2. Keinginan yang didambakan oleh segenap bangsa Indonesia terhadap suatu kehidupan di dunia dan akhirat.

3. Penguatan dari proklamasi kemerdekaan.

Alinea ke-empat berbunyi : “Kemudian daripada itu untuk membentuk pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Alinea ke empat ini sekaligus mengandung :

1. Fungsi sekaligus tujuan Negara Indonesia yaitu :
 - a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
 - b. Memajukan kesejahteraan umum
 - c. Mencerdaskan kehidupan bangsa dan
 - d. Ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial
2. Susunan / bentuk Negara adalah Republik
3. Sistem pemerintahan Negara adalah Kedaulatan Rakyat
4. Dasar Negara adalah Pancasila, sebagaimana seperti dalam sila-sila yang terkandung di dalamnya.

Dari uraian di atas maka, sementara dapat disimpulkan bahwa sungguh tepat apa yang telah dirumuskan di dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu : Pancasila merupakan landasan ideal bagi terbentuknya masyarakat adil dan makmur material dan spiritual di dalam Negara Republik Indonesia yang bersatu dan demokratis.

Sebelum menjelaskan mengenai sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 disampaikan terlebih dahulu mengenai struktur ketatanegaraan pada umumnya. Istilah struktur ketatanegaraan di sini adalah terjemahan dari istilah Inggris “The Structure of Government.” Pada umumnya struktur ketatanegaraan suatu negara meliputi dua suasana, yaitu : supra struktur politik dan infra struktur politik, yang dimaksud dengan supra struktur politik di sini adalah segala sesuatu yang bersangkutan dengan apa yang disebut alat-alat

perlengkapan negara termasuk segala hal yang berhubungan dengannya. Hal-hal yang termasuk dalam supra struktur politik ini adalah ; mengenai kedudukannya, kekuasaan dan wewenangnya, tugasnya, pembentukannya, serta hubungan antara alat-alat perlengkapan itu satu sama lain. Adapun infra struktur politik meliputi lima macam komponen, yaitu : komponen Partai Politik; Komponen golongan kepentingan, Komponen alat komunikasi politik, Komponen golongan penekan, Komponen tokoh politik.

Praktek ketatanegaraan Negara Republik Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 dapat diuraikan mengenai pendapat-pendapat secara umum yang berpengaruh (dominan) berpendapat, UUD 1945 dan Pancasila harus dilestarikan, upaya pelestarian ditempuh dengan cara antara lain tidak memperkenankan UUD 1945 diubah. Secara hukum upaya tersebut diatur sebagai berikut :

1. MPR menyatakan secara resmi tidak akan mengubah UUD 1945 seperti tercantum dalam TAP MPR No. I/MPR/1983, pasal 104 berbunyi sebagai berikut “Majelis berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945 tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen.”
2. Diperkenalkannya “referendum“ dalam sistem ketatanegaraan RI. Kehendak MPR untuk mengubah UUD 1945 harus terlebih dahulu disetujui dalam sebuah referendum sebelum kehendak itu menjelma menjadi perubahan UUD. Referendum secara formal mengatur tentang tata cara perubahan UUD 1945 secara nyata, lembaga ini justru bertujuan untuk mempersempit kemungkinan mengubah UUD 1945 hal ini dapat diketahui pada bunyi konsideran TAP MPR No. IV/MPR/1983 huruf e yang berbunyi “Bahwa dalam rangka makin menumbuhkan kehidupan demokrasi Pancasila dan keinginan untuk meninjau ketentuan pengangkatan 1/3 jumlah anggota MPR perlu ditemukan jalan konstitusional agar pasal 37 UUD 1945 tidak mudah digunakan untuk merubah UUD 1945. “

Kata “melestarikan“ dan “mempertahankan“ UUD 1945 secara formal adalah dengan tidak mengubah kaidah-kaidah yang tertulis dalam pembukaan UUD 1945 diakui bahwa UUD 1945 seperti yang terdapat didalam penjelasan adalah sebagai berikut :

“Memang sifat aturan itu mengikat oleh karena itu makin “supel“ (elastic) sifatnya aturan itu makin baik. Jadi kita harus menjaga supaya sistem UUD jangan sampai ketinggalan jaman.“

Dari uraian di atas dapat diketahui adanya dua prinsip yang berbeda yaitu : yang

pertama berkeinginan mempertahankan, sedangkan prinsip yang kedua menyatakan UUD jangan sampai ketinggalan jaman, yang artinya adanya “perubahan“, mengikuti perkembangan jaman dalam hal ini perlu dicari jalan keluar untuk memperjelas atau kepastian hukum dalam ketatanegaraan. Jalan keluar salah satu di antaranya bentuk ketentuan yang mengatur cara melaksanakan UUD 1945 adalah konvensi. Konvensi merupakan *condition sine quanon* (keadaan sesungguhnya) untuk melaksanakan UUD 1945. Untuk melestarikan atau mempertahankan UUD 1945 yaitu agar UUD 1945 mampu menyesuaikan dengan perkembangan jaman sedangkan larangan mengubah UUD 1945 dapat dilihat sebagai aspek statis (mandeg) dari upaya mempertahankan atau melestarikan UUD 1945.

Selain alasan-alasan di atas kehadiran konvensi dalam sistem ketatanegaraan RI, didorong pula oleh :

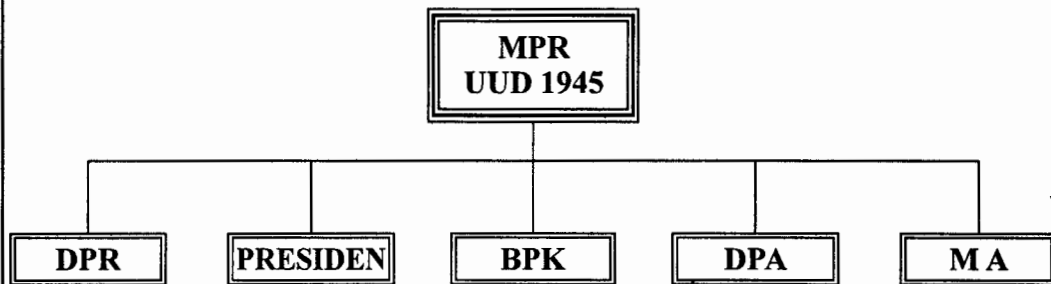
1. Konvensi merupakan sub sistem konstitusi yang selalu ada di setiap negara.
2. Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Konvensi merupakan salah satu sarana untuk menjamin pelaksanaan kedaulatan rakyat.

Di dalam memperjelas mengenai ketatanegaraan di Indonesia pada UUD 1945 sebelum amandemen dapat dilihat pada bagan lampiran tersendiri, dan setelah UUD 1945 dilakukan amandemen yang pertama disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999, kedua pada tanggal 18 Agustus 2000, ketiga pada tanggal 9 November 2001 dan keempat pada tanggal 10 Agustus 2002 dari perubahan atau amandemen UUD 1945 tampak terlihat adanya perubahan struktur ketatanegaraan RI yang selanjutnya di dalam struktur setelah amandemen adanya lembaga baru yaitu Mahkamah Konstitusi dalam hal ini diatur ke dalam UUD 1945 yang diamandemen pasal 7B ayat 1-5 yang intinya adalah menyangkut jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Apabila Presiden atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, seperti melakukan korupsi, penyuapan, dan lain lain harus diajukan terlebih dahulu ke Mahkamah Konstitusi untuk diperiksa, diadili dan diputuskan seadil-adilnya. Dalam hal ini DPR mengajukannya masalahnya ke Mahkamah Konstitusi selanjutnya diserahkan kepada MPR untuk diambil langkah-langkah selanjutnya dalam sidang istimewa.

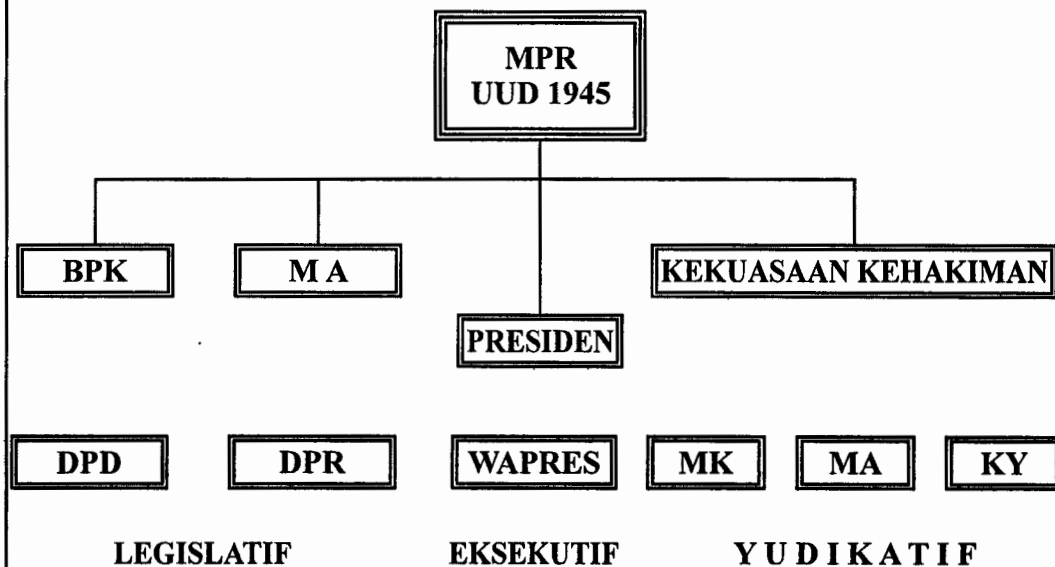
Hubungan negara dan warga negara serta HAM menurut UUD 1945 dilihat dari sejarah bangsa Indonesia tentang kewarganegaraan pada UndangUndang Dasar 1945 sebagai mana pasal 26 ayat 1 menentukan bahwa “Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang bangsa lain yang disahkan dengan UndangUndang sebagai warga Negara,” sedangkan ayat 2 menyebutkan bahwa “Syaratsyarat mengenai kewarganegaraan ditetapkan dengan UndangUndang.”

Mengacu pada pembahasan oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, masalah hak asasi manusia Indonesia menjadi perdebatan sengit, ada yang mengusulkan agar hak asasi manusia dimasukkan ke dalam ide tetapi ada juga yang menolaknya. Pada akhirnya antara pro dan kontra tentang hak asasi manusia dimasukkan dalam UUD dilengkapi suatu kesepakatan yaitu masuk ke dalam pasalpasal : 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, dan 34. Yang dimaksud kewajiban asasi adalah kewajiban setiap pribadi untuk berbuat agar eksistensi negara atau masyarakat dapat dipertahankan, sebaliknya negara memiliki kemampuan menjamin hak asasi warga negaranya. Mengenai hak asasi manusia merupakan hak yang melekat pada diri manusia itu sejak lahir terlihat dari uraian di atas mengenai hubungan antar negara dan warga negara masing-masing memiliki hak dan kewajiban.

**STRUKTUR KETATANEGARAAN
SEBELUM PERUBAHAN UUD 1945**



**STRUKTUR KETATANEGARAAN
SETELAH PERUBAHAN UUD 1945**



Keterangan :

MPR = Majelis Permusyawaratan Rakyat

DPR = Dewan Perwakilan Rakyat

UUD = Undang Undang Dasar

BPK = Badan Pemeriksa Keuangan

DPD = Dewan Perwakilan Daerah

MK = Mahkamah Konstitusi

MA = Mahkamah Agung

KY = Komisi Yudisial

**Proses Dalam Tahapan Tahapan
Pasal-Pasal UUD 1945 Yang Diamandemen**

PERTAMA (19-10-1999)	KEDUA (18-08-2000)	KETIGA (10-11-2001)	KEEMPAT (10-08-2002)
Pasal 5 ayat 1	Pasal 18	Pasal 1 ayat 2 dan 3	Pasal 2 ayat 1
Pasal 7	Pasal 18 A	Pasal 3 ayat 1, ayat 3, ayat 4	Pasal 6 A ayat 4
Pasal 9	Pasal 18 B	Pasal 6 ayat 1 dan ayat 2	Pasal 8 ayat 3
Pasal 13 ayat 2, 3	Pasal 19	Pasal 6 A ayat 1, 2, 3, dan 5	Pasal 23 B
Pasal 14	Pasal 20 ayat 5	Pasal 7 A	Pasal 23 D
Pasal 15	Pasal 20 A	Pasal 7 Bayat 1, 2, 3, 4, 5, dan 7	Pasal 24 ayat 3
Pasal 17 ayat 2	Pasal 22 A	Pasal 7 C	Pasal 31 ayat 1, 2, 3, 4, dan 5
Pasal 17 ayat 3	Pasal 22 B	Pasal 8 ayat 1 dan 2	Pasal 32 ayat 1 dan 2
Pasal 20	Bab IX A Pasal 25 E	Pasal 11 ayat 2 dan 3	Pasal 33 ayat 4 dan 5
Pasal 21	Bab X Pasal 26 ayat 2 dan 3	Pasal 17 ayat 4	Pasal 34 ayat 1, 2, 3, dan 4
	Pasal 27 ayat 3	Bab VII A Pasal 22 C ayat 1, 2, 3 dan 4	Pasal 37 ayat 1, 2, 3, 4, dan 5
	Bab X a pasal 28 A, 28 B, 28 C, 28 D, 28 E, 28 F, 28 G, 28 H, 28 I, 28 J	Pasal 22 D ayat 1, 2, 3, dan 4	Aturan Peralihan
	Bab XII Pasal 30	Pasal 22 E ayat 1, 2, dan 3	Pasal I, II, dan III
	Bab XV Pasal 36 A	Pasal 23 ayat 1, 2, dan 3	Aturan Tambahan Pasal I dan II
	Bab XV Pasal 36 B, 26 C	Pasal 23 A	
		Pasal 23 C	
		Bab VII A Pasal 23 B ayat 1, 2, dan 3	
		Pasal 23 F ayat 1 dan 2	
		Pasal 23 G ayat 1 dan 2	
		Pasal 24 ayat 1 dan 2	
		Pasal 24 ayat 1, 2, 3, 4, dan 5	
		Pasal 24 B ayat 1, 2, 3, dan 4	
		Pasal 24 B ayat 1, 2, 3, 4, 5, dan 6	

C. MEMAHAMI DINAMIKA PELAKSANAAN UUD 1945

Setelah ditetapkan oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945, dalam pelaksanaannya, Undang-Undang Dasar 1945 mengalami masa berlaku dalam dua kurun waktu yaitu :

1. Kurun waktu pertama sejak tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan tanggal 27 Desember 1949.
2. Kurun waktu kedua sejak tanggal 5 Juli 1959 (Dekrit Presiden) sampai sekarang dan ini terbagi lagi menjadi ketiga masa yaitu : Orde Lama, Orde Baru dan masa Reformasi.

Sedangkan antara akhir tahun 1949 sampai dengan tahun 1959 berlaku Konstitusi RIS dan UUDS 1950. Dalam kurun waktu pertama tersebut sistem pemerintahan negara menurut UUD 1945 belum dapat berjalan sebagaimana mestinya, karena pada masa tersebut seluruh potensi bangsa dan negara sedang tercurahkan kepada upaya untuk membela dan mempertahankan Proklamasi Kemerdekaan Indonesia di mana kondisi pemerintah sedang diwarnai gejolak politik dan keamanan. Gejolak tersebut diantaranya terjadi pemberontakan di mana-mana, dan terjadi agresi Belanda kedua.

Pada pelaksanaan UUD 1945 kurun waktu di atas mengenai kelembagaan negara seperti yang ditentukan dalam UUD 1945 belum dapat dibentuk sebagaimana mestinya, sehingga sistem pemerintahannya belum dapat dilaksanakan dengan baik. Dalam kurun waktu ini sempat diangkat anggota Dewan Pertimbangan Agung Sementara sedangkan MPR dan DPR belum dapat dibentuk sesuai dengan ketentuan pasal IV aturan peralihan, sebelum MPR, DPR, dan DPA dibentuk segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional. Berdasarkan ketentuan tersebut Presiden mempunyai kekuasaan yang sangat besar.

Penyimpangan konstitusional yang sangat prinsipil yang terjadi dalam kurun waktu ini adalah perubahan Sistem Kabinet Presidensial menjadi Kabinet Parlementer. Atas usul Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKNIP) tanggal 11 November 1945 kemudian disetujui Presiden diumumkan maklumat pemerintah tanggal 14 November 1945 isinya mengenai sistem Kabinet Presidensial menjadi Kabinet Parlementer. Sejak saat ini kekuasaan pemerintahan dipegang oleh Perdana Menteri sebagai pimpinan kabinet. Perdana Menteri dan para menteri baik secara bersama-sama atau sendiri-sendiri bertanggung-jawab kepada BPKNIP yang berfungsi sebagai Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian maklumat pemerintah tanggal 14 November 1945 jelas merupakan penyimpangan dari ketentuan UUD 1945. Penyimpangan ini sangat mempengaruhi stabilitas politik

maupun pemerintahan, dalam kondisi seperti ini kemudian berdiri Negara RIS, dimana Negara Indonesia merupakan bagian dari Negara RIS tersebut, secara de facto Negara RI memiliki kekuasaan hanya sebagian pulau Jawa dan Sumatera, pusat pemerintahan di Yogyakarta.

Negara federal RIS tidak bertahan lama mulai tanggal 17 Agustus 1950 susunan negara federal RIS berubah menjadi susunan Negara Kesatuan RI. Tetapi menggunakan UndangUndang Dasar yang lain yaitu menggunakan UUD Sementara 1950, menurut UUDS sistem pemerintahan yang dianut adalah parlementer bukan sistem pemerintahan Presidensial, pertanggungjawaban para menteri itu juga kepada parlemen yaitu DPR. Kedudukan Presiden tidak dapat diganggu gugat. Landasan pemikiran sistem pemerintahan itu didasarkan kepada Demokrasi liberal yang dianut oleh negara-negara barat sedangkan sistem Presidensial berpijak pada landasan demokrasi Pancasila yang berintikan kerakyatan dan Presiden bertanggung jawab kepada MPR.

UUD 1945 merupakan hukum dasar terpilih yang bersifat mengikat bagi pemerintah, lembaga negara, lembaga masyarakat dan setiap warga negara Indonesia, sehingga semua produk hukum seperti UndangUndang, Peraturan Pemerintah, serta kebijaksanaan Pemerintah harus selalu berdasarkan dan bersumber kepada norma, aturan dan ketentuan yang diberlakukan oleh UUD 1945 di samping hukum dasar yang tertulis terdapat juga hukum dasar yang tidak tertulis, yaitu aturan-aturan yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara yang disebut Konvensi, di mana dalam pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945.

Sejak dikeluarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, yang disebabkan oleh tidak terjaminnya stabilitas politik, keamanan maupun ekonomi, Konstituante (hasil Pemilu 1955) yang mempunyai tugas untuk membuat UUD pengganti UUDS 1950 gagal menyusun dan menetapkan UndangUndang Dasar. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 mengandung beberapa diktum yang sangat penting, yaitu :

- a. Menetapkan pembubaran konstituante.
- b. Menetapkan UndangUndang Dasar 1945 berlaku lagi.
- c. Pembentukan MPRS yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan serta DPA sementara segera diselenggarakan sidang.

Masa antara tahun 1959 sampai 1965 (Orde Lama) lembaga-lembaga negara belum dibentuk seperti ; MPR, DPR, DPA, dan Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana yang ditentukan oleh UUD 1945. Lembaga-lembaga tersebut di atas

sifatnya masih sementara dan fungsinya juga belum sesuai dengan UUD 1945 misalnya:

1. Presiden telah mengeluarkan produk-produk legislatif yang mestinya berbentuk Undang-Undang (dengan persetujuan DPR) dalam bentuk penetapan Presiden tanpa persetujuan DPR.
2. MPRS melalui ketetapan MPR No. II/MPRS/1963 mengangkat Presiden Soekarno seumur hidup disini bertentangan dengan UUD 1945 yang menyatakan masa jabatan Presiden 5 tahun dan sesudahnya dipilih kembali.
3. Hak budget DPR tidak berjalan karena pemerintah tidak mengajukan RUU APBN untuk mendapatkan persetujuan DPR. Bahkan pada tahun 1960, karena DPR tidak menyetujui RAPBN yang diajukan oleh pemerintah maka, Presiden lalu membubarkan DPR.
4. Kekuasaan peradilan menjadi tidak bebas campur tangan pemerintah hal ini terlihat dalam Undang-Undang No. 19 tahun 1964 tentang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman dimana pasal 19 menyatakan bahwa Presiden dapat turun atau campur tangan dalam soal-soal peradilan.

Beberapa akibat kasus penyimpangan UUD 1945 tersebut membawa buruknya keadaan politik dan keamanan serta kemerosotan dibidang ekonomi. Keadaan demikian mencapai puncaknya pada pemberontakan G-30-S PKI yang gagal pada tahun 1965.

Kurun waktu Orde Baru tahun 1966 sampai 1998 yang mempunyai tekad melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Karena telah terbukti bahwa pemberontakan G-30-S yang didalangi oleh PKI maka rakyat menghendaki dan menuntut PKI dibubarkan. Namun pada waktu itu pimpinan negara tidak mau memenuhi tuntutan rakyat sehingga timbul "situasi konflik" antara rakyat satu pihak dan Presiden di lain pihak. Keadaan di bidang politik, ekonomi, dan keamanan semakin tidak terkendali, oleh karena itu rakyat dengan dipelopori oleh pemuda/mahasiswa menyampaikan tuntutanannya yaitu Tri Tuntutan Rakyat (TRITURA) yaitu :

1. Bubarkan PKI.
2. Bersihkan kabinet dari unsur-unsur PKI.
3. Turunkan harga-harga / perbaiki ekonomi.

Gerakan TRITURA semakin meningkat sehingga Presiden mengeluarkan Surat Perintah Sebelas Maret 1966 kepada Letnan Jenderal TNI Soeharto, dengan lahirnya SUPERSEMAR oleh rakyat dianggap sebagai lahirnya Orde Baru.

Dengan berlandaskan pada Surat Perintah 11 Maret 1966, pengembalian SUPERSEMAR pada tanggal 12 Maret 1966 membubarkan PKI dan ormas-ormasnya. Dalam masa ini telah dapat berhasil melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 dalam hal pembentukan lembaga-lembaga Negara dan lain-lain, namun perkembangan lebih lanjut Orde Baru di dalam melaksanakan kekuasaan negara/pemerintah, sejalan dengan proses yang dihadapi ternyata terjadi penyimpangan-penyimpangan yang terlihat kepada pelaksanaan kekuasaan pemerintah mengarah otoriter. Dari pemerintah otoriter ini muncul terjadinya konflik horisontal maupun vertikal yang diakhiri oleh lengsernya Presiden Soeharto tanggal 21 Mei 1998, kemudian beralih kepada Pemerintah reformasi.

UUD 1945 pada masa era globalisasi yang ditandai oleh reformasi berawal dari ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang GBHN kemudian disusul oleh Tap MPR yang lain. Dari segi pengembangan hukum terlihat pada Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundangan.

Sejak adanya perubahan / amandemen UUD 1945 yang pertama tersirat materi muatan konstitusi hanya diatur dalam UUD 1945 kemudian amandemen tersebut sampai perubahan keempat, secara lengkap proses amandemen pasal-pasal dimaksud dapat diperhatikan pada lampiran. Di dalam era reformasi ini Pancasila tetap dipertahankan sebagai Dasar Negara dan Pancasila sebagai ideologi nasional yang merupakan cita-cita dari tujuan negara. Di dalam pengembangan lebih lanjut bahwa Pancasila sebagai paradigma yaitu merupakan pola pikir atau kerangka berpikir, di sini menunjukkan bahwa pembukaan UUD 1945 memiliki peranan penting yang menjadi satu kesatuan bersama UUD 1945. Menyangkut perubahan / amandemen UUD 1945 dimaksud di antaranya adalah untuk menghadapi perkembangan yang begitu cepat terjadi di dunia ini.