

Modul Mata Kuliah

LEGISLASI

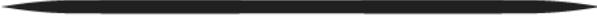
DR. ROSMERY ELSYE, S.H., M.Si.



FAKULTAS HUKUM TATA PEMERINTAHAN
INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI
JATINANGOR

Modul Mata Kuliah

LEGISLASI



PERHATIAN

**Modul ini hanya digunakan secara internal
sebagai materi ajar di Institut Pemerintahan Dalam Negeri.**

**Dilarang menggandakan dan mengedarkan modul
di luar Institut Pemerintahan Dalam Negeri,
dan atau mengunggah pada laman internet mana pun
tanpa seizin tertulis dari penulis.**

Modul Mata Kuliah

LEGISLASI

DR. ROSMERY ELSYE, S.H., M.Si.



**FAKULTAS HUKUM TATA PEMERINTAHAN
INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI
JATINANGOR**

*Modul Mata Kuliah
Legislasi*

Penulis,
Dr. Rosmery Elsy, S.H., M.Si.

Diterbitkan oleh
Fakultas Hukum Tata Pemerintahan
Institut Pemerintahan Dalam Negeri
Cetakan Pertama, Desember 2019
x + 116 hlm. (Bibliografi hlm. 137); 24,5 cm.

file: adn/idd/fthp/ipdn/19



KATA PENGANTAR

Puji dan Syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya kepada penulis sehingga penulis masih diberikan kesempatan untuk dapat menyelesaikan penulisan *Modul Mata Kuliah Legislasi*.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan modul ini masih terdapat banyak kelemahan dan kekurangan karena keterbatasan pengetahuan serta wawasan, kedalaman materi maupun tata bahasa yang belum sempurna. Oleh sebab itu, dengan segala kerendahan hati penulis berharap adanya pendapat, kritik serta saran juga motivasi yang bersifat konstruktif guna penyempurnaan dimasa akan datang.

Penulis sangat menyadari bahwa modul ini masih jauh dari sempurna dan masih banyak kekurangannya. Untuk itu, demi perbaikan dan kesempurnaannya, kritik dan saran yang bersifat membangun sangat diharapkan dari berbagai pihak yang berkenan membacanya dan semoga modul ini bermanfaat bagi penulis khususnya dan bagi pembaca pada umumnya.

Penulis



DAFTAR ISI

Kata Pengantar	v
Daftar Isi	vii
Bahasan 1 HUKUM	1
Pendahuluan	1
Negara	3
Pancasila.....	6
Negara Hukum <i>Rechtsstaat</i>	11
Negara Hukum <i>Rule Of Law</i>	13
Definisi Hukum	15
Sumber-Sumber Hukum.....	25
Konstitusi Indonesia.....	30
Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara.....	38
Konvensi Ketatanegaraan (<i>Constitutional Conventions</i>).....	38
Yurisprudensi.....	39
Doktrin (<i>Ius Commis Opinio Doctorum</i>).....	40
Asas-Asas Hukum	40
Sumber Hukum Formal Ketatanegaraan di Indonesia	40
Fungsi dan Tujuan Hukum	48
Pengertian Konstitusi Menurut Para Ahli.....	51
Bahasan 2 FUNGSIONARIS HUKUM	59
Difinisi Fungsionaris Hukum	59
Perkembangan Ketatanegaraan.....	59
1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)	60
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)	61
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)	62
4. Presiden dan Wakil Presiden	62

5. Mahkamah Agung (MA)	63
6. Mahkamah Konstitusi (MK)	64
7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	64
8. Komisi Yudisial (KY)	64
Fungsionalisasi DPRD dalam Mewujudkan <i>Good Governance</i>	65
Pembagian Urusan Pemerintahan	66
Urusan Pemerintahan Daerah.....	66
Penyelenggaraan Pemerintahan.....	67
Paradigma Baru Pemerintahan	68
Pengertian dan Ciri-Ciri <i>Good Governance</i>	69
Kepegawaian Daerah	71
Perda dan Pilkada	71
Fungsi Hukum Pidana dalam Tata Pemerintahan	76
Definisi Hukum Pidana	77
Perbuatan Pidana	77
Alasan-Alasan Penghapusan Pidana	79
Tindakan Pemerintah di Negara Hukum	80
Aspek Budaya (<i>Legal Culture</i>) dalam Penegakan Hukum Pidana.....	84
1. Tujuan dan Lembaga sebagai Organisasi	88
2. Praduga keteraturan dalam ketatalaksanaan (<i>Presumption of Administrative Regularity</i>).....	89
3. Budaya Patrimonial.....	90
4. Status Sosial.....	90
Bahasan 3 LEGISLASI	93
Proses Legislasi	93
Lembaga Utama	94
Lembaga Terkait Lainnya.....	96
Prosedur legislatif Biasa.....	97
Trilog	98
Prosedur Legislatif Khusus	99
Jenis-Jenis Legislasi	100
Publikasi dan Komunikasi.....	100
Susunan Keanggotaan Badan Legislasi.....	102
Pimpinan.....	102
Anggota Badan Legislasi	102
Tugas Badan Legislasi.....	103

Wewenang Badan Legislasi	104
Sistem Pendukung Badan Legislasi	104
Teori-Teori Lembaga Perwakilan	105
Sifat dan Jenis Sistem Lembaga Perwakilan.....	106
Fungsi Badan Legislatif /Badan Perwakilan	107
Pengertian Proses Legislasi	108
Bahasan 4 Penutup	109
DAFTAR PUSTAKA.....	113

BAHASAN



HUKUM

Pendahuluan

Modul ini sebagai suatu mata ajaran, proses legislasi hukum diajarkan kepada mahasiswa dengan tujuan tercapainya proses legislasi. Menurut Boynton sebagaimana dikutip Lim Kim (1975 : 15) bahwa Lembaga legislatif merupakan institusi kunci (*key institutions*) dalam perkembangan politik negara-negara modern. Sedangkan Strong (1975; 8) berpandangan bahwa Lembaga legislatif merupakan kekuasaan pemerintahan yang mengurus pembuatan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undang-undang (*statutory force*) terkait dengan hal tersebut di atas Kelsen (1971 : 256) menegaskan:

By legislative power or legislation one does not understand the entire function of creating law, but a special aspect of this function, the creation general norm.

“A law “-a product of a legislative proses- is essentially a general norm or a complex of such norm.

Menurut Kelsen (1971 : 257) menambahkan, bahwa fungsi legislatif dipahami bukan sebagai pembentukan dari semua norma umum, melainkan pembentukan norma umum yang dilakukan oleh organ khusus, yang disebut dengan Lembaga Legislatif. Kelsen berpendapat lagi bahwa Norma- norma umum yang dibuat Lembaga legislatif disebut “ undang-undang” (*“statutes“*) yang dibedakan dari norma-norma umum yang dibuat oleh suatu organ selain legislatif. Dalam posisi Lembaga legislatif sebagai pembuat semua norma umum, Asshiddiqie (2006 :11) menambahkan:

Kewenangan untuk mengatur dan membuat aturan (*regeling*) pada dasarnya merupakan domain kewenangan Lembaga legislatif yang berdasarkan prinsip kedaulatan, merupakan kewenangan eksklusif wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan sesuatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap individu warga negara (*presumption of liberty of the sovereign people*).

Di negara-negara modern (*modern states*), interaksi mendasar antar Lembaga negara termasuk dalam fungsi legislasi ditentukan oleh pola hubungan antara eksekutif dan legislatif serta hubungan itu sangat ditentukan oleh corak sistem pemerintahan. Sebagai sebuah negara modern, Indonesia merupakan salah satu negara yang pernah mempraktikkan dua model sistem pemerintahan, yaitu sistem

parlemen dan sistem presidensial dalam periode yang berbeda. Dalam hal ini sepanjang periode 1945-1959, Indonesia menerapkan sistem pemerintahan parlementer dengan tiga konstitusi berbeda, yaitu Undang-undang Dasar 1945 (1945-1949), Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat (1949-1950), dan Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 (1950-1959).

Undang-undang Dasar (UUD) 1945, melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Indonesia memakai sistem pemerintahan presidensial dengan karakter :

1. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
2. Presiden bertanggung jawab kepada MPR; dan
3. Tidak ada pembatasan periodisasi masa jabatan presiden

Sebagaimana UUD 1945 melalui Dekrit Presiden di atas maka Soemantri (1976 : 52-53) mengatakan bahwa sistem pemerintahan Indonesia mengandung unsur/karakter sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Karena itu, ketika MPR hasil Pemilihan Umum Tahun 1999 sepakat mempertahankan sistem pemerintahan presidensial. Maka Wiratama sebagaimana dikutip Piliang, Indra J dan Legowo (2006 : 26) dan juga Ellis berpendapat (2002 : 17-18), selama empat kali perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002, berupaya melakukan perifikasi (pemurnian) terhadap sistem pemerintahan presidensial. Dalam hal ini langkah pemurnian atau purifikasi itu dimaksudkan untuk mengurangi karakter sistem pemerintahan parlemen dalam sistem pemerintahan Indonesia

Sekalipun pernah menggunakan sistem pemerintahan yang berbeda, kekuasaan pembentukan undang-undang (fungsi legislasi) berada dalam pola yang hampir sama, yaitu dilakukan Bersama-sama antara pemerintah dan DPR. Misalnya, Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR“, dan penjelasannya yang menyatakan, “Presiden Bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan “*Legislative power*“ dalam negara. Sedangkan Pasal 127 Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 menyatakan bahwa “kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh pemerintah Bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat“. Maka Pasal 89 UUD Sementara (UUDS) 1950 menegaskan bahwa “kekuasaan perundang-undangan dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat“

Menurut pandangan Asshiddiqie (2006 : 135) bahwa setelah perubahan Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 terjadi pergeseran kekuasaan substantive dalam kekuasaan legislatif dalam kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan undang-undang dari tangan presiden ke tangan DPR. Sejalan dengan pandangan Asshiddiqie di atas maka Setiadi (2004 : 21) menyatakan bahwa pemegang kekuasaan pemerintahan negara, presiden hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Artinya, perubahan atas Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 menggeser bandul kekuasaan pembuatan undang-undang

dari eksekutif ke legislatif (Dharmasaputra, 2006 :5). Bahkan Tim Lindsey (2002 : 6), berpendapat bahwa dengan membandingkan perbedaan perumusan dalam Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 sebelum maupun sesudah perubahan, banyak kalangan berpendapat bahwa DPR menjadi lebih kuat dalam penggunaan fungsi legislasi.

Pengaturan fungsi legalisasi hanya dilihat dari perubahan Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1) saja, tidaklah keliru mengatakan bahwa bandul kekuasaan legisasi bergeser dari eksekutif ke legislatif atau bergeser dari presiden ke DPR. Namun, dengan hadirnya Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “ setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama “ dan Pasal 20 Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “ jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu “ tidak berarti DPR lebih kuat dan dominan dibandingkan dengan presiden dalam fungsi legislasi. .

Falaakh (2003 : 5) mengemukakan terkait dengan kehadiran Pasal 20 Ayat (2) dan (3) bahwa perubahan yang dimaksudkan untuk memberdayakan DPR itu tidak berarti banyak dalam fungsi legislasi karena setiap rancangan undang-undang hanya sah jika disetujui Bersama oleh Presiden dan DPR. Manan (1999 : 136 -150) Membandingkan peran atau bentuk keterlibatan presiden dalam proses legislasi; bahwa sebelum perubahan UUD 1945 ada empat bentuk keikutsertaan presiden dalam pembentukan undang-undang yaitu:

1. perancangan;
2. pembahasan di DPR;
3. menolak (tidak) mengesahkan rancangan undang-undang yang sudah disetujui DPR;
4. serta pemuatan dalam Lembaga Negara dan Tambahan Lembaga Negara.

Dari empat bentuk keterlibatan dalam proses pembentukan undang-undang menurut Jones (1994 : 183) yaitu dengan adanya persetujuan Bersama tersebut, fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia setelah perubahan UUD 1945 membagi *ultimate authority* yang seharusnya hanya dimiliki oleh Lembaga perwakilan (DPR) menjadi otoritas ganda yang dimiliki oleh DPR dan presiden.

Negara

Negara berasal dari kata *statum* (bahasa latin). Artinya menempatkan dalam keadaan berdiri, kemudian berkembang menjadi *staat* (bahasa Belanda dan Jerman). Menurut Logemann (1948) Negara adalah organisasi kekuasaan yang bertujuan mengatur masyarakat dengan kekuasaannya. Untuk itu, hal yang harus dilakukan oleh negara adalah sebagai berikut:

1. Melaksanakan ketertiban (*Law and order*) untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat. Dalam hal ini, negara bertindak sebagai *Stabilisator*.

2. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Pada masa sekarang, fungsi ini dianggap sangat penting, terutama bagi negara-negara baru atau yang sedang berkembang.
3. Mengusahakan pertahanan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar. Negara harus dilengkapi dengan alat-alat pertahanan yang kuat dan canggih.
4. Menegakkan keadilan yang dilaksanakan melalui badan-badan peradilan.

Sedangkan John Locke menganggap Negara merupakan perwujudan kebersamaan, namun negara mempunyai batasan-batasan dalam kebebasan individu. Di mana peranan negara harus memberikan perlindungan dan menjaga tata tertib masyarakat. Negara berfungsi untuk mencegah tindakan kesewenang-wenangan dari individu yang mengancam keselamatan individu lainnya. Maka Budiardjo Sebagaimana dikutip Budiyanto (2000 : 5) mengatakan bahwa sifat hakekat negara mencakup hal-hal sebagai berikut :

1. Sifat Memaksa

Negara memiliki sifat memaksa, dalam arti mempunyai kekuatan fisik secara legal. Sarana untuk itu adalah polisi, tentara, dan alat penjamin hukum lainnya. Dengan sifat memaksa ini, diharapkan semua peraturan perundangan yang berlaku ditaati supaya keamanan dan ketertiban negara tercapai. Bentuk paksaan yang dapat dilihat dalam suatu negara adalah adanya Undang-undang perpajakan yang memaksa setiap warganegara untuk membayar pajak. Bila ada yang melanggar akan dikenakan sanksi hukuman.

2. Sifat Monopoli

Negara mempunyai sifat monopoli dalam menetapkan tujuan bersama masyarakat. Misalnya negara dapat mengatakan bahwa aliran kepercayaan atau partai politik tertentu dilarang karena dianggap bertentangan dengan tujuan masyarakat dan negara.

3. Sifat Mencakup Semua (*all-embracing*)

Semua peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah untuk semua orang tanpa kecuali. Hal itu perlu, sebab kalau seseorang dibiarkan berada di luar ruang lingkup aktivitas negara, maka usaha negara ke arah tercapainya masyarakat yang dicita-citakan akan gagal.

Kehidupan bermasyarakat atau bernegara pasti menimbulkan sengketa dalam berbagai bidang kehidupan, termasuk sengketa antara pemerintah dan rakyat. Cara penyelesaian sengketa yang tidak menimbulkan keretakan atau ketidak harmonisan dan ketidak serasian hubungan pemerintah dan rakyat dalam konteks Negara Hukum. Menurut Hadjon (1987 : 91) adalah jalan penyelesaian sengketa melalui badan peradilan merupakan sarana terakhir. Keberadaan Indonesia sebagai Negara Hukum ditandai dengan beberapa unsur pokok, seperti pengakuan dan perlindungan

hak-hak asasi manusia, pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang persamaan di depan hukum, adanya peradilan administrasi dan unsur-unsur lainnya. Agar hak-hak asasi manusia terlindungi misalnya Konsep *the rule of law* mengedepankan prinsip *equality before the law*, sedangkan konsep *rechtsstaat* mengedepankan prinsip *wetmatigheid*, kemudian menjadi *rechtmatigeheid*, Indonesia yang menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat mengedepankan kerukunan menurut Hadjon (1987 : 85).

Dalam suatu negara, biasanya ada pihak yang memerintah dan ada pihak yang diperintah. Pihak yang memerintah dalam realita sosial, diserahkan kepada negara yang dilengkapi dengan wewenang (*authority*) sehingga mempunyai kekuasaan untuk mengatur seluruh kehidupan masyarakat.

Maka dibentuklah Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang dibentuk pada tanggal 29 April 1945 adalah badan yang menyusun rancangan UUD 1945. Pada masa sidang pertama yang berlangsung dari tanggal 28 Mei hingga 1 Juni 1945, Ir. Soekarno menyampaikan gagasan tentang “Dasar Negara” yang diberi nama Pancasila. Pada tanggal 22 Juni 1945, 38 anggota BPUPKI membentuk Panitia Sembilan yang terdiri dari 9 orang untuk merancang Piagam Jakarta yang akan menjadi naskah Pembukaan UUD 1945. Setelah dihilangkannya anak kalimat “dengan kewajiban menjalankan syariah Islam bagi pemeluk-pemeluknya” maka naskah Piagam Jakarta menjadi naskah Pembukaan UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Pengesahan UUD 1945 dikukuhkan oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang bersidang pada tanggal 29 Agustus 1945. Naskah rancangan UUD 1945 Indonesia disusun pada masa Sidang Kedua Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPKI). Nama Badan ini tanpa kata “Indonesia” karena hanya diperuntukkan untuk tanah Jawa saja. Di Sumatera ada BPUPKI untuk Sumatera. Masa Sidang Kedua tanggal 10 sampai dengan 17 Juli 1945. Tanggal 18 Agustus 1945, PPKI mengesahkan UUD 1945 sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.

Periode berlakunya UUD 1945 (18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949). Dalam kurun waktu 1945 sampai dengan 1950, maka UUD 1945 tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya karena Indonesia sedang disibukkan dengan perjuangan mempertahankan kemerdekaan. Maklumat Wakil Presiden Nomor X pada tanggal 16 Oktober 1945 memutuskan bahwa KNIP disertai kekuasaan legislatif, karena MPR dan DPR belum terbentuk. Tanggal 14 November 1945 dibentuk Kabinet Semi-Presidensial (“Semi-Parlementer”) yang pertama, sehingga peristiwa ini merupakan perubahan sistem pemerintahan agar dianggap lebih demokratis.

Periode berlakunya Konstitusi RIS 1949 (27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950). Pada masa ini sistem pemerintahan Indonesia adalah parlementer. Bentuk pemerintahan dan bentuk negaranya federasi yaitu negara yang didalamnya terdiri dari negara-negara bagian yang masing masing negara bagian memiliki kedaulatan sendiri untuk mengurus urusan dalam negerinya.

Periode UUDS 1950 (17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959). Pada periode UUDS 1950 ini diberlakukan sistem Demokrasi Parlementer yang sering disebut Demokrasi Liberal. Pada periode ini pula kabinet selalu silih berganti, akibatnya pembangunan tidak berjalan lancar, masing-masing partai lebih memperhatikan kepentingan partai atau golongannya. Setelah negara RI dengan UUDS 1950 dan sistem Demokrasi Liberal yang dialami rakyat Indonesia selama hampir 9 tahun, maka rakyat Indonesia sadar bahwa UUDS 1950 dengan sistem Demokrasi Liberal tidak cocok, karena tidak sesuai dengan jiwa Pancasila dan UUD 1945. Akhirnya Presiden menganggap bahwa keadaan ketatanegaraan Indonesia membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa dan negara serta merintangi pembangunan semesta berencana untuk mencapai masyarakat adil dan makmur; sehingga pada tanggal 5 Juli 1959 mengumumkan dekrit mengenai pembubaran Konstituante dan berlakunya kembali UUD 1945 serta tidak berlakunya UUDS 1950.

Periode kembalinya ke UUD 1945 (5 Juli 1959 sampai dengan 1966). Karena situasi politik pada Sidang Konstituante 1959 di mana banyak saling tarik ulur kepentingan partai politik sehingga gagal menghasilkan UUD baru, maka pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Sukarno mengeluarkan Dekrit Presiden yang salah satu isinya memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai undang-undang dasar, menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang berlaku pada waktu itu.

Pada masa ini, terdapat berbagai penyimpangan UUD 1945, di antaranya:

1. Presiden mengangkat Ketua dan Wakil Ketua MPR/DPR dan MA serta Wakil Ketua DPA menjadi Menteri Negara;
2. MPRS menetapkan Soekarno sebagai presiden seumur hidup.

Pancasila

Istilah “Pancasila” telah dikenal di Indonesia sejak zaman majapahit abad XIV, yaitu terdapat pada buku Negara Kertagama karangan Empu Prapanca dan dalam buku Sutasoma karangan Empu Tantular. Tetapi baru dikenal oleh bangsa Indonesia sejak tanggal 1 Juni 1945, yaitu pada waktu Ir. Soekarno mengusulkan Pancasila sebagai dasar negara dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Menurut Lughatiya ada beberapa segi pancasila yaitu:

1. Dari Segi Etimologi Pancasila berasal dari bahasa Sansekerta (bahasa Brahmana India) yang artinya.
 - a. Panca = Lima
 - b. Sila = batu sendi, ulas atau dasar

Jadi, pancasila adalah lima batu sendi Atau Panca = Lima Sila = tingkah laku yang baik Jadi, pancasila adalah lima tingkah laku yang baik.
2. Dari segi Terminologi Istilah “Pancasila” di dalam “Falsafah Negara Indonesia” mempunyai pengertian sebagai nama dari 5 dasar negara RI, yang pernah diusulkan oleh Bung Karno atas petunjuk Mr. Moh. Yamin

pada tanggal 1 Juni 1945, yaitu pada saat bangsa Indonesia sedang menggali apa yang akan dijadikan dasar negara yang akan didirikan pada waktu itu. Lima dasar negara yang diberikan nama Pancasila oleh Bung Karno, ialah:

1. Kebangsaan;
2. Prikemanusiaan;
3. Mufakat;
4. Kesejahteraan Sosial;
5. Ketuhanan YME.

Di mana Sistematis Pancasila dalam Sejarah Perkembangan Ketatanegaraan: Periode 17 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949. Periode terbentuknya negara RI, konstitusi yang berlaku adalah UUD 1945 yang disahkan oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945 yang dalam pembukaannya terdapat rumusan Pancasila (5 sila). Sistem Presidensiil berjalan dengan kabinet bertanggungjawab kepada presiden namun sistem ketatanegaraan berubah sejak ada Maklumat wapres No. X tanggal 16 Oktober 1945 terdapat KNIP yang melakukan fungsi legislatif dari sebelumnya pembantu presiden.

Sejak itu sistem presidensiil berubah menjadi sistem parlementer sehingga para menteri bertanggung jawab kepada parlemen (KNIP). Sementara sistem pemerintahan berubah namun tekstual dalam UUD 1945 tidak berubah, maka sistem pemerintahan dan administrasi negara tersebut menyalahi UUD 1945. Atas dasar KMB, terjadi perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia dari negara kesatuan menjadi negara RIS. Sebagai negara RIS, maka UUD 1945 tidak berlaku lagi sehingga rumusan Pancasila dalam pembukaan UUD 1945 juga tidak berlaku. Pada tanggal 27 Desember 1949 disepakatilah konstitusi RIS. UUD 1945 hanya berlaku di negara bagian RI. Dalam mukaddimah konstitusi RIS, terdapat rumusan dan sistematis Pancasila yaitu:

1. Ketuhanan yang maha Esa
2. Peri Kemanusiaan;
3. Kebangsaan;
4. Kerakyatan;
5. Keadilan Sosial.

Mukaddimah tersebut di atas telah menghapuskan sama sekali jiwa, semangat atau isi mukaddimah UUD 1945 sebagai penerjemahan resmi proklamasi kemerdekaan Indonesia, termasuk perubahan susunan kata-kata kelima sila dalam Pancasila. Setelah bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, disusunlah suatu UUD pada 18 Agustus 1945 yang di dalam pembukaannya tercantum lima dasar Negara Republik Indonesia. Pancasila adalah lima dasar negara yang tercantum dalam pembukaan UUD '45, yaitu dasar:

1. Ketuhanan Yang Maha Esa;
2. Kemanusiaan yang adil dan beradab;

3. Persatuan Indonesia;
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan;
5. Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Masa ini membuka jalan bagi penafsiran Pancasila secara bebas dan sesuka hati sehingga menjadi sumber segala penyelewengan di dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Ir. Soekarno di hari ketiga menyampaikan lima hal untuk menjadi dasar-dasar negara yaitu:

1. Kebangsaan Indonesia;
2. Internasionalisme atau Perikemanusiaan;
3. Mufakat atau Demokrasi
4. Kesejahteraan Sosial;
5. Ketuhanan yang Berkebudayaan

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 menandai kembali berlakunya UUD 1945 sehingga rumuskan sistematika Pancasila tetap seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke empat. Untuk mewujudkan pemerintahan negara berdasar UUD 1945 dan Pancasila dibentuklah alat-alat perlengkapan negara:

1. Presiden dan Menteri-Menteri;
2. DPR-GR;
3. MPRS;
4. DPAS

Meski kembali ke UUD 1945, namun dalam sistem ketatanegaraan terdapat beberapa penyimpangan:

1. Pelaksanaan demokrasi dipimpin dengan presiden membentuk MPRS & DPAS;
2. Penentuan masa jabatan presiden seumur hidup;
3. Berdirinya PKI yang berhaluan atheisme;
4. Adanya kudeta dari PKI yang jelas-jelas akan membentuk negara komunis di Indonesia sebagai penyimpangan terbesar

Menyikapi kondisi ketatanegaraan yang semrawut tersebut, memunculkan Tritura yang salah satu isinya adalah pelaksanaan kembali secara murni dan konsekuen Pancasila dan UUD 1945 Masa 5 Juli 1959-11 Maret 1966

1. Terjadi banyak penyelewengan;
2. Keluarlah Tritura sebagai dasar terbitnya Supersemar Tanggal 11 Maret 1966.

Maka Fungsi Pancasila dan Tujuan mencantumkan pancasila dalam pembukaan UUD 1945 adalah untuk dipergunakan sebagai dasar negara RI, yaitu landasan dalam mengatur jalannya pemerintahan di Indonesia. Pancasila merupakan jiwa dan kepribadian bangsa, karena unsur-unsurnya telah berabad-abad lamanya terdapat

dalam kehidupan bangsa Indonesia. Oleh karena itu, Pancasila adalah pandangan hidup atau falsafah hidup bangsa yang sekaligus merupakan tujuan hidup bangsa Indonesia. Ketetapan MPR No. 11/MPR/1978 tertanggal 22 Maret 1978 tentang pedoman penghayatan dan pengamalan Pancasila (Eka Prasetya Pancakarsa) antara lain:

“Sesungguhnya sejarah telah mengungkapkan bahwa Pancasila adalah jiwa seluruh rakyat Indonesia yang memberikan kekuatan hidup kepada bangsa Indonesia serta membimbingnya dalam kehidupan lahir batin yang makin baik, dalam masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Bahwasanya Pancasila yang telah diterima dan ditetapkan sebagai dasar negara seperti yang telah diuji kebenarannya, keampuhan dan kesaktiannya sehingga tidak ada suatu kekuatan manapun juga yang mampu memisahkan Pancasila dari kehidupan bangsa Indonesia”.

Pancasila sebagai Jiwa Kepribadian Bangsa Indonesia. Pancasila merupakan pandangan hidup, kesadaran cita-cita moral yang meliputi kejiwaan dan suatu kebudayaan yang mengajarkan bahwa hidup manusia akan mencapai kebahagiaan jika dapat dikembangkan keselarasan dan keseimbangan baik dalam hidup manusia sebagai pribadi, dalam hubungan manusia dengan masyarakat, dalam hubungan manusia dengan alam, dalam hubungan manusia dengan Tuhannya, maupun dalam mengejar kemajuan lahiriah dan kebahagiaan rohaniah. Bangsa Indonesia lahir dari sejarah dan kebudayaannya yaitu melalui gemilangnya kerajaan Sriwijaya, Majapahit dan Mataram, kemudian mengalami masa penderitaan penjajahan sepanjang 3,5 abad sampai akhirnya Indonesia memproklamkan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945.

Sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk merebut kemerdekaan nasionalnya sama tuanya dengan sejarah penjajahan itu sendiri. Bangsa Indonesia lahir sesudah melampaui perjuangan yang sangat panjang, dengan memberikan segala pengorbanan dan menahan segala macam penderitaan bangsa Indonesia lahir menurut cara dan jalan yang ditempuhnya sendiri yaitu, merupakan hasil antara proses sejarah dimasa lampau, tantangan perjuangan dan cita-cita hidup dimasa datang yang secara keseluruhan membentuk kepribadiannya sendiri, yang bersamaan dengan lahirnya bangsa dan negara itu, kepribadian tersebut ditetapkan sebagai pandangan hidup dan dasar negara Pancasila. Karena itu, Pancasila lahir melalui proses yang panjang dan dimatangkan oleh sejarah perjuangan bangsa kita sendiri, dengan melihat pengalaman bangsa-bangsa lain, dengan diilhami oleh gagasan besar dunia, dengan tetap berakar pada kepribadian bangsa kita sendiri dan gagasan besar bangsa kita sendiri.

Karena Pancasila merupakan pandangan hidup yang berakar dalam kepribadian bangsa, maka ia diterima sebagai dasar negara yang mengatur hidup ketatanegaraan. Hal ini tampak dalam sejarah bahwa meskipun dituangkan dalam rumusan yang agak berbeda, namun dalam 3 buah UUD yaitu dalam pembukaan UUD'45, dalam mukadimah konstitusi RIS dan dalam mukadimah UUDS RI (1950). Pancasila

tetap tercantum di dalamnya. Pancasila yang selalu dikukuhkan dalam kehidupan konstitusional dan menjadi pegangan bersama pada saat-saat terjadi krisis nasional dan ancaman terhadap ekosistem bangsa kita, merupakan bukti sejarah bahwa pancasila memang selalu dikehendaki oleh bangsa Indonesia sebagai dasar kehormatan Indonesia, yaitu sebagai dasar negara, hal ini karena telah tertanam dalam kalbunya rakyat dan dapat mempersatukan seluruh rakyat Indonesia.

Pancasila memberikan corak yang khas kepada bangsa Indonesia dan tak dapat dipisahkan dari bangsa Indonesia serta merupakan ciri khas yaitu membedakan bangsa Indonesia dari bangsa lain. Terdapat kemungkinan, bahwa tiap-tiap sila secara terlepas dari yang lain, bersifat universal yang juga dimiliki bangsa-bangsa lain didunia ini, akan tetapi ke-5 sila yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisah pula itulah yang menjadi ciri khas bangsa Indonesia. Kenyataan sehari - hari yang kita lihat dalam masyarakat bangsa Indonesia antara lain:

- a. Bangsa Indonesia sejak dahulu sebagai bangsa yang religius, percaya akan adanya zat yang maha kuasa dan mempunyai keyakinan yang penuh, bahwa segala sesuatu yang ada dimuka bumi ini akan ciptaan Tuhan. Dalam sejarah nenek moyang, kita ketahui bahwa kepercayaan kepada Tuhan dimulai dari bentuk *dinamisme* (serbatenaga), lalu *animisme* (serba arwah), kemudian menjadi *politeisme* (serba dewa) dan akhirnya menjadi *monoteisme* (kepercayaan akan adanya Tuhan YME) sisanya dalam bentuk peninggalan tempat-tempat pemujaan dan peribadatan upacara - upacara ritual keagamaan.
- b. Sejak dahulu, bangsa Indonesia berkeyakinan bahwa pada hakekatnya semua manusia dilahirkan sama, dan karena itu yang hidup dan menikmati kehadiran sepenuhnya watak mesti bangsa Indonesia yang sebenarnya, tidak menyukai perbedaan perihal martabat yang disebabkan karena perbedaan warna kulit, daerah keturunan dan kasta seperti yang terjadi masyarakat *feodal*.
- c. Karena pengaruh keadaan geografisnya yang terpencar antara satu wilayah dengan wilayah yang lainnya, antar satu pulau dengan pulau lainnya maka Indonesia terkenal mempunyai banyak perbedaan yang beraneka ragam sejak dari perbedaan bahasa daerah, suku bangsa, adat istiadat, kesenian dan kebudayaannya (*bhineka*), tetapi karena mempunyai kepentingan yang sama, maka setiap ada bagian yang mengancam dari luar selalu menimbulkan kesadaran bahwa dalam kebhinekaan itu terdapat ketunggalan yang harus diutamakan kesadaran kebangsaan yang berbeda yaitu sebagai bangsa Indonesia.
- d. Ciri khas yang merupakan kepribadian bangsa dari berbagai suku, bangsa Indonesia adalah adanya prinsip musyawarah diantara warga masyarakat sendiri dalam mengatur tata kehidupan mereka. Sedang kepala desa, kepala suku, dan sebagainya hanya merupakan pamong (pembimbing mereka yang dipilih dan dari antara mereka sendiri, prinsip musyawarah dan masyarakat

yang merupakan inti dari kerakyatan telah dipraktekkan dalam kehidupan masyarakat adat seperti : desa marga, kurnia, nagori, banua, dsb.

Salah satu bentuk khusus dari kerakyatan ialah kerakyatan dibidang ekonomi, yang dirumuskan sebagai keadilan atau kesejahteraan sosial bagi rakyat Indonesia, asas ini sudah dikenal berabad-abad lamanya yang sisanya masih dapat kita jumpai dalam masyarakat terutama di desa, yaitu kebiasaan tolong menolong antara sesama masyarakat, gotong-royong dalam mengusahakan kepentingan bersama atau membantu (menolong seseorang yang sangat membutuhkan seperti *materialistik, kapitalisme* dan *individualisme* sama sekali tidak disukai oleh bangsa Indonesia, karena tidak memungkinkan tercapainya keadilan/kesejahteraan sosial, karna Pancasila Jiwa Indonesia. Pada tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto mengundurkan diri. Maka Undang-undang Dasar 1945 diamandemen yaitu:

1. Amandemen I UUD 1945 (19 Oktober 1999 - 18 Agustus 2000);
2. Amandemen II UUD 1945 (18 Agustus 2000-9 Nov 2001);
3. Amandemen III UUD 1945 (9 November 2001-10 Agustus 2002);
4. Amandemen IV UUD 1945 (10 Agustus 2002 - sekarang)

Hasil Amandemen UUD 1945 mempertegas deklarasi negara hukum dari semula hanya ada di dalam penjelasan menjadi bagian dari:

1. batang tubuh UUD '45;
2. Pemisahan kekuasaan negara ditegaskan;
3. Dasar hukum sistem pemilu diatur;
4. Pemilu langsung diterapkan bagi presiden dan wakil presiden;
5. Periodisasi lembaga kepresidenan dibatasi secara tegas;
6. Kekuasaan kehakiman yang mandiri;
7. Akuntabilitas politik melalui proses rekrutmen anggota parlemen (suara terbanyak);
8. Adanya perlindungan secara tegas terhadap HAM.

Satu hal yang perlu dicatat bahwa amandemen hanya dilakukan terhadap batang tubuh UUD 1945 tanpa sedikitpun merubah pembukaan UUD 1945 yang pada hakekatnya adalah ruh negara proklamasi. Dengan tidak diubahnya Pembukaan UUD 1945 maka sistematika dan rumusan Pancasila tidak mengalami perubahan Nilai dan filsafat Pancasila terbukti tetap bertahan di sepanjang perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia hingga saat ini. Ini artinya, sistem filsafat (ontologi, epistemologi & aksiologi) dalam Pancasila adalah kodrati karena selaras dengan nilai-nilai idealitas yang diharapkan manusia.\

Negara Hukum *Rechtsstaat*

Negara Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*), bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*), di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan

terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum bagi setiap orang, termasuk terhadap penyalahgunaan kewenangan oleh pihak yang berkuasa. Ciri sebuah negara hukum adalah adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid van bestuur*), dan peradilan administrasi dalam perselisihan.

Meskipun jiwa atau filosofi negara hukum tidak sama di setiap negara, tetapi pada hakikatnya tidak berbeda, yaitu bahwa setiap pemegang kekuasaan dalam negara, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya harus berdasarkan atas norma-norma hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Sedangkan sifat negara hukum dan ciri-ciri khas bagi suatu negara menurut Kusnadi dan Ibrahim (1983 : 162) yaitu:

1. Sifat negara hukum adalah di mana alat pelengkapanya hanya dapat bertindak menurut dan terikat kepada aturan-aturan yang telah ditentukan lebih dahulu oleh alat-alat perlengkapan yang dikuasakan untuk mengadakan aturan itu atau singkatannya disebut prinsip ” *Rule of law* ”.
2. Ciri-ciri khas bagi suatu negara hukum adalah:
 - a. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan;
 - b. Peradilan yang bebas dan tidak memihak, serta tidak dipengaruhi oleh kekuasaan atas kekuatan apapun juga;
 - c. Legalitas, dalam arti dalam semua bentuknya.

Berdasarkan teori di atas esensi dari negara hukum adalah terwujudnya supremasi hukum sebagai salah satu sendi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Maka hukum harus tampil sebagai sarana yang harus mewarnai kehidupan, baik orang perorangan, masyarakat, maupun lembaga-lembaga negara dan pemerintahan. Maka Negara atau Pemerintahan (dalam arti luas) dalam konsep negara hukum, harus menjamin tertib hukum (*rechtsorde*), menjamin tegaknya hukum, dan menjamin tercapainya tujuan hukum, yaitu keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Negara sebagai pemegang kekuasaan, haruslah berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku (*rechtsstaat*) dan bukan berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Di mana dalam negara hukum, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dijunjung tinggi, baik dalam teori maupun praktek. Adapun Ciri-ciri *rechtsstaat* menurut Huda (1999 : 9) adalah sebagai berikut:

1. Adanya Undang-undang Dasar atau Konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
2. Adanya pembagian kekuasaan negara;
3. Diakui dan dilindungi hak-hak kebebasan rakyat.

Sedangkan Ciri-ciri *rechtsstaat* tersebut di atas menunjukkan bahwa ide sentral *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang bertumpuh pada prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya Undang-undang Dasar secara teoritis memberikan jaminan konstitusional atas kebebasan dan persamaan tersebut. Sedangkan ciri-ciri *rechtsstaat* tersebut di atas juga melekat pada Indonesia sebagai sebuah negara hukum. Maka ketentuan Indonesia adalah negara hukum tidak dapat dilepaskan dari Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 sebagai citra negara hukum, kemudian ditentukan dalam batang tubuh dan Penjelasan Undang-undang Dasar 1945 (sebelum diamandemen).

Menurut Thaib (2000 : 25) yaitu, Alinea I Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 mengandung kata "perikeadilan", dalam alenia II terdapat kata "adil", dalam alinea III terdapat kata "Indonesia", dalam alenia IV terdapat kata "keadilan sosial", dan kata "kemanusiaan yang adil". Semua istilah tersebut merujuk pada pengertian negara hukum, karena salah satu tujuan negara hukum adalah untuk mencapai keadilan.

Sedangkan Wahjono (1982 : 17) menelaah Negara Hukum Pancasila dengan bertitik tolak dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945). Yang diutamakan dsalam asas kekeluargaan adalah rakyat banyak dan hakekat serta martabat manusia dihargai. Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945, mencerminkan secara khas asas kekeluargaan. Pasal tersebut di atas menegaskan bahwa yang penting ialah kemakmuran masyarakat dan bukan kemakmuran orang perorangan. Adapun Azhary (1985 : 98) mengemukakan Negara hukum pancasila menurut sila ketuhanan Yang Maha Esa, memiliki bukan hanya suatu ciri tertentu, tetapi ciri yang paling khusus dari semua konsep negara hukum, baik konsep hukum barat (*rechtssaat* dan *rule of law*) maupun yang disebut sebagai *socialist legality*. Yang artinya, penyelenggaraan kehidupan bernegaradan bermasyarakat wajib memperhatikan dan melaksanakan petunjuk-petunjuk Tuhan Yang Maha Esa.

Negara Hukum *Rule Of Law*

Di mana tradisi *Common law* atau yang lazim disebut *Anglo Saxon*, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan. Dicey dan Millan (1959 : 117) sebagaimana dikutip Phillips (1992 : 80) yang disebut *The Rule of Law*. Ada tiga (3) ciri atau arti penting *the rule of law*, yaitu :

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of The Law*) yaitu dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah;

2. Persamaan di hadapan hukum (*Equality before The Law*), yaitu dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*, hal ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warganegara biasa berkewajiban mentaati hukum yang sama;
3. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, yaitu bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan, singkatnya, prinsip-prinsip hukum *privat* melalui tindakan peradilan dan parlemen sedemikian diperluas sehingga membatasi posisi *Crown* dan pejabat-pejabatnya.

Ciri has tersebut di atas ditinjau dari *rule of The Law* mengandung arti yang dapat ditinjau dari tiga sudut yaitu:

1. *Rule of law* (pemerintahan oleh hukum), yang berarti supremasi yang mutlak atau keutamaan yang absolut dari pada hukum sebagai lawan dari pada pengaruh kekuasaan yang sewenang-wenang;
2. *Rule of law* yang berarti ketaatan yang sama dari semua golongan kepada hukum negara, yang diselenggarakan oleh peradilan;
3. *Rule of law* yang dapat dipergunakan sebagai formula untuk merumuskan bahwa hukum konstitusi bukan sumber, melainkan konsekuensi (akibat) dari hak-hak individu yang dirumuskan dan dipertahankan oleh peradilan, sehingga dengan demikian konstitusi merupakan hasil dari hukum biasa di Inggris.

Berdasarkan pandangan Wade dan Phillips (1977 : 118) menyatakan kritik tajam terhadap pengertian *the rule of law* dari Dicey:

1. Dipermasalahan mengenai pengertian *regular law*, masalah *arbitrary power*;
2. Terhadap pengertian *equality before the law* dipermasalahan mengenai penggolongan dalam masyarakat berdasarkan pertimbangan sosial ekonomi ataupun status hukum, juga mengenai peradilan administrasi yang dewasa ini dianggap sama baiknya dengan perlindungan hukum yang dilakukan oleh *ordinary court*;
3. Permasalahan konstitusi sebagai akibat dari *ordinary law of the land* yang dilaksanakan atas keyakinan bahwa *common law* memberikan perlindungan hukum yang lebih baik terhadap warganegara dari pada perlindungan oleh konstitusi tertulis.

Maka terhadap permasalahan di atas Wade dan Phillips (1977 : 81) mengemukakan tiga sanggahan yaitu:

1. *Common Law* tunduk pada modifikasi oleh parlemen, Dengan demikian, ada kemungkinan banyak kebebasan fundamental diganti oleh *statute*;
2. *Common Law* tidak menjamin keadaan sosial ekonomi warganegara;

3. Meski tetap esensial bahwa *legal remedies* seyogyanya efektif, pengalaman negara-negara barat menunjukkan bahwa perlu diletakkan batas-batas terhadap kekuasaan legislatif agar tidak melanggar HAM.

Istilah "Rechtsstaat" yang diterjemahkan sebagai "negara hukum" Menurut Philipus (1987 : 72) mulai populer di Eropa sejak abad ke-19, meski pemikiran tentang seperti hal di atas telah lama ada, namun Cita negara hukum untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan dipertegas oleh Aristoteles sebagai mana dikutip Huda (2005; 1) Suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konsitusi dan berkedaulatan hukum yaitu:

"Constitutional rule in a state is closely connected, also with the question whether is better to be ruled by the best men or the best law, since a government in accordance with law, accordingly the supremacy of law is accepted by Aristoteles as mark of good state and not merely as an unfortunate necessity. (George Sabine, 1945 : 92, Dahlan Thaib, 2000 : 22).

"(Aturan konstitusional dalam suatu negara berkaitan secara erat, juga dengan mempertanyakan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia yang terbaik sekalipun atau hukum yang terbaik, selama pemerintahan menurut hukum, oleh sebab itu supermasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai pertanda negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tidak layak)"

Di sini Aristoteles juga mengemukakan tiga unsur dari Pemerintahan berkonsitusi:

1. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan Umum;
2. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengenyampingkan konvensi dan konsitusi;
3. Pemerintahan berkonstitusius yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.

Definisi Hukum

Berbagai literatur kita menemukan beragam definisi mengenai hukum. Boleh dikatakan bahwa belum ditemukan rumusan yang baku terkait definisi hukum. Berikut ini dikemukakan pendapat ahli hukum tentang pengertian dan definisi hukum. Apeldoorn (1983 : 141) melihat hukum dari perspektif sejarah adanya hukum. Menurutnya, *Das Recht wird nich gemacht, es ist und wird mit dem volke* (Hukum tidak dibuat, ia ada dan menyatu dengan bangsa). Yang mana artinya, hukum berakar pada sejarah manusia sehingga dihidupkan oleh kesadaran, keyakinan, dan kebiasaan warga masyarakat bangsa.

Dan Hukum sulit untuk didefinisikan dikarenakan sifatnya yang abstrak. Selain itu cakupan dari hukum sangat luas mencakup berbagai aspek kehidupan. Keberadaan Hukum adalah bagaimana hukum berkembang Menurut Ali, bahwa hukum adalah seperangkat asas-asas hukum, norma-norma hukum dan aturan-

aturan hukum, yang mengatur dan menentukan mana tindakan yang dilarang dan mana yang boleh dilakukan, dan apabila dilanggar maka ada sanksi yang bersifat Eksternal. Di mana pengertian hukum menurut Pakar-pakar yaitu:

1. **Pengertian hukum menurut *Aristoteles***
 Sesuatu yang berbeda dari sekedar mengatur dan mengekspresikan bentuk dari konstitusi dan hukum berfungsi untuk mengatur tingkah laku para hakim dan putusannya di pengadilan untuk menjatuhkan hukuman terhadap pelanggar.
2. **Pengertian hukum menurut *Hugo de Grotius***
 Peraturan tentang tindakan moral yang menjamin keadilan pada peraturan hukum tentang kemerdekaan (*law is rule of moral action obligation to that which is right*).
3. **Pengertian hukum menurut *Leon Duguit***
 Semua aturan tingkah laku para anggota masyarakat, aturan yang daya penggunaannya pada saat tertentu diindahkan oleh anggota masyarakat sebagai jaminan dari kepentingan bersama dan jika yang dilanggar menimbulkan reaksi bersama terhadap orang yang melakukan pelanggaran itu.
4. **Pengertian hukum menurut *Immanuel Kant***
 Keseluruhan syarat-syarat yang dengan ini kehendak bebas dari orang yang satu dapat menyesuaikan diri dengan kehendak bebas dari orang yang lain, menuruti peraturan hukum tentang kemerdekaan.
5. **Pengertian hukum menurut *Roscoe Pound***
 Sebagai tata hukum mempunyai pokok bahasan hubungan antara manusia dengan individu lainnya, dan hukum merupakan tingkah laku para individu yang mempengaruhi individu lainnya. Adapun hukum sebagai kumpulan dasar-dasar kewenangan dari putusan-putusan pengadilan dan tindakan administratif *Law as a tool of social engineering*.
6. **Pengertian hukum menurut *John Austin***
 Seperangkat perintah, baik langsung maupun tidak langsung dari pihak yang berkuasa kepada warga rakyatnya yang merupakan masyarakat politik yang independen di mana pihak yang berkuasa memiliki otoritas yang tertinggi.
7. **Pengertian hukum menurut *Van Vanenhoven***
 Suatu gejala dalam pergaulan hidup yang bergolak terus menerus dalam keadaan berbenturan tanpa henti dari gejala-gejala lain.
8. **Pengertian hukum menurut *Mertokusumo***
 Keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tingkah laku yang berlaku

dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan sanksi.

9. Pengertian hukum menurut Kusumaatmadja

Keseluruhan asas dan kaidah yang mengatur pergaulan hidup manusia dalam masyarakat, juga meliputi lembaga (institusi) dan proses yang mewujudkan kaidah tersebut dalam masyarakat.

10. Pengertian hukum menurut Karl Von Savigny

Aturan yang terbentuk melalui kebiasaan dan perasaan kerakyatan, yaitu melalui pengoperasian kekuasaan secara diam-diam. Hukum berakar pada sejarah manusia, di mana akarnya dihidupkan oleh kesadaran, keyakinan, dan kebiasaan warga masyarakat

11. Pengertian hukum menurut *Holmes*

Apa yang dikerjakan dan diputuskan oleh pengadilan.

12. Pengertian hukum menurut Soekamto Mempunyai berbagai arti:

- a. Hukum dalam arti ilmu (pengetahuan) hukum
- b. Hukum dalam arti disiplin atau sistem ajaran tentang kenyataan
- c. Hukum dalam arti kadah atau norma
- d. Hukum dalam arti tata hukum/hukum positif tertulis
- e. Hukum dalam arti keputusan pejabat
- f. Hukum dalam arti petugas
- g. Hukum dalam arti proses pemerintah
- h. Hukum dalam arti perilaku yang teratur atau ajeg
- i. Hukum dalam arti jalinan nilai-nilai

Berikut beberapa definisi menurut para ahli yang saya ambil dari dan apa yang menyebabkan perubahannya. Hukum erat terkait dengan perkembangan peradaban dan ditempatkan dalam konteks sosial yang lebih luas. Di antara sejumlah ahli hukum dan pakar hukum, konsep hukum dipandang sebagai catatan mengenai evolusi hukum dan penjelasan teknis tentang bagaimana hukum-hukum berkembang dengan pandangan tentang pemahaman yang lebih baik mengenai asal-usul dari berbagai konsep hukum. Sebagian orang menganggapnya sebagai bagian dari sejarah intelektual. Para sejarawan abad ke-20 telah memandang sejarah hukum dalam cara yang lebih kontekstual, lebih sejalan dengan pemikiran para sejarawan sosial. Mereka meninjau lembaga-lembaga hukum sebagai sistem aturan, pelaku dan lambang yang kompleks, dan melihat unsur-unsur ini berinteraksi dengan masyarakat untuk mengubah, mengadaptasi, menolak atau memperkenalkan aspek-aspek tertentu dari masyarakat sipil.

Berikut ini dikemukakan pendapat ahli hukum tentang pengertian, hakikat, dan definisi hukum. Von Savigny sebagaimana dikutip Apeldoorn (1983

: 141) melihat hukum dari perspektif sejarah adanya hukum. Menurutnya, *Das Recht wird nich gemacht, es ist und wird mit dem Volke* (hukum tidak dibuat, ia ada dan menyatu dengan bangsa). Itu artinya, hukum berakar pada manusia sehingga dihidupkan oleh kesadaran, keyakinan, dan kebiasaan warga masyarakat bangsa.

Berbeda dengan Savigny, Radburch sebagaimana dikutip Ali (2009 : 438) melihat hukum dari perspektif budaya dengan mengatakan bahwa hukum itu merupakan suatu unsur budaya yang tentunya harus mewujudkan salah satu nilai dalam kehidupan konkret manusia sebagaimana unsur-unsur budaya lain nya. Di sini Nilai yang dimaksud adalah keadilan. Maka hukum haruslah suatu perwujudan keadilan atau sekurang-kurangnya merupakan usaha ke arah terwujudnya keadilan. Kemudian Wahyono (2011 : 2) lebih melihat hukum sebagai sarana (*tool*) dengan membatasi hukum sebagai alat atau sarana untuk menyelenggarakan kehidupan negara atau ketertiban dan sekaligus merupakan sarana menyelenggarakan kesejahteraan sosial.

Menurut L. J. Van Apeldoorn yang diterjemahkan Qetarid, sebagai mana dikutip Ridwan (2005 : 22) menegaskan bahwa definisi hukum sebagai pengertian yang berlaku umum tentang hukum itu tidak ada. Adapun bukti bukti yang dikemukakan olehnya adalah sebagai berikut :

1. Dalam menggolong-golongkan peraturan-peraturan normatif sebagai peraturan yang selalu tergantung pada pertimbangan penilaian, maka pertimbangan yang bersifat subjektif tentu selalu akan memegang peranan. Akibatnya, karena pertimbangan penilaian akan kaidah hukum itu mau tidak mau bersifat subjektif (tidak objektif), maka tentu saja pengertian atau definisi yang dibuat bagi hukum itu sendiri pun tentunya akan menjadi subjektif pula, sehingga tidak mungkin dapat berlaku umum dalam arti dapat diterima oleh semua orang.
2. Hukum itu sendiri tidak dapat diseragamkan sumbernya.

Bila dikatakan bahwa hukum itu adalah kaidah yang berasal dari atau dibuat oleh negara, maka bagaimanakah halnya dengan hal berikut ini:

 - a. Hukum kebiasaan, yang tentunya bukan berasal dari negara, melainkan berasal dari masyarakat (melalui tata cara hidup/adat istiadat).
 - b. Hukum gereja dan hukum ketuhanan yang pada zaman sekitar abad pertengahan telah diakui orang sebagai hukum positif bagi dunia umat nasrani.
 - c. Hukum internasional atau hukum antarbangsa-bangsa yang tentunya juga bukan berasal dari negara.
 - d. Norma-norma kehidupan nonhukum yang pada dasarnya dan dalam kenyataannya tetap juga berpengaruh terhadap pelaksanaan dan penerapan hukum itu sendiri yang tentunya juga bukan berasal dari negara dan sebagainya

Jadi, berdasarkan bukti-bukti di atas ini, Apeldoorn berpendapat bahwa definisi hukum dalam arti sebagai pengertian yang berlaku umum tentang hukum itu tidak ada. Kalaupun ada, maka menurutnya definisi tersebut hanyalah merupakan definisi orang-orang yang membuatnya secara apriori yang sama sekali tidak berasal dari pengalaman atau kenyataan, melainkan bersifat mendahului kenyataan tersebut. Donald Black memberikan definisi hukum adalah "kontrol sosial dari pemerintah" (Lawrence M. Friedman, 2001). Selanjutnya Donald Black mengemukakan pengertian kontrol sosial ada dua pengertian yakni:

1. Kontrol sosial dalam arti sempit;
2. Kontrol sosial dalam arti luas.

Kontrol sosial dalam arti sempit adalah aturan dan proses sosial yang mencoba mendorong perilaku yang baik dan berguna atau mencegah perilaku yang buruk. Ada undang-undang yang melarang pencurian, ada polisi, hakim, serta pengadilan pidana mencoba menegakkannya. Semua ini adalah contoh kontrol sosial yang cukup jelas (atau setidaknya kontrol sosial yang diupayakan). Sedangkan Kontrol sosial dalam arti yang luas adalah jaringan aturan dan proses yang menyeluruh yang membawa akibat hukum terhadap perilaku tertentu. Misalnya, contoh tentang aturan-aturan mengenai hukum perbuatan melanggar hukum. Menurut Austin (1790 - 1859) mengemukakan definisi hukum adalah peraturan yang diadakan untuk memberi bimbingan kepada makhluk yang berakal oleh makhluk yang berakal yang berkuasa atasnya. Austin membagi hukum menjadi dua macam, yaitu:

1. Hukum Tuhan;
2. Hukum manusia (undang-undang yang diadakan oleh manusia untuk manusia).

Hukum Tuhan tidak mempunyai fungsi yuridis, namun hukum tuhan hanya berfungsi menjadi wadah-wadah kepercayaan utilitarian, yaitu pada prinsip kegunaannya. Sedangkan Hukum Manusia dibagi menjadi dua macam, yaitu:

1. Hukum Positif (undang-undang atau hukum yang sebenarnya);
2. Hukum yang tidak sebenarnya.

Hukum positif merupakan undang-undang yang diadakan oleh kekuasaan politik. Contohnya, pemberian hak-hak kepada wali atas orang yang ada di bawah perwaliannya. Ciri hukum positif ada empat, yakni:

1. Perintah;
2. Sanksi;
3. Kewajiban;
4. Kedaulatan.

Perintah adalah aturan-aturan yang harus dilaksanakan, baik oleh warga masyarakat maupun oleh pembentuk hukum positif. Contoh perintah adalah semua orang tidak diperkenankan untuk mencuri, membunuh, makar, dan lain-lain. Sanksi merupakan hukuman yang dijatuhkan kepada pelaku kejahatan atau tindak pidana.

Hukuman itu dapat digolongkan menjadi dua macam, yaitu Hukuman pokok, dan tambahan. Hukum pokok, meliputi hukuman penjara dan denda. Sedangkan hukuman tambahan berupa pencabutan hak-hak tertentu, seperti hak tidak dipilih dan memilih. Kewajiban adalah sesuatu yang harus dilaksanakan. Misalnya, orang yang berutang, maka yang bersangkutan berkewajiban untuk membayar utang-utangnya kepada kreditor. Sedangkan Kedaulatan merupakan kekuasaan yang dimiliki, baik oleh negara atau orang terhadap orang lainnya. Jan Gijssels dan Marx van Hoeke (2000 : 95) menyajikan pengertian tentang hukum dari dua perspektif meliputi:

1. Perspektif formal;
2. Perspektif substansial

Dalam pengertian hukum perspektif formal adalah gagasan hukum atau pembatasan dari hukum terhadap bahan-bahan terberi kemasyarakatan lain, seperti kultur, politik, kekuasaan, otoritas, negara, ideologi. Dengan ini orang masih dapat mempunyai sudut pendekatan yang berbeda tergantung pada apakah orang memandang ” hukum ” sebagai keseluruhan dari aturan-aturan hukum dan lembaga-lembaga hukum (*rechtsinstellingen*), atau mengartikan ” hukum ” sebagai tuntutan subjektif (hak). Menurut Purbacaraka yang dimaksudkan dengan hak ialah suatu peranan yang boleh dilakukan dan boleh juga tidak dilakukan. Menurut Ridwan (2005 : 115) dalam setiap penggunaan hak harus disertai aspek-aspek penting berikut ini:

- a. Aspek kekuatan, yaitu kekuasaan/wewenang untuk melaksanakan hak tersebut.

Setiap hak walau betapapun besarnya dan betapapun juga mutlaknya, tetapi jika pemegangnya tidak mempunyai kekuatan atau kekuasaan/wewenang untuk menggunakannya, maka tentu saja segala hak tersebut akan tidak ada gunanya sama sekali.

Sebagai contoh, misalnya Anda mempunyai rumah atau tanah yang diserobot oleh orang lain. Rumah atau tanah tersebut jelas adalah hak anda sehingga dengan demikian berarti bahwa anda setiap saat dapat/berhak untuk mengusir si penyerobot itu.

Akan tetapi, jika anda tidak mempunyai kekuasaan yang mejadi kekuatan bagi anda untuk menuntut hak tersebut, maka hak tersebut tentunya tidak akan ada gunanya karena walaupun ada, Anda pun sama sekali tidak bisa memanfaatkannya. Karena itu, di belakang setiap hak harus ada kekuasaan yang menjadi kekuatan bagi si pemegangnya untuk dapat menggunakan hak tersebut (Leo Chandra Wiranata).

- b. Aspek perlindungan hukum (proteksi hukum) yang melegalisir atau mengesahkan aspek kekuasaan/wewenang yang memberi kekuatan bagi si pemegang hak untuk menggunakan haknya tersebut.

Aspek perlindungan dan pengesahan hukum ini penting bagi penggunaan suatu hak karena tanpa aspek ini, maka penggunaan hak tersebut seakan-akan (dapat ditafsirkan) ilegal atau tidak sah.

- c. Aspek pembatasan hukum (restriksi hukum) yang membatasi dan menjaga agar jangan sampai terjadi penggunaan hak oleh suatu pihak yang melampaui batas (kelayakan dan kepantasan) sehingga menimbulkan akibat kerugian bagi pihak lain.

Pengertian hukum dari perspektif substansial adalah lebih difokuskan pada suatu pemaparan dari pandangan-pandangan tentang hukum dalam berbagai masyarakat, seperti misalnya konsepsi ” hukum ” liberal barat berhadapan dengan suatu pandangan hukum marxistik Eropa-timur, atau gagasan barat tentang ” hukum ” berhadapan dengan visi atas hukum Asiatik, Islamik atau Afrikanik (Jan Gijssels dan Mark van Hoeke, 2000 : 95).

Apabila kita mengkaji pandangan di atas, maka pengertian hukum perspektif formal adalah:

1. Keseluruhan dari aturan-aturan hukum;
2. Lembaga-lembaga hukum (*rechtsinstellingen*);
3. Hak-hak subjektif.

Sementara itu, pengertian hukum dari perspektif substansial adalah berkaitan persepsi masyarakat tentang hukum, misalnya tentang hak milik, konsepsi hukum eropah *Kontinental* dibandingkan dengan *Common Law*. Di mana Mertokusumo (1999 : 40) mengemukakan pengertian hukum adalah:

”Keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi”.

Hal-hal di atas yang diatur oleh hukum adalah mengenai hubungan hukum yang terdiri dari:

1. Ikatan-ikatan antara individu dan masyarakat;
2. Antara individu itu sendiri, ikatan-ikatan itu tercermin pada hak dan kewajiban.

Apabila kita memperhatikan pandangan di atas, maka pengertian hukum difokuskan kepada pengertian hukum yang terdapat dalam undang-undang semata-mata. Pandangan di atas, mengacu kepada ajaran legisme yang memandang bahwa tidak ada hukum di luar undang-undang. Sementara kita lihat dalam kehidupan bermasyarakat bahwa hukum yang dipatuhi oleh masyarakat, tidak hanya yang terdapat dalam undang-undang, tetapi juga hukum yang hidup dan berkembang di tengah-tengah masyarakat atau *living law*.

Menurut pandangan penulis bahwa pengertian hukum adalah merupakan keseluruhan dari peraturan-peraturan hukum, baik yang dibuat oleh negara, maupun, yang hidup dan berkembang pada dasarnya berlaku dan diakui oleh orang sebagai peraturan yang harus ditaati dalam kehidupan bermasyarakat dengan tujuan untuk melindungi ketertiban dan keadilan bagi setiap orang dalam berusaha untuk memenuhi segala keperluan hidupnya dengan wajar dan layak.

Dalam definisi ini, bahwa hukum itu dibedakan menjadi dua macam, yaitu:

1. Hukum yang dibuat oleh negara;
2. Hukum yang hidup, tumbuh dan berkembang dalam masyarakat.

Di Indonesia, hukum yang dibuat oleh negara meliputi:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden; dan
- e. Peraturan Daerah

Peraturan Perundang-undangan tersebut mengikat masyarakat. Barang siapa yang melanggar substansi ketentuan itu dapat dikenakan sanksi, baik sanksi pidana, perdata, maupun administratif. Sementara itu, hukum yang hidup, tumbuh dan berkembang dalam masyarakat hanya dipatuhi oleh warga masyarakat setempat dan sifatnya lokal. Masyarakat ialah sekelompok orang tertentu yang mendiami suatu daerah atau wilayah tertentu dan tunduk pada peraturan-peraturan hukum tertentu pula. Sedangkan hubungan antara hukum dan masyarakat sangat erat dan tak mungkin dapat diceraipisahkan antara satu sama lain, mengingat bahwa dasar hubungan tersebut terletak dalam kenyataan berikut ini:

1. Hukum adalah pengatur kehidupan masyarakat;
2. Masyarakat merupakan wadah atau tempat bagi berlakunya suatu hukum. Tidak mungkin ada atau berlakunya suatu hukum kalau masyarakatnya tidak ada.

Jadi, dari kedua kenyataan di atas ini sudah dapat dibuktikan, di mana ada hukum di situ pasti ada masyarakat dan demikian pula sebaliknya, di mana ada masyarakat di situ tentu ada hukumnya.

3. Di samping itu, tak dapat disangkal adanya kenyataan bahwa hukum itu juga merupakan salah satu sarana utama bagi manusia melalui masyarakat di mana ia menjadi warga atau anggotanya, untuk memenuhi segala keperluan pokok hidupnya dalam keadaan yang sebaik dan sewajar mungkin, mengingat hukum itu pada hakikatnya:
 - a. Memberikan perlindungan (*proteksi*) atas hak-hak setiap orang secara wajar, di samping juga menetapkan kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhinya sehubungan dengan haknya tersebut;
 - b. Memberikan juga pembatasan (*restriksi*) atas hak-hak seseorang pada batas yang maksimal agar tidak mengganggu atau merugikan hak orang lain, di samping juga menetapkan batas-batas minimal kewajiban yang harus dipenuhinya demi wajarnya hak orang lain.

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah bahwa hukum itu bukan hanya menjamin keamanan dan kebebasan, tetapi juga ketertiban dan keadilan bagi setiap orang dalam berusaha untuk memenuhi segala keperluan hidupnya dengan wajar dan layak. Sedangkan beberapa pakar lebih melihat hukum dari karakteristiknya. Hans

Kelsen, misalnya melihat hukum sebagai suatu perintah proses-prosesh memaksa terhadap perilaku manusia. Hukum menurut Ali (2009 : 422) merupakan norma preimer yang menetapkan sanksi-sanksi. Sedangkan Simorangkir dan Sastropranoto (1960) melihat hukum sebagai peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib. Pelanggaran terhadap peraturan-peraturan tadi berakibat diambilnya tindakan, yaitu dengan hukuman tertentu. Maka hukum menurut Kusumaatmadja (2002 : vii) merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, dan juga mencakup lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan. Sedangkan Asas - Asas secara umum adalah sesuatu yang meliputi semua aspek (dasar utama). Berikut beberapa asas hukum umum yang dikutip hendramardika. beberapa-istilah-dalam-asas-hukum adalah :

1. *Nullum Delictum Noella Poena Sine Praevia Lege Poenali* (Azas Legalitas): tidak ada suatu perbuatan yang dapat dihukum, sebelum didahului oleh suatu peraturan.
2. *Eidereen Wordt Geacht De Wette Kennen* : setiap orang dianggap mengetahui hukum. Artinya, apabila suatu undang-undang telah dilembarnegarkan (diundangkan), maka undang-undang itu dianggap telah diketahui oleh warga masyarakat, sehingga tidak ada alasan bagi yang melanggarnya bahwa undang-undang itu belum diketahui berlakunya.
3. *Lex Superior Derogat Legi Inferiori* : hukum yang tinggi lebih diutamakan pelaksanaannya daripada hukum yang rendah. Misalnya, Undang-Undang lebih diutamakan daripada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) atau Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden, begitu seterusnya.
4. *Lex Specialist Derogat Legi Generale* : hukum yang khusus lebih diutamakan daripada hukum yang umum. Artinya, suatu ketentuan yang bersifat mengatur secara umum dapat dikesampingkan oleh ketentuan yang lebih khusus mengatur hal yang sama.
5. *Lex Posteriori Derogat Legi Priori* : peraturan yang baru didahulukan daripada peraturan yang lama. Artinya, undang-undang baru diutamakan pelaksanaannya daripada undang-undang lama yang mengatur hal yang sama, apabila dalam undang-undang baru tersebut tidak mengatur pencabutan undang-undang lama.
6. *Lex Dura, Sed Temen Scripta* : peraturan hukum itu keras, karena wataknya memang demikian.
7. *Summum Ius Summa Iniuria* : kepastian hukum yang tertinggi, adalah ketidakadilan yang tertinggi.
8. *Ius Curia Novit* : hakim dianggap mengetahui hukum. Artinya, hakim tidak boleh menolak mengadili dan memutus perkara yang diajukan kepadanya, dengan alasan tidak ada hukumnya karena ia dianggap mengetahui hukum.

9. *Presumption of Innocence* (praduga tak bersalah) : seseorang tidak boleh disebut bersalah sebelum dibuktikan kesalahannya melalui putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap.
10. *Res Judicata Proveri Tate Habetur* : setiap putusan pengadilan/hakim adalah sah, kecuali dibatalkan oleh pengadilan yang lebih tinggi.
11. *Unus Testis Nullus Testis* (satu saksi bukanlah saksi) : hakim harus melihat suatu persoalan secara objektif dan mempercayai keterangan saksi minimal dua orang, dengan keterangan yang tidak saling kontradiksi. Atau juga, keterangan saksi yang hanya satu orang terhadap suatu kasus, tidak dapat dinilai sebagai saksi.
12. *Audit et Atteram Partem* : hakim haruslah mendengarkan para pihak secara seimbang sebelum menjatuhkan putusannya.
13. *In Dubio Pro Reo* : apabila hakim ragu mengenai kesalahan terdakwa, hakim harus menjatuhkan putusan yang menguntungkan bagi terdakwa.
14. *Fair Rial atau Self Incrimination* : pemeriksaan yang tidak memihak, atau memberatkan salah satu pihak atau terdakwa.
15. *Speedy Administration of Justice* (peradilan yang cepat) : Artinya, seseorang berhak untuk cepat diperiksa oleh hakim demi terwujudnya kepastian hukum bagi mereka.
16. *The Rule of Law* : semua manusia sama kedudukannya di depan hukum, atau persamaan memperoleh perlindungan hukum.
17. *Nemo Judex Indoneus In Propria* : Tidak seorang pun dapat menjadi hakim yang baik dalam perkaranya sendiri. Artinya, seorang hakim dianggap tidak akan mampu berlaku objektif terhadap perkara bagi dirinya sendiri atau keluarganya, sehingga ia tidak dibenarkan bertindak untuk mengadilinya.
18. *The Binding Forse of Precedent atau Staro Decises et Quieta Nonmovere* : pengadilan (hakim) terdahulu, mengikat hakim-hakim lain pada peristiwa yang sama (asas ini dianut pada negara-negara yang menganut sistem hukum *Anglo Saxon*, seperti Amerika Serikat dan Inggris).
19. *Cogationis Poenam Nemo Patitur* : tidak seorang pun dapat dihukum karena apa yang dipikirkan atau yang ada di hatinya. Artinya, pikiran atau niat yang ada di hati seseorang untuk melakukan kejahatan tetapi tidak dilaksanakan atau diwujudkan maka ia tidak boleh dihukum. Di sini menunjukkan bahwa hukum itu bersifat lahir, apa yang dilakukan secara nyata, itulah yang diberi sanksi.
20. *Restitutio In Integrum* : kekacauan dalam masyarakat, haruslah dipulihkan pada keadaan semula (aman). Artinya, hukum harus memerankan fungsinya sebagai “sarana penyelesaian konflik”.

Mengacu pada pengertian yang diberikan beberapa pakar di atas, dapatlah disimpulkan bahwa hukum dibuat dalam rangka mengendalikan tingkah laku manusia sekaligus melindungi kepentingan manusia baik sebagai makhluk individu

maupun sebagai makhluk sosial yang hidup dalam suatu masyarakat. Jadi pembuatan hukum harus bermuara pada terciptanya kebaikan bersama (*bonum comune*) dan terwujudnya keadilan dalam masyarakat.

Sumber-Sumber Hukum

Yang dimaksud dengan Sumber Hukum adalah merupakan segala sesuatu yang menimbulkan aturan-aturan yang mengikat dan memaksa sehingga apabila aturan2 ini dilanggar akan menimbulkan sanksi yang tegas dan nyata bagi pelanggarnya. Sumber hukum dapat dilihat dari dua sudut/segi, yaitu:

1. Sumber Hukum Formal (*source of law in formal sense*) : ditinjau dari bentuk dan cara penyusunannya. Artinya sumber hukum tersebut mempunyai bentuk spesifik dan tata cara penyusunannya juga sudah tertentu.
2. Sumber Hukum Material (*source of law in material sense*) : adalah sumber hukum yang menentukan isi dan kaidah suatu norma hukum.

Adapun pengertian Sumber Hukum Menurut Mertokusumo yaitu:

1. Sebagai Asas Hukum, sebagai suatu permulaan hukum, misalnya Kehendak Tuhan, Akal manusia, Jiwa dan Bangsa;
2. Menunjukkan hukum terdahulu yang memberi bahan-bahan pada hukum yang sekarang berlaku, seperti hkm Perancis, hukum romawi;
3. Sebagai sumber berlakunya, yang memberi kekuatan berlaku secara formal kepada peraturan hukum (Penguasa atau Masyarakat)
4. Sebagai sumber darimana kita dapat mengenal hukum, misalnya dokumen, undang-undang;
5. Sebagai sumber terjadinya hukum atau sumber yang menimbulkan hukum

Sedangkan Apeldorn menjelaskan bahwa:

1. Sumber Hukum dalam arti sejarah;
 - a. Dalam arti sumber pengenalan hukum, yakni semua tulisan, dokumen, inskripsi, dsb, darimana kita dapat belajar mengenal hukum sesuatu bangsa pada suatu waktu;
 - b. Dalam arti sumber hukum darimana pembentuk undang-undang memperoleh bahan dalam bentuk undang-undang, juga dalam arti sistem hukum, serta darimana tumbuhnya hukum positif suatu negara;
2. Sumber Hukum dalam Arti sosiologis Sumber hukum ialah faktor-faktor yang menentukan isi hukum positif, misalnya: Keadaan ekonomi, Pandangan agama, moral dan kesusilaan yg ada dalam masyarakat;
3. Sumber Hukum dalam arti Filsafat;
 - a. Sumber untuk isi hukum;
 - b. Sebagai sumber untuk kekuatan mengikat dari hukum;

4. Sumber Hukum Dalam arti Formal Sumber Hukum adalah peristiwa-peristiwa yang timbulnya hukum yang berlaku (yang mengikat Hakim dan penduduk)

Begitu juga Juniarto menjelaskan bahwa Sumber hukum dalam pengertian sebagai asal hukum positif: sumber dalam pengertiannya sebagai tempat ditemukannya aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan hukum positif. Maka Utrecht menjelaskan Sumber HTN dalam Arti Materiil: Menurut Algra: faktor yang membantu pembentukan hukum misalnya dasar dan pandangan hidup bangsa dan negara, hubungan sosial, hubungan kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaidah-kaidah hukum tata negara, situasi sosial ekonomi, tradisi (pandangan keagamaan, kesusilaan) hasil penelitian ilmiah perkembangan internasional dan keadaan geografis.

Contoh: Pancasila Sumber HTN dalam Arti Formal: Perundang-undangan; Produk hukum tertulis yang dibentuk dengan cara-cara tertentu, serta dituangkan dalam bentuk yang tertulis oleh pejabat yg berwenang membentuk hukum Buys: Undang-undang dalam dua arti yaitu:

1. Undang-Undang dalam arti materiil adlh setiap keputusan pemerintah yang menurut isinya mengikat langsung setiap penduduk;
2. Undang-undang dalam arti formal adlh setiap keputusan pemerintah yg menurut jenis dan sebutannya serta cara pembuatannya adalah sebagai undang-undang.

Untuk mewujudkan kepastian dan keserasian hukum serta kesatuan tafsiran dan pengertian mengenai adanya penegasan sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan dalam kehidupan hukum tata negara di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pancasila merupakan pandangan hidup, dasar negara, jiwa dan kepribadian bangsa, Pancasila ditetapkan sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia karena seluruh peraturan perundang-undangan yang dibuat, tidak boleh bertentangan dengan Pancasila. Yang berarti Pandangan hidup bangsa Indonesia, Yang berarti Dasar Negara Indonesia, Yang berarti Watak Rakyat Indonesia, Yang berarti Jiwa Kepribadian bangsa Indonesia, Yang berarti Tujuan nasional bangsa Indonesia. Dengan demikian tujuan negara yang meliputi:

1. Memajukan kesejahteraan umum;
2. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
3. Melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial dijiwai oleh Pancasila.

Adapun urutan-urutan peraturan perundang-undangan tertulis yaitu;

1. Pancasila;
2. Pembukaan Undang-undang Dasar 1945;
3. Undang-undang Dasar 1945;
4. Ketetapan MPR;

5. Undang-undang;
6. Peraturan Perundang-undangan;
7. Peraturan Pemerintah;
8. Keputusan Presiden;
9. Peraturan Daerah.

Sedangkan Pada tingkat pemegang kekuasaan di Indonesia dibagi atas lembaga tertinggi dan lembaga-lembaga tinggi negara. Sumber Hukum Menurut Willem Zevenbergen sebagaimana dikutip Mertokusumo (1996 : 6) adalah tempat untuk menemukan atau menggali hukum seperti dokumen, undang-undang, lontaran, dan batu tulis. Senada dengan rumusan tersebut di atas, C, S, T. Kansil mengemukakan bahwa sumber hukum adalah segala apa saja yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa, yakni aturan-aturan yang kalau melanggar mengakibatkan sanksi yang tegas dan nyata

Menurut teori hukum umum letak HAN dalam tata tertib/norma hukum adalah HAN menjadi bagian dari hukum umum bersama-sama dengan hukum perdata dan hukum pidana di mana dalam tata tertib hukum selain terdapat hukum umum juga ada hukum tata negara/*konstitusional law*. Teori ini dikemukakan . Iver (“*modern state*”). Maka jenis-jenis hukum adalah:

1. Hukum adat adalah sistem hukum yang dikenal dalam lingkungan kehidupan sosial di Indonesia dan negara-negara Asia lainnya seperti Jepang, India, dan Tiongkok. Sumbernya adalah peraturan-peraturan hukum tidak tertulis yang tumbuh dan berkembang dan dipertahankan dengan kesadaran hukum masyarakatnya. Karena peraturan-peraturan ini tidak tertulis dan tumbuh kembang, maka hukum adat memiliki kemampuan menyesuaikan diri dan elastis.
2. Hukum Publik adalah hukum yang mengatur hubungan antara negara dengan warga negaranya. Atau Hukum yang mengatur tentang hal-hal yang berhubungan tentang masyarakat dan menjadi Hukum perlindungan Publik.
3. Hukum Privat hukum yang mengatur kepentingan pribadi, atau hukum yang mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang yang satu dengan orang lainnya dengan menitikberatkan kepada kepentingan perseorangan.
4. Hukum Positif atau *ius constitutum*, adalah hukum yang berlaku saat ini di suatu negara. Misalnya, di Indonesia persoalan perdata diatur dalam KUH Perdata, persoalan pidana diatur melalui KUH Pidana, dll.
5. Hukum Pidana adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan yang menentukan perbuatan apa yang dilarang dan termasuk kedalam tindak pidana, serta menentukan hukuman apa yang dapat dijatuhkan terhadap yang melakukannya.

Maka, Moeljatno menyatakan Hukum Pidana adalah bagian daripada keseluruhan yang berlaku di suatu negara, yang mengadakan dasar-dasar dan aturan-aturan untuk :

1. Menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan dan yang dilarang, dengan disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertentu bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut.
2. Menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan.
3. Menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.

Sedangkan menurut Sudarsono, pada prinsipnya Hukum Pidana adalah yang mengatur tentang kejahatan dan pelanggaran terhadap kepentingan umum dan perbuatan tersebut diancam dengan pidana yang merupakan suatu penderitaan.

Dengan demikian Hukum Pidana bukanlah mengadakan norma hukum sendiri, melainkan sudah terletak pada norma lain dan sanksi pidana. Diadakan untuk menguatkan ditaatinya norma-norma lain tersebut, misalnya norma agama dan kesusilaan.

4. Hukum Perdata adalah ketentuan yang mengatur hak-hak dan kepentingan antara individu-individu dalam masyarakat.

Dalam tradisi hukum di daratan Eropa (*civil law*) dikenal pembagian hukum menjadi dua yakni hukum publik dan hukum privat atau Hukum Perdata. Dalam sistem *Anglo Sakson (common law)* tidak dikenal pembagian semacam ini.

5. Hukum Acara Pidana Indonesia adalah hukum yang mengatur tentang tata cara beracara (berperkara di badan peradilan) dalam lingkup hukum pidana. Hukum Acara Pidana di Indonesia diatur dalam UU nomor 8 tahun 1981.

Asas didalam Hukum Acara Pidana di Indonesia adalah :

- a. Asas perintah tertulis, yaitu segala tindakan hukum hanya dapat dilakukan berdasarkan perintah tertulis dari pejabat yang berwenang sesuai dengan UU.
- b. Asas peradilan cepat, sederhana, biaya ringan, jujur, dan tidak memihak, yaitu serangkaian proses peradilan pidana (dari penyidikan sampai dengan putusan hakim) dilakukan cepat, ringkas, jujur, dan adil (pasal 50 KUHAP).
- c. Asas memperoleh bantuan hukum, yaitu setiap orang punya kesempatan, bahkan wajib memperoleh bantuan hukum guna pembelaan atas dirinya (pasal 54 KUHAP).
- d. Asas terbuka, yaitu pemeriksaan tindak pidana dilakukan secara terbuka untuk umum (pasal 64 KUHAP).
- e. Asas pembuktian, yaitu tersangka/terdakwa tidak dibebani kewajiban pembuktian (pasal 66 KUHAP), kecuali diatur lain oleh UU.

Hukum Acara Perdata adalah peraturan hukum yang mengatur tentang bagaimana caranya menjamin ditaatinya hukum perdata materiil dengan perantara hakim. Dan ketentuan-ketentuan dari Hukum Acara Perdata pada dasarnya sama sekali tidak memberatkan hak dan kewajiban yang sering kita jumpai dalam hukum materiil perdata, akan tetapi pada intinya aturan-aturan hukum perdata materiil adalah melindungi hak-hak perseorangan dan itu merupakan sifat dasar dari Hukum Acara Perdata, siapa-siapa tanpa terkecuali yang merasa hak-haknya itu dilanggar didalam hukum acara dia sebagai penggugat dan bagi bagi orang ditarik kemuka pengadilan karena ia dianggap melanggar hak seseorang atau beberapa orang maka ia disebut sebagai tergugat. Dan apabila ada banyak penggugat atau banyak tergugat, maka mereka disebut pengugat I, penggugat II, dan seterusnya. Demikian pula apabila ada banyak tergugat maka mereka disebut tergugat I, tergugat II, dan seterusnya.

Sedangkan Hukum Tata Usaha (Administrasi) negara adalah hukum yang mengatur kegiatan administrasi negara. Yaitu hukum yang mengatur tata pelaksanaan pemerintah dalam menjalankan tugasnya . hukum administarasi negara memiliki kemiripan dengan hukum tata negara. kesamaanya terletak dalam hal kebijakan pemerintah, sedangkan dalam hal perbedaan hukum tata negara lebih mengacu kepada fungsi konstitusi/hukum dasar yang digunakan oleh suatu negara dalam hal pengaturan kebijakan pemerintah, untuk Hukum Tata Usaha (Administrasi) Negara di mana negara dalam “keadaan yang bergerak”. Hukum tata usaha negara juga sering disebut HTN dalam arti sempit.

Maka Hukum Tata Negara adalah Peraturan-peraturan yang mengatur organisasai Negara dari tingkat atas sampai bawah, *sturktur*, tugas & wewenang alat perlengkapan Negara hubungan antara perlengkapan tersebut secara hierarki maupu horizontal, wilayah Negara, kedudukan warganegara serta hak-hak asasnya. Hukum Waris adalah suatu hukum yang mengatur peninggalan harta seseorang yang telah meninggal dunia diberikan kepada yang berhak, seperti keluarga dan masyarakat yang lebih berhak. Hukum Waris yang berlaku di Indonesia ada tiga yakni:

1. Hukum Waris Adat;
2. Hukum Waris Islam; dan
3. Hukum Waris Perdata.

Setiap daerah memiliki hukum yang berbeda-beda sesuai dengan sistem kekerabatan yang mereka anut. Hukum Tertulis yaitu hukum yang dapat kita temui dalam bentuk tulisan dan dicantumkan dalam berbagai peraturan negara. Hukum Material yaitu hukum yang berisi perintah dan larangan (terdapat di dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana, Perdata, Dagang, dan sebagainya) Hukum Materiil, yaitu segala kaidah yang menjadi patokan manusia untuk bersikap tindak, misalnya tidak boleh membunuh, harus melunasi hutang dan lain sebagainya.

Hukum Internasional adalah bagian hukum yang mengatur aktivitas entitas berskala internasional. Pada awalnya, Hukum Internasional hanya diartikan sebagai

perilaku dan hubungan antar negara namun dalam perkembangan pola hubungan internasional yang semakin kompleks pengertian ini kemudian meluas sehingga Hukum Internasional juga mengurus struktur dan perilaku organisasi internasional dan, pada batas tertentu, perusahaan multinasional dan individu. atau yaitu hukum yang mengatur hubungan antara dua negara atau lebih (Hukum Perang, Perdata Internasional dan sebagainya).

Hukum Lokal (*Local Law*) adalah hukum yang hanya berlaku disuatu daerah tertentu (Hukum Adat Batak, Minangkabau, Jawa dan sebagainya). Atau suatu sistem hukum yang tampak seiring dengan peningkatan pentingnya hukum negara dan aparatur administrasinya, di mana pengembangan dan kewenangannya, maksud dan tujuannya kesemuanya ditentukan oleh aparat pemerintah. Pemberlakuan, dalam praktek sehari-hari berada dalam suatu kewenangan daerah yang terdesentralisasi. Perbedaannya dengan hukum nasional adalah, bahwa proses pembentukan Hukum Lokal yang dibangun tersebut perumusannya didasarkan pada spirit berpikir hukum masyarakat pribumi.

Konstitusi Indonesia

Di mana konstitusi merupakan hukum dasar untuk pedoman dalam menyelenggarakan pemerintahan, terdiri dari Undang-undang Dasar (konstitusi tertulis) dan konvensi (konstitusi tidak tertulis). Konstitusi di Indonesia yaitu Undang-undang Dasar 1945 yang disahkan sehari sesudah proklamasi, yaitu tanggal 18 Agustus 1945, bersamaan dengan pemilihan Presiden (Ir. Soekarno) dan Wakil Presiden (Drs. Moh. Hatta).

Negara Hukum yang Demokratis secara teoritis atau praktis memiliki konstitusi sebagai priranti penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan istilah konstitusi telah dikenal sejak zaman Yunani kuno. Namun pemahaman awal terhadap konstitusi masih sangat sederhana, yaitu konstitusi diartikan secara materiil. Hal ini dikarenakan konstitusi belum diletakkan dalam suatu naskah tertulis. Macam klasifikasi konstitusi, Wheare (2003 : 15-21), dan Dahlan (2000 : 25-29), mengemukakan antara lain:

1. Konstitusi tertulis dan konstitusi tidak tertulis (*written constitution and unwritten constitution*);
2. Konstitusi Fleksibel dan konstitusi rijid (*flexible constitution and rijid constitution*);
3. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi tidak derajat tinggi (*supreme constitution and not suprme constitution*);
4. Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan (*federal constitution and unitary constitution*);
5. Konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer (*presidential executive and parliamentary constitution*).

Penjelasan masing-masing dari ke 5 (lima) klasifikasi konstitusi di atas yaitu:

1. Konstitusi tertulis, yaitu suatu konstitusi (UUD) yang dituangkan dalam sebuah dokumen atau beberapa dokumen formal; sedangkan konstitusi tidak tertulis, yaitu konstitusi yang tidak dituangkan dalam suatu dokumen formal. Seperti konstitusi yang berlaku di negara Inggris, Israel dan New Zealand.
2. Konstitusi fleksibel, yaitu konstitusi yang mudah diubah; sedangkan konstitusi rigid, yaitu konstitusi yang cara dan prosedur perubahannya sulit dilakukan. Dalam konteks nasional, UUD 1945 dalam realitasnya termasuk konstitusi yang rigid.
3. Konstitusi derajat tinggi, yaitu konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara. Dari segi bentuk, konstitusi ini di atas peraturan perundang-undangan yang lain. Syarat mengubahnya lebih besar dibandingkan dengan yang lain. Sementara, konstitusi tidak derajat tinggi, yaitu konstitusi yang tidak mempunyai kedudukan dan syarat mengubah pun sama dengan syarat yang dipakai untuk mengubah peraturan-peraturan lain, misalnya undang-undang;
4. Konstitusi serikat, yaitu konstitusi yang berkaitan dengan bentuk suatu negara. Jika negaranya berbentuk serikat, maka diadakan pembagian kekuasaan antara pemerintah negara serikat dengan pemerintah negara bagian yang diatur dalam konstitusi. Pembagian kekuasaan demikian dalam negara kesatuan tidak dikenal, karena terpusat pada pemerintah pusat, meski dikenal sistem desentralisasi;
5. Konstitusi sistem pemerintahan presidensial, yaitu konstitusi yang mengatur beberapa hal penting, seperti presiden mempunyai kekuasaan sebagai kepala negara, juga sebagai kepala pemerintahan. Sedangkan konstitusi sistem parlementer, yaitu konstitusi yang menempatkan perdana menteri bersama kabinetnya bertanggungjawab kepada anggota parlemen.

Berdasarkan klasifikasi oleh beberapa ahli di atas jika dihubungkan dengan konstitusi Indonesia (UUDAS 1945), maka dapat digarisbawahi bahwa Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) termasuk ke dalam klasifikasi konstitusi tertulis dalam arti dituangkan dalam dokumen, konstitusi derajat tinggi, konstitusi rigid dan konstitusi kesatuan. Klasifikasi ini dapat dikatakan sesuai dengan fakta empiriknya, karena Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) merupakan sebuah dokumen tertulis yang sejak lahir lalu baru empat kali diamandemen (pertama 1999-keempat 2002). Fakta tersebut di atas menunjukkan bahwa sifat Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) sangat rigid, karena cara dan prosedur perubahannya sulit dilakukan dan masih terdapat sikap kontra di masyarakat luas. Disamping itu juga, Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) termasuk sebagai konstitusi derajat tinggi, karena diletakkan sebagai hukum dasar tertinggi negara dan menjadi rujukan peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Sedangkan Wheare (2003 : 34) mengemukakan bahwa sifat khas mendasar dari bentuk konstitusi yang ideal adalah konstitusi harus sesingkat mungkin untuk menghindarkan kesulitan-kesulitan para pembentuk Undang-undang Dasar (UUD) memilih mana yang penting dan yang tidak perlu dimuat dalam konstitusi, sehingga dapat diterima oleh pihak yang melaksanakan dan pihak yang akan dilindungi oleh Undang-undang Dasar (UUD). Maka Budiarjo (2000 : 101) mengemukakan bahwa setiap Undang-undang Dasar memuat ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

1. Organisasi masyarakat, misalnya pembagian kekuasaan antara:
 - a. badan lkegislatif, eksekutif dan yudikatif;
 - b. pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian;
 - c. prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya.
2. Hak-hak asasi manusia;
3. Prosedur mengubah Undang-undang Dasar;
4. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar.

Sebagaimana teori di atas maka hal-hal pokok dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pembatasan kekuasaan negara secara tegas antara legislatif, eksekutif dan yudikatif untuk menghindarkan penumpukkan atau pemusatan kekuasaan yang pada akhirnya menimbulkan implikasi yang tidak menguntungkan dalam penyelenggaraan negara, karena kekuasaan tersebut tidak diawasi atau dikontrol oleh badan-badan penyelenggara lainnya. Implikasi yang lebih jauh lagi yaitu kekuasaan tersebut dapat disalahgunakan oleh penguasa secara permanen untuk menindas hak-hak warga negaranya.
2. Adanya jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak warga negaranya secara tegas dalam materi muatan konstitusi, Jaminan ini sudah semestinya dilakukan, karena hak-hak asasi manusia dan hak-hak warga negara lainnya dipandang sebagai hak-hak dasar yang tidak mungkin terabaikan, tetapi sebaliknya mendapat tempat krusial dalam muatan konstitusi sehingga dapat mencegah tindakan-tindakan tidak manusiawi yang dilakukan oleh penguasa;
3. Pembentukan susunan organisasi negara yang tepat dan sesuai kondisi yang dihadapi suatu negara. Susunan organisasi negara yang dimuat dalam konstitusi diharapkan menciptakan iklim kerja antara lembaga negara dengan baik dan menghindarkan tumpang tindih kewenangan masing-masing lembaga penyelenggaraan pemerintahan;
4. Adanya prosedur mengubah konstitusi penting dimuat dalam konstitusi. Dengan adanya prosedur ini, secara teoritis atau praktis dapat mencegah upaya-upaya yang tidak konstitusional yang dapat dilakukan oleh

kekuatan-kekuatan politik tertentu untuk mengubah konstitusi, guna mengaktualisasikan keinginan politisnya yang belum tentu menciptakan kondisi ketatanegaraan lebih baik dan kondusif setelah amandemen konstitusi. Prosedur ini lebih bersifat sebagai instrumen hukum yang menjadi dasar amndemen konstitusi.

Maka dalam Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai konstitusi tertulis ini ditentukan bentuk kedaulatan negara yaitu Kesatuan Republik Indonesia, dan pembagian kekuasaan di Indonesia yaitu MPR, DPR, Presiden, MA, BPK dan DPA masing-masing sebagai lembaga konsitutif, legislatif, eksekutif, yudikatif, insfektif, dan konsultatif. Sedangkan definisi hukum tata negara menurut Bisri (2005 : 70-71) menjelaskan tentang hukum tata negara, antara laian:

1. Scholten pemerintahan atau peraturan-peraturan yang sifatnya istimewa ini dapat dipergunakan sanksi biasa melalui hukum biasa dan sanksi istimewa terhadap pelanggar hukum tata pemerintahan. Dan penyelesaian sengketa kepentingan dalam lapangan hukum tata pemerintahan akan dapat diselesaikan melalui proses legitasi pada lembaga peradilan sebagai mana dikutip Kusnardi dan Ibrahim (1988 : 24) menyebutkan bahwa Hukum Tata Negara adalah "hukum yang mengatur organisasi negara". Senada dengannya adalah pendapat yang dilontarkan oleh Logemann (1988 : 25).
2. Hans Kalsen mengartikan hukum tata negara dengan menggunakan istilah "mengatur proses kenegaraan dalam keadaan diam (*state in stationair*)".
3. Wade dan Phillips dalam bukunya *Constitutional Law* (1936) merumuskan bahwa: "*the Constitutional law is then that body of rules of rules wchich prescribes (1) the structure (2) the functions of the organs of central and local government* " yang pendapatnya kemudian disempurnakan dalam bukunya yang terbit tahun 1960 dengan "*In the generally accepted of the term it means the rules which regulated the structure of the principal organs of government and their relationship to each other and the determine their principal functions*".

Dari definisi di atas dapat disimpulkan bahwa kandungan hukum tata negara adalah hukum yang mengatur organisasi, susunan organisasi serta fungsi organisasi kenegaraan. Sedangkan tata hukum merupakan hukum positif atau hukum yang berlaku didalam suatu negara. Tata hukum bertujuan untuk mempersatukan, memelihara, dan melaksanakan tertib hukum bagi aparat lembaga-lembaga negara sehingga dapat dicapai ketertiban di negara. *The rule of law* (aturan hukum) positif dalam hukum tata pemerintahan merupakan sistem aturan yang pada dasarnya merupakan konsekuensi lebih lanjut atas diaturnya hukum tata negara, yaitu mengatur hal ikhwal pelaksanaan atas kehidupan bernegara, yang meliputi aturan tentang bagaimana para aparat lembaga-lembaga negara tersebut menjalankan tugas pemerintahan.

Di sini teori menjelaskan suatu fenomena atau merupakan proses atau produk aktivitas, atau merupakan suatu sistem (Fred N. Kerlinger, 1990 : 14

-15; Bruggink, 1999; 160; Jan Gijssels dan Mark van Hoccke, 2000 : 3) sebagai mana dikutip Salim (2010 : 1). Ada dua manfaat teori, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Manfaat teoritis teori adalah sebagai alat dalam menganalisis dan mengkaji penelitian-penelitian yang akan dikembangkan oleh para ahli, baik itu yang dilakukan dalam penelitian skripsi, tesis, disertasi, penelitian hibah bersaing, penelitian hiba kompetensi dalam mengkaji dan menganalisis sebuah fenomena-fenomena yang timbul dan berkembang dalam masyarakat, bangsa dan negara

Dalam perkembangan ilmu pengetahuan saat ini, teori yang dikemukakan oleh para ahli sering dijadikan acuan di dalam memecahkan masalah-masalah yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, bangsa dan negara, seperti, misalnya teori ilmu Hukum Tata Pemerintahan. Dalam ilmu Hukum Tata Pemerintahan, kita mengenal teori dalam bidang Hukum dan Pemerintahan. Dalam buku ini, teori yang akan disajikan, meliputi teori Hukum, khususnya Pemerintahan. Bruggink (1999 : 160). Menyatakan Teori hukum adalah suatu keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan berkenaan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum, dan sistem tersebut untuk sebagian penting dpositifikan. Teori hukum dapat digolongkan berdasarkan ruang lingkup, analisis, dan pendekatannya. Teori hukum dari aspek ruang lingkungannya merupakan penggolongan teori hukum atas dasar cakupan wilayah kajiannya.

Meuwissen membagi teori hukum menjadi lima jenis. Kelima jenis hukum itu meliputi teori sistem, ajaran hukum fungsional, teori hukum politik, teori hukum empiris, dan teori hukum Marxistik (Meuwissen, 2008 : 32-34). Teori hukum dari aspek analisis merupakan penggolongan teori hukum berdasarkan atas uraian dan objek penelitiannya. Teori hukum berdasarkan analisisnya dibagi menjadi dua macam, yaitu teori hukum kritis, dan teori hukum analisis (Jan Gijssels dan Mark van Hoccke, 2000 : 78). Teori hukum berdasarkan pendekatannya merupakan penggolongan teori hukum yang dilihat dari aspek cara dalam rangka memperoleh data yang berkaitan dengan penelitian. Teori hukum berdasarkan pendekatannya dibagi menjadi dua macam, yaitu empiris dan normatif (Jan Gijssels dan Mark van Hoccke, 2000 : 79).

Teori Pemerintahan menurut Bayu (1990 : 11) adalah perbuatan atau urusan pemerintah, misalnya pemerintahan yang adil, pemerintahan demokratis, pemerintahan diktator dan lain sebagainya. Yang menarik tetapi harus berhati-hati ialah kata "pemerintah" atau "pemerintahan" dijumpai dalam bahasa Asing, misalnya bahasa Inggris : "*Goverment*" yang diturunkan dari kata "*to govern*" yang artinya:

1. Melaksanakan wewenang pemerintahan;
2. Cara atau sistem memerintah;
3. Fungsi atau negara yang diperintah;
4. Wilayah atau negara yang diperintah;
5. Badan yang terdiri dari orang-orang yang melaksanakan wewenang dan administrasi hukum dalam suatu negara.

Pengertian mana yang akan diambil atau yang cocok atau tepat untuk menterjemahkan kata "government" yang sedang dihadapi harus dipilih dengan teliti karena kesalahan pilih dapat menimbulkan salah pengertian. Ada beberapa kata bahasa Belanda yang masing-masing bisa diterjemahkan dengan istilah "pemerintah", misalnya *Regering, bestuur, overheid* dan sebagainya. Perbedaan terletak pada ruang lingkup atau tingkat dan tidak dalam arti dasarnya. "Regering" mempunyai arti nama yang paling luas karena ruang lingkungannya meliputi seluruh wilayah negara, pengertiannya mendekati istilah "Pemerintah Negara".

"Bestuur" adalah "pemerintah" wilayah tertentu dari negara dan karenanya mempunyai batas yang lebih sempit. "Overheid" dipergunakan sebagai sebutan untuk "pemerintah" atau pejabat-pejabat tinggi dari suatu negara. Sistem pemerintahan negara yang ditegaskan dalam Undang-undang Dasar ialah:

1. Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*).
 - Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechts staat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machts staat*).
2. Sistem Konstitusional.
 - Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat *absolutisme* (kekuasaan yang tidak terbatas).
3. Kekuasaan Negara yang tertinggi di tengah Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die Gezante Staatsgewalt Lieglallein bel der Majelisd*).
 - Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*) Majelis ini menetapkan Undang-undang Dasar dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis, ialah "mandataaris" dari Majelis. Ia berkewajiban menjalankan putusan-putusan Majelis, Presiden tidak "neben", akan tetapi "untergeordnet" kepada Majelis.

Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah Penyelenggara Pemerintah Negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*). Oleh karena itu, Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan, akan tetapi Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung dari pada Dewan.

Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab kepada Dewan Permusyawaratan Rakyat. Kedudukannya tidak tergantung dari pada Dewan, akan tetapi tergantung dari

pada Presiden. Mereka ialah pembantu Presiden. Meskipun kepala Negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ia bukan ” *diktator*”, artinya kekuasaan tidak terbatas. Di atas telah ditegaskan bahwa ia bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kecuali ia harus memperhatikan sungguh-sungguh suara Dewan Perwakilan Rakyat.

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat, dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer). Kecuali anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat semuanya merangkap menjadi anggota Majelis mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggungjawaban kepada Presiden.

Meskipun kedudukan menteri negara tergantung pada Presiden, akan tetapi mereka bukan pegawai tinggi biasa oledh karena menteri-menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintah (*pouvoir executif*) dalam praktek. Sebagai pemimpin Departemen, menteri mengetahui seluk beluk hal-hal yang mengenai lingkungan pekerjaannya. Berhubung dengan itu, menteri mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara yang mengenai departemennya. Untuk menetapkan politik pemerintah dan koordinasi dalam pemerintahan negara, para menteri bekerja bersama satu sama lain seerat-eratnya dibawah pimpinan Presiden.

Di sini Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan negara, sedangkan Gubernur dan Bupati/Walikota adalah pemegang kekuasaan Pemerintahan Daerah. Berdasarkan ajaran Trias Politika oleh Montesquieu, di mana kekuasaan pemerintahan yang dipisahkan menjadi kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Sistem pemerintahan di Indonesia tidak mengenal istilah pemisahan kekuasaan, namun terjadi sistem pembagian kekuasaan yang meliputi kekuasaan menjalankan fungsi pemerintahan dalam arti kekuasaan eksekutif dilakukan oleh presiden beserta menteri-menterinya.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang artinya ialah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, sesuai peraturan-perundang-undangan. Oleh karena itu penataan dan pelaksanaan pembangunan disegala bidang secara adil dan merata harus terus diupayakan. Mengingat kondisi Wilayah Indonesia yang sedemikian luasnya, jumlah penduduk yang banyak dan keanekaragaman sistem kemasyarakatan. Tidak mungkin pemerintahan diselenggarakan secara sentralistik.

Mohammad Hatta pada sidang PPKI tahun 1945 (1998 : 593) mengatakan bahwa: ”Janganlah yang kita pandang penduduk saja, tetapi luas Daerahnya yang berpengaruh bagi tiap-tiap peraturan Pemerintahan. Dalam hal ini perlu adanya perangkat pemerintahan di daerah untuk menata serta mengelola berbagai urusan

Pemerintahan di wilayah masing-masing Daerah. Di mana Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, merupakan dasar pembentukan dan susunan Pemerintahan Daerah. Hal ini terjadi karena sistem pemerintahan yang sentralistik. Tidak dapat disangkal bahwa sejak bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 dan ditetapkannya Pancasila serta Undang-undang Dasar 1945 sebagai dasar dan konstitusi Negara amanat yang terkandung di dalamnya belum terlaksana dengan baik.

Di sini Pemerintah Daerah sebagai konsekuensi logis dari perbedaan etnis, linguistik, agama, dan institusi sosial berbagai kelompok masyarakat lokal di suatu negara. (Sarundajang : 1997 : 3), menurut Bagir Manan dan Kuntana (1997 : 268-269) bahwa;

”Membentuk dan menjalankan Pemerintahan Daerah sebagai Daerah otonom adalah sebagian dari pelaksanaan apa yang diamanatkan oleh Undang-undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen. Murni dan konsekuen difahami sebagai menjalankan UUD 1945 sesuai dengan asas dasar tujuan dan berbagai ajaran mengenai hakikat UUD. Dalam suatu negara yang berdasarkan atas hukum dan bersistem konsitusi (sistem konstitusional)”.

Menurut Sarundajang (2000 : 13) Pemerintah Pusat berkewajiban mendorong dan membentuk serta membina Pemerintahan di daerah dengan disertai pemberian hak otonom untuk mengurus rumah tangga sendiri. Bagir Manan (1994 : 17) mengatakan bahwa: ”Pusat bertanggung jawab menjamin keutuhan negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat negara (*asas equal treatment*), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan di bidang tertentu (*asas uniformitas*).... upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial..”

Perangkat Pemerintahan di Daerah, menurut Sarundajang (2000 : 24) adalah:

”Bagian dalam mekanisme Pemerintahan Pusat dan bukan merupakan negara sendiri, untuk menjaga kemungkinan agar Pemerintahan di daerah itu tidak memisahkan diri dari Pemerintah Pusat, maka dinyatakan selanjutnya bahwa disamping ada Daerah otonom, ada juga yang bersifat administratif belaka, di mana semua Daerah itu merupakan wilayah administrasi Pemerintah negara yang pembentukannya ditetapkan dengan Undang-undang.

Dalam ketentuan perundang-undangan sebagai landasan yuridis yang mengatur mengenai pemerintahan Daerah yang berlaku saat ini adalah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang sudah diganti dengan Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Isi dan jiwa yang terkandung dalam pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 beserta penjelasannya menjadi pedoman dalam penyusunan undang-undang tersebut. Sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan sistem pembagian kewenangan berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Negara Indonesia sebagai negara hukum, bukan negara kekuasaan (*Machtsstaat*), didalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supermasi

Hukum dan konstitusi, dianutnya pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan kewenangan oleh pihak yang berkuasa atas kekuatan apapun juga.

Keberadaan Indonesia sebagai negara hukum ditandai dengan beberapa unsur pokok, seperti pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang, persamaan di depan hukum, adanya peradilan administrasi dan unsur-unsurnya. Dengan demikian salah satu prioritas yang harus dilaksanakan Pemerintah saat ini adalah realisasi Hukum Tata Pemerintahan dalam proses pembuatan Undang-undang pembentukan daerah otonom merupakan kegiatan yang strategis, Undang-undang pembentukan daerah otonom merupakan landasan yuridis sekaligus landasan operasional bagi pemerintah daerah otonom baru untuk menyelenggarakan pemerintahan pada gilirannya akan memiliki implikasi dan pengaruh yang luas dalam upaya mensejahterakan masyarakat daerah dalam Tatanan Pemerintahan Daerah.

Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara

Berbicara mengenai pengertian Hukum Administrasi Negara (HAN), maka kata ” administrasi menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)* berarti:

- a. Usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi.
- b. Usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan serta mencapai tujuan.
- c. Kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.
- d. Kegiatan Kantor dan tata usaha.

Di mana kita memahami ” administrasi ” secara sempit, maka hanya akan terbatas pada cakupan tulis-menulis, catat-mencatat, ketik-mengetik, surat-menyurat, serta penyimpanan dan pengurusan masalah yang hanya bersifat teknis pada tata usaha saja. Dalam pengertian sempit maka ” administrasi ” adalah tata usaha. Padahal tata usaha hanya merupakan sebagian dari kegiatan administrasi. Sementara ”administrasi” yang dimaksud dalam Hukum administrasi Negara (HAN) mempunyai arti dan makna yang luas. Menurut Leonard, D. White

Konvensi Ketatanegaraan (*Constitutional Conventions*)

Dalam Konvensi atau hukum kebiasaan ketatanegaraan tumbuh dalam praktek penyelenggaraan negara untuk melengkapi, menyempurnakan, menghidupkan (mendingkani) kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan Konvensi ketatanegaraan dianggap sebagai konstitusi yang tidak tertulis. Traktat (Perjanjian Internasional/international *agreement*) Adalah perjanjian yang diadakan oleh dua negara atau lebih. Bila dilakukan oleh dua negara

disebut perjanjian bilateral dan apabila dilakukan banyak negara disebut perjanjian *multilateral*. Materi Traktat yaitu:

1. Perjanjian yang memuat persoalan politik yang dapat mempengaruhi kebijakan/haluan politik luar negeri, seperti perjanjian persahabatan, persekutuan, perubahan wilayah atau penetapan tapal batas, dan sebagainya;
2. Perikatan-perikatan yang mempengaruhi haluan politik luar negeri; dan
3. Persoalan yang menurut Undang-Undang Dasar 1945 atau sistim peraturan Per Undang-Undang di Indonesia, diatur dengan Undang-undang, seperti: soal kewarganegaraan, pemilu, HAM, dll.

Yang dimaksud dengan Traktat atau *treaty* adalah perjanjian yang diadakan antara dua atau lebih negara. Bila traktat diadakan antara hanya dua negara, maka perjanjian tersebut disebut *multilateral*. Di mana kita mengenal dua macam perjanjian: *traktat* dan *agreement*. Traktat dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR, sedang *agreement* dibuat hanya dengan Keputusan Presiden, biasanya menyangkut bidang politik. Suatu traktat berlaku dan mengikat didasarkan pada warga negara masing-masing negara yang mengadakannya. Oleh karena itu dapat dikatakan traktat merupakan sumber hukum.

Yurisprudensi

Yang dimaksud Yurisprudensi sebagai istilah teknis Indonesia sama artinya dengan *yurisprudentie* dalam bahasa Belanda dan *yurisprudence* dalam bahasa Prancis, yang artinya keputusan hakim yang terdahulu yang diikuti oleh hakim dan dijadikan dasar keputusan hakim lain mengenai kasus yang sama. Pekerjaan hakim pada hakikatnya sama dengan pekerjaan pembuat undang-undang. Sedangkan menurut Soebekti keduanya memberikan peraturan yang harus diikuti, hanya dengan perbedaan bahwa pembuat undang-undang memberikan suatu peraturan yang disusun dalam kata-kata umum dan ditujukan kepada siapa saja yang berada dalam keadaan yang diuraikan dalam undang-undang, sedangkan hakim memberikan suatu peraturan yang berlaku terhadap para pihak yang berperkara.

Keputusan hakim yang menjadi yurisprudensi akan menjadi sumber hukum bagi pengadilan. Ada tiga alasan seorang hakim mengapa mengikuti keputusan hakim lain, yaitu:

1. Keputusan hakim yang mempunyai kekuasaan, terutama bila keputusan tersebut dibuat oleh Mahkamah Agung atau Pengadilan Tinggi, karena alasan psikologis maka seorang hakim akan mengikuti keputusan hakim lain yang mempunyai kedudukan lebih tinggi;
2. Karena alasan praktis;
3. Sependapat, hakim mengikuti keputusan hakim lain karena ia sependapat/menyetujui keputusan hakim lain tersebut.

Doktrin (*Ius Comminis Opinio Doctorum*)

Doktrin (*ius comminis opinio doctorum*) Pendapat ilmuwan yang mempunyai otoritas dan kredibilitas dapat dijadikan rujukan yang mengikat dalam membuat keputusan hukum. Pendapat hukum (*legal opinion*) dari para ahli merupakan sumber hukum yang tergolong tidak mengikat. Persyaratan Doktrin;

1. Ilmuwan tsb dikenal dan diakui luas memiliki otoritas dibidangnya dan mempunyai integritas yang dapat dipercaya;
2. Persoalan tsb tidak ditemukan dlm peraturan tertulis yang berlaku.

Asas-Asas Hukum

Asas-asas hukum yaitu;

1. *Presumption Of Innocence* (praduga tak bersalah);
2. *In Dubio Pro Reo* (keraguan diberlakukan terdakwa);
3. *Pacta Sunt Servada* (perjanjian yang sudah disepakati sebagai undang-undang)
4. *Geen Straft Zonder Schuld* (tiada hukum tanpa kesalahan)

Sumber Hukum Formal Ketatanegaraan di Indonesia

Berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdapat jenis dan hierarki dalam peraturan perundang-undangan di Republik Indonesia terdiri dari:

1. UUD RI Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden, dan Peraturannya. Peraturan Daerah: Perda Propinsi, Perda Kabupaten/Kota, Peraturan Desa TAP MPR No.III/MPR/2000;
5. UUD RI 1945;
6. TAP MPR RI;
7. Undang-undang;
8. Perpu;
9. Peraturan Pemerintah;
10. Keputusan Presiden;
11. Peraturan Daerah
12. TAP MPR NO.XX/MPRS/1966;
13. UUD RI 1945;
14. TAP MPR;
15. UU/Perpu;

16. Peraturan Pemerintah;
17. Keputusan Presiden;
18. Peraturan-peraturan Pelaksana lainnya;
19. Peraturan Menteri;
20. Intruksi Menteri dll

Sumber hukum formal menurut Soetami (1992 : 9) adalah di mana kita dapat menemukan dan mengenal hukum, yang terdiri dari:

1. Undang-undang;
2. Yurisprudensi;
3. Traktat;
4. Kebiasaan;
5. Dogma.

Agar suatu undang-undang mempunyai kekuatan yang mengikat dan dapat berlaku, maka syaratnya harus diundangkan dalam lembaran negara dan mengundangkannya adalah Menteri Sekretaris negara. Suatu undang-undang sudah barang tentu memerlukan penjelasan. *Yurisprudensi* adalah keputusan hukum dari seorang hakim yang terdahulu dan kemudian diikuti oleh hakim-hakim berikutnya sebagai acuan peraturan yang berlaku. Jadi adakalanya yang membuat keputusan hukum juga hakim, dengan begitu pada hakikatnya sama dengan pekerjaan membuat undang-undang, yang memberikan peraturan untuk diikuti.

Perbedaan undang-undang dengan keputusan hakim adalah:

Undang-undang	Keputusan Hakim
Undang-undang mengukuhkan peraturan yang disusun dalam kata-kata umum dan ditujukan kepada siapa saja yang berada dalam keadaan yang diuraikan dalam Undang-undang tersebut.	Keputusan hakim memberikan suatu peraturan hukum yang berlaku terhadap para pihak yang berperkara saja, hanya kemudian bisa menjadi sumber hukum bagi pengadilan di kemudian hari yang disebut yurisprudensi.

- **Traktat** adalah perjanjian ditingkat kenegaraan. Traktat itu mengikat dan berlaku sebagai peraturan hukum bagi warga negara masing-masing yang mengikat diri. Oleh sebab itu traktat juga dapat menjadi sumber hukum.
- **Kebiasaan** adalah perbuatan kita sehari-hari yang dilakukan berulang-ulang. Jadi walaupun tidak ditetapkan resmi dan tertulis oleh yang berwenang dan berkuasadi bidangnya, namun kebiasaan sudah menjadi norma masyarakat yang ditaati. Hal ini akan sering tampak pada konvensi kerajaan, misalnya Kerajaan Inggris ataupun Kerajaan Yogyakarta.
- **Dogma** adalah instruksi seseorang yang dianggap ahli atau didaulat oleh menjaadi berpengaruh dalam pengambilan keputusan para hakim yang berada di dalam kelompoknya karena sudah diaanggap jadi acuan memutus.

Sedangkan Sumber Hukum menurut Algra sebagaimana dikutip Mertokusumo (1996 : 70) ada dua, yaitu sumber hukum materiil dan sumber hukum formal. Maka sumber hukum materiil biasanya mengacu pada kandungan atau isi dari sebuah peraturan perundang-undangan. Sehingga cakupan sumber hukum materiil sangat luas. Sedangkan sumber hukum formal mencakup bentuk dan prosedur pembentukan hukum positif seperti peraturan perundang-undangan, traktat (perjanjian antar negara), kebiasaan yurisprudensi dan doktrin.

Terkait sumber hukum di atas Van Apeldoorn sebagaimana dikutip Supriadi (2010 : 7) memberikan pendapat yang lebih luas dilihat dari perspektif sejarah, sosiologis, filosofis dan formal. Dari perspektif sejarah, sumber hukum dapat dilihat dari dua sumber, yakni;

1. Tempat hukum ditemukan atau dikenal secara historis seperti dokumen-dokumen, dan sebagainya; dan
2. Tempat di mana pembentuk undang-undang mengambil bahannya.

Sedangkan sumber hukum dalam perspektif sosiologis (teleologis) yakni faktor-faktor yang menentukan isi hukum positif seperti pandangan agamis, pandangan ekonomis, dan pandangan psikologis. Sementara itu, sumber hukum dalam perspektif filosofis dapat dilihat dari dua aspek, yaitu:

1. Sumber isi hukum yang berasal dari Tuhan (pandangan Theokratis), berasal dari akal manusia, dan berasal dari kesadaran hukum;
2. Sumber kekuatan meningkat. Hal ini menyangkut alasan mengapa hukum mempunyai kekuatan mengikat dan mengapa kita tunduk pada hukum.

Sedangkan menurut Mertokusumo sebagaimana dikutip Dewa (2000 : 68) bahwa kekuatan mengikat dari kaidah hukum bukan semata-mata didasarkan pada kekuatan yang bersifat memaksa, tetapi karena didorong oleh alasan kesuilahan. Merujuk pada beberapa pandangan tentang pengertian hukum tata pemerintahan bisa diklasifikasi menjadi dua, yaitu : sumber hukum formil dan sumber hukum formil lapangan hukum ini sesuai pandangan Utrecht (1960) yang diikuti oleh sebagian besar para ahli adalah:

1. Undang-undang;
2. Praktek administrasi negara;
3. Yurisprudensi;
4. Pendapat para ahli hukum administrasi negara terkenal.

Undang-undang menurut Ali (1996 : 179) adalah hukum yang termuat dalam peraturan perundang-undangan . Dan sebagai hukum ia merupakan gejala sosial yang terdapat di dalam masyarakat. Sedangkan gejala sosial sangat kompleks di lapangan hukum saja undang-undang bukanlah satu-satunya gejala sebab selain undang-undang masih ditemukan hukum yang terletak dalam ketentuan-ketentuan kebiasaan dan atau adat-istiadat yang dalam pengetahuan hukum disebut hukum

kebiasaan dan hukum adat yang dalam pengetahuan hukum disebut hukum kebiasaan dan hukum adat. Dan ada juga hukum yang terletak pada penetapan negara-negara yang bersama-sama mengadakan perjanjian yang disebut traktat. Hukum yang merupakan suatu keputusan hakim yang disebut hukum yurisprudensi dan saran-saran/pandangan para ahli ilmu hukum dan yang berkuasa dalam pergaulan hukum yang disebut hukum ilmu. Kesemua gejala ini adalah gejala sosial dalam bidang hukum yang disoroti dari macam sumbernya. Khusus gejala sosial yang pertama yaitu hukum undang-undang yang dalam istilahnya disebut *weetenrecht*, karena sifatnya memiliki sifat pengertian tertentu.

Utrecht (1955 : 26) menyebutkan bahwa biasanya undang-undang bersifat formal serta material, yakni baik karena bentuknya maupun karena isinya mengikat tiap penduduk sesuatu daerah maka keputusan itu menjadi undang-undang. Sedangkang Wignjodipuro (1969 : 44) mengemukakan bahwa lazimnya undang-undang bersifat materiil dan formil. Pembagian pengertian undang-undang berdasarkan sifat demikian ini sebetulnya bersumber dari pembagian yang dilakukan Laband sebagaimana dikutip Wignjodipuro (1969 : 43) atas pengertian undang-undang yang mempunyai dua pengertian yaitu bersifat material dan formal. Undang-undang dalam arti materiil adalah penetapan kaidah hukum dengan tegas sehingga kaidah hukum itu menurut sifatnya menjadi mengikat, Buys sebagaimana dikutip Wignjodipuro (1969 : 44) merumuskannya sebagai setiap keputusan pemerintah/penguasa yang isinya (materinya) mengikat langsung penduduk tertentu. Laband sebagaimana dikutip Wignjodipuro (1969) mengemukakan bahwa ada dua unsur yang menyebabkan sesuatu kaidah hukum menjadi undang-undang dan arti materiil, yaitu:

1. Unsur yang disebut *Anordnung*;
Unsur penetapan peraturan hukum dengan tegas
2. Unsur yang disebut *Rechtssatz*.
Unsur adalah peraturan hukum itu sendiri.

Maka kedua unsur di atas yang menjadi isi undang-undang dan inilah yang menyebabkan ia mengikat. Kemudian undang-undang dalam arti formal adalah tiap keputusan pemerintah yang merupakan undang-undang karena cara pembentukannya. Menurut Undang-undang Dasar 1945, undang-undang dibentuk oleh presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) (Pasal 5 ayat (1) dan dapat pula oleh DPR atas inisiatif sendiri asal saja mendapatkan pengesahan Presiden (pasal 21 ayat 1 dan 2). Pada masa berlakunya Undang-undang Dasar Sementara 1950 maka yang menetapkan undang-undang adalah pemerintah bersama-sama DPR.

Pada Sidang Tahunan MPR-RI tahun 2002 telah berhasil diselesaikan amandemen keempat Undang-undang Dasar 1945. Dengan demikian proses amandemen Undang-undang Dasar 1945 yang dimulai dari tahun 1999 dengan amandemen pertama sampai dengan amandemen keempat tahun 2002 Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen (Pertama 1999-Keempat 2002) maka sebagian perubahan meliputi:

Perubahan pertama tahun 1999 Pasal 5 ayat (1) diubah menjadi:

1. Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang ke kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
2. Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Perubahan pertama tahun 1999 Pasal 20 diubah menjadi:

1. Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
2. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
3. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
4. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.

Perubahan pertama tahun 1999 Pasal 21 ayat (1) diubah menjadi:

- Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berhak mengajukan usul rancangan Undang-undang.

Perubahan pertama tahun 1999 Pasal 22 yaitu:

1. Dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
2. Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam persidangan berikut.
3. Jika tidak mendapat persetujuan maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

Perubahan kedua tahun 2000 Pasal 20 yaitu:

1. Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Perubahan kedua tahun 2000 Pasal 20 ditambah satu ayat menjadi:

- Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Perubahan Kedua Tahun 2000 Tambahan Pasal 22 A yaitu:

- Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Perubahan Kedua Tahun 2000 Tambahan Pasal 22 B yaitu:

- Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Perubahan Kedua Tahun 2000 Bab VII A Tambahan Pasal 22 C ayat (3) yaitu:

- Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Perubahan Kedua Tahun 2000 Bab IX A Tambahan Pasal 25 A yaitu:

- Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.

Perubahan Kedua Tahun 2000 Bab X Tambahan Pasal 26 ayat (2) yaitu:

- Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.

Perubahan Kedua Tahun 2000 Bab X Tambahan Pasal 28 yaitu:

- Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

Perubahan Kedua Tahun 2000 Bab XI Tambahan Pasal 30 ayat (2), (5) yaitu:

1. Syarat-syarat tentang pembelaan diatur dengan undang-undang.
2. Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.

Perubahan Ketiga Tahun 2001 Pasal 22 D yaitu:

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta pemberian pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
3. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan

penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

4. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Perubahan Ketiga Tahun 2001 Pasal 23 A yaitu:

- Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.

Perubahan Keempat Tahun 2002 Pasal 23 B yaitu:

- Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.

Perubahan Keempat Tahun 2002 Pasal 23 C yaitu:

- Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.

Perubahan Keempat Tahun 2002 Pasal 23 D yaitu:

- Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.

Perubahan Keempat Tahun 2002 Bab VIII A Pasal 23 E ayat (3) yaitu

- Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Perubahan Keempat Tahun 2002 Pasal 23 G ayat (2) yaitu:

- Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.

Perubahan Keempat Tahun 2002 Bab IX Pasal 24 yaitu:

1. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.
2. Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.

Perubahan Keempat Tahun 2002 Pasal 24 ditambah satu ayat (3) yaitu:

- Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Perubahan Keempat Tahun 2002 Pasal 24 A ayat (1), (4) yaitu:

1. Badan-badan lain yang fungsinya mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.
2. Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukuman acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.

Perubahan Keempat Tahun 2002 Pasal 24 B ayat (4) yaitu:

- Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.

Perubahan Keempat Tahun 2002 Pasal 24 C yaitu:

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
2. Mahkamah Konstitusi wajib memnerikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut undang-undang Dasar.
3. Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota Hakim Konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.
4. Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh Hakim Konstitusi.
5. Hakim Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercelah, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.
6. Pengangkatan dan pemberhentian Hakim Konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

Perubahan Keempat Tahun 2002 Pasal 25 yaitu:

- Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.

Perubahan Keempat Tahun 2002 Bab XIII Pasal 31 ayat (2), (3) yaitu:

1. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.

Perubahan Keempat Tahun 2002 Bab XV Pasal 36 C yaitu:

- Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang.

Perubahan Keempat Tahun 2002 Bab XVI Pasal 37 yaitu:

1. Usul perubahan pasal-pasal Undang-undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-undang Dasar diajukan secara tertulis dan diajukan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
3. Untuk mengubah pasal-pasal Undang-undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4. Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota.
5. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Dengan ditetapkannya perubahan Undang-undang Dasar ini, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas pembukaan dan pasal-pasal. Maka telah cukup jelas jikalau Undang-undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi, kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara Negara untuk menyelenggarakan kehidupan Negara dan kesejahteraan sosial.

Sedangkan Undang-undang dalam arti materil ialah setiap keputusan pemerintah yang karena isinya disebut undang-undang. Dan isinya menyangkut peraturan-peraturan yang mengikat secara umum. Sedangkan dalam pengertian formil ialah setiap keputusan pemerintah yang memperoleh nama karena bentuk dalam mana di mana ia timbul. Keputusan-keputusan pemerintah berupa peraturan-peraturan biasanya dikodifikasikan ke dalam suatu buku seperti misalnya Kitab Hukum Undang-undang Perdata.

Fungsi Dan Tujuan Hukum

Dengan kata lain, fungsi hukum adalah menertibkan dan mengatur pergaulan dalam masyarakat serta menyelesaikan konflik yang terjadi. Fungsi hukum menurut Friedmann sebagaimana dikutip Limbong (2012 : 70) yaitu meliputi pengawasan/pengendalian sosial, penyelesaian sengketa, dan rekayasa sosial. Berkaitan dengan fungsi hukum Kusumaatmadja (1970 : 3), mengajukan konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat di dalam pembangunan. Hal ini didasarkan pada anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan masyarakat merupakan suatu yang dianggap penting dan sangat diperlukan. Di samping itu, hukum sebagai tata kaedah dapat difungsikan untuk mengatur arah kegiatan warga masyarakat ke tujuan yang dikehendaki oleh

pembangunan. Kedua fungsi tersebut diharapkan dapat dilakukan oleh hukum, di samping fungsinya yang tradisional, yakni untuk menjamin adanya kepastian dan ketertiban.

Sebagaimana diutarakan sejumlah pakar di atas bahwa fungsi hukum mempermudah kita memahami tujuan hukum. Aristoteles (2009 : 151) menyatakan bahwa tujuan hukum menghendaki keadilan semata-mata dan isi dari pada hukum ditentukan oleh kesadaran etis mengenai apa yang dikatakan adil dan apa yang dikatakan tidak adil. Maka menurut teori di atas bahwa hukum mempunyai tugas suci dan luhur, yaitu untuk mewujudkan keadilan dengan memberikan tiap-tiap orang apa yang berhak dia terima yang memerlukan peraturan sendiri bagi tiap-tiap kasus. Oleh karenanya, hukum harus membuat apa yang dinamakan ” *Algemeene Regels* ” (Peraturan atau ketentuan-ketentuan umum). Peraturan ini diperlukan oleh masyarakat demi kepentingan dalam kepastian hukum, meskipun sewaktu-waktu dapat menimbulkan ketidakadilan.

Sementara itu, tujuan hukum menurut Apeldoorn (1996) adalah mengatur tata tertib dalam masyarakat secara damai dan adil. Untuk mencapai keadilan dan adil. Untuk mencapai kedamaian, hukum harus menciptakan masyarakat yang adil dengan mengadakan perimbangan antara kepentingan yang saling bertentangan satu sama lain dan setiap orang harus memperoleh (sedapat mungkin) apa yang menjadi haknya. Berpijak pada tujuan hukum sebagaimana diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa tujuan hukum tata pemerintahan adalah untuk mempertahankan aturan-aturan yang bersangkutan paut dengan hukum tata usaha negara yaitu suatu proses mempertahankan kebenaran dari pihak yang bersengketa di depan persidangan atau lembaga yudikatif. Dan lembaga tersebut dalam lapangan hukum tata pemerintahan berada pada lembaga peradilan tata usaha negara. Definisi hukum tata negara menurut Bisri (2005 : 70-71) menjelaskan tentang hukum tata negara, antara lain:

1. Scholten pemerintahan atau peraturan-peraturan yang sifatnya istimewa ini dapat dipergunakan sangsi biasa melalui hukum biasa dan sangsi istimewa terhadap pelanggar hukum tata pemerintahan. Dan penyelesaian sengketa kepentingan dalam lapangan hukum tata pemerintahan akan dapat diselesaikan melalui proses legitasi pada lembaga peradilan sebagai mana dikutip Kusnardi dan Ibrahim (1988 : 24) menyebutkan bahwa Hukum Tata Negara adalah ”hukum yang mengatur organisasi negara”. Senada dengannya adalah pendapat yang dilontarkan oleh Logemann (1988 : 25).
2. Hans Kelsen mengartikan hukum tata negara dengan menggunakan istilah ”mengatur proses kenegaraan dalam keadaan diam (*state in stationair*)”.
3. Wade dan Phillips dalam bukunya *Constitutional Law* (1936) merumuskan bahwa: ”*the Constitutional law is then that body of rules of rules which prescribes (1) the structure (2) the functions of the organs of central and local government* ” yang pendapatnya kemudian disempurnakan dalam bukunya yang terbit tahun 1960 dengan ” *In the generally accepted of the*

term it means the rules which regulated the structure of the principal organs of government and their relationship to each other and the determine their principal functions”.

Dari definisi di atas dapat disimpulkan bahwa kandungan hukum tata negara adalah hukum yang mengatur organisasi, susunan organisasi serta fungsi organisasi kenegaraan. Sedangkan tata hukum merupakan hukum positif atau hukum yang berlaku didalam suatu negara. Tata hukum bertujuan untuk mempersatukan, memelihara, dan melaksanakan tertib hukum bagi aparat lembaga-lembaga negara sehingga dapat dicapai ketertiban di negara. *The rule of law* (aturan hukum) positif dalam hukum tata pemerintahan merupakan sistem aturan yang pada dasarnya merupakan konsekuensi lebih lanjut atas diaturnya hukum tata negara, yaitu mengatur hal ihwal pelaksanaan atas kehidupan bernegara, yang meliputi aturan tentang bagaimana para aparat lembaga-lembaga negara tersebut menjalankan tugas pemerintahan.

Di sini teori menjelaskan suatu fenomena atau merupakan proses atau produk aktivitas, atau merupakan suatu sistem (Kerlinger, 1990 : 14 -15; Bruggink, 1999; 160; Gijssels dan Hoccke, 2000 : 3) sebagai mana dikutip Salim (2010 : 1). Ada dua manfaat teori, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Manfaat teoritis teori adalah sebagai alat dalam menganalisis dan mengkaji penelitian-penelitian yang akan dikembangkan oleh para ahli, baik itu yang dilakukan dalam penelitian skripsi, tesis, disertasi, penelitian hibah bersaing, penelitian hiba kompetensi dalam mengkaji dan menganalisis sebuah fenomena-fenomena yang timbul dan berkembang dalam masyarakat, bangsa dan negara.

Dalam perkembangan ilmu pengetahuan saat ini, teori yang dikemukakan oleh para ahli sering dijadikan acuan di dalam memecahkan masalah-masalah yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, bangsa dan negara, seperti, misalnya teori ilmu Hukum Tata Pemerintahan. Dalam ilmu Hukum Tata Pemerintahan, kita mengenal teori dalam bidang Hukum dan Pemerintahan. Dalam buku ini, teori yang akan disajikan, meliputi teori Hukum, khususnya Pemerintahan.

Bruggink (1999 : 160). Menyatakan Teori hukum adalah suatu keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan berkenaan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum, dan sistem tersebut untuk sebagian penting dipositifikan. Teori hukum dapat digolongkan berdasarkan ruang lingkup, analisis, dan pendekatannya. Teori hukum dari aspek ruang lingkungnya merupakan penggolongan teori hukum atas dasar cakupan wilayah kajiannya.

Meuwissen membagi teori hukum menjadi lima jenis. Kelima jenis hukum itu meliputi teori sistem, ajaran hukum fungsional, teori hukum politik, teori hukum empiris, dan teori hukum Marxistik (Meuwissen, 2008 : 32- 34). Teori hukum dari aspek analisis merupakan penggolongan teori hukum berdasarkan atas uraian dan objek penelitiannya. Teori hukum berdasarkan analisisnya dibagi menjadi dua macam, yaitu teori hukum kritis, dan teori hukum analisis (*Jan Gijssels dan Mark van Hoccke*, 2000 : 78). Teori hukum berdasarkan pendekatannya merupakan

penggolongan teori hukum yang dilihat dari aspek cara dalam rangka memperoleh data yang berkaitan dengan penelitian. Teori hukum berdasarkan pendekatannya dibagi menjadi dua macam, yaitu empiris dan normatif (*Jan Gijssels dan Mark van Hoccke, 2000 : 79*).

Pengertian Konstitusi Menurut Para Ahli

Pengertian Konstitusi berasal dari bahasa Latin “*constitutio*” konstitusi memuat aturan dan prinsip-prinsip entitas politik dan hukum, istilah ini merujuk secara khusus untuk menetapkan konstitusi nasional sebagai prinsip-prinsip dasar politik, prinsip-prinsip dasar hukum termasuk dalam bentukan struktur, prosedur, wewenang dan kewajiban pemerintahan negara pada umumnya, Konstitusi umumnya merujuk pada penjaminan hak kepada warga masyarakatnya. Konstitusi dalam negara adalah sebuah norma sistem politik dan hukum bentukan pada pemerintahan negara-biasanya dikodifikasikan sebagai dokumen tertulis-Dalam kasus bentukan negara, Adapun Apeldoorn, menjelaskan konstitusi memuat baik peraturan tertulis maupun peraturan tak tertulis.

Sedangkan Pengertian konstitusi menurut 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. Pengertian konstitusi menurut Lasalle 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. Maka konstitusi menurut Herman heller konstitusi mempunyai arti luas daripada uud. Konstitusi tidak hanya bersifat yuridis tettapi juga sosiologis dan politis Pengertian konstitusi menurut Carl schmitt membagi konstitusi dalam 4 pengertian yaitu:

1. Konstitusi dalam arti absolut mempunyai 4 sub pengertian yaitu;
 - a. Konstitusi sebagai kesatuan organisasi yang mencakup hukum dan semua organisasi yang ada di dalam negara.
 - b. Konstitusi sebagai bentuk negara
 - c. Konstitusi sebagai faktor integrasi
 - d. Konstitusi sebagai sistem tertutup dari norma hukum yang tertinggi di dalam negara
 - e. Konstitusi dalam artoi relatif dibagi menjadi
2. Pengertian yaitu konstitusi sebagai tuntuutan dari golongan borjuis agar haknya dapat dijamin oleh penguasa dan konstitusi sebagai sebuah konstitusi dalam arti formil (konstitrusi dapat berupa tertulis) dan konstitusi dalam arti materiil (konstitusi yang dilihat dari segi isinya) yaitu:
 - a. konstitusi dalam arti positif adalah sebagai sebuah keputusan politik yang tertinggi sehingga mampu mengubah tatanan kehidupan kenegaraan

- b. konstitusi dalam arti ideal yaitu konstitusi yang memuat adanya jaminan atas hak asasi serta perlindungannya

Pengertian konstitusi menurut Wheare konstitusi adalah keseluruhan sistem ketaatanegaraan suatu negara yang berupa kumpulan peraturan yang membentuk mengatur /memerintah dalam pemerintahan suatu negara. Sedangkan Definsi Norma adalah aturan yang berlaku dikehidupan bermasyarakat. Aturan yang bertujuan untuk mencapai kehidupan masyarakat yang aman, tertib dan sentosa. Namun masih ada segelintir orang yang masih melanggar norma-norma dalam masyarakat, itu dikarenakan beberapa faktor, diantaranya adalah faktor pendidikan, ekonomi dan lain-lain. Maka Norma terdiri dari beberapa macam/ jenis, antara lain yaitu:

1. Norma Agama
2. Norma Kebiasaan (Habit)
3. Norma Kesopanan
4. Norma Hukum
5. Norma Kesusilaan

Penjelasan dan pengertian masing-masing jenis/macam norma yang berlaku dalam masyarakat:

1. Norma Agama

Adalah suatu norma yang berdasarkan ajaran aqidah suatu agama. Norma ini bersifat mutlak yang mengharuskan ketaatan para penganutnya. Apabila seseorang tidak memiliki iman dan keyakinan yang kuat, orang tersebut cenderung melanggar norma-norma agama.

2. Norma Kebiasaan (*Habit*)

Norma ini merupakan hasil dari perbuatan yang dilakukan secara berulang-ulang dalam bentuk yang sama sehingga menjadi kebiasaan. Orang-orang yang tidak melakukan norma ini dianggap aneh oleh anggota masyarakat yang lain. Kegiatan melakukan acara selamatan, kelahiran bayi dan mudik atau pulang kampung adalah contoh dari norma ini.

3. Norma Kesopanan

Adalah norma yang berpangkal dari aturan tingkah laku yang berlaku di masyarakat. Cara berpakaian dan bersikap adalah beberapa contoh dari norma kesopanan.

4. Norma Hukum

Adalah himpunan petunjuk hidup atau perintah dan larangan yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat (negara). Sangsi norma hukum bersifat mengikat dan memaksa. Melanggar rambu-rambu lalulintas adalah salah satu contoh dari norma hukum.

5. Norma Kesusilaan

Norma ini didasarkan pada hati nurani atau ahlak manusia. Melakukan pelecehan seksual adalah salah satu dari pelanggaran dari norma kesusilaan.

Teori Pemerintahan menurut Bayu (1990 : 11) adalah perbuatan atau urusan pemerintah, misalnya pemerintahan yang adil, pemerintahan demokratis, pemerintahan diktator dan lain sebagainya. Yang menarik tetapi harus berhati-hati ialah kata "pemerintah" atau "pemerintahan" dijumpai dalam bagasa Asing, misalnya bahasa Inggris : "Government" yang diturunkan dari kata "to govern" yang artinya:

1. Melaksanakan wewenang pemerintahan;
2. Cara atau sistem memerintah;
3. Fungsi atau negara yang diperintah;
4. Wilayah atau negara yang diperintah;
5. Badan yang terdiri dari orang-orang yang melaksanakan wewenang dan administrasi hukum dalam suatu negara.

Pengertian mana yang akan diambil atau yang cocok atau tepat untuk menterjemahkan kata "government" yang sedang dihadapi harus dipilih dengan teliti karena kesalahan pilih dapat menimbulkan salah pengertian. Ada beberapa kata bahasa Belanda yang masing-masing bisa diterjemahkan dengan istilah "pemerintah", misalnya *Regering*, *bestuur*, *overheid* dan sebagainya. Perbedaan terletak pada ruang lingkup atau tingkat dan tidak dalam arti dasarnya. "Regering" mempunyai arti nama yang paling luas karena ruang lingkungannya meliputi seluruh wilayah negara, pengertiannya mendekati istilah "Pemerintah Negara".

"Bestuur" adalah "pemerintah" wilayah tertentu dari negara dan karenanya mempunyai batas yang lebih sempit. "Overheid" dipergunakan sebagai sebutan untuk "pemerintah" atau pejabat-pejabat tinggi dari suatu negara.

Sistem pemerintahan negara yang ditegaskan dalam Undang-undang Dasar ialah:

1. Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*).
Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechts staat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machts staat*).
2. Sistem Konstitusional.
Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat *absolutisme* (kekuasaan yang tidak terbatas).
3. Kekuasaan Negara yang tertinggal di tengah Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die Gezante Staatsgewalt Lieglallein bel der Majelisd*).
Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*) Majelis ini menetapkan Undang-undang Dasar dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan

Negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis, ialah ” mandataaris” dari Majelis. Ia berkewajiban menjalankan putusan-putusan Majelis, Presiden tidak ” *neben*”, akan tetapi ” *untergeordnet* ” kepada Majelis.

Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah Penyelenggara Pemerintah Negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*). Oleh karena itu, Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan, akan tetapi Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung dari pada Dewan.

Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab kepada Dewan Permusyawaratan Rakyat. Kedudukannya tidak tergantung dari pada Dewan, akan tetapi tergantung dari pada Presiden. Mereka ialah pembantu Presiden. Meskipun kepala Negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ia bukan ” *diktator*”, artinya kekuasaan tidak terbatas. Di atas telah ditegaskan bahwa ia bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kecuali ia harus memperhatikan sungguh-sungguh suara Dewan Perwakilan Rakyat.

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat, dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer). Kecuali anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat semuanya merangkap menjadi anggota Majelis mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggungjawaban kepada Presiden.

Meskipun kedudukan menteri negara tergantung pada Presiden, akan tetapi mereka bukan pegawai tinggi biasa oledh karena menteri-menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintah (*pouvoir executif*) dalam praktek. Sebagai pemimpin Departemen, menteri mengetahui seluk beluk hal-hal yang mengenai lingkungan pekerjaannya. Berhubung dengan itu, menteri mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara yang mengenai departemennya. Untuk menetapkan politik pemerintah dan koordinasi dalam pemerintahan negara, para menteri bekerja bersama satu sama lain seerat-eratnya dibawah pimpinan Presiden.

Di sini Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan negara, sedangkan Gubernur dan Bupati/Walikota adalah pemegang kekuasaan Pemerintahan Daerah. Berdasarkan ajaran Trias Politika oleh Montesquieu, di mana kekuasaan pemerintahan yang dipisahkan menjadi kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif,

dan kekuasaan yudikatif. Sistem pemerintahan di Indonesia tidak mengenal istilah pemisahan kekuasaan, namun terjadi sistem pembagian kekuasaan yang meliputi kekuasaan menjalankan fungsi pemerintahan dalam arti kekuasaan eksekutif dilakukan oleh presiden beserta menteri-menterinya.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang artinya ialah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, sesuai peraturan-perundang-undangan. Oleh karena itu penataan dan pelaksanaan pembangunan disegala bidang secara adil dan merata harus terus diupayakan. Mengingat kondisi Wilayah Indonesia yang sedemikian luasnya, jumlah penduduk yang banyak dan keanekaragaman sistem kemasyarakatan. Tidak mungkin pemerintahan diselenggarakan secara sentralistik.

Mohammad Hatta pada sidang PPKI tahun 1945, menurut hatta (1998 : 593) mengatakan bahwa: "Janganlah yang kita pandang penduduk saja, tetapi luas Daerahnya yang berpengaruh bagi tiap-tiap peraturan Pemerintahan. Dalam hal ini perlu adanya perangkat pemerintahan di daerah untuk menata serta mengelola berbagai urusan Pemerintahan di wilayah masing-masing Daerah. Di mana Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, merupakan dasar pembentukan dan susunan Pemerintahan Daerah. Hal ini terjadi karena sistem pemerintahan yang sentralistik. Tidak dapat disangkal bahwa sejak bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 dan ditetapkannya Pancasila serta Undang-undang Dasar 1945 sebagai dasar dan konstitusi Negara amanat yang terkandung di dalamnya belum terlaksana dengan baik.

Di sini Pemerintah Daerah sebagai konsekuensi logis dari perbedaan etnis, linguistik, agama, dan institusi sosial berbagai kelompok masyarakat lokal di suatu negara. (Sarundajang : 1997 : 3), menurut Manan dan Kuntana (1997 : 268-269) bahwa;

"Membentuk dan menjalankan Pemerintahan Daerah sebagai Daerah otonom adalah sebagian dari pelaksanaan apa yang diamanatkan oleh Undang-undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen. Murni dan konsekuen difahami sebagai menjalankan UUD 1945 sesuai dengan asas dasar tujuan dan berbagai ajaran mengenai hakikat UUD. Dalam suatu negara yang berdasarkan atas hukum dan bersistem konsitusi (sistem konstitusional)".

Menurut Sarundajang (2000 : 13) Pemerintah Pusat berkewajiban mendorong dan membentuk serta membina Pemerintahan di daerah dengan disertai pemberian hak otonom untuk mengurus rumah tangga sendiri. Bagir Manan (1994 : 17) mengatakan bahwa:

"Pusat bertanggung jawab menjamin keutuhan negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat negara (*asas equal treatment*),

menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan di bidang tertentu (*asas uniformitas*).... upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial..”

Perangkat Pemerintahan di Daerah, menurut Sarundajang (2000 : 24) adalah: ”Bagian dalam mekanisme Pemerintahan Pusat dan bukan merupakan negara sendiri, untuk menjaga kemungkinan agar Pemerintahan di daerah itu tidak memisahkan diri dari Pemerintah Pusat, maka dinyatakan selanjutnya bahwa disamping ada Daerah otonom, ada juga yang bersifat administratif belaka, di mana semua Daerah itu merupakan wilayah administrasi Pemerintah negara yang pembentukannya ditetapkan dengan Undang-undang.

Dalam ketentuan perundang-undangan sebagai landasan yuridis yang mengatur mengenai pemerintahan Daerah yang berlaku saat ini adalah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang sudah diganti dengan Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Isi dan jiwa yang terkandung dalam pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 beserta penjelasannya menjadi pedoman dalam penyusunan undang-undang tersebut. Sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan sistem pembagian kewenangan berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Negara Indonesia sebagai negara hukum, bukan negara kekuasaan (*Machtsstaat*), didalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supermasi Hukum dan konstitusi, dianutnya pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan kewenangan oleh pihak yang berkuasa atas kekuatan apapun juga. Keberadaan Indonesia sebagai negara hukum ditandai dengan beberapa unsur pokok, seperti pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang, persamaan di depan hukum, adanya peradilan administrasi dan unsur-unsurnya.

1. Persamaan
 - a. Kedua-duanya merupakan norma pemecahan masalah atau perkara yang dihadapi.
 - b. Kedudukan dan pengaruhnya terhadap keputusan suatu perkara serta segala akibatnya pada dasarnya sama, yakni kedua-duanya mampu menciptakan dan mencapai kepastian hukum.

2. Perbedaan

Norma hukum yang dibuat oleh Hakim	Norma hukum yang dibuat oleh pembentuk undang-undang
<ol style="list-style-type: none"> 1. Tidak tertulis. 2. Tidak berlaku umum, melainkan berlaku hanya khusus untuk perkara yang tengah dihadapi oleh hakim tersebut saja. 3. Hanya perkara-perkara atau kasus-kasus yang semacamnya saja yang selanjutnya pemecahannya dapat berpedoman pada norma hukum yang bersangkutan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tertulis. 2. Berlaku umum bagi semua perkara yang memenuhi unsur-unsur yang telah diatur dalam norma hukum yang bersangkutan. 3. Dapat dijadikan pedoman bagi pemecahan berbagai macam perkara, asalkan sama unsur-unsur hukumnya.

Peranan negara dalam pelaksanaan hukum bila dipandang dari sudut sejarah dapat dibedakan atas 2 (dua) tahap:

- **Tahap pertama: negara sebagai *nachtwakker staat*.**

Dalam tahap ini, negara sebagai suatu organisasi pemerintahan dan wadah kehidupan masyarakat pada dasarnya hanya mempunyai satu fungsi dalam pelaksanaan hukum waktu itu, yakni hanya semata-mata menjaga agar jangan sampai terjadi pengangguran terhadap hak pribadi warga masyarakat negara yang bersangkutan.

Jadi, pada garis besarnya dapat dikatakan bahwa tidak ada lagi fungsi negara lainnya, di samping hanya menjaga amannya penggunaan hak-hak individu/pribadi warga masyarakatnya.

Konsep negara seperti ini dikenal dengan istilah " konsep negara jaga malam" atau "negara olisi" yang masih banyak pelaksanaannya pada zaman sekitar abad ke-18 sampai dengan abad ke-19, di mana paham liberalisme masih merajai perkembangan dunia hukum (*nachtwakker staat*).

- **Tahap kedua: negara sebagai *welvaart staat*.**

Dalam tahap ini, negara sebagai organisasi pemerintahan dan wadah kehidupan masyarakat tidak hanya berfungsi sebagai penjaga keamanan semata-mata, melainkan juga berfungsi sebagai pencapai dan perwujud kesejahteraan bagi seluruh warga masyarakatnya (*welvaart staat*).

Dengan demikian salah satu prioritas yang harus dilaksanakan Pemerintah saat ini adalah realisasi Hukum Tata Pemerintahan dalam proses pembuatan Undang-undang pembentukan daerah otonom merupakan kegiatan yang strategis, Undang-undang pembentukan daerah otonom merupakan landasan yuridis sekaligus landasan operasional bagi pemerintah daerah otonom baru untuk menyelenggarakan

pemerintahan pada gilirannya akan memiliki implikasi dan pengaruh yang luas dalam upaya mensejahterakan masyarakat daerah dalam Tata Pemerintahan Daerah. Kebijakan Politik hukum sekarang diatur dalam : Politik hukum sudah mengarah pada kodifikasi (dibukukan) dan unifikasi (hukum berlaku untuk semua wara negara, dalam jangka panjang pemerintah indonesia menghendaki tata hukum baru yang benar-benar produk indonesia yang sesuai dengan kebutuhan rakyat Indonesia.

FUNGSIONARIS HUKUM

Difinisi Fungsionaris Hukum

Republik Indonesia menganut prinsip supremasi MPR yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang berdaulat dan disalurkan melalui prosedur perwakilan politik (*political representation*) melalui DPR, perwakilan daerah (*Regional Representation*) melalui utusan daerah, dan perwakilan fungsion (*Fungsional Representation*) melalui Utusan Golongan. Lembaga MPR disebut sebagai pelaku tertinggi kedaulatan rakyat bahkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan dirumuskan dengan kalimat: “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Sedangkan menurut Halim (2005 : 16) yang dimaksud dengan fungsionaris hukum ialah orang-orang-orang yang pada dasarnya membuat suatu hukum itu menjadi berfungsi bagi masyarakat di wilayah dan pada waktu berikutnya.

Suatu hukum itu berfungsi bagi masyarakat di wilayah dan pada waktu berlakunya, artinya ialah bahwa hukum itu ditaati orang dan dilaksanakan atau diterapkan sebagaimana mestinya. Menurut pandangan hukum romawi ditinjau dari peranannya ada 2 (dua) macam fungsionaris hukum, yaitu:

1. Para penyusun atau pencipta hukum tersebut atau ” *praetor* ”, yaitu mereka yang menggariskan hal-hal apa sajakah yang menjadi ketentuan hukum itu. Secara ketatanegaraan, mereka ini adalah orang-orang yang duduk dalam lembaga legislatif, yakni lembaga pembuat undang-undang atau ketentuan hukum dari negara yang bersangkutan.
2. Para pelaksana atau penerap hukum yang telah diciptakan tersebut atau ” *Judex* ”. Secara ketatanegaraan, mereka ini adalah orang-orang yang duduk dalam lembaga yudikatif, yakni lembaga pelaksana undang-undang atau ketentuan hukum dari negara yang bersangkutan. Ter Haar mengatakan, mereka ini adalah para fungsionaris hukum dalam arti *pemberi keputusan*.

Perkembangan Ketatanegaraan

Di mana ketentuan Pasal 1 ayat (2) tersebut diubah rumusannya menjadi “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dari segi kelembagaannya, menurut ketentuan UUD Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 pasca perubahan keempat (Tahun 2002), dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat 8 (delapan) buah organ negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD, yaitu:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
2. Dewan Perwakilan Rakyat;
3. Dewan Perwakilan Daerah;
4. Presiden dan Wakil Presiden;
5. Mahkamah Agung;
6. Mahkamah Konstitusi;
7. Badan Pemeriksa Keuangan; dan
8. Komisi Yudisial.

Selain itu terdapat pula beberapa lembaga atau institusi yang diatur kewenangannya dalam UUD, yaitu:

1. Tentara Nasional Indonesia;
2. Kepolisian Negara Republik Indonesia;
3. Pemerintah Daerah;
4. Partai Politik.

Lembaga-Lembaga Negara

1. MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT (MPR)

Tugas MPR adalah (Pasal 3 UUD 1945) :

- a. Mengubah dan menetapkan UUD 1945
- b. Melantik Presiden dan Wakil Presiden
- c. Dapat memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatan menurut UUD Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD.

Sebelumnya MPR adalah pemegang kekuasaan tertinggi atau pemegang kedaulatan rakyat, sebagai pemegang kekuasaan Negara tertinggi, MPR membawahi lembaga-lembaga yang lain.

Dengan adanya perubahan ini, maka :

1. MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi Negara
2. Tidak lagi memegang kedaulatan rakyat
3. Tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden karena rakyat memilih secara langsung.

Sedangkan mengenai memberhentikan presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya, MPR mempunyai kewenangan apabila :

1. Ada usulan dari DPR;
2. Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutuskan bahwa Presiden dan atau wakil Presiden bersalah.

Alasan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi Negara dan pemegang kedaulatan rakyat ditiadakan adalah, karena MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat, setiap lembaga yang mengembang tugas-tugas politik Negara dan pemerintahan adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggung jawab kepada rakyat. Mengenai susunan keanggotaan MPR menurut pasal 2 (1) mengatakan : MPR terdiri atas anggota DPR dan Anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Dengan demikian keanggotaan MPR terdiri :

- a. Seluruh anggota DPR;
- b. Anggota DPD

Adanya anggota DPD agar lebih demokratis dan meningkatkan keikutsertaan daerah dalam penyelenggaraan sehari-hari praktek Negara dan pemerintahan disamping sebagai forum memperjuangkan kepentingan daerah. Mengenai perubahan UUD 1945 diatur mekanisme perubahan UUD dalam pasal 37 UUD 1945.

2. DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR)

Tugas wewenang DPR adalah :

- a. DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang
- b. DPR berfungsi Budget dan Pengawasan
- c. DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.
- d. DPR memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam mengangkat Duta Besar dan menerima penempatan duta Negara lain, memberikan Amnesty dan Abolisi.
- e. DPR memberikan persetujuan bila Presiden hendak membuat perjanjian bidang ekonomi, perjanjian damai, mengadakan perang serta perjanjian internasional lainnya, dan memilih anggota-anggota BPK, mengangkat dan memberhentikan Anggota Komisi Yudisial dan menominasikan 3 orang Mahkamah Konstitusi.
- f. DPR memberikan persetujuan kepada Presiden dalam hal Presiden hendak mengangkat seorang Panglima TNI, Kepala Kepolisian.
- g. DPR diberi wewenang untuk memilih/menyeleksi Anggota Komisi Pemberantasan Korupsi, Gubernur Bank Indonesia dan Anggota Komisi Nasional HAM.

- h. DPR dapat mengusulkan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, setelah Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili dan memutuskan bahwa Presiden bersalah.

Apabila dilihat dari tugas, wewenang, fungsi dan hak-hak DPR tersebut sangat banyak dan luas sekali, bahkan hampir semua bidang kekuasaan Presiden dimiliki DPR.

3. DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD)

DPD diatur dalam pasal 22c dan 22d UUD 1945. Anggota DPD dipilih dari setiap propinsi melalui pemilihan umum. Jumlah anggota DPD setiap propinsi tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. DPD besidang sedikitnya sekali dalam setahun. Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan Undang-Undang. Wewenang DPD (Pasal 22d) :

1. DPD dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengolahan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. DPD melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah pengolahan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja Negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR.
3. DPD sebagai bagian dari kelembagaan MPR, mempunyai tugas melantik dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, mengubah UUD 1945, memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila dalam waktu yang bersamaan keduanya berhalangan tetap.

Hak-hak DPD yaitu :

1. Menyampaikan usul dan pendapat
2. Memilih dan dipilih
3. Membela diri
4. Memerintah
5. Protokoler
6. Keuangan dan Administrasi

4. PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN

Presiden RI memegang kekuasaan Pemerintahan menurut UUD. Presiden dalam melakukan kewajibannya dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat

dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Sedangkan UUD 1945 menempatkan kedudukan lembaga-lembaga tinggi Negara sederajat sehingga tidak dapat saling menjatuhkan dan/atau membubarkan Pasal 8 UUD 1945 mengatakan:

1. Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajiban dalam masa jabatan, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.
2. Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden selambat-lambatnya dalam waktu 60 hari MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.
3. Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama, selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya.

5. MAHKAMAH AGUNG (MA)

UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Pemerintahan berdasarkan sistem Konstitusi, tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

Prinsip dalam suatu Negara hukum adalah jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna penegakan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan.

1. Peradilan Umum
2. Peradilan Agama
3. Peradilan Militer
4. Peradilan Tata Usaha Negara;
5. dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

UU No. 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman telah mencabut UU No. 14 Tahun 1970 dan UU No. 35 Tahun 1994, di mana segala urusan mengenai peradilan baik teknis yudisial, organisasi administrasi dan finansial berada di bawah satu atap yaitu Kekuasaan Mahkamah Agung.

Negara Indonesia adalah Negara demokratis di mana kedaulatan ada ditangan rakyat dan juga Indonesia adalah Negara hukum atau kedaulatan hukum, keduanya

menyatu dalam konsepsi Negara hukum yang demokratis atau Negara demokrasi yang berdasarkan hukum, dan selanjutnya sebagai perwujudan keyakinan bangsa Indonesia akan kedaulatan Tuhan dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan berdasarkan Pancasila,

6. MAHKAMAH KONSTITUSI (MK)

Pasal 24 c UUD 1945 mengatakan :

1. Mahkamah Konstitusi berwenang pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD.
2. Memutus sengketa-sengketa kewenangan lembaga Negara yang wewenang diberikan oleh UUD.
3. Memutus pembubaran partai politik.
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
5. Wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

Perbandingan antara Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi adalah:

1. Kedua-duanya sama-sama merupakan pelaku kekuasaan kehakiman.
2. Mahkamah agung merupakan pengadilan keadilan (*Court of Justice*), sedangkan Mahkamah Konstitusi Lembaga Pengadilan Hukum (*Court of Law*).

7. BADAN PEMERIKSA KEUANGAN (BPK)

Diatur dalam BAB III A, pasal 23 E yang berbunyi :

1. Untuk memeriksa pengolahan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara didalam suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
2. Hasil pemeriksaan keuangan itu diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.
3. Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/ atau badan sesuai dengan UU.
4. Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden. BPK juga berwenang melakukan pemeriksaan APBD, perusahaan daeah, BUMN, dan perusahaan swasta di mana didalmnya terdapat kekayaan Negara.

8. KOMISI YUDISIAL (KY)

Komisi yudisial diatur dalam pasal 24 B UUD 1945 dan UU No 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Komisi Yudisial adalah lembaga Negara yang bersifat mandiri dan dalam melaksanakan wewenangnya bebas dari campur tangan atau

pengaruh dari kekuasaan lainnya. Anggota Komisi Yudisial diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR.

Wewenang Komisi Yudisial adalah :

1. Mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR
2. Menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Selain itu terdapat pula beberapa lembaga atau institusi yang diatur kewenangannya dalam UUD, yaitu:
 - a. Tentara Nasional Indonesia;
 - b. Kepolisian Negara Republik Indonesia;
 - c. Pemerintah Daerah;
 - d. Partai Politik.

Fungsionalisasi DPRD dalam Mewujudkan *Good Governance*

Indonesia adalah sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Pembentukan dan Penghapusan

Pembentukan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota ditetapkan dengan undang-undang. Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah

menjadi dua daerah atau lebih. Daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah. Penghapusan dan penggabungan daerah beserta akibatnya ditetapkan dengan undang-undang. Untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional, Pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota.

Pembagian Urusan Pemerintahan

Urusan Pemerintahan Pusat Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat meliputi:

1. politik luar negeri;
2. pertahanan;
3. keamanan;
4. yustisi;
5. moneter dan fiskal nasional;
6. agama; dan
7. norma.

Urusan Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria di atas terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan Yaitu:

1. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.
2. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten atau daerah kota merupakan urusan yang berskala kabupaten atau kota meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintahan kabupaten atau kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur

dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan.

Penyelenggaraan Pemerintahan

Penyelenggara pemerintahan adalah Presiden dibantu oleh wakil presiden, dan oleh menteri negara. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah: pemerintah daerah dan DPRD. Untuk pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Untuk pemerintahan daerah kabupaten atau daerah kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten atau kota dan DPRD kabupaten atau kota. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPRD mempunyai tugas dan wewenang. DPRD mempunyai hak:

1. interpelasi;
2. angket; dan
3. menyatakan pendapat.

Sedangkan Alat kelengkapan DPRD terdiri atas:

1. pimpinan;
2. komisi;
3. panitia musyawarah;
4. panitia anggaran;
5. Badan Kehormatan; dan
6. alat kelengkapan lain yang diperlukan.
7. Anggota DPRD mempunyai hak dan kewajiban.
8. Anggota DPRD mempunyai larangan dan dapat diganti antar waktu.
9. Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah berlaku ketentuan Undang-Undang yang mengatur Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan

bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Sedangkan Fungsionarisasi DPRD dalam mewujudkan *Good Governance* di mana lembaga legislatif mempunyai tiga fungsi penting, yaitu:

1. **fungsi legislasi;**

Berkaitan dengan Fungsi legislasi dimaknai sebagai fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan institusi yang mempunyai fungsi tersebut, fungsi legislatif membahas dan menyetujui rancangan qanun tentang APBD dengan gubernur, sedangkan di bidang fungsi pengawasan, DPRD melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.

2. **fungsi anggaran**

Berkait dengan fungsi anggaran, legislatif harus memastikan bahwa anggaran pembangunan dialokasikan sebagai wujud pemenuhan hak rakyat, pengalokasian mana haruslah dilakukan secara adil tanpa diskriminasi., Dalam kaitannya dengan fungsi anggaran.

3. **fungsi pengawasan.**

Dalam fungsi pengawasan, dapat kiranya dikatakan bahwa legislatif harus mampu mengawasi kerja-kerja pemerintahan, misalnya dalam program pemenuhan hak sipil dan politik, dan pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya (pengentasan kemiskinan, program pendidikan dan kesehatan, sebagai contoh) dan harus juga memastikan bahwa kerja-kerja itu bersesuaian dengan aturan hukum yang berlaku dan dengan menjunjung tinggi HAM, sehingga misalnya tidak bias gender dan timpang, dan memberi perhatian khusus kepada hak anak dan perempuan..

Paradigma Baru Pemerintahan

Hubungan antara pemerintah dgn masyarakat bersifat dinamis, bergerak seperti pendulum bergerak antara sangat berkuasa di satu sisi atau ke sisi lain yang sangat lemah.

1. Fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat (*public servant*).
2. Dalam perjalanan waktu, pemerintah menjadi sangat berkuasa dan ‘menelan’ masyarakat (studi kasus sebelum abad 19 : pemerintahan kolonial *ataupun monarkhi absolut*).
3. Munculnya paham demokrasi (pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat) secara universal pada awal abad 20, mendorong masyarakat menuntut hak & kewajibannya yang seimbang, walaupun banyak menemui hambatan.

4. Hambatan pelaksanaan proses demokrasi karena pimpinan politik dan pemerintahan yang dipilih rakyat seringkali menyalahgunakan kepercayaan, sehingga menimbulkan ketidakpercayaan (*distrust*).

Pengertian dan Ciri-Ciri *Good Governance*

Menurut Bank Dunia (World Bank), *Governance* diartikan sebagai '*the way state power is used in managing economic and social resources for development society*'. (Artinya, *governance* adalah cara, yaitu cara bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumberdaya - sumberdaya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat. → Menekankan pada aspek manajerial).

Sedangkan UNDP, mengartikan *governance* sebagai '*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all levels*'. Kata *governance*, diartikan sebagai penggunaan/pelaksanaan, yakni penggunaan kewenangan politik, ekonomi dan administratif untuk mengelola masalah2 nasional pada semua tingkatan. Di sini Kata penggunaan juga lebih menekankan pada aspek manajerial yang dinamis.

- Kata *Governance* berbeda arti dengan kata *Government* (pemerintah dan atau pemerintahan).
- *Government* lebih menunjuk pada:
 - a. *the body* (badan, organisasi);
 - b. *the functions* (fungsi-fungsi).

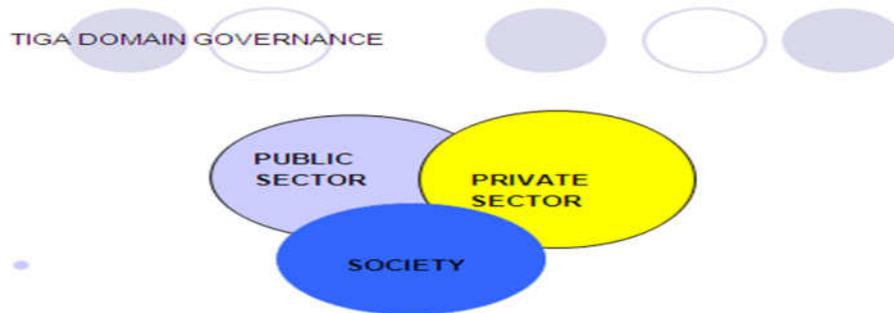
***Governance* memiliki 3 domain:**

1. Negara/pemerintah
Sebagai pembuat kebijakan, pengendali & pengawas
2. Swasta/Dunia usaha
Sebagai penggerak aktivitas bidang ekonomi
3. Masyarakat
Sebagai subyek dan obyek dari sektor pemerintah dan swasta. Ketiga domain tidak dalam hubungan hierarkhis melainkan dalam hubungan heterarkhis, dengan fungsi yang berbeda-beda.

Sedangkan *Governance* didukung oleh 3 elemen:

1. **Politik**
Proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan publik, dilakukan oleh birokrasi bersama-sama dengan politisi, DPRD Di Daerah memainkan peranan penting pada elemen ini.
2. **Ekonomi**
Proses pembuatan keputusan untuk memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam dan luar negeri serta interaksi diantara penyelenggara ekonomi.

3. Administrasi Implementasi proses kebijakan yang telah diputuskan oleh institusi politik.



Ciri-ciri hukum tata pemerintahan yang baik (*good governance*):

1. Efektif dan adil;
2. Menjamin adanya supremasi hukum;
3. Mengikutsertakan semua;
4. Transparan dan bertanggung jawab;
5. Menjamin bahwa prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat;
6. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin & lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat tertentu. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50 % (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Apabila ketentuan tersebut tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Apabila tidak ada yang mencapai 25 % (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak pada putaran kedua dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Gubernur dan wakil Gubernur dilantik oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dalam sebuah sidang DPRD Provinsi. Bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota dilantik oleh Gubernur atas nama Presiden dalam sebuah sidang DPRD Kabupaten atau Kota.

Kepegawaian Daerah

Pemerintah pusat melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil daerah dalam satu kesatuan penyelenggaraan manajemen pegawai negeri sipil secara nasional. Manajemen pegawai negeri sipil daerah meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah. Pembinaan dan pengawasan manajemen pegawai negeri sipil daerah dikoordinasikan pada tingkat nasional oleh Menteri Dalam Negeri dan pada tingkat daerah oleh Gubernur.

Perda dan Pilkada

Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Persiapan pembentukan, pembahasan, dan pengesahan rancangan Perda berpedoman kepada peraturan perundang-undangan. Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah. Perda disampaikan kepada Pemerintah pusat paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah pusat.

Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah. Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja

Maka dalam membantu kepala daerah dalam melaksanakan perda, bekerjanya aparatur pemerintahan secara institusional, merupakan suatu amanah yang diberikan Undang-Undang kepada masing-masing lembaga tersebut untuk dapat melaksanakan semua tugas-tugasnya dengan baik dan benar. Dalam pengertian bahwa kegiatan pemerintahan harus dilakukan secara bertanggung jawab atau yang dikenal dengan istilah *good governance*. Sehingga masyarakat akan dapat

merasakan dampak yang nyata dilaksanakannya sistem pemerintahan tersebut, yaitu terciptanya kesejahteraan bagi seluruh masyarakat. Sebaliknya, “penyalahgunaan amanah” yang diberikan Undang-Undang kepada masing-masing lembaga tersebut, akan dapat membawa kehancuran sendi-sendi kehidupan bernegara, tidak hanya kehancuran pada sistem pemerintahan pada satu sisi juga bagi masyarakat pada umumnya. Hal ini dapat penulis contohkan, diawali terjadinya multi krisis pada akhir tahun 1997 yang ditandai dengan runtuhnya rezim orde baru (Soeharto) (<http://www.scribd.com> download 26 Mei 2011). Sehingga sejak saat itu, tuntutan untuk mewujudkan *good governance* sudah menjadi salah satu isu penting di Indonesia. Contoh lain dapat penulis kemukakan adalah sebut saja kasus terpidana “Mafia Pajak” Gayus Tambunan (<http://www.voanews.com> download 26 Mei 2011) yang telah menyeret begitu banyak nama baik dikalangan Pemerintahan, swasta maupun aparat Penegakan Hukum sendiri. Hal ini menunjukkan betapa “bobroknya” sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan selama ini. Berbagai kebijakan yang telah dibuat selama ini seharusnya dapat dijadikan sebagai benteng untuk membentengi aset-aset Negara, namun oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab di jadikan sebagai alat legalitas untuk memperkaya diri sendiri dan/atau golongan/kelompok.

Terjadinya berbagai macam krisis tersebut, telah mendorong arus balik yang begitu gencar untuk menuntut perbaikan atau reformasi dalam penyelenggaraan negara termasuk birokrasi pemerintahannya. Salah satu penyebab terjadinya krisis multidimensi yang kita alami saat ini adalah tidak lain karena buruknya atau salah kelola dalam penyelenggaraan tata pemerintahan (*poor governance*), yang antara lain diindikasikan oleh beberapa masalah, antara lain:

1. Dominasi kekuasaan oleh satu pihak terhadap pihak-pihak lainnya, sehingga pengawasan menjadi sulit dilakukan;
2. Terjadinya tindakan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme);
3. Rendahnya kinerja aparatur termasuk dalam pelayanan kepada publik atau masyarakat di berbagai bidang (<http://www.goodgovernance-bappenas.go.id> download 6 Juni 2011).

Selain begitu gencarnya tuntutan untuk dilakukannya perbaikan/reformasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka upaya yang dapat digunakan dalam rangka mengatasi “penyalahgunaan amanah” dalam tata pemerintahan yaitu mengoptimalkan penegakan hukum (*law enforcement*). Sebagaimana kita ketahui bahwa salah satu fungsi dari hukum adalah sebagai alat “rekayasa masyarakat”. Hukum dapat menyediakan instrumen yang berguna sebagai pedoman bagi perilaku manusia, dan di mana perlu memaksakannya. Dengan jalan ini, hukum dapat memberikan landasan bagi perubahan perilaku yang diperlukan bagi pengembangan masyarakat yang benar-benar berkelanjutan. Sehingga penggunaan sarana hukum dalam hal ini upaya penal (hukum pidana) dimungkinkan untuk segera di optimalkan dalam konteks *good governace*.

Dalam pelaksanaan Reformasi Birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaruan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan, terutama menyangkut masalah-masalah krusial yang saat ini di hadapi oleh pemerintah sendiri. Perubahan mendasar tersebut nampaknya sudah menjadi harga mati demi meningkatkan kembali kepercayaan masyarakat kepada kinerja pemerintah. Sejarah Indonesia Merdeka menunjukkan, birokrasi yang tidak netral telah turut membawa Indonesia pada jurang kekacauan politik; dan birokrasi yang tidak netral selalu tumbuh bersama dengan kekuatan dan kepentingan politik atau golongan tertentu, selalu terjebak dalam godaan KKN, dan akhirnya juga membawa negara kita pada kehancuran ekonomi. Hal semacam itu telah terjadi pada setiap “rezim pemerintahan”; dengan akibat dan dampak yang serupa berupa kelemahan bangunan kelembagaan hukum, dan kehancuran kehidupan ekonomi, politik, dan sosial.

Berbagai fenomena di atas mengungkapkan perlunya pelaksanaan reformasi birokrasi secara menyeluruh dan sistematis sebagai bagian dari pembangunan Sistem Administrasi Negara Kesatuan, Republik Indonesia. Dengan demikian, Mustopadijaja (2003 : 11). Menyataka bahwa tuntutan akan reformasi birokrasi mengandung makna perlunya langkah - langkah pendayagunaan yaitu:

1. Terhadap sistem birokrasi dan birokrat, tetapi juga
2. Langkah-langkah serupa pada berbagai institusi dan individu di luar birokrasi, baik publik maupun *private*, termasuk lembaga-lembaga negara dan berbagai lembaga, yang berkembang dalam masyarakat, beserta segenap personennya; dan
3. Semuanya itu dilakukan secara sinergis dengan semangat “mengemban perjuangan yang diamanatkan konstitusi”, dan mengindahkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (Adapun aspek-aspek krusial yang harus segera diadakan reformasi dalam sistem birokrasi dan pemerintahan adalah sebagai berikut :
 - a. Kelembagaan (organisasi);
 - b. Ketatalaksanaan (*business process*);
 - c. sumber daya manusia aparatur

Berbagai permasalahan atau hambatan yang mengakibatkan sistem penyelenggaraan pemerintahan tidak berjalan atau diperkirakan tidak berjalan dengan baik, harus ditata ulang atau diperbarui. Reformasi Birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan kata lain, Reformasi Birokrasi adalah langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dalam rangka pembangunan nasional. Selain itu, dengan pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi informasi dan komunikasi serta perubahan lingkungan strategis menuntut birokrasi pemerintahan untuk direformasi dan disesuaikan dengan dinamika tuntutan masyarakat. Oleh karena itu, harus segera diambil langkah langkah yang bersifat mendasar, komprehensif dan sistemik,

sehingga tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dapat tercapai dengan efektif dan efisien.

Reformasi di sini merupakan proses pembaruan yang dilakukan secara bertahap dan berkelanjutan, sehingga tidak termasuk upaya dan/atau tindakan yang bersifat radikal dan revolusioner. Disadari sepenuhnya, kondisi birokrasi pemerintahan saat ini masih belum seperti yang dicita-citakan, yang antara lain diindikasikan dengan:

1. Praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) masih berlangsung hingga saat ini;
2. Tingkat kualitas pelayanan publik yang belum mampu memenuhi harapan publik;
3. Tingkat efisiensi, efektivitas dan produktivitas dari birokrasi pemerintahan belum Optimal;
4. Tingkat transparansi dan akuntabilitas birokrasi pemerintahan yang masih rendah;
5. Tingkat disiplin dan etos kerja pegawai yang masih rendah;
6. Tingkat efektifitas pengawasan fungsional dan pengawasan internal dari birokrasi pemerintahan belum dapat berjalan secara optimal;

Sebagaimana kondisi birokrasi tersebut di atas semakin memperkuat tekad untuk mempercepat proses Reformasi Birokrasi dan Pemerintahan, di lembaga-lembaga pemerintahan pada umumnya serta di lembaga penegakan hukum pada khususnya serta lembaga-lembaga keuangan dan pelayanan publik. Maka Hanapiah (2007 : 2) menyatakan Kata 'good' pada *good governance* - bermaknam dapat berarti Berorientasi pada kepentingan masyarakat, bangsa, dan Negara, atau; Keberdayaan masyarakat dan swasta atau; Pemerintahan yang bekerja sesuai dengan hukum-positif Negara atau; Pemerintahan yang produktif, efektif, dan efisien. Sementara '*governance*'-nya bermakna: penyelenggaraan pemerintahan atau; aktivitas pemerintahan melalui: pengaturan publik, fasilitasi publik dan pelayanan publik.

Sehingga dengan demikian *good governance* dapat di artikan sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang terkandung substansi nilai-nilai yaitu:

1. Bagaimana pemerintah memimpin negara dengan bersih;
2. Bagaimana masyarakat mengatur dirinya sendiri secara mandiri
3. Bagaimana pemerintah dan masyarakat menyelenggarakan pemerintahan secara bertanggungjawab

Untuk dapat memahami apa sebenarnya *good governance* itu, maka paling tidak ada beberapa prinsip-prinsip pokok yang perlu dipahami, baik oleh pemerintah maupun oleh seluruh masyarakat (stakeholder) sehingga dapat di jadikan sebagai tolok ukur kinerja suatu pemerintah. Hardjosoemantri, (2003 : 2) adapun Prinsip-prinsip tersebut meliputi:

1. Partisipasi masyarakat: semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan yang sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kepastian untuk berpartisipasi secara konstruktif, dalam konteks pembangunan nasional.
2. Tegaknya supremasi hukum: kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu (*equality before the law*), termasuk di dalamnya adalah penegakan hukum yang menyangkut hak asasi manusia.
3. Transparansi: transparansi dibangun atas dasar informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintah, lembaga-lembaga, dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau oleh segenap lapisan masyarakat. Sehingga kinerja pemerintah dapat diketahui tingkat keberhasilan atau-pun kegagalannya.
4. Peduli dan *stakeholder*: lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintah harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan, dengan tetap memperhatikan mutu pelayanan itu sendiri (pelayanan prima).
5. Berorientasi pada *consensus*: tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu consensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur yang pro-rakyat.
6. Kesetaraan: semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.
7. Efektifitas dan efisiensi: proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin demi kesejahteraan masyarakat.
8. Akuntabilitas: para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta, dan organisasi masyarakat bertanggungjawab, baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan baik secara formal dan moral.

Sehingga apa yang diinginkan oleh seluruh lapisan masyarakat dapat benar-benar terwujud maka *Good governance* hanya bermakna bila keberadaannya ditopang oleh lembaga-lembaga yang melibatkan kepentingan publik. Menurut Effendi, (2005 : 2): Ada tiga pilar pokok yang mendukung kemampuan suatu bangsa dalam melaksanakan *good governance*, yaitu:

1. Pemerintah (*the state*),
2. *Civil Society* (masyarakat adab, masyarakat madani, masyarakat sipil),
3. dan Pasar atau dunia usaha.

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab baru tercapai bila dalam penerapan otoritas politik, ekonomi dan administrasi ketiga unsur tersebut memiliki jaringan dan interaksi yang setara dan sinergik. Interaksi dan kemitraan seperti itu biasanya baru dapat berkembang subur bila ada kepercayaan (*trust*), transparansi, partisipasi, serta tata aturan yang jelas dan pasti, *Good governance* yang sehat juga akan berkembang sehat dibawah kepemimpinan yang berwibawa dan memiliki visi yang jelas.

Fungsi Hukum Pidana dalam Tata Pemerintahan

Dalam karyanya yang terkenal yaitu “*De Ligibus*“ Cicero mengatakan bahwa “*Ubi Societas Ibi ius*”, “di mana ada masyarakat disana pasti ada hukum”. Dalam lingkungan masyarakat seperti apapun pasti ada hukum dengan corak dan bentuk yang sesuai dengan tingkat peradaban masyarakat tersebut. Thimasef juga mengatakan dalam masyarakat yang primitif pun pasti ada hukum. Van Apeldoorn sebagaimana dikutip Sanusi (1977 : 28) juga pernah menulis “*Recht is over de gehele wereld; overall waar een samenleving van mensen Is*” artinya “hukum terdapat di seluruh dunia selagi ada kehidupan masyarakat manusia”. Hukum berfungsi sebagai pedoman untuk setiap orang dalam bertindak laku. Hukum bisa dikatakan sebagai *rule of conduct for men behavior in a society* serta merupakan *the normative of the state and its citizen*. Sebagai sebuah sistem, hukum dapat berfungsi sebagai *control social (as a tool of social control)*, sebagai sarana penyelesaian konflik (*dispute settlement*) dan untuk memperbaharui masyarakat.

Roscoe Pound sebagaimana dikutip Panjaitan (1998 : 130) secara komprehensif mengatakan bahwa hukum berfungsi memenuhi berbagai kepentingan yaitu kepentingan individu (*individual interest*), kepentingan penyelenggara Negara (*public interest*) dan kepentingan masyarakat (*social interest*). Secara sederhana dapat dikatakan bahwa hukum berfungsi sebagai sarana kepentingan penyelenggara kekuasaan Negara atau pemerintah (*power instrument*). Berbagai kepentingan masyarakat yang sudah diatur oleh hukum, secara ideal seharusnya tidak terjadi lagi ketidakadilan, perampasan hak atau perbuatan sewenang-wenang, baik oleh individu terlebih-lebih oleh Negara. Tatanan kehidupan masyarakat sejatinya-pun tidak akan terganggu, tetapi ternyata dorongan untuk melakukan kejahatan sudah ada sejak penciptaan manusia di bumi.

Pelanggaran terhadap norma hukum tersebut berakibat keseimbangan dalam masyarakat terganggu dan pemulihan kondisi masyarakat harus dilakukan melalui perangkat hukum berupa sanksi (pidana) dalam pelanggaran hukum publik dan sanksi dalam bidang hukum lainnya. Sanksi pidana dalam hukum pidana merupakan salah satu cara untuk menanggulangi kejahatan, dan peran sanksi pidana dalam menanggulangi kejahatan nampaknya tidak diragukan lagi. Hal ini dapat di lihat dari praktek penggunaan hukum pidana selama ini, sehingga keberadaannya masih sangat dibutuhkan. Termasuk dimungkinkan juga untuk dapat diterapkan dalam

bidang tata pemerintahan, dalam rangka untuk meredam perilaku yang menyimpang dari fungsionaris pemerintahan.

Definisi Hukum Pidana

Sebelum penulis menjelaskan aspek hukum pidana dalam tata pemerintahan, maka ada baiknya penulis terlebih dahulu menjelaskan apa hukum pidana itu. Definisi Hukum Pidana menurut beberapa ahli sebagaimana dikutip Prasetyo (2010 : 4-9) yaitu antara lain :

1. **Pompe**, yang menyatakan bahwa hukum pidana adalah: keseluruhan aturan ketentuan hukum mengenai perbuatan-perbuatan yang dapat dihukum dan aturan pidananya.
2. **Van Apeldoorn**, menyatakan bahwa Hukum Pidana dibedakan dari diberikan arti:

Di mana Hukum Pidana materiil yang menunjuk pada perbuatan pidana dan yang oleh sebab perbuatan itu dapat dipidana, di mana perbuatan pidana itu mempunyai dua bagian, yaitu:

1. Bagian objektif merupakan suatu perbuatan atau sikap yang bertentangan dengan hukum pidana positif, sehingga bersifat melawan hukum yang menyebabkan tuntutan hukum dengan ancaman pidana atas pelanggarannya.
2. Bagian subjektif merupakan kesalahan yang menunjuk kepada pelaku untuk dipertanggung jawabkan menurut hukum.

Sedangkan hukum pidana formil yang mengatur cara bagaimana hukum pidana materiil dapat ditegakkan. Menurut Suringa, sebagaimana dikutip Chazawi (2002 : 9) arti yaitu:

1. Objektif (*ius poenale*), yang meliputi:
 - a. Perintah dan larangan yang pelanggarannya diancam dengan sanksi pidana oleh badan yang berhak.
 - b. Ketentuan-ketentuan yang mengatur upaya yang dapat digunakan, apabila norma itu dilanggar, yang dinamakan Hukum Panitensier.
2. Subjektif (*ius puniendi*), yaitu: hak Negara menurut hukum untuk menuntut pelanggaran delik dan untuk menjatuhkan serta melaksanakan pidana.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa Hukum Pidana adalah Hukum yang mengatur perbuatan-perbuatan apa yang dilarang atau diharuskan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membawa akibat diterapkannya hukuman (pidana) bagi mereka yang melakukan (positif) atau tidak melakukan perbuatan dimaksud (*negative*).

Perbuatan Pidana

Perbuatan pidana dikenal dengan beberapa istilah seperti tindak pidana, peristiwa pidana, dan delict. Dimaksud dengan perbuatan pidana ialah suatu

perbuatan atau rangkaian perbuatan yang dapat dikenakan hukuman pidana. Sebagaimana dikemukakan oleh Moeljatno (1983:22) menyatakan bahwa tindak pidana adalah suatu perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana, terhadap barang siapa melanggar larangan tersebut. Perbuatan itu harus pula dirasakan oleh masyarakat sebagai suatu hambatan tata pergaulan yang dicita-citakan oleh masyarakat.

Sementara itu Loebby Loqman (tanpa tahun:13) menyatakan bahwa suatu tindak pidana harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

1. Perbuatan manusia baik aktif maupun pasif;
2. Perbuatan itu dilarang dan diancam dengan undang-undang;
3. Perbuatan itu melawan hukum; d). perbuatan itu dapat dipersalahkan dan
4. Pelakunya dapat dipertanggungjawabkan. Sehingga dengan demikian bahwa suatu peristiwa hukum dapat dinyatakan sebagai peristiwa pidana apabila memenuhi unsur obyektif dan unsur subyektif.

Unsur-unsur obyektif artinya adalah: unsur-unsur yang melekat pada perbuatan dapat berupa:

1. Perbuatan manusia contoh: mengambil
2. Suatu akibat perbuatan contoh: menghilangkan nyawa orang lain
3. Keadaan (*omstandigheidsn*) contoh: merusak kesusilaan

Unsur-unsur subyektif artinya adalah: unsur-unsur yang melekat pada diri si pelaku (*subyektif*) tindak pidana, dapat berupa:

1. Salah (*schuld*) baik kesengajaan (*opzet*) maupun kelalaian (*culpa*);
2. Keadaan jiwa yang dapat dipertanggung jawabkan atas perbuatannya (*toerekeningvatbaarheid*);
3. Predikat, contoh: PNS, Pejabat, ibu, dsb

Di mana dalam persidangan pengadilan tindak pidana, maka kedua unsur tersebut harus dibuktikan, dan bagaimana bila unsur tersebut tidak dapat dibuktikan maka, sebagaimana menurut Moeljatno keadaannya adalah sbb:

1. Bila unsur obyektif tidak dapat dibuktikan, maka keputusannya terdakwa harus “dibebaskan” (*vrijspraak*);
2. Bila unsur subyektif tidak dapat dibuktikan, maka keputusannya terdakwa “dilepaskan dari tuntutan hukum” (*onslag van alle rechtsvervolging*)

Menurut ajaran Moeljatno ini biarpun terkenal namun tidak lah diikuti oleh seluruh hakim di Indonesia, selain dari ajaran Moeljatno itu tentang arti perbuatan pidana serta sebab-akibatnya, hakim-hakim di Indonesia juga banyak yang mengikuti ajaran Vrij di Negeri Belanda yang membedakan antara : “elementen” (unsur-unsur) dan “bestandelen” (bagian-bagian) dari tindak pidana yaitu:

1. *Bestandelen* adalah bagian-bagian dari perbuatan yang dirumuskan Undang-Undang.

2. *Elementen* adalah syarat bagi dilarangnya perbuatan dan diancam dengan pidana yang terdiri dari:
 - a. Kemampuan bertanggung jawab sipelaku;
 - b. Sifat buruk perbuatan itu;
 - c. Perbuatan itu melawan hukum.

Tanpa dapat dibuktikannya bestandelen maka putusan hakim akan membebaskan (*vrijspraak*) terdakwa, sedangkan tanpa elemen putusan akan melepaskan dari tuntutan (*onslag van alle vervolging*). Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat di ketahui bahwa syarat yang harus dipenuhi (baik perbuatan yang memenuhi unsur obyektif ataupun subyektif yang dipersyaratkan) dalam suatu peristiwa pidana ialah:

1. Harus ada suatu perbuatan. Di mana memang benar-benar ada suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau beberapa orang. Kegiatan tersebut terlihat sebagai suatu perbuatan tertentu yang dapat dipahami oleh orang lain sebagai sesuatu yang merupakan peristiwa hukum. Perbuatan tersebut harus bertentangan dengan hukum;
2. Perbuatan tersebut harus sesuai dengan apa yang dilukiskan dalam ketentuan hukum. Perbuatan sebagai suatu peristiwa hukum memenuhi isi ketentuan hukum yang berlaku pada saat itu. Pelakunya memang benar-benar telah berbuat seperti yang terjadi dan terhadapnya wajib mempertanggung jawabkan akibat yang timbul dari perbuatan itu. Berkenaan dengan syarat ini hendaknya dapat dibedakan bahwa ada suatu perbuatan yang tidak dapat disalahkan dan terhadap pelakunya tidak perlu mempertanggung jawabkan.
3. Harus terbukti adanya kesalahan yang dapat dipertanggung jawabkan. Perbuatan yang dilakukan oleh seseorang atau beberapa orang itu harus dapat dibuktikan sebagai suatu perbuatan yang disalahkan oleh ketentuan hukum.
4. Harus tersedia ancaman hukumannya. Yaitu harus ada ketentuan yang mengatur tentang larangan atau keharusan dalam suatu perbuatan tertentu dan ketentuan tersebut memuat sanksi ancaman hukumannya. Ancaman hukuman tersebut dinyatakan secara tegas maksimal hukuman yang harus dilaksanakan oleh para pelakunya. Jadi dengan demikian maka untuk dapat dinyatakan bahwa suatu perbuatan dalam tata pemerintahan tersebut merupakan tindak pidana dan dapat diancam dengan sanksi pidana maka harus memenuhi unsur-unsur dalam tindak pidana.

Alasan-Alasan Penghapusan Pidana

Dalam Hukum Pidana dikenal adanya alasan-alasan penghapus pidana. Penghapusan pidana adalah hapusnya suatu pidana dikarenakan alasan-alasan yang dibenarkan oleh Perundang-Undangan yang berlaku. Schaffineiser (1995 : 57)

Adapun alasan-alasan penghapusan pidana dalam hukum pidana ada dua macam yaitu:

1. Alasan Pemaaf

Dasar penghapus berdasar alasan pemaaf melihat dari sisi pelakunya (subyektif). Pada alasan pemaaf, maka suatu tindakan tetap melawan hukum, tetapi terdapat hal-hal khusus yang menjadikan si pelaku tidak dapat dipertanggung jawabkan, atau dengan kata lain menghapuskan kesalahannya. Sebagaimana diatur dalam KUHP yaitu:

- a. Tidak dapat dipertanggungjawabkan (Pasal 44 KUHP);
- b. Daya paksa (*overmacht*) (Pasal 48 KUHP);
- c. Pembelaan terpaksa yang melampaui batas dikarenakan kegoncangan jiwa yang hebat (*noodweer exces*) (Pasal 49 ayat (2) KUHP);
- d. Melaksanakan perintah jabatan yang diberikan oleh penguasa yang berwenang (Pasal 51 ayat (1) KUHP)

Penghapusan pidana berdasarkan alasan pemaaf menyatakan bahwa suatu perbuatan tidak dianggap pidana dan dimaafkan jika ia melaksanakan perintah jabatan yang diberikan oleh penguasa yang berwenang. Dalam konteks tata pemerintahan, maka sepanjang tindakan yang dilakukan oleh aparaturnya pemerintah tersebut adalah melaksanakan perintah jabatan sebagaimana yang diberikan oleh penguasa yang berwenang.

2. Alasan Pembena

Dasar penghapus berdasar alasan pembena melihat dari sisi perbuatannya (obyektif). Pada alasan pembena, suatu perbuatan kehilangan sifat melawan hukumnya, sehingga menjadi legal/diperbolehkan dan pelakunya tidak dapat disebut sebagai pelaku tindak pidana.

Sebagaimana diatur dalam KUHP yaitu:

- a. Menjalankan peraturan undang-undang (Pasal 50 KUHP)
- b. Pembelaan terpaksa dari serangan atau ancaman yang melawan hukum, yang dilakukan untuk diri sendiri atau orang lain, kehormatan kesusilaan atau harta benda sendiri maupun orang lain (*noodweer*) (Pasal 49 ayat (1) KUHP)

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka suatu perbuatan pidana tidak dapat dihukum sepanjang terdapat alasan pembena dan pemaaf. Dan sebaliknya, perbuatan itu dapat dihukum apabila tidak terdapat unsur pemaaf dan pembenarnya, termasuklah perbuatan tersebut dilakukan oleh fungsionaris pemerintahan.

Tindakan Pemerintah di Negara Hukum

Dalam melakukan aktifitasnya, pemerintah dapat melakukan dua macam tindakan, Utrecht, (1960 : 63) yaitu:

1. Tindakan biasa (*feitelijkehandelingen*) dan tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Dalam kajian hukum, yang terpenting untuk dikemukakan adalah tindakan dalam katagori
2. *Rechtshandelingen* (tindakan hukum). Tindakan hukum pemerintahan adalah tindakan yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan. Tindakan pemerintahan memiliki beberapa unsur yaitu sebagai berikut:
 - a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat Pemerintah dalam kedudukannya sebagai Penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuurs-organen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
 - b. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
 - c. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi;
 - d. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Dalam negara hukum (*rechtstaat*) setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum, karena dalam negara yang berdasarkan hukum (*rule of law*) terdapat prinsip *wetmatigheid van bestuur* atau asas legalitas. Asas ini menentukan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang sah diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya. Asas legalitas menurut Basah, berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif.

Meskipun demikian, tidak selalu setiap tindakan pemerintahan tersedia peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Dapat terjadi, dalam kondisi tertentu terutama ketika pemerintah harus bertindak cepat untuk menyelesaikan persoalan konkret dalam masyarakat, peraturan perundang-undangannya belum tersedia. Dalam kondisi seperti ini, kepada pemerintah diberikan kebebasan bertindak (*discretionare power*) yaitu melalui *freies Ermessen* sebagaimana dikutip Marbun dan Mahfud (2000 : 46), yang diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.

Berbicara mengenai sebuah kebijakan dan sebuah keputusan yang dilakukan oleh seorang pejabat (fungsionaris pemerintah) yang mengeluarkan hal tersebut, berdasarkan Ilmu Hukum maka akan masuk ke dalam ranah hukum administrasi negara. Di mana hukum administrasi negara ini tentu harus dibedakan dengan hukum pidana yang mengatur tentang sanksi pidana atas perbuatan terhadap

kejahatan dalam jabatan sebagaimana yang telah penulis kemukakan tersebut di atas, serta sebagaimana diatur Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP).

Dalam hukum administrasi negara tidak dikenal sanksi pidana, karena dalam lingkup administrasi Negara mengenal adanya sanksi tersendiri yang dikenal dalam hukum administrasi negara, antara lain yaitu:

1. Teguran baik lisan maupun tertulis;
2. Penurunan pangkat;
3. Demosi dan pembebasan dari jabatan; atau
4. Diberhentikan dengan tidak hormat dari suatu jabatan tertentu.

Dengan demikian pada prinsipnya kesalahan dalam pengambilan kebijakan atau keputusan seorang pejabat pemerintah tidak dapat dipidana. Sepanjang keputusan tersebut murni kebijakan dan tidak ada keuntungan baik material maupun non-material yang diperoleh baik oleh pejabat yang memberi kebijakan dan pihak-pihak yang memperoleh kebijakan tersebut, serta memenuhi alasan-alasan penghapus pidana (alasan pembeda dan pemaaf). Namun, terdapat pengecualian terhadap beberapa kebijakan yang dilakukan oleh seorang pejabat, sehingga pengambil kebijakan tersebut dapat dikenakan sanksi pidana, di antaranya adalah dikarenakan hal-hal sebagai berikut:

1. Dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau badan;
2. Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan;
3. Yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Dalam dakwaan tersebut penuntut umum menambah kalimat, Hamzah (2005 : 170) sebagai berikut:

“Bahwa ia tertuduh mengetahui ataupun dapat menduga bahwa untuk melaksanakan program pembangunan, Pemerintah Republik Indonesia sangat membutuhkan biaya yang sangat besar. Pemerintah Republik Indonesia telah merencanakan bahwa sebagian besar dari biaya pembangunan itu akan diperoleh dari bea masuk dan pungutan-pungutan lainnya. Akan tetapi, karena tindakan-tindakan tertuduh sebagaimana telah diuraikan di atas menghalangi terlaksananya program pemerintah di bidang pembangunan Lima Tahun”.

Dalam rumusan delik korupsi di atas dan semua rumusan delik korupsi yang ada dalam UUPTPK tidak ada satu pun yang berunsurkan seperti yang ditambahkan penuntut umum tersebut. Sedangkan Van Bemmelen sebagaimana dikutip Hamzah (2005 : 173) pun mengatakan demikian:

“Menurut anggapan-anggapan yang hingga kini masih tetap, maka perumusan delik yang singkat tetapi dalam garis-garis besarnya lengkap sudah memadai, dalam menyebut delik tidak boleh memakai kualifikasi”.

Jadi perumusan delik yang ada dalam undang-undang tidak perlu dihindari seluruhnya sepanjang sesuai dengan bahasa sehari-hari. Yang dihindari ialah istilah yuridis yang lain dari bahasa sehari-hari dan juga kualifikasi delik. Disamping itu menurut penulis perumusan dakeaan tidak perlu mengikuti urutan unsur-unsur (*bestanddelen*) delik yang didakwakan. Misalnya unsur-unsur (*bestanddelen*) delik korupsi Pasal 1 ayat (1) sub UUPTPK urutannya adalah:

1. Melawan hukum;
2. Memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan;
3. Yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan perekonomian negara, atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Maka untuk menyusun dakwaan, tidak perlu dimulai dengan melawan hukum. Dalam hukum pidana sering delik itu dibagi dua yaitu :

1. Perbuatan;
2. Pertanggungjawaban.

Pada perumusan delik di atas perbuatan ialah ”memperkaya diri dan seterusnya“ dan akibatnya ialah “kerugian keuangan negara dan seterusnya“, disusul dengan “melawan hukum “ yang menurut pendapat Hamzah (2005 : 173) dapat diartikan dalam delik ini sebagai “tanpa hak untuk menikmati hasil korupsi “ tersebut, selaras dengan putusan HR tanggal 30 januari 1911, yang mengartikan “melawan hukum “ itu “tidak mempunyai hak untuk menikmati keuntungan “ itu dalam delik penipuan (378 KUHP).

Para pakar berpendapat bahwa alasan peniadaan pidana (*strufruitluitingsgrond*) tidak perlu disinggung dalam dakwaan. Artinya tidak diisyaratkan untuk disebut dalam dakwaan tidak adanya alasan pemaaf. Dalam hukum pidana dikenal bermacam-macam alasan pemaaf. Bermacam-macam ketentuan dalam undang-undang yang menghilangkan dapatnya dipidana pembuat, yang merupakan jawaban atas perumusan delik tertentu dalam undang-undang. Hal tersebut disebut dalam praktek *faits d’excuse*.

Alasan peniadaan pidana itu menurut Hamzah (2005 : 173) dapat dibedakan atas berikut:

1. Yang umum, pada dasarnya berlaku pada semua delik;
Yang umum dapat ditemukan pada Pasal-Pasal 44, 49 KUHP
2. Yang khusus, hanya diterapkan pada delik tertentu.
Yang khusus terdapat misalnya dalam Pasal-Pasal 166, 221 ayat (2), dan 310 ayat (3) KUHP.

Banyak pula peraturan dan undang-undang di mana ditentukan bahwa izin dari alat pemerintah menghilangkan dapatnya dipidana suatu perbuatan.

Aspek Budaya (*Legal Culture*) dalam Penegakan Hukum Pidana

Sistem Peradilan Pidana (SPP) sebagai suatu sistem yang terpadu dan terkoordinasi (*intergrated criminal justice*) di antara sub sistem-sub sistem peradilan pidana. Menurut Reksodipoetro (1993: 1) bahwa yang dimaksud dengan sistem peradilan pidana adalah sistem pengendalian kejahatan yang terdiri dari lembaga-lembaga Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan. Pada bagian lain Mardjono (1994: 84) mengemukakan bahwa tujuan dari sistem peradilan pidana adalah:

1. Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan;
2. Menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwakeadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana;
3. Mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangnya lagi.

Berdasarkan pada kutipan di atas, dalam sistem peradilan pidana istilah yang dipergunakan adalah “pengendalian” bukan istilah penegakan hukum. Menurut Muladi (1995:1-2), bahwa makna *integrated crimal justice* adalah sinkronisasi atau keserampakan dan keselarasan, yang dapat dibedakan menjadi :

1. Sinkronisasi struktural (*structural synchronization*); adalah keserampakan dan keselarasan dalam kerangka hubungan antar-lembaga penegak hukum;
2. Sinkronisasi substansial (*substantial synchronization*); adalah keserampakan dan keselarasan yang bersifat vertikal dan horisontal dalam kaitannya dengan hukum positif (perundang-undangan);
3. Sinkronisasi kultural (*cultural synchronization*); adalah keserampakan dan keselarasan dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana.

Pemahaman terhadap ketiga kerangka sinkronisasi ini sangatlah penting, mengingat bahwa sistem peradilan pidana merupakan *open system* (sistem terbuka). *Open system* ini memiliki pengaruh besar terhadap lingkungan masyarakat dan bidang-bidang kehidupan manusia, terhadap keberhasilan pencapaian tujuannya (jangka pendek resosialisasi, jangka menengah pencegahan kejahatan dan jangka panjang kesejahteraan social). Sebagai suatu sistem yang terpadu dan terkoordinasi dalam menanggulangi kejahatan, sistem peradilan pidana harus dapat dioperasionalisasi-kan secara maksimal dalam wujud “proses peradilan pidana”. Proses peradilan pidana yang berpijak pada Undang-Undang No.8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), pada tingkat pelaksanaannya terdiri atas tiga tahapan, yaitu tahap awal proses peradilan pidana (Pra-adjudikasi), tahap sidang pengadilan (*Adjudikasi*) dan tahap setelah proses persidangan (*Purna-Adjudikasi*). Ketiga tahap ini harus saling berhubungan dan saling melengkapi antara yang satu dan yang lain. Apabila ketiga tahap tersebut tidak berjalan sebagai mana mestinya, maka hal itu akan mengganggu sistem ini

secara keseluruhan.

Khusus yang menjadi sorotan dalam tulisan ini adalah Tahap pra-adjudikasi atau tahap awal proses peradilan pidana, merupakan suatu tahap yang memiliki peranan penting dalam pelaksanaan proses peradilan pidana. Hal ini dikarenakan pada tahap inilah, di mana suatu proses peradilan pidana itu akan dimulai, atau dapat dikatakan dalam tahap pra-adjudikasi, merupakan sebagai pintu gerbang dari sistem peradilan pidana. Pada tahap ini kegiatan penegakan hukum terutama yang dilakukan oleh aparat penegak hukum (sub-sistem Kepolisian) akan sering bersentuhan langsung dengan masyarakat yang notabene adalah kumpulan berbagai macam corak tingkah laku manusia. Sebagai langkah awal dari pelaksanaan proses peradilan pidana (*pra - adjudikasi*) ini, KUHAP memberikan kewenangan yang cukup besar kepada Polri, yaitu diberikan “peran” (*role*) berupa “kekuasaan umum menangani kriminal” (*general policing authority in criminal matter*) di seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Dalam melaksanakan kewenangan tersebut, Polri berperan untuk melakukan “kontrol kriminal” (*crime control*) dalam bentuk “investigasi-penangkapan-penahanan-pengeledahan-penyitaan”.

Kontrol kriminal (*crime control*) sebagaimana dimaksud, tidak lain adalah untuk mempermudah Polri dalam menjalankan penegakan hukum (*law enforcement*). Selain memberikan kewenangan yang besar dalam proses ini, KUHAP juga sekaligus memberikan pedoman bagi Polri dalam menjalankan kewenangannya dalam batasan-batasan tertentu yang harus dipatuhi. Pedoman yang diberikan KUHAP bagi aparat penegak hukum termasuk Polri pada hakikatnya tidak hanya berfungsi sebagai ketentuan yang membatasi ruang gerak kewenangan bagi Polri tetapi sekaligus berfungsi sebagai perlindungan bagi masyarakat pada satu sisi (bagi tersangka) serta bagi aparat penegak hukum (Polri) pada sisi lain. Sehingga dengan dipatuhinya KUHAP dalam setiap kegiatan yang dilakukan oleh Polri akan dapat menghilangkan apa yang disebut sebagai “faktor kriminogen” dalam rangka penegakan hukum. Karena In-put yang “salah” akan menghasilkan out-put yang “keliru”, apabila hal ini yang terjadi maka akan menjadikan sistem peradilan pidana yang “sesat” dan “menyesatkan”.

Sering kita dengar dan kita lihat pemberitaan-pemberitaan baik dimedia cetak maupun elektronik, tentang kasus-kasus yang sering timbul dalam proses pra-adjudikasi, khusus yang dilakukan oleh sub-sistem Kepolisian. Sebut saja dimulai dalam kasus salah tangkap di Jombang terhadap Imam Hambali dkk yang di dakwa telah membunuh Asrori yang ternyata pelaku pembunuhan yang sebenarnya adalah Verry Idham Henyansyah alias Ryan. (www.kilasberita.com download 15 Desember 2010). Kasus dugaan salah tangkap terjadi di Polsek Cipondoh, kota Tangerang, Banten, seorang pemuda dipaksa mengaku telah membunuh dan memperkosa seorang pembantu rumah tangga. Selama 2 bulan ia ditahan dan korban selalu diintimidasi dan dianiaya. (www.indosiar.com download: 15 Desember 2010). SURABAYA, TRIBUNNEWS.COM Kepala Kepolisian Daerah Jawa Timur

Inspektur Jenderal Badrodin mengakui, anggotanya melakukan kesalahan dalam kasus penembakan anggota TNI aktif di Mojokerto. Ada kesalahan prosedur dalam tindakan yang diambil terhadap tersangka pelaku pencurian kabel telepon itu (www.tribunnews.com download 15 Desember 2010).

Dari serangkaian beberapa contoh kasus tersebut di atas, maka dapat dilihat betapa rawannya kegiatan yang dilakukan sub-sistem Kepolisian dalam memberikan in-input untuk sub sistem-sub sistem yang lain. Sehingga apabila terjadi kekeliruan dalam tahap awal ini, maka akan mengakibatkan kesalahan untuk proses selanjutnya apakah itu pada tahap Penuntutan maupun tahap pemeriksaan di Pengadilan. Teori Penegakan Hukum (law enforcement) dan Teori Sistem Hukum (legal system) Menurut Joseph Golstein sebagaimana dikutip Muladi (1995 : 16) membedakan penegakan hukum pidana dapat dibedakan menjadi tiga bagian yaitu:

1. *Total Enforcement* yaitu di mana ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif (substantive law of crimes). Penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan, sebab para penegak hukum termasuk Kepolisian dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana, seperti adanya aturan-aturan tentang penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan. Selain itu mungkin terjadi hukum pidana substantif sendiri memberikan batasan-batasan, misalnya dibutuhkan aduan (klacht delicten) sebagai syarat penuntutan pada delik-delik aduan.

Setelah ruang lingkup penegakan hukum yang bersifat total tersebut dikurangi area of no enforcement, maka muncullah suatu bentuk penegakan hukum pidana;

2. *Full Enforcement*. Namun dalam ruang lingkup ini-pun para penegak hukum termasuk Polri tidak bisa diharapkan menegakkan hukum secara maksimal karena adanya berbagai keterbatasan, baik dalam bentuk waktu, sarana-prasarana, kualitas sumberdaya manusia, perundang undangan dan sebagainya sehingga mengakibatkan dilakukannya discretions. Sehingga menurut Joseph Golstein, yang tersisa adalah Actual Enforcement.

Namun, pelaksanaan *Actual Enforcement* ini-pun tidak tertutup kemungkinan untuk terjadinya berbagai penyimpangan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum termasuk Kepolisian. Sebagai contoh misalnya penyimpangan terhadap hak-hak tersangka dalam penangkapan dan penahanan sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang No.8 tahun 1981 tentang Kitab Hukum Acara Pidana (KUHAP). Penyimpangan ini dapat dicontohkan dengan memperlakukan tersangka tidak sebagai subyek tetapi sebagai obyek, sehingga dalam proses penyidikan seringkali diterapkannya apa yang disebut oleh Herbert L. Packer dengan Crime Control Model (CCM). Hal ini dikarenakan Crime Control Model didasarkan atas anggapan bahwa penyelenggaraan peradilan pidana adalah semata-mata untuk menindas perilaku kriminal (criminal conduct) dan ini merupakan tujuan utama proses peradilan dalam CCM. Dengan demikian maka berlakulah apa yang disebut

dengan “sarana cepat” dalam rangka pemberantasan kejahatan (Griffiths, 1970 : 359).

Terjadinya berbagai pelanggaran atau penyimpangan yang dilakukan oleh Kepolisian sebagai salah satu aparat penegak hukum, tidak dapat dilepaskan dari adanya pengaruh kondisi-kondisi sosial tertentu. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Patra (1978: 56) dalam bukunya *Analizing the Criminal Justice System*, bahwa penegakan hukum pidana sebagai suatu sistem adalah interface, yaitu interaksi, interkoneksi dan interdependensi sistem peradilan pidana dengan lingkungan yang lebih luas disekitarnya. Hal ini dapat digambarkan dalam suatu skema interface: Interaksi, Interkoneksi dan Inter dependensi Sistem Peradilan Pidana dengan lingkungannya (Patra, 1978:56)

Level I (*society*) adalah level yang lebih besar merupakan sistem masyarakat dan di dalamnya terdapat level-level yang lebih kecil antara lain: level II (politik, ekonomi, sosial dan budaya). Sedangkan level III merupakan sistem peradilan pidana yang merupakan tempat terjadinya proses penegakan hukum pidana, yang pada hakikatnya terdapat interaksi, interkoneksi dengan level-level lain yang lebih besar sehingga kedudukan level III ini menjadi interdependensi terhadap level-level lainnya.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka timbulnya pelanggaran-pelanggaran terhadap hak-hak asasi tersangka oleh Kepolisian dalam menjalankan penegakan hukum tersebut, tidak terlepas adanya faktor-faktor yang menyebabkannya. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman sebagaimana dikutip Husin (1999 : 7) menunjukkan tiga aspek di dalam bekerjanya sistem hukum, yaitu;

1. Aspek struktural yaitu: aparat penegak hukum dalam melaksanakan penegakan hukum dibatasi tingkat kemampuan atau profesionalitas maupun terbatasnya biaya, sumber daya manusia, sarana dan prasarana;
2. Aspek kultural/budaya yaitu : aspek yang muncul pada diri aparat penegak hukum yang disebabkan adanya pengaruh dari aspek nilai dan sikap baik dari dalam organisasi kepolisian sendiri ataupun pengaruh dari lingkungan sekitarnya;
3. Aspek substantif yaitu: aspek yang disebabkan adanya kelemahan dalam undang-undang yang ada dalam hal ini adalah Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Aspek Kultural atau Budaya Dalam Penegakan Hukum Pidana (*Law Enforcement*) oleh Sub-Sistem Kepolisian. Sebagaimana yang dikemukakan oleh *Friedman* yang dikutip Husin (1999 : 7) bahwa penegakan hukum itu sangat dipengaruhi oleh adanya 3 aspek tersebut di atas, maka pada bagian ini penulis khusus akan membahas mengenai aspek kultur atau budaya. Hal ini dirasakan cukup penting sekali untuk diketahui baik oleh pembaca maupun oleh pihak Kepolisian sendiri mengapa dalam proses ini kerap sekali terjadi pelanggaran-pelanggaran. Sehingga kedepan agar semua yang menjadi kelemahan-kelemahan dalam proses

ini dapat diperbaiki, kemudian menggantinya dengan paradigma yang baru sesuai dengan momentum kemandirian lembaga Kepolisian menjadi suatu lembaga yang “bersih” dan “profesional” dalam pengertian tidak hanya individu nya melainkan juga organisasinya

Mengacu kepada aspek budaya/*legal cultur*; bekerjanya suatu sistem hukum dalam masyarakat (*law in action*), maka tidak akan terlepas adanya pengaruh dari aspek nilai dan sikap, yang memberi pemahaman tentang bekerjanya sistem hukum itu. Sedangkan Soekanto (1981 : 33) mengemukakan ada beberapa hal yang dapat mempengaruhi sikap dan nilai para fungsionaris hukum (aparatus hukum) termasuklah dalam hal ini Kepolisian dalam menjalankan kewenangannya, yaitu:

1. TUJUAN DAN LEMBAGA SEBAGAI ORGANISASI

Setiap organisasi, termasuk organisasi penegak hukum selalu mempunyai tujuan pokok tertentu, seperti apa yang dijelaskan dalam setiap Undang-Undang yang menjadi dasar Hukum (Payung Hukum) dari masing-masing Fungsionaris Hukum dalam menjalankan kewenangannya. Seperti apa yang dijelaskan dalam Pasal 2 Undang-Undang No.2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI, yang pada intinya tujuan pokok organisasi Kepolisian adalah untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat dalam negeri. Dalam rangka keorganisasian ini, penulis sependapat dengan pendapat yang dikemukakan oleh J.A.A. Van Doorn dan C.J. Lammers (dalam Soerjono Sokanto, 1981:33) yang memberikan batasan, bahwa pengertian organisasi merupakan suatu struktur sosial yang dibentuk atas suatu posisi, yang merupakan suatu pengkoordinasian dalam rangka untuk mencapai tujuan dari organisasi tersebut. Dengan adanya tujuan dari lembaga sebagai organisasi tersebut, maka dapat diasumsikan tujuan dari organisasi tersebut akan membawa suatu pengaruh atas sikap tindak dan nilai dari pada anggota organisasi tersebut. Hal ini dapat penulis contohkan, bahwa setiap anggota Kepolisian, sikap tindak dan nilainya akan sangat dipengaruhi oleh organisasi Kepolisian itu sendiri.

Sesuai dengan tujuan dari organisasi Kepolisian tersebut (sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang No.2 Tahun 2002) yang mengharuskan pemberantasan tindak pidana dalam rangka keamanan dan ketertiban masyarakat harus dapat dicapai secara maksimal. Sebagai suatu contoh misalnya dikemukakan penggunaan bentuk “crime control model”. Model ini (CCM) yang diutamakan adalah penanggulangan kejahatan demi kepentingan masyarakat (*social defence*). Sehingga dengan model ini sub-sistem Kepolisian sebagai aparat penegak hukum harus berusaha untuk melakukan penangkapan dan penahanan terhadap tersangka pelaku tindak pidana sebanyak-banyaknya dengan harapan adanya penjatuhan pidana oleh Pengadilan nantinya. Crime control model ini akan berhasil apabila tidak diganggu oleh peraturan-peraturan yang terlalu formal sifatnya, seperti KUHAP misalnya, yang memberikan batasan kepada Kepolisian dalam bentuk adanya hak-hak tersangka baik dalam proses penangkapan maupun dalam proses

penahanan, sehingga Di sini memunculkan terjadinya peluang-peluang untuk melakukan “diskresi” bahkan tak jarang menimbulkan terjadinya pelanggaran-pelanggaran.

Timbulnya penggunaan *crime control model*, ini tidak terlepas dari adanya pandangan resmi (*official perspective*), terutama dalam rangka mengejar kepentingan prestise dan efisiensi organisasi Kepolisian. Kejahatan merupakan ancaman terhadap keamanan dan ketertiban dalam negeri, sehingga pemberantasan kejahatan selain bermanfaat untuk terciptanya keamanan dan ketertiban dalam negeri khususnya dan pada saat yang bersamaan, berguna juga untuk kepentingan prestise dan efisiensi organisasi Kepolisian itu sendiri. Begitupun sebaliknya, kepentingan prestise dan efisiensi organisasi Kepolisian akan sulit dicapai apabila dalam pelaksanaan tugasnya menerapkan dua proses model. Dengan dua proses model ini, Kepolisian dalam hal ini tidak dapat melakukan penangkapan dan penahanan terhadap tersangka pelaku tindak pidana sebanyak-banyaknya karena akan dibatasi oleh prinsip-prinsip pembatas yang ada dalam KUHAP.

2. PRADUGA KETERATURAN DALAM KETATALAKSANAAN (*PRESUMPTION OF ADMINISTRATIVE REGULARITY*).

Suatu keadaan yang dapat mempengaruhi nilai dan sikap, berawal adanya pola berpikir : bahwa karena petugas Kepolisian berada dalam suatu ikatan ketatalaksanaan yang teratur, dan rutin, maka kesalahan bertindak adalah hampir tidak mungkin terjadi. Mengacu kepada pendapat yang dikemukakan oleh Leonard Broom dan Philip Selznick, sebagaimana dikutip Soekanto (1981 : 34) yang menyatakan bahwa dalam suatu ikatan ketatalaksanaan yang wajar, dapat disimpulkan bahwa kesalahan-kesalahan adalah hal yang luar biasa, dan petugas itu tidak bertindak tanpa alasan yang cukup. Asumsi dasar ini muncul, dikeranakan adanya sistem yang “telah teratur”, dari organisasi Kepolisian ini, sehingga sangat kecil kemungkinan adanya kesalahan bagi anggota Kepolisian dalam bertindak.

Dengan perkataan lain, kesalahan bertindak bagi anggota Kepolisian dalam menjalankan tugasnya adalah suatu hal yang sangat luar biasa sekali. Sehingga dengan adanya praduga keteraturan dalam ketatalaksanaan ini menyebabkan munculnya suatu keadaan yang disebut sebagai “Praduga Bersalah” (*presumption of guilty*) di dalam praktek sehari-hari bagi Kepolisian. Misalnya dalam pelaksanaan penangkapan dan penahanan dalam proses pra-adjudikasi, biasanya Polisi akan menduga bahwa orang yang akan ditangkap dan ditahannya itu, telah dianggap sebagai pelaku yang sebenarnya dari suatu tindak pidana yang dituduhkannya. Sehingga tak jarang dalam penangkapan dan penahanan Polisi tak segan-segan melakukan tindakan yang “sangat represif” atau bahkan dimungkinkannya penggunaan senjata api (penembakan) terhadap tersangka sebagaimana penulis kemukakan pada contoh kasus tersebut di atas.

3. BUDAYA PATRIMONIAL

Nilai dan sikap yang dipengaruhi oleh budaya patrimonial ini, membawa kepada nilai dan sikap kepada atasannya. Sebagai akibat daripada sikap ini, muncullah suatu tindakan yang sedapat mungkin untuk “menyenangkan atasan” atau yang sehari-harinya dikenal dengan istilah “Asal Bapak Senang” (ABS). Sebagai suatu contoh misalnya dalam pelaksanaan penangkapan dan penahanan seseorang. Seorang Polisi atas perintah atasannya, ia diperintah-kan untuk melakukan penangkapan dan penahanan terhadap seseorang, walaupun sudah jelas-jelas orang tersebut tidak bersalah. Atau dapat dilihat pada contoh penembakan terhadap seseorang tersangka yang telah ditangkap dan ditahan. Atas perintah atasannya mengharuskan tersangka yang telah ditangkap tadi harus diberi hadiah “timah panas” (ditembak), pada hal sudah jelas-jelas penembakan seperti ini adalah penembakan yang in-prosedural (tidak prosedural).

Hal ini dapat penulis contohkan pada kasus yang terjadi di Medan (Sumut), Mantan Kapolsek Medan Kota AKP Darwin Ginting terancam sanksi pidana setelah kasus salah tangkap pelaku pembunuhan yang melibatkannya diproses secara pidana. Padahal dua bekas anak buahnya hanya diperiksa secara internal di Satuan Unit P3D Polresta Medan. Kabid Humas Polda Sumut Kombes Baharudin Djafar menerangkan, pemeriksaan AKP Darwin Ginting telah dilakukan Satuan I Tipidum Dit Reskrim Polda Sumut, Rabu (24/11). Saat ini, kata dia, tim penyidik sedang mendalami hasil pemeriksaan itu untuk kepentingan langkah hukum berikutnya. Namun, Baharudin tak bisa menjelaskan keterlibatan Reskrim memeriksa AKP Darwin Ginting. Sebab dua mantan anak buah Darwin, Aiptu Chairul Yani dan Brigadir Aulia, hanya diperiksa secara internal. Tapi sedikit digambarkannya, kedua oknum bintara itu hanya menjalankan perintah atasannya. “Sudah jelas penangkapan dan penembakan itu ada instruksinya,” jelas Baharudin (25/11/2010). (www.tribunnews.com download 15 Desember 2010).

4. STATUS SOSIAL

Pemberian status terhadap seseorang di dalam masyarakat akan sangat dipengaruhi pula dengan nilai dan sikap dari orang tersebut. Seseorang yang memiliki status sebagai majikan tentu akan mempengaruhi sikap dan nilai terhadap buruhnya. Begitu juga seseorang yang berstatus Polisi tentu akan mempengaruhi sikapnya terhadap masyarakat apalagi terhadap tersangka pelaku tindak pidana. Dalam hal ini akan dikemukakan hasil penelitian yang dilakukan oleh H. Brusten (dikutip oleh Soerjono Soekanto et al, 1981:36) di negeri Belanda (“Socilogisch Aspecten” dalam Tegen Regels) yang memperoleh hasil sebagai berikut:

Bahawa anggota-anggota organisasi Kepolisian mengidentifikasikan dirinya sebagai anggota kelas menengah (*middle class*) yang membawahi kelas bawah (*lower class*). Sehingga dengan asumsi dari Brusten ini, dapat diketahui mengapa anggota Kepolisian dalam mengemban tugasnya seringkali melakukan tindakan-

tindakan yang menyimpang ? dan memprihatinkan golongan lemah, dan memang aktivitas Kepolisian kebanyakan bergumul dengan golongan lemah (lower class) ini. Hal ini dapat dilihat pada banyak kasus yang ditangani oleh Kepolisian yang tebang pilih, yang cenderung mengabaikan prinsip equality before the law. Seperti kasus MINAH alias Ny Sanrudi (55), warga Desa Darmakradenan RT 4 RW 5 Kecamatan Ajibarang, Banyumas mungkin tak pernah membayangkan bagaimana rasanya menjadi tahanan rumah dan harus berurusan dengan aparat penegak hukum. Lantaran mendambakan bisa menanam pohon kakao, buruh tani itu terpaksa mengambil biji kakao di perkebunan PT Rumpun Sari Antan (RSA) di desanya. Begitu pula dengan kasus pencurian satu buah semangka, di mana kedua tersangka disiksa dan ditahan Polisi selama 2 bulan dan terancam hukuman 5 tahun penjara. (www.infoindonesia.wordpress.com download 15 Desember 2010).

Apabila pelaku yang dihadapi adalah golongan lemah atau golongan bawah (lower class) maka tindakan represif tak segan-segan dilakukan, seolah-olah mengabaikan adanya hak-hak tersangka yang seharusnya mereka hormati. Pertanyaannya bagaimana dengan kasus korupsi ? menurut hemat penulis kita sudah sama-sama mengetahui dan menilai bagaimana kinerja Kepolisian dalam menangani kasus ini yang notabene pelaku-pelakunya adalah orang-orang yang tergolong pada “high class”. Menurut ICW (Indonesian Corruption watch) “Sedikitnya 17 kasus korupsi kelas kakap yang tidak jelas penanganannya dipetieskan meski pihak kepolisian telah menetapkan sejumlah tersangka,” jelasnya. (www.detiknews.com download 15 Desember 2010). Bahkan dalam kasus Gayus Tambunan menyeret beberapa anggota Kepolisian ke meja hijau di karenakan terindikasi menikmati uang haram.

BAHASAN



LEGISLASI

Proses Legislasi

Pengambilan keputusan di UE begitu kompleks. Mirip dengan pengambilan keputusan nasional, perbedaannya adalah pengambilan keputusan UE berkembang seiring kemajuan dalam integrasi, suatu prosedur akan cepat diadaptasi ketika perjanjian baru mulai berlaku.

Konstitusi utama UE yang berkaitan dengan proses legislatif telah mengalami beberapa kali revisi, *Single European Act* pada tahun 1987 memperkenalkan prosedur kerja sama (*co-operation*), Perjanjian Maastricht pada tahun 1992 memperkenalkan prosedur *co-decision* (I) kemudian Perjanjian Amsterdam pada tahun 1997 secara signifikan mengubah prosedur ini (*co-decision* II). Selama periode ini Parlemen Eropa (*EP*) berevolusi dari sebuah majelis yang hampir tidak signifikan dan murni konsultatif menjadi pemain yang berpotensi kuat dalam proses legislatif. Dengan Perjanjian Lisboa yang mulai berlaku pada tahun 2009, Parlemen Eropa semakin mendapatkan kekuasaan dalam pengambilan keputusan. Para anggota parlemen terus-menerus meninjau dan memberikan suara pada hukum yang mempengaruhi warga UE.

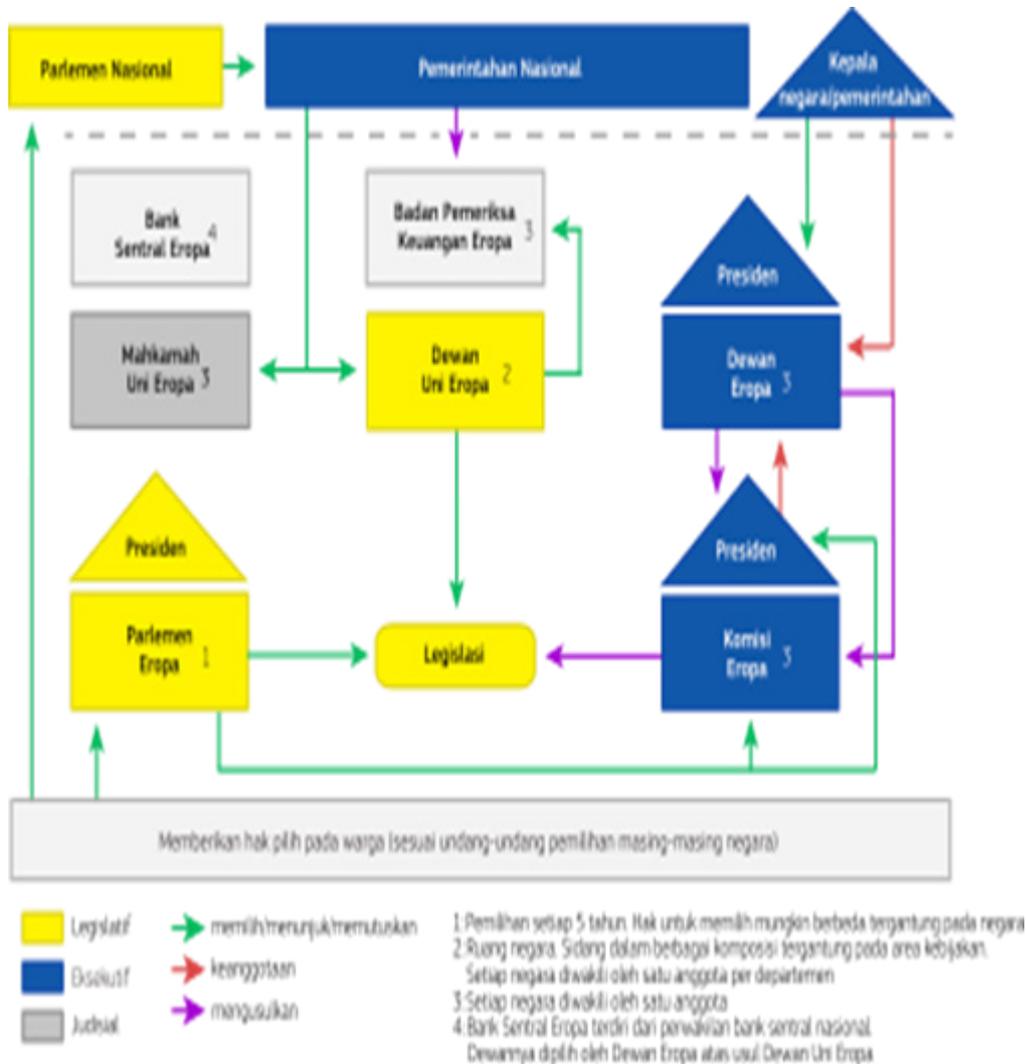
Setelah Perjanjian Lisboa, prosedur *co-decision* diubah menjadi prosedur legislatif biasa (*ordinary legislative procedure*). Sebagian besar undang-undang diadopsi melalui prosedur ini, dengan mempertimbangkan kepentingan warga negara yang diwakili oleh Anggota Parlemen Eropa. Pasal 289 Perjanjian tentang Berfungsinya Uni Eropa (*TFEU*) memuat 2 jenis prosedur legislatif, yaitu:

- Prosedur legislatif biasa (*Ordinary legislative procedure*)
- Prosedur legislatif khusus (*Special legislative procedure*)

Setiap undang-undang Eropa didasarkan pada pasal khusus dalam perjanjian (traktat), disebut sebagai “dasar hukum” (*legal basis*) dari undang-undang. Dasar hukum ini menentukan prosedur legislatif mana yang harus diikuti. Perjanjian menetapkan proses pengambilan keputusan, termasuk usulan Komisi, pembacaan (*readings*) oleh Dewan dan Parlemen, serta pendapat dari badan penasehat.

Lembaga Utama

Pengambilan keputusan di tingkat UE melibatkan berbagai lembaga utama:



Sistem politik UE Parlemen Eropa

Parlemen Eropa dipilih setiap lima tahun sekali oleh warga Eropa untuk mewakili kepentingan mereka. Para anggota Parlemen Eropa tidak duduk dalam blok nasional, akan tetapi dalam kelompok politik Eropa. Semua aliran terkait integrasi Eropa terwakili dalam Parlemen Eropa, mulai dari pro-federalis sampai yang anti-UE.

Parlemen Eropa seperti parlemen nasional lainnya, bertanggung jawab atas proses legislatif UE bersama dengan Komisi dan Dewan Eropa. Pekerjaan utama Parlemen Eropa adalah untuk menyetujui perundang-undangan Eropa. Parlemen Eropa berbagi tanggung jawab ini dengan Dewan UE, sedangkan rancangan undang-undang diajukan oleh Komisi Eropa. Parlemen Eropa dan Dewan UE juga berbagi tanggung jawab dalam memberikan persetujuan atas anggaran tahunan

UE. Parlemen Eropa memiliki kuasa untuk membubarkan Komisi Eropa. Parlemen Eropa juga mengangkat Ombudsman Eropa, yang menyelidiki keluhan warga negara mengenai keburukan administrasi lembaga-lembaga UE.

Peran Parlemen Eropa dalam proses legislatif Uni Eropa telah meningkat secara signifikan. Peningkatan prosedur *co-decision* menjadi prosedur legislatif biasa (*ordinary legislative procedure*) mengubah peran Parlemen Eropa menjadi ‘*co-legislator*’, berbagi tanggung jawab bersama Dewan. Legislasi UE tidak dapat diloloskan tanpa persetujuan antara Dewan dan Parlemen Eropa.

Dewan Uni Eropa juga dikenal sebagai Dewan Menteri (*Council of Ministers*) atau Dewan (*Council*) saja, terdiri dari para menteri dari pemerintahan nasional semua negara anggota UE. Rapat-rapat dihadiri oleh para menteri yang bertanggung jawab atas hal-hal yang akan dibahas. Dewan UE berbagi tanggung jawab dengan Parlemen Eropa dalam menyetujui legislasi dan mengambil keputusan mengenai berbagai kebijakan. Dewan UE juga memegang tanggung jawab utama untuk urusan luar negeri dan kebijakan keamanan bersama UE, berdasarkan arahan strategis yang telah ditentukan oleh Dewan Eropa.

Kerangka kerja dan prinsip-prinsip prosedur pengambilan keputusan Dewan ditetapkan dalam Aturan Prosedur (*Rules of Procedure*). Sekretariat Jenderal Dewan bertugas untuk memastikan koordinasi proses pengambilan keputusan Dewan. Sekretariat Jenderal Dewan memainkan peran penting sebagai penasihat hukum dan sebagai penyedia logistik, pemegang rekaman (catatan institusional) dan mediator.

Komisi Eropa adalah badan eksekutif UE yang mewakili dan menegakkan kepentingan Eropa secara keseluruhan. Komisi Eropa bersifat independen dari pemerintah-pemerintah nasional. Kolese Komisioner ditunjuk setiap lima tahun dari masing-masing negara anggota UE. Komisi Eropa membuat rancangan dan mengusulkan undang-undang, yang disampaikannya kepada Parlemen Eropa dan Dewan UE. Komisi Eropa juga mengelola pelaksanaan harian kebijakan-kebijakan dan pembelanjaan dana UE. Komisi Eropa mengawasi agar semua pihak menaati traktat dan undang-undang Eropa dan dapat menindak para pelanggar peraturan, serta menuntutnya ke Mahkamah UE apabila perlu.

Komisi merupakan lembaga yang secara politik independen. Di beberapa wilayah, Komisi adalah kekuatan pendorong dalam sistem kelembagaan UE: mengusulkan undang-undang, kebijakan, dan program aksi dan bertanggung jawab untuk mengimplementasikan keputusan Parlemen Eropa dan Dewan. Juga mewakili UE ke dunia luar dengan pengecualian kebijakan luar negeri dan keamanan bersama.

Komisi bertanggung jawab untuk mempersiapkan hampir semua rancangan legislatif, khususnya yang di bawah prosedur legislatif biasa. Untuk mempersiapkan rancangan legislatif, Komisi melakukan konsultasi ekstensif dengan para pemangku kepentingan dan publik, mempertimbangkan laporan-laporan para ahli, dan dapat mengadopsi *Green* dan *White Papers*. Selain itu, Komisi juga melakukan evaluasi

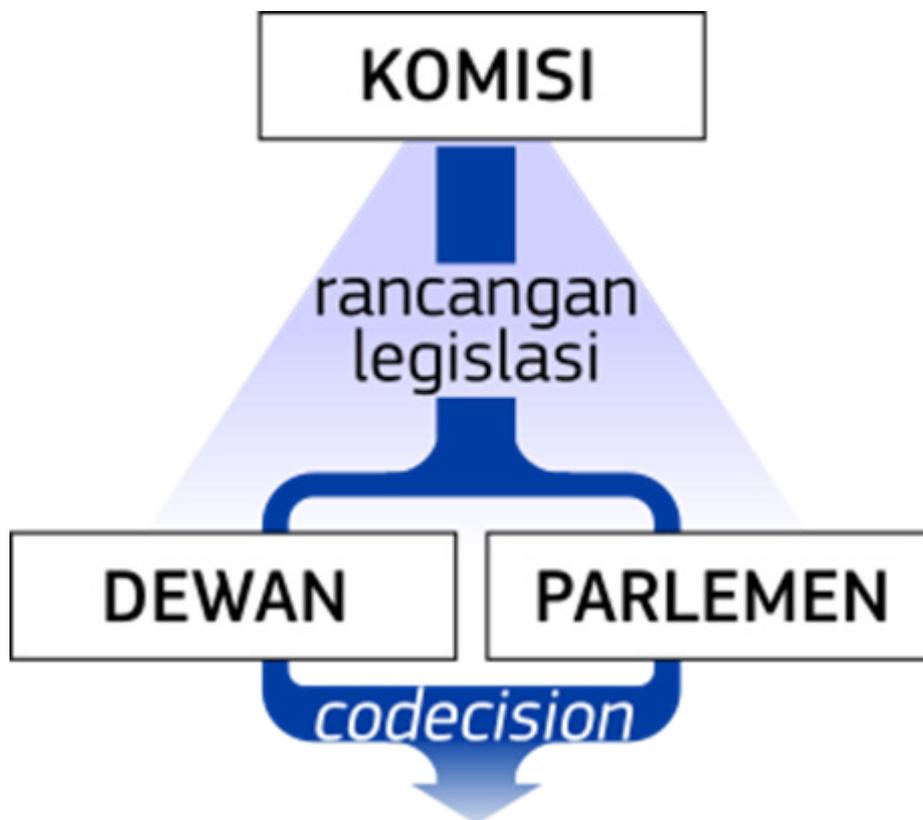
dampak untuk menganalisis implikasi langsung maupun tidak langsung dari kebijakan yang diusulkan.

Lembaga Terkait Lainnya

Selain segitiga kelembagaan Komisi-Dewan-Parlemen, ada sejumlah badan penasihat yang harus dimintai pendapat ketika undang-undang yang diusulkan melibatkan bidang minat mereka. Bahkan jika saran mereka tidak diambil. Badan-badan ini antara lain:

- Komite Ekonomi dan Sosial Eropa, yang mewakili kelompok-kelompok masyarakat sipil seperti pengusaha, serikat pekerja dan kelompok sosial;
- Komite Daerah, untuk memastikan bahwa suara pemerintah lokal dan regional didengar

Selain itu, lembaga dan badan lain dapat dimintai pendapat ketika sebuah usulan terkait bidang minat atau keahlian mereka. Sebagai contoh, Bank Sentral Eropa untuk usulan mengenai masalah ekonomi atau keuangan.



Segitiga kelembagaan Komisi-Dewan-Parlemen
dalam prosedur legislatif biasa

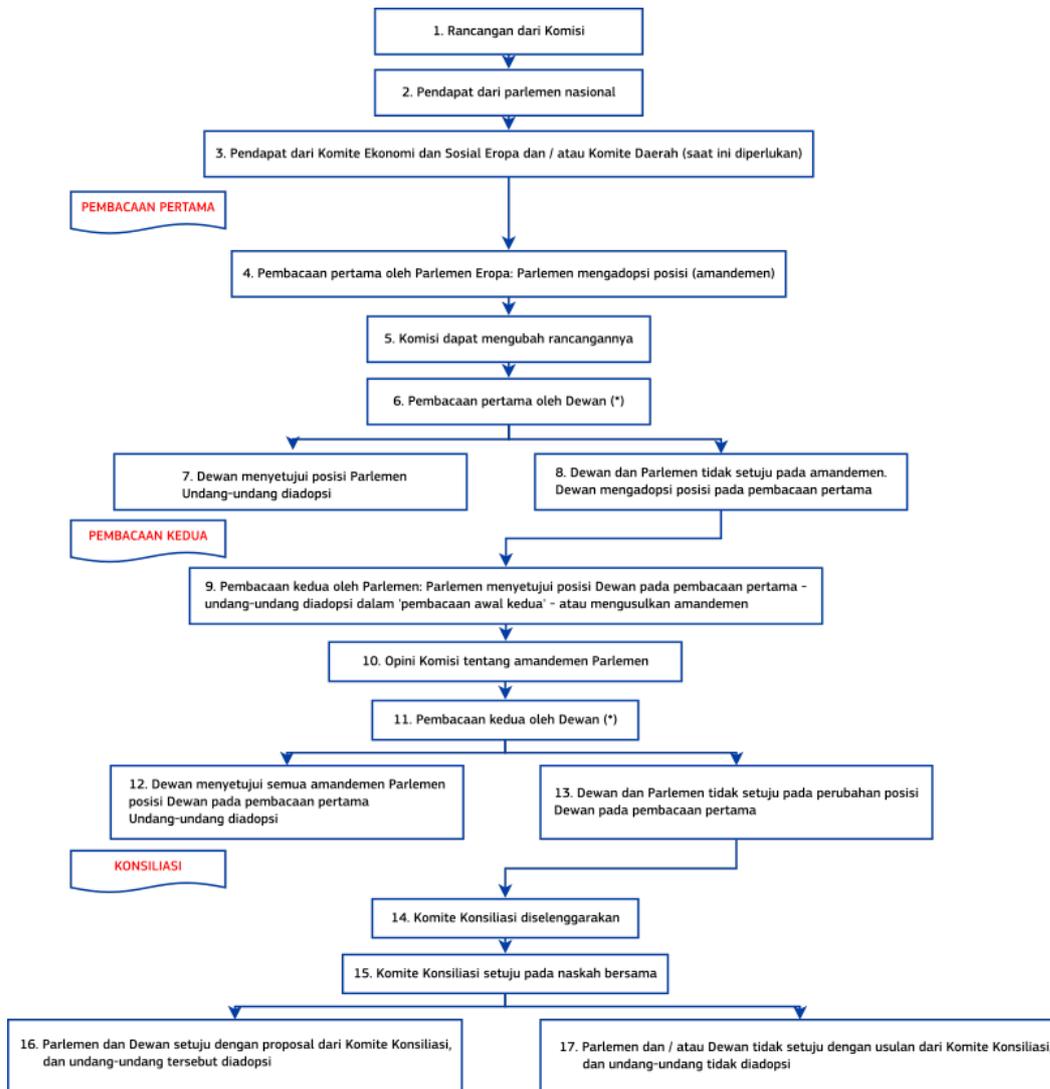
Prosedur legislatif Biasa

Prosedur ini ditetapkan dalam Pasal 249 Perjanjian Lisboa, di mana Dewan dan Parlemen Eropa berbagi kekuasaan legislatif.^[18] Prosedur legislatif biasa (*ordinary legislative procedure*) menempatkan Parlemen Eropa dan Dewan UE dalam bobot yang sama dalam berbagai bidang (misalnya, tata kelola ekonomi, imigrasi, energi, transportasi, lingkungan hidup dan perlindungan konsumen). Prosedur legislatif biasa dijadikan prosedur legislatif yang utama dalam sistem pengambilan keputusan UE. Hampir 90% rancangan legislatif yang diadopsi oleh Komisi berdasarkan pada prosedur legislatif biasa.

Prosedur legislasi biasa didasarkan pada prinsip paritas antara Parlemen Eropa yang dipilih secara langsung mewakili rakyat UE, dengan Dewan yang mewakili pemerintah-pemerintah negara anggota. Atas dasar rancangan (proposal) dari Komisi, kedua *co-legislator* mengadopsi undang-undang bersama. Tak satu pun masing-masing dari mereka dapat mengadopsi undang-undang tanpa persetujuan yang lain, dan kedua *co-legislator* tersebut harus menyetujui naskah yang sama. Kesepakatan dapat dicapai pada masing-masing dari tiga kemungkinan pembacaan di bawah prosedur legislatif biasa. Jika rancangan legislatif ditolak pada setiap tahapan prosedur, atau Parlemen dan Dewan tidak dapat mencapai kompromi, rancangan tidak dapat diadopsi dan prosedurnya dianggap berakhir. Proses dalam prosedur legislatif biasa sebagai berikut:

- Prosedur dimulai dari Komisi. Ketika mempertimbangkan untuk menyusun rancangan (proposal) undang-undang, Komisi terlebih dahulu mengundang dan meminta pandangan tentang suatu topik dari pemerintah, pelaku bisnis, organisasi masyarakat sipil dan individu. Pendapat-pendapat tersebut sebagai umpan balik dalam rancangan Komisi yang disajikan kepada Dewan dan Parlemen. Rancangan tersebut dapat juga dibuat atas permintaan Dewan, Dewan Eropa, Parlemen, atau warga Eropa, atau mungkin juga atas inisiatif Komisi sendiri. Komisi Eropa juga harus melaksanakan “evaluasi dampak” untuk setiap inisiatif baru yang mungkin memiliki dampak ekonomi, sosial, dan lingkungan yang signifikan.
- Dewan dan Parlemen masing-masing membaca dan membahas rancangan tersebut. Jika tidak ada kesepakatan yang dicapai sampai pembacaan kedua, rancangan tersebut diajukan pada “konsultasi komite” yang terdiri perwakilan Dewan dan Parlemen. Perwakilan komite juga menghadiri rapat komite dan berkontribusi dalam diskusi tersebut. Setelah komite mencapai kesepakatan, naskah yang disepakati kemudian dikirim ke Parlemen dan Dewan untuk pembacaan ketiga, sehingga akhirnya dapat diadopsi sebagai undang-undang. Dalam kebanyakan kasus, Parlemen memberikan putusan pada usulan dengan *simple majority voting* serta Dewan dengan *qualified majority voting*, di mana setidaknya setengah dari jumlah total anggota UE, yang mewakili sekitar dua pertiga penduduk, harus memberikan suara mendukung. Dalam beberapa kasus, suara bulat diperlukan di Dewan.

Selain itu, parlemen nasional menerima rancangan undang-undang pada saat yang bersamaan dengan Parlemen Eropa dan Dewan. Mereka dapat memberikan pendapat untuk memastikan bahwa keputusan diambil pada tingkat yang paling sesuai.



(*) Dewan mengadopsi posisinya dengan qualified majority (perjanjian menetapkan untuk kebulatan suara di beberapa daerah yang luar biasa). Namun, jika Dewan bermaksud untuk menyimpang dari usulan Komisi maka mengadopsi posisinya dengan suara bulat

Proses adopsi undang-undang dalam Prosedur legislatif biasa

Trilog

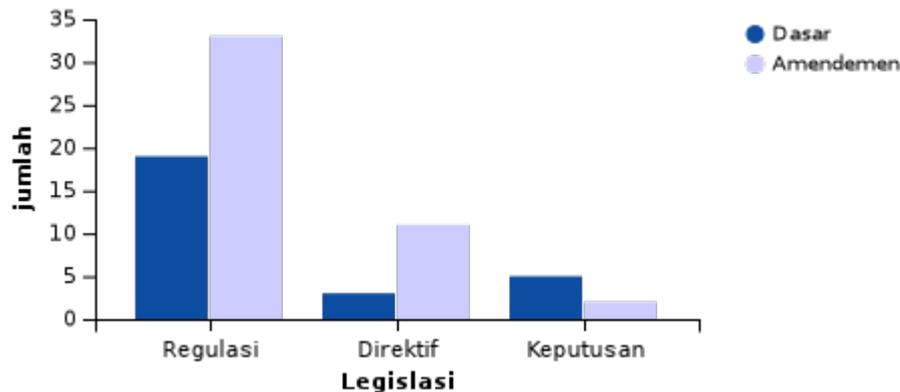
Perundingan antar-institusional telah menjadi praktik standar dalam pengadopsian undang-undang UE. Perundingan ini memungkinkan para anggota dewan legislatif untuk mencapai kesepakatan pada setiap tahapan prosedur legislasi. Untuk Parlemen, kerangka umum untuk melakukan perundingan juga diatur dalam Aturan Prosedur (*Rule of Procedure*).

Perundingan antara lembaga-lembaga UE dalam membahas rancangan legislatif umumnya mengambil bentuk pertemuan tripartit (trilog) antara Parlemen, Dewan dan Komisi. Untuk berkas-berkas yang diserahkan, masing-masing lembaga menunjuk negosiatornya dan mendefinisikan mandat perundingannya. Trilog dapat diorganisasikan pada setiap tahapan prosedur legislasi (pembacaan pertama, kedua atau ketiga). Setiap kesepakatan sementara yang dicapai dalam trilog sifatnya informal dan harus disetujui melalui prosedur formal yang berlaku di masing-masing lembaga tersebut. Di Parlemen, naskah kesepakatan sementara harus disetujui melalui pemungutan suara di komite setelah dikonfirmasi dalam pleno. Perjanjian antar lembaga UE mengharuskan tiga lembaga ini bekerja sama untuk menyederhanakan perundang-undangan dan mengurangi beban sekaligus menjamin bahwa tujuan undang-undang tersebut terpenuhi.

Prosedur Legislatif Khusus

Prosedur legislatif khusus menggantikan prosedur konsultatif, kerja sama, dan persetujuan sebelumnya dalam rangka menyederhanakan proses pengambilan keputusan UE. Prosedur legislatif khusus merupakan nama kolektif untuk sejumlah prosedur yang ditetapkan dalam Perjanjian Lisboa. Prosedur ini dilakukan tergantung pada subyek dalam rancangan. Dua prosedur legislatif khusus yang dikenal yaitu:

- Prosedur konsultasi (*consultation procedure*), Dewan diminta untuk berkonsultasi dengan Parlemen mengenai rancangan dari Komisi, tetapi tidak diharuskan untuk menerima saran Parlemen. Prosedur ini hanya berlaku di beberapa area, seperti pengecualian pasar internal dan hukum persaingan. Parlemen dapat menyetujui, menolak atau mengusulkan amendemen terhadap rancangan legislatif. Meski Dewan tidak diwajibkan secara hukum untuk mempertimbangkan pendapat Parlemen, tetapi hanya boleh mengambil keputusan setelah menerima pendapat tersebut. Konsultasi sebagai prosedur legislatif khusus masih berlaku untuk sejumlah area kebijakan (seperti persaingan, kebijakan moneter, kebijakan pekerjaan dan sosial, dan kebijakan-kebijakan tertentu yang bersifat fiskal di bidang lingkungan dan energi).
- Prosedur persetujuan (*consent procedure*), Parlemen dapat menerima atau menolak proposal tersebut, tetapi tidak dapat mengajukan amendemen. Prosedur ini dapat digunakan ketika rancangan yang diajukan menyangkut persetujuan dalam perjanjian internasional yang telah dirundingkan. Selain itu, ada kasus-kasus terbatas di mana Dewan dan Komisi, atau Komisi saja, dapat meloloskan undang-undang.



Legislasi yang dihasilkan - Prosedur legislatif biasa pada tahun 2017.
(Sumber: *Eur-lex*)

Jenis-Jenis Legislasi

Ada beberapa jenis legislasi yang dihasilkan melalui prosedur legislasi UE:

- Regulasi (*Regulation*), adalah instrumen hukum yang berlaku dan mengikat semua negara anggota secara langsung. Tidak perlu disahkan menjadi undang-undang nasional oleh negara anggota meskipun undang-undang nasional mungkin perlu diubah untuk menghindari konflik dengan regulasi.
- Direktif (*Directive*), adalah instrumen hukum yang mengikat negara anggota, atau sebagian negara anggota untuk mencapai tujuan tertentu. Biasanya, direktif harus diubah menjadi hukum nasional agar menjadi efektif. Secara signifikan, direktif menentukan hasil yang ingin dicapai: terserah kepada negara-negara anggota secara individual untuk memutuskan bagaimana hal ini dilakukan.
- Keputusan (*Decision*), dapat ditujukan kepada Negara Anggota, kelompok orang, atau bahkan individu. Keputusan mengikat secara keseluruhan. Keputusan digunakan misalnya untuk memutuskan tentang penggabungan yang diusulkan perusahaan-perusahaan.
- Rekomendasi dan opini, tidak mengikat dan tidak menempatkan kewajiban hukum apa pun pada penerima, ditujukan kepada semua negara anggota atau negara tertentu saja, badan Uni Eropa lainnya dan individu.
- Avis, tidak mengikat dan ditujukan kepada semua negara anggota atau negara tertentu saja.

Publikasi dan Komunikasi

Jurnal Resmi Uni Eropa (*Official Journal of the European Union*) adalah semacam “lembaran negara” milik UE yang berfungsi untuk memastikan publikasi regulasi-regulasi maupun perundang-undangan UE lainnya secara resmi. Jurnal ini

telah diterbitkan dalam bentuk cetak sejak 1958 dan mulai tahun 1998 telah tersedia di Internet, namun satu-satunya publikasi yang dianggap sah dan mengikat secara hukum saat itu hanya edisi cetak saja, sampai tahun 2013 dengan Regulasi Dewan (EU) No 216/2013 pada 7 Maret 2013 publikasi elektronik dokumen-dokumen tersebut yang diterbitkan situs *Eur-lex* sudah dianggap autentik dan mengikat secara hukum.

Naskah terakhir legislasi yang sudah jadi ditandatangani oleh Presiden Parlemen Eropa dan Dewan, kemudian diterbitkan dalam Jurnal Resmi UE atau jika ditujukan kepada kelompok tertentu, diberitahukan kepada mereka. Undang-undang legislatif dalam bentuk regulasi, direktif yang ditujukan untuk semua negara anggota maupun keputusan yang tidak secara spesifik ditujukan kepada mereka diterbitkan dalam Jurnal Resmi (Seri L = Legislasi). Mereka mulai berlaku pada tanggal yang ditetapkan di dalamnya atau, jika tidak ditentukan maka pemberlakuannya pada hari ke-20 setelah publikasi. Tidak ada kewajiban untuk mempublikasikan dan mengkomunikasikan instrumen yang tidak mengikat, tetapi biasanya juga dipublikasikan di Jurnal Resmi ('Pemberitahuan'). Amendemen terhadap perundang-undangan UE biasanya diterbitkan dalam regulasi-regulasi dan direktif yang baru dan terpisah. Naskah terkonsolidasi, yaitu konsolidasi undang-undang dasar dan semua amendemen berikutnya yang disusun dalam satu naskah, tersedia di situs "Eur-lex" Komisi Eropa.

Badan Legislasi dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Legislasi pada permulaan masa keanggotaan DPR, permulaan tahun sidang dan setiap masa sidang. Jumlah anggota Badan Legislasi paling banyak 2 (dua) kali jumlah anggota komisi, yang mencerminkan Fraksi dan komisi. Untuk Periode 2014-2019 Badan Legislasi memiliki 74 (tujuh puluh empat) orang anggota yang mewakili 10 fraksi.

Pembentukan Badan Legislasi DPR pertama kali (Tahun 1999) melalui Peraturan DPR tentang Tata Tertib DPR RI yang ditetapkan pada tanggal 23 September 1999. Untuk Periode Keanggotaan 2014-2019, dasar hukum Badan Legislasi:

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

4. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.
5. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.
6. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

Susunan Keanggotaan Badan Legislasi

PIMPINAN

Pimpinan Badan Legislasi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial, yang terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Legislasi dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat.

Pimpinan Badan Legislasi DPR RI telah mengalami beberapa kali pergantian yang disahkan dalam Rapat Intern Badan Legislasi yang dipimpin oleh salah seorang Pimpinan DPR, yaitu Pimpinan DPR RI yang membidangi Politik dan Keamanan (Korpolkam).

Adapun untuk komposisi paket Pimpinan Badan Legislasi Periode 2014-2019 sebagai berikut:

- Ketua : Dr. Supratman Andi Agtas, SH., M.H. (FPGerindra)
- Wakil Ketua : Arif Wibowo (FPDI Perjuangan)
- Wakil Ketua : M. Sarmuji, SE., M.Si. (FPG)
- Wakil Ketua : H. Totok Daryanto, SE (FPAN)
- Wakil Ketua : Drs. Sudiro Asno, AK (FPHanura)

ANGGOTA BADAN LEGISLASI

Seperti halnya Pimpinan Badan Legislasi DPR RI, Anggota Badan Legislasi DPR RI juga telah mengalami beberapa kali pergantian dari Fraksi-Fraksi. Saat ini jumlah Anggota Badan Legislasi berjumlah 73 (tujuh puluh tiga) orang dengan komposisi sebagai berikut:

- a. F-PDI Perjuangan : 14 orang
- b. F-PG : 11 orang
- c. F-Gerindra : 9 orang
- d. F-PD : 8 orang
- e. F-PAN : 5 orang

- f. F-PKB : 6 orang
- g. F-PKS : 5 orang
- h. F-PPP : 5 orang
- i. F-Nasdem : 5 orang
- j. F-Hanura : - orang

TUGAS BADAN LEGISLASI

Tugas Badan Legislasi (berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD), sebagai berikut:

1. menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan di lingkungan DPR;
2. mengoordinasikan penyusunan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan Prioritas tahunan antara DPR, Pemerintah dan DPD;
3. mengoordinasikan penyusunan naskah akademik dan rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, dan gabungan komisi;
4. menyiapkan dan menyusun rancangan undang-undang usul Badan Legislasi dan/atau Anggota Badan Legislasi berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
5. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi, sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;
6. memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, atau gabungan komisi di luar prioritas rancangan undang-undang atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional perubahan;
7. melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
8. melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang
9. menyusun, melakukan evaluasi, dan penyempurnaan peraturan DPR;
10. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
11. melakukan sosialisasi program legislasi nasional dan/atau Prolegnas perubahan;

12. membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan setiap akhir tahun sidang untuk disampaikan kepada Pimpinan DPR; dan
13. membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

WEWENANG BADAN LEGISLASI

Untuk melaksanakan tugas-tugasnya, Badan Legislasi memiliki wewenang antara lain :

1. Melakukan kunjungan kerja pada masa rese atau pada masa sidang dengan persetujuan Pimpinan DPR;
2. Mengadakan rapat koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus yang mendapat penugasan membahas rancangan undang-undang, yang hasil rapatnya diinventarisasi dan dijadikan bahan evaluasi pelaksanaan prolegnas;
3. Melakukan inventarisasi dan evaluasi dengan mempertimbangkan pelaksanaan:
 - Prolegnas satu masa keanggotaan;
 - RUU Prioritas Tahunan;
 - Penyusunan dan pembahasan rancangan undang-undang dalam satu masa keanggotaan;
 - Jumlah rancangan undang-undang yang belum dapat diselesaikan; serta
 - Masalah hukum dan perundang-undangan.

SISTEM PENDUKUNG BADAN LEGISLASI

Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Legislasi DPR RI, Badan Legislasi DPR RI didukung oleh:

1. Sekretariat Badan Legislasi DPR RI, yang terdiri dari:
 - a. 1 (satu) orang Kepala Bagian
 - b. 1 (satu) orang Kepala Sub Bagian Rapat
 - c. 1 (satu) orang Kepala Sub Bagian Tata Usaha
 - d. 6 (enam) orang Staf Pelaksana
2. Tenaga Ahli Badan Legislasi DPR RI yang berjumlah 10 (sepuluh) orang
3. Badan Keahlian DPR, yang terdiri dari:
 - a. Peneliti;
 - b. Legal Drafter.

Dalam berbagai literature banyak penjelasan mengenai pengertian dan konsep legislasi dan perwakilan politik. Salah satu Pengertian Badan Legislatif diuraikan oleh Prof. Miriam Budiardjo sebagai berikut: Badan legislatif adalah lembaga yang "LEGISLATE" atau membuat Undang-Undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat; maka dari itu badan ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); nama lain yang sering dipakai adalah parlemen. Dewan Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan kemauan rakyat atau umum ini dengan jalan menentukan kebijaksanaan umum (public policy) yang mengikat seluruh masyarakat. Undang-undang yang dibuatnya mencerminkan kebijaksanaan-kebijaksanaan itu. Dapat dikatakan bahwa ia merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum (Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, 1986 :1730).

Teori-Teori Lembaga Perwakilan

Terkait dengan pembahasan lembaga legislatif secara teori, maka akan merujuk pada kelembagaan perwakilan politik dalam sebuah sistem politik demokrasi. Karena konsep perwakilan politik yang ideal memang hanya ada pada negara yang menganut sistem demokrasi. Beberapa teori perwakilan politik yang dimaksudkan adalah sebagai berikut:

- **Teori Mandat**

Seorang wakil dianggap duduk di lembaga Perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Yang memberikan teori ini dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Teori mandat ini dapat dibagi menjadi tiga kelompok pendapat:

- Mandat Imperatif, menurut teori ini bahwa seorang wakil yang bertindak di lembaga perwakilan harus sesuai dengan perintah (intruksi) yang diberikan oleh yang diwakilinya. Si wakil tidak boleh bertindak di luar perintah, sedangkan kalau ada hal-hal atau masalah/persoalan baru yang tidak terdapat dalam perintah tersebut maka sang wakil harus mendapat perintah baru dari yang diwakilinya. Dengan demikian berarti akan menghambat tugas perwakilan tersebut, akibatnya lahir teori mandat baru yang disebut mandat bebas.
- Mandat Bebas, teori ini berpendapat bahwa sang wakil dapat bertindak tanpa tergantung pada perintah (intruksi) dari yang diwakilinya. Menurut teori ini sang wakil adalah merupakan orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum dari masyarakat yang diwakilinya sehingga sang wakil dimungkinkan dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya. Ajaran ini dipelopori oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Block Stone di Inggris. Dalam perkembangan selanjutnya teori ini berkembang menjadi teori Mandat Representatif.
- Mandat Representative, teori ini mengatakan bahwa sang wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, di mana yang diwakili memilih

dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga sang wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi untuk minta pertanggungjawabannya. Yang bertanggung jawab justru adalah lembaga perwakilan kepada rakyat pemilihnya.

- **Teori Organ**

Ajaran ini lahir di Prancis sebagai rasa ketidakpuasan terhadap ajaran teori mandat. Para sarjana mencari dan membuat ajaran/teori baru dalam hal hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya. Teori Organ diungkapkan oleh Von Gierke (Jerman), bahwa negara merupakan satu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti : eksekutif, parlemen dan rakyat, yang semuanya itu mempunyai fungsinya sendiri-sendiri namun antara satu dengan lainnya saling berkepentingan.

Dengan demikian maka setelah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga perwakilan tersebut dan lembaga ini bebas menjalankan fungsinya sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

- **Teori Sosiologi**

Ajaran ini menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis, akan tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Para pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang dianggap benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan yang akan bersungguh-sungguh membela kepentingan para pemilih. Sehingga lembaga perwakilan yang terbentuk itu terdiri dari golongan-golongan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat. Artinya bahwa lembaga perwakilan itu tercermin dari lapisan masyarakat yang ada. Yang membahas teori ini dipelopori oleh Rieker.

- **Teori Hukum Obyektif**

Leon Duguit mengatakan bahwa hubungan antara rakyat dan parlemen dasarnya adalah solidaritas. Wakil-wakil rakyat dapat melaksanakan dan menjalankan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat. Sebaliknya rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas kenegaraannya tanpa memberikan dukungan kepada wakil-wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah. Dengan demikian ada pembagian kerja antara rakyat dan parlemen (Badan Perwakilan Rakyat). Keinginan untuk berkelompok yang disebut solidaritas adalah merupakan dasar dari hukum dan bukan hak-hak yang diberikan kepada mandataris yang membentuk lembaga perwakilan tersebut.

Sifat dan Jenis Sistem Lembaga Perwakilan

Jika seseorang duduk dalam lembaga perwakilan melalui pemilihan umum, maka sifat perwakilannya disebut Perwakilan Politik (Political Representation).

Adapun tugas dan fungsinya dalam masyarakat kalau yang bersangkutan menjadi anggota lembaga perwakilan melalui pemilihan umum maka yang bersangkutan tetap disebut sebagai perwakilan politik.

Lembaga Perwakilan Rakyat yang dikenal di dunia terdiri dari dua sistem, yaitu:

1. Sistem dua kamar (Bicameral system), biasanya dipakai oleh negara-negara yang menganut sistem federasi/federal, misalnya Amerika dan Inggris.
2. Sistem satu kamar (one cameral system), sistem ini banyak dipakai oleh negara kesatuan, antara lain Indonesia, Denmark, New Zeland, Finlandia, Israel dan Spanyol.

Terbaginya sistem ini terjadi sebagai konsekuensi logis dari dianutnya demokrasi tidak langsung. Yang dimaksud demokrasi tidak langsung adalah suatu demokrasi di mana pelaksanaan secara langsung oleh rakyat, akan tetapi melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat.

Fungsi Badan Legislatif /Badan Perwakilan

1. Fungsi Menentukan Policy (Kebijaksanaan) dan Perundang-undangan Yang dimaksud fungsi perundang-undangan adalah membentuk undang-undang, untuk melaksanakan fungsi ini DPR diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, dan hak budget. Dalam hal membuat undang-undang biasa seperti : undang-undang kewarganegaraan, Undang-Undang Pajak dan Undang-Undang tentang APBN, selain itu meratifikasi perjanjian-perjanjian dengan luar negeri dan sebagainya.
2. Fungsi Pengawasan ialah fungsi yang dilakukan oleh lembaga perwakilan/legislatif (DPR) untuk mengawasi atau mengontrol eksekutif/pemerintah. Hal ini dimaksudkan agar pemerintah dapat berfungsi sesuai dengan undang-undang yang dibentuk oleh lembaga perwakilan dan untuk melaksanakan fungsi dari lembaga perwakilan maka lembaga ini mempunyai beberapa hak seperti:
 - a. Hak meminta Keterangan (interpelasi)
 - b. Hak mengadakan penyelidikan (angket)
 - c. Hak bertanya
 - d. Hak mengadakan perubahan RUU (amandemen)
 - e. Hak mengajukan rancangan undang-undang (usul inisiatif)
 - f. Hak Mengajukan /menganjurkan seseorang bila ditentukan oleh peraturan perundang-undangan
 - g. Hak protokol dan Hak keuangan/administrasi
 - h. Hak pernyataan pendapat
3. Fungsi Sebagai Sarana Pendidikan yang dimaksud dengan sarana pendidikan politik, artinya bahwa rakyat dididik untuk mengetahui

persoalan yang menyangkut kepentingan umum melalui pembahasan-pembahasan, pembicaraan-pembicaraan serta kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan yang dimuat dalam media massa atau melalui pemberitaan di media elektronik, agar rakyat mengetahui dengan sadar akan hak dan kewajiban serta tanggung jawabnya sebagai warga negara.

Pengertian proses legislasi, ciri-ciri negara hukum serta aspek pembentukan undang-undang adalah inti pokok dari pembahasan yang akan dijelaskan secara lengkap pada rangkuman materi berikut ini yang masuk kedalam kategori pelajaran pendidikan kewarganegaraan.

Didalam uraian ini akan dijabarkan mengenai pengertian, definisi, arti, makna, teori dan konsep legislasi, ciri-ciri negara hukum, aspek-aspek yang terkait pembentukan perundang-undangan, landasan perundang-undangan, syarat undang-undang dan asas perundang-undangan dalam praktek.

Pengertian Proses Legislasi

Legislasi adalah proses pembentukan peraturan negara yang dari tingkat pusat maupun tingkat daerah dan segala pembentukan peraturan yang merupakan hasil atau produk pembentukan peraturan baik tingkat pusat ataupun daerah.

BAHASAN



PENUTUP

Negara sebagai organisasi kekuasaan merupakan suatu bentuk organisasi dengan mekanisme tata hubungan kerja yang menjadikan suatu kelompok manusia (rakyat) agar berbuat atau bersikap sesuai dengan kehendak negara (yang mempunyai kekuasaan). Secara umum negara dapat dirumuskan sebagai kesatuan sosial (masyarakat) yang diatur secara konstitusional untuk mewujudkan kepentingan bersama. Sedangkan Hukum sebagai sistem norma yang berlaku bagi masyarakat Indonesia, senantiasa dihadapkan pada perubahan sosial yang sedemikian dinamis seiring dengan perubahan keadaan berlangsung sepanjang zaman. Dengan terjadinya sengketa hukum tata pemerintahan adalah sebagai akibat dari perbuatan aparatur pemerintah baik itu oleh badan maupun oleh pejabat perbuatan mana bertentangan dengan aturan perundang-undangan yang berlaku dan jika tidak adalah sebagai akibat dari penyalahgunaan kekuasaan dan perbuatan yang tidak selayaknya terjadi. Indonesia sebagai negara hukum memberikan isyarat adanya supremasi hukum atau adanya keharusan atas segala sesuatu untuk harus tunduk pada hukum. Baik itu oleh anggota masyarakat maupun itu oleh penyelenggara negara termasuk Presiden selaku kepala negara dan lembaga-lembaga negara lainnya apalagi dengan tegas dikatakan bahwa Presiden kekuasaannya tidak terbatas. Juga dikatakan bahwa kekuasaan kehakiman adalah merdeka bukan berarti kekuasaan yang semena-mena tetapi merdeka dalam pengertian tidak dipengaruhi oleh kekuasaan lainnya.

Untuk mencegah terjadinya sengketa dan dipertahankannya supremasi hukum maka aparatur pemerintah baik itu oleh badan pemerintahan maupun oleh pejabatnya, selain bekerja berdasarkan aturan-aturan yang berlaku khususnya aturan dalam bidang hukum tata pemerintahan diharapkan pula dapat mencapai tujuan dari suatu pemerintahan yang baik menimbulkan kesadaran hukum pada dirinya utamanya dalam pelaksanaan tugas-tugas yang diemban. Demikian pula dengan pemerintah yang baik adalah pemerintah yang dalam bekerjanya berdasarkan asas-asas hukum tata pemerintahan yang berlaku selain di dalam menggunakan kekuasaannya adalah untuk:

1. Melindungi rakyatnya;
2. Mensejahterakan rakyatnya;
3. Menciptakan ketentraman dan rasa aman;
4. Menciptakan keadilan dan kemakmuran materiil dan spiritual secara merata

sebagaimana diamanatkan oleh Pancasila Undang-undang Dasar 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Di Indonesia Masyarakat bertambah banyak, kebutuhannya makin rumit. Ini merupakan tantangan bagi setiap pemerintah yang hanya bisa dijawab berhubungan dengan perkembangan Hukum Tata Pemerintahan tersebut menyebabkan adanya kesulitan mempelajari Hukum Tata Pemerintahan, dan sukar untuk mengadakan kodifikasi suatu hukum oleh pemerintah.

Maksud dan tujuan dilakukannya kodifikasi suatu hukum oleh pemerintah pada dasarnya ialah:

- a. Untuk lebih menjamin kepastian hukum di mana hukum tersebut sungguh-sungguh telah tertulis di dalam suatu kitab Undang-undang;
- b. Untuk lebih memudahkan masyarakat dalam memperoleh/memiliki dan mempelajarinya;
- c. Sedapat mungkin mengurangi/mencegah:
 1. Kesimpangsiuran pengertian terhadap Hukum yang bersangkutan;
 2. Mencegah berbagai kemungkinan penyelewengan dalam pelaksanaannya;
 3. Keadaan yang berlarut-larut dari masyarakat yang buta hukum, mengingat dengan telah dikodifikasinya suatu hukum, maka masyarakat menjadi mudah untuk mencari dan memperoleh serta mempelajarinya.

Contoh Hukum di Indonesia yang telah diunifikasikan:

- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan
- Berbagai undang-undang lainnya, seperti Undang-undang anti korupsi, Undang-undang Antisubversi, Undang-undang Narkoba, dan sebagainya.

Dari konsepsi demikian maka tumbuhlah kesadaran manusia pemuja keadilan, istilah ”*supremasi hukum*” di mana hukum ditempatkan pada yang tertinggi di antara difaktor-faktor kehidupan yang lain, terutama faktor politik.

Supremasi hukum adalah cita-cita umat manusia yang mendambakan ketenangan dan kesejahteraan umat di bawah kewibawaan hukum Tata Pemerintahan yang dipancarkan melalui:

1. Ketaatan setiap warga negara terhadap peraturan perundangan yang didesain sebagai payung hukum bagi semua warganya.
2. Kedisiplinan para pemimpin negara serta para penyelenggara negara pada semua tingkatan (eselon) dalam melaksanakan kebijakan yang dilandaasi ketaatan pada hukum yang melekat pada dirinya, sehingga penyalahgunaan wewenang, penyelewengan kewajiban atau pembelokan tujuan bisa ditekan sekecil-kecilnya.

Artinya kesalahan-kesalahan yang timbul dalam tugas penyelenggaraan yang timbul dalam tugas penyelenggaraan negara bukan karena niat atau kesengajaan yang penuh rekayasa, akan tetapi karena faktor kelalaian atau ketidak mampuan yang bisa diperbaiki kembali, serta

3. Hukum yang diciptakan benar- benar hukum yang bersendikan keadilan, ketertiban serta manfaat bagi semua warganya, sehingga memancarkan kewibawaan dan perlindungan terhadap setiap manusia.

Kepada warga negara Indonesia maka berkewajiban untuk menjunjung tinggi Pemerintahannya dan menghormati hukum yang berlaku serta melaksanakan segala hak dan kewajiban asasinya sebagai anggota masyarakat Indonesia yang baik.

Demikian materi hukum tata pemerintahan ini disajikan guna dipelajari dan dipahami sehingga dapat diterapkan dalam lapangan/bidang pemerintahan khususnya hal yang menyangkut aspek hukum yang terkait masalah tata pemerintahan.



DAFTAR PUSTAKA

- Ali Farid, 1983. *Hukum Administrasi Negara dan Penerapannya*, Ujung Pandang
- Apeldorn, L.Y.Van., 1983. *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- A.V. Dicey, *An Introduction to Study of Law of the Constitution*, Mac Millan & Co, London, 1959
- Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur – Unsurnya* UI – Press, Jakarta 1995.
- Bambang Sutedjo: *Reformasi Kepegawaian dalam Otonomi Daerah Studi pembinaan Pegawai Negeri sipil Kota Medan*, 2008.
- Bayu Surianingrat., 1987, *Mengenal Ilmu Pemerintahan* , Ksara baru, Jakarta.
- Beus, J.W. de & P.B. Lehning, *Beleidswetenschap op zoek naar zichzelf*, dalam: P.B. Lehning & J.B.D. Simonis (red), *Handboek beleidswetenschap*, Amsterdam, 1987.
- Braam, A. van & M.L. Bemelmans- Videc, *Leerboek bestuurskunde: A teksboek*, Muiderberg, Countinho, 1986.
- Brasz, H. A., *Methoden van de betuurskunde; een inleiding tot de praxeologie van het openbaar bestuur*, Driebergen, 1976.
- _____., *Een kleine methodologie van de bestuurskunde*, Amsterdam, VU-uitgeverij, 1986.
- Brasz, H.A., A. Kleijn & Jeint Veld & D.A.P.W. van der Ende, *Inleiding tot de bestuurswetenschap*, Cetakan ke-2, Gravenhage, Vuga, 1969.
- Bryan A. Gardner, *Black’s Law Dictionary : Eighth Edition*, USA : West Publishing Co. 2004.
- Budiyanto., 2000., *Dasar- Dasar Ilmu Tata Negara*, PT. Gen Tatslora Aksara Pratama, Christen Democratisch, Appel, Program van het CDA, 1980.
- C.S.T. Kansil, 1989., *Pengantar Ilmu Hukum dan tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Dahlan Thaib, 2000., *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberti, Yogyakarta.
- Djenal Hoesen Koessoemahatmadja 1983. 1983, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Alumni Bandung.

- E.C.S. Wade dan Godfrey Phillips, 1977 *Constitutional and Administrative Law*, long-Man, London
- E. Utrecht, 1960., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta..
- Edwards, A.R., *Profiling van pluriformiteit: zes jaar ontwikkelingen in de bestuurskunde* (1987 – 1992), dalam majalah Openbaar Bestuur, 1993, hal. 11 -18.
- Eijden, A.P.J. van der, *Ovenheidskunde en overheidswetenschap*, Deventer, Kluwer, 1980.
- Gevel, A.A.J.S, van der; H.P.J. van de Goor, *Bestuur en Systeem, een inleiding in de bestuurskunde*, Stenfeet Kroese, B.V., Leiden / Antwerpen, 1989.
- Graaf. H. van de & R. Hoppe, *Beleid en politiek : een inleiding tot de beleidswetenschap en de beledkunde*, Muiderberg, Coutinho, 1989.
- Hamzah Andi 2005, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Sinar Grafika Jakarta.
- Hatta, Muhammad, 1969 *Sekitar Proklamasi 17 Agustus 1945*, Tintamas, Jakarta.
- H.J.M. Claessen Van, *Incidentele aanvoerder tot beroepsbestuurder*, in: Acta politica, Januari 1980
- J. Van Apeldoorn. 1983 *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Jansen, H.P.H, *Middeleeuwse geschiedenis der Nederlanden*, Utrecht, 1974.
- Kars, C., *Internationaal vergelijkend social beleidson derzoek*, Leiden, 1982.
- Korsten A.F.A, en Th. A.J. Toonen (red), *Bestuurskunde; Hoofdfiguren en Kernthema's*, Leiden/Antwerpen, 1988.
- Kuyppers, G, *Studieoverzicht Politicologie*, Amsterdam, 1962.
- Limbong Bernhard, *Hukum agrarian Nasional*,Margaretha Pustaka Jakarta Selatan. 2012.
- Mahadi, 1989 *Falsafah Hukum Suatu Pengantar*, Citra Aditya Bakti, Bandung .
- Muladi, 2002 , *Demokratisasi. Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia* Jakarta
- Otten, J.F, *Machiavelli*, 1963 de vorst, Amsterdam.
- Poelje, G.A. van, *Algemene inleiding tot de bestuurskunde, cetakan ke-2 Alpen aan de Rijn, Samson, 1953.*
- Poelman N. 1982, *Panorama der ideologieen*, Baarn,.
- Putten J. van, *Demokratie in Nederland*, Utrecht, 1975.
- Partij van de Arbeid, 1977 *Beginselprogramma*,.
- Prins R & Kosim Adisaputro, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, 1983 ,*Sendi- sendi Hukum Agraria*, Ghalia Indonesia.
- Phillips M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya.
- _____, 1996. *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Hak – hak Asasi Manusia*, Kumpulan Tulisan dalam rangka 70 tahun Sri Soemantri Martosoewignjo, Media Pratama, Jakarta.

- Rosenthal, U; M.P.C.M. van Schendelen & A.B. Ringeling, *Openbar bestuur; organisatie, politieke omgeving en beleid*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alpena an de Rijn, 1887.
- Rutgers, M.R., *Tussen Fragmentatie en Integratie; De als Kennisintegrerende Wetenschap*, Eburon Delft, 1993. inar Haraapan.
- Sarundayang 1997, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Jakarta S
- Satjipto Rahardjo, 2000 *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti Bandung
- Simonis, J.B.D. & P.B. Lehning, *Handboek beleidwetenschap*, Amsterdam/ Meppel, 1987.
- Soetomo, *Pengantar Hukum Tata Pemerintahan*, Usaha Nasional Surabaya Indonesia, 1981
- Sudikno Mertokusumo, 2000 *Penemuan Hukum*, Liberty Yogyakarta.
- Soerjono Soekanto, 1982., *Sosiologi Rajawali*, Jakarta
- Taliziduhu Ndraha, *Metodologi Pemerintahan Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1983.
- Themanummer, *Bewegwnde bestuurskunde in Bestuurswetenschappen*, 1986
- Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, van de WD, 1980.
- Willens, E.J. *De geschiedenis de politieke leerstellingen tot 1815*, in : *L. Van der Land (red)*, *Raportorium van de sociale wetenschappen*, dell politiek, Amsterdam, 1957.

Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang-Undang Dasar 1945
- Konstitusi RIS 1945
- Undang-Undang Dasar Sementara 1950
- Undang - Undang Nomor 14 Tahun 1969 tentang Pokok-Pokok Tenaga Kerja.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994 dan diubah untuk kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000.
- Undang-Undang 17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2000 yang merupakan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 yang meru-pakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.
- Undang-Undang Nomor. 43 Tahun 1999, Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbang Keuangan Pusat dan Daerah
- Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus
Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

Website :

<http://id.shvoong.com/writing-and-speaking/presenting/2205733-ruang-lingkup-hukum-tata-pemerintahan/#ixzz2SZ8IH3N4>

<http://hendramardika.wordpress.com/2013/6/19/>

UU No.28 Tahun 2007 Tentang KUP dan peraturan pelaksanaannya

<http://blogpajak.com/undang-undang-nomor-28-tahun-2007-tentang-ketentuan-umum-dan-tata-cara-perpajakan-kup/>

UU No.36 Tahun 2008 Tentang PPh dan peraturan pelaksanaannya

<http://blogpajak.com/undang-undang-nomor-28-tahun-2007-tentang-ketentuan-umum-dan-tata-cara-perpajakan-kup/>

UU No.42 Tahun 2009 Tentang PPN dan PPnBM dan peraturan pelaksanaannya

<http://blogpajak.com/undang-undang-nomor-28-tahun-2007-tentang-ketentuan-umum-dan-tata-cara-perpajakan-kup/>

<http://blogpajak.com/pengertian-wajib-pajak/> (<http://www.pembayar pajak.com/index.php/articles/ketentuan-umum-perpajakan/fase-kedua/192-kewajiban-withholding-tax>) <http://www.pembayar pajak.com/index.php/articles/pajak-penghasilan/pph-umum/202-menghitung-angsuran-pph-pasal-25>



FAKULTAS HUKUM TATA PEMERINTAHAN
INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI