



Pengantar HUKUM
TATA NEGARA
INDONESIA

Prof. Dr. M. Noor Harisudin, M.Fil.I.
Dr. Cora Elly Noviati, S.H., M.H.
Mustajib, S.H., M.H.

Pena
SALSABILA

Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia@2022

Diterbitkan Oleh:

Pena Salsabila, Maret 2021.

Kantor: Dave Apartement et/17/39

Jl.Palakali Raya, Kukusan Beji, Depok. 16425

Tlp. 089610349623/ 089 804 84353.

ANGGOTA IKAPI

No. 137/JTI/2011

Penulis : Prof. Dr. M. Noor Harisudin, M.Fil.I

Dr. Cora Ely Novianti, S.H., M.H.

Mustajib, S.H., M.H.

Editor : M. Irwan Zamroni Ali, S.H.

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang
dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

ISBN: 978-623-6935-22-4

vi +295; 14,5 cm x 21 cm

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Penulis ~ iii

Daftar Isi ~ v

Bab I Hukum Tata Negara: Pengertian dan Ruang Lingkup ~ 1

A. Definisi Hukum Tata Negara ~ 1

B. Obyek dan Ruang Lingkup Tata Negara ~ 5

Bab II Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Lainnya ~ 11

A. Hubungan dengan Ilmu Negara ~ 11

B. Hubungan dengan Ilmu Politik ~ 11

C. Hubungan dengan Hukum Administrasi Negara ~ 12

D. Hubungan dengan Hukum Tata Negara Perbandingan ~ 13

E. Hubungan dengan Hukum Internasional ~ 15

Bab III Konstitusi; Sejarah, Definisi dan Geneologi ~ 17

A. Terminologi Klasik: *Constitutio*, *Politeia* dan *Nomoi* ~ 17

B. Legacy Plato dan Aristoteles dari Yunani Kuno ~ 21

C. Legacy Cicero dari Romawi Kuno ~ 25

D. Legacy Islam: Konstitusi Islam dan Piagam Madinah ~ 28

Bab IV Sejarah Ketatanegaraan Indonesia ~ 35

A. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia Periode 1945-1949 ~ 35

B. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia Periode 1949-1950 ~ 45

C. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia periode 1950 – 1959 ~ 48

D. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia Periode 1959 –
sekarang ~ 50

Bab V Pengertian Perbandingan Hukum Tata Negara ~ 71

- A. Istilah Perbandingan Hukum Tata Negara ~ 71
- B. Ruang Lingkup Perbandingan Hukum Tata Negara ~ 80

Bab VI Struktur Ketatanegaraan ~ 81

- A. Struktur Ketatanegaraan Berdasarkan Asas Demokrasi
dan Diktator ~ 81
- B. Struktur Ketatanegaraan Menurut C.F. Strong ~ 83

Bab VII Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia ~ 91

- A. Sumber Hukum Tata Negara Indonesia ~ 91

Bab VIII Asas Asas Hukum Tata Negara ~ 117

- A. Asas Kekeluargaan ~ 117
- B. Asas Kedaulatan Rakyat ~ 119
- C. Asas Pembagian Kekuasaan ~ 121
- D. Asas Negara Hukum ~ 123

**Bab IX Mekanisme Pembentukan, Susunan, dan
Kedudukan Lembaga-Lembaga Negara Pasca Perubahan
Undang-Undang Dasar 1945 ~ 127**

- A. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ~ 127
- B. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ~ 140
- C. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ~ 156
- D. Lembaga Kepresidenan dan Wakil Presiden ~ 169
- E. Mahkamah Agung (MA) ~ 172
- F. Mahkamah Konstitusi (MK) ~ 174
- G. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ~ 177

H. Komisi Yudisial ~179

Bab X Hubungan Antar Lembaga Negara ~ 183

- A. Hubungan Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah ~ 183
- B. Hubungan antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Presiden ~ 184
- C. Hubungan Antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden ~ 185
- D. Hubungan antara Presiden dan Dewan Pertimbangan Agung ~ 187
- E. Hubungan Presiden dan Kementerian Negara ~ 188
- F. Hubungan Presiden/Pemerintah dengan Mahkamah Agung ~ 188
- G. Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan ~ 189

Bab XI Partai Politik ~ 191

- A. Definisi Partai Politik ~ 191
- B. Fungsi Politik ~ 193
- C. Model Sistem Kepartaian ~ 196
- D. Sejarah Pengaturan Kepartaian di Indonesia ~ 199

Bab XII Pemilihan Umum ~ 211

- A. Problem Perwakilan ~ 211
- B. Teori Hubungan Wakil dan Yang Diwakili ~ 213
- C. Sistem Pemilihan Umum ~ 221
- D. Sejarah Perkembangan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia ~ 225

Bab XIII Otonomi Daerah ~ 235

Prof. Dr. M. Noor Harisudin, M.Fil.I, dkk

- A. Prinsip Negara Kesatuan ~ 235
- B. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah ~ 240

Bab XIV Warga Negara dan Hak Asasi Manusia ~ 253

- A. Warga Negara dan Orang Asing ~ 253
- B. Asas-asas Kewarganegaraan ~ 254
- C. Sejarah Perkembangan Peraturan Perundang-Undangan tentang Kewarganegaraan di Indonesia ~ 254

Daftar Pustaka ~ 269

Biografi Penulis ~ 283

BAB I

HUKUM TATA NEGARA: PENGERTIAN DAN RUANG LINGKUP

A. Definisi Hukum Tata Negara

Istilah Hukum Tata Negara (HTN) dikenal dengan nama yang beda. Dalam Bahasa Inggris misalnya dikenal dengan *Constitutional Law*, Bahasa Belanda *Staatsrecht*, Bahasa Jerman *Verfassungscrecht*, sedangkan dalam Bahasa Prancis yaitu *Droit Constitutionel*.

Lalu, apa yang dimaksud dengan Hukum Tata Negara?

Paul Scholten mendefinisikan hukum tata Negara sebagai "*het recht dat regelt de staatorganisatie*" atau hukum yang mengatur mengenai tata organisasi Negara. Scholten menekankan tentang organisasi Negara yang dibedakan dengan organisasi non-negara. Menurut Scholten, jika yang diatur adalah hukum organisasi Negara, maka hukum yang mengaturnya itu disebut dengan Hukum Tata Negara (*constitutional law*).²

¹ Dalam istilah *Staatsrecht*, terkandung dua pengertian, yaitu *staatrecht in ruime zin* (dalam arti luas) dan *staatrecht in smalle zin* (dalam arti sempit). Hukum Tata Negara dalam arti sempit hanya berkaitan dengan hukum Tata Negara, sementara Hukum tata Negara dalam arti luas mencakup Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Jimly As-Shiddiqi, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2014), 13.

² Pieter Scholten, "Algemeen Deel", 1934, 42 dalam J.H.A Logeman, *Over de Theorie van Een Steelig Staatsrecht* (1948). Scholten belum

Menurut E.C.S Wade dan G. Godfrey Phillips mengartikan Hukum Tata Negara sebagai berikut:

"There is no hard and fast definition of constitutional law. According to one very wide definition, constitutional law is that part of the law which relates to the system of government of the country".³

Oleh karena itu, lebih lanjut mereka berdua mengatakan:

"It is more convenient to define constitutional law as meaning those laws which regulate the structure of the principle organs of government and their relationship to each other and to the citizen, and determine their main functions".⁴

Menurut Van Der Pot, hukum tata Negara adalah sebagai berikut:

"Peraturan-peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan beserta kewenangannya masing-masing, hubungannya satu sama lain serta hubungannya dengan individu warga Negara dalam kegiatannya".⁵

Sedangkan M. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyimpulkan dari berbagai definisi Hukum Tata Negara sendiri sebagai berikut:

mempertimbangkan hubungan organisasi Negara dengan hak asasi manusia misalnya tentang hak asasi manusia.

³ ECS. Wade and G. Godfrey Philips, *Constitutional and Administrative Law*, Ninth Edition, Bungay, Suffolk, Great Britain: Richard Clay (The Chaucer Press: 1997), Ltd, 5.

⁴ Ibid.

⁵ Van der Pot, *Handboek van het Nederlands Straatsrecht*, (Zwolle: WEJ Tjeenk Willink, 1968), hal 5.

"Seperangkat peraturan hukum yang mengatur organisasi suatu negara, hubungan antar alat perlengkapan negara secara vertikal dan horizontal, serta kedudukan warga negara dan hak-hak asasinya"⁶

Pengertian yang hampir sama disampaikan R.G. Kartasapoetra. Ia mendefinisikan hukum tata negara sebagaimana berikut:

"Sebagai sekumpulan hukum yang mengatur tentang keorganisasian suatu negara, atau tentang hubungan antar alat perlengkapan negara dalam garis koordinasi vertikal dan horizontal, tentang kedudukan warga negara pada negara itu beserta hak-hak asasinya".⁷

Sebagai bagian dari doktrin ilmu hukum, menurut Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara umumnya dipahami sebagai ilmu hukum tersendiri yang membahas struktur kenegaraan dalam arti diam (*statis*), cara hubungan antar lembaga negara, termasuk relasi negara dengan warganya.

Secara makna luas, Hukum Tata Negara juga termasuk bagian dari Hukum Administrasi Negara (HAN) yang membahas kenegaraan dalam arti bergerak (*dinamis*). Untuk membedakan Hukum Tata Negara secara umum yang mencakup semua negara, maka Hukum Tata Negara Indonesia dibagi menjadi dua. *Pertama*, Hukum Tata Negara Umum. *Kedua*, Hukum Tata Negara Positif. Adapun perbedaan keduanya, Hukum Tata Negara Umum

⁶ M.H. Kusnandi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH Univ Indonesia dan Citra Bhakti), 29

⁷ R.G. Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT Bina Aksara), 3.

dikenal sebagai pengantar HTN, di dalamnya menjelaskan perbedaan antar keduanya, seperti teori ketatanegaraan dan lainnya. Adapun Hukum Tata Negara Positif menjelaskan tentang Hukum Tata Negara atau konstitusi di Indonesia.⁸

Jimly Asshiddiqie⁹, dalam melakukan kajian perbandingan konstitusi antar negara membagi Hukum Tata Negara menjadi Hukum Tata Negara Perbandingan dan Ilmu Perbandingan Hukum Tata Negara.

Oleh karena itu, Hukum Tata Negara bisa dimaknai secara sempit, luas, umum dan hukum positif. Namun Hukum Tata Negara yang dimaksud dalam buku ini adalah Hukum Tata Negara secara sempit, mengingat Hukum Administrasi Negara merupakan cabang ilmu Hukum Tata Negara yang saat ini telah menjadi bagian dari disiplin ilmu tersendiri dalam perkuliahan.

Sebagai ilmu yang menelaah konstitusi di berbagai negara, termasuk juga membahas teori dasar ketatanegaraan secara umum, maka dapat dimaknai bahwasanya Hukum Tata Negara merupakan seperangkat hukum tentang organisasi, lembaga, kekuasaannya dan hubungan antar lembaga atau organisasi. Termasuk juga hubungan negara dengan warga negaranya.

⁸ Buku ini berjudul Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia. Artinya HTN sebagai hukum positif yang masih berlaku hingga sekarang. Oleh karena itu, pembahasan dalam buku ini terkait dengan hukum tata Negara yang masih berlaku di Indonesia.

⁹ Jimly pernah menjadi Ketua Hakim Mahkamah Konstitusi.

B. Obyek dan Ruang Lingkup Hukum Tata Negara

Sebagaimana makna Hukum Tata Negara yang telah dijelaskan sebelumnya, maka Obyek Hukum Tata Negara adalah negara yang nyata keberadaannya atau negara yang menempati ruang dan waktu. Adapun ruang lingkup kajian Hukum Tata Negara adalah lembaga negara, hubungan antar lembaga negara, kekuasaan lembaga negara, Hak Asasi Manusia (HAM) dan wilayah suatu negara.

Objek kajian Hukum Tata Negara dalam makna sempit, oleh Logemann dalam *College-aantekeningen over het Staatsrecht van Nederlands Indie*, terdapat beberapa objek kajian Hukum Tata Negara. Jabatan-jabatan apa yang terdapat dalam susunan negara, di antaranya;

1. Siapa yang mengadakan jabatan
2. Cara pengisian jabatan dengan pejabat
3. Tugas jabatan
4. Wewenang jabatan
5. Hubungan antara jabatan
6. Batas-batas dari tugas-tugas organisasi negara

Usep Ranawidjaja menjelaskan bahwa Hukum Tata Negara mengkaji tentang ketatanegaraan yang berkaitan dengan beberapa hal berikut;

- 1) *Struktur Umum Lembaga Negara*. Di antaranya adalah bentuk negara, bentuk pemerintahan, sistem pemerintah, corak pemerintahan (diktator atau demokrasi), wilayah negara, garis-garis besar tentang kekuasaan negara (desentralisasi), garis-garis besar tentang organisasi pelaksana (perundang-undangan, pemerintahan, peradilan), dasar negara, hubungan

antara negara dengan rakyat, cara rakyat menjalankan hak-hak ketatanegaraan (hak politiknya), ciri-ciri lahir dari kepribadian negara Republik Indonesia (lagu kebangsaan, bahasa nasional, lambang, bendera dan sebagainya).

- 2) *Badan-badan ketatanegaraan* yang mempunyai kedudukan di dalam organisasi negara. Termasuk di dalamnya tentang cara pembentukan, susunannya, tugas dan wewenangnya, cara bekerjanya masing-masing, hubungannya satu dengan yang lain, dan masa jabatannya.
- 3) *Pengaturan kehidupan politik rakyat*. Berkaitan dengan partai politik, hubungan kekuatan politik dengan badan negara, kekuatan politik dan pemilihan umum, arti dan kedudukan golongan kepentingan dan golongan penekanan, pencerminan pendapat, dan cara kerja sama antar kekuatan-kekuatan politik (koalisi, oposisi, kerja sama atas dasar kerukunan).
- 4) *Sejarah perkembangan ketatanegaraan* sebagai latar belakang dari situasi yang terjadi.

Dapat disimpulkan dari bagian di atas, terdapat empat hal mendasar terkait ruang lingkup Hukum Tata Negara, di antaranya, struktur lembaga negara, badan ketatanegaraan, pengaturan kehidupan politik rakyat dan sejarah perkembangan suatu negara.

Di sisi lain, Bagir Manan dan Kuntana Magnar dalam karyanya *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, keduanya menjelaskan bahwa ruang lingkup kajian

Hukum Tata Negara mencakup "bentuk dan teknik perancangan peraturan perundang-undangan".¹⁰

Pandangan lain disampaikan oleh Ni'matul Huda. Dalam menentukan obyek kajian Hukum Tata Negara, Ni'matul Huda lebih condong mengkaji teoritis dan yuridis terhadap konstitusi Indonesia. Menurutnya, ruang lingkup pembahasan HTN meliputi gagasan cita negara yang tertuang dalam UUD 1945, analisis yuridis naskah UUD 1945, konstituante dan Dekrit 5 Juli 1959, masa jabatan, peralihan dan pertanggungjawaban Presiden, masa jabatan, peralihan dan pertanggungjawaban Wakil Presiden, hukum darurat negara, hak uji materiil terhadap Undang-Undang, jaminan Hak Asasi Manusia dalam konstitusi, susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, reformasi konstitusi, dan konvensi ketatanegaraan di Indonesia.¹¹

Perbedaan pendapat dalam mengkaji Hukum Tata Negara sebagaimana deskripsi di atas, menunjukkan adanya kesulitan untuk menentukan batasan pembahasan tentang ruang lingkup kajian Hukum Tata Negara. Hal yang sama turut dirasakan oleh Padmo Wahjono. Menurutnya, adanya kesulitan dalam menentukan materi kajian Hukum Tata Negara, dikarenakan dinamika ketatanegaraan di Indonesia yang masih dalam tahap perkembangan, sehingga banyak hal yang belum bersifat final. Dengan itu, teridentifikasi ada 16 masalah pokok persoalan ketatanegaraan yang terdapat dalam UUD 1945

¹⁰Agus Mulya dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, 1993), 5

¹¹Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2007), 9.

di antaranya; pembentukan UUD dan GBHN, pembentukan lembaga negara, fungsi legislatif, fungsi yudikatif, fungsi eksekutif, kepemimpinan nasional, fungsi pemeriksaan keuangan negara, fungsi pengaturan keuangan negara, fungsi kepanasehatan, fungsi kepolisian, fungsi hubungan luar negeri, masalah hak asasi, otonomi daerah, kewarganegaraan, kelembagaan negara dan wawasan nusantara.

Hal sama juga turut dialami oleh Bagir Manan yang kesulitan dalam mempelajari Hukum Tata Negara Positif mengingat dinamika hukum yang terus berkembang. Misalnya sebagaimana yang dialami Indonesia, yaitu berlakunya tiga konstitusi dalam empat periode. Termasuk juga amandemen konstitusi atau UUD yang dilakukan empat kali dalam waktu yang cukup pendek mulai 1999 hingga tahun 2002.

Amandemen tersebut sampai berkaitan hal pokok seperti menghapus Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan mengintrodusir lembaga-lembaga negara baru seperti Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY). Perubahan-perubahan tersebut mengakibatkan buku tentang Hukum Tata Negara cepat sekali 'usang' dan dituntut untuk segera melakukan pembaharuan.

Fenomena ini berbeda dengan negara-negara yang konstitusinya telah tertata, seperti Amerika Serikat, Singapura, Belanda, India, Jepang, Inggris, dan Malaysia. Meski mengalami perubahan undang-undang dasar, tetapi tidak sampai menyangkut dasar-dasar sistem ketatanegaraan. Undang-Undang tentang ketatanegaraan jarang berubah. Perubahan hanya terjadi ketika ada

Pengantar Hukum Tata Negara
yurisprudensi ketatanegaraan, khususnya yang melalui
putusan *judicial review*.

Jimly Asshiddiqie menyebutkan, bahwa perkembangan Hukum Tata Negara di luar negeri seperti di Eropa dan Amerika telah berkembang sangat pesat. Studi Hukum Tata Negara sendiri tidak hanya terbatas dalam ruang lingkup kajian teks konstitusi, tetapi sudah menggunakan analisis ilmu sosial, ekonomi dan politik. Menurut Jimly, Hukum Tata Negara Indonesia sebaiknya mulai melihat progress tersebut ke dalam penerapan konstitusi secara praktik. Hal ini dikarenakan sifat konstitusi sebagai hukum dasar yang melandasi semua bidang hukum. Oleh karena itu, kajian tentang Hukum Tata Negara juga perlu memperhatikan hal mendasar terkait semua dasar bidanb hukum tersebut.

Maksudnya, kajian Hukum Tata Negara penting untuk diarahkan ke wilayah non-konvensional misalnya hukum perkawinan, hukum pertambangan dan industri, hukum tanah, hukum agama, hukum kesehatan, hukum lingkungan, hukum terkait hak-hak perempuan, hukum ekonomi dan perdagangan, dan sebagainya, terlebih hukum yang berkaitan langsung dengan konstitusi sebagai sumber Hukum Tata Negara.

Begitu juga, substansi dan penerapan UUD 1945 di dalam kenyataan, serta perkembangan pada semua bidang hukum, selama berkenaan dengan prinsip-prinsip konstitusional yang mendasari implementasi ke dalam praktik, termasuk dari pusat kajian studi Hukum Tata Negara Indonesia.

Secara umum, ruang lingkup kajian Hukum Tata Negara bertumpu pada konstitusi Undang-Undang Dasar

1945. Wirjono Prodjodikoro mengatakan, alasan sebagian besar kajian Hukum Tata Negara terdapat dalam Undang-Undang, hal itu karena posisi Undang-Undang Dasar atau konstitusi menjadi sebagai *the supreme law of the land*, bahkan sebagai *the highest authority*.

Melalui pengertian ini, selama aktivitas di segala cabang pemerintahan baik eksekutif, legislatif, yudikatif, termasuk polisi yang bertugas, dilarang mengabaikan UUD sebab bahasa dan aturannya adalah hukum. Sehingga teks konstitusi tidak menjadi satu-satunya ruang lingkup kajian Hukum Tata Negara secara dogmatis, tetapi aplikasi dan perkembangannya ke semua bidang hukum. Oleh karena itu, norma-norma Hukum Tata Negara tidak semuanya berada di dalam UUD. Undang-Undang Dasar itu sendiri merupakan konstitusi dasar negara sebagai induk atau *master of the rule* bagi semua bidang hukum dalam negara.