

## **BAB II**

### **KERANGKA TEORITIK, KERANGKA KONSEPTUAL DAN KERANGKA BERPIKIR**

Dalam bab ini deskripsi dan pembahasannya meliputi :

1. Kerangka Teoritik.
2. Kerangka Konseptual.
3. Kerangka Berpikir (pemaparan tentang gambaran alur berpikir dalam penulisan ilmiah dalam bentuk disertasi)

#### **2.1. Kerangka Teoritik.**

Dalam bagian ini, dipaparkan teori –teori, konsep-konsep, asas hukum dan doktrin atau pandangan sarjana berpengaruh yang dipergunakan untuk melakukan klarifikasi-klarifikasi ilmiah dan memberikan justifikasi (pembenaran) teoretis- konseptual dalam pengkajian dan penelitian ini. Oleh sebab itu, pemaparan teori dan asas-asas hukum serta pandangan sarjana yang berpengaruh dalam bab ini secara hakiki relevansinya, untuk menjawab isu- isu hukum dalam rumusan masalah.

Kajian teoritis dan kajian konstitusional dalam bab ini memahami kewenangan Presiden Negara RDTL dalam menyatakan negara dalam keadaan darurat menurut konstitusi negara RDTL.

Teori-teori yang relevan dalam bab ini yaitu:

1. Cita Hukum Dalam Konstitusi negara RDTL.

Dalam kaitan ini kiranya relevan juga padangan Hamid Atamimi dan Moch.Koesnoe, untuk dipergunakan sebagai dasar untuk melakukan analisis dalam penulisan disertasi ini, Penggunaan teori ini untuk menjustifikasi nilai-nilai yang terkandung di dalam konstitusi negara RDTL. Teori ini akan digunakan sebagai pisau analisis untuk membahas masalah penelitian pertama yaitu pemikiran pemikiran tentang pembentukan negara RDTL sebagai landasan pernyataan negara dalam keadaan darurat.

2. Teori Kewenangan.

Teori kewenangan menurut, F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek.<sup>1</sup>, yaitu suatu hak yang berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu dan kewajiban memuat keharusan atau tidak melakukan tindakan” dan H.D.Van wijk dan Willem Konijnenbelt tentang cara memperoleh kewenangan yaitu kewenangan atribusi,delegasi dan mandat. Teori ini digunakan sebagai pisau analisis untuk membahas masalah kedua dan masalah ketiga dalam penelitian disertasi ini. Terutama tentang kewenangan Presiden selaku kepala negara, dan kewenangannya yang terkait dengan kewenangan Pemerintah (Perdana Menteri) dalam menyatakan negara dalam keadaan darurat.

---

<sup>1</sup> F. A.M dan J.G Steenbeek; *inleiding in het staa-en Administratief Rect*; Dalam ridwan HR. 2006, Op.Cit, hlm.102

### 3. Teori Sistem Pemerintahan.

Dalam hal ini mengutip pendapat C.F. Strong, Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim Sri sumantri dan pendapat Bagir Manan sebagai justifikasi teori tentang sistem campuran, yang melihat pada substansi campuran dan perbedaannya pada ciri tertentu lebih dominan. Teori sistem Pemerintahan digunakan sebagai alat acuan untuk menganalisa sistem pemerintahan negara RDTL, dan kemudian menelaah kewenangan pemerintah dan Presiden RDTL sebagaimana dipaparkan dalam rumusan masalah satu, dua dan tiga dalam penelitian disertasi ini.

### 4. Teori Kedaulatan Hukum.

David Rene. Brierley, Jhon E.C. dalam buku *Major Legal Sistem in the World Today: an Introduction to the Comparative Study of law* menyebutkan pada dasarnya di dunia terdapat dua sistem hukum yaitu sistem hukum eropa continental “Civil Law Sistem” dan “Angglo Saxon” Case Law”, dan Krabe tentang Perasaan hukum. Relevansinya dengan penelitian ini adalah untuk membahas masalah dua dan masalah tiga dalam penelitian ini adalah Teori kedaulatan hukum digunakan untuk menelaah kepatuhan akan taat asas dalam pemberlakuan konstitusi sebagaimana pengaturan tentang wewenang Presiden dan wewenang Presiden terkait wewenang Pemerintah.

### 5. Teori Trias Politica.

Teori *Trias Politika* Montesquieu tentang tiga serangkai politik yang kemudian disempurnakan oleh Jhon locke sebagai teori *Trias Politika*.

Teori ini digunakan Untuk menelaah konsistensi penerapan pemisahan kekuasaan lembaga negara, relevansinya dengan penelitian ini adalah masalah dua dan tiga tentang kewenangan Presiden dan Pemerintah.

#### 6. Teori negara Darurat

Dalam teori negara darurat mengutip pendapat para sarjana seperti Carl Schmitt, Oren Gross dan Fionnuala Ni Aolain, Shane Kilcornmins dan Barry Vaughan, J.J. Rousseau Niccolo Machiavelli, Beni Prasad, A.W. Bradley dan K.D.Ewing<sup>2</sup> tentang penggunaan kekuasaan memaksa dalam situasi negara dalam keadaan darurat dan Pendapat Vinkat Iyer tentang syarat-syarat negara darurat. Urgensi teori negara darurat untuk menjadi pegangan dalam mengkaji kriteria/syarat-syarat faktual yang harus dipenuhi agar suatu gangguan keamanan negara dikategori sebagai keadaan darurat oleh Presiden.

### 1.2. Cita Hukum Dalam Konstitusi Negara RDTL.

Kandungan filosofis cita-cita bangsa RDTL yang tertuang dalam pembukaan konstitusi dan tujuan negara sesungguhnya merupakan suatu penjabaran dari cita hukum dan eksistensi hukum. Dalam kaitan ini, Moch. Koesnoe,<sup>3</sup> mengatakan dalam masyarakat yang menganut filsafat yang bukan liberal, hukum dibatasi atau ditentukan oleh dua penyangga yaitu keadilan dan kepastian hukum". Diatas penyangga itu disusun tertib masyarakatnya dan dalam bentuknya yang moderen hukum itu dibentuk berdasarkan ide perubahan

---

<sup>2</sup> A.W. Bradley dan K.D. Ewing, 2003, *Constitutional and Administrative Law*, 13<sup>th</sup> Edition, Longman, pag.602, dalam Jimly Asshidiqie, *Op.Cit.*, Hal.157.

<sup>3</sup>Yohanes Usfunan, 2004, *Orasi Ilmiah*, Dalam Rangka Pengukuhan Guru Besar Tatap Dalam Bidang Hukum Tata Negara, hal. 21

(*change*), dan stabilitas. Tertib masyarakat itu dituangkan dalam suatu organisasi rasional yang mengikuti petunjuk dan ajaran negara hukum. Dalam negara hukum itu, ditentukan segala sesuatunya atas dasar ide hukum “ *rechtsidee* “ yang bertumpu pada keadilan dan kepastian.

Filsafat hukum bangsa Republika Demokratik Timor Leste yang tertuang dalam pembukaan konstitusi RDTL serta tujuan negara RDTL. menentukan cita hukum bangsa RDTL ( *rechtsidee* ). Berdasarkan *rechtsidee* itu kemudian dibangun hukum dasar tertulis maupun hukum dasar yang tidak tertulis. Hukum Dasar tertulis disebut hanya mengenai instruksi-instruksi pokok saja. Sedangkan hukum dasar yang tidak tertulis ditujukan kepada penyelenggara negara, dalam menjalankan fungsi dan tugas-tugasnya dalam kaitan dengan konvensi ketata negara RDTL.

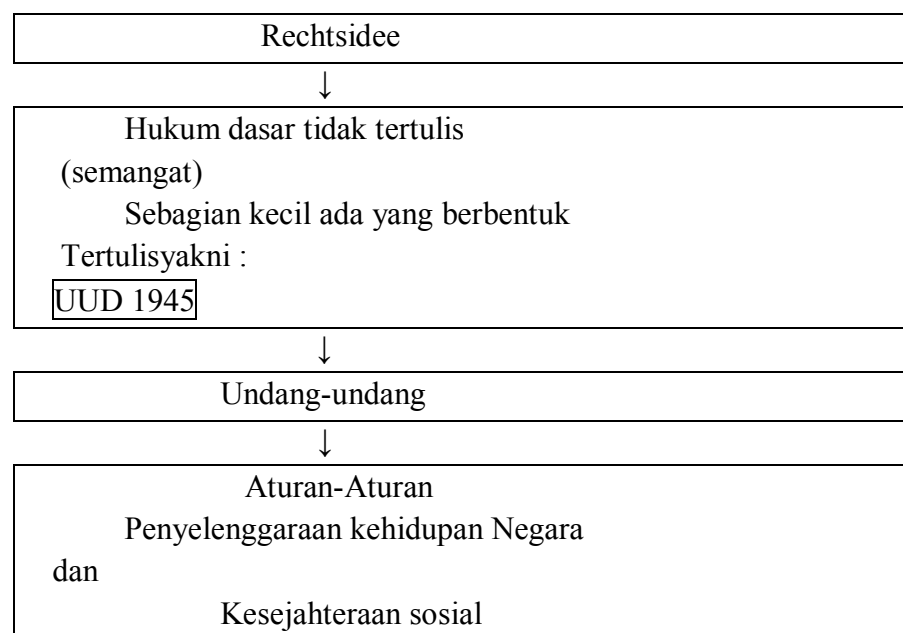
Hukum sebagai suatu kehendak mengandung obyek yang berada diluar kehendak itu sendiri. Obyek tersebut berada di luarnya dan terletak di dalam alam waktu yang akan datang dan menjadi tujuan kehendak tersebut yang oleh Stammler, disebut *rechtsidee*. Dengan demikian menurut filsafat Stammler, <sup>4</sup>“ alam hukum dibedakan antara konsep hukum dengan ide hukum atau *rechtsidee*. *Rechtsidee* dibentuk dari hukum sebagai konsep sehingga dapat mengadakan analisis terhadap tujuan-tujuan hukum. Stammler, berpendapat cita hukum adalah sesuatu yang dicita-citakan masyarakat (*het sociale ideal* ) yang bersifat logis abstrak dan berfungsi sebagai metodologi konstruksi berpikir. Cita hukum (*rechtsidee*) dapat dibedakan antara cita hukum yang praktis yaitu cita hukum

---

<sup>4</sup>Yohanes Usfunan, *Ibid*, hal. 23

yang memberikan arah pada pembentukan dan pemahaman hukum. Sedangkan cita hukum yang teoritis yaitu cita hukum yang memimpin proses pembentukan hukum secara dinamis.”

Dalam kaitan ini kiranya relevan juga padangan Hamid Atamimi dan Moch.Koesnoe, untuk dipergunakan sebagai dasar untuk melakukan analisis dalam penulisan disertasi ini, meskipun kedua pandangan tersebut tentang cita hukum Indonesia. Hamid Attamimi,<sup>5</sup>mengguraikan hukum di Indonesia terdiri dari dua lapisan yaitu lapisan atas yang disebut Cita hukum “*Rechtsidee*” dan lapisan bawah yaitu norma-norma hukum dengan norma fundamental negara sebagai norma tertingginya. Sedangkan sistem Tata hukum Indonesia sebagaimana digambarkan Moch Koesnoe,<sup>6</sup> dalam bagan sebagai berikut:



<sup>5</sup>Hamid Atamimi, 1990, *Peranan Kep.Pres. Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*.Disertasi,UI Jakarta, hal.199.

<sup>6</sup>Yohanes Usfunan, *Op.cit.*

Lapisan hukum menurut pemikiran pertama masih menunjukkan kekurangannya karena mensejajarkan begitu saja norma hukum dengan norma fundamental. Norma hukum yang dimaksud adalah Peraturan perundang-undangan sedangkan norma fundamental yang merupakan norma tertinggi adalah batang tubuh Undang - Undang Dasar 1945 yang dalam kaitan dengan penelitian disertasi ini adalah mukadimah konstitusi Republik Demokratik Timor Leste. Dengan demikian secara sistimatis seyogyanya lapisan hukum Indonesia sebagai berikut:

Pertama, *rechtsidee*. Kedua, norma fundamental Negara (batang tubuh UUD 1945) dan Ketiga, Undang-undang beserta peraturan pelaksanaan lainnya.

Atas dasar itu, mengikuti pemikiran kedua dari Yohanes Usfunan yang dapat diterima karena lapisan hukum tersebut secara logis sesuai teori perkembangan norma hukum maupun asas hukum yang menghendaki agar suatu norma hukum yang tingkatannya lebih rendah dijiwai oleh norma hukum yang lebih tinggi. Lapisan cita hukum Indonesia merupakan filsafat hukum Indonesia yang merupakan jiwa dari hukum Indonesia. Pandangan tersebut menurut hemat penulis, kiranya relevan untuk dipergunakan dalam kerangka mengkaji dan memahami dan mengembangkan hukum negara RDTL ke depan. Sesuai dengan filsafat hukum negara RDTL yang tercermin dalam pembukaan konstitusi dan tujuan negara RDTL tentunya dengan sendiri akan menjadi tercermin dalam *Rechtsidee* negara RDTL.

Van Apeldoorn,<sup>7</sup> mencatat tujuan hukum untuk menciptakan perdamaian, keadilan, kesejahteraan dan kebahagiaan. Tujuan –tujuan ini memperlihatkan hubungan ketergantungan karena tujuan yang pertama merupakan persyaratan atau landasan bagi tujuan berikutnya. Tujuan hukum yang kemudian tidak akan tercapai sebelum tujuan yang pertama diwujudkan.

Tujuan pertama-tama yang harus diwujudkan yaitu menciptakan perdamaian dalam masyarakat. Dengan kata lain masyarakat yang damai adalah masyarakat yang dalam keadaan tertib hukum sebagai kriteria dalam bertingkah laku. Namun demikian, tertib hukum yang dimaksud bukan merupakan tertib hukum yang dipaksakan. Sebab jika terjadi hal itu, maka tertib hukum tadi bertentangan dengan cita hukum (*rechtsidee*). Tujuan pencapaian hukum untuk keadilan dan kesejahteraan sangat bergantung kepada tertib hukum dalam masyarakat.

Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah dalam melakukan tindakan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Negara hukum sebagaimana digambarkan Aristoteles,<sup>8</sup> ialah Negara yang berdasarkan atas hukum (berdiri diatas hukum) dan menjamin keadilan kepada warga negaranya. Peraturan Perundang-Undangan yang baik adalah peraturan yang mencerminkan keadilan. “Pemikiran ini menunjuk dua hal penting yaitu, negara yang berdasarkan atas hukum dan negara yang menjamin keadilan.

---

<sup>7</sup>L.J.Van Apeldorn, 1982, *Pengantar Hukum Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, hal.22.

<sup>8</sup>*Ibid*, hal.24



Pembukaan konstitusi dan tujuan negara RDTL pada hakekatnya mengandung prinsip-prinsip negara hukum karena dalam konstitusi negara RDTL terdapat ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan konsep negara hukum. Seperti dalam ketentuan Pasal 1 Ayat 1 konstitusi negara RDTL menentukan: Republik Demokratis Timor Leste adalah Negara yang demokratis, berdaulat, merdeka dan bersatu, berdasarkan kekuatan hukum, keinginan Rakyat dan kehormatan atas martabat manusia. Pasal 2 konstitusi yang sama menentukan sebagai berikut : Ayat (1) kedaulatan berada di tangan Rakyat, yang akan menggunakannya dengan cara dan dalam bentuk yang ditetapkan dalam UUD. Ayat (2) menentukan, Negara tunduk pada UUD dan hukum. Ketentuan-ketentuan tersebut membuktikan dengan jelas bahwa negara RDTL adalah negara hukum yang menjunjung tinggi asas legalitas.

Secara hakiki, konstitusi merupakan hukum dasar yang mengakui adanya eksistensi negara hukum yang didalamnya terkandung pembatasan penggunaan wewenang termasuk wewenang Presiden untuk menyatakan, negara dalam keadaan darurat.” Hal tersebut berkaitan dengan fungsi konstitusi yaitu untuk mengatur hubungan antara lembaga Negara, hubungan antara lembaga negara dengan rakyat, konstitusi tumpuan bertindak bagi pejabat-pejabat pemerintahan, mengatur pembagian kekuasaan antar organ-organ negara, dan penempatan pejabat-pejabat pada organ negara. Fungsi lain dari konstitusi, mengatur hak dan kewajiban warga negara, konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam suatu negara dan sebagai sumber hukum positif.

### 1.3. Teori Kewenangan.

Penguraian dan analisis dalam bagian ini meliputi,

1. Hakekat.
2. Jenis wewenang.
3. Wewenang Presiden RDTL dalam menyatakan, negara dalam keadaan darurat.

#### 1. Hakekat wewenang.

Secara substansial wewenang dalam arti pertama adalah “ hak dan kekuasaan untuk bertindak. Dalam arti kedua, artinya kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.<sup>9</sup>

Dalam kamus yang sama, kuasa artinya kemampuan atau kesanggupan untuk berbuat sesuatu. Dalam arti lain, kuasa adalah wewenang untuk menentukan, memerintah, mewakili, mengurus, dan sebagainya.

Menurut pembatasan dalam kamus hukum, sebagaimana dicatat Sudarsono,<sup>10</sup> kewenangan diartikan sebagai suatu hak atau kekuasaan untuk melakukan sesuatu karena telah ditentukan oleh undang-undang atau peraturan lain. Dalam arti lain, hak adalah kekuasaan yang benar untuk menuntut sesuatu.”

Teori kewenangan selalu digunakan dalam konsep hukum publik. Menurut kamus Bahasa Indonesia tidak dibedakan pengertian kewenangan dan wewenang, keduanya mengandung arti hak dan kekuasaan. Dalam kamus hukum istilah disamakan arti kewenangan dan kompetensi yaitu kekuasaan untuk menentukan

---

<sup>9</sup>Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op.Cit.*, hal.1560

<sup>10</sup>Sudarsono, 2005, *Kamus Hukum*, Rineka cipta, Jakarta, hal.154.

atau memutuskan sesuatu hal. Menurut Prajudi Atmosudiro,<sup>11</sup> perlu membedakan antara kewenangan (*Authoritygezag*) dan wewenang (*Completnce, Bevoegdheid*) walaupun dalam praktek pembedanya tidak selalu dirasakan perlu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan eksekutif/administrative.” Kewenangan sebagai hak yang berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu dan kewajiban memuat keharusan atau tidak melakukan tindakan”.

Dalam beberapa literature ditemukan pendapat tentang kewenangan dan wewenang. Prajudi Atmosudiro mengemukakan,<sup>12</sup>kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu. Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdir tertentu saja. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum privat atau hukum pribadi (hukum perdata).

Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan, kekuasaan sering bersumber pada kewenangan formal (*formal authority*) yang memberikan wewenang atau kekuasaan kepada seseorang atau suatu pihak dalam suatu bidang tertentu.<sup>13</sup>Teori kewenangan menurut, F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek.<sup>14</sup>, yaitu suatu hak yang berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu dan kewajiban memuat keharusan atau tidak melakukan tindakan”

---

<sup>11</sup>Prajudi Atmosudiro, 1996, *Hukum Admiistrasi Negara*, Alumni Bandung, hal. 73

<sup>12</sup>Ibid, Hal. 73-74

<sup>13</sup>Mochtar Kusumaatmadja, tanpa tahun, *Fungsi dan perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, Hal. 4

<sup>14</sup> F. A.M dan J.G Steenbeek; *inleiding in het staa-en Administratief Rect*; Dalam ridwan HR. 2006, Op.Cit, hlm.102

Philipus Mandiri Hadjon<sup>15</sup>mencatat, penggunaan istilah wewenang atau kewenangan sering di sejajarkan dengan istilah bahasa belanda yakni *bevoegdheid*. Dalam hukum Indonesia, wewenang atau kewenangan digunakan sebagai konsep hukum publik dan privat. Sebagai suatu konsep hukum publik wewenang atau kewenangan terdiri dari sekurang-kurangnya tiga komponen yakni pengaruh, dasar hukum dan koformitas hukum.”

Kewenangan adalah “kekuasaan formal” artinya kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislative atau dari kekuasaan eksekutif untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan – peraturan. Karenanya merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintah atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Contoh penggunaan wewenang dapat dilihat dalam ketentuan konstitusi negara RDTL Pasal 115 menentukan, pemerintah berwewenang untuk:

1. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan umum negara, setelah diabsahan oleh Parlemen Nasional; (*Definir e executar a politica geral do pais, obtida a sua aprovacao no Parlamento Nacional*);
2. Menjamin penggunaan hak dan kebebasan asasi warga negara; (*Garantir o gozo dos direitos e liberdades fundamentais aos cidadaos*)
3. Menjamin ketertiban umum dan disiplin sosial; (*Assegurar a ordem publica e a disciplina social*);

---

<sup>15</sup>P.M Hadjon, 1998, *tentang wewenang*, FH. Unair; hlm.1, dalam Maria Theresia Geme, 2004, *tesis kewenangan Legislasi dan regulasi pemerintah daerah Kabupaten/kota dalam pengelolaan SDA wilayah Pesisir*, Unud; Bali, hlm 21

4. Menyiapkan Garis Besar Haluan Negara dan Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara serta melaksanakannya, setelah diabsahkan oleh Parlemen Nasional; (*Preparar o Plano e o Orcamento Geral do Estado e executa-los depois de aprovados pelo Parlamento Nacional*);

Menurut pendapat, H.D Stout<sup>16</sup> wewenang adalah, “ *Bevoegdheid is eenbegrip uit het bestuurlijkeorganisatierecht, wat kan wor den omschrevevals het geheel van regels dat betrekking heft op de verkrijging en uitoefening van Bestuurs rechtelijke bevoegdhede doorpublick rechtelijke rechts subjecten in het bestuursrechtelijkerechtsverkeer*” (Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik).

5. Jenis wewenang.

Teori kewenangan selalu digunakan dalam konsep hukum publik karena berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan baik dalam bidang eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Sumber kewenangan berasal dari peraturan perundang-undangan baik dalam konstitusi, undang-undang, maupun peraturan perundang-undangan dibawahnya. Dalam kaitan dengan hal tersebut, H.D.Van wijk dan Willem Konijnenbelt ,<sup>17</sup> mengemukakan:

---

<sup>16</sup>Op.cit, hal 101

<sup>17</sup>*Van Wijk dan Konijnenbelt, 1988, Hoofdstuken Van Administratief rect; Breda Uitgeverij LEMMA B.V., Moerbeiboom 1, 4101 WB Culemborg. Pag.56*

- a. *Atributie: toekening Van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah).
- b. *Delegatie: Overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*. (delegasi pemerintah lain).
- c. *Mandat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem Uitoefenen door een ander*, (artinya mandate terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangan dijalankan oleh organ lain atas namanya.”

Wewenang atribusi sering dikenal dengan sebutan lain yaitu wewenang asli yang diperoleh dari pembentuk UUD/UU. Wewenang semacam ini diberikan kepada penyelenggara pemerintahan, pejabat legislatif dan yudikatif. Sedangkan Delegasi adalah suatu pelimpahan wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Delegasi dalam bidang perundang-undangan,<sup>18</sup> artinya pemindahan / penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asal yang memberi delegasi (delegans) kepada yang menerima delegasi (delegataris) dengan tanggung jawab pelaksanaan kewenangan tersebut pada delegataris itu sendiri.”

Atribusi adalah wewenang yang ada pada badan atau pejabat tata usaha negara yang dilawankan dengan wewenang yang dilimpahkan. Delegasi wewenang pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan perwujudan konkret pemikiran negara hukum, khususnya asas legalitas yang mensyaratkan setiap kewenangan yang dimiliki badan / pejabat tata usaha negara harus ditentukan dalam suatu undang-undang. Hal ini berarti delegasi wewenang

---

<sup>18</sup>Yohanes Usfunan, *HAM Politik*, Op.Cit.146.

membuat keputusan harus didasarkan pada suatu undang-undang formal, tanpa pengaturan delegasi wewenang itu dalam suatu undang-undang, maka delegasi tersebut tidak sah.

Dalam kepustakaan hukum tata negara dan hukum administrasi, dikenal dua macam pendelegasian wewenang yaitu , delegasi wewenang pembuatan peraturan perundang-undangan (*wetgeving*) dan pendelegasian wewenang pemerintahan.

Pendelegasian wewenang harus berdasarkan pada kaidah hukum yang berlaku. Dalam hubungan ini J.J Bruggink,<sup>19</sup> mengemukakan : kaidah kewenangan adalah kaidah yang menetapkan oleh siapa dan dengan melalui prosedur yang mana kaidah perilaku ditetapkan dan bagaimana suatu kaidah perilaku harus diterapkan , jika dalam suatu kejadian terdapat ketidakjelasan . “

Kaidah kewenangan dibagi atas , kaidah kewenangan publik dan kaidah kewenangan perdata. Kaidah kewenangan publik dapat dibagi atas, kewenangan pembentukan undang-undang, kewenangan kehakiman , kewenangan pemerintahan , kewenangan pemerintahan serta kewenangan menurut hukum perdata.

“Dalam Undang Undang Dasar Belanda delegasi wewenang pembuatan undang-undang dikenal tiga macam delegasi yaitu pertama, pendelegasian wewenang yang dilakukan melalui undang-undang kepada raja, kedua, delegasi wewenang dengan undang-undang kepada badan / lembaga yang ditunjuk dan

---

<sup>19</sup>JJ.Bruggink, 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bandung, hal.136

ketiga, delegasi melalui perjanjian dengan badan yang mewakili rakyat.<sup>20</sup> Pemikiran ini menunjukkan, pendelegasian wewenang pembuatan undang-undang diserahkan kepada lembaga – lembaga tertentu berdasarkan Undang-Undang Dasar. Pelimpahan wewenang menurut pemikiran ini mensyaratkan :

1. Delegasi harus berdasarkan undang-undang ;
2. Delegasi kepada raja ;
3. Delegasi kepada badan / lembaga yang ditunjuk ;
4. Delegasi berdasarkan perjanjian .

Dalam mandat organ pemerintahan mengizinkan kewenangan dijalankan oleh organ lain atas namanya. Mengikuti pemikiran Koninjenbelt di atas, Philipus M. Hadjon.<sup>21</sup> Mengemukakan bahwa kewenangan pada dasarnya dapat diperoleh dengan tiga cara yaitu:

1. Atribusi
2. Delegasi
3. Mandat

Sebaliknya, F.A . M Stroink dan Steenbeek <sup>22</sup>berpendapat :” hanya ada dua cara organ memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenang dengan penyerahan suatu wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (Oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif) kepada organ lain. jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi.

---

<sup>20</sup>Yohanes Usfunan, Op.Cit.

<sup>21</sup> P.M Hadjon, 1998, tentang, FH. Unair,hlm.1 dalam made Sugiarta,2006 *tesis fungsi legislasi DPRD dalam penyelenggaraan Otonomi daerah di Kota Denpasar*, FH Unud,hlm.16

<sup>22</sup> F.A.M dan J.G. Steenbeek ; *Inleiding in het staa-en Administratief Rect*; dalam Ridwan HR 2006, Op.Cit.hlm.105



Berkaitan perihal Mandat, F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek,<sup>23</sup> mengatakan, mandat tidak mengakibatkan perubahan wewenang apa pun, sebab yang ada hanyalah hubungan internal. Hubungan menteri dengan pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atasnama Menteri. Disamping itu ada pula wewenang pemerintah yang bersifat terikat, fakultatif dan bebas terutama dalam kaitannya dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikkingen*) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal ada keputusan atau ketetapan yang bersifat terikat dan bebas. Indroharto<sup>24</sup> mengatakannya sebagai berikut:

- 1) Wewenang pemerintahan yang bersifat terikat, yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil
- 2) Wewenang fakultatif terjadi dalam hal badang atau pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.
- 3) Wewenang bebas, yakni terjadi ketika peraturan dasarnya member kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha Negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau

---

<sup>23</sup>*Ibid*, hal.107

<sup>24</sup> Indroharto, *op. cit.*, hlm. 99-101

peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan.

Dengan standar kewenangan yang telah diurai dan dinalisis tersebut, maka Presiden dalam menyatakan negara dalam keadaan darurat merupakan suatu kewenangan atribusi atau kewenangan asli yang diberikan konstitusi RDTL tahun 2002. Sedangkan kewengan Perdana Menteri negara RDTL hanyalah sebuah delegasi atau pelimpahan wewenang, yang derajatnya lebih rendah. Namun demikian, ke depan guna mencegah konflik hukum antara wewenang Presiden dan Perdana Menteri dalam penggunaan wewenang menyatakan negara dalam keadaan darurat, maka perlu merumuskan kembali pengaturan kewenangan antara kedua lembaga tersebut secara tegas dan terpisah.

#### **1.4. Teori Sistem Pemerintahan**

Pemaparan dan analisis pada bagian ini meliputi :

1. Hakekat
  2. Sistem Pemerintahan Parleментар.
  3. Sistem Pemerintahan Presidensial.
  4. Sistem Pemerintahan Campuran.
1. Hakekat.

Terminologi sistem dalam kamus baahasa Indonesia, perangkat unsur secara teratur saling berkaitan sehngga membentuk satu totalitas. Dalam arti lain yatitu suatu susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas dan sebagainya.

Misalnya pemerintahan negara”.<sup>25</sup> Terminologi dari istilah pemerintahan adalah, suatu cara, proses, perbuatan pemerintah.<sup>26</sup> Dengan formulasi sistem dan pemerintahan maka dapat bangun suatu pemahaman bahwa yang dimaksud dengan sistem pemerintahan itu adalah, suatu proses kerjasama yang saling bergantung. Apabila satu bagian tidak berfungsi maka hal tersebut dapat akan mempengaruhi keseluruhan aktivitas, seperti halnya fungsi pentil mobil yang apabila rusak, maka mobil semewa apapun tidak akan berjalan.

Menurut Carl J. Friederich, seperti dikutip oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim<sup>27</sup>, sistem adalah “suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu” Sedangkan istilah pemerintahan, berasal dari kata pemerintah yang ditambah akhiran –an. Menurut C.F. Strong: “Pemerintah adalah “suatu organisasi yang diberi hak untuk melaksanakan kekuasaan kedaulatan.

Dalam pengertian yang lebih luas, pemerintah adalah sesuatu yang lebih besar daripada badan menteri-menteri, suatu pengertian yang sering dipergunakan di masa sekarang ketika mengacu pada kabinet yang ada di Inggris sebagai contoh pemerintah masa kini. Oleh karena itu, negara sebagai suatu sistem pemerintahan dalam penyelenggaraannya, membutuhkan berbagai komponen sebagai pelaksana pemerintahan. Misalnya, dalam penyelenggaraan pemerintahan harus melibatkan

---

<sup>25</sup>Kamus Besa Bahasa Indonesia, *Op.cit.*, hal 1320.

<sup>26</sup>*Ibid*,hal.1057

<sup>27</sup>Kusnardi, Moh, Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN-FH UI dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, hlm 171

berfungsinya berbagai aspek seperti ekonomi, sosial, budaya dan pertahanan kemanan dan lain sebagainya.

Dengan demikian, menurut hemat penulis maka negara harus memiliki: pertama, kekuatan militer atau kendali atas angkatan bersenjata; kedua, kekuasaan legislatif atau perangkat pembuat hukum atau undang-undang; ketiga, kekuasaan finansial atau kemampuan untuk menggalang dana yang cukup dari masyarakat untuk membiayai pertahanan Negara dan penegakkan hukum yang dibuat atas nama negara.

Secara singkat, negara harus memiliki kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang disebut sebagai tiga kekuasaan dalam pemerintahan.<sup>28</sup> Kemudian kekuatan militer, kekuasaan finansial, dan sebagian kekuasaan legislasi berada pada kekuasaan eksekutif. Menurut pendapat Strong, pemerintah yang merupakan organisasi pelaksana kedaulatan, dapat dilihat dalam arti luas dan sempit. Pemerintah dalam arti sempit, hanya menunjuk pada kekuasaan eksekutif (misalnya Kabinet di Inggris), sedangkan pemerintah dalam arti luas mencakup kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Akan tetapi, terdapat pula negara-negara yang tidak hanya memiliki tiga cabang kekuasaan seperti di atas, misalnya Indonesia<sup>29</sup> begitupun negara baru yaitu negara RDTL yang memiliki lembaga tinggi negara lebih dari tiga cabang kekuasaan.

---

<sup>28</sup>Strong, C.F, *op.cit*, hlm 10-11

<sup>29</sup>sebelum perubahan ke-IV UUD 1945, Indonesia memiliki 5 lembaga tinggi negara, yaitu Presiden, DPR, DPA, BPK, MA; dan satu lembaga tertinggi negara, yaitu MPR. Sejak perubahan ke-IV UUD 1945, Indonesia DPA ditiadakan dalam susunan ketatanegaraan Indonesia.

Dalam kaitan ini Sri Soemantri<sup>30</sup> mengatakan pengertian pemerintah dalam arti luas menurut C.F. Strong didasarkan pada ajaran tripraja Montesquieu. Arti yang luas dari pada pemerintah (*government*) akan lain apabila dilihat dari pandangan caturpraja dan pancapraja<sup>31</sup>. Selanjutnya dikatakan<sup>32</sup>:

“Apa yang dimaksud dengan pemerintah dalam arti yang luas tidak akan sama antara negara yang satu dengan yang lain. Demikian pula dengan pemerintah dalam arti sempit. Dengan demikian apa yang dimaksud dengan pemerintah dalam arti yang luas tergantung dari sistem atau ajaran yang dianut oleh sesuatu negara”.

Pendapat di atas, tampaknya dilatarbelakangi oleh kritik Sri Soemantri terhadap definisi pemerintah menurut Strong yang menganut paham trias politiknya Montesquieu. Pada akhirnya, Sri Soemantri<sup>33</sup> mendefinisikan sistem pemerintahan sebagai berikut: “Bagi negara atau negara-negara yang menganut ajaran tripraja, maka sistem pemerintahan berarti suatu perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ-organ legislatif, eksekutif, dan yudisial (yudikatif) yang dengan bekerja bersama-sama hendak mencapai suatu maksud atau tujuan”. Pada bagian lain, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim berpendapat bahwa: “pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara yang dilakukan untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri.

Jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan

---

<sup>30</sup>Konsep Caturpraja dikemukakan oleh Van Vollenhoven membagi kekuasaan menjadi 4, yaitu pemerintahan (*bestuur*), polisi (kepolisian), peradilan, dan perundang-undangan. Lihat Usep Ranawijaya, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm 176

<sup>31</sup>Sri Soemantri, *Sistem-Sistem...op.cit*, 1976, hlm 18

<sup>32</sup>*Ibid*, hlm 20

<sup>33</sup>*Ibid*.

yudikatif. Karena itu membicarakan sistem pemerintahan adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat<sup>34</sup> hal ini sepadan dengan apa yang dikatakan oleh Muin Fahmal<sup>35</sup> mengatakan Pemerintah (*bestuur*) selaku pelaksana kebijakan politik negara mempunyai wewenang sebagaimana diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan pada asas legalitas untuk mengendalikan pemerintahan, memimpin atau mengatur warganegaranya, memberi petunjuk, menggerakkan potensi, memberi arah, mengkoordinasikan kegiatan, mengawasi, mendorong dan melindungi masyarakatnya.

Menurut hemat penulis, keempat pendapat di atas memiliki kesamaan dalam memandang dan memaknai pemerintah yang tidak hanya kekuasaan eksekutif saja, melainkan juga kekuasaan-kekuasaan lain. Akan tetapi, terdapat perbedaan dalam memaknai pembagian kekuasaan. Sementara C.F. Strong, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mendefinisikan pemerintah berdasarkan ajaran trias politika-nya Montesquieu, tetapi Sri Soemantri, menganggap bahwa pemaknaan mengenai pemerintah baik dalam arti luas atau sempit, bergantung pada ajaran yang dianut sebuah negara, yang tidak hanya berupa trias politika Montesquieu.

---

<sup>34</sup>Kusnardi, Moh, Harmaily Ibrahim, *Loc.cit*, hlm 171.

<sup>35</sup>Muin Fahmal, 2008, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Penerbit Kreasi Total Media, Yogyakarta, hal. 100

Dengan demikian, berdasarkan keempat pendapat di atas, dapat dibangun suatu konsep pemahaman bahwa, sistem pemerintahan adalah keseluruhan pengaturan kekuasaan negara untuk melaksanakan kedaulatan rakyat yang dijalankan oleh lembaga-lembaga negara berdasarkan pembagian kekuasaan sesuai ajaran yang dianutnya (Tripraja, caturpraja, pancapraja) dalam mencapai tujuan negara.

Secara universal, sistem pemerintahan di dunia terbagi atas 2 (dua), yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Akan tetapi, menurut Sri Soemantri terdapat juga sistem pemerintahan campuran atau kombinasi, yaitu suatu sistem pemerintahan di mana di dalamnya dijumpai adanya baik segi parlementer maupun segi presidensiilnya<sup>36</sup>.

#### 1) Sistem Pemerintahan Parlementer

Menurut Alan R. Ball yang dikutip oleh Sri Soemantri, ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer adalah sebagai berikut:

- a) *There is a nominal head of state whose functions are chiefly formal and ceremonial and whose political influence is small. This head of state may be a monarch, as in the United Kingdom, Japan or Australia, or a president in West Germany, India or Italy.*
- b) *The political executive, the prime minister, the chancellor, etc, together with the cabinet, is part of legislature, and can be removed by the legislature if the legislature withdraws its support.*
- c) *The legislature is elected in varying period by the electorate, the election date being chosen by the formal head of state on the advice of the prime minister or chancellor.*<sup>37</sup>

Dari pendapat di atas, dapat diketahui bahwa dalam sistem pemerintahan parlementer, kepala negara (raja, presiden atau dengan sebutan lain) hanya

---

<sup>36</sup>Sri Soemantri, *Sistem-Sistem...., Loc.cit*

<sup>37</sup>*ibid*, hlm 32

memiliki kekuasaan secara formal dan seremonial saja sehingga pengaruh politiknya sangat kecil. Dalam sistem ini, eksekutif yang sesungguhnya dipegang oleh perdana menteri beserta para menteri (kabinet) yang dibentuk oleh legislatif. Tetapi, definisi dari Alan R. Ball tidak secara eksplisit menjelaskan bahwa Perdana Menteri dan kabinet bertanggung jawab kepada Parlemen karena kedudukannya yang berasal dari legislatif. Perdana menteri beserta para menterinya dapat diberhentikan oleh legislatif jika legislatif menarik dukungannya. Dalam sistem ini pula, legislatif dipilih dalam periode yang beragam. Tanggal pemilihannya ditentukan oleh kepala negara dengan mempertimbangkan nasehat perdana menteri.

Sedangkan menurut C.F. Strong, mengutip pendapat H.D. Trail<sup>38</sup> tentang kabinet dalam sistem parlementer bahwa:

“Konsepsi politik Kabinet sebagai sebuah badan yang terdiri dari:

1. Anggota legislatif.
2. Partai politik yang berpandangan sama dan dipilih dari partai yang memegang mayoritas dalam *House of Commons*.
3. Melaksanakan kebijakan bersama-sama dan terpusat (dituntut adanya politik yang berencana).
4. Berada di bawah pertanggungjawaban bersama yang ditandai pengunduran diri secara kolektif apabila terjadi kecaman dari parlemen.
5. Mengakui adanya subordinasi bersama di bawah seorang menteri kepala (*chief minister*)

Pendapat di atas merupakan hasil pengamatan H.D. Trail di negaranya (Inggris) yang merupakan negara pertama yang menerapkan sistem ini. Dalam hal ini Sri Soemantri<sup>39</sup> berpendapat bahwa:

---

<sup>38</sup> *Ibid*

<sup>39</sup> *Ibid*



“Walaupun ciri-ciri (sistem pemerintahan parlementer) seperti diungkapkan H.D. Trail tersebut berdasarkan penglihatan yang berlaku di negaranya, akan tetapi apa yang dikemukakan di atas merupakan karakteristik yang hakiki daripada sistem pemerintahan parlementer”

Berdasarkan pendapat kedua pendapat di atas, menurut Sri Soemantrisistem pemerintahan parlementer mempunyai ciri-ciri sebagai berikut<sup>40</sup>:

- 1) Kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri dibentuk oleh atau berdasarkan kekuatan atau kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen.
- 2) Para anggota kabinet mungkin seluruhnya anggota parlemen, mungkin pula tidak seluruhnya dan mungkin pula seluruhnya bukan anggota parlemen.
- 3) Kabinet dengan ketuanya bertanggung jawab kepada parlemen. Apabila kabinet atau seorang atau beberapa orang anggotanya mendapat mosi tidak percaya dari parlemen, maka kabinet atau seorang atau beberapa orang daripadanya harus mengundurkan dirinya.
- 4) Sebagai imbalan dapat dijatuhkannya kabinet, maka Kepala Negara (Presiden atau Raja/ Ratu) dengan saran atau nasehat Perdana Menteri dapat membubarkan Parlemen. Oleh karena itu menurut Alan R. Ball, “the legislature is elected for varying periods”

Dalam pendapatnya, Sri Soemantri yang mendasarkan pendapat dari Alan R. Ball dan H.D.Trail, tidak mencantumkan beberapa ciri-ciri yang dikemukakan dua sarjana sebelumnya. Seperti ciri yang diungkapkan oleh Alan R. Ball, bahwa Kepala Negara hanya memegang kekuasaan formal dan seremonial. Padahal ciri ini cukup penting, karena justru sistem pemerintahan parlementer saja yang membedakan fungsi eksekutif sesungguhnya (Kepala Pemerintahan) dan eksekutif formal (Kepala Negara). Sebagaimana dikatakan Bagir Manan bahwa, kedudukan Presiden Indonesia sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan dalam sistem pemerintahan presidensial : “Dua pengertian terakhir ini (Kepala Negara dan

---

<sup>40</sup>Sri Soemantri, *Sistem-Sistem...op.cit*, hlm 36

Kepala Pemerintahan), sebetulnya adalah pengertian yang bersifat analisis keilmuan dan hanya tampak pada sistem parlementer<sup>41</sup>”. Selain itu, walaupun Kepala Negara memiliki pengaruh yang kecil dalam kehidupan politik, tetapi dalam hal tertentu Kepala Negara dapat berpengaruh dan sangat menentukan, seperti dalam hal terjadi mosi tidak percaya dari kabinet untuk membubarkan parlemen, Kepala Negara lah yang berhak menentukan pembubaran parlemen atau tidak dengan pertimbangan nasehat dari Perdana Menteri. Dengan demikian ciri ini merupakan ciri yang perlu ditegaskan dalam sistem pemerintahan parlementer.

Kendati dalam hal tertentu Kepala Negara dalam sistem pemerintahan parlementer hanya sebagai simbol dan kekuasaan formal, namun dalam hal-hal tertentu kebijakan melalui wewenang yang dimiliki sangat signifikan karena berpengaruh terhadap mati hidupnya suatu negara seperti halnya kewenangan menyatakan ‘ negara dalam keadaan darurat, seperti halnya wewenang Presiden di negara RDTL yang secara konstitusional memiliki wewenang untuk mengatakan negara dalam keadaan darurat. Wewenang yang sama juga dapat dipergunakan Presiden melakukan, pembubaran parlemen tanpa harus melalui pertimbangan Perdana Menteri.

Secara universal menurut sistem pemerintahan parlementer di dunia, anggota kabinet tidak harus semuanya atau sebagian berasal dari anggota legislatif, karena ada negara yang seluruh anggota kabinetnya bukan anggota legislatif,”<sup>42</sup>. Dengan begitu, ciri tersebut tidak menjadi ciri yang utama dari

---

<sup>41</sup>Strong, C.F., *op.cit*, hlm 364

<sup>42</sup>Usep Ranawijaya, *op.cit*, hlm 228

sistem pemerintahan parlementer melainkan hanya bersifat turunan. Sri Soemantri, menegaskan, pertanggungjawaban kabinet kepada parlemen tidak hanya bersifat kolektif tetapi juga bersifat individual. Ciri inilah yang membedakan pendapat Sri Soemantri dengan H.D. Trail yang hanya menekankan pertanggungjawaban kolektif saja.

Oleh karena itu, dapat disimpulkan ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer adalah:

- 1) Dalam sistem pemerintahan parlementer, kepala negara (raja, presiden atau dengan sebutan lain) hanya memiliki kekuasaan secara formal dan seremonial saja sehingga pengaruh politiknya sangat kecil.
- 2) Ketua kabinet (perdana menteri, kanselir atau sebutan lainnya) bersama dengan kabinetnya, sebagai eksekutif sesungguhnya, merupakan bagian dari parlemen dan dibentuk oleh atau berdasarkan kekuatan atau kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen.
- 3) Kabinet dengan ketuanya bertanggung jawab kepada parlemen.
- 4) Apabila kabinet atau seorang atau beberapa orang anggotanya mendapat mosi tidak percaya dari parlemen, maka kabinet atau seorang atau beberapa orang daripadanya harus mengundurkan dirinya. Sebaliknya Kepala Negara (Presiden atau Raja/ Ratu) dengan saran atau nasehat Perdana Menteri dapat membubarkan Parlemen.

## 2) Sistem Pemerintahan Presidensial

Manakala dalam sistem pemerintahan parlementer, kedudukan kabinet sangat bergantung dengan dukungan parlemen, maka dalam sistem pemerintahan presidensial kedudukan Presiden tidak dipengaruhi oleh dukungan parlemen atau badan perwakilan. Dalam sistem ini, pemilihan eksekutif dilakukan oleh rakyat baik secara langsung atau melalui badan pemilih (*electoral college*) seperti di Amerika Serikat.

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim<sup>43</sup>, dalam tipe sistem pemerintahan presidensial, kedudukan eksekutif tidak bergantung pada badan perwakilan rakyat. Adapun dasar hukum dari kekuasaan eksekutif dikembalikan kepada pemilihan rakyat. Alan R. Ball mengungkapkan bahwa ciri-ciri utama dari sistem pemerintahan presidensial ialah sebagai berikut:

- a) *The president is both nominal and political head of state;*
- b) *The president elected not by the legislature, but directly by the total electorate (the Electoral College in United State is a formality, and is likely disappear in the near future). The president is not part of the legislature, and he can not be removed from office by the legislature except through rare legal impeachments.*
- c) *The president cannot dissolve the legislature and call a general election. Usually the president and the legislature are elected for fixed terms<sup>44</sup>*

Pendapat di atas menyebutkan dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden adalah kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Selanjutnya diketahui bahwa presiden tidak dipilih oleh legislatif, seperti dalam pemerintahan parlementer bahwa Perdana Menteri selaku kepala Pemerintah dipilih oleh Parlemen. Tetapi dipilih oleh para pemilih secara langsung atau oleh *electoral college* (badan pemilih) seperti di Amerika Serikat. Sehingga dapat dikatakan bahwa presiden bukan bagian dari legislatif. Karenanya, Presiden tidak dapat dijatuhkan atau diberhentikan dari jabatannya oleh legislatif. Begitu pula sebaliknya, presiden pun tidak dapat membubarkan legislatif. Biasanya presiden dan legislatif dipilih untuk jangka waktu yang tetap.

Sehubungan dengan masa jabatan presiden yang tetap, C.F. Strong menyebutnya *fixed executive*. Menurut Strong, “eksekutif dalam pengertian ini

---

<sup>43</sup>Bagir Manan, *op.cit*, hlm 43

<sup>44</sup>Sri Soemantri, *Sistem-Sistem...op.cit*, hlm 34

tidak dapat dipengaruhi oleh tindakan lembaga legislative<sup>45</sup>Usep Ranawijaya<sup>46</sup>. mengatakan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial (sistem kepresidenan) dengan mengambil ciri-ciri dari sistem pemerintahan Amerika Serikat sebagai prototipe, sebagai berikut:

- 1) Kepala negara adalah kepala pemerintahan. Ia dipilih langsung oleh rakyat untuk jangka 4 tahun.
- 2) Para menteri mempunyai kedudukan sebagai pembantu presiden, diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab semata-mata kepada presiden.
- 3) Kongres dan presiden mempunyai wewenang masing-masing yang dijalankan secara sendiri-sendiri sebagai kekuasaan perundang-undangan dan kekuasaan eksekutif menurut pola Montesquieu.
- 4) Antara badan eksekutif dan badan perwakilan, tidak ada garis pertanggungjawaban politik. Badan perwakilan tidak dapat mengajukan mosi tidak percaya untuk menjatuhkan presiden atau menteri.
- 5) Sebagai penegak hukum, pelindung kemerdekaan rakyat dan pencegah kesewenang-wenangan penguasa terdapat Mahkamah Agung yang terdiri atas sembilan hakim dan diangkat untuk seumur hidup.

Menurut hemat penulis, pemikiran Usep Ranawijaya merupakan salah satu ciri utama yang membedakan sistem pemerintahan presidensial dengan parlementer. Karena dalam sistem pemerintahan presidensial, badan eksekutifnya bersifat tunggal (*single executive*) bukan bersifat *collegial* (kolektif). Bagir Manan<sup>47</sup>, mengatakan:

“Lembaga Kepresidenan sebagai penyelenggara sistem pemerintahan kepresidenan bersifat tunggal (*single executive*). Wakil Presiden dan Menteri adalah pembantu Presiden. Dengan perkataan lain, hubungan antara Presiden dengan Wakil Presiden dan Menteri tidak bersifat *collegial*”

Sebaliknya dalam sistem pemerintahan parlementer, perdana menteri dengan kabinetnya memiliki hubungan yang bersifat *collegial* karena menteri-menteri kabinet (termasuk perdana menteri) bertanggung jawab kepada parlemen.

---

<sup>45</sup>Bagir Manan, *Loc.cit.*

<sup>46</sup>Sri Soementri, *Sistem,-Sistem..... Loc.cit*

<sup>47</sup> Bagir Manan *Opcit.*Hlm.78

Misalnya di Inggris yang menganut sistem dua partai, perdana menteri adalah ketua partai politik yang memenangkan pemilu. Menurut, Sri Soemantri di Inggris bahwa “Sebagai ketua partai politik yang juga menduduki kursi perdana menteri tanggung jawabnya adalah lebih besar, malah lebih besar dari pada anggota kabinetnya<sup>48</sup>”.

Dengan demikian, ciri-ciri utama sistem pemerintahan presidensial sbb.:

- a) Presiden adalah kepala pemerintahan dan sekaligus memiliki kewenangan yang biasanya melekat pada kepala negara dalam sistem pemerintahan parlementer. Karena menurut Bagir Manan, “ Dua pengertian terakhir ini (Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan), sebetulnya adalah pengertian yang bersifat analisis keilmuan dan hanya tampak pada sistem parlementer<sup>49</sup>”.
- b) Presiden tidak dipilih oleh legislatif, seperti dalam pemerintahan parlementer, tetapi dipilih oleh para pemilih secara langsung atau oleh *electoral college* (badan pemilih) seperti di Amerika Serikat.
- c) Presiden bukan bagian dari legislatif sehingga presiden tidak dapat dijatuhkan atau diberhentikan dari jabatannya oleh legislatif. Begitu pula sebaliknya, presiden pun tidak dapat membubarkan legislatif.
- d) Presiden dan legislatif dipilih untuk jangka waktu yang tetap. Sehingga Strong menyebutnya *fixed executive*.

---

<sup>48</sup>Usep Ranawijaya, *op.cit*, hlm 230

<sup>49</sup>Strong, C.F., *op.cit*, hlm 350

- e) Para menteri mempunyai kedudukan sebagai pembantu presiden, diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab semata-mata kepada presiden. Model eksekutif seperti ini disebut *single executive* (eksekutif tunggal).

### 3) Sistem Pemerintahan Campuran

Selain dua tipe sistem pemerintahan di atas, terdapat model sistem pemerintahan yang memiliki baik segi-segi sistem pemerintahan parlementer maupun presidensial. Sri Soemantri memberikan istilah sistem pemerintahan campuran atau kombinasi bagi sistem pemerintahan tersebut<sup>50</sup>. Sedangkan, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyebut sistem pemerintahan ini sebagai quasi parlementer atau quasi presidensiil (presidensial)<sup>51</sup> sedangkan Usep Ranawijaya menyebutnya dengan istilah bentuk antara atau bentuk peralihan<sup>52</sup>. Sementara C.F. Strong tidak memberikan istilah khusus bagi sistem pemerintahan tersebut tetapi mengakui sistem-sistem pemerintahan tersebut, misalnya sistem semipresidensial pada Republik Kelima Perancis<sup>53</sup> dan eksekutif parlementer (parliamentarian executive) tetapi pada pelaksanaannya bersifat eksekutif tetap dan nonparlementer pada Swis<sup>54</sup>.

Penulis lebih memilih menggunakan istilah sistem pemerintahan campuran dengan pertimbangan untuk mempermudah pembahasan karakteristik sistem pemerintahan tersebut. Karena pada dasarnya, sistem pemerintahan campuran tidak dapat dikelompokkan ke dalam dua sistem pemerintahan pada umumnya.

---

<sup>50</sup>*ibid*, hlm 376

<sup>51</sup>Bagir Manan, *op.cit*, hlm 38-39

<sup>52</sup>*ibid*, hlm 39

<sup>53</sup>Strong, C.F., *Loc.cit*.

<sup>54</sup>*ibid*, hlm 349-350

Akan tetapi sistem campuran tetap memperlihatkan ciri-ciri dari kedua sistem pemerintahan (parlementer dan presidensial) dengan tingkat dominasi yang berbeda-beda. Artinya sistem pemerintahan campuran pada sebuah negara memiliki substansi yang berbeda dengan sistem pemerintahan campuran di negara lain.

Menurut Bagir Manan<sup>55</sup> sehubungan dengan sistem pemerintahan campuran, “persamaannya hanya pada bentuk campuran, sedangkan substansinya sama sekali berbeda”. Selanjutnya terhadap perbedaan-perbedaan antar sistem pemerintahan campuran Bagir Manan berpendapat bahwa:

“(i) Bentuk-bentuk sistem campuran berbeda-beda antara negara yang satu dengan negara yang lain; (ii) Bentuk campuran dapat menunjukkan ciri-ciri presidensiil (presidensial) atau ciri-ciri parlementer yang lebih menonjol”.

Negara-negara yang biasanya menjadi prototipe sistem pemerintahan campuran, yaitu Perancis (dengan Konstitusi 1958 dan Amendemen 1962) dan Swis. Perancis sejak tahun 1958 (disebut juga masa Republik Kelima) memiliki model sistem pemerintahan yang disebut semipresidensial<sup>56</sup>. Sebelumnya Perancis menerapkan sistem pemerintahan parlementer dan peralihan pada sistem semipresidensial, tidak menghapus ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer. Seperti diuraikan C.F. Strong:

“Perancis di bawah pemerintahan Republik Kelima mempertahankan sistem eksekutif parlementer, namun dengan beberapa variasi pada jenis eksekutif terdahulu. *Pertama*, seperti yang telah dikatakan, Presiden tidak lagi dipilih

---

<sup>55</sup>*ibid*, hlm 350

<sup>56</sup>Bagir Manan, *op.cit*, hlm 52



oleh Parlemen saja, melainkan oleh *Electoral College* yang terdiri dari anggota-anggota Parlemen beserta anggota-anggota dewan lainnya. *Kedua*, walaupun para menteri bertanggung jawab kepada Parlemen, para menteri tidak diizinkan menjadi anggota salah satu majelis Parlemen. *Ketiga*, Presiden menjadi Kepala Eksekutif yang aktif dengan kekuasaan penuh untuk mengontrol badan legislatif termasuk hak untuk membubarkan Parlemen. Hal ini berarti, apabila terjadi mosi tidak percaya dalam Parlemen yang menentang pemerintah, Presiden dapat membubarkan Majelis dan mengadakan pemilihan baru. Terakhir,<sup>57</sup> konstitusi memberikan wewenang kepada Presiden untuk mengambil tindakan darurat jika terjadi ancaman “terhadap institusi republik, kemerdekaan bangsa, integritas wilayah, serta pelaksanaan kewajiban luar negeri negara”

Kedudukan Presiden Perancis semakin lebih kuat dengan diadakannya referendum yang mengamandemen konstitusi Perancis pada tahun 1962 yang mengubah tata cara pemilihan Presiden yang semula dipilih oleh *Electoral College* menjadi dipilih melalui hak pilih universal<sup>58</sup> (secara langsung oleh rakyat). Menurut pendapat di atas, terdapat beberapa ciri dalam sistem pemerintahan Perancis sejak 1962<sup>59</sup>, yaitu:

- 1) Presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk masa jabatan 5 tahun (segi presidensial).
- 2) Menteri-menteri bertanggung jawab kepada Parlemen tetapi tidak diizinkan menjadi anggota Parlemen (segi parlementer).
- 3) Presiden menjadi eksekutif sesungguhnya selain Kabinet (*dual executive*), bahkan lebih besar pengaruhnya, misalnya Presiden dapat membubarkan Parlemen jika bertentangan dengan Pemerintah.

---

<sup>57</sup>Usep Ranawijaya, *op.cit*, hlm 232

<sup>58</sup>Strong, C.F., *op.cit*, hlm 373

<sup>59</sup>*ibid*, hlm 374

- 4) Presiden memegang kekuasaan untuk mengendalikan keadaan darurat dalam masalah-masalah tertentu (segi presidensial).

Selain itu ada ciri-ciri lain yang tidak dikemukakan pendapat sebelumnya, yaitu Perdana Menteri dan Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden<sup>60</sup>, walaupun pertanggungjawaban Dewan Menteri tetap kepada Parlemen. Sehubungan dengan pertanggungjawaban Dewan Menteri (Kabinet), Usep Ranawijaya<sup>61</sup> mengatakan, bahwa:

“Kabinet bertanggung jawab kepada Parlemen mengenai segala urusan pemerintahan yang tidak termasuk wewenangnya Presiden; dan para menteri mengundurkan diri dalam hal terjadi mosi tidak percaya dari pihak Parlemen”.

Artinya, dari dua jenis eksekutif (Presiden dan Kabinet), hanya Kabinet saja yang dapat dijatuhkan oleh Parlemen, sementara Presiden tidak dapat diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir. Hal ini mencerminkan ciri *fixed executive* pada Presiden Perancis, seperti pada sistem pemerintahan presidensial. Oleh karena itu penamaan semipresidensial pada sistem campuran ini sangatlah tepat karena sistem ini memiliki segi-segi parlementer maupun presidensial dengan ciri-ciri sistem presidensial yang lebih dominan, terutama berdasarkan kedudukan Presiden serta kekuasaan Presiden.

Negara kedua yang menjadi prototipe sistem pemerintahan campuran adalah Swis. Jika dalam sistem pemerintahan Perancis Republik Kelima terdapat dua macam eksekutif dengan tugas dan wewenang yang berbeda, maka dalam

---

<sup>60</sup>Sri Sumantri, Sistem-sistem.....*op. Cit*, Hal.49

<sup>61</sup>*Ibid* Hal.55

sistem pemerintahan Swis eksekutif dipegang oleh sebuah Dewan yang disebut Dewan Federal (*Federal Council*). C.F. Strong mengatakan, Lembaga eksekutif Swis atau Dewan Federal (*Federal Council*) adalah suatu kementerian yang dipilih, tetapi tidak dapat dibubarkan, oleh tiap-tiap Majelis Federal (*Federal Assembly*)<sup>62</sup>. Sekilas sistem pemerintahan Swis bersifat parlementer karena Dewan Federal yang dipilih oleh Majelis Federal seperti Kabinet (Dewan Menteri) yang diangkat oleh Parlemen di Inggris. Akan tetapi, kedudukan Dewan Federal yang tak dapat dibubarkan oleh Majelis Federal selama masa jabatannya (4 tahun), lebih mencerminkan sifat *fixed executive* seperti dalam sistem presidensial di mana Presiden tidak bertanggung jawab kepada Parlemen. Hanya saja eksekutif di Swis tidak bersifat tunggal (*single executive*) seperti Presiden pada sistem presidensial murni, melainkan bersifat *collegial*.

Ciri *collegial* ini dipertegas dengan tidak adanya pemimpin tetap dalam Dewan Federal. Walaupun terdapat jabatan Presiden Dewan Federal (*Federal President*) yang dipilih setiap satu tahun sekali dari 7 orang anggota Dewan Federal, tetapi jabatan itu tidak bersifat subordinasi terhadap anggota Dewan Federal lainnya. Menurut C.F. Strong<sup>63</sup> :

“Ketua Dewan Federal inilah yang lazimnya dikenal sebagai presiden republik; tetapi keutamaannya di atas pejabat yang lain adalah “keutamaan yang formal belaka: ketua Dewan Federal sama sekali bukan kepala eksekutif”.

---

<sup>62</sup> Penjelasan UUD 1945

<sup>63</sup> C.F. Strong, Artikel II seksi 4 Konstitusi Amerika Serikat *op.cit*, 56

Selain itu, terdapat pula jabatan Wakil Presiden Federal yang juga dipilih dari anggota Dewan Federal untuk mendampingi Presiden Federal Seperti halnya Presiden Federal, Wakil Presiden Federal juga tidak memiliki keutamaan yang substansial dibandingkan anggota Dewan Federal lainnya. Sri Soemantri mengatakan,<sup>64</sup>:

“Presiden dan Wakil Presiden Republik Konfederasi Swis juga dipilih oleh *Federal Assembly*. Adapun masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden adalah satu tahun. Orang yang menjadi Presiden tidak dapat dipilih kembali setelah masa jabatannya berakhir. Hal ini tidak berlaku terhadap Wakil Presiden. Dengan perkataan lain, Wakil Presiden dapat dipilih menjadi Presiden oleh *Federal Assembly*, setelah jabatannya sebagai Wakil Presiden berakhir”

### **1.5. Teori Kedaulatan Hukum.**

Pada dasarnya di dunia terdapat dua sistem hukum yaitu sistem hukum eropa continental “Civil Law Sistem” dan “Angglo Saxon” Case Law”. Menurut, Rene David<sup>65</sup>, penyebaran sistem hukum Eropa Kontinental melalui penjajahan seperti Perancis di Afrika dan Indo Cina, Belanda di Indonesia, Spanyol di negara-negara Afrika. Amerika Serikat meskipun secara keseluruhan menganut sistem Angglo Saxon ditemukan juga sistem Eropa Kontinental di Louisiana sebagai peninggalan Perancis. Kendati demikian ada negara-negara yang

---

<sup>64</sup>Bagir Manan, *op.cit*, hlm 40

<sup>65</sup>David Rene. Brierley, Jhon E.C. 1985, *Major Legal Sistem in the World Today: an Introduction to the Comparative Study of law*, London: Steven.ISBN 0-420-47340-8. sDiakses en.m.wikipedia.org/wiki/comparative law. Edisi Kamis 5/6/2015.

menjalankan sistem Eropa Kontinental meskipun tidak pernah dijajah seperti Jepang, Thailand yang dipengaruhi sistem hukum Perancis, dan Jepang dipengaruhi sistem hukum Jerman. Sistem hukum Anglo Saxon dianut di Inggris menyebar ke Amerika Serikat, Kanada dan Australia.

Sistem Eropa daratan, dalam sejarah hukum modern, Perancis disebut sebagai Negara yang paling terdahulu mengembangkan sistem hukum ini. “sistem hukum ini mengedepankan hukum tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama”, atas dasar itu negara yang berada dalam sistem hukum kontinental, selalu merancang hukumnya dalam bentuk tertulis, yang dikenal dengan sistem kodifikasi.

Sistem kodifikasi dipengaruhi konsep Negara hukum abad ke XVIII-XIX yang bertujuan melindungi rakyat dari tindakan penyalahgunaan dan kesewenang-wenangan penguasa. Sehubungan dengan itu, rumusan hukum harus menjamin kepastian hukum sehingga harus diatur dalam ketentuan-ketentuan tertulis. Pada hukum sistem Anglo Saxon menjadikan putusan hakim “Jurisprudensi” sebagai pegangan sehingga dari sistem hukum ini dikembangkan kasus-kasus.<sup>66</sup>

Mengamati sistem tertulis atau kodifikasi hukum dalam konsep sistem hukum Eropa kontinental, maka konstitusi negara RDTL merupakan norma-norma /hukum dasar sebagai peraturan dasar yang tertulis, menjadi pegangan dan tumpuan bertindak oleh penyelenggara negara, dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan negara RDTL. Oleh karena suatu peraturan perundang-undangan tertulis mempunyai tujuan untuk kepastian dan kesederhanaan serta keseragaman

---

<sup>66</sup> Yohanes Usfunan, 2004, *Orasi Ilmiah Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang baik Menciptakan Pemerintahan Yang Bersih dan Demokratis*, UNUD, Denpasar, hal.8-9

hukum, maka tentu memiliki kekuatan mengikat untuk seluruh lapisan masyarakat.

Sehubungan dengan itu, maka aturan-aturan dasar dalam konstitusi negara RDTL, tentunya mengikat dan harus ditaati oleh penyelenggara negara di RDTL. Pengaturan serupa termasuk ketentuan yang berkaitan dengan kewenangan Presiden negara RDTL dalam hal menyatakan negara dalam keadaan darurat. Menurut Krabe<sup>67</sup>, “ sumber dan ukuran bagi mengikatnya hukum ialah perasaan dan kesadaran masyarakat. Teori kedaulatan hukum atau *Rechts-souvereiniteit* ini, mengandung arti, hukum memiliki kekuasaan atau kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara. Oleh sebab itu, baik raja atau penguasa ataupun rakyat atau warga negara, semuanya harus tunduk pada hukum<sup>68</sup>. Hal ini dapat diartikan bahwa hukum adalah Panglima dalam menjalankan sistem ketatanegaraan negara RDTL. Maka, hukum sebagai sumber segala pengaturan yang sifatnya mengatur, memerintah, melarang, serta melindungi dan mengakui hak-hak dan kewajiban seluruh masyarakat dalam negara RDTL.

Sebaliknya menurut Hans Kelsen, hukum itu berlaku tanpa menunggu penerimaan dari rakyat karena sifatnya imperative.<sup>69</sup> Pendapat dari kedua ahli tersebut memperlihatkan perbedaan pada kedudukan (eksistensi) hukum dan sifat hukum, dan pada pemberlakuan hukum maka kedua pendapat ini dapat dikatakan saling mendukung.

---

<sup>67</sup>Anwar,2008, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cetakan I, In-Trans Publishing, Malang, Hlm. 38

<sup>68</sup> *Ibid*, hal 39

<sup>69</sup> Anwar, *Op.Cit.* hal 40

Hans kelsen menambahkan, hukum itu dibentuk oleh lembaga berwenang dan sifatnya imperative, yang berarti suatu peraturan hukum secara mutlak harus ditaati, mulai sejak pemberlakuannya. Oleh karena suatu peraturan perundang-undangan yang telah disahkan dan berlaku sebagai hukum atau telah diumumkan dalam lembaran negara dianggap telah diketahui dan dipahami oleh segenap warga Negara sesuai adagium setiap orang dianggap tahu hukum sesuai teori fiktie. Tidak diperbolehkan untuk memrotes terhadap substansi yang terkandung di dalamnya, sekalipun hal itu melawan hati nurani sebagian kelompok masyarakat tertentu.

Dalam konteks ini, dapat dipahami bahwa konstitusi negara RDTL 2002 merupakan norma tertinggi dalam negara RDTL. Selain itu, Konstitusi juga merupakan dasar hukum dalam pelaksanaan tugas dan fungsi lembaga negara, baik lembaga kepresidenan maupun lembaga pemerintah (Perdana Menteri). Terutama berhubungan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi, sebagai wujud pelaksanaan kewenangan Presiden dan Perdana Menteri, sebagaimana diatur dalam Pasal 85-89 dan Pasal 115-117 Konstitusi Negara RDTL 2002. Hal-hal yang berkaitan dengan batasan-batasan kewenangan dari kedua lembaga tersebut, tentu diatur secara jelas..

Oleh karena peraturan perundang-undangan yang baik adalah peraturan yang mampu memenuhi rasa keadilan dan menjamin kepastian hukum serta memenuhi harapan dan tuntutan masyarakat<sup>70</sup>. Maka, ketentuan dalam konstitusi

---

<sup>70</sup>Yohanes Usfunan, 2004. *Dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar tetap dalam bidang hukum tata Negara*, fakultas hukum universitas Udayana, hal.10

diharapkan menjamin hal-hal tersebut, berarti ketentuan tersebut menjamin kepastian hukum bagi lembaga Presiden dan Pemerintah (Perdana Menteri), untuk penggunaan kewenangan sebagaimana ditetapkan dalam konstitusi.

Dengan demikian, penggunaan wewenang oleh Presiden dan Perdana Menteri tidak merugikan kepentingan umum, serta menjamin rasa kepastian dan keadilan hukum bagi seluruh rakyat dan tidak saling mengambilalih kewenangan. Untuk menghindari kemungkinan hal tersebut, maka ke depan dalam kaitan dengan kewenangan Presiden menyatakan negara dalam keadaan darurat harus ditangannya sendiri. Oleh sebab itu, perubahan konstitusi negara RDTL ke depan diharapkan hanya memberikan kewenangan kepada Presiden saja. Sehingga dengan demikian Perdana Menteri tidak lagi diberikan wewenang untuk mengusulkan negara dalam keadaan darurat, hal ini tujuannya adalah untuk mencegah terjadinya tumpang tindih wewenang (*over laping*) wewenang dan penyalahgunaan wewenang.

#### **1.6. Teori Trias Politca.**

Pada bagian ini, mengutip pendapat Montesquieu,<sup>71</sup> tentang *separation of power*, yang kemudian dipopulerkan oleh Immanuel Kant dengan sebutan teori *trias politica* dan pendapat John Locke dalam karyanya *Two Treaties of Government*, kekuasaan Negara dibedakan atas tiga macam: *Legislative Power* ((membuat undang-undang); *Executive Power* (melaksanakan undang-undang); dan *Federative Power* (kekuasaan untuk melakukan hal diplomatik dengan

---

<sup>71</sup>Bernad L. Tanya Dkk, 2010, *Teori Hukum; Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, hal 85-86



Negara asing). Pendapat John Locke tersebut, berbeda dengan Montesquieu dalam bukunya "the spirit of the laws tahun 1748", Perwujudan dari konsep trias politika Montesquieu adalah adanya pembagian kekuasaan negara ke dalam fungsi legislative, eksekutif, dan yudikatif. Menurut Montesquieu, kekuasaan Negara harus dipisahkan secara tegas menjadi tiga kekuasaan yaitu, perundang-undangan (legislatif), kekuasaan melaksanakan pemerintahan (eksekutif) dan kekuasaan kehakiman (yudikatif) yang masing-masing kekuasaan itu dilaksanakan oleh suatu badan yang berdiri secara terpisah.

Menurut teori trias politica, lembaga eksekutif menjalankan fungsi pemerintahan, lembaga legislatif menjalankan fungsi pembentukan undang-undang (legislasi dan fiskalisasi), dan lembaga yudikatif menjalankan fungsi peradilan dan penegakan hukum. Namun secara praktis ketiga lembaga ini tidak menjalankan fungsi secara absolut, karena ternyata sebagian fungsi legislatif dapat dijalankan oleh lembaga eksekutif dan yudikatif.<sup>72</sup> Hal ini dikaitkan dengan praktek ketatanegaraan negara RDTL, bahwasannya ketiga lembaga tersebut tidak menjalankan fungsi secara terpisah. Hal tersebut telah dinyatakan secara tegas di dalam Konstitusi Negara RDTL Pasal 69 Konstitusi negara RDTL yang menentukan:

“lembaga-lembaga kedaulatan negara, dalam hubungannya satu sama lain dan dalam pelaksanaan fungsi-fungsinya, harus mengikuti asas pemisahan kekuasaan dan saling ketergantungan yang ditetapkan dalam Konstitusi”.

---

<sup>72</sup> Abu Daud Busroh, 1989, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Palembang, hal.85

Trias Politika mempersempit kemungkinan lahirnya absolutisme pemerintahan, Montesquieu menganggap pemisahan kekuasaan yang ketat diantara tiga (3) kekuasaan itu, merupakan prasyarat kebebasan politik bagi warga Negara. Meski gagasan Trias Politika sudah ada dalam pemikiran John Locke dan J.J Rousseau. Namun Montesquieu menyempurnakan dengan pemikiran-pemikirannya yang didasari atas pengamatannya selama ia hidup pada masa itu dan ketika ia menjadi hakim kala itu.

Pemikiran mengenai perlunya mekanisme saling mengawasi dan kerjasama telah melahirkan teori-teori modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan yaitu pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang menekankan pada fungsi-fungsi pemerintahan, dari teori *checks and balance*, demikian masih harus diberi perangkat undang-undang, atau aturan main yang merupakan kekuasaan hukum. Menurut teori *Distribution of Power*, pemisahan kekuasaan tetap dijalankan namun dibarengi dengan mekanisme saling mengawasi antara satu kekuasaan dengan kekuasaan yang lain, agar tidak mengarah kepada diktatorisme, sehingga diperlukan sarana *check and balances* antar lembaga negara. Dan inilah yang oleh John Pieris disebut *checking power with power*.<sup>73</sup> Meskipun demikian, *check and balances* antara lembaga negara (Presiden dan Perdana Menteri dalam konteks negara RDTL) perlu diatur secara tegas menurut batasan-batasan kewenangan yang ada. Tujuannya, agar mencegah saling mengintervensi satu sama lain dengan alasan konstitusi. Apalagi menurut

---

<sup>73</sup>John Pieris, 2007, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden*, Pelangi Cendekia, Jakarta, hal. 98.

*trias politik* lembaga Presiden dan Pemerintah (Perdana menteri) sama-sama berada pada wilayah eksekutif.

Bertitik tolak dari pengkajian terhadap ketentuan konstitusi negara RDTL, yang berhubungan dengan kewenangan menyatakan keadaan darurat oleh Presiden di satu pihak dan di pihak lain wewenang yang sama juga dimiliki oleh Perdana Menteri, maka hal tersebut menampakkan dengan jelas adanya tumpang tindih kewenangan dan norma hukumnya yang kabur perihal “wewenang menyatakan keadaan darurat. Hal tersebut menimbulkan masalah sebagai berikut:

- 1) Ketidak pastian hukum perihal pengaturan wewenang menyatakan negara dalam keadaan darurat.
- 2) Kebingungan karena antara Presiden negara RDTL dengan Perdana Menteri memiliki wewenang yang sama.
- 3) Berpotensi menimbulkan konflik/ pertentangan wewenang antara Presiden dengan Perdana Menteri.

Pembahasan perihal kewenangan menyatakan negara dalam keadaan darurat akan dilakukan secara detail dan mendalam pada bab berikutnya.

### **1.7. Teori Keadaan Darurat**

Teori yang digunakan dalam keadaan darurat adalah teori hukum keadaan darurat berdasarkan Doktrin *Necessity*, doktrin *Self-Preservation* versus *self-defence*, doktrin *Proporsionalitas* dan doktrin *immediacy* antara lain :

### 1.7.1. Doktrin *Necessity*

Dalam doktrin ini adanya suatu keperluan/kebutuhan prinsip *necessity* yang "mengakui hak setiap negara yang berdaulat untuk mengambil langkah- langkah yang diperlukan untuk melindungi dan mempertahankan integritas negara"<sup>74</sup>.

Setiap keadaan darurat atau krisis dalam pemerintahan diberi kewenangan kepada Presiden yang berwenang dan bertanggung jawab menetapkan dan mengakhiri keadaan darurat itu selaku Kepala Negara dan Pemerintahan.

Dalam Hukum Tata Negara Darurat, yang penting dilakukan adalah menentukan siapa yang seharusnya diberi kewenangan untuk mengambil keputusan guna mengatasi keadaan jika negara tiba-tiba terperosok ke dalam kondisi krisis atau darurat.

Carl Schmitt, berpendapat, bahwa yang berwenang memutuskan adalah *'The Sovereign'*, yaitu *"he who decides on the exception": Every general norm demands a normal, everyday frame of life to which it can be factually applied and which is subjected to its regulation."* For a legal order to make sense, a normal situation actually exists"<sup>75</sup> (Kedaulatan, yaitu dimana penguasa mengambil keputusan berdasarkan pengecualian. Tiap-tiap norma yang berlaku di masyarakat membutuhkan suatu sistem yang normal, setiap saat kerangka kehidupan yang bisa diaplikasikan secara faktual/nyata dan tunduk kepada

---

<sup>74</sup> Jimly Asshidiqie, *Opcit* Hal.60

<sup>75</sup> Carl Schmitt, ( MA: MIT Press, 1985), *Political Thco/ogr Four Chapters on the Concept o( Sovereing*, George Schwab Translation, hlm 11 dan 13, *dalam* JimlyAsshiddiqie, *Op.Cit.*, hal. 85.

peraturan. Dikarenakan adanya suatu tatanan hukum yang menjadikan makna bahwa situasi yang normal secara nyata akan tetap bertahan terus).

Pendapat Carl Schmitt mengenai hukum keadaan darurat ini tidak nampak secara eksplisit, tetapi secara tersirat memunculkan hukum keadaan darurat berdasarkan keputusan pengecualian yang dilakukan *the sovereign* (yang berdaulat/penguasa). Pendapat Carl Schmitt ini lebih menekankan, bahwa hukum keadaan normal itu lebih dominan berlaku secara terus menerus, sebab keputusan pengecualian itu hanya bersifat sementara, yang hanya boleh ditetapkan oleh penguasa selama keadaan darurat. Apabila status hukum keadaan darurat telah berakhir, maka status hukum itu akan di kembalikan ke dalam posisi normal/biasa.

Penjelasan ini semakin di perkuat oleh Oren Gross dan Fionnuala Ni Aolain, mengatakan: "*In exceptional circumstances, when this normal state of affairs is interrupted, the legal norm is no longer applicable and can not fulfill its ordinary regulatori function*".<sup>76</sup> (Dalam keadaan pengecualian, ketika keadaan normal terganggu, norma hukum normal tidak lagi dapat diterapkan dan tidak dapat difungsikan sebagaimana mestinya).

Apabila terjadi keadaan bahaya/darurat, maka norma hukum normal yang sudah diatur dalam suatu peraturan perundang-undang dapat ditunda berlakunya berdasarkan hukum keadaan darurat. Hukum keadaan darurat itu baru lahir berdasarkan suatu keputusan Presiden setelah terjadi status hukum keadaan darurat yang dideklarasikan oleh Presiden secara resmi kepada publik.

---

<sup>76</sup> Oren Gross and Fionnuala Ni Aolain, 2006). *Law In Times Of Crisis, Emergency Powers in Theory and Practice*, NewYork, Cambridge University Press, Hlm.92 dalam Binsar Gultom, *Pelanggaran HAM Dalam Hukum Keadaan Darurat di Indonesia*. Hal.13

Yang menurut sistem presidensial seperti di Indonesia, bahwa kewenangan Presiden untuk menetapkan keadaan bahaya atau darurat diatur secara eksplisit didalam Pasal 12 UUD 1945 dan Pasal 22 UUD 1945, yang pengejawantahannya diatur lebih lanjut didalam UU No. 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya.

Shane Kilcornmins dan Barry Vaughan, memandang bahwa "*Schmitt originally saw the establishment of a dictatorship as a time-bound institution necessary to return a government to a state of normality but later "magnified the decision-making powers of the sovereign as the only entity capable of saving politics from degradation"*<sup>77</sup> (Schmitt memandang bahwa secara nyata pembentukan suatu kediktatoran selalu terikat dengan waktu berdasarkan kebutuhan konstitusi yang akan rnengembalikan pemerintahan tersebut ke posisi negara yang normal, namun kemudian akan menjadikan kekuasaan penguasa semakin besar sebagai pengambil keputusan satu-satunya yang mampu menyelamatkan kondisi politik dari *degradasi*).

Menurut Shane dan Barry, sekalipun Schmitt itu penganut prinsip diktator, namun kediktatoran itu tidak sewenang-wenang dilakukan, tetapi selalu terikat dengan koridor hukum yang berlaku dengan harapan agar pemerintahan itu kembali kepada kondisi negara keadaan normal. Oleh karena itu prinsip kediktatoran tidak selalu berkonotasi negatif, asal dilakukan benar-benar sesuai menurut koridor hukum dikarenakan kondisi darurat mengancam integritas bangsa dan negara.

---

<sup>77</sup> Shane Kikommins dan Barry Vaughan, 2004, "*A Perpetual State of Emergency: Subverting the Rule of Law in Ireland*", Hein Online 35 Cambridge Law Review, hal. 55, dilihat juga [http://www.hiil.org/uploads/File/1-947-Rule\\_of\\_Law\\_Inventory\\_Report\\_2007.pdf](http://www.hiil.org/uploads/File/1-947-Rule_of_Law_Inventory_Report_2007.pdf), diakses tanggal 12 Mei 2010.

Pentingnya upaya mengatasi keadaan darurat ini bagi negara yang berdaulat sangat tergantung dari keberhasilan Kepala Negara mengambil suatu kebijakan politiknya menerapkan peraturan pengecualian untuk mengatasi keadaan darurat tersebut, sehingga masyarakat dapat percaya kepada keputusan negara memberlakukan keadaan darurat tersebut.

Menurut J.J. Rousseau *“In such a case there is no doubt about the general will, and it is clear that the people’s the primary intention of the people if that the state should not perish”*<sup>78</sup> (dalam kasus seperti ini tidak diragukan lagi mengenai hal-hal yang bersifat umum dan jelas nyata bahwa perhatian masyarakat yang ditujukan terhadap negara, agar negara itu tidak sampai runtuh/binasa).

Pendapat J.J.Rousseau ini memberikan gambaran tentang harapan suatu masyarakat terhadap stabilitas negara, artinya setiap warga negara mengharapkan negaranya selalu dan selamanya dalam keadaan stabil, apabila negara dalam keadaan ancaman bahaya maka negara diberikan kekuasaan penuh untuk menggunakan segala daya kekuatannya supaya melindungi warga negara dan menyelamatkan negara dari bahaya ancaman yang mengganggu integritas negara. Dalam hal seperti ini, hukum yang normal diterapkan dalam negara akan dikesampingkan untuk sementara waktu, dan hukum yang diberlakukan adalah hukum negara darurat guna mengatasi keadaan darurat tersebut.

Menurut Niccolo Machiavelli,<sup>79</sup> bahwa negara modern tidak lagi mengedepankan penggunaan hukum secara berlebihan untuk menghadapi keadaan

---

<sup>78</sup> Clinton Rossiter, 1963, *Constitutional Dictatorship; Crisis Government In The Modern Democracies*, New York a Burlingame; A Harbinger Book, Hlm.12

<sup>79</sup> Niccolo Machiavelli, 1950, *The prince and the Discourses*, 1513 Translation, (Random House,), Hlm.203 dalam Jimly Asshidiqie, *op.cit.*, Hlm.84

darurat, namun yang perlu diperhatikan justru “bagaimana menemukan solusi pemulihan bagi setiap keadaan darurat dan menetapkan aturan serta peraturan yang bisa dilaksanakan untuk menyelesaikan keadaan darurat tersebut”.

Beni Prasad<sup>80</sup> mengatakan “*When face to face with dire adversity, goverment could do anything. The justification of it all is that abnormal times have an ethics of their own, Appaddharma as it called. It must be clearly understood, that in days of distress, all the ordinary rules of morality and custom are suspended*” (dalam keadaan yang bersifat darurat, pemerintah dianggap dapat melakukan tindakan apa saja. Pembenaran mengenai hal ini didasarkan atas pengertian bahwa suatu keadaan yang tidak normal mempunyai sistem norma hukum dan etikanya sendiri, atau keadaan yang disebut Appaddharma yang berarti keadaan krisis yang sangat mengerikan. Dalam keadaan yang kacau tersebut, semua aturan moralitas yang biasa berlaku dalam keadaan normal dapat ditunda berlakunya).

Ini berarti, bahwa dalam keadaan darurat masyarakat masih bisa secara nyata menggunakan ukuran aturan “moralitas” dan “budaya” untuk melihat status keadaan darurat, tanpa harus menggunakan norma hukum sebagai acuannya. Pendapat Beni Prasad ini hampir sama dengan pendapat Niccolo Machiavelli, yang menyatakan dalam suatu negara tidak perlu melakukan tindakan tindakan yang melampaui ukuran ukuran konstitusi. Beni Prasad justru memandang keadaan darurat itu dari kacamata ‘moralitas’ dan ‘budaya’, yang artinya bukan menggunakan aturan hukum normatif dalam penyelesaian keadaan darurat.

---

<sup>80</sup>Venkat Iyer, 2000, *States of Emergency: The Indian Experience*, (New Delhi: Butterworths,),Hal.2



Peraturan perundang-undangan yang mengatur keadaan darurat itu harus bisa memberikan perlindungan hukum untuk menegakkan HAM tersebut. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh A.W. Bradley dan K.D.Ewing<sup>81</sup> bahwa : “*In times of grave national emergency, normal constitutional principles may have to give way to the overriding need to deal with the emergency*” (ketika terjadi keadaan darurat yang serius, prinsip-prinsip konstitusional yang normal harus memberikan perlindungan bagi penyimpangan-penyimpangan yang diperlukan untuk mengatasi keadaan darurat itu).

Pendapat A.W. Bradley dan K.D. Ewing ini bersifat komparatif dengan ke- banyakan pandangan para ahli hukum lain, khususnya terhadap negara-negara yang menganut sistem *civil law*, karena keadaan darurat itu tidak diatur secara rinci dalam hukum normatif, namun hanya diatur dalam suatu kebijakan kepala negara melalui hukum keadaan darurat yang bersifat insidentil. Pendapat Bradley dan Ewing ini lebih condong kepada negara-negara yang menganut sistem *common law* seperti Amerika Serikat. Kebijakan kepala negara yang bersifat pengecualian tersebut baru muncul dan diatur dalam suatu peraturan khusus, ketika terjadi keadaan darurat secara tiba-tiba.

### **1.7.2. Doktrin *Self-Preservation* versus *Self-Defence***

Asumsi yang ada di balik logika prinsip kebutuhan atau '*necessity*' ini adalah paradigma hukum alam tentang hak negara dalam melindungi dirinya sendiri untuk kepentingan seluruh warganya.

---

<sup>81</sup> A.W. Bradley dan K.D. Ewing, 2003, *Constitutional and Administrative Law*, 13<sup>th</sup> Edition, Longman, pag.602, dalam Jimly Asshidiqie, *Op.Cit.*, Hal.157.

Menurut doktrin *self-defence*, negara dengan sendirinya memiliki kekuasaan '*reserve*' atau cadangan yang sewaktu-waktu dibutuhkan dapat digunakan demi kepentingan umum seluruh rakyatnya sendiri. Doktrin yang demikian itulah yang dalam hukum Internasional disebut sebagai doktrin '*self-preservation*'.

Dalam perspektif '*self-preservation*' tersebut, apabila suatu negara menghadapi ancaman yang membahayakan eksistensi atau kedaulatannya sebagai negara merdeka atau membahayakan keselamatan warga negaranya, negara yang bersangkutan dianggap dapat bertindak apa saja dan dengan cara apa saja, terlepas dari persoalan legalitas cara-cara yang ditempuh itu menurut ukuran hukum Internasional.

Dalam kaitan ini, dunia Internasional harus bersikap realistis untuk memahami keaneka-ragaman persoalan yang dihadapi oleh setiap negara yang apabila menghadapi situasi krisis, memerlukan ruang gerak yang bebas untuk bertindak guna melakukan operasi penyelamatan yang cepat dan efektif. Oleh karena itu, perangkat hukum yang tersedia dan ditentukan sebelumnya tidak mutlak dijadikan rujukan untuk bertindak seperti dimaksud. Namun tindakan-tindakan keadaan darurat itu, bagaimanapun harus ditentukan batasan-batasannya yang jelas beserta ukuran-ukuran yang tidak membuk; peluang terjadinya penyalahgunaan dengan merugikan kepentingan kemanusiaan yang lebih luas.

Hal ini dimaksudkan Bowett,<sup>82</sup> apabila dalam susunan tata hukum yang bersifat baku tidak menyediakan perlindungan terhadap hak individu tersebut,

---

<sup>82</sup> D.W. Bowett, 1958, *Self-Defence in International Law*, (New York: Praeger.), Hlm. 11,

maka prinsip-prinsip *self-defence* akan menyediakan dan mengaturnya dengan cara mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai *reserve* (cadangan) yang dimiliki negara yang bersangkutan, demi untuk melindungi hak asasi manusia (HAM).

Dalam bahasa hukum Internasional Alex Martens, yang dikutip Todung Mulya Lubis<sup>83</sup> sebetulnya bicara tentang doktrin *self-defence* dapat digunakan untuk membela diri dan bila perlu melakukan serangan pamungkas (*preemptive*). Hal ini dikuatkan dengan Pasal 51 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengatakan: "*States may use force in self-defence against an armed attack*". Artinya setiap negara diperbolehkan melancarkan pembelaan diri bila terjadi serangan bersenjata. Namun, negara tersebut harus segera melaporkannya kepada Dewan Keamanan (DK) PBB untuk mengambil semua tindakan nyata guna memulihkan keamanan dan perdamaian dunia.

Bila Negara telah melakukan tindakan *preemptive self-defence*, harus segera dilaporkan kepada DK PBB. Setelah itu PBB akan mengkoordinasikan semua langkah untuk memulihkan keamanan dan perdamaian. Ketika terjadi kerusuhan berdarah pada pasca pengumuman jajak pendapat 1999, Pemerintah Indonesia tidak menggunakan ketentuan Pasal 51 Piagam PBB, padahal Indonesia merupakan bagian dari anggota PBB yang sama-sama terikat dengan

---

lihat juga [http://books.google.co.id/books?id=v-T9iZ-ucjcC&printsec=frontcover&dq=D. W.+Bowett,+Self-Defence+in+International+Law&source=bl&ots=ZBvqxEbaj&sig=No81bBw1GKXZl6Q6XmK9U3JSX9U&bl=id&ei=Sp\\_uS5eGCs2\\_rAe--diakses](http://books.google.co.id/books?id=v-T9iZ-ucjcC&printsec=frontcover&dq=D.+Bowett,+Self-Defence+in+International+Law&source=bl&ots=ZBvqxEbaj&sig=No81bBw1GKXZl6Q6XmK9U3JSX9U&bl=id&ei=Sp_uS5eGCs2_rAe--diakses) tanggal 13 Mei 2010.

<sup>83</sup> Todung Mulya Lubis, 2005, *Hak Asasi Manusia*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hal. 251. '

nota kesepahaman dalam perjanjian Tripartit.<sup>84</sup> Bahkan menurut isi perjanjian Tripartit antara Pemerintah Indonesia dengan Portugal di bawah naungan PBB, telah secara eksplisit menyatakan bahwa yang bertanggungjawab di bidang keamanan selama proses jajak pendapat adalah Indonesia, sedangkan PBB adalah bertanggung jawab di bidang pelaksanaan jajak pendapat.

Berdasarkan kesepakatan tersebut, sesuai doktrin *self-preservation* versus *self-defence*, mestinya Pemerintah Indonesia harus segera bertindak tegas menggunakan berbagai *reserve/cadangan* kekuatan yang dimilikinya untuk mengatasi keadaan dan melumpuhkan perlawanan bersenjata antara pihak pro kemerdekaan dan pro-integrasi demi untuk melindungi warga negara yang tidak terlibat dengan persoalan, sekaligus untuk mempertahankan kedaulatan negara. Namun dalam praktiknya, justru Indonesia tidak mengkoordinasikannya kepada PBB dan terkesan tidak mampu melaksanakan tanggung jawab tersebut. Jika Pemerintah Indonesia memang nyata-nyata tidak mampu mengemban tanggung jawab keamanan di Timor Timur, tidak perlu gengsi, seharusnya Indonesia dapat menyerahkan tanggung jawab keamanan itu kepada pihak PBB saat itu untuk mengambilalih keadaan demi pemulihan keamanan dan perdamaian dunia. Dengan demikian tuduhan pertanggungjawaban komandan militer maupun atasan terhadap pelanggaran HAM yang terjadi di Timor-Timur tidak hanya dialamatkan kepada negara Indonesia, tetapi juga kepada pihak PBB.

---

<sup>84</sup> Perjanjian Tripartit tersebut ditandatangani bersama oleh Pemerintah Indonesia, Portugal dan PBB di New York tanggal 20 Mei 1999.

Negara dapat bertindak abnormal, bukan karena dalam keadaan darurat ia memang telah memiliki kekuasaan *reserve/ cadangan* untuk itu (*self-preservation*), tetapi karena adanya kebutuhan untuk membela diri sendiri (*self-defence*) dari ancaman yang membahayakan dirinya dan segenap warga yang harus dilindunginya.

Dengan adanya prinsip '*self-defence*' ini, maka doktrin '*necessity*' dapat diterima secara umum untuk menghadapi setiap ancaman bahaya demi melindungi dan mempertahankan integritas kedaulatan negara.

### 1.7.3. Doktrin Proporsionalitas

Selain prinsip kebutuhan (*the principle of necessity*) yang didasarkan atas doktrin '*self-defence*' itu, pemberlakuan suatu keadaan darurat juga harus mendasarkan diri pada prinsip proporsionalitas (*the principle of proportionality*). Dalam hukum Internasional, prinsip Proporsionalitas ini justru dianggap sebagai '*the crux of the self-defence doctrine*' atau 'inti' dari doktrin '*self-defence*' yang diuraikan di atas. Secara inheren menurut Jimly Asshiddiqie, asas proporsionalitas ini dianggap memberikan standar mengenai kewajaran atau '*standard of reasonableness*' ke dalam doktrin '*self-defense*',<sup>85</sup> sehingga kriteria untuk menentukan adanya '*necessity*' itu menjadi lebih jelas.

Kebutuhan yang dirumuskan sebagai alasan pembenar untuk melakukan tindakan yang bersifat darurat haruslah bersifat wajar, atau setimpal sehingga tindakan dimaksud tidak boleh melebihi kewajaran yang

---

<sup>85</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, Hlm. 93

menjadi dasar pembenaran bagi dilakukannya tindakan itu sendiri. Jika tindakan darurat dilakukan dengan maksud untuk mengatasi suatu masalah dengan segala akibatnya, ketika masalah tersebut tidak sempat terjadi karena potensi permasalahannya telah teratasi, maka tindakan darurat tersebut tidak perlu terus dilakukan lagi.

Dengan perkataan lain, setiap tindakan darurat yang dilakukan oleh negara haruslah benar-benar didasarkan atas adanya '*proportional necessity of self-defence*', yaitu kebutuhan proporsional bagi negara untuk membela diri sendiri dari ancaman bahaya yang dihadapi.

#### **1.7.4. Doktrin *Immediacy***

Selain itu, ada pula prinsip lain yang juga dianggap sangat penting, yaitu prinsip '*immediacy*' atau kemendesakan waktu. Prinsip ini menurut Jimly Asshiddiqie didasarkan atas pengertian bahwa tidak boleh ada jarak antara waktu datangnya serangan bersenjata dengan berlakunya prinsip '*self-defence*' atau pertahanan.<sup>86</sup> Dalam keadaan demikian, tentu tidak ada waktu dan relevansinya sama sekali untuk melakukan pembahasan atau perdebatan mengenai kebijakan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh Presiden selaku Kepala Negara dan Pemerintahan.

Pembahasan dan analisis yang lebih detail dan mendalam perihal keadaan darurat akan dilakukan pada bagian analisa konsep. Konsep-konsep pemikiran yang sudah dipaparkan ini akan menjadi pegangan dalam pembahasan dan analisis lebih lanjut pada bab-bab berikutnya.

---

<sup>86</sup> *Ibid*, Hal.94

## **1.8. Kerangka Konseptual**

Dalam bagian ini akan dibahas tentang konsep-konsep hukum, sebagai pendukung teori untuk menjelaskan masalah-masalah yang berhubungan dengan judul disertasi ini. Konsep-konsep hukum tersebut meliputi:

1. Konsep Negara Hukum.
2. Konsep keadaan bahaya
3. Konsep keadaan darurat dan keadaan perang

### **1.8.1. Konsep Negara Hukum**

Konsep negara hukum hampir mirip dengan teori kedaulatan hukum, akan tetapi tidak sama. Perbedaannya adalah, kedaulatan hukum menurut sistem hukum eropa kontinental atau negara hukum *Rechtstaat* tidak hanya mengkaji satu aspek saja dari konsep negara hukum yaitu asas legalitas, dan menurut sistem sistem anglo saxon / comon law hanya pada sisi supremasi hukum yaitu konsep negara hukum *the rule of law*.

Sedangkan dalam konsep negara hukum Eropa Kontinental (*Rechtstaat*) pengkajiannya lebih luas karena tidak saja menekankan asas legalitas atau supremasi hukum sebagaimana yang dianut dalam sistem hukum anglo saxon (*the rule of law*), namun dalam sistem *rechtstaat* masih ada syarat lain yang harus dipenuhi selain asas legalitas. Ketiga syarat yang dimaksud adalah, perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan dan peradilan administrasi. Sebaliknya, menurut sistem negara hukum tipe *the rule of law* selain syarat supremasi hukum, masih ada dua syarat lain dari konsep negara hukum itu yaitu, persamaan *égalité before the law*, dan perlindungan hak asasi manusia melalui lembaga peradilan.

Asas legalitas dalam negara hukum sebagaimana dicatat Yohanes Usfunan,<sup>87</sup> menentukan, segala tindak tanduk pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan. “the governance by the law”. Asas legalitas tersebut sama artinya dengan supremasi hukum yang dikenal dalam sistem negara hukum comon law (anglo saxon) yang menekankan pentingnya supremasi atau kedaulatan hukum dalam kehidupan bernegara dan berbangsa. Oleh sebab itu, dapat ditegaskan bahwa dalam negara hukum terkandung arti, penguasa dalam mengambil tindakannya harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahkan suatu negara, baru dapat digolongkan sebagai negara hukum (*rechtstaat*) apabila memenuhi syarat-syarat seperti yang dikatakan M.C. Burkens,<sup>88</sup> antara lain :

1. Asas legalitas, setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan (*wettelijke grcnslag*). Dengan landasan ini, Undang-undang dalam arti formil dan UUD sendiri merupakan tumpuan dasar tidak pemerintahan. Dalam hubungan ini, pembentukan Undang-Undang merupakan bagian penting negara hukum.
2. Pembagian kekuasaan  
Syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanyabertumpu pada satu tangan, tetapi harus di bagi-bagi.
3. Hak-hak dasar (*grondrechten*) merupakan sasaran perlindungan dari pemerintah terhadap rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan Undang-Undang.
4. Pengawasan Pengadilan bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintahan “*rechtmatigheid stoetsing*”.

Unsur pertama mensyaratkan setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. Dalam hal ini Peraturan Perundang-Undang yang berlaku membatasi kekuasaan penguasa dalam menjalankan fungsinya. Unsur

---

<sup>87</sup>Yohanes Usfunan, 2004, *Perbuatan Pemerintah Yang Dapat Digugat*, Djambatan, Jakarta, hal.31.

<sup>88</sup>Yohanes Usfunan, 2013, *HAM Politik Kebebasan Berpendapat Di Indonesia*, Udayana University Press, hal.98



pembagian kekuasaan negara bertujuan membatasi kekuasaan penguasa agar dapat menghindari tindakan yang sewenang-wenang. Melalui pembagian kekuasaan kepada badan eksekutif, legislatif dan yudicial hal tersebut akan menghindari pemupukan kekuasaan yang dapat menimbulkan absolutisme.

Unsur ketiga menunjukkan secara jelas pentingnya perlindungan hak-hak asasi manusia. Sesuai dengan prinsip negara hukum, perlindungan hak-hak asasi manusia merupakan suatu tuntutan yang harus dipenuhi penguasa. Perlindungan hak-hak asasi manusia tidak sekedar sebagai suatu pengakuan dalam konstitusi melainkan lebih dari itu, dituntut adanya pelaksanaannya. Unsur peradilan administrasi dimaksudkan sebagai salah satu upaya untuk melindungi warga negara yang terlibat dalam suatu sengketa dengan pemerintah. Unsur tersebut mensyaratkan agar seseorang yang merasa dirugikan oleh negara karena hak-haknya dilanggar dapat menuntut hak-hak tersebut melalui lembaga peradilan macam ini.

Dalam Negara hukum, hukumlah yang mempunyai supremasi tertinggi dalam penyelenggaraan Negara. Istilah Negara hukum merupakan terjemahan dari *Rechtstaat* yang populer di Eropa Kontinental pada abad XIX yang bertujuan untuk menentang pemerintahan absolut. Sifat dari *Rechtstaat* sesuai dengan di Eropa Kontinental adalah sistem kodifikasi yang berarti semua peraturan hukum harus disusun dalam buku, sehingga karakteristik daripada *Rechtstaat* adalah bersifat administratif.

Unsur-unsur atau ciri-ciri khas daripada suatu Negara hukum atau *Rechtsstaat* yang di kemukakan oleh Friedrich Julius Stahl<sup>89</sup> adalah:

1. Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia;
2. Untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada teori Trias Politika
3. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang (*wetmatig Bestuur*)
4. Apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.

Ciri-ciri di atas menunjukkan bahwa, *Rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpuan pada prinsip kebebasan dan persamaan, adanya Undang-Undang Dasar akan menjamin terhadap asas kebebasan dan persamaan. Dengan adanya pembagian kekuasaan untuk menghindari penumpukkan kekuasaan dalam satu tangan, yang sangat cenderung pada penyalahgunaan kekuasaan terhadap kebebasan dan persamaan.

Disamping konsep *Rechtsstaat* dikenal pula konsep *The Rule of Law* yang dikemukakan oleh A.V Dicey dan berkembang di Inggris dan di negara-negara penganut sistem *Anglo Saxon* yang bertumpu pada sistem hukum *Common law* dan bersifat *judicial* yaitu keputusan-keputusan/ *yurisprudensi*. A.V Dicey<sup>90</sup> memberikan Unsur-unsur *Rule of Law* dalam arti formil meliputi:

1. Supermasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum;
2. Kedudukan yang sama didepan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi bagi pejabat;
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

---

<sup>89</sup>PadmoWahyono, 1989, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind Hill, Jakarta, Hal 151, Anwar, Op.cit. hal 16

<sup>90</sup> E.C.S. Wade & G.Gogfrey, *Constitutional Law: An Out Line of the law and practice of The Citizen and the Including Central and Local Government, the Citizen and The State and Administratif Law*, pag.7

Berdasarkan uraian kedua pendapat tersebut, maka terdapat perbedaan antara kedua konsep negara hukum *rechtstaat* dan konsep *therule of law*, menyetujui adanya pengadilan administrasi bagi tindakan yang dilakukan oleh penguasa, sedangkan persamannya adalah adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Asas Legalitas menurut H.D.Stout<sup>91</sup>, *Het Legaliteits beginsel Beoogt de Rechtspositieve van de burger de overhead te waarborgen* (asas legalitas dimaksudkan untuk memberikan jaminan kedudukan hukum warga negara terhadap pemerintah)..<sup>92</sup> Dalam ketentuan konstitusi negara RDTL pasal 1 ayat 1 menentukan, “Republik Demokratik Timor-Leste adalah suatu negara hukum yang demokratik, berdaulat, merdeka dan bersatu, berdasarkan keinginan Rakyat dan penghormatan terhadap martabat manusia”.

### 1.8.2. Konsep Keadaan Bahaya

Keadaan bahaya selalu dikaitkan dengan bahaya bagi negara, bila keselamatan negara terancam maka ancaman tersebut dianggap sebagai bahaya bagi negara. Alat-alat perlengkapan negara diharapkan dapat mengantisipasi bahaya yang mengancam. Dalam Blacks Law Dictionary edisi sembilan oleh Bryan<sup>93</sup> mengatakan bahwa:

---

<sup>91</sup>Ridwan, *ibid*, Hal. 98

<sup>92</sup>Diana Halim Koentjoro, 2004, *Pengantar Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, Ghali Indonesia, Hal. 35

<sup>93</sup> Bryan A. Garner, 2009, *Blacks Law Dictionary, Ninth Edition "BLACK'S LAW DICTIONARY" is a registered trademark of Thomson Reuters. Registered in U.S. Patent and Trademark Office. COPYRIGHT © 1891.1910.1933.1951.1957.1968.1979.1990 WEST PUBLISHING CO. Page.450*

*danger. (13c) L Peril; exposure to harm, loss, pain, or other negative result. A cause of peril; a menace. apparent danger. (16c) Obvious danger; real danger, Also termed patent danger.*

*Criminal law. The perceived danger in one person's actions toward another, as a result of which it seems necessary for the threatened person to use force in self-defense.*

Terjemahan bebas:

(pengertian bahaya.; paparan bahaya, kerugian, nyeri, atau hasil negatif lainnya. Penyebab dari bahaya; bahaya ancaman. bahaya jelas. (16c) bahaya nyata, juga disebut bahaya paten.

Dalam hukum pidana. Bahayanya dirasakan dalam tindakan seseorang terhadap yang lain, sebagai akibat yang tampaknya diperlukan bagi orang yang terancam untuk menggunakan kekuatan untuk membela diri).

Berdasarkan pengertian bahaya dalam *Blacks Law Dictionary* tersebut, maka menurut hemat saya bahwa bahaya berarti “keadaan seseorang ataupun keadaan badan hukum dalam hal ini adalah negara dalam kondisi terancam secara serius dan kerugiannya pun langsung dirasakan secara langsung oleh warga dan negara. sehingga atas dasar kondisi tersebut warga dan negara secara spontan reaksi membela diri untuk merespon situasi tersebut untuk kembali normal”.

Untuk mengembalikan keadaan pada situasi normal, maka Alat-alat perlengkapan negara memerlukan wewenang-wewenang yang istimewa, yaitu wewenang yang hanya berlaku selama negara dalam bahaya. Salah satu wewenang istimewa yang dimiliki oleh alat-alat perlengkapan negara adalah membatasi dan mengurangi hak dan kebebasan warga pada umumnya demi keselamatan negara (Erman, 1957:12)<sup>94</sup>

Untuk memberikan wewenang kepada alat perlengkapan negara guna mengatasi keadaan bahaya, maka dibutuhkan suatu peraturan hukum yang istimewa dan berlaku secara terbatas, dalam melaksanakan wewenang yang

---

<sup>94</sup> Erman, 1957, Hlm.12, Dalam Haryono, Penerapan Status Bahaya di Indonesia, Grafika Indah, Jakarta, 2008, Hlm. 20-21.

istimewa tersebut. Sebagai hukum yang mempunyai keistimewaan (*uitzonderingsrecht*) terhadap UUD (*Constituicao*) keadaan bahaya tidak boleh dipertahankan terlalu lama.

Menurut B. Nasution (1957:14)<sup>95</sup>, “apabila hukum keistimewaan terlalu lama dipertahankan, maka UUD tidak ada lagi dan kalau ini tidak ada lagi maka hukum keadaan bahayapun tidak ada lagi sebab dia adalah ‘*uitzonderingsrecht*’ terhadap UUD.” Maka akan lebih tepat apa yang dikatakan oleh Kranenburg (dalam Dulleman, tt,:32) “bahwa dengan kembalinya ke keadaan biasa hukum darurat negara kehilangan dasarnya.”

### **1.8.3. Konsep Keadaan Darurat dan Keadaan Perang**

Dari segi peristilahan perkataan darurat itu sendiri sebenarnya berasal dari bahasa Arab, “*dharuri*”, yang biasa diartikan sebagai keadaan yang tidak biasa atau tidak normal. Dalam bahasa Inggris, pengertian demikian diistilahkan dengan kata “*Emergency*” atau “*nood*” dalam bahasa Belanda, atau “*siege*” dalam bahasa Prancis<sup>96</sup>. Dalam bahasa Prancis sama artinya dengan “*State of emergency*” dalam bahasa Inggris, atau “*Staatsnood*” dalam bahasa Belanda, atau “*etat de siege*” atau “*estado de sitio*” dalam bahasa Spanyol dan dalam bahasa Portugues. Oleh para sarjana, keadaan darurat ini biasa disebut juga dengan istilah keadaan pengecualian atau “*state of exception*” yang dipakai dalam pengertian yang sama dengan “*state of emergency*”.

---

<sup>95</sup> B.Nasution, 1957, Hal.14, dalam Haryono, *Ibid*, Hal.21

<sup>96</sup> Jimly Asshidiqie, 2008. *Hukum tata negara darurat*, Jakarta Rajawali Pers, Hal.20

Dalam *Blacks Law Dictionary*<sup>97</sup> *Emergency exception. See emergency doctrine (3). emergency jurisdiction. Emergency Preparedness and Response Directorate. Exp. former division of the U.S. Department of Homeland Security responsible for coordinating relief and recovery efforts and for developing and coordinating plans to prevent terrorism and to minimize risks of danger from natural disasters.*

Terjemahan bebas (pengecualian darurat. Lihat doktrin darurat; darurat yurisdiksi Kesiapan Darurat dan Direktorat Tanggapan Cepat. Contoh: Mantan Departemen Keamanan Dalam Negeri Amerika Serikat bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan upaya bantuan dan pemulihan dan untuk mengembangkan dan mengkoordinasikan rencana untuk mencegah terorisme dan untuk meminimalkan risiko bahaya bencana alam.

*Emergency-treatment doctrine. See emergency war*<sup>98</sup>.

1. *Hostile conflict by means of armed forces, carried on between nations, states, or rulers, or sometimes between parties within the same nation or state; a period of such conflict <the Gulf War>. - A state of war may also exist without armed conflict; for example, the treaty formally ending the World War II state of war between the United States and Japan was signed seven years after the fighting ended in 1945. [Cases: War and National Emergency (1:1)]*
2. *civil war. An internal armed conflict between people of the same nation; sp. (usu. cap.), the war from 1861 to 1865, resulting from the Confederate states' attempted secession from the Union.*
3. *imperfect war. A war limited in terms of places, persons, and things.*
4. *mixed war. A war between a nation and private individuals.*
5. *perfect war. A war involving an entire nation against another.*
6. *private war. A war between private persons.*
7. *public war. A war between two nations under authority of their respective governments.*
8. *solemn war. A war formally declared esp. by public declaration by one country against another. states for reasons other than self-defense. - This type of war is considered a crime against international peace under customary international law.*

Perang darurat.

1. Bermusuhan konflik dengan cara angkatan bersenjata, yang dijalankan antara bangsa-bangsa, menyatakan, atau penguasa, atau kadang-kadang antara pihak dalam bangsa yang sama atau negara;

<sup>97</sup> Bryan A. Garner, 2009, *Blacks Law Dictionary, Ninth Edition, OpCit, Page.600*

<sup>98</sup> Bryan A. Garner, 2009, *Blacks Law Dictionary, IBID. Page.1720*

periode konflik seperti <Perang Teluk>. - Sebuah keadaan perang juga mungkin ada tanpa konflik bersenjata; misalnya, perjanjian secara resmi mengakhiri keadaan Perang Dunia II perang antara Amerika Serikat dan Jepang Tandatangani tujuh tahun setelah pertempuran berakhir pada tahun 1945. [Kasus: Perang dan Darurat Nasional (; :: J 1.]

2. perang saudara. Konflik bersenjata internal antara orang-orang dari bangsa yang sama; contoh (Usu. Cap.), Perang dari tahun 1861 ke 1865, yang dihasilkan dari pemisahan diri negara-negara Konfederasi 'berusaha dari Uni.
3. perang tidak sempurna. Sebuah perang terbatas dalam hal tempat, orang, dan hal-hal.
4. perang campuran. Sebuah perang antara bangsa dan individu swasta.
5. perang sempurna. Sebuah perang yang melibatkan seluruh bangsa terhadap yang lain.
6. perang pribadi. Sebuah perang antara orang pribadi.
7. perang publik. Sebuah perang antara kedua negara di bawah kewenangan pemerintah masing-masing.
8. perang serius. Sebuah perang secara resmi menyatakan. dengan deklarasi publik oleh satu negara terhadap yang lain. tiates untuk alasan lain selain membela diri. - Jenis perang dianggap sebagai kejahatan terhadap perdamaian internasional di bawah hukum kebiasaan internasional.

Dalam keadaan darurat biasanya terjadi peningkatan fungsi pada lembaga-lembaga tertentu, misalnya apabila terjadi darurat militer, ataupun darurat sipil, atau darurat perang, maka terjadi perubahan fungsi pada lembaga pertahanan nasional, yaitu; dari tugas yang biasa menjaga kedaulatan wilayah negara, menjadi tugas luar biasa yaitu menumpas segala penyerangan atau penyebab gangguan stabilitas negara.

Sebagaimana diuraikan Yohanes Usfunan<sup>99</sup>, dalam buku Hukum, HAM dan Pemerintahan, “pertahanan dan keamanan menentukan mati hidupnya negara dan oleh karena itu pertahanan dan keamanan negara harus terus dipelihara dan di tingkatkan agar pemerintah dapat menyelenggarakan pembangunan dalam

---

<sup>99</sup>Yohanes Usfunan, 2015, *Hukum, HAM dan Pemerintahan*, Denpasar, Udayana Universitas Press, Hal.8

keadaan damai, tertib, aman dan tentram”. dengan sistem pertahanan keamanan nasional yang mantap, negara dapat menghadapi segala ancaman dari dalam negeri maupun luar negeri. Ancaman-ancaman dari dalam negeri dapat berupa tindakan-tindakan yang dapat membahayakan kelangsungan hidup bangsa dan negara. seperti, subversi, pemberontakan-pemberontakan dll, sedangkan ancaman dari luar negeri itu berupa infiltrasi kebudayaan, perang terbuka dan sebagainya.

Keadaan darurat menurut S.E. Finer, Vernon Bogdanor & Bernard Rudden, terdapat tiga macam keadaan (*three separate situations*)<sup>100</sup>

- 1) *The ‘state of defence’ (verteidigungsfall) which, elsewhere, would be called a state of war;*
- 2) *The ‘state of tension’ (Spannungsfall); and*
- 3) *The ‘internal state of emergency’ (innerer Notstand)*

*State of War (verteidigungsfall)* atau keadaan perang diidentikkan dengan “state of defence” atau keadaan pertahanan. Perang dapat terjadi di dalam negeri atau dapat pula terjadi di luar negeri. Sedangkan, “state of defence” mengandung konotasi mempertahankan diri (defensif) dari serangan militer yang akan datang mengancam dari luar.

Keadaan darurat adalah suatu keadaan luar biasa atau keadaan kacau balau, yang disebabkan oleh bahaya ancaman terhadap stabilitas negara dan masyarakat. bahaya tersebut bisa dipicu oleh keadaan dalam negeri yang disebabkan oleh situasi gejolak politik ataupun bencana alam, dan atau bahaya yang berasal dari kekuatan politik dan kekuatan bersenjata dari pihak asing

---

<sup>100</sup>S.E. Finer, Vernon Bogdanor, and Bernard Rudden, 1995, *Comparing Constitutions*, (Oxford:Clarendon Press, Hal. 34 Dalam Jimly Asididqie, *Ibid.* Hal.61



(kekuatan yang berasal dari luar), yang tidak dapat dikendalikan dengan peraturan hukum yang umum atau peraturan perundang-undangan biasa.

Dalam situasi keadaan darurat tersebut, terjadi perubahan terhadap pemberlakuan hukum tata negara secara mendadak, dan hukum yang berlaku adalah hukum tata negara darurat (HTN Darurat). Selaku hukum tata negara darurat dalam keadaan bahaya atau darurat, ialah rangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, kedalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa.<sup>101</sup> Dengan demikian unsur yang harus ada dalam HTN darurat ialah:

1. Adanya bahaya negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa.
2. Upaya biasa, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada.
3. Kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada pemerintah negara untuk secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut, kembali ke dalam kehidupan normal.
4. Wewenang luar biasa itu dan HTN darurat itu adalah untuk sementara waktu saja, sampai keadaan darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi.

---

<sup>101</sup> Herman Sihombing, 1996, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Jakarta, Djambatan, Hal.1

## 1.9. Kerangka Berpikir:

### Bagan 1.1 Kerangka Berpikir

