

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1. Latar Belakang

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, pada saat penyusunan UUD 1945 oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia atau biasa di singkat BPUPKI, maupun dalam perdebatan di sidang-sidang Dewan Konstituante, persoalan susunan negara menjadi sebuah perdebatan yang sangat menarik pada saat itu, meskipun tidak semenarik perdebatan dalam pembahasan dasar Negara,<sup>1</sup> tetapi perdebatan tentang susunan negara patut untuk mendapatkan perhatian yang sangat serius, karena dari aspek perjalanan sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia pernah mengalami perubahan ke susunan negara federal, yaitu menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS) dengan Konstitusi RIS tahun 1949, disamping susunan negara kesatuan dalam UUD 1945 dan UUDS 1950.

Pandangan para pendiri negara yang muncul dalam perdebatan di BPUPKI setidaknya terdapat 5 (lima) pandangan penting, yaitu: *Pertama*, Pandangan negara kebangsaan, yang diantaranya dikemukakan oleh Muh. Yamin, Ir. Soekarno, dan Soekiman; *kedua*, pandangan negara Integralistik, yang dikemukakan oleh Soepomo; *ketiga*, Pandangan negara kesejahteraan, yang dikemukakan oleh M. Hatta; dan *keempat*, Pandangan negara Islam, yang

---

<sup>1</sup> Perdebatan tentang dasar-dasar Indonesai merdeka ini dapat dilihat selengkapnya dalam Risalah Sidang BPUPKI, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995. Lihat juga dalam Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Prapantja, Jakarta, 1960. Lihat dan bandingkan juga dalam A. Buyung Nasution, "*Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, studi sosio-legal atas Konstituante 1956-1959*", Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995. Lihat juga dalam Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, h. 331-333.

didukung oleh M. Natsir, Ki Bagus Hadikusumo, K.H. Masjkoer dan Abdoel Kahar Moezakkir serta didukung oleh H. Agus salim, dan KH. Abdoel Wachid Hasjim, dan *kelima*, pandangan Negara demokrasi yang tercermin dalam pandangan M. Hatta.<sup>2</sup>

Pandangan pertama, disampaikan oleh Muh. Yamin yang berbicara pada urutan pertama pada tanggal 29 Mei 1945. Muh. Yamin antara lain mengemukakan bahwa negara yang akan dibentuk adalah suatu negara kebangsaan Indonesia atau suatu *Nationale Staat* yang sewajarnya dengan peradaban kita dan menurut susunan dunia sekeluarga di atas dasar kebangsaan dan ke-Tuhanan.<sup>3</sup> Pada kesempatan itu Muh. Yamin menyampaikan lima asas sebagai dasar bagi Indonesia merdeka, yaitu; (i). Peri-Kebangsaan, (ii). Peri-Kemanusiaan, (iii). Peri-Ketuhanan, (iv). Peri-Kerakyatan, dan (v). Kesejahteraan rakyat.<sup>4</sup>

Pandangan negara kebangsaan berikutnya disampaikan oleh Ir. Soekarno, pada pidato 1 juni 1945, yang sebetulnya menjawab permintaan dari ketua BPUPKI Radjiman Widjodiningrat. Bung Karno mengatakan bahwa yang diminta ketua sebenarnya adalah *philosofische gronslag* Indonesia Merdeka. *Philosofische gronslag* yang dalam bahasa jerman disebut *Weltanschauung*, adalah fundamental, filsafat, pikiran, jiwa dan hasrat yang sedalam-dalamnya bagi didirikannya gedung Indonesia Merdeka yang kekal dan abadi.

---

<sup>2</sup> Dalam pandangan A. Buyung Nasution, dalam disertasinya mengemukakan terdapat tiga konsep negara yang saling bertentangan dalam sidang BPUPKI maupun dalam sidang-sidang di dewan konstituante, yaitu; *Pertama*, konsep Negara *Integralistik*, yang menganggap negara sebagai perwujudan kesatuan pemerintah dan rakyat; *Kedua*, Negara Islam, yakni negara sebagai perwujudan umat Islam, dan *ketiga*, Negara Konstitusional yang didasarkan pada pengakuan HAM dan Kedaulatan Rakyat. Lihat lebih lanjut dalam A. Buyung Nasution, *Ibid*, h. 86-87.

<sup>3</sup> Risalah Sidang BPUPKI, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995, h. 11.

<sup>4</sup> *Ibid*, h.10-25.

Bung Karno menegaskan bahwa *Philosophische gronslag*, bukanlah suatu kompromi, melainkan sesuatu yang harus disetujui bersama. Dia mengatakan bahwa, Adolf Hitler mendirikan Jerman diatas *National Sozialistische Weltanschauung*, Lenin mendirikan negara Sovyet di atas *Marxistische Historisch-Materialistische Weltanschauung*. Negara Dai Nippon didirikan di atas Tenno Koodo Seishin. Ibnu Saud mendirikan negara Saudi Arabia di atas Islam *Weltanschauung*. Sekarang Indonesia Merdeka akan didirikan di atas "Weltanschauung" apa ?<sup>5</sup> Ir. Soekarno mengemukakan sebagai berikut:

Dasar-dasar suatu negara haruslah sesuatu yang dikaji sungguh-sungguh, dipikirkan sungguh-sungguh, dan dianalisa secara sungguh-sungguh apakah sudah sesuai bagi suatu bangsa, lebih-lebih bagi suatu bangsa seperti indonesia yang begitu majemuk, keragaman agama, suku, bangsa, budaya dan adat istiadat. Di samping islam sebagai agama mayoritas, ada juga agama Hindu, Buddha, Kristen Protestan, dan Kristen Katolik. Oleh karena itu dasar-dasar suatu negara tidak bisa dibuat secara serampangan dan hanya mempertimbangkan satu kelompok tertentu saja, untuk itu perlu dipikirkan secara matang.<sup>6</sup>

Ir. Soekarno, dalam pidatonya pada 1 juni 1945 secara panjang lebar mengilustrasikan pandangannya lebih lanjut tentang pembentukan dasar-dasar suatu negara ini, dengan membandingkan dasar-dasar negara bangsa lain. Pembentukan suatu bangsa menurut Ir. Soekarno adalah pertama-tama karena adanya \_kesamaan riwayat\_ (nasib) dan kehendak untuk bersatu.<sup>7</sup> Pandangan Ir.

<sup>5</sup> Risalah Sidang BPUPKI, hlm 70-71. Pidato Lengkap Ir. Soekarno itu juga dapat dilihat dalam Soekarno, *Lahirnya Pancasila, dibawah bendera Revolusi*, Goentoer, Yogyakarta, 1949, h. 23.

<sup>6</sup> Risalah Sidang BPUPKI, h. 71.

<sup>7</sup> Menurut Ir. Soekarno, Lenin, misalnya mendirikan negara Sovyet pada tahun 1917, namun *weltanschauung*-nya telah dipersiapkan 22 tahun sebelumnya yaitu pada tahun 1895, pada tahun 1905, *weltanschauung* tersebut telah digladiresikkan lebih dahulu. Sedangkan Hitler mendirikan Negara Jermania pada tahun 1933, tetapi dasar negaranya, *National Sozialistische weltanschauung*, telah dipersiapkan 12 tahun sebelumnya pada tahun 1921. Sama seperti Lenin, sebelum 1933, *National Sozialistische weltanschauung* Jerman itu pun telah dicobakan pada *Munchener Putsch*, tetapi gagal. Sun Yat Sen mendirikan Negara Tiongkok Merdeka pada tahun 1912, tetapi *weltanschauung*-nya yang disebut Sun Min Sui (*Mintsu, Minchuan, dan Minseng*), telah dipersiapkan 27 tahun sebelumnya yaitu pada tahun 1885. Demikian juga dengan

Soekarno yang disampaikan pada tanggal 1 juni 1945 dengan uraian yang dilatari oleh pengetahuan sejarah yang luas, ia mengemukakan rumusan pemikirannya yang disebutnya dengan Pancasila, sebagai dasar filsafat negara, dengan susunan Pancasila 1 juni 1945 yang diusulkan itu ialah: (1) Kebangsaan Indonesia; (2) Internasionalisme atau peri-kemanusiaan; (3) Mufakat atau Demokrasi; (4) Kesejahteraan Sosial; dan (5) Ketuhanan yang berkebudayaan. Kelima dasar itulah yang disarankan oleh Ir. Soekarno sebagai dasar-dasar Indonesia Merdeka yang akan didirikan itu.<sup>8</sup>

Kedua, pandangan negara ‘integralistik’ yang dikemukakan oleh Soepomo yang berbicara pada tanggal 31 Mei 1945 di sidang BPUPKI, dengan memberikan uraiannya tentang dasar-negara yang seharusnya dapat digunakan jika negara indonesia kelak merdeka dikemudian hari. Soepomo mengemukakan pendapatnya tentang struktur negara yang bergantung pada paham mengenai negara (*staatsidee*). Dalam uraiannya Soepomo menjelaskan 3 (tiga) perspektif mengenai negara dan masyarakat dengan menyebut pendapat ahli-ahli filsafat barat klasif. (1) Perspektif individualistik yang diajukan oleh Hobbes, Locke, dan Rousseau. Menurut Soepomo, dalam perspektif ini negara merupakan masyarakat hukum yang berdasarkan kontrak; (2) Perspektif kelas yang diajukan oleh Karl Marx dan Lenin, yang memandang negara sebagai alat golongan yang menguasai sistem ekonomi untuk menindas golongan lain; (3) Perspektif integralistik yang

---

*weltanschauung* yang diusulkan oleh Bung Karno tanggal 1 juni 1945, menurut pengakuannya telah ia persiapkan 27 tahun sebelumnya pada tahun 1918. Lihat, *ibid*, h. 69-70.

<sup>8</sup> Pada saat menyampaikan pandangannya itu, Ir. Soekarno menyebutnya sebagai Pancasila, Sila artinya azas atau dasar, dan di atas kelima dasar itulah kita mendirikan Negara Indonesia kekal dan abadi. Selain itu, Ir. Soekarno juga menawarkan apabila usulannya diperas menjadi tiga yang disebutnya sebagai Tri Sila, yaitu *socio-nationalisme*, *socio-demokratie*, dan ketuhanan. Dan apabila yang tiga diperas lagi menjadi satu – Eka Sila yaitu ‘gotong royong’, negara Indonesia yang kita dirikan haruslah negara gotong-royong yang menurutnya lebih dinamis dari ‘kekeluargaan’, karena menggambarkan satu usaha, satu amal, satu pekerjaan-- ‘satu karyo, satu gawe’. Lihat Risalah Sidang BPUPKI, h. 80-83.

diajukan oleh Spinoza, Adam Muller, dan Hegel, yang menganggap bahwa fungsi negara tidak untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan.<sup>9</sup> Soepomo menjelaskan:

Negara ialah suatu susunan masyarakat yang *integral*, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang *organis*. Yang penting dalam negara yang berdasar aliran pikiran integral ialah penghidupan bangsa *seluruhnya*. Negara tidak memihak kepada suatu golongan yang paling kuat, atau yang paling besar, tidak menganggap kepentingan seseorang sebagai pusat, akan tetapi negara menjamin keselamatan hidup bangsa *seluruhnya* sebagai *persatuan* yang tak dapat dipisahkan.<sup>10</sup>

Soepomo menyampaikan persetujuannya dengan pemikiran Hatta, bahwa dalam negara persatuan di Indonesia hendaknya urusan negara dipisahkan dari urusan agama. Kemudian, Soepomo menegaskan pendiriannya bahwa yang hendak didirikan adalah negara nasional yang bersatu, yaitu negara yang tidak akan mempersatukan dirinya dengan golongan yang terbesar, tetapi yang akan mengatasi segala golongan dan akan menghormati keistimewaan dari segala golongan, baik golongan yang besar maupun golongan yang kecil. Dengan sendirinya menurut Soepomo, dalam negeri nasional yang bersatu itu urusan agama akan terpisah dari urusan negara dan dengan sendirinya dalam negara nasional yang bersatu itu urusan agama akan diserahkan kepada golongan-golongan agama yang bersangkutan.<sup>11</sup> Pandangan Soepomo, yang didasari oleh pikiran Spinoza dan Hegel ini, merupakan cakupan dari azas-azas sebagai berikut; (i). Persatuan, (ii). Kekeluargaan, (iii). Keseimbangan lahir dan batin, (iv).

---

<sup>9</sup> Risalah Sidang BPUPKI, h. 33.

<sup>10</sup> *Ibid*, h.33.

<sup>11</sup> *Ibid*, h. 38.

Musyawaharah dan, (v). Keadilan Rakyat.<sup>12</sup> Adapun yang merupakan ciri khas dari pandangan negara ‘integralistik’ Soepomo tersebut yaitu kesatuan antara pemerintah dan rakyat.<sup>13</sup>

Selain itu, Soepomo mengakui adanya perbedaan pandangan menyangkut hubungan antara negara dengan agama.<sup>14</sup> Soepomo juga mengatakan memang terdapat dua aliran yang berbeda di BPUPKI dalam membahas dasar negara yang disebutnya sebagai perbedaan paham. Paham pertama didukung oleh kalangan nasionalis Islam yang bertujuan mendirikan suatu negara Islam di Indonesia, sedangkan paham kedua didukung kalangan nasionalis sekuler yang menginginkan pemisahan antara urusan negara dengan urusan Islam.<sup>15</sup>

Ketiga, pandangan negara kesejahteraan yang dikemukakan oleh M. Hatta yang berpijak pada asas kekeluargaan yang pada akhirnya melahirkan rumusan Pasal 33 UUD 1945.<sup>16</sup> Selengkapnya M. Hatta mengatakan:

Adapun republik Indonesia ialah Negara kesejahteraan, maka seperti Constitution Weimar, Rusia, Filipina dan Republik Tiongkok hendaklah garis-garis besar kesejahteraan diatur dengan sebaik-baiknya dan sejelas-jelasnya. Rancangan ini mempunyai isi yang sangat sederhana dan tidak memberi jaminan yang teguh kepada suatu dasar, yang telah dijanjikan dalam penerangan kemerdekaan dan preambule undang-undang dasar ini<sup>17</sup>

Rumusan Pasal 33 UUD 1945 yang menegaskan bahwa: “....Perekonomian disusun sebagai usaha bersama (*mutual endeavour*) berdasar atas asas kekeluargaan (*brotherhood*)....” merupakan suatu konsepsi normatif yang dipersembahkan Hatta untuk membentuk sistem ekonomi berdasarkan

<sup>12</sup> Anhar Gonggong, *Op.Cit*, h. 10-11.

<sup>13</sup> A. Buyung Nasution, *Op. Cit*, h. 105-106.

<sup>14</sup> Risalah Sidang BPUPKI, h. 37-38.

<sup>15</sup> Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan masalah Kenegaraan, Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*, LP3ES, Jakarta, 1996, h. 104.

<sup>16</sup> Lihat dan bandingkan dalam Yudi Latif, *Op. Cit*, h. 541-542.

<sup>17</sup> Risalah Sidang BPUPKI, *Op. Cit*, h. 297.

*ukhuwah*, baik *dinniyah* maupun *wathoniah*, dan barangkali pula menggapai dimensi *bashoriah*. Lebih jauh Hatta telah mengajukan konsepsinya tentang “demokrasi ekonomi” yang harus mendampingi “demokrasi politik”. Menurut Hatta kerakyatan dalam sistem ekonomi mengetengahkan pentingnya pengutamaan kepentingan rakyat, khususnya hajat hidup orang banyak, yang bersumber pada kedaulatan rakyat atau demokrasi. Lebih dari itu Hatta pun menegaskan bahwa demokrasi Indonesia dasarnya adalah paham kebersamaan yang berbeda dengan demokrasi Barat yang dasarnya adalah liberalisme dan individualisme. Paham kebersamaan ini adalah sikap bergotong-royong yang saling tolong menolong dan ber-ukhuwah mengutamakan kerjasama (*cooperation*), bukan mengutamakan persaingan (*free competition*). Inilah kultur dan tradisi Indonesia yang tentulah pula sangat islami, yang diartikulasikan Hatta pada konstelasi normatif tertinggi, yaitu konstitusi.<sup>18</sup>

Keempat, pandangan negara Islam, yang dikemukakan oleh K.H. Sanoesi,<sup>19</sup> Muzakir, Ki Bagus Hadikusumo. Setidaknya, pandangan negara Islam ini tercermin dari pidato Ki Bagus Hadikusumo pada sidang BPUPKI pada tanggal 31 Mei 1945.<sup>20</sup> Adapun pokok-pokok argumentasinya, antara lain sebagai berikut: (i) bahwa agama merupakan pangkal persatuan; (ii) Islam membangun pemerintahan yang adil dan menegakkan keadilan, berdasarkan kerakyatan dan musyawarah serta kebebasan memeluk agama; (iii) Islam tidak bertentangan, bahkan sangat sesuai dengan kebangsaan kita; (iv) Islam merupakan

<sup>18</sup> Sri Edi Swasono, *Religiusitas Pemikiran Ekonomi Mohammad Hatta, dalam Kata Sambutan Bung Hatta dan Ekonomi Islam*, LP3M STIE Ahmad Dahlan, Jakarta, 2008.

<sup>19</sup> Naskah Pidato K.H. Sanoesi tidak ditemukan dalam Risalah Sidang BPUPKI, lihat RM. AB. Kusuma, *Op.Cit*, h. 133.

<sup>20</sup> Naskah Pidato Ki bagus Hadikusumo dalam Risalah sidang di BPUPKI yang diterbitkan oleh Sekretariat Negara RI tahun 1995 tidak ditemukan, tetapi dalam bukunya RM. AB. Kusuma, naskah pidato tersebut tertulis secara lengkap. Lihat RM.AB. Kusuma, *Ibid*, h. 136-148.

ajaran lengkap yang menyuruh masyarakat didasarkan atas hukum Allah dan agama Islam; (v) Akhlak perseorangan harus mendapatkan perbaikan, dan ajaran-ajaran Islam tentang perbaikan perseorangan dan masyarakat; (vi) Islam mengajarkan persatuan atas dasar persaudaraan yang kokoh, maka bangunlah Negara di atas dasar ajaran Islam; dan (vii) Islam membangun pemerintahan yang adil dan menegakkan keadilan, berdasar kerakyatan dan musyawarah serta kebebasan memeluk agama.<sup>21</sup>

Inti dari pandangan tokoh-tokoh Islam ini adalah menempatkan agama Negara adalah agama Islam dan bahwa Negara Indonesia baru harus berdasarkan Islam sesuai dengan Al-Qur'an dan Sunnah. Meskipun tuntutan mereka sangat ditentang oleh para pemimpin nasionalis (Soekarno, Hatta, dan Soepomo),<sup>22</sup> namun pada akhirnya pandangan inilah yang kemudian melahirkan konsep Piagam Jakarta. Karena sikap mereka yang tidak kenal mundur, akhirnya mereka berhasil memperoleh konsesi penting, kompromi politik dalam BPUPKI dari kaum nasionalis, yaitu menerima pemuatan teks yang dikenal sebagai Piagam Jakarta yang telah disepakati oleh panitia sembilan yang diketuai oleh Ir. Soekarno pada tanggal 22 juni 1945 untuk kemudian dicantumkan dalam Pembukaan UUD 1945.<sup>23</sup> Meskipun pada akhirnya, setelah melewati proses

---

<sup>21</sup> *Ibid*, h. 136-143.

<sup>22</sup> Soepomo sendiri, sebetulnya juga mengakui bahwa Islam sebagai suatu sistem kehidupan manusia yang komprehensif, tetapi karena Indonesia mempunyai keistimewaan-keistimewaan khas, maka gagasan tentang negara islam harus ditolak. Indonesia katanya tidaklah sama dengan Irak, Iran, Mesir, atau Suriah yang jelas-jelas bercorak Islam (*Corpus Islamicum*). Selain alasan ini, Supomo juga meragukan apakah syari'ah yang ada sekarang dapat memenuhi kebutuhan manusia modern. Sampai pada batas tertentu, Soepomo mungkin benar dalam penilaiannya terhadap isi syari'ah yang ada sekarang; tetapi untuk memasangkan suatu sistem politik yang sepenuhnya sekuler atas kehidupan ummat Islam, disamping tidak akan berjalan, dalam jangka panjang, juga dapat membahayakan eksistensi Islam itu sendiri. Lihat lebih lanjut dalam Ahmad Syafi'i Maarif, *Op cit*, h. 108.

<sup>23</sup> Lihat lebih lanjut dalam M. Yamin, I, hlm 145-197, lihat juga dalam *Ibid*, h. 102. Lihat dan bandingkan juga dalam Ahmad Syafi'i Maarif, *Ibid*, h.108-109.



perdebatan yang sangat melelahkan dan melewati saat-saat yang cukup kritis pasca pidato kelompok Islam,<sup>24</sup> maka pada tanggal 18 Agustus 1945, wakil-wakil Ummat Islam akhirnya menyetujui usul penghapusan anak kalimat tersebut dari Pembukaan UUD 1945 dan Pancasila. Tetapi sila pertama, yaitu sila Ketuhanan mendapat tambahan kalimat yang sangat kunci sehingga menjadi: “Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Kelima, pandangan negara demokrasi yang menghargai nilai-nilai hak asasi manusia. Hal itu tercermin dalam pandangan M. Hatta sebagai berikut:<sup>25</sup>

—..Kita mendirikan negara baru, di atas dasar gotong royong dan hasil usaha bersama. Tapi satu hal yang saya kuatirkan kalau tidak ada satu keyakinan atau satu pertanggungjawaban kepada rakyat dalam hukum dasar yang mengenai haknya untuk mengeluarkan suara, saya kuatir mengkhianati di atas undang-undang dasar yang kita susun sekarang ini, mungkin terjadi satu bentuk negara yang kita tidak setuju....Kita menghendaki negara pengurus, kita membangunkan masyarakat baru yang berdasar kepada gotong royong, usaha bersama, tujuan kita ialah memperbaharui masyarakat. Tetapi di sebelah itu, janganlah kita berikan kekuasaan yang sekuasa-kuasanya kepada negara untuk menjadikan di atas negara baru itu suatu negara kekuasaan.”<sup>26</sup>

Pandangan M. Hatta di atas, nampaknya menggambarkan kekhawatirannya akan munculnya negara kekuasaan, apabila jaminan hak-hak rakyat, seperti kebebasan berbicara dan berpendapat tidak mendapatkan jaminan dalam konstitusi. Hal ini menurut Hatta merupakan tanggung jawab untuk tetap

<sup>24</sup> Pasca pidato dari kelompok Islam, ditanggapi oleh Sam Ratulangi dan Latoeharhary. Tanggapan mereka cukup singkat namun tegas, mereka mengatakan kalau Badan Penyelidik nantinya menetapkan bahwa dasar Indonesia merdeka adalah Islam, maka mereka akan mengundurkan diri dari sidang dan selanjutnya tidak ikut bertanggungjawab lagi. Tanggapan itu sudah barang tentu mengakibatkan suasana sidang menjadi tegang. Dalam suasana yang demikian, Bung Karno dengan suara terbata-bata diiringi dengan cucuran air mata menyatakan kesedihan hatinya, karena persoalan dasar agama akan mengakibatkan perpecahan dikalangan bangsa Indonesia. Ketua sidang Dr. Radjiman Widyodiningrat tanggap akan suasana sidang yang demikian itu, dan segera menskors sidang sampai hari berikutnya. Lihat RM. AB. Kusuma, *Op, cit*, h. 355.

<sup>25</sup> Naskah Pidato lengkap M. Hatta, dalam sidang BPUPKI pada tanggal 30 Mei 1945 tidak ditemukan. lihat RM. AB. Kusuma, *Ibid*, h. 118.

<sup>26</sup> Risalah sidang BPUPKI, hlm 262. Lihat dan bandingkan juga dalam RM. AB. Kusuma, *Ibid*, h. 354-355.

menjaga agar supaya negara Indonesia tidak menjadi negara kekuasaan, sebab menurutnya negara Indonesia didasarkan kepada kedaulatan rakyat.

Pandangan-pandangan para pendiri negara sebagaimana yang telah dipaparkan di atas pada intinya menggambarkan pola pikir mereka dalam menyumbangkan pemikiran tentang konstruksi bangunan negara Indonesia yang akan dibangun. Pertarungan gagasan tersebut tidak lepas dari tantangan yang dihadapi Indonesia pada masa itu, disamping dipengaruhi oleh latar belakang mereka, baik dari aspek pendidikan maupun aspek sosial, politik dan gerakan keagamaan yang selama ini mereka lakukan. Berdasarkan uraian di atas, maka kesimpulan karakteristik masing-masing pandangan para pendiri negara dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 1.1. Karakteristik pandangan para pendiri negara

No.	Pandangan Pendiri Negara	Karakteristik
1.	Negara Kebangsaan	Negara yang dibangun atas lima prinsip, yaitu: (i) kebangsaan Indonesia; (ii) Internasionalisme atau pri-kemanusiaan; (iii) Mufakat; (iv) Kesejahteraan sosial; dan (v) prinsip betaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2.	Negara Integralistik	Negara persatuan yang kuat dan totaliter. Menyatunya rakyat dengan pemerintah.
3.	Negara Kesejahteraan	Sistem ekonomi yang mengutamakan kepentingan rakyat, yang bersumber pada kedaulatan rakyat atau demokrasi. Demokrasi Indonesia dasarnya adalah paham kebersamaan yakni sikap saling bergotong-royong dan tolong-menolong.
4.	Negara Islam	Menempatkan agama negara adalah agama Islam dan bahwa negara Indonesia baru harus berdasarkan Islam sesuai dengan Al-Qur'an dan Sunnah.
5.	Negara Demokrasi	Negara yang menjunjung tinggi demokrasi dan menghargai nilai-nilai hak asasi manusia, dan hal itu harus dijamin oleh konstitusi agar pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang.

Sumber : Diolah dari Risalah sidang BPUPKI

Setelah melalui sebuah perdebatan yang panjang, pada akhirnya para pendiri negara telah sepakat mendesain Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk Republik, dimana hal itu kemudian dituangkan dalam Konstitusi, Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, bahkan susunan negara kesatuan tersebut oleh Pasal 37 ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 telah dinyatakan bersifat final, dalam arti tidak dapat dilakukan perubahan.<sup>27</sup>

Pandangan para pendiri negara sebagaimana yang telah dipaparkan di muka, mereka akui diambil dan digali dari struktur sosial masyarakat Indonesia, sesuai dengan kepribadian bangsa, yang selalu memperhitungkan unsur kebudayaan, peradaban dan hidup ruhani atau suasana kebathinan masyarakat Indonesia pada saat itu, dan diharapkan dapat diwujudkan dimasa-masa mendatang. Hal ini sejalan dengan pandangan Leon Duguit,<sup>28</sup> yang mengemukakan bahwa konstitusi bukanlah sekedar Undang-Undang Dasar yang memuat sejumlah atau kumpulan norma-norma semata, akan tetapi struktur yang nyata-nyata terdapat dalam kenyataan masyarakat. Dengan perkataan lain, konstitusi adalah faktor-faktor kekuatan yang nyata yang terdapat dalam masyarakat yang bersangkutan.

Bahkan Presiden Soekarno pada saat pengesahan UUD 1945 juga mengatakan, bahwa UUD 1945 itu sungguh-sungguh suatu ciptaan nasional, yang

---

<sup>27</sup> PAH III BP MPR menetapkan kesepakatan mendasar dalam mengamandemen UUD 1945, yaitu; (1) Tidak mengubah bagian Pembukaan UUD 1945; (2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) Perubahan dilakukan dengan cara *Adendum*; (4) Mempertegas sistem Pemerintahan Presidensial; (5) Penjelasan UUD 1945 ditiadakan, hal-hal normative dalam bagian penjelasan diangkat ke dalam pasal-pasal. Lihat lebih lanjut dalam Risalah rapat PAH III BP MPR tahun 1999. Lihat juga dalam Sambutan Pimpinan Sub Tim Kerja I Sosialisasi Putusan MPR RI, Dalam Panduan Perasyarakatan Undang-undang Dasar (UUD) 1945, Sekjen MPR RI, Jakarta, 2006.

<sup>28</sup> Abu Daud Busroh, *Op cit*, h. 96. Bandingkan dalam Astim Riyanto, *Op. Cit*, h. 28.

dipetik oleh 62 orang putra dan putri terbaik Indonesia.<sup>29</sup> Robert Dahl, menekankan pentingnya konstitusi yang berkualitas, dan pentingnya konstitusi disusun oleh tenaga-tenaga terbaik yang dimiliki oleh satu bangsa. Pemikiran Robert Dahl mengenai tenaga-tenaga terbaik bangsa tampaknya terinspirasi oleh Plato mengenai demokrasi masa Yunani kuno, di mana pengetahuan merupakan hal mendasar yang harus dimiliki para elit agar mereka dapat menciptakan kebajikan umum. Orang-orang pilihan ini diharapkan memiliki pengetahuan dan kecerdasan yang cukup sehingga menurut Robert Dahl mereka dapat bekerja dengan baik dalam merumuskan konstitusi yang sesuai dengan demokrasi.<sup>30</sup>

Dalam perkembangan ketatanegaraan, UUD 1945 yang disusun oleh para pendiri bangsa dalam suasana revolusi yang kemudian disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945, yang menurut Ir. Soekarno sendiri merupakan Undang-Undang Dasar ‘kilat’, kemudian oleh banyak kalangan ‘danggap’ sangat percaya pada semangat dan iktikad baik penyelenggara negara, dan sistem yang dibangun tidak memberi batasan tegas atas kekuasaan. Sehingga karena belum menjamin batasan yang tegas atas kekuasaan, maka dikhawatirkan kekuasaan tersebut cenderung disalahgunakan.

Tetapi, apabila dilihat dari konteks historisnya, maka awal kemerdekaan merupakan masa yang sulit, sehingga menurut para pendiri bangsa dibutuhkan negara kuat (*strong state*) yang dapat mengelola negara kepulauan Indonesia yang demikian luas dan heterogen. Konsep negara Indonesia yang integralistik, disesuaikan dengan sifat-sifat dasar masyarakat Indonesia yang mempunyai paham kekeluargaan. Negara pun dikelola dengan cara-cara kekeluargaan. Dalam

---

<sup>29</sup> Lihat dalam Kata Pengantar Soeripto, *Lahirnya UUD 1945*, Grip, Surabaya, 1962.

<sup>30</sup> Valina Singka Subekti, *Op.Cit*, h. 19.

paham ini MPR sebagai lembaga tertinggi negara merupakan pengejawantahan kedaulatan rakyat Indonesia. Itulah sebabnya eksekutif diberi kekuasaan yang besar (*executive heavy*), sehingga akibatnya lembaga legislatif lemah berhadapan dengan eksekutif.<sup>31</sup>

Politik Indonesia masa Soekarno maupun Soeharto memperlihatkan bahwa semangat dan iktikad baik penyelenggaraan negara saja tidaklah cukup kuat untuk menghindari praktik *abuse of power*. Pada masa Soekarno maupun Soeharto, UUD 1945 dimanfaatkan untuk menggalang dan mempertahankan kekuasaan. Soekarno misalnya, melalui Ketetapan MPRS No. III tahun 1963 memproklamasikan dirinya sebagai Presiden seumur hidup. Sementara Soeharto dipilih oleh MPR Orde Baru sebagai Presiden tujuh kali berturut-turut sehingga dapat berkuasa selama 32 tahun.<sup>32</sup> Selain itu, sifat UUD 1945 yang memang cenderung memberikan kekuasaan besar pada Presiden telah mendorong Soekarno yang didukung oleh militer memberlakukan kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Selanjutnya, UUD 1945 dilestarikan kedudukannya oleh Soeharto, sebab Soeharto seperti juga Soekarno ingin membangun negara Orde Baru yang kuat dan sentralistik. Terbukti UUD 1945 mampu melegitimasi keberadaan rezim Soeharto selama 32 tahun.

Seiring dengan reformasi yang ditandai dengan jatuhnya rezim Orde Baru Soeharto, dan tuntutan perlunya penyelenggaraan negara yang lebih baik yang bebas dari korupsi, kolusi dan nepoisme, sehingga semakin kuatnya tekanan untuk melakukan amandemen terhadap UUD 1945 yang oleh Orde Baru dianggap

---

<sup>31</sup> *Ibid*, h. 83-84.

<sup>32</sup> *Ibid*, h. 2-3.

‘sakral’,<sup>33</sup> maka momentum reformasi merupakan jalan untuk merubah UUD 1945. Apa beberapa alasan, mengapa perlunya dilakukan amandemen terhadap UUD 1945.

A. Mukthie Fadjar, mengemukakan lima alasan, mengapa perlunya dilakukan amandemen terhadap UUD 1945, yaitu historis, filosofis, teoritis, yuridis, dan politis-praktis.<sup>34</sup> Secara historis, pemikiran yang mendorong perubahan UUD 1945 terkait dengan sifat kesementaraan UUD 1945. Sedangkan alasan substantif. Berdasarkan hasil penelitian LIPI pada tahun 1999 dianggap sejak awal telah terdapat ‘cacat bawaan’, seperti minimnya muatan HAM, tiadanya mekanisme *checks and balances*, lemahnya *distribution of power* antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, adanya *executive heavy*, dan kenyataan selama menggunakan UUD 1945, Indonesia tidak pernah mampu melahirkan pemerintahan yang demokratis. Maka, selama UUD 1945 tidak diamandemen, ia akan tetap berpotensi memunculkan kembali sistem politik yang otoriter.<sup>35</sup> Pandangan senada juga dikemukakan oleh Bagir Manan, menurutnya terdapat lima kelemahan mendasar, yaitu: (i) struktur UUD 1945 menempatkan dan memberikan kekuasaan yang besar terhadap pemegang kekuasaan eksekutif, (ii) struktur UUD 1945 tidak cukup memuat sistem “*checks and balances*”, (iii) terdapat berbagai ketentuan yang tidak jelas (*vague*) yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan konstitusi, (iv)

---

<sup>33</sup> Sebagai upaya untuk menutup peluang mengubah UUD 1945, keluaran Ketetapan MPR No.IV/MPR/1983 tentang Referendum yang kemudian diikuti oleh pembentukan UU No. 5 tahun 1985 tentang Referendum. Dalam ketentuan itu dikatakan bahwa untuk mengubah UUD 1945 terlebih dahulu harus meminta persetujuan rakyat melalui referendum. Referendum minimal harus diikuti oleh 90% penduduk Indonesia dan harus disetujui minimal 90% yang mengikuti referendum. Tentunya, ketentuan ini tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 37 UUD 1945 yang telah mengatur prosedur perubahan UUD 1945.

<sup>34</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, 13 Juli, FH UB, Malang, h. 8-9.

<sup>35</sup> Valina Singka Subekti, *Op. Cit*, h. 4-5.

struktur UUD 1945 banyak mengatur ketentuan organik (undang-undang organik) tanpa disertai arahan tertentu materi muatan yang harus diikuti atau dipedomani, dan (v) berkaitan dengan penjelasan, dimana tidak ada kelaziman UUD memiliki penjelasan resmi.<sup>36</sup> Sedangkan menurut A. Buyung Nasution, terdapat tiga kelemahan, yaitu: (i) rumusan UUD 1945 tidak memberikan tempat bagi keberadaan infrastruktur demokrasi, seperti partai politik, kelompok kepentingan dan penekan, (ii) memberikan porsi kekuasaan yang begitu besar kepada presiden, dan (iii) begitu banyak celah (*loop holes*) yang terdapat dalam rumusan UUD 1945, sehingga eksekutif begitu dominan.<sup>37</sup>

Terkait dengan hal ini, Mr. J.G Steenbeek, sejatinya telah menggambarkan secara lebih jelas apa yang seharusnya menjadi isi dari konstitusi. Menurutnya, pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu: (i) adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya, (ii) ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental, dan (iii) adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental. Dengan demikian apa yang diatur dalam setiap konstitusi merupakan penjabaran dari ketiga masalah pokok tersebut.<sup>38</sup>

Selain itu, pandangan yang dikemukakan oleh Kelompok Reformasi Hukum dan Perundang-Undangan Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani, yang menyatakan bahwa UUD 1945 tidak mampu berperan sebagai penjaga dasar pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi negara. Ketidakkampuan tersebut disebabkan oleh empat faktor, yaitu: (1) UUD 1945 memberi kekuasaan

<sup>36</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Dirjen Dikti, Jakarta, 2001, h. 8-10.

<sup>37</sup> A. Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme, HTN*, Hasta Pustaka, Jakarta, 2007, h. 4-5. Lihat dan bandingkan juga dalam Saldi Isra, *Op. Cit*, h.154-157.

<sup>38</sup> Sri Soemantri, *Op. Cit*, h. 51.

terlampau besar pada eksekutif, (2) UUD 1945 tidak cukup memuat sistem *checks and balances* antar tiga cabang kekuasaan, (3) UUD 1945 memuat banyak ketentuan yang tidak jelas yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan konstitusi, dan (4) bagian penjelasan UUD 1945 dalam beberapa hal mengandung muatan yang tidak konsisten dengan Batang Tubuh serta memuat keterangan yang mestinya menjadi materi Batang Tubuh.<sup>39</sup> Berbagai kelemahan UUD 1945 itu yang pada akhirnya menguatkan MPR RI hasil pemilihan umum 1999 untuk segera mengamandemen UUD 1945.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka disertasi ini membahas: **“Pergeseran Susunan Negara Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”**. Relevansi pembahasan masalah ini timbul mengingat paling tidak adanya 4 (empat) alasan, yaitu:

**Pertama,** Sistem ketatanegaraan indonesia telah mengalami perkembangan yang signifikan pasca amandemen UUD 1945, dimana terdapat beberapa hal yang sangat mendasar, yaitu; (1) pergeseran pelaksana kedaulatan negara, (2) adopsi sistem bikameral terbatas, (3) mempertegas sistem presidensiil, (4) menyangkut kekuasaan legislatif, (5) pemilihan presiden secara langsung, (5) pemantapan mekanisme *checks and balances* dan (6) munculnya lembaga negara baru, misalnya Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman disamping Mahkamah Agung.

**Kedua,** proses amandemen yang dilakukan oleh MPR tidak memiliki *desain* yang jelas dimana begitu banyaknya kelembagaan Negara baru yang dibentuk tetapi tidak memiliki kewenangan yang jelas. Selain itu, proses

---

<sup>39</sup> Valina Singka Subekti, *Op. Cit*, h. 5.



amandemen dianggap lebih mengarah pada semangat federalisme dan sarat dengan „*intervensi*“ asing, terutama dengan keterlibatan LSM asing yang hadir dan terlibat langsung dalam rapat PAH I BP MPR, mengikuti setiap materi perubahan yang dibahas, dan mereka juga bahkan tidak segan-segan bertanya kepada anggota PAH I, sehingga dapat mengetahui data atau informasi semacam apa yang dibutuhkan para anggota PAH I.<sup>40</sup>

**Ketiga**, dalam rangka proses amandemen UUD 1945, maka interpretasi anggota MPR tentang UUD 1945 kurang melakukan interpretasi dengan pendekatan sejarah (*history*), karena UUD 1945 tidak bisa dipahami hanya dengan membaca teksnya saja, tanpa melihat bagaimana terjadinya teks itu, dan dalam suasana apa teks itu dibuat, sehingga kita dapat mengerti apa maksudnya, aliran pikiran apa yang menjadi dasar UUD 1945 tersebut. Dengan lemahnya interpretasi yang dilakukan oleh MPR itu, maka begitu banyak substansi amandemen UUD 1945 yang justru semakin jauh dari semangat awal gagasan para pendiri bangsa.

Sehingga ada beberapa persoalan penting yang belum bisa dipecahkan oleh MPR, diantaranya yaitu: (1) Tentang Kelembagaan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, dimana MPR belum memperjelas interpretasi atas „kedaulatan ditangan rakyat dan sepenuhnya dilakukan oleh MPR“, (2) Tentang susunan negara Kesatuan RI, bagaimana ciri negara kesatuan yang sejatinya kita terapkan, (3) MPR belum menjelaskan bagaimana prinsip-prinsip pokok dalam bentuk pemerintahan kita, (4) Tentang sistem pemerintahan, MPR telah sepakat mempertegas sistem presidensial dalam amandemen UUD 1945, padahal secara

---

<sup>40</sup> Bahkan NDI selalu menempatkan konsultannya terus menerus hadir dalam rapat PAH I sehingga ada sebagian anggota PAH yang menganggap kehadiran mereka sebagai intervensi atas proses amandemen yang sedang dikerjakan oleh PAH I MPR. Lihat lebih lanjut dalam Valina Singka Subekti, *Op. Cit*, h. 79-81.

historis para pendiri negara tidak mendesain “sistem presidensial” seperti di Amerika Serikat dan beda pula dengan sistem Parlemerter seperti di Inggris, tetapi menganut “sistem sendiri”, (4) MPR juga belum bisa memperjelas apakah sistem pemerintahan kita punya “*check and balances*”, (5) tentang apakah kita menganut demokrasi langsung atau demokrasi tidak langsung, dan (6) tentang apakah tujuan Negara dan apakah alat untuk mencapai tujuan negara tersebut.<sup>41</sup>

Selain itu, yang tidak kalah pentingnya adalah MPR belum juga memperjelas bagaimana bentuk otonomi daerah, terutama arah dan format keistimewaan itu seperti apa, terutama kedaulatan politik, ekonomi, sosial budaya, dan pola hubungan dengan pemerintah pusat. Mengingat, Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 pasca perubahan menyebutkan: “pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya ....”. Sehingga dalam perkembangannya melahirkan kebijakan otonomi daerah, terutama pemberian Otonomi Khusus dan daerah Istimewa yang mengarah pada sistem federal, dimana pembentukannya tidak didasarkan pada akar kesejarahan, tetapi dibangun berdasarkan kepentingan jangka pendek, sehingga sangat berpotensi melahirkan disintegrasi bangsa.<sup>42</sup>

**Keempat**, perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR tidak bersandar pada pertanyaan penting, apakah sejatinya tujuan Negara yang hendak kita capai, lalu kemudian apakah alat untuk mencapai tujuan tersebut. Hal ini penting, karena para pendiri negara Indonesia dalam merumuskan muatan yang

---

<sup>41</sup> Lihat dan bandingkan juga dalam RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, FH UI, Jakarta, 2004, h. 38-41.

<sup>42</sup> Hal ini dapat dilihat pada penerapan otonomi khusus dan daerah Istimewa Aceh, dimana berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006, tentang Pemerintahan Aceh, maka aceh mendapatkan keistimewaan yang mencakup masalah keuangan, lambang daerah, lembaga legislative dan produknya yang bernama Qanun yang merupakan peraturan daerah, lembaga Pemelihara Adat, badan eksekutif, Mahkamah Syariah dan Syariat Islam, serta adanya Partai Politik lokal Aceh. Hal ini juga dapat dilihat dengan lahirnya Undang-Undang No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

ada dalam UUD 1945 selalu berorientasi pada tujuan negara yang hendak diwujudkan, sehingga mereka penuh kehati-hatian dan dengan hati nurani yang bersih dalam menentukan muatan UUD 1945.<sup>43</sup> Hal ini sejalan dengan pandangan A.A.H. Strycken, yang mengatakan bahwa Undang-Undang Dasar (*Grondwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan dokumen formal yang berisi; (i) hasil perjuangan politik bangsa diwaktu lampau, (ii) tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa, (iii) pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang, (iv) suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.<sup>44</sup>

Sementara, pada anggota MPR dalam proses perubahan UUD 1945 tidak berorientasi pada tujuan negara yang hendak diwujudkan, tetapi mereka hanya berorientasi pada bagaimana pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi negara, perlunya *check and balances*, dan ketakutan akan munculnya sistem politik yang otoriter, apabila UUD 1945 tidak dilakukan perubahan. Selain itu, proses amandemen yang dilakukan oleh MPR patut diduga ada ‘\_intervensi’ asing, baik intervensi dari sisi *financial* maupun dari sisi gagasan atau ide-ide mereka terutama mengenai pemilihan Presiden secara langsung lewat LSM lokal yang kebetulan memperoleh dana dari LSM asing tersebut.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Bentuk kehati-hatian ini terlihat dari peristiwa pada waktu akan memilih bentuk “Republik” atau “Kerajaan”, sebelum pemilihan didahului dengan pembacaan Al-Fatihah yang dipimpin oleh Ki Bagus Hadikusumo atas saran K.H. Kahar Muzakir. Lihat dalam RM. A.B. Kusuma, *Op. Cit*, h. 42.

<sup>44</sup> Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996, h. 19.

<sup>45</sup> NDI misalnya kerjasama dengan PAH I MPR dan Fisip UI dalam penyelenggaraan Workshop mengenai amandemen UUD 1945, dan membiayai beberapa LSM lokal untuk kepentingan memasukkan ide-ide amandemen. Lihat dalam Valina Singka Subekti, *Op. Cit*, h. 80-81.

Berdasarkan realitas diatas, maka penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan karena jangan sampai pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang yang tercermin dalam UUD 1945 (naskah asli) konstruksinya menjadi semakin tidak jelas pasca perubahan UUD 1945. Oleh karena itu, penting untuk dilakukan telaah dan sekaligus mengungkap aspek filosofis dan pola pikir para pendiri negara (*founding fathers*) sehingga melahirkan susunan Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Disamping itu, penelitian ini juga mencoba untuk menelaah secara historis dengan mengkaji lebih mendalam pergulatan pemikiran para pendiri negara yang tercermin dalam sidang-sidang di BPUPK maupun pada sidang di PPKI, yang akan dijadikan pijakan analisis dalam upaya untuk menemukan konteks peristiwa dan *mainstream* pemikiran yang berkembang ketika itu, sehingga melahirkan rumusan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 beserta pasal-pasal turunannya.

Adapun penelitian ini difokuskan pada bagaimana ciri negara Kesatuan RI yang berbentuk Republik tersebut, yang berkaitan dengan 2 (dua) hal, yaitu: (1) Pelaksana kedaulatan rakyat, dan (2) Pelaksanaan Pemerintahan Daerah, terutama difokuskan pada format Otonomi Daerah dan Keistimewaan daerah yang seperti apa. Sehingga diharapkan dapat semakin memperjelas bagaimana ciri negara kesatuan yang sejatinya ingin kita terapkan. Sebagai bahan kajian lebih mendalam, maka akan dibandingkan dengan konstitusi di beberapa Negara, yaitu; (1) Amerika Serikat; (2) Malaysia; (3) Belanda; dan (4) Perancis.

Perubahan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sebuah keniscayaan dalam setiap proses kehidupan berbangsa dan

bernegara,<sup>46</sup> tetapi substansinya tentu harus selaras dengan semangat dan keinginan para pendiri negara (*founding fathers*), artinya melakukan perubahan, tetapi tetap menjaga kesinambungan gagasan yakni untuk mewujudkan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menjamin keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia,<sup>47</sup> apabila materi muatan dalam perubahan UUD 1945 tersebut tidak sejalan dengan amanat para pendiri negara, maka tentu perlu dilakukan peninjauan kembali.

## 2. Rumusan Masalah

Beranjak dari latar belakang dan realitas diatas yang berkaitan dengan Susunan negara, maka rumusan masalah yang akan diangkat dalam penelitian disertasi ini adalah sebagai berikut:

- 2.1. Filosofi susunan negara menurut para pendiri negara;
- 2.2. Susunan negara pasca Kemerdekaan sampai dengan pasca perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan

<sup>46</sup> Mengingat Ir. Soekarno sendiri, pada saat pengesahan UUD 1945, mengatakan; "Undang-Undang Dasar yang dibuat sekarang ini adalah undang-undang dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah undang-undang dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tentram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat undang-undang dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna". Meskipun upaya untuk membuat undang-undang dasar yang lebih lengkap sesuai janji Ir. Soekarno belum dapat terlaksana dengan baik, padahal sudah terbentuk suatu dewan konstituante, hasil pemilu 1955 yang diberi mandat untuk menyusun undang-undang dasar baru bagi negara Republik Indonesia merdeka, karena tiga UUD yang pernah berlaku sebelumnya merupakan rumusan-rumusan sementara, yang disusun pada masa perjuangan dan dalam kondisi darurat. Tetapi karena partai-partai di dalam Konstituante masih tetap terpaku pada fiksasi ideologis, yang satu berdasarkan Pancasila dan yang kedua berdasarkan Islam, yang tidak dapat diatasi, sampai pada akhirnya keluar Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memerintahkan pembubaran konstituante dan kembali ke UUD 1945, sehingga kemudian melahirkan demokrasi terpimpin. Lihat lebih lanjut dalam M. Yamin, *Op. Cit.*, h. 410. Lihat dan bandingkan juga dalam A. Buyung Nasution, *Op. Cit.*, h. 29.

<sup>47</sup> Bahkan A. Buyung Nasution dalam didestasinya mengatakan, "UUD 1945 harus diakui sebagai konstitusi yang berlaku secara aktual, juga sebagai konstitusi sementara, sebagai konstitusi yang belum lengkap, dengan sejumlah kekurangan yang cukup mencolok; karena itu, harus dianggap sebagai konstitusi yang memerlukan perbaikan dan penyempurnaan. Lihat dalam A. Buyung Nasution, *Ibid*, h. 436

### 2.3. Perbandingan Susunan Negara dalam Konstitusi Beberapa Negara dan Gagasan *Ius Constituendum* dalam Konteks Negara Kesatuan RI.

### 3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian disertasi ini adalah sebagai berikut:

- 3.1. Untuk mengkaji, menganalisis dan menemukan filosofi susunan negara menurut para pendiri negara (*the founding fathers*) dengan cara menelaah dan melakukan interpretasi secara historis serta melakukan formulasi pemikiran para pendiri negara melalui pandangan yang muncul dalam perdebatan di sidang-sidang BPUPKI, maupun dalam sidang-sidang di PPKI. Hal ini untuk menemukan sekaligus memahami secara lebih mendalam filsafat kenegaraan yang dijadikan sebagai dasar pijakan oleh para pendiri negara dalam mengkonstruksi susunan negara Republik Indonesia.
- 3.2. Untuk mengkaji, menganalisis dan menemukan susunan negara pasca Kemerdekaan sampai dengan pasca perubahan UUD 1945. Tujuannya adalah untuk mengetahui konstruksi dan karakter susunan negara yang berlaku sebelum perubahan UUD 1945, dan setelah perubahan UUD 1945, serta implikasinya bagi sistem ketatanegaraan Indonesia.
- 3.3. Mengkaji, menganalisa dan menemukan karakteristik dari Susunan Negara dalam Konstitusi Beberapa Negara dan Gagasan *Ius Constituendum* dalam Konteks Negara Kesatuan RI.

#### 4. Manfaat Penelitian

Kehadiran penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan memberikan sumbangsih yang sangat berarti bagi pengembangan pemikiran, baik secara teoritikal maupun praktikal dalam pembangunan sistem ketatanegaraan di Indonesia, khususnya terkait dengan Susunan Negara menurut para pendiri negara dan dalam sistem ketatanegaraan RI. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### 4.1. Manfaat Teoritikal

Penelitian ini diharapkan dapat menemukan dan mengungkap makna filosofis dan pola pikir dari para pendiri negara kita, sehingga melahirkan susunan negara kesatuan yang berbentuk republik. Makna filosofis dan pola pikir dari para pendiri negara ini menjadi penting untuk kita ketahui karena diharapkan: *pertama*, akan menambah khasanah perkembangan Hukum Tata Negara. *kedua*, dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam mengkaji Susunan Negara yang ada dalam UUD 1945 (Naskah asli), dalam UUD Negara RI 1945 (Pasca amandemen) dan dalam sistem ketatanegaraan kita. *Ketiga*, untuk mengetahui implikasi secara yuridis pergeseran susunan negara pasca perubahan UUD 1945 dalam perspektif Hukum Tata Negara dengan membandingkan berapa susunan negara beberapa negara.

##### 4.2. Manfaat Praktis

Keberadaan penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber rujukan akademik untuk melihat secara utuh konstruksi susunan negara menurut para pendiri negara, dalam UUD 1945 dan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Selain itu untuk menemukan perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan

Indonesia pasca amandemen UUD 1945 dan perbandingan susunan negara beberapa negara untuk memperkaya dan mempertajam penelitian ini, sehingga diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai sumber rujukan dalam rangka mengkonstruksi kembali susunan negara yang sesuai dengan gagasan awal para pendiri negara.

## 5. Orisinalitas Penelitian

Penelitian disertasi dengan judul: **“Pergeseran Susunan Negara Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”** ini, memiliki orisinalitas yang dapat dipertanggungjawabkan, mengingat kajian pada disertasi ini lebih memfokuskan pada bagaimana susunan negara Indonesia (bangunan negara Indonesia) yang diinginkan para pendiri negara dengan meneliti akar sejarahnya (*telaah historis*), dan kemudian ditelaah secara normatif berdasarkan Pasal-Pasal yang ada dalam UUD 1945 (sebelum perubahan), kemudian Pasca perubahan UUD 1945 dan dalam praktek ketatanegaraan Indonesia. Meskipun demikian sebetulnya penelitian ini bukanlah sesuatu yang baru sama sekali, mengingat terdapat penelitian serupa yang pernah dilakukan antara lain:

**5.1.** Adnan Buyung Nasution, yang berjudul: *“Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, studi sosio-legal atas Konstituante 1956-1959”*.

Disertasi ini lebih memfokuskan pada telaah perdebatan yang muncul dalam sidang-sidang di dewan konstituante, terutama terkait dengan perdebatan tentang dasar Negara, dan perdebatan tentang masuknya rumusan pasal-pasal tentang hak-hak asasi manusia dalam UUD 1945, sampai pada terputusnya perdebatan konstitusional oleh peristiwa politik yaitu keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang membubarkan dewan konstituante dan



kembali kepada UUD 1945. Hal inilah menurut Adnan Buyung Nasution sebagai awal pembentukan Negara otoriter.<sup>48</sup>

- 5.2. Valina Singka Subekti, dalam disertasinya yang dengan judul: *“Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945”*, membahas tentang pergulatan seputar amandemen UUD 1945. Permasalahan yang dikaji oleh Valina Singka Subekti, dalam disertasinya, yaitu: (i) interaksi politik dan *power interplay* antar aktor yang berperan dalam proses perubahan; (ii) perdebatan antar fraksi dan hasil akhir dari perdebatan itu, serta pengaruh latar belakang ideologis partai dan pertimbangan kepentingan politik dalam proses perdebatan itu, dan (iii) substansi perdebatan beberapa isu krusial yang menimbulkan perdebatan kuat, dan mempunyai signifikansi dari sudut ilmu politik, yaitu mengenai dasar negara dan agama, DPR, DPD, MPR, dan sistem pemilihan Presiden secara langsung.<sup>49</sup>
- 5.3. Jazim Hamidi, dalam disertasinya dengan judul: *“Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI”*, pada Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung, tahun 2005. Isu hukum yang dikaji oleh Jazim Hamidi dalam disetasi tersebut yaitu: (i) apakah makna hukum dari proklamasi (Naskah Proklamasi) itu; (ii) apakah Proklamasi merupakan tindakan politik atau hukum; (iii) apakah Naskah Proklamasi dapat dikualifikasikan sebagai ~~norm~~” (norma hukum); (iv) apa yang menjadi dasar hukum kekuatan mengikat Naskah Proklamasi; (v) mengapa pemerintah dan bangsa Indonesia

---

<sup>48</sup> *Ibid*, h. 259

<sup>49</sup> Valina Singka Subekti, *Op. Cit*, h. 8.

menghormati, mematuhi, dan menjalankan nilai-nilai, prinsip-prinsip, dan asas-asas yang terkandung dalam Naskah Proklamasi; serta (vi) sejauhmana substansi dari Naskah Proklamasi tersebut telah dijadikan spirit dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>50</sup>

- 5.4. Anwar Cengkeng, dalam disertasinya yang berjudul *“Perubahan Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, implikasi dan Implementasinya dalam Ketatanegaraan”*, pada Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung, tahun 2007. Isu hukum yang dikaji oleh Anwar Cengkeng, dalam disetasi tersebut yaitu Implikasi perubahan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pada struktur dan mekanisme lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan dalam ketatanegaraan.
- 5.5. Edie Toet Hendatno, dalam disertasinya yang berjudul *“Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme”*. Isu hukum yang dikaji Edie Toet Hendatno, dalam disetasi tersebut yaitu: (i) mengapa kebijakan desentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengarah ke sistem federal; (ii) bagaimana pengaruh kebijakan desentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap pelaksanaan Fungsi Negara di Indonesia, dan; (iii) upaya apa yang harus dilakukan agar kebijakan desentralisasi yang mengarah ke sistem federal tersebut dapat menunjang pelaksanaan fungsi Negara sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Ketiga isu hukum diatas, nampaknya lebih memfokuskan pada kebijakan pemerintahan daerah

---

<sup>50</sup> Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia, Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 4.

(*Otonomi daerah*) dan desentralisasi yang menurutnya lebih mengarah ke sistem federal.<sup>51</sup>

- 5.6. Ardilafiza dalam disertasinya yang berjudul “*Rekonseptualisasi Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945*”. Isu hukum yang dikaji Ardilafiza, dalam disertasi tersebut yaitu: (i) Bagaimanakah Konstruksi Yuridis (Konstitusional) Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945; (ii) Apakah konsep tentang pengaturan penyerahan urusan pemerintahan secara vertikal (desentralisasi) berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah telah sesuai dengan asas otonomi seluas-luasnya sebagaimana dimaksud Pasal 18 (5) UUD Negara RI Tahun 1945; (iii) Bagaimanakah rekonseptualisasi negara kesatuan RI yang ideal dimasa depan.

Disertasi saya ini berbeda dari disertasi-disertasi sebelumnya atau buku-buku di atas, karena disertasi saya akan lebih memfokuskan pada Susunan Negara menurut para pendiri negara, dimana menggali akar historisnya dengan cara menelaah pandangan para pendiri negara (*the founding fathers*) melalui perdebatan yang muncul dalam sidang-sidang di BPUPKI maupun di PPKI, sehingga muncul rumusan susunan negara yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 beserta pasal-pasal turunannya.

Kelemahan dari disertasi-disertasi sebelumnya, atau bahkan buku-buku yang telah ada belum satupun yang mencoba untuk membahas apakah susunan negara yang ada dalam UUD Negara Republik Indonesia 1945 (Pasca Perubahan),

---

<sup>51</sup> Edi Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009, h. 18.

telah sesuai dengan amanat para pendiri negara, khususnya yang berkaitan dengan pelaksana kedauatan Rakyat, dan Pelaksanaan pemerintahan daerah, dengan menggali akar historisnya.

## 6. Metode Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang diteliti, penelitian ini merupakan penelitian hukum (*legal research*), yang memiliki karakter yang khas yaitu sifatnya yang normatif.<sup>52</sup> Menurut Morris L. Cohen dalam bukunya “Legal Research” (1992) mengatakan bahwa *legal research is the process of finding the law that governs activities in human society*.<sup>53</sup> Sejalan dengan pandangan Morris L. Cohen diatas, menurut Peter Mahmud Marzuki, bahwa penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>54</sup>

### 6.1. Tipe Penelitian

Terry Hutchinson, membedakan penelitian hukum menjadi empat tipe, yaitu; (i). *Doctrinal Research*, yaitu yang menyediakan suatu eksposisi sistemik dari aturan pemerintahan untuk mengatur kategori hukum tertentu, analisa hubungan antar aturan, menjelaskan area kesukaran dan barangkali meramalkan pengembangan masa depan, (ii) *Reform-oriented Research*, riset yang secara intensif mengevaluasi ketercukupan dari aturan yang ada dan merekomendasikan perubahan jika ditemukan kekurangan pada aturan tersebut, (iii) *Teoretical Research*, yaitu riset yang membantu perkembangan suatu pemahaman yang lebih

<sup>52</sup> Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005. h. 9.

<sup>53</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2005. h. 29.

<sup>54</sup> *Ibid*, h. 35.

lengkap dari basis konseptual dari prinsip hukum dan kombinasi efek dari bidang aturan dan prosedur yang menyinggung area tertentu dari aktivitas, dan (iv) *Fundamental Research*, yaitu suatu riset yang dirancang untuk mengamankan suatu pemahaman yang lebih dalam tentang hukum sebagai peristiwa sosial, yang didalamnya mencakup riset secara sejarah, filosofis, ilmu bahasa, ekonomi, sosial atau implikasi politis dari hukum.<sup>55</sup> Disertasi ini dalam batas-batas tertentu lebih mendekati type kedua dan ketiga dari apa yang dikemukakan oleh Terry Hutchinson diatas.

## 6.2. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian hukum (*legal research*) menurut Morris L. Cohen terdapat beberapa pendekatan yang digunakan, yaitu: (i) *statute approach*, (ii) *case approach*, (iii) *historical approach*, (iv) *comparative approach*, (v) *philosophical approach* dan (vi) *conceptual approach*.<sup>56</sup> Merujuk pada pendekatan-pendekatan tersebut, maka penulisan disertasi ini menggunakan pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan filosofis (*philosophical approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan pendekatan komparatif (*comparative approach*).

Menurut Peter Mahmud Marzuki, pendekatan historis (*historical approach*) dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Telaah demikian diperlukan untuk mengungkap filosofis dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari karena mempunyai relevansi dengan masa kini.<sup>57</sup> Dalam penelitian ini,

<sup>55</sup> Terry Hutchinson, *Researching and writing in Law*, Lawbook Co, Sydney, 2002, h. 9-10. Lihat dan bandingkan juga dalam Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit*, h. 32-33.

<sup>56</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit*, h. 93.

<sup>57</sup> *Ibid*, h. 94.

pendekatan historis (*historical approach*) digunakan untuk meneliti tentang susunan negara menurut para pendiri negara dengan cara menelaah pandangan-pandangan yang muncul dalam sidang-sidang di BPUPKI, maupun dalam sidang-sidang di PPKI. Hal ini dilakukan untuk mengungkap makna filosofi dan pola pikir mereka yang kemudian melahirkan susunan negara Kesatuan yang berbentuk Republik sebagaimana yang tertuang dalam pasal 1 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan.

Pendekatan filosofis (*philosophical approach*), dalam disertasi ini digunakan untuk meneliti makna filosofi dan pola pikir para pendiri bangsa (*founding fathers*) sehingga melahirkan susunan negara Kesatuan yang berbentuk Republik sebagaimana yang tertuang dalam pasal 1 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan. Pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan ini berawal dari adanya pemikiran-pemikiran dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Keberadaan pendekatan ini akan digunakan sebagai usaha untuk menemukan ide atau gagasan yang akan menghasilkan konsep dan argumentasi hukum yang berkaitan dengan susunan Negara kesatuan Republik Indonesia. Tujuannya adalah untuk mengetahui karakter susunan negara yang berlaku sebelum perubahan UUD 1945 termasuk karakter susunan negara setelah perubahan UUD 1945 dan implikasinya bagi sistem ketatanegaraan Indonesia.

Terakhir, menggunakan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan perbandingan ini menggunakan pendekatan perbandingan yang mikro, yaitu membandingkan isi konstitusi negara lain yang spesifik dengan obyek yang diteliti yaitu terkait susunan negara. Hal itu dilakukan terhadap unsur-unsur yang dapat dibandingkan (*tertium comparationis*) dengan bahan hukum

yang menjadi fokus penelitian. Terkait dengan perbandingan ini, D.H.M. Meuwissen dalam tulisannya *–Rechtswetenschap*” mengemukakan bahwa perbandingan hukum dapat menjadi ilmu bantu terhadap dogmatik hukum dalam arti mempertimbangkan pengaturan dan penyelesaian dari tatanan hukum lain.<sup>58</sup> Jika dikaitkan dengan filosofi susunan negara menurut para pendiri negara yang tercermin dalam perdebatan yang muncul dalam pembahasan konstitusi negara pada sidang-sidang di BPUPK, maka pendekatan perbandingan menjadi sangat relevan karena para penyusun UUD 1945 juga membahas dan membandingkan konstitusi sejumlah negara. Hal yang sama juga dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat ketika memutuskan untuk melakukan amandemen UUD 1945. Meskipun perbedaannya adalah terletak pada penguasaan dan pemahaman atas materi dan substansi dari konstitusi beberapa negara tersebut.

Dalam disertasi ini, pendekatan perbandingan (*comparative approach*) digunakan untuk mendalami praktek ketatanegaraan dalam konstitusi 4 (empat) negara yang berkaitan dengan prinsip-prinsip pokok susunan negara. Keempat konstitusi yang dipilih sebagai bahan perbandingan dalam disertasi ini, yaitu: (1) Konstitusi Amerika Serikat, dan (2) Konstitusi Malaysia. (3) Konstitusi Prancis dan (4) Konstitusi Belanda. Perbandingan atas keempat konstitusi negara tersebut apabila merujuk pada pendapatnya Meuwissen, maka hal itu dimaksudkan untuk menggali sekaligus membantu menjelaskan praktek ketatanegaraan Indonesia, khususnya pasca amandemen UUD 1945.

---

<sup>58</sup> Saldi Isra, *Op. Cit*, h. 14.

### 6.3. Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer, menurut Peter Mahmud Marzuki, yaitu merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya yang mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari Undang-Undang Dasar 1945, perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum sekunder yaitu berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>59</sup>

### 6.4. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Seluruh sumber bahan hukum yang terkumpul dalam penelitian ini, baik berupa sumber hukum primer dan sekunder, akan dilakukan pengolahan dengan pendekatan analisis sesuai dengan sifat dan karakter penelitian hukum yang normatif. Sumber bahan hukum yang primer dilakukan dengan cara melakukan inventarisasi hukum positif, baik berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan penelitian ini. Pada sisi yang lain, sumber hukum sekunder dilakukan dengan cara penelusuran seluruh bahan hukum kepastamaan yang ada kaitannya dengan penelitian ini. Langkah berikutnya dilakukan pengkajian dan analisa dengan menggunakan konsep hukum yang ada dan menggunakan

---

<sup>59</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit*, h. 141.



penalaran hukum dan juga dilakukan penafsiran (*interpretasi*) untuk mampu menemukan jawaban terhadap masalah hukum yang diangkat dalam penelitian ini.

Dalam terminologi ilmu hukum dikenal beberapa penafsiran, yaitu interpretasi gramatikal, sistematis, sejarah, perbandingan hukum, antisipasi dan teleologis.<sup>60</sup> Disamping itu, kita mengenal juga teori hermeneutika hukum. Menurut Paul Ricoeur, hermeneutika adalah teori mengenai aturan-aturan penafsiran, yaitu penafsiran terhadap teks tertentu atau sekumpulan tanda atau symbol yang dianggap sebagai teks. Dalam hal ini, hermeneutika bertujuan menghilangkan misteri yang terdapat dalam simbol dengan cara membuka makna yang sesungguhnya, sehingga dapat mengurangi keaneka makna dari simbol-simbol.<sup>61</sup> Pemahaman atas teori hermeneutika dapat diketahui dengan dua pendekatan, yaitu hermeneutika sebagai landasan kefilosofan ilmu hukum” dan hermeneutika sebagai “*suatu metode atau cara interpretasi.*”<sup>62</sup> Pertama, hermeneutika sebagai landasan kefilosofan ilmu hukum. Filsafat hermeneutika adalah filsafat tentang hakekat hal mengerti atau memahami sesuatu, yakni refleksi kefilosofan yang menganalisis syarat-syarat kemungkinan bagi semua pengalaman dan pergaulan manusia dengan kenyataan, termasuk peristiwa mengerti dan/atau interpretasi. Filsafat hermeneutika memusatkan perhatiannya pada semua hal yang memiliki makna sejauh ihwal tersebut dapat diungkapkan dalam wahana komunikasi yang disebut bahasa dan dapat dimengerti. Secara umum, obyek kefilosofan hermeneutika itu teks yang dapat berwujud tulisan,

---

<sup>60</sup> **Philipun M. Hadjon**, Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif), Yuridika, Majalah FH UNAIR, No. 6 Tahun IX Nopember-Desember 1994, h.6, dalam Supriadi, *Prinsip Hukum Pengelolaan Hutan Bakau Dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia*, Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2014, h.23.

<sup>61</sup> Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum, Sejarah-Filsafat dan Metode Tafsir*, Penerbit UB Press, Malang, 2011, h. 31.

<sup>62</sup> *Ibid*, h. 12-13.

lukisan, perilaku, peristiwa alamiah, dan lain sebagainya. *Kedua*, hermeneutika sebagai metode interpretasi. Proses interpretasi itu berlangsung dalam proses lingkaran spiral hermeneutika (*hermeneutische zirkel*), yaitu gerakan bolak-balik antar bagian atau unsur-unsur dan keseluruhan, sehingga tercapat konsumsi (*hasil akhir*) dengan terbentuknya pemahaman secara lebih utuh.

Dalam disertasi ini, peran hermeneutika menjadi sangat penting untuk dijadikan sebagai pisau analisa digunakan untuk menafsirkan teks atau naskah-naskah yang terkait dengan asal mula berdirinya Negara Indonesia, terutama tentang konstruksi susunan negara, yakni pandangan para pendiri negara (*founding fathers*) baik melalui perdebatan yang muncul dalam sidang-sidang di BPUPK maupun perdebatan yang muncul dalam sidang di Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tahun 1945 melalui telaah historis. Hal ini penting untuk mengungkap konteks lahirnya rumusan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 beserta Pasal-Pasal turunannya. Kemudian hal itu dapat ditarik benang merahnya dengan menafsirkan rumusan-rumusan Pasal-Pasal yang ada dalam UUD Negara RI Tahun 1945, terkait dengan susunan Negara beserta Pasal-pasal turunannya serta kontekstualisasinya dalam Sistem Ketatanganan Indonesia, terutama Pasca perubahan UUD 1945.

## **7. Pertanggungjawaban Sistematika**

Sistematika tulisan dalam disertasi ini terdiri atas 5 (lima) bab, yang setiap babnya akan terdiri atas sub bab.

Pada Bab I: Pendahuluan, muatannya terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, metode penelitian, analisa bahan hukum dan pertanggungjawaban sistematika.

Bab II : Filosofi susunan negara menurut para pendiri negara dan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pada bab ini menguraikan secara cukup panjang lebar filosofi susunan negara menurut para pendiri negara (*founding fathers*) dan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Muatannya terdiri dari: (i) Sejarah Lahirnya BPUPKI dan PPKI; (ii) Perdebatan susunan negara pada sidang di BPUPKI; (iii) Filosofi susunan negara menurut para pendiri negara; dan (iv) Ciri negara kesatuan RI menurut para pendiri negara.

Bab III : Susunan Negara Pasca Kemerdekaan sampai dengan pasca perubahan UUD 1945. Bab ini menguraikan Negara Kesatuan pasca kemerdekaan sampai dengan pasca perubahan, terutama bagaimana proses perubahan UUD 1945, pandangan dan perdebatan Fraksi-Fraksi di MPR RI, tentunya terkait dengan susunan negara, pelaksana kedaulatan negara dan pemerintahan daerah.

Bab IV: Perbandingan Susunan Negara Dalam Konstitusi beberapa Negara dan gagasan *ius constituendum* dalam konteks Negara kesatuan RI. Pada bab ini akan diuraikan susunan negara dalam konstitusi beberapa negara, yaitu: (1) Prancis; (2) Belanda; (3) Amerika Serikat; dan (4) Malaysia. Pada bagian akhir bab ini akan menguraikan gagasan *ius constituendum* dalam konteks Negara Kesatuan RI.

Bab V: Penutup. Pada Bab ini merupakan bab akhir yang berisi simpulan dari pembahasan pada bab-bab sebelumnya, dengan memberikan saran dan masukan yang konstruktif baik berupa konsep maupun gagasan yang baru terkait dengan susunan negara republik Indonesia, terutama terkait dengan rumusan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 (pasca perubahan) yang menempatkan posisi MPR tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan negara dan tentunya hal ini berimplikasi bagi sistem

ketatanegaraan Indonesia. Disamping itu, saran dan masukan juga dikaitkan dengan rumusan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 yang berimplikasi pada pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia, terutama terkait dengan daerah Istimewa dan pemberian otonomi khusus yang telah mengarah pada sistem negara federal sebagaimana tertuang dalam UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

