

**PERBANDINGAN SISTEM KETATANEGARAAN
ANTARA REPUBLIK INDONESIA DENGAN HINDIA BELANDA**

Oleh :

KOERNIATMANTO SOETOPRAWIRO

NRP. : L2F84086



TESIS

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian

Guna Memperoleh Gelar

MAGISTER HUKUM

Program Pendidikan Magister

Program Studi Hukum

FAKULTAS PASCASARJANA

UNIVERSITAS PADJADJARAN

1 9 8 9

PERBANDINGAN SISTEM KETATANEGARAAN
ANTARA REPUBLIK INDONESIA DENGAN HINDIA BELANDA

Oleh :

KOERNIATMANTO SOETOPRAWIRO

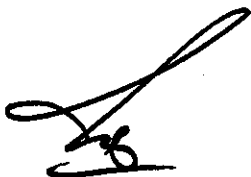
NRP. : L2F84086

Tesis untuk memenuhi salah satu syarat ujian
guna memperoleh gelar Magister Hukum
Program Pendidikan Magister
Program Studi Hukum ini telah disetujui oleh Komisi
Pembimbing pada tanggal seperti tertera di bawah

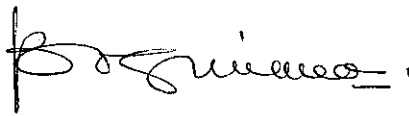
Bandung, 10 April 1989



Prof. Dr. R. Sri Soemantri Martosoewignjo, SH
Ketua Komisi Pembimbing



Dr. Ateng Syafrudin, SH
Anggota Komisi Pembimbing



Bagir Manan, SH, MCL ✓
Anggota Komisi Pembimbing

PERBANDINGAN SISTEM KETATANEGARAAN
ANTARA REPUBLIK INDONESIA DENGAN HINDIA BELANDA

oleh

KOERNIATMANTO SOETOPRAWIRO

Abstrak

Jika kita menempatkan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dan *Wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indie* atau yang biasa disingkat *Indische Staatsregeling* (IS) secara berdampingan, akan tampak adanya persamaan-persamaan yang menyolok dalam hal sistem ketatanegaraannya. Hal ini mungkin merupakan suatu gejala universal atau suatu kebetulan belaka. Akan tetapi ada kemungkinan pula bahwa IS memang telah dipergunakan sebagai model dalam penyusunan UUD 1945.

Melalui penafsiran yuridis, khususnya penafsiran historis dan perbandingan hukum, kemungkinan ini dicoba untuk diuji.

Hasil pengujian menunjukkan bahwa ada banyak persamaan antara sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dengan Hindia Belanda yang bersifat khas. Artinya, persamaan-persamaan itu bukanlah suatu gejala yang universal belaka. Hal ini mengingatkan bahwa komponen-komponen yang sama itu tidak dijumpai terutama dalam sistem ketata-

negara Amerika Serikat, Inggris, Perancis, dan Uni Soviet. Dalam hal ini perlu diingat, bahwa keempat sistem ketatanegaraan ini sering dijadikan model bagi konstitusi negara-negara yang lain. Atas dasar fakta ini ditarik kesimpulan bahwa sistem ketatanegaraan Hindia Belanda telah dijadikan model dalam penyusunan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Dengan kata lain, IS merupakan model-konstitusi bagi UUD 1945.

CONSTITUTIONAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF INDONESIA
AND THE NETHERLAND-INDIA (A COMPARATIVE STUDY)

by

KOERNIATMANTO SOETOPRAWIRO

Abstract

When the *Undang-Undang Dasar 1945* (the Indonesian Constitution) is compared with the *Wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indie* or *Indische Staatsregeling* or *IS* (the Netherland-Indian Constitution), it shows some obvious similarities especially on their constitutional systems. It may a universal phenomenon or an accidental one. Otherwise it may also an indication that the *IS* was used as a model when the *UUD 1945* was drafted.

Through the legal-historical interpretation and legal comparative method, this thesis tries to investigate and describe the background and phenomena behind the similarities.

The result of the investigation shows that there are lots of specific similarities between the two constitutions. It means that the similarities are not a universal phenomenon entirely. The similarities are not found in the American, or the British, or the French, or the

Russian constitutional systems. The constitutional systems of those countries are referred as models by the most other constitutions in the world. Based on this fact, it concluded that some of the Netherland-India constitutional system was referred to when the *UUD 1945* was drafted. In other words, the *IS* is a constitution-model of the *UUD 1945*.

Kata Pengantar

Tesis ini merupakan tugas akhir dalam rangka studi pada Fakultas Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Program Studi Ilmu Hukum, Bidang Kajian Utama Hukum Ketatanegaraan. Adapun materi pokok tesis ini adalah suatu hasil studi yang membuktikan bahwa sewaktu UUD 1945 dirancang, ISN telah dipergunakan sebagai model-konstitusi oleh Penyusun UUD 1945 itu.

Melalui studi ini dicoba untuk diungkapkan latar belakang suasana, di samping cara berpikir serta maksud dan tujuan Penyusun UUD 1945, sewaktu UUD 1945 itu dirancang dan disusun. Hal ini erat berkaitan dengan tekad untuk melaksanakan UUD 1945 itu secara murni dan konsekuen. Tekad ini mewajibkan kita untuk mengerti dan memahami hal-hal tersebut di atas. Untuk kemudian diaktualisasikan dengan suasana dan kepentingan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini.

Selanjutnya dengan rendah hati saya akui bahwa tesis ini tidak mungkin terselesaikan tanpa bantuan yang datang dari pelbagai pihak. Ucapan terima kasih tentu saja wajib saya sampaikan kepada para pihak tersebut, terutama kepada:

1. Bapak Prof.Dr.R.Sri Soemantri Martosoewignjo, SH sebagai Ketua Komisi Pembimbing, serta bapak Dr. Ateng Syafrudin, SH dan bapak Bagir Manan, SH, MCL

- sebagai para anggota Komisi Pembimbing;
2. Pimpinan Universitas Padjadjaran, terutama Pimpinan Fakultas Pascasarjana Universitas Padjadjaran;
 3. Pimpinan Universitas Katolik Parahyangan, khususnya Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan;
 4. Para Tenaga Pengajar di lingkungan Fakultas Pascasarjana, khususnya di lingkungan Program Studi Ilmu Hukum, Bidang Kajian Utama Hukum Ketatanegaraan;
 5. Staf Sekretariat Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana, Universitas Padjadjaran;
 6. Wahyanto Nugroho dan staf UPTP Universitas Katolik Parahyangan, khususnya Gatot, Boi, Gatut, dan Sammy;
 7. Keluarga, khususnya bude Sr. Floribertha osu, bapak-ibu P. Marsoedihardjo, serta adik-adik;

Akhirnya, ucapan terima kasih juga saya sampaikan kepada isteriku Winarni dan anakku Danang atas kesediaan mereka berbagi doa dan karya, budi dan hati, prihatin dan perhatian bersamaku.

Namun demikian tanggung jawab atas tesis ini tetap merupakan kewajiban saya pribadi.

Bandung, 10 April 1989

Koerniatmanto Soetoprawiro

DAFTAR ISI

	<u>hal</u>
Abstrak	iii
Abstract	v
Kata Pengantar	vii
Daftar Isi	x
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Penelitian	1
B. Identifikasi Masalah	7
C. Pembatasan Masalah	9
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	11
E. Kerangka Pemikiran	13
F. Metoda Penelitian	19
G. Sistematika Pembahasan	20
BAB II : SEJARAH TERBENTUKNYA BADAN-BADAN PEMERINTAHAN HINDIA BELANDA	22
A. Masa VOC	22
1. Latar Belakang VOC	22
2. Tujuan VOC	23
3. VOC di Hindia Timur	24
4. Sistem Organisasi VOC di Hindia Timur	26
5. Keruntuhan VOC	30
B. Masa Peralihan	32
1. Masa Pemerintahan Bataafse Republiek	32
2. Masa Pemerintahan Herman Willem Daendels	33
3. Masa Pemerintahan Thomas Stamford Raffles	35
C. Masa Hindia Belanda	37
1. Masa Stelsel Tanah	37
2. Masa Sistem Tanam Paksa	42
3. Masa Kolonial Modern	44

BAB III : BADAN-BADAN PEMERINTAHAN	
MENURUT INDISCHE STAATSREGELING	53
A. Pengantar	53
B. Gouverneur Generaal	58
1. Kedudukan Gouverneur Generaal	58
2. Kekuasaan Gouverneur Generaal	61
3. Pertanggungjawaban Gouverneur Generaal	68
4. Para Pembantu Gouverneur Generaal	69
a). Luitenant Gouverneur Generaal	69
b). Departementen van Algemeen Bestuur	70
c). Algemeene Secretarie	71
C. Raad van Nederlandsch-Indie	72
1. Susunan dan Cara Pengisian Raad van Nederlandsch-Indie	72
2. Kekuasaan Raad van Nederlandsch-Indie	74
D. Volksraad	76
1. Kedudukan dan Susunan Volksraad	76
2. Kekuasaan Volksraad	80
3. Alat-Alat Kelengkapan Volksraad	83
E. Algemeene Rekenkamer	85
F. Kekuasaan Kehakiman	85
1. Kedudukan Kekuasaan Kehakiman	85
2. Hooggerechtshof van Nederlandsch-Indie	86
 BAB IV : PROSES PENYUSUNAN	
UNDANG-UNDANG DASAR 1945	89
A. Latar Belakang Sosial Politik	89
B. Persidangan Badan Penyelidik	91
C. Masalah Rancangan Permulaan	95
1. Rancangan Undang-Undang Dasar Muhammad Yamin .	99
2. Rancangan Undang-Undang Dasar Soepomo	105
3. Rancangan Undang-Undang Dasar Djajadiningrat .	109

D. Perancangan dan Pengesahan	
Undang-Undang Dasar 1945	112
1. Rancangan Undang-Undang Dasar Panitia Soepomo	112
2. Rancangan Undang-Undang Dasar Badan Penyelidik	116
3. Pengesahan Undang-Undang Dasar 1945	123
BAB V : BADAN-BADAN NEGARA MENURUT	
UNDANG-UNDANG DASAR 1945	126
A. Sistematika Undang-Undang Dasar 1945	126
B. Majelis Permusyawaratan Rakyat	127
1. Kedudukan dan Susunan	
Majelis Permusyawaratan Rakyat	127
2. Persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat ...	128
3. Kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat	129
C. Presiden	130
1. Kedudukan Presiden	130
2. Kekuasaan Presiden	131
3. Pertanggungjawaban Presiden	134
4. Para Pembantu Presiden	135
a). Wakil Presiden	135
b). Menteri Negara	135
D. Dewan Pertimbangan Agung	136
E. Dewan Perwakilan Rakyat	137
F. Badan Pemeriksa Keuangan	138
G. Kekuasaan Kehakiman	139
BAB VI : PERBANDINGAN BADAN KENEGARAAN ANTARA	
INDISCHE STAATSREGELING DENGAN	
UNDANG-UNDANG DASAR 1945	140
A. Pengantar	140
B. Sistematika Indische Staatsregeling dan	
Undang-Undang Dasar 1945	141

C. Sistem Ketatanegaraan Indische Staatsregeling dan Undang-Undang Dasar 1945	144
1. Susunan Badan Kenegaraan	144
2. Fungsi Badan-Badan Kenegaraan	147
3. Hubungan antar Badan Kenegaraan	151
D. Sistem Ketatanegaraan Negara-Negara Lain	155
1. Sistem Ketatanegaraan Amerika Serikat	157
2. Sistem Ketatanegaraan Inggris	162
3. Sistem Ketatanegaraan Perancis	167
4. Sistem Ketatanegaraan Uni Soviet	171
E. Persamaan Khas Sistem Ketatanegaraan Hindia Belanda dan Republik Indonesia	175
1. Perbandingan Susunan Badan Kenegaraan	175
2. Perbandingan Fungsi Badan Kenegaraan	177
3. Perbandingan Hubungan antar Badan Kenegaraan	191
F. Perkembangan Sistem Ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar 1945	196
 KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	 201
A. Kesimpulan	201
B. Rekomendasi	204
 DAFTAR PUSTAKA	 208
 RIWAYAT HIDUP	 212

BAB I**P E N D A H U L U A N****A. Latar Belakang Penelitian**

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dirancang oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (Badan Penyelidik) pada sidang ke dua, yang berlangsung pada tanggal 10 - 17 Juli 1945. Kemudian disahkan sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945.

Pada mulanya UUD 1945 memang dimaksudkan sebagai undang-undang dasar sementara. Undang-undang dasar tetap, diharapkan akan dapat disusun kelak jika suasana telah ten-teram, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat telah dapat bersidang. Hal ini sesuai dengan isi ketentuan pasal (2) Aturan Tambahan UUD 1945, yang berbunyi:

Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan undang-undang dasar.

Ketentuan yuridis yang menunjukkan sifat kesementaraan UUD 1945 ini diperkuat oleh ucapan Soekarno sebagai Ketua PPKI waktu itu:

...dan tuan-tuan semuanya tentu mengerti, bahwa undang-undang dasar yang buat sekarang ini, adalah undang-undang dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah undang-undang dasar kilat. Nanti kalau kita sudah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat undang-undang dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna.

Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar undang-undang dasar sementara, undang-undang dasar kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah *revolutie grondwet*. Nanti kita membuat undang-undang dasar yang lebih sempurna dan lengkap ...¹

Harapan untuk menyusun suatu undang-undang dasar tetap untuk selanjutnya mewarnai perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia. Konstituante yang bersidang sejak tanggal 10 November 1956 sampai tanggal 5 Juli 1959 di Bandung seharusnya menghasilkan undang-undang dasar baru yang bersifat tetap. Namun, harapan yang tertumpah pada Konstituante ini sirna bersamaan dengan macetnya persidangan Konstituante itu sendiri.

Diawali dengan anjuran Presiden untuk kembali ke UUD 1945, proses berlakunya kembali UUD 1945 dimulai. Anjuran Presiden ini memperoleh dukungan serta dirumuskan kembali oleh Dewan Menteri pada tanggal 19 Februari 1959. Selanjutnya hasil rumusan Dewan Menteri tentang Anjuran Presiden ini disampaikan kepada Konstituante dan Dewan Perwakilan Rakyat, dalam bentuk Anjuran Pemerin-

¹ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, jilid pertama, Jakarta: Soeroengan, cet. ke dua, 1971, hal. 401

tah. Hal ini kemudian diikuti oleh pidato Presiden di hadapan Sidang Konstituante pada tanggal 22 April 1959 yang antara lain mengulangi Anjuran Pemerintah untuk kembali ke UUD 1945.

Di dalam pidato itu, Presiden antara lain juga menguraikan alasan-alasan diajukan Anjuran Pemerintah itu. Di antara alasan-alasan itu ialah:

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan 'Dokumen Historis', atas dasar mana Revolusi dimulai dan yang dapat dipakai untuk landasan² guna penyelesaian Revolusi pada tingkatan sekarang.

Selain itu, UUD 1945 juga dinilai cukup demokratis dan sesuai dengan kepribadian Bangsa Indonesia. Oleh karena itu Presiden juga menekankan, agar UUD 1945 itu diterima dan dipertahankan sebagai keseluruhan.

Pada akhirnya, Anjuran Pemerintah ini berhasil memperoleh dukungan mayoritas suara Konstituante. Akan tetapi kurang dari dua pertiga jumlah suara, sebagaimana disyaratkan oleh pasal 137 Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Suasana di dalam Konstituante itu sendiri menjadi semakin tidak menentu setelah sebagian besar anggota Konstituante itu menyatakan tidak akan menghadiri sidang lagi.

Untuk menembus jalan buntu itu, Presiden meminta kepada

² ibid., hal. 664

sebuah panitia kecil,³ untuk merumuskan sebuah dekrit. Dekrit inilah yang kelak dikenal sebagai Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dekrit Presiden ini memperoleh dukungan penuh dari Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum 1955.⁴ Berdasarkan Dekrit Presiden inilah UUD 1945 kembali menjadi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.

Sayang sekali UUD 1945 tidak dijalankan sebagaimana mestinya. Sebagai contoh penyimpangan konstitusional atas UUD 1945 antara lain adalah munculnya Penetapan Presiden (Penpres) yang berlaku sebagai undang-undang. Penpres ini ditetapkan oleh Presiden tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Di samping itu ada pula Peraturan Presiden (Perpres) yang merupakan pelaksana Penpres. Selain itu, Presiden diangkat untuk seumur hidup. Hal ini jelas bertentangan dengan ketentuan UUD 1945.

Pada tanggal 30 September 1965 terjadi percobaan kudeta yang didalangi oleh PKI, yang terkenal dengan sebutan G30S/PKI. Percobaan kudeta ini berhasil digagalkan. Kegagalan G30S/PKI membangkitkan tekad untuk meletakkan kembali pelaksanaan kemurnian Pancasila dan UUD 1945.

Artinya, di dalam penyelenggaraan ketatanegaraan harus

³ Panitia Kecil ini terdiri atas Djuanda (Perdana Menteri), A.H. Nasution (Kepala Staf Angkatan Darat), Muhammad Yamin (Menteri Negara), Roeslan Abdulgani (Wakil Ketua Dewan Nasional), dan Wirjono Prodjodikoro (Ketua Mahkamah Agung)

⁴ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, cet. ke empat, 1981, hal. 198

didasarkan kepada aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan UUD 1945. Tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan tujuan, jiwa, dan isi aturan-aturan dan ketentuan-ketentuannya.⁵

Perjalanan sejarah UUD 1945 seperti tersebut di atas pada akhirnya menimbulkan tekad bangsa Indonesia untuk mempertahankan kelestariannya. Hal ini tercermin dalam isi pasal 104 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. I/MPR/1983,⁶ yang berbunyi:

Majelis berketetapan untuk mempertahankan Undang-Undang Dasar 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen.

Di pihak lain muncul pertanyaan: Apakah tidak mungkin UUD 1945 yang diperjuangkan kelestariannya itu sebenarnya disusun oleh para perancangnya dengan mempergunakan *Wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indie (IS)* sebagai modelnya? Masalah ini muncul mengingat sejarah Indonesia di masa lampau. Hindia Belanda atau *Nederlandsch-Indie* itu adalah suatu nama bagi Indonesia, sewaktu masih dijajah oleh Belanda.

⁵ Joeniarto, *Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Hukum Negara yang tertinggi*, Jakarta: Bina Aksara, 1962, hal. 75

⁶ Sebenarnya sikap untuk mempertahankan kelestarian UUD 1945 itu telah ada sejak awal terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat itu sendiri, sebagaimana tercermin dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat no. I/MPR/1973, tentang Tata tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Permasalahan ini menjadi lebih kuat, jika kita ingat bahwa latar belakang pendidikan sebagian para Bapak Bangsa Indonesia yang secara langsung terlibat dalam proses penyusunan UUD 1945 adalah berpendidikan Belanda. Mereka itu kebanyakan adalah para cerdik-cendekia hasil didikan Belanda, termasuk pula para ahli hukumnya. Bahkan tidak sedikit di antara mereka itu yang pada masa penjajahan Belanda ikut serta secara aktif terlibat di dalam penyelenggaraan pemerintahan Hindia Belanda.⁷

Masalah hubungan IS dengan UUD 1945 ini menjadi semakin menarik jika kita kaitkan dengan masalah pelestarian UUD 1945 itu sendiri. Sesuatu yang pantas dilestarikan itu tentu merupakan sesuatu yang telah memperoleh penilaian dan pengakuan sebagai sesuatu yang baik.

Atas dasar hal-hal tersebut di atas itulah muncul suatu tema penelitian, yang ingin menganalisis hubungan Sistem Ketatanegaraan menurut IS itu dengan Sistem Ketatanega-

⁷ Sebagai contoh dapat dikemukakan di sini, antara lain: P.A. Hoesein Djajadiningrat yang adalah anggota *Raad van Nederlandsch-Indie*. Di antara bekas anggota *Volksraad*, terdapat Otto Iskandardinata, R.P. Soeroso, M. Soetardjo Kartohadikoesoemo, R. Soekardjo Wirjopranto, Muhammad Yamin, dan R. Samsedin. dari kalangan korps Kehakiman kita jumpai antara lain nama-nama R. Koesoemah Atmadja, Tan Eng Hoa, R.M. Sartono, serta A.A. Maramis. Tidak ketinggalan, R. Soepomo, seorang Guru Besar pada *Rechtshoogeschool dan Bestuursacademie*. Dari kalangan *Binnenlandsch Bestuur* kita dapati nama-nama R.A.A. Wiranatakoesoemah (*Regent* Bandung), Soesanto Tirtoprodjo (*Burgemeester* Madiun), R.A.A. Soemitro Kolopaking Poerbonegoro (*Regent* Banjarnegara). Dan masih banyak lagi, yang kiranya akan terlalu panjang jika disebutkan satu per satu.

raan Indonesia menurut UUD 1945, dalam sebuah judul "Perbandingan Sistem Ketatanegaraan antara Republik Indonesia dengan Hindia Belanda"

B. Identifikasi Masalah

Apabila IS dan UUD 1945 kita perbandingkan, maka sekilas akan tampak adanya persamaan-persamaan yang amat menarik. Khususnya dalam hal badan kenegaraannya. Apabila badan kenegaraan kedua 'konstitusi' tersebut kita jejerkan, maka akan tampak sebagai berikut:

Gouverneur Generaal/ Luitenant Gouverneur Generaal	-	Presiden/ Wakil Presiden
Raad van Nederlandsch-Indie	-	Dewan Pertimbangan Agung
Volksraad	-	Dewan Perwakilan Rakyat
Algemeene Rekenkamer	-	Badan Pemeriksa Keuangan
Hooggerechtshof van Nederlandsch-Indie	-	Mahkamah Agung

Persamaan-persamaan inilah yang mengundang satu pertanyaan pokok yang memerlukan pengkajian: Mengapa terdapat persamaan-persamaan seperti yang tampak di atas itu?

Untuk menjawab hal itu, di sini dapat dirumuskan suatu asumsi: Persamaan-persamaan itu merupakan suatu gejala yang bersifat universal ataupun suatu kebetulan belaka.

Artinya, komponen-komponen itu memang merupakan suatu hal yang umum. Seperti misalnya, pada setiap negara yang berbentuk republik, selalu terdapat jabatan presiden. Atau, banyak negara yang mempunyai suatu badan yang berfungsi sebagai wadah wakil-wakil rakyatnya. Ada pula sebuah contoh yang menunjukkan, meskipun antara dua buah konstitusi mempunyai unsur-unsur yang sama, akan tetapi sebenarnya antara keduanya tidak terdapat hubungan sama sekali. Misalnya, Konstitusi India dan Konstitusi Yugoslavia. Menurut pengamatan Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang⁸ antara keduanya terdapat persamaan-persamaan yang cukup besar. Namun demikian tidak ada bukti-bukti yang menunjukkan bahwa Konstitusi India telah dijadikan model untuk menyusun Konstitusi Yugoslavia.

Perlu pula diingat bahwa naskah awal rancangan UUD 1945 itu dirumuskan oleh Panitia Soepomo hanya dalam waktu yang tidak lebih dari satu hari saja (12 Juli 1945). Dengan demikian besar kemungkinan para Perancang UUD 1945 itu cenderung mempergunakan 'konstitusi' yang mereka kenal dengan baik sebagai model-utamanya. 'Konstitusi' model itu adalah IS. Sementara konstitusi-konstitusi yang lain, seperti Konstitusi Amerika Serikat dan sebagainya itu dipergunakan sebagai penyempurna.

Dengan demikian masalah pokok yang dihadapi dapat diru-

⁸ Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, *Written Constitutions: A Computerized Comparative Study*, New York: Oceana Publications, Inc., 197, hal. 269

muskan sebagai berikut: Apakah persamaan-persamaan yang terdapat di dalam IS dan UUD 1945 itu merupakan sesuatu yang kebetulan belaka, atau IS memang benar-benar telah dipergunakan sebagai model bagi penyusunan ataupun pembuatan UUD 1945.

C. Pembatasan Masalah

Guna memperjelas masalah dan penyederhanaan analisis, perlu kiranya dikemukakan beberapa pengertian dan lingkup permasalahan dalam penelitian ini. Pertama-tama menyangkut aspek lingkup operasional penelitian. Seperti telah tersirat di atas, penelitian ini hanya akan membatasi diri pada IS dan UUD 1945 saja. Dengan demikian, 'konstitusi-konstitusi' Hindia Belanda yang lain (*Regeringsreglementen*) tidak akan ikut dibahas. Demikian pula dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia selain UUD 1945, yaitu Konstitusi RIS dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950, juga tidak akan dibicarakan. Perkembangan sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945 setelah tanggal 18 Agustus 1945-pun juga tidak akan menjadi topik utama penelitian ini.

Selanjutnya hal-hal yang akan diperbandingkanpun terbatas. Hanya menyangkut aspek sistem ketatanegaraannya saja. Itupun hanya sistem ketatanegaraan pada tingkat pusat semata-mata. Jadi, penelitian ini tidak akan menca-

kup badan-badan kenegaraan di tingkat daerah.

Di lain pihak pengertian 'terbatas pada sistem ketatanegaraan' ini juga mengandung maksud, bahwa sistem falsafah yang melatarbelakangi kedua 'konstitusi' tersebut di atas juga berada di luar konteks pembicaraan. Menganalogikan ucapan Gunawan Mangunkusuma,⁹ maka hubungan sistem filsafat kenegaraan dengan sistem ketatanegaraan itu ibarat lampu. Wujud lahirnya ialah sistem ketatanegaraan, akan tetapi minyak yang ada di dalamnya adalah sistem filsafat kenegaraan. Dalam rangka pemikiran ini, maka lingkup penelitian ini hanya akan mencakup 'wujud lahirnya' saja.

Berikutnya adalah pembatasan peristilahan yang digunakan. Pertama-tama, perlu diperjelas mengenai maksud istilah 'model'. Pengertian 'model' yang dipergunakan di sini adalah pengertian 'model' seperti yang dikemukakan oleh Henc Maarseveen dan Ger van der Tang. Dalam bukunya yang berjudul *Written Constitution: A Computerized Comparative Study*, kedua ahli tatanegara dari Universitas Erasmus itu mengartikan 'model' itu sebagai ... *a representation of an original. ...there is an analogy between it and the original* (... suatu representasi dari aslinya. ... ada analogi antara model dengan aslinya). Jadi,

⁹ Slamet Mulyana, *Kesadaran Nasional: dari Kolonialisme sampai Kemerdekaan*, jilid 1, Jakarta: Inti Idayu Press, 1968, hal. 29

pengertian 'model' di sini bukanlah dalam arti suatu 'bentuk ataupun konsep ideal'.

Pengertian lain yang perlu mendapat kejelasan adalah pengertian 'sistem ketatanegaraan'. Sistem ketatanegaraan mengandung pengertian yang lebih luas daripada pengertian sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan biasanya hanya mengacu kepada bentuk hubungan antara badan legislatif dengan badan eksekutif.¹⁰ Sistem ketatanegaraan mencakup pengertian susunan, fungsi, dan hubungan antar badan kenegaraan.

Adapun yang dimaksud dengan badan kenegaraan di sini adalah badan-badan negara yang diatur di dalam UUD 1945 serta badan-badan pemerintahan seperti yang diatur di dalam IS. Sementara naskah UUD 1945 yang dipergunakan di sini adalah naskah UUD 1945 yang diundangkan melalui Berita Negara Republik Indonesia tahun II no. 7, tertanggal 15 Februari 1946.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Atas dasar uraian di atas, maka penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan berbagai hubungan (persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan) yang ada antara IS dengan

¹⁰ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali, cet. ke dua, 191, hal. 76

UUD 1945. Khususnya yang menyangkut badan kenegaraannya. Identifikasi ini akan meliputi identifikasi aspek bentuk maupun aspek isi atau pokok-pokok masalah yang diatur di dalam kedua 'konstitusi' itu.

2. Menganalisis persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan serta indikasi-indikasi yang mungkin ada, yang dapat memberi petunjuk bahwa IS itu memang telah dipergunakan sebagai model dalam penyusunan (rancangan) UUD 1945. Dari sini diharapkan akan terumus sesuatu teori mengenai hubungan yang ada antara UUD 1945 dengan IS, sesuai dengan realita yang ada.

Dengan tercapainya tujuan-tujuan penelitian di atas, diharapkan akan diperoleh suatu gambaran yang lebih jelas mengenai UUD 1945 itu sendiri.

Apabila terbukti bahwa IS juga mempunyai andil dalam penyusunan (rancangan) UUD 1945, di sinilah perlunya kewaspadaan kita. IS itu sendiri disusun tentu di dalam rangka mengamankan tujuan-tujuan kolonial Pemerintah Jajahan Belanda. Dengan demikian aspek-aspek yang kita ambil alih itu tentunya harus digunakan sebaik-baiknya guna memajukan kepentingan nasional, dan bukan untuk melanjutkan sistem kolonial, yang diterapkan di atas kepala bangsa kita sendiri.

E. Kerangka Pemikiran

Masalah pengaruh-mempengaruhi itu bukanlah sesuatu yang luar biasa. Tidak terkecuali dalam hal konstitusi. Indikasi-indikasi yang ada telah mendorong Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang untuk menganggap bahwa Konstitusi Jepang itu mengambil Konstitusi Amerika sebagai modelnya. Konstitusi Belgia 1831 memperoleh pengaruh dari Konstitusi Perancis. Sedangkan Konstitusi Rusia 1931 dijadikan model sewaktu Konstitusi Rumania 1948 disusun.

Secara luas telah pula diketahui bahwa konstitusi kebanyakan negara Persemakmuran (bekas jajahan Inggris) itu mempunyai konstitusi yang biasa disebut konstitusi model Westminster. Demikian pula negara-negara bekas jajahan Perancis, banyak mengambil Konstitusi Perancis sebagai model pada waktu konstitusi mereka itu disusun.

Tidaklah mustahil bahwa Indonesiapun memperoleh berbagai pengaruh dari luar. Hal itu mengingat posisi geografis wilayah Indonesia. Bahkan tidak kurang dari Presiden Soeharto sendiri pernah mengatakan bahwa Pancasilaapun tidak lepas dari berbagai pengaruh ini. Hal ini nyata di dalam sambutan Presiden pada Peringatan Hari Ulang Tahun ke XXIV Parkindo, tanggal 15 November 1969 di Surabaya. Pada waktu itu Presiden antara lain mengatakan:

Jadi, Pancasila sebenarnya bukan lahir secara mendadak pada tahun 1945; melainkan telah melalui proses yang panjang, dimatangkan oleh sejarah perjuangan

bangsa kita sendiri, melihat pengalaman bangsa-bangsa lain, diilhami oleh ide-ide besar dunia, dengan tetap berakar pada kepribadian bangsa kita sendiri dan ide besar bangsa kita sendiri.¹¹

Dengan demikian UUD 1945 diperkirakan tidak pula luput dari gejala ini.

Selanjutnya Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang menerangkan, bahwa ada dua cara *modelling* ini, yaitu:

1. aspek bentuk, yang berarti bahwa yang diambil sebagai contoh adalah cara-cara penyusunannya, pengorganisasiannya, dan seterusnya,
2. aspek isi atau pokok-pokok masalahnya.

Untuk itu, kedua sarjana itu mengajukan dua buah kriteria yang harus dipenuhi, agar suatu konstitusi itu dapat dikatakan telah dipergunakan sebagai model di dalam penyusunan konstitusi yang lain. Kriteria itu adalah:

1. terdapat suatu hubungan (*connection*) di antara keduanya,
2. konstitusi yang satu sungguh-sungguh telah mempergunakan konstitusi yang lain sebagai modelnya.

Atas dasar itu, maka kedua sarjana itu berkesimpulan bahwa untuk mencari hubungan antara dua buah konstitusi

¹¹ Krissantono (ed), *Pandangan Presiden Soeharto tentang Pancasila*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, cet. IV, 1970, hal. 10

yang menjadi objek penelitian itu, kedua konstitusi tersebut harus dijejerkan, dan kemudian diperbandingkan satu dengan yang lain.

Tidak lupa pula dikemukakan adanya beberapa kendala yang dapat mewarnai suatu penelitian yang hendak menyelidiki: Apakah suatu konstitusi itu telah dijadikan model di dalam penyusunan suatu konstitusi yang lain, atau tidak? Di dalam penelitian yang semacam itu, perlu ditemukan indikasi-indikasi yang menunjukkan bahwa konstitusi yang satu itu merupakan model bagi konstitusi yang lain. Masalahnya muncul, karena tidak jarang para penyusun (rancangan) konstitusi itu mengambil-oper beberapa konsep yang terdapat di dalam konstitusi yang lain tanpa disadari sepenuhnya (*unwittingly*). Artinya, mereka memasukkan konsep-konsep itu begitu saja, tanpa sadar bahwa konsep-konsep itu sebenarnya merupakan hasil peng-*copy*-an dari konstitusi yang lain. Hal ini kiranya disebabkan, karena konsep-konsep itu telah cukup matang terdapat di dalam otak sang penyusun. Sehingga konsep-konsep konstitusi lain itu keluar begitu saja sewaktu dilakukan penyusunan konstitusi yang bersangkutan. Faktor 'unwittingly' inilah yang kelak akan mempersulit penelitian/pelacakan kembali.

Kesulitan yang ke dua menyangkut masalah perumusan di belakang panggung. Penyusun draft (rancangan) konstitusi

itu biasanya bukan dilakukan oleh mereka yang secara politis bertanggungjawab. Akan tetapi draft tersebut digodog oleh para ahli (*draftmen*) yang bekerja di belakang panggung.

Lebih jauh kitapun perlu pula memberi perhatian kepada faktor universalitas seperti yang telah disinggung di muka. Suatu kesamaan konsep yang terdapat di dalam dua buah konstitusi bukanlah suatu konsep yang bersifat universal, jika hanya terdapat pada kedua konstitusi itu saja. Artinya, kiranya dapat dikatakan di sini, jika kita berhasil menemukan persamaan-persamaan yang khas, yang hanya terdapat pada kedua konstitusi objek penelitian kita itu, kita telah dapat mengarah kepada suatu kesimpulan bahwa konstitusi yang satu telah dijadikan model bagi konstitusi yang lain. Dalam hal ini faktor historis amat menentukan. Antara India dengan Yugoslavia memang tidak ada hubungan historis. Akan tetapi antara Hindia Belanda dengan Indonesia hubungan yang semacam itu jelas ada. Hubungan historis ini tentu akan memberi bobot yang kuat kepada metoda perbandingan di atas.

Namun demikian, masih terdapat kesulitan, menyangkut cara bagaimana menemukan persamaan-persamaan khas tersebut di atas. Secara ideal kita harus menjejerkan semua konstitusi yang ada pada waktu (rancangan) UUD 1945 itu disusun. Suatu cara kerja yang luar biasa pelik. Untuk itu

- mengikuti cara kerja Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang - di dalam penelitian ini hanya akan dipergunakan empat buah 'konstitusi model' sebagai faktor pembandingnya. Keempat konstitusi model tersebut adalah Konstitusi Amerika Serikat, Konstitusi Inggris, Konstitusi Perancis, dan Konstitusi Uni Soviet. Hal ini disebabkan karena keempat konstitusi tersebut banyak mengilhami dan dijadikan model bagi berbagai konstitusi yang lain.¹² Dengan demikian, suatu komponen merupakan suatu persamaan yang khas apabila komponen tersebut hanya terdapat di dalam IS dan UUD 1945 saja, dan tidak terdapat di dalam keempat konstitusi tersebut di atas.

Secara operasional, suatu komponen merupakan sesuatu yang khas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan Hindia Belanda, jika komponen tersebut tidak terdapat di dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat, Inggris, Perancis, dan Uni Soviet.

Namun demikian, sebelum penelitian ini dilakukan, perlu kiranya diuji terlebih dahulu faktor *tertium comparationis*nya. Artinya, perlu dijawab dahulu pertanyaan: Apakah IS itu dapat/mungkin diperbandingkan dengan UUD 1945, atau tidak.

Dari segi susunan badan kenegaraan, persamaan-persamaan badan kenegaraan seperti yang terurai di atas menunjuk-

¹² Maarseveen, *Written Constitutions ...*, hal. 179

kan adanya tertium comparationis ini. Akan tetapi dari segi fungsinya, kiranya perlu pengkajian lebih lanjut.

Dalam hirarki perundang-undangan Negeri Belanda, IS berkedudukan sebagai *wet*. Artinya IS itu merupakan sebuah peraturan perundang-undangan yang setingkat di bawah *grondwet* (undang-undang dasar). Dilihat dari segi ini, maka IS jelas tidak sebanding dengan UUD 1945. Akan tetapi perlu pula diperhatikan sistem berlakunya peraturan-peraturan perundang-undangan Negeri Belanda (*het Koninkrijk der Nederlanden*) yang berlaku pada masa berlakunya Grondwet 1922.¹³

Menurut pasal 2 Grondwet 1922 (GW 1922), maka GW 1922 ini semata-mata hanya berlaku untuk Negeri Belanda (*het Rijk in Europa*) saja. Jadi tidak secara langsung berlaku untuk jajahan Belanda, yaitu Hindia Belanda, Suriname, dan Curacao.¹⁴ Untuk wilayah-wilayah jajahan itu, berlaku pasal 61 GW 1922, yang antara lain berbunyi:

De Staatsinrichting van Nederlandsch-Indie, Suriname en Curacao wordt door de wet vastgesteld; andere onderwerpen worden door de wet geregeld, zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan ... Onverminderd het bepaalde in het eerste lid van dit artikel wordt de regeling van de inwendige aangelegenheden van Nederlandsch-Indie, Suriname en Curacao overgelaten aan aldaar gevestigde organen, op de wijze bij de wet vast te stellen, ...

¹³ Pada waktu IS diundangkan, Grondwet yang berlaku adalah Grondwet 1922, yang kemudian pada tahun 1938 diperbarui menjadi Grondwet 1938.

¹⁴ Ph. Kleintjes, *Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indie*, Eerste deel, Amsterdam: J.H. de Bussy, 1933, hal. 59

(Susunan ketatanegaraan Hindia Belanda, Suriname, dan Curacao diatur dengan undang-undang; hal-hal lain diatur dengan undang-undang sesuai dengan kebutuhan ... Dengan tidak mengurangi ketentuan-ketentuan pada ayat satu pasal ini, maka pengaturan mengenai masalah intern masing-masing wilayah jajahan diserahkan kepada badan-badan setempat dengan cara yang diatur oleh undang-undang,...)

Guna memenuhi bunyi pasal 61 GW 1922 ini, pada tahun 1925 diundangkanlah IS ini. Sehingga tidaklah berlebihan jika IS dipandang sebagai konstitusi bagi Hindia Belanda.¹⁵ Dengan demikian dilihat dari segi fungsinya, antara IS dengan UUD 1945 terdapat persamaan fungsi: sebagai konstitusi. IS adalah konstitusi Hindia Belanda dan UUD 1945 adalah konstitusi Republik Indonesia.

Atas dasar uraian di atas, maka syarat tertium comparationis (baik segi fungsi maupun susunan) bagi perbandingan antara IS dengan UUD 1945 terpenuhi. Dengan kata lain, IS dan UUD 1945 memenuhi syarat untuk diperbandingkan satu sama lain.

F. Metoda Penelitian

Melihat materi penelitian sebagaimana terurai di atas, maka jenis penelitian yang kiranya cocok untuk dipergunakan di sini adalah jenis penelitian normatif. Penelitian ini akan berusaha untuk melukiskan hal-hal yang ada

¹⁵ C.J. Franssen, et.al., *Staatsinrichting van Nederland en Nederlandsch-Indie*, Groningen: J.B. Wolters Uitgevers-maatschappij, 1930, hal. 92

di sekitar IS dan UUD 1945, dengan cara melakukan studi kepustakaan. Dengan demikian, penelitian ini juga dapat digolongkan sebagai penelitian kepustakaan.

Selanjutnya, cara analisis yang hendak dilakukan adalah analisis kualitatif. Artinya analisis ini tidak akan mempergunakan rumusan-rumusan angka sebagai alat bantu analisisnya, melainkan akan lebih bersifat fenomenologis. Analisis yang akan dilakukan akan banyak mempergunakan metoda penafsiran sejarah-hukum serta metoda perbandingan-hukum, dengan metoda perbandingan-hukum sebagai metoda utamanya. Analisis ini akan berangkat dari identifikasi fakta-fakta sejarah hukum Hindia Belanda dan sejarah penyusunan UUD 1945 guna memahami sistem ketatanegaraan Hindia Belanda serta Republik Indonesia itu sendiri. Untuk kemudian mengkajinya dengan cara membandingkannya satu dengan yang lain. Selanjutnya, kedua sistem ketatanegaraan ini akan diperbandingkan lagi dengan sistem ketatanegaraan negara pembanding (Amerika Serikat, Inggris, Perancis, dan Uni Soviet). Hal ini perlu guna memperoleh persamaan-persamaan yang khas antara sistem ketatanegaraan Hindia Belanda dan Republik Indonesia.

G. Sistematika Pembahasan

Agar tujuan penelitian ini dapat tercapai dengan sebaik-

baiknya maka penelitian ini akan terdiri atas langkah-langkah sebagai berikut: Pertama-tama perlu dilakukan terlebih dahulu pengkajian atas data-data yang ada di sekitar IS dan UUD 1945 itu sendiri. Hal ini penting untuk memperoleh gambaran yang lebih terinci dan teliti mengenai fakta-fakta yang terdapat pada dan di sekitar kedua 'konstitusi' itu.

Atas dasar fakta-fakta tersebut kita dapat mengidentifikasi persamaan-persamaan dengan perbedaan-perbedaan yang ada pada kedua konstitusi itu. Pada gilirannya, akan dilakukan analisis terhadap persamaan-persamaan itu. Apakah persamaan-persamaan itu memang sesuatu yang khas atau bukan. Dan akhirnya pengkajian ini akan ditutup dengan sebuah kesimpulan dan rekomendasi yang diperlukan.