

# PERBANDINGAN KONSTITUSI NEGARA INDONESIA DENGAN NEGARA SWISS BERDASARKAN PROSEDUR PERUBAHAN KONSTITUSI, BENTUK PEMERINTAHAN, BENTUK NEGARA SERTA SISTEM PEMERINTAHAN

Oleh:

**Nita Ariyani**

Fakultas Hukum Universitas Janabadra Yogyakarta

E-mail: nitaariyani1@gmail.com

## Abstrak

Konstitusi merupakan dasar suatu negara yang harus ada di setiap negara. Apabila tidak didasarkan pada konstitusi maka negara tidak mungkin terbentuk. Negara-negara di dunia pasti memiliki konstitusi yang dapat berbeda maupun dapat sama. Indonesia dan Swiss merupakan negara yang sama-sama memiliki konstitusi dalam bentuk tertulis, sehingga akan menarik untuk membandingkan antara konstitusi yang dimiliki oleh Indonesia dengan konstitusi Swiss dengan melihat pada aspek prosedur perubahan konstitusi, bentuk pemerintahan, bentuk negara serta sistem pemerintahannya.

**Kata kunci:** Perbandingan, Konstitusi, Negara

## A. PENDAHULUAN

Konstitusi merupakan sesuatu yang sangat penting bagi setiap bangsa dan negara, baik yang sudah lama merdeka maupun yang baru saja memperoleh kemerdekaannya.<sup>1</sup> Konstitusi dan negara merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Dapat dikatakan tanpa konstitusi maka negara tidak mungkin terbentuk. Konstitusi merupakan hukum yang dianggap paling tinggi tingkatannya di setiap negara. Konstitusi antara negara satu dengan negara lainnya tentu memiliki perbedaan dan persamaan.

Istilah konstitusi menurut Wirjono Prodjodikoro berasal dari kata kerja “*constituer*” dalam bahasa Perancis yang berarti “membentuk”, jadi konstitusi berarti pembentukan. Dalam hal ini yang dibentuk adalah suatu negara, maka konstitusi mengandung permulaan dari segala macam peraturan pokok mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakkan bangunan besar yang bernama negara. Sementara K.C. Wheare F.B.A dalam bukunya *Modern Constitution* menjelaskan istilah konstitusi secara garis besarnya dapat dibedakan kedalam dua pengertian:

---

<sup>1</sup> Taufiqurrohman Syahuri, 2004, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945- 2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 28.

1. istilah konstitusi dipergunakan untuk menunjuk kepada seluruh aturan (*rules*) mengenai sistem ketatanegaraan;
2. istilah konstitusi menunjuk kepada suatu dokumen atau beberapa dokumen yang memuat aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan tertentu yang bersifat pokok atau dasar saja mengenai ketatanegaraan suatu negara.<sup>2</sup>

Sedangkan menurut pendapat Solly Lubis bahwa konstitusi memiliki dua pengertian yaitu konstitusi tertulis (undang-undang dasar) dan konstitusi tidak tertulis (konvensi).<sup>3</sup> Sebagian besar negara di dunia menggunakan konstitusi berupa konstitusi tertulis termasuk negara Indonesia dan negara Swiss. Dengan melakukan perbandingan muatan konstitusi kedua negara tersebut maka akan diperoleh perbedaan dan persamaan dari masing-masing konstitusi serta akan diperoleh kelebihan serta kekurangannya sehingga akan memperkaya wawasan serta pengetahuan kita mengenai hukum konstitusi. Untuk itu, perlu dilakukan studi perbandingan materi muatan konstitusi antara negara Indonesia dengan negara Swiss dengan melihat dari aspek prosedur perubahan konstitusi, bentuk pemerintahan, bentuk negara, dan sistem pemerintahan.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Perbandingan Berdasarkan Prosedur Perubahan Konstitusi**

Sebagian besar negara konstitusi negara mencantumkan prosedur perubahan konstitusi dan hanya sebagian kecil negara yang tidak mencantumkan prosedur perubahan tersebut dalam konstitusinya. Sebagai contoh negara yang tidak mencantumkan pasal perubahan konstitusinya antara lain: Chechnya, Finlandia, dan Swedia. Untuk Indonesia dan Swiss keduanya merupakan negara yang konstitusinya mencantumkan ketentuan hukum yang mengatur perubahan konstitusinya. Untuk Indonesia, prosedur perubahan konstitusi diatur dalam Pasal 37 UUD 1945 setelah amandemen sedangkan untuk Swiss diatur dalam Pasal 138 sampai 139 Konstitusi Swiss 1999.

Naskah konstitusi dapat diklasifikasikan bersifat luwes (*flexible*) atau kaku (*rigid*). Ukuran yang biasanya dipakai para ahli untuk menentukan suatu

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 29-32.

<sup>3</sup> M. Solly Lubis, 1978, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, hlm. 45.

konstitusi bersifat luwes atau kaku adalah: (i) apakah terhadap naskah konstitusi dimungkinkan dilakukan perubahan dan apakah cara mengubahnya mudah atau sulit, dan (ii) apakah naskah konstitusi itu mudah atau tidak mudah mengikuti perkembangan zaman. Apabila prosedur perubahan undang-undang dasar diatur sedemikian berat dan rumit syarat-syaratnya maka termasuk rigid atau kaku. Sebaliknya bila undang-undang dasar yang mensyaratkan tata cara perubahan tidak terlalu berat dengan pertimbangan tidak mempersulit perubahan sehingga undang-undang dasar dapat disesuaikan dengan tuntutan perubahan zaman maka termasuk konstitusi yang fleksibel atau luwes.<sup>4</sup>

Untuk naskah konstitusi yang bersifat luwes, perubahan undang-undang dasarnya tidak memerlukan cara yang istimewa melainkan cukup dengan lembaga pembuat undang-undang biasa dan persyaratannya mudah, perubahan konstitusi dapat dilakukan jika lebih dari setengah jumlah anggota yang hadir atau cukup dilakukan dengan jalur setingkat undang-undang. Sedangkan konstitusi yang rigid perubahannya dapat dilakukan oleh:

- a. lembaga legislatif tetapi dengan pembatasan-pembatasan tertentu;
- b. rakyat secara langsung melalui suatu referendum;
- c. utusan-utusan negara-negara bagian, khusus di negara-negara serikat;  
atau
- d. ketatanegaraan atau oleh suatu lembaga negara yang khusus dibentuk untuk keperluan perubahan.<sup>5</sup>

Dalam konstitusi Indonesia Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, prosedur perubahan konstitusinya termasuk bersifat luwes (fleksibel) karena perubahan undang-undang dasar dapat dilakukan dengan dukungan tidak melebihi setengah dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Kemudian dalam pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen keempat mekanisme prosedur perubahan sedikit diperberat dengan dicantumkan ketentuan yang menegaskan untuk

---

<sup>4</sup> Jimly Asshidiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 113-114.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 115-116, mengutip dari C.F. Strong, 1973, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidgwick & Jackson London, hlm. 60-61.

perubahan pasal undang-undang dasar hanya dapat dilakukan apabila disetujui oleh lebih dari separuh jumlah anggota MPR.

Berbeda dengan prosedur perubahan konstitusi federal Negara Swiss yang bersifat rigid. Prosedur perubahan konstitusi di Swiss diatur dalam pasal 138 sampai dengan pasal 139 Konstitusi Swiss. Amandemen konstitusi memerlukan persetujuan dari mayoritas rakyat dan kanton.<sup>6</sup> Keputusan perubahan konstitusi federal diserahkan kepada rakyat melalui referendum. Referendum adalah semacam hak veto rakyat terhadap keputusan-keputusan tertentu Parlemen dan bersifat reaktif. Walaupun Parlemen merupakan lembaga legislatif yang mempunyai kewenangan membuat undang-undang, namun masyarakat Swiss mempunyai hak untuk melakukan intervensi kepada Parlemen, baik dalam hal pembuatan undang-undang, perubahan konstitusi maupun keikutsertaan negara untuk menjadi anggota suatu organisasi internasional.

Sistem referendum ini terdiri dari dua macam yaitu referendum obligatur berupa pemungutan suara secara langsung oleh rakyat yang berhak mengeluarkan suara guna dimintai persetujuannya terhadap peraturan perundang-undangan yang baru. Yang kedua adalah referendum fakultatif yaitu referendum yang dilaksanakan untuk meminta pendapat rakyat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku masih tetap dapat dipertahankan, atau perlu dirubah, atau diganti dengan peraturan perundang-undangan yang baru dan bersifat representatif.<sup>7</sup>

Perubahan konstitusi dapat dilakukan secara total atau sebagian. Cara perubahan secara total harus mengikuti ketentuan undang-undang federal yang diusulkan oleh sebagian anggota sidang dewan federal atau seratus ribu warga negara yang mempunyai hak suara. Sedangkan perubahan konstitusi sebagian dapat dilakukan dengan inisiatif biasa, berupa permintaan yang diajukan oleh seratus ribu warga negara Swiss yang memiliki hak suara.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> [http://translate.google.co.id/translate?hl=id&langpair=en|id&u=http://en.wikisource.org/wiki/Swiss\\_Constitution](http://translate.google.co.id/translate?hl=id&langpair=en|id&u=http://en.wikisource.org/wiki/Swiss_Constitution) diakses tanggal 26 Desember 2011.

<sup>7</sup> Soehino, 1985, *Hukum Tata Negara: Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 adalah Negara Hukum*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 27.

<sup>8</sup> Taufiqurrohman Syahuri, *Op.Cit.*, hlm. 76.

## 2. Perbandingan Berdasarkan Bentuk Pemerintahan

Bentuk pemerintahan negara Indonesia dengan negara Swiss sama-sama berbentuk republik dimana negara dikepalai oleh presiden sebagai kepala negara untuk masa jabatan tertentu. Dalam bentuk pemerintahan republik, kepala pemerintahan dan kepala negara ada di tangan Presiden. Namun ada beberapa perbedaan bila dilihat dari bentuk pemerintahan antara Indonesia dengan Swiss antara lain sebagai berikut.

- a. Masa jabatan Presiden Indonesia berdasarkan Pasal 7 UUD RI 1945 setelah amandemen menyatakan bahwa untuk jabatan presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Sedangkan untuk masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Swiss berdasarkan Pasal 176 ayat 2 Konstitusi Swiss 1999 adalah satu tahun. Jabatan Presiden di Swiss digilir di antara para Menteri Kabinet yang berjumlah 7 orang.<sup>9</sup>
- b. Presiden di Indonesia dalam menjalankan pemerintahannya menunjuk dan membentuk kabinet yang akan membantu dan mendukung presiden dalam menjalankan pemerintahannya dalam jumlah yang besar. Namun pembentukan kabinet di Swiss hanya terdiri dari 7 orang Menteri Kabinet dipilih oleh Majelis Federal. Jumlah menteri termasuk presiden dan wakil presiden hanya tujuh orang. Mereka disebut sebagai *Federal Council* atau Dewan Federal. Masa jabatan dewan federal selama empat tahun. Mereka dipilih oleh DPR dengan mempertimbangkan komposisi partai yang ada di parlemen.

## 3. Perbandingan Berdasarkan Bentuk Negara

Sebelum membandingkan bentuk negara Indonesia dengan Swiss terlebih dahulu dijelaskan bentuk negara di dunia yang secara garis besar terbagi menjadi 2 (dua) sebagai berikut.

- a. Negara Kesatuan adalah negara bersusunan tunggal, yakni kekuasaan untuk mengatur seluruh daerahnya ada di tangan pemerintah pusat. Pemerintah pusat memegang kedaulatan sepenuhnya, baik ke dalam maupun ke luar. Hubungan antara pemerintah pusat dengan rakyat dan

---

<sup>9</sup> <http://www.kemlu.go.id/bern/Pages/CountryProfile.aspx?IDP=2&I=id>.

daerahnya dapat dijalankan secara langsung. Dalam negara kesatuan hanya ada satu konstitusi, satu kepala negara, satu dewan menteri (kabinet), dan satu parlemen. Demikian pula dengan pemerintahan, yaitu pemerintah pusatlah yang memegang wewenang tertinggi dalam segala aspek pemerintahan. Negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua macam sistem, yaitu sentralisasi dan desentralisasi.

b. Negara Serikat adalah negara bersusunan jamak, terdiri atas beberapa negara bagian yang masing-masing tidak berdaulat. Kendati negara-negara bagian boleh memiliki konstitusi sendiri, kepala negara sendiri, parlemen sendiri, dan kabinet sendiri, yang berdaulat dalam negara serikat adalah gabungan negara-negara bagian yang disebut negara federal. Setiap negara bagian bebas melakukan tindakan ke dalam, asal tak bertentangan dengan konstitusi federal. Tindakan ke luar (hubungan dengan negara lain) hanya dapat dilakukan oleh pemerintah federal. Ciri-ciri negara serikat/federal yaitu:

- 1) tiap negara bagian memiliki kepala negara, parlemen, dewan menteri (kabinet) demi kepentingan negara bagian;
- 2) tiap negara bagian boleh membuat konstitusi sendiri, tetapi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi negara serikat.

Hubungan antara pemerintah federal (pusat) dengan rakyat diatur melalui negara bagian, kecuali dalam hal tertentu yang kewenangannya telah diserahkan secara langsung kepada pemerintah federal. Berdasarkan kedua hal tersebut, lahirlah bermacam-macam negara serikat, antara lain sebagai berikut.

- 1) Negara serikat yang konstitusinya merinci satu persatu kekuasaan pemerintah federal, dan kekuasaan yang tidak terinci diserahkan kepada pemerintah negara bagian. Contoh negara serikat semacam itu antara lain: Amerika Serikat, Australia, RIS (1949).
- 2) Negara serikat yang konstitusinya merinci satu persatu kekuasaan pemerintah negara bagian, sedangkan sisanya diserahkan kepada pemerintah federal. Contoh: Kanada dan India.
- 3) Negara serikat yang memberikan wewenang kepada Mahkamah Agung Federal dalam menyelesaikan perselisihan di antara pemerintah

federal dengan pemerintah negara bagian. Contoh: Amerika Serikat dan Australia.

- 4) Negara serikat yang memberikan kewenangan kepada parlemen federal dalam menyelesaikan perselisihan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian. Contoh: Swiss.

Terkait dengan perbandingan berdasarkan bentuk negara, maka dapat ditelaah terlebih dahulu konstitusi dari masing-masing negara sebagai berikut.

#### a. Konstitusi Indonesia

Jika dilihat dari sejarah ketatanegaraan berdasarkan konstitusi maka bentuk negara Indonesia telah mengalami perubahan bentuk negara beberapa kali sebagai berikut.

- 1) Pada Masa UUD 1945 yang Pertama

Berdasarkan Pasal 1 ayat 1 UUD 1945 yang asli bahwa: "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik".<sup>10</sup> Berdasarkan UUD 1945 original dapat disimpulkan bahwa pada masa diberlakukannya UUD yang pertama, bahwa bentuk negara Indonesia adalah berbentuk negara kesatuan. Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 Indonesia menganut bentuk negara kesatuan dengan sistem desentralisasi dan dekonsentrasi. Namun pada pelaksanaannya bila dilihat berdasarkan Undang-undang organik dari pasal 18 UUD 1945 yaitu Undang-undang Nomor 22 tahun 1948 Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah pada Konsideran bagian Menimbang beserta pasal-pasal hanya mengatur pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah-daerah otonom saja.<sup>11</sup>

- 2) Pada masa Konstitusi RIS 1949

Konstitusi RIS adalah konstitusi negara federasi dengan sistem parlementer yang masih bersifat sementara. Materi pasal dalam konstitusi RIS telah memenuhi kriteria menjadi konstitusi demokratik karena memuat tiga pokok penting dalam undang-undang dasar yakni jaminan terhadap HAM, ditetapkannya susunan ketatanegaraan yang bersifat mendasar dan adanya pembagian dan pembatasan tugas-

---

<sup>10</sup> Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 asli.

<sup>11</sup> Soehino, 2010, *Hukum Tata Negara: Perkembangan Pengaturan Mengenai Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, BPFY-Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 37.

tugas ketatanegaraan yang bersifat mendasar. Konon Konstitusi RIS adalah UUD pertama di dunia yang memuat secara jelas pasal-pasal HAM pasca dideklarasikannya PBB (Desember 1948).<sup>12</sup> Meskipun masa berlaku Konstitusi RIS 1949 ini amat singkat dari tanggal 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950 namun apabila dilihat dari latar belakang intelektual anggota panitia pembuat konstitusi RIS yaitu para teknokrat pejuang Republik Indonesia, teknokrat akademisi Belanda, dan teknokrat BFO (*Bijeenkomst voor Federaal Overlag/* Wilayah Indonesia yang akan menjadi anggota RIS) maka konstitusi RIS termasuk produk karya intelektual. Salah satu yang menarik adalah dalam Bab V pasal 188 Konstitusi RIS diatur tentang pembuatan UUD yang mencantumkan perlunya diangkat keanggotaan Konstituante yang bersifat *ad-hoc*. Pasal-pasal dalam konstitusi RIS juga tersusun secara sistematis, rapi dan rasional serta adanya bab Lampiran yang sedemikian rinci yang bisa dijadikan rujukan dalam pembuatan undang-undang agar tidak terjadi tumpang tindih.<sup>13</sup>

Dalam Pasal 1 Konstitusi RIS 1949 tertulis bahwa: “Republik Indonesia Serikat jang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum jang demokrasi dan berbentuk federasi”. Berdasarkan Pasal 1 Konstitusi RIS 1949 maka Indonesia pernah berbentuk negara serikat (Federal). Selanjutnya dijelaskan dalam pasal 2 Konstitusi RIS 1949 bahwa Republik Indonesia Serikat merupakan negara serikat yang terdiri dari negara-negara bagian sebagai berikut.

a) Negara Republik Indonesia, dengan daerah menurut status quo seperti tersebut dalam persetujuan Renville tanggal 17 Januari 1948; Negara Indonesia Timur; Negara Pasundan; termasuk Distrik Federal Jakarta, Negara Jawa Timur, Negara Madura, Negara Sumatera Timur, dengan pengertian bahwa status quo Asahan dan

<sup>12</sup> Hendrawan Ranadireksa, 2007, *Bedah Konstitusi Lewat Gambar Dinamika Konstitusi Indonesia: Ada Apa dengan UUDs 1945 (Original), Maklumat No. X, UUDs RIS, UUDS 1950, UUD 1945 pasca Dekrit 5 Juli 1959, UUD 1945 Era Orde Baru, UUD 1945 Amandemen I sampai dengan IV*, Fokus Media, Bandung, hlm. 49.

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 55.

Labuhan Batu berhubungan dengan Negara Sumatera Timur tetap berlaku; Negara Sumatera Selatan;

- b) Satuan-satuan kenegaraan yang tegak sendiri: Jawa Tengah, Bangka, Belitung, Riau, Kalimantan Barat (Daerah Istimewa), Dayak Besar, Daerah Banjar, Kalimantan Tenggara dan Kalimantan Timor; Negara-negara bagian poin a dan b ialah daerah-daerah bagian yang dengan kemerdekaan menentukan nasib sendiri bersatu dalam ikatan federasi Indonesia Serikat;
- c) Daerah-daerah Indonesia selebihnya yang bukan daerah-daerah bagian.<sup>14</sup>

Dalam negara federasi, negara-negara bagian berhak memiliki undang-undang dasar sendiri. Dengan demikian dalam Negara Republik Indonesia serikat ada dua jenis undang-undang dasar yaitu Undang-Undang Dasar atau Konstitusi Negara Federasinya dan Undang-Undang Dasar Negara Bagian, namun dalam kurun kurun waktu berlakunya Konstitusi (Sementara) Republik Indonesia (tahun 1949); baru Negara Bagian Republik Indonesia (Proklamasi Yogyakarta) yang telah memiliki UUD yaitu tetap menggunakan UUD 1945 sebagai Undang-Undang Dasarnya. Dalam Konstitusi RIS 1949 pengaturan dan ketentuan mengenai pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah tidak ada karena hal tersebut memang diatur dalam UUD negara-negara bagian. Dalam hal ini Negara Bagian Republik Indonesia (Proklamasi Yogyakarta) tetap menggunakan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah.<sup>15</sup>

3) Pada masa UUD Sementara Republik Indonesia 1950

UUD sementara 1950 dilatarbelakangi oleh semangat mengembalikan integritas Republik Indonesia menjadi negara kesatuan sebagaimana yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Meskipun Belanda berusaha memecah belah negara Kesatuan Republik Indonesia dengan mendirikan negara-negara bagian namun

---

<sup>14</sup> Berdasarkan Pasal 2 Konstitusi RIS Tahun 1949.

<sup>15</sup> Soehino, *Op.Cit.*, hlm. 64.

usaha tersebut gagal, terbukti dengan bersatunya negara-negara bagian tersebut menjadi Republik Indonesia Serikat atau tergabung dalam negara federasi. Atas semangat itulah maka dilakukanlah perubahan Konstitusi RIS 1949 menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 (UUDS RI 1950) mengenai seluruh negara bagian atau daerah yang tergabung dalam Republik Indonesia Serikat untuk diubah mengenai bentuk susunan negaranya dari negara yang berbentuk federasi menjadi negara yang berbentuk kesatuan. UUDS RI 1950 berlaku resmi mulai tanggal 17 Agustus 1950 menggantikan Konstitusi RIS 1949 dan berakhir setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden (Soekarno) 5 Juli 1959 yang mana menetapkan kembali berlakunya UUD 1945.

Perubahan tersebut dilakukan dengan Undang-Undang Federal yang dibentuk Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat yaitu dengan membentuk Undang-Undang Federal Nomor 7 tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.<sup>16</sup> Dalam Pasal 131 UUDS RI 1950 diatur ketentuan mengenai pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Pada Pasal 131 ayat 1 UUDS 1950 menghendaki dibentuknya suatu undang-undang organik untuk mengatur pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah-daerah tersebut. Namun kenyataannya undang-undang organik tersebut tidak segera dibentuk sehingga berdasarkan peraturan peralihan pasal 142 UUDS 1950 yang intinya peraturan perundang-undangan yang sudah ada tetap berlaku selama belum ada ketentuan yang mencabut, menambah atau mengubahnya. Berdasarkan ketentuan tersebut maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 masih tetap berlaku dengan diadakan penyesuaian. Undang undang organik yang dikehendaki pasal ayat 1 pasal 131 UUDS 1950 baru bisa dibentuk pada tahun 1957 yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 tentang Pokok-

---

<sup>16</sup> Soehino, *Op.Cit.*, hlm. 68.

Pokok Pemerintahan Daerah yang mana ketentuan yang terkandung didalamnya menghapus daerah-daerah administrasi termasuk pemerintahan administrasinya atau pemerintahan pamong praja.

#### 4) Pada Masa Kembali Lagi ke UUD 1945 Hingga Perubahannya Sampai Sekarang

Pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Sukarno menetapkan Dekrit Presiden yang terkenal dengan nama Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dimana salah satu materinya adalah menetapkan kembali UUD 1945 (original) sebagai konstitusi negara. UUD 1945 dari Era Orde lama sampai dengan UUD 1945 amandemen keempat tetap konsisten mengenai bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan. Dalam Pasal 1 ayat 1 UUD 1945 Amandemen dinyatakan yaitu: Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk republik.

Dengan berlakunya kembali UUD 1945 (kurun waktu mulai tanggal 5 Juli 1959 pada masa Orde Lama) maka pengaturan mengenai pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan ketentuannya dikembalikan ke pasal 18 UUD 1945 yang menghendaki dilaksanakannya asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan juga asas pembantuan dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Namun karena situasi politik yang tidak memungkinkan dan juga berbagai permasalahan kenegaraan yang mendera Indonesia yang menyebabkan terjadinya kekosongan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pada masa Orde Baru dibentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah sebagai peraturan pelaksana atau pada waktu tersebut disebut sebagai undang-undang organik dari Pasal 18 UUD 1945 yaitu undang-undang yang mengatur mengenai pelaksanaan politik desentralisasi, politik dekonsentrasi dan tugas pembantuan.<sup>17</sup> Namun pada pelaksanaan dan penyelenggaraannya sejak tahun 1974 hingga tahun 1992 mengalami hambatan dan belum dapat dilaksanakan terutama ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mengenai titik berat otonomi daerah pada Daerah Tingkat II

---

<sup>17</sup> Soehino, *Op.Cit.*, hlm. 87.

(sekarang istilah wilayah administrasi tersebut sudah dihapus dan diganti menjadi kabupaten/kota).

Kemudian memasuki masa reformasi dihapuslah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan dibentuklah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut memberikan kewenangan yang luas namun bertanggung jawab kepada daerah dan menitikberatkan pada pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Namun pelaksanaannya kurang efektif karena banyak pasal yang berkaitan dengan pendelegasian wewenang harus diatur lebih lanjut oleh peraturan perundang-undangan lain yang lebih rendah. Disamping itu pelaksanaan efektif undang-undang pemerintahan daerah ini harus menunggu 2 tahun kedepan.

Namun pengaturan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini tampaknya tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan ketatanegaraan sehingga oleh pemerintah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini telah dilakukan perubahan dua kali dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini tetap menitikberatkan pada pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.

#### b. Konstitusi Swiss

Swiss menjadi negara Federal semenjak tahun 1848 karena Swiss mengadopsi Konstitusi Federal. Pada tahun 1999, Konstitusi Swiss 1874 telah digantikan oleh Konstitusi Baru (berlaku sejak 1 Januari 2000) mengintegrasikan sekitar 150 revisi kecil menjadi teks, baru konsolidasi tanpa secara radikal mengubah struktur Federasi Swiss. Berdasarkan Pasal 1 Konstitusi Swiss 1999 menyatakan bahwa Rakyat Swiss dan kanton Zurich, Bern, Lucerne, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Glarus, Zug, Fribourg, Solothurn, Basel-Kota, Basel-Land, Schaffhausen, Appenzell

Outer Rhodes, Appenzell Inner -Rhodes, St. Gall, Grisons, Aargau, Thurgau, Ticino, Vaud, Valais, Neuchatel, Jenewa, dan Jura membentuk Federasi Swiss.<sup>18</sup> Apabila dilihat dari konstitusi Swiss 1999 maka Swiss adalah negara federasi yaitu *nationalrat* yaitu semacam dewan perwakilan rakyat dan *standerat* semacam senat.<sup>19</sup>

Kedudukan kanton (semacam negara bagian) sangat kuat dalam struktur negara Konfederasi Switzerland. Kanton merupakan komunitas politik yang memiliki otonomi yang sangat luas. Setiap kanton terdiri dari beberapa Komune. Tugas dan fungsi Pemerintah Federal secara tegas ditentukan dalam Konstitusi Federal seperti kebijakan luar negeri, pertahanan, dan keamanan, kebijakan moneter, bea cukai, pos, telegraf dan telekomunikasi serta menetapkan perundang-undangan dan peraturan lainnya yang menyangkut kepentingan umum seluruh warga negara Swiss.

Kanton sendiri memiliki pemerintahan, konstitusi, parlemen dan pengadilan sendiri, dan secara bebas mengatur pemerintahan masing-masing. Pemerintah Federal sama sekali tidak mencampuri urusan-urusan yang secara tegas ditentukan dalam Konstitusi Federal. Meskipun politik luar negeri merupakan wewenang pusat, namun dalam beberapa hal, masing-masing Kanton juga diberi wewenang untuk melakukan hubungan luar negeri seperti mengadakan perjanjian dengan negara lain, sepanjang hal tersebut diketahui oleh Pemerintah Pusat dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Federal.<sup>20</sup>

#### 4. Perbandingan Berdasarkan Model Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan negara yang paling dikenal di dunia adalah sebagai berikut.

##### a. Sistem Pemerintahan Presidensiil

Sistem pemerintahan dikatakan presidensiil apabila (a) kedudukan kepala negara tidak terpisah dari jabatan kepala pemerintahan, (b) kepala negara tidak bertanggung jawab terhadap parlemen melainkan bertanggung jawab terhadap rakyat yang memilihnya, (c) presiden tidak berwenang membubarkan parlemen, (d) kabinet sepenuhnya bertanggung

<sup>18</sup> Konstitusi Swiss 1999 Pasal 1.

<sup>19</sup> Soehino, *loc.cit.*.

<sup>20</sup> <http://www.kemlu.go.id/bern/Pages/CountryProfile.aspx?IDP=2&l=en>.

jawab kepada presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara atau sebagai administrator yang tertinggi.<sup>21</sup>

b. Sistem Pemerintahan Parlemerter atau Sistem Kabinet

Sistem pemerintahan dikatakan parlementer apabila (a) sistem kepemimpinannya terbagi dalam jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan sebagai dua jabatan yang terpisah, (b) jika sistem pemerintahannya ditentukan harus bertanggung jawab kepada parlemen, (c) kabinet dapat dibubarkan apabila tidak mendapat dukungan parlemen, (d) parlemen juga dapat dibubarkan oleh pemerintah apabila dianggap tidak memberikan dukungan kepada pemerintah.<sup>22</sup>

c. Sistem Pemerintahan Campuran

Dinamakan dengan sistem pemerintahan campuran karena terdapat sistem pemerintahan presidensiil dan sistem pemerintahan parlementer yang diterapkan secara bersama-sama. Apabila sistem pemerintahan presidennya lebih menonjol maka disebut sistem pemerintahan quasi-presidensiil. Apabila sistem pemerintahan parlemennya lebih menonjol disebut sistem quasi-parlemerter.

Selain ketiga sistem pemerintahan di atas masih ada satu sistem pemerintahan yang unik yang diterapkan di Swiss yaitu Sistem Pemerintahan Kolegial. Sistem pemerintahan kolegial adalah sistem pemerintahan dimana kepemimpinan negara dan pemerintahan dilaksanakan secara bersama sama. Dalam sistem pemerintahan kolegial di Swiss, tujuh orang anggota Dewan Federal yang dipilih oleh parlemen ini secara bersama sama memimpin negara dan pemerintahan Swiss. Ketujuhnya berstatus menteri, mengepalai departemen, dan untuk jabatan presiden dan wakil presiden di Swiss dipilih oleh tujuh anggota dewan federal untuk masa jabatan secara bergantian setiap tahun.

Keunikan dari sistem pemerintahan kolegial yang diterapkan di Swiss ialah tidak ada orang yang sangat berkuasa, tetapi juga tidak ada orang yang paling berat menanggung tugas kewajiban. Semuanya ditanggung bersama

---

<sup>21</sup> Jimly Asshidiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 60.

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 59.

karena kepemimpinan bersifat kolegial. Presiden Swiss bukanlah orang paling berkuasa sebagaimana dalam negara bersistem presidensial. Sistem demikian ini sudah berjalan sejak konstitusi Swiss modern disahkan tahun 1848.<sup>23</sup> Sistem ini efektif untuk mencegah terjadinya otoriter serta kekuasaan yang terus-menerus dan sewenang-wenang.

Untuk Indonesia semenjak awal pembentukan UUD 1945 dan berdasarkan keinginan para perancang UUD 1945 menggunakan sistem pemerintahan presidensiil namun apabila ditelaah secara seksama dalam sejarah tata kenegaraan kita, sistem presidensiil yang dianut di Indonesia adalah tidak murni. Pada Konstitusi UUD 1945 original dikatakan bahwa sistem pemerintahannya berupa sistem pemerintahan presidensiil. Namun apabila kita lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara dan juga lembaga parlemen yang diberi kewenangan yang luas salah satunya dengan membuat Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang harus dilaksanakan oleh presiden sehingga presiden harus bertanggung jawab kepada MPR. MPR juga diberi wewenang untuk memberhentikan presiden di tengah masa jabatannya kaitannya dengan tuduhan pelanggaran haluan negara. Presiden diposisikan sejajar dengan lembaga tinggi negara dalam UUD 1945 original sehingga seakan akan diposisikan setara dengan fungsi perdana menteri seperti yang berlaku pada sistem parlementer. Sistem pemerintahan seperti ini justru mencerminkan sistem pemerintahan campuran (quasi-presidensiil).

Kemudian apabila kita melihat dalam UUD 1945 Amandemen Keempat dimana Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sudah tidak lagi ditempatkan menjadi lembaga penjelmaan rakyat serta menempatkan DPR sebagai lembaga legislatif yang juga memiliki kewenangan dan kekuasaan yang terlalu besar dan membatasi kekuasaan presiden yang menyebabkan sistem presidensiil menjadi tidak efektif. Hal ini menjadikan sistem pemerintahan di Indonesia kembali menjadi tidak jelas apakah akan tetap menganut sistem pemerintahan presidensiil atau parlementer.

---

<sup>23</sup> [http://www.thedjokosusilo.org/2011/05/mengapa-pejabat-swiss-tidak-banyak\\_18.html](http://www.thedjokosusilo.org/2011/05/mengapa-pejabat-swiss-tidak-banyak_18.html).

## C. KESIMPULAN

Dari pembahasan mengenai materi muatan konstitusi di negara Indonesia dan negara Swiss dari segi prosedur perubahan konstitusi, bentuk pemerintahan, bentuk negara, sistem pemerintahannya maka dapat disimpulkan sebagai berikut.

### 1. Segi Prosedur Perubahan Konstitusi

Dari segi prosedur perubahan konstitusi maka berdasarkan pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 amandemen keempat mekanisme prosedur perubahan konstitusi di Indonesia sedikit diperberat dengan dicantumkan ketentuan yang menegaskan untuk perubahan pasal Undang-undang Dasar hanya dapat dilakukan apabila disetujui oleh lebih dari separuh jumlah anggota MPR. Berbeda dengan prosedur perubahan konstitusi federal Negara Swiss yang bersifat rigid. Prosedur perubahan konstitusi di Swiss diatur dalam pasal 138 sampai dengan pasal 139 Konstitusi Swiss. Amandemen konstitusi memerlukan persetujuan dari mayoritas rakyat dan kanton. Keputusan perubahan konstitusi federal diserahkan kepada rakyat melalui referendum.

### 2. Bentuk Pemerintahan

Bentuk pemerintahan negara Indonesia dengan negara Swiss sama-sama berbentuk republik dimana negara dikepalai oleh presiden sebagai kepala negara untuk masa jabatan tertentu. Dalam bentuk pemerintahan republik, kepala pemerintahan dan kepala negara ada di tangan Presiden. Namun perbedaannya adalah tampak pada masa jabatan, dan jumlah anggota kabinet. Di Indonesia berdasarkan Pasal 7 UUD RI 1945 setelah amandemen maka jabatan presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Sedangkan untuk masa jabatan Presiden dan wakil Presiden di Swiss berdasarkan Pasal 176 ayat 2 Konstitusi Swiss 1999 adalah satu tahun. Jabatan Presiden di Swiss digilir diantara para Menteri Kabinet yang berjumlah 7 orang.

Presiden di Indonesia dalam menjalankan pemerintahannya menunjuk dan membentuk kabinet yang besar untuk membantu dan mendukung presiden dalam menjalankan pemerintahannya. Sedangkan pembentukan kabinet di Swiss hanya terdiri dari 7 orang Menteri Kabinet(dewan federal) dipilih oleh Majelis Federal (parlemen). Jumlah menteri termasuk presiden dan

wakil presiden hanya tujuh orang. Hal ini merupakan salah satu kelebihan Swiss dalam meminimalkan jumlah kabinet sehingga dapat menghemat pengeluaran negara. Sumber daya manusia di Swiss benar-benar dioptimalkan untuk membangun negara.

### 3. Bentuk Negara

Menurut Pasal 1 ayat 1 UUD 1945 amandemen dinyatakan bahwa bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan. Sedangkan bentuk negara Swiss adalah negara Serikat/Federal semenjak tahun 1848 karena Swiss mengadopsi konstitusi Federal. Lepas dari perbedaan bentuk negara pada dasarnya terdapat persamaan antara negara serikat/federal dan negara kesatuan yaitu bersistem desentralisasi, Pemerintah pusat sebagai pemegang kedaulatan ke luar, Sama-sama memiliki hak mengatur daerah sendiri (otonomi). Hal yang membedakannya ialah mengenai asal-asul hak mengurus rumah tangga sendiri itu. Pada negara bagian, hak otonomi itu merupakan hak aslinya, sedangkan pada daerah otonom di negara kesatuan, hak itu diperoleh dari pemerintah pusat.

### 4. Sistem Pemerintahan

Meskipun kesepakatan dasar dalam Konstitusi Indonesia yang terakhir berupa UUD 1945 Amandemen Keempat salah satunya adalah mempertegas sistem pemerintahan presidensiil namun pada kenyataannya konstitusi UUD 1945 Amandemen Keempat justru memperkuat kedudukan DPR (bagian dari parlemen) sebagai lembaga legislatif dan membatasi kewenangan presiden. Hal ini menyebabkan sistem pemerintahan di Indonesia menjadi tidak jelas. Apabila telah sepakat untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensiil maka dalam konstitusi Indonesia harus diatur kembali mengenai sistem pemerintahan presidensiil yang murni sehingga penataan hubungan dan kewenangan antara legislatif dan eksekutif menjadi lebih jelas. Berbeda dengan sistem pemerintahan di Swiss yang menggunakan sistem pemerintahan Kolegial tampak lebih stabil dengan kepemimpinannya secara bersama-sama oleh tujuh dewan federal termasuk di dalamnya presiden dan wakil presidennya. Seluruh anggota Dewan Federal dianggap sebagai Kepala Negara kolektif.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Asshidiqie, Jimly, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.

Asshidiqie, Jimly, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Lubis, M. Solly, 1978. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung.

Ranadireksa, Hendrawan, 2007, *Bedah Konstitusi Lewat Gambar Dinamika Konstitusi Indonesia: Ada Apa dengan UUDs 1945 (Original), Maklumat No.X, UUDs RIS, UUDS 1950, UUD 1945 pasca Dekrit 5 Juli 1959, UUD 1945 Era Orde Baru, UUD 1945 Amandemen I sampai dengan IV*, Fokus Media, Bandung.

Soehino, 1985, *Hukum Tata Negara: Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 adalah Negara Hukum*, Liberty, Yogyakarta.

Soehino, 2010, *Hukum Tata Negara: Perkembangan Pengaturan Mengenai Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, BPFE-Yogyakarta, Yogyakarta.

Syahuri, Taufiqurrohman, 2004, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain Di Dunia*, Ghalia Indonesia, Bogor.

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (asli).

Konstitusi RIS Tahun 1949.

Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (amandemen).

Konstitusi Swiss Tahun 1999.

### Sumber Lain

<http://id.wikipedia.org/wiki/Swiss> diakses tanggal 24 Desember 2011.

[http://translate.google.co.id/translate?hl=id&langpair=en|id&u=http://en.wikisource.org/wiki/Swiss\\_Constitution](http://translate.google.co.id/translate?hl=id&langpair=en|id&u=http://en.wikisource.org/wiki/Swiss_Constitution) diakses tanggal 26 Desember 2011.

<http://www.kemlu.go.id/bern/Pages/CountryProfile.aspx?IDP=2&l=id>.

<http://www.kemlu.go.id/bern/Pages/CountryProfile.aspx?IDP=2&l=en>.

[http://www.thedjocosusilo.org/2011/05/mengapa-pejabat-swiss-tidak-banyak\\_18.html](http://www.thedjocosusilo.org/2011/05/mengapa-pejabat-swiss-tidak-banyak_18.html).