

Dr. Widayati, S.H., M.H., dilahirkan di Grobogan, 20 Juni 1968. Penulis adalah Lektor Kepala pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang. Menyelesaikan studi Sarjana Hukum di Fakultas Hukum UNDIP tahun 1991, menyelesaikan S2 pada Program Magister Ilmu Hukum UII Yogyakarta tahun 2004, dan menyelesaikan program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Muhammadiyah Surakarta tahun 2015.

Penulis juga anggota team Penterjemahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Bahasa Jawa Madya (kerjasama dengan MKRI).

Mata kuliah yang diampu antara lain: Ilmu Negara, Legal Drafting, Teknik Pembuatan Hukum, KS. Hukum Administrasi Negara, disamping itu juga mengajar pada Program Magister Hukum Unissula untuk mata kuliah Hukum Administrasi dan Desentralisasi

Penelitian yang pernah dilakukan antara lain: Identifikasi Metode Pendidikan Konstitusi bagi Guru dan Peserta Didik Tingkat SD, SMP dan SMA di Kabupaten Demak (Dikti), Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum (Studi tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah), Pemakzulan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Penyelesaian Sengketa kewenangan Antar Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi.

Kegiatan pengabdian yang pernah dilakukan antara lain Siaran Dialog Interaktif RRI Semarang kerjasama dengan MKRI antara lain tema : "Otonomi Khusus", "Wajah Trikameral Parlemen Indonesia", "Hak Warga Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah", "Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Oleh Mahkamah Konstitusi", "Fungsi dan Peran Partai Politik dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara"

Negara Hukum,  
**Konstitusi, &**  
Pembentukan  
**Peraturan** Perundang-undangan

Dr. Widayati, S.H., M.H.

NEGARA HUKUM, KONSTITUSI,  
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dr. Widayati, S.H., M.H.

Negara Hukum,  
**Konstitusi, &**

Negara Hukum  
**Konstitusi**  
Lembaga-Lembaga Negara  
**Pembentukan Peraturan**  
**Perundang-Undangan**  
Judicial Review dan  
Hak Menguji  
**Pembentukan**  
**Peraturan**  
**Perundang-undangan**

UNISSULA PRESS

ISBN. 978-602-8420-96-9

*Dr. Widayati, S.H., M.H.*

**Dr. Widayati, S.H., M.H.**

Perpustakaan Nasional  
Katalog Dalam Terbitan (KDT)

ISBN. 978-602-8420-96-9  
Negara Hukum, Konstitusi, dan Pembentukan Peraturan  
Perundang-Undangan  
Oleh: Dr. Widayati, S.H., M.H.  
14 x 20 ; v + 189

**NEGARA HUKUM, KONSTITUSI,  
DAN PEMBENTUKAN  
PERATURAN PERUNDANG-  
UNDANGAN**

---

Diterbitkan oleh  
UNISSULA PRESS Semarang

Perancang sampul dan tata letak: Team Irziq

Grafindo Cetakan Pertama : Desember 2016

---

*All Rights Reserved*  
Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

UNISSULA PRESS  
ISBN. 978-602-8420-96-9

## KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirohim

Alhamdulillah, segala puji hanya milik Allah Swt. Sholawat serta salam semoga senantiasa tercurah kepada Rosulullah SAW, keluarga, para sahabat, dan para pengikutnya yang selalu istiqomah di jalanNya. Amin.

Berbagai masalah ketatanegaraan selalu berkembang, seiring dengan perkembangan masyarakat dan perkembangan politik, serta perkembangan persoalan hukum. Oleh karena itu, buku ini berusaha memberikan informasi tentang perkembangan ketatanegaraan yang terjadi di Indonesia

Buku ini diberi judul “Negara Hukum, Konstitusi, dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”. Akan tetapi, di dalamnya juga akan dibahas tentang Lembaga-Lembaga Negara dan Judicial Review. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan penulis anggap penting untuk dibahas, karena negara Indonesia sebagai negara hukum, keberadaan sebuah aturan hukum yang baik sangat diperlukan. Apalagi akhir-akhir ini muncul isu tentang adanya jual beli pasal di DPR, yang mengakibatkan sebuah aturan hukum hanya akan mengakomodir kepentingan golongan tertentu, tidak berpihak pada kepentingan rakyat.

Buku ini merupakan karya pertama penulis yang ditujukan untuk para mahasiswa, khususnya mahasiswa Fakultas Hukum yang mempelajari masalah-masalah ketatanegaraan. Dalam kesempatan ini pula penulis ingin menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada keempat orang tua penulis, H. Soenardjo, Hj. Isti, HM. Boediono, Hj. Suharti. Kepada suami tercintaku,

Winanto, dan anak-anak tersayangku, Osa, Nia, Tata, dan adik Naufal, terima kasih untuk segalanya.

Tidak ada karya manusia yang sempurna. Untuk itu, kritik dan saran dari pembaca sangat penulis harapkan. Semoga buku ini bermanfaat. Amin.

Ya Allah Ya Robbi, jadikanlah karya sederhanaku ini sebagai tanggung jawabku kepada profesiku, penghormatan yang tinggi untuk jasa para guruku, berkah bagiku dan keluargaku, dan dicatat sebagai amal soleh. Amin.

Semarang, Desember 2016

Penulis

Widayati

## DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi.....	v
BAB I Negara Hukum.....	1
BAB II Konstitusi.....	35
BAB III Lembaga-Lembaga Negara.....	67
BAB IV Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan .....	113
BAB V Judicial Review dan Hak Menguji .....	159

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

# Negara Hukum

## bab 1

Negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian juga peraturan hukum yang sebenarnya ada jika peraturan itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.<sup>1</sup>

Peraturan hukum yang ada dalam suatu negara dimaksudkan untuk melindungi hak-hak warga negara dari tindakan sewenang-wenang penguasa. Begitu juga dalam sebuah negara hukum dibuat peraturan untuk mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia.

Semua negara di dunia ini dapat dikatakan adalah negara hukum. Sebagai sebuah negara hukum berarti semua penyelenggara negara, semua pejabat negara, dan semua warga negara harus tunduk pada aturan hukum yang berlaku. Hukum yang berlaku dalam sebuah negara berbeda-beda karena secara sosiologis, ekonomi, dan budaya masing-masing negara berbeda.

<sup>1</sup> Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta 1983, hal. 153

Azhari mengatakan bahwa unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa. Sejarah dan perkembangan masyarakat setiap negara tidaklah sama, oleh karenanya unsur-unsur negara hukumnyapun berbeda. Ada negara, terutama negara-negara Islam yang berupaya untuk menerapkan hukum Tuhan yang bersumber pada wahyu, dan ada pula negara-negara yang menerapkan hukum yang dibuat oleh manusia, yaitu yang dibentuk oleh lembaga-lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk membuat hukum.<sup>2</sup>

Pemikiran tentang negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara ataupun Ilmu Kenegaraan. Ide negara hukum telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno. Cita negara hukum pertama sekali dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.

Plato, pada awalnya dalam *the Republic* berpendapat bahwa adalah mungkin mewujudkan negara ideal untuk mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan. Untuk itu kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filosof (*the philosopher king*). Filosof adalah orang yang arif bijaksana, yang menghargai kesusilaan, berpengetahuan tinggi. Filosoflah yang paling mengetahui mengenai apa yang baik bagi semua orang, dan apa yang buruk yang harus dihindari. Karena itu kepada filosoflah seharusnya pimpinan negara dipercayakan, tidak usah dikhawatirkan bahwa ia akan menyalahgunakan kekuasaan yang diserahkan kepadanya. Namun cita negara idealnya Plato ini tidak pernah bisa dilaksanakan, karena hampir tidak mungkin

<sup>2</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, UI-Press, Jakarta, 1995, hal.1

mencari manusia yang sempurna, bebas dari hawa nafsu dan kepentingan pribadi.<sup>3</sup>

Dalam bukunya “*the Statesman*” dan “*the Law*”, Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*the second best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum. Senada dengan Plato, tujuan negara menurut Aristoteles adalah untuk mencapai kehidupan paling baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum. Hukum adalah wujud kebijaksanaan kolektif warga negara (*collective wisdom*), sehingga peran warga negara diperlukan dalam pembentukannya.<sup>4</sup>

Negara hukum sendiri, menurut istilahnya dalam kepustakaan Indonesia merupakan terjemahan dari *rechtstaat*. Tetapi ada beberapa pendapat yang menyatakan istilah negara hukum merupakan terjemahan dari *rule of law*.

Menurut pendapat Philipus M. Hadjon, istilah *rechtstaat* itu sendiri berbeda dengan istilah *rule of law*. Istilah *rechtstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX, meskipun pemikiran tentang itu sudah lama adanya.

Sedangkan istilah *rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku Albert Venn Dicey pada tahun 1885 dengan judul “*Introduction to the study of the law of the constitution*”.

Philipus M. Hadjon juga tidak menyetujui istilah negara hukum disamakan dengan *rechtstaat* ataupun dengan *the rule of law*.

<sup>3</sup> Ibid. hal. 19

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Konstitusi Press dan PT Syaamil Cipta Media, Jakarta, 2006, hal. 147

Apalagi kalau hal itu dikaitkan dengan konsep tentang pengakuan akan harkat dan martabat manusia. Ia pun membedakan antara *rechtstaat* dengan *the rule of law* berdasarkan latar belakang dan sistem hukum yang menopang kedua istilah tersebut.

Konsep *rechtstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner.

Konsep *rechtstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law* atau modern *Roman Law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah judicial.

Dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya terdapat perbedaan antara konsep *rechtstaat* dengan konsep *the rule of law* meskipun dalam perkembangan dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada satu sasaran yang utama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.<sup>5</sup>

Begitupun menurut pendapat Azhary, istilah negara hukum dapat disamakan dengan *rechtstaat* ataupun *rule of law*, mengingat ketiga istilah tersebut mempunyai arah yang sama yaitu perlindungan terhadap hak asasi manusia.<sup>6</sup>

Dalam kaitannya dengan konsep tentang negara hukum,

<sup>5</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Study tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal. 72

<sup>6</sup> Azhary, *Negara Hukum* .....Op.Cit, hal. 33

Muhammad Tahir Azhary mengemukakan adanya lima macam konsep negara hukum, yaitu :<sup>7</sup>

1. Negara Hukum menurut Qur'an dan Sunnah atau yang disebut sebagai nomokrasi Islam, artinya kekuasaan yang didasarkan kepada hukum-hukum yang berasal dari Allah.
2. Negara Hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtstaat*. Model negara hukum ini diterapkan misalnya di Belanda, Jerman, dan Perancis.
3. Konsep *Rule of Law* yang diterapkan di negara-negara Anglo Saxon, antara lain di negara Inggris dan Amerika Serikat.
4. Suatu konsep yang disebut *Socialist Legality* yang diterapkan antara lain di Uni Sovyet sebagai negara komunis.
5. Konsep Negara Hukum Pancasila.

#### A. Prinsip-Prinsip Negara Hukum

Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman yaitu "*rechtstaat*" antara lain Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain. Konsep *rechtstaat* di Eropa Kontinental sejak semula didasarkan pada filsafat liberal yang individualistik, maka ciri individualistik sangat menonjol dalam pemikiran hukum menurut konsep Eropa Kontinental itu. Sedangkan dalam tradisi

---

<sup>7</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hal. 63. Lihat pula Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Konstitusi Press dan PT Syaamil Cipta Media, Jakarta, 2006, hal. 148

Anglo Amerika konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan "*The Rule of Law*" yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum. Menurut Friederich Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebut dengan istilah "*rechtstaat*" mencakup empat elemen penting, yaitu :<sup>8</sup>

1. Mengakui dan melindungi hak asasi manusia
2. Untuk melindungi hak asasi tersebut, maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada teori *trias politica*.
3. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan atas undang-undang (*wetmatig bestuur*).
4. Apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Dari empat unsur utama negara hukum tersebut, dapat disimpulkan bahwa negara hukum bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi warga negaranya dengan cara membatasi dan mengawasi gerak langkah dan kekuasaan negara dengan undang-undang.<sup>9</sup>

Gagasan negara hukum dari Fredrich Julius Stahl tersebut dinamakan negara hukum formal, karena lebih menekankan pada

---

<sup>8</sup> Azhary, *Negara Hukum .....Op.Cit*, hal. 46. Lihat pula Muhammad Tahir Azhary, *Ibid*. hal. 66 Jimly Asshiddiqie, *Ibid*. hal. 148

<sup>9</sup> Azhary, *Op.Cit*. hal. 47

suatu pemerintahan yang berdasarkan undang-undang. Negara melindungi hak-hak asasi warga negaranya dengan cara membatasi dan mengawasi gerak langkah dan kekuasaan negara dengan undang-undang.

Sedangkan menurut Scheltema, unsur *rechtstaat* adalah:<sup>10</sup>

1. Asas kepastian hukum
2. Asas persamaan
3. Asas demokrasi
4. Asas pemerintahan yang melayani kepentingan umum

Paham *rechtstaat* berkembang dalam suasana liberalisme dan kapitalisme abad ke-18, yang dipelopori oleh Immanuel Kant (1724-1804) dalam rangka menjabarkan paham *laissez faire laissez aller* dan paham negara *nachwachtersstaat*, sehingga kedudukan hukum setiap individu dijamin sebagai warga negara.<sup>11</sup> Menurut Immanuel Kant dalam karya ilmiahnya yang berjudul *Methaphysische Anfangsgrunde der Rechtslehre* menyatakan bahwa ide tentang negara hukum atau *rechstaat* mulai populer akibat dari situasi sosial politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme. Golongan yang pandai dan kaya ditindas oleh kaum Bangsawan dan Gereja. Sehingga golongan yang pandai dan kaya (kaum borjuis) bereaksi, bukan untuk ikut berperan dalam seluruh kegiatan kenegaraan, tetapi mereka menginginkan agar hak-hak dan kebebasan pribadi masing-masing tidak diganggu, mereka tidak ingin dirugikan. Yang mereka inginkan hanyalah agar dibebaskan untuk mengurus kepentingannya sendiri, konkretnya

adalah agar penyelenggaraan perekonomian atau kemakmuran diserahkan kepada mereka dan negara jangan turut campur dalam penyelenggaraan perekonomian tersebut. Sedangkan penjaga tata tertib dan keamanan tetap diselenggarakan oleh negara. Karena itu, negara hukumnya disebut sebagai Negara Hukum Jaga Malam (*Nachtwachker Staat*).<sup>12</sup>

Pandangan Immanuel Kant bersifat liberal, dalam hal mana negara sejauh mungkin tidak campur tangan dalam urusan individu warga negaranya. Akan tetapi tuntutan perkembangan masyarakat menghendaki paham liberalisme itu tidak dapat dipertahankan lagi, sehingga negara terpaksa turut campur tangan dalam urusan kepentingan rakyat. Hanya campur tangan itu masih menurut saluran-saluran hukum yang telah ditentukan sehingga lahirlah negara hukum formil.

Oleh karena itu, ada tiga tipe negara hukum dalam konsep *rechtsstaat* ini, yaitu:<sup>13</sup>

1. Tipe negara hukum liberal, yakni menghendaki agar negara berstatus pasif. Artinya negara harus tunduk pada peraturan-peraturan negara. Penguasa dalam bertindak harus sesuai hukum. Disinilah, kaum liberal menghendaki antara penguasa dan yang dikuasai ada suatu persetujuan dalam bentuk hukum, seperti persetujuan yang menguasai penguasa.
2. Tipe negara hukum formil, yakni negara hukum yang mendapat pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu, harus berdasarkan undang-undang. Negara hukum formil ini disebut pula dengan

<sup>10</sup> Ibid., hal. 50

<sup>11</sup> Deddy Ismatullah, Asep A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara dalam Multi Perspektif, Kekuasaan, Masyarakat, Hukum, dan Agama*, Pustaka Setia, Bandung, 2007, hal.166

<sup>12</sup> Azhary, *Negara Hukum .....Op.Cit*, hal. 45. Lihat pula Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum.....*, hal 156.

<sup>13</sup> Deddy Ismatullah, *Op. Cit.*, hal.166



negara demokratis yang berlandaskan negara hukum.

3. Tipe negara hukum materiil, yakni pengembangan lebih lanjut dari negara hukum formil; tindakan dari penguasa harus berdasarkan undang-undang atau harus berlaku asas legalitas, maka dalam negara hukum materiil tindakan penguasa demi kepentingan warga negaranya dibenarkan bertindak menyimpang dari undang-undang atau berlaku asas *Opportunitas*.

Sedangkan Albert Venn Dicey salah seorang pemikir Inggris dalam karyanya yang berjudul *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* yang diterbitkan pertama kali pada tahun 1885<sup>14</sup> mengemukakan tiga unsur utama pemerintahan yang kekuasaannya di bawah hukum (*the rule of law*) yaitu<sup>15</sup> :

1. *Supremacy of Law* atau supremasi hukum, artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum (kedaulatan hukum). Hak kebebasan seorang warga benar-benar terjamin oleh hukum, artinya tidak seorangpun boleh dipenjarakan atau ditahan tanpa adanya dasar hukum atau hukum yang dilanggarnya.
2. *Equality Before the Law*, artinya persamaan dalam kedudukan hukum bagi semua warga negara, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai pejabat negara tunduk pada hukum yang sama dan diadili di pengadilan biasa yang sama. Jadi setiap warga negara sama kedudukannya di hadapan hukum; dan apabila ia melanggar hukum baik selaku pribadi maupun selaku pejabat negara, akan diadili dengan hukum

<sup>14</sup> Azhary, *Ibid.* hal.39

<sup>15</sup> Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hal. 24

yang sama dan oleh pengadilan yang sama.

3. *Constitution based on individual rights*, artinya Konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak-hak asasi manusia itu diletakkan dalam Konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi itu harus dilindungi.

Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dibuat dalam undang-undang yang khusus, sedangkan Konstitusi hanya merupakan generalisasi dari praktek ataupun kebiasaan yang sudah berlangsung yang dituangkan dalam undang-undang biasa.

Konsep *rule of law* dari hasil keputusan *International Commission of Jurist* yang merupakan suatu organisasi ahli hukum internasional pada tahun 1955 di Athena menetapkan persyaratan minimum dalam bentuk unsur-unsur negara hukum (*rule of law*) yaitu :<sup>16</sup>

1. Keamanan pribadi harus dijamin. Tidak seorangpun dapat ditahan atau dipenjarakan tanpa suatu keputusan hakim.
2. Tidak ada hak-hak fundamental dapat ditafsirkan, seperti memungkinkan suatu Daerah atau alat perlengkapan negara mengeluarkan peraturan untuk mengambil tindakan hak fundamental itu. Akibatnya setiap orang mempunyai hak untuk menyatakan pendapat dan tidak dipaksa untuk menyatakan pendapat yang berbeda dengan keyakinannya.
3. Setiap orang harus dijamin kebebasan menyatakan pendapatnya melalui media komunikasi, terutama pers.
4. Kehidupan pribadi orang harus tidak dilanggar, rahasia surat-menyurat harus dijamin.

<sup>16</sup> Azhary, *Negara Hukum.....Op.Cit.*, hal.57

5. Kebebasan beragama harus dijamin. Setiap kepercayaan yang diakui harus dihormati dengan syarat kepentingan umum dan moral tidak dilanggar.
6. Hak untuk mendapat pengajaran dari siapa saja tanpa diskriminasi.
7. Setiap orang berhak akan kebebasan berkumpul dan berserikat secara damai.
8. a. Setiap orang berhak mengambil bagian secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilihnya dibidang kehidupan politik negaranya.  
b. kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa.  
c. adanya kebebasan pengadilan dan jaminan tidak memihak.
9. Pengakuan terhadap hak menentukan sendiri.
- 10.a. Keadilan menghendaki bahwa seseorang atau suatu golongan atau partai minoritas tidak akan ditiadakan hak-haknya yang alamiah, dan istimewa dari hak-hak fundamental manusia dan warga-warga atau dari pelayanan yang sama karena sebab-sebab ras, warna, golongan, kepercayaan politik, kasta, ataupun keturunan.  
b. penguasa wajib menghormati prinsip-prinsip itu  
c. diskriminasi atas ras dan warna bertentangan dengan keadilan.

Dalam perkembangannya, *International Commission of Jurist* yang merupakan organisasi internasional ini, dalam konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 menentukan pula syarat-syarat

*representative government under the rule of law*, sebagai berikut :<sup>17</sup>

1. Adanya proteksi Konstitusional
2. Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak
3. Adanya pemilihan umum yang bebas
4. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat
5. Adanya tugas oposisi
6. Adanya pendidikan civic

Perbedaan antara konsep *rechtstaat* dan *rule of law* adalah bahwa dalam konsep *rechtstaat* terdapat peradilan administrasi, sedangkan konsep *rule of law* tidak menerapkan peradilan administrasi karena kepercayaan masyarakat yang demikian besar kepada peradilan umum. Semua orang mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum, maka peradilan umum dianggap cukup untuk mengadili semua perkara termasuk perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah.

Konsep negara hukum Madinah<sup>18</sup> pada hakekatnya tertera dalam Konstitusi Madinah sebagai cerminan negara hukum. Adapun Konstitusi Madinah mengandung beberapa prinsip mendasar, yaitu:1) prinsip keutamaan; 2) prinsip persatuan dan persaudaraan; 3) prinsip persamaan; 4) prinsip kebebasan; 5) prinsip hubungan antar pemeluk agama; 6) prinsip pertahanan; 7) prinsip hidup bertetangga; 8) prinsip tolong menolong dan membela yang lemah dan teraniaya; 9) prinsip perdamaian; 10) prinsip musyawarah; 11) prinsip keadilan; 12) prinsip pelaksanaan hukum; 13) prinsip kepemimpinan; dan 14) Prinsip ketakwaan

<sup>17</sup> Sri Sumantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1974, hal. 13

<sup>18</sup> Deddy Ismatullah, Asep A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara.....Op.Cit.* hal.167

*amar ma'ruf nahi munkar.*

Menurut Ibnu Khaldun sebagaimana dikutip oleh Mohammad Tahir Azhary, bahwa ada dua macam bentuk negara hukum yaitu (1) *siyasah diniyah* (nomokrasi Islam) dan (2) *siyasah 'aqliyah* (nomokrasi sekuler). Nomokrasi Islam adalah suatu negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut:<sup>19</sup>

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah
2. Prinsip musyawarah (musyawarat)
3. Prinsip keadilan
4. Prinsip persamaan
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
6. Prinsip peradilan bebas
7. Prinsip perdamaian
8. Prinsip kesejahteraan
9. Prinsip ketaatan rakyat.

Untuk konsep negara hukum yang disebut dengan *socialist legality* banyak dianut oleh negara-negara komunis/sosialis. Negara-negara yang menganut faham sosialis komunis mendasarkan politik kenegaraannya pada ajaran marxisme dan leninisme.

Seringkali orang beranggapan bahwa pemerintahan di negara-negara sosialis-komunis itu tidak tunduk pada asas legalitas atau tidak berdasarkan pada hukum, melainkan hanya

<sup>19</sup>Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum.....Op.Cit.* hal. 64

berdasarkan pada kepentingan-kepentingan utama dari revolusi dan pembangunan masyarakat sosialisme sebagaimana yang telah digariskan oleh partai (Partai Komunis). Anggapan demikian itu tidaklah benar, sebab sebagaimana yang pernah dituliskan oleh Lenin yang menekankan bahwa seluruh pelaksana pemerintahan dan pejabat-pejabat administrasi mempunyai tugas pokok yaitu agar menjalankan kewajiban-kewajiban mereka sesuai dengan asas legalitas.

Prinsip-prinsip yang digariskan oleh Lenin ini menunjukkan adanya dua pemikiran pokok yaitu :<sup>20</sup>

1. Adanya supremasi undang-undang dalam arti formal.
2. Bahwa asas legalitas di dalam negara sosialis-komunis menunjukkan berlakunya suatu prinsip yang lebih menekankan pada legalitas sebagai suatu alat untuk merealisasikan masyarakat sosialis-komunis. Jadi tujuan legalitas disini bukanlah dalam artinya yang utama untuk melindungi hak-hak asasi rakyat terhadap kesewenang-wenangan pemerintah, melainkan ditujukan terutama pada pelaksanaan tugas-tugas dan kewajiban-kewajiban pemerintah yang harus selalu sesuai dengan undang-undang, yang tentunya juga harus sesuai dengan garis-garis partai tunggal yang berkuasa.

Konsep *socialist legality* ini berbeda dengan konsep yang ada di negara-negara Barat, karena dalam *socialist legality* hukum ditempatkan di bawah sosialisme. Hukum adalah sebagai alat untuk mencapai sosialisme. Menurut pendapat Jaroszynky, hak perseorangan dapat disalurkan kepada prinsip-prinsip sosialisme, meskipun hak tersebut patut mendapat perlindungan.

<sup>20</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 1986, hal. 66

Dalam *socialist legality* ada suatu jaminan Konstitusional tentang propaganda anti agama yang memang merupakan watak dari negara komunis/sosialis yang diwarnai oleh doktrin komunis bahwa agama adalah candu bagi rakyat. Sebagaimana diketahui, komunisme mengajarkan sikap yang anti Tuhan. Dilihat dari perbedaan ini, Muhammad Tahir Azhary berpendapat bahwa konsep *socialist legality* sulit untuk dikatakan sebagai suatu konsep negara hukum yang bersifat universal. Tetapi mungkin konsep ini dilihat dari segi kepentingan negara-negara sosialis komunis merupakan konsep yang mereka pandang sesuai dengan doktrin sosialisme komunisme. Dibandingkan dengan konsep Barat, yang bertujuan ingin melindungi individu sebagai manusia yang bermartabat terhadap tindakan sewenang-wenang dari pemerintah, maka dalam *socialist legality* yang terpenting adalah realisasi sosialisme itu sendiri.<sup>21</sup>

Prinsip-prinsip negara hukum selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara. Utrecht membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materiel atau negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis terutama. Tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut untuk menegakkan ketertiban. Tipe negara tradisional ini dikenal dengan istilah negara penjaga malam. Negara hukum materiel mencakup pengertian yang lebih luas termasuk keadilan di dalamnya. Tugas negara tidak hanya menjaga ketertiban dengan melaksanakan hukum, tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan (*Welfarestate*).

<sup>21</sup> Muhammad Tahir Azhary, Negara Hukum.....*Op.Cit.*, hal. 68

Berdasarkan berbagai prinsip negara hukum yang telah dikemukakan tersebut dan melihat kecenderungan perkembangan negara hukum modern yang melahirkan prinsip-prinsip penting baru untuk mewujudkan negara hukum, maka terdapat dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum. Kedua belas prinsip tersebut adalah :

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)
4. Pembatasan Kekuasaan
5. Organ-organ Penunjang yang Independen
6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak
7. Peradilan Tata Usaha Negara
8. Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*)
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia
10. Bersifat Demokratis (*Democratische Rechtsstaat*)
11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*)
12. Transparansi dan Kontrol Sosial

## B. Negara Hukum Indonesia

UUD 1945 sebelum diamandemen, di dalamnya tidak ditemukan kata-kata “negara hukum”, baik dalam Pembukaan maupun dalam Batang Tubuh UUD 1945. Negara Indonesia dapat dikatakan sebagai negara hukum apabila dilihat dari Penjelasan

UUD 1945 yang menyatakan bahwa “ negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).

Melihat pada rumusan Penjelasan UUD 1945, pengertian *rechtsstaat* disamakan dengan “negara berdasar atas hukum”. Hal ini menimbulkan pertanyaan, mengapa pembentuk UUD 1945 mengartikan *rechtsstaat* sebagai negara berdasar atas hukum? Padahal sudah menjadi pengertian umum bahwa *rechtsstaat* sama dengan negara hukum. Untuk memecahkan masalah ini, maka perlu ditelusuri perkembangan pengertian *rechtsstaat*.

Pada permulaannya *rechtsstaat* merupakan negara jaga malam (*machwachtersstaat*), kemudian menjadi negara hukum formal yang mempunyai empat unsur, kemudian berkembang lagi menjadi negara hukum material, dan sekarang *rechtsstaat* sudah maju lagi menjadi negara kesejahteraan (*verzorgingstaat*).

Meskipun negara hukum Indonesia merupakan terjemahan dari *rechtstaat*, tetapi apakah sama dengan konsep *rechtstaat* di negara Eropa Kontinental seperti dikemukakan oleh Immanuel Kant?

Menurut Oemar Seno Adji, negara hukum Indonesia mempunyai ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus dipakai sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka negara hukum Indonesia dapat pula dinamakan Negara Hukum Pancasila. Salah satu ciri pokok dalam negara hukum Pancasila adalah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama. Tetapi kebebasan beragama di dalam negara hukum Pancasila selalu dalam konotasi yang positif, artinya tidak ada tempat bagi etatisme atau propaganda anti agama di Indonesia. Hal ini berbeda dengan misalnya di Amerika Serikat atau Uni Sovyet. Di Amerika Serikat memahami konsep *freedom of religion* baik

dalam arti positif maupun dalam arti negatif, sebagaimana dirumuskan oleh Sir Alfred Denning-yang dikutip Seno Adji-sebagai berikut:

“*Freedom of religions means that we are free to worship or not to worship, to affirm the existence of God or to deny it, to believe in Christian religion or any other religion or in none, as we choose*’.

Di Uni Sovyet, dan negara-negara komunis lainnya “*freedom of religion*” memberikan pula jaminan Konstitusional terhadap propaganda anti agama.<sup>22</sup>

Di Indonesia, simposium mengenai negara hukum pernah diadakan pada tahun 1966 di Jakarta. Dalam simposium itu diputuskan tentang ciri-ciri negara hukum adalah sebagai berikut :<sup>23</sup>

1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan.
2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan atau kekuatan apapun juga.
3. Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

Ciri pertama yaitu pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, negara Indonesia menjamin adanya perlindungan hak-hak asasi manusia berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum dan bukan kemauan perseorangan atau golongan yang menjadi dasar kekuasaan. Pengaturan yang berkaitan dengan hak asasi manusia

<sup>22</sup> *Ibid.*, hal. 69

<sup>23</sup> Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Op.Cit. hal 162, Moh Kusnardi dan Bintan R. Saragih, Op.Cit, hal 27, Dahlan Thaib, Op.Cit, hal. 25

dapat dilihat dalam ketentuan Pembukaan UUD 1945 dari alinea pertama sampai dengan alinea keempat yang sarat dengan pernyataan dan pengakuan yang menjunjung tinggi harkat dan nilai-nilai kemanusiaan yang luhur dan sangat asasi.

Alinea pertama pada hakekatnya adalah merupakan pengakuan akan adanya kebebasan untuk merdeka (*freedom to be free*). Pengakuan akan perikemanusiaan adalah intisari dari hak-hak asasi manusia.

Dalam alinea kedua disebutkan bahwa Indonesia adalah sebagai negara yang adil. Kata sifat adil menunjukkan kepada salah satu tujuan dari negara hukum untuk mencapai keadilan. Apabila prinsip-prinsip negara hukum ini betul-betul dijalankan, maka dengan sendirinya hak-hak asasi manusia akan terlaksana dengan baik.

Dalam alinea ketiga dapat disimpulkan bahwa rakyat Indonesia menyatakan kemerdekaannya supaya terjelma kehidupan bangsa Indonesia yang bebas. Hal ini adalah salah satu pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi yang mengandung persamaan dalam bentuk politik.

Sedangkan dalam alinea keempat menunjukkan pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi dalam negara Indonesia yaitu politik, hukum, sosial kultural, dan ekonomi.

Pasal-pasal UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur tentang hak asai manusia dapat dilihat pada Bab XA tentang Hak Asasi Manusia Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J disamping pasal-pasal yang mengatur pula mengenai hak asasi manusia.

Pasal 28A : Setiap orang berhak hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupan.

Pasal 28B :

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.
- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Pasal 28C :

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya demi kesejahteraan umat manusia.
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.

Pasal 28D :

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan
- (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.

Pasal 28E :

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut

agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.

- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.
- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

Pasal 28F :

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

Pasal 28G :

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.

Pasal 28H :

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Pasal 28I :

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.
- (2) Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.
- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan

Pasal 28J :

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Pasal-pasal lain yang berkaitan dengan hak asasi manusia di dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu Pasal 27 tentang persamaan dalam hukum dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan; Pasal 28 tentang kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan; Pasal 29 tentang kemerdekaan untuk memeluk agama; Pasal 31 tentang hak untuk mendapatkan pendidikan (kewajiban mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya); Pasal 32 tentang perlindungan yang bersifat kultural (kebudayaan); Pasal 33 tentang hak-hak ekonomi; dan Pasal 34 tentang kesejahteraan sosial.

Pengaturan hak asasi manusia di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan petunjuk bahwa negara Indonesia sudah memenuhi syarat sebagai sebuah negara hukum. Yang perlu mendapat perhatian lebih serius adalah mengenai penegakan hukumnya. Untuk penegakan hukum ini tidak hanya menjadi kewajiban aparat penegak hukum saja, tetapi memerlukan dukungan dari semua elemen masyarakat.

Ciri kedua dari sebuah negara hukum menginginkan peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan atau kekuatan apapun juga.

Pengaturan mengenai peradilan yang bebas dan tidak memihak diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Pasal 24 ayat (1) menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Lembaga negara pelaku kekuasaan kehakiman adalah Mahkamah Agung (dengan badan-badan peradilan di bawahnya yang meliputi Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara), dan sebuah Mahkamah Konstitusi.

Pengaturan kekuasaan kehakiman menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah untuk menjamin hak warga negara untuk menikmati keadilan. Oleh karena itu kekuasaan kehakiman harus mandiri dan bebas dari pengaruh kekuasaan lain terutama kekuasaan pemerintah (eksekutif). Meskipun didalam kenyataannya masih banyak yang menyangsikan, apakah badan-badan peradilan itu telah bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif.

Ciri ketiga dari negara hukum adalah adanya legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya. Setiap tindakan warga negara ataupun tindakan penguasa harus berdasarkan hukum yang berlaku. Artinya bahwa suatu tindakan itu akan memenuhi aturan hukumnya yang mengharuskan seseorang melakukan suatu perbuatan atau tidak akan melakukannya, karena peraturan hukumnya itu melarangnya. Berhubung dengan itu maka dalam negara hukum ditentukan alat-alat perlengkapannya yang bertindak menurut dan terikat kepada peraturan-peraturan yang



ditentukan terlebih dahulu oleh alat perlengkapan yang dikuasakan untuk mengadakan peraturan-peraturan itu.<sup>24</sup>

Dari uraian di atas jelas bahwa negara Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menganut prinsip-prinsip negara hukum yang umum berlaku. Pernyataan bahwa Indonesia negara hukum sudah dinyatakan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah negara hukum. Negara hukum Indonesia menurut ketentuan Pasal 28I ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah negara hukum yang demokratis, artinya negara hukum Indonesia menggabungkan prinsip-prinsip *rechtstaat* dan *rule of law*.

### C. Kedaulatan Rakyat

Menurut teori kedaulatan rakyat, rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang berdaulat. Apabila terjadi Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya tidak sesuai dengan kehendak rakyat, maka rakyat dapat bertindak untuk mengganti pemerintah tersebut. Kedaulatan atau "*sovereignty*" adalah ciri atau atribut hukum dari negara. Dan sebagai atribut negara, dia sudah lama ada, bahkan ada yang berpendapat bahwa *sovereignty* itu mungkin lebih tua dari konsep negara itu sendiri.<sup>25</sup>

Kedaulatan (*sovereignty*) merupakan konsep yang biasa dijadikan objek dalam filsafat politik dan hukum kenegaraan. Di

dalamnya terkandung konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi yang dikaitkan dengan negara (*state*). Dari segi bahasa, perkataan kedaulatan itu sendiri dalam bahasa Indonesia sebenarnya berasal dari bahasa Arab, yaitu dari kata daulat dan daulatan yang dalam makna klasiknya berarti pergantian, peralihan, atau peredaran (kekuasaan). Dalam Al-Qur'an yang mencerminkan penggunaan bahasa Arab klasik, kata daulah ini dipergunakan hanya dua kali (dua tempat) yaitu dalam Qur'an Surat 3:140 (Ali Imran) yang mempergunakan bentuk kata kerja nudawiluha (ia kami pergantian atau pergilirkan), dan dalam Qur'an Surat 59:7 (Al Hasyr) yang mempergunakan kata kerja dulatan (beredar). Jika diperhatikan dalam ayat pertama di atas, makna kata daulat dipakai untuk pengertian pergantian kekuasaan dibidang politik, sedangkan ayat kedua menunjuk pengertian kekuasaan di lapangan perekonomian.<sup>26</sup>

Dalam berbagai literatur politik, hukum, dan teori ketatanegaraan pada jaman sekarang, terminologi kedaulatan (*sovereignty*) itu pada umumnya diakui sebagai konsep yang dipinjam dari bahasa latin, *soverain* dan *superanus*, yang kemudian menjadi *sovereign* dan *sovereignty* dalam bahasa Inggris yang berarti penguasa dan kekuasaan yang tertinggi.

Dalam bahasa Arab modern dewasa inipun, istilah kedaulatan tersebut dipahami dalam konteks makna kata *sovereignty* sebagaimana di Barat. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam perkembangan sejarah telah terjadi perubahan dan pergeseran-pergeseran makna sedemikian rupa sehingga terminologi kedaulatann dalam bahasa politik Indonesia

<sup>24</sup> Moh Kusnardi dan Bintan saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan menurut Sistem UUD 1945*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hal. 30

<sup>25</sup> Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat*....Op.Cit, hal. 6

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Kostitusionalitas Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 115-116

sudah tidak terbedakan lagi maknanya, apakah berasal dari sumber aslinya istilah itu pertama kali dipinjam, yaitu dari bahasa Arab. Karena itu yang terpenting adalah bahwa secara teknis, konsep kedaulatan itu berkaitan dengan konsep kekuasaan yang tertinggi.<sup>27</sup>

Diantara pakar teori kedaulatan rakyat yang berpengaruh besar adalah J.J. Rousseau (1712-1778). Dalam hubungannya dengan teori kedaulatan rakyat ini, Jean Jacque Rousseau memperkenalkan teorinya, bahwa dasar terjadinya negara adalah perjanjian masyarakat ("*contrac social*") yang diadakan oleh dan antara anggota masyarakat untuk mendirikan suatu negara.

Teori Rousseau yang menjadi dasar faham kedaulatan rakyat mengajarkan bahwa negara bersandar atas kemauan rakyat. Demikian pula halnya semua peraturan perundang-undangan adalah penjelmaan kemauan rakyat. Hukum adalah kemauan orang seluruhnya yang telah mereka serahkan kepada suatu organisasi (yaitu negara) yang telah terlebih dahulu mereka bentuk dan diberi tugas membentuk hukum yang berlaku dalam masyarakat. Orang mentaati hukum karena orang sudah berjanji untuk mentaatinya.<sup>28</sup>

Sebelum Rousseau, seorang pakar dari aliran Monarchomachen yang 100 tahun lebih dulu darinya, yaitu Johannes Althusius,<sup>29</sup> sudah mengemukakan gagasan kedaulatan rakyat. Karya ilmiahnya berjudul *Politica Methodice Digesta*, diterbitkan pada tahun 1610. Namun karya ilmiah ini tidak diperhatikan orang, baru kemudian dikenal orang berkat kerja

Otgto van Gierke pada tahun 1880. Tidaklah mengherankan jika dunia menunjuk Rousseau sebagai pakar pertama dalam teori kedaulatan rakyat. Menurut Althusius, kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk menyelenggarakan sesuatu yang menuju kepada kepentingan jasmani dan rohani warga negara. Kekuasaan ini ada di tangan rakyat sebagai keseluruhan. Karena itu kedaulatan tidak dapat dialihkan atau dipindahkan. Dan kedaulatan itu menjelma dalam undang-undang yang harus dilaksanakan oleh penyelenggara negara, dan rakyat berjanji untuk mentaati undang-undang.

Asas kedaulatan rakyat disebut juga dengan paham demokrasi. Dan menurut Rousseau, kedaulatan atau *sovereignty* adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi (*supreme authority*).

Pengertian demokrasi secara modern, lahir dan berkembang sejak abad 18, yaitu suatu paham yang berusaha menempatkan manusia sebagai makhluk yang berdaulat. Kedaulatan manusia itu berpangkal pada akalnyanya, dan merupakan kodrat dari Tuhan.<sup>30</sup>

Dalam sebuah negara demokrasi, rakyat ikut serta dalam menjalankan pemerintahan suatu negara. Negara diselenggarakan berdasarkan pada kehendak rakyat, karena rakyatlah yang memegang kedaulatan. Istilah demokrasi itu sendiri menurut asal kata berarti "rakyat berkuasa" atau "*government or rule by the people*". Menurut bahasa Yunani kata *demos* berarti rakyat dan *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa. Jadi demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat (*The Government of the People, by the People, and for the People*).

Jadi demokrasi adalah suatu pemerintahan dimana rakyat

<sup>27</sup> *Ibid*, hal. 119

<sup>28</sup> CST Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1982, hal. 60

<sup>29</sup> Azhary, *Negara Hukum* .....*Op.Cit.*, hal.128

<sup>30</sup> Mh. Isnaeni, *MPR DPR Wahana Mewujudkan Demokrasi Pancasila*, Yayasan Idayu, Jakarta, hal. 23-24

ikut serta memerintah, baik secara langsung yang terdapat pada masyarakat-masyarakat yang masih sederhana (demokrasi langsung), maupun secara tidak langsung karena rakyat diwakilkan (demokrasi tidak langsung) yang terdapat dalam negara-negara modern.

Pengertian demokrasi yang berarti pemerintahan rakyat ini, dalam prakteknya terdapat sistem politik yang menurut penganutnya juga menjunjung tinggi asas demokrasi, akan tetapi dalam kenyataannya terdapat hal-hal yang bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi.<sup>31</sup>

Prinsip-prinsip demokrasi menurut Henry B Mayo adalah:<sup>32</sup>

1. Kebijaksanaan politik dilakukan oleh wakil-wakil rakyat atas dasar prinsip mayoritas.
2. Para wakil dipilih dan diberi hak untuk membuat kebijakan politik
3. Pemilihan umum yang bebas dan dilaksanakan atas dasar hak suara universal.

Selanjutnya Henry B Mayo dalam bukunya yang berjudul *Introduction to Democratic Theory* menyatakan bahwa "Sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip-prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam

<sup>31</sup> Toto Pandoyo, *Ulasan terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945, Sistem Politik dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hal. 6

<sup>32</sup> Miriam Budiardjo (editor), *Masalah Kenegaraan*, tulisan Henry B Mayo dengan judul *Nilai-nilai Demokrasi*, Gramedia, Jakarta, 1980, hal. 158

suasana terjaminnya kebebasan politik".<sup>33</sup>

Kedaulatan rakyat atau demokrasi modern adalah demokrasi dengan sistem perwakilan, artinya rakyat memilih seseorang dari dirinya untuk mewakilinya.<sup>34</sup> Oleh karena itu, suatu pemerintahan supaya berjalan demokratis harus memenuhi syarat :<sup>35</sup>

1. Perlindungan Konstitusional, dalam arti bahwa, selain dari menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*)
3. Pemilihan umum yang bebas
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat
5. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi, dan beroposisi
6. Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Negara Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2), yaitu "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

Kedaulatan rakyat menurut bangsa Indonesia tidak sebagaimana yang dikemukakan Rousseau yang bersumber pada pandangan individualistik, tetapi kedaulatan rakyat berdasar

<sup>33</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1985, hal. 61

<sup>34</sup> Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat.....Op.Cit.*, hal.9

<sup>35</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*,hal. 60

kepada Pancasila. Jadi bukan kedaulatan rakyat seperti konsep Rousseau dimana individu memiliki kebebasan sejak ia dilahirkan, melainkan kedaulatan rakyat yang dibatasi oleh nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, kedaulatan rakyat yang sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan serta peradaban. Kedaulatan rakyat sebagai persatuan Indonesia, dan berkedaulatan rakyat yang mekanismenya (pola pelaksanaannya) berupa kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan yang bertujuan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>36</sup>

Dalam teori kedaulatan rakyat berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai. Dalam negara modern sekarang ini, dimana penduduknya sudah banyak, dan wilayahnya cukup luas, adalah tidak mungkin untuk meminta pendapat rakyat seorang demi seorang untuk menentukan jalannya pemerintahan. Oleh karena itu, keadaan menghendaki bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan dengan perwakilan.

Dalam kedaulatan rakyat dengan perwakilan, atau demokrasi dengan perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), yang menjalankan kedaulatan rakyat adalah wakil-wakil rakyat.

Wakil-wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat tersebutlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam waktu yang relatif pendek, maupun dalam jangka waktu yang panjang. Agar wakil-wakil rakyat tersebut benar-benar dapat

<sup>36</sup> Azhary, *Negara Hukum.....Op. Cit*, hal.129

bertindak atas nama rakyat, maka wakil-wakil itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat. Untuk menentukannya biasanya dipergunakan lembaga pemilihan umum. Jadi pemilihan umum tidak lain adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat.<sup>37</sup>

Asas kedaulatan rakyat atau paham demokrasi mengandung 2 (dua) arti, yaitu : pertama, demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan yang kedua, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan kultural, historis suatu bangsa sehingga muncul istilah demokrasi Konstitusional, demokrasi rakyat, dan demokrasi Pancasila. Yang jelas bahwa disetiap negara dan setiap pemerintahan modern pada akhirnya akan berbicara tentang rakyat. Dalam proses bernegara, rakyat sering dianggap hulu dan sekaligus muaranya. Rakyat adalah titik sentral karena rakyat di suatu negara pada hakekatnya adalah pemegang kedaulatan, artinya rakyat menjadi sumber kekuasaan.<sup>38</sup>

Menurut Bigham Powell Jr<sup>39</sup> beberapa indikator adanya kehidupan politik demokratis dalam suatu Negara mencakup hal-hal sebagai berikut :

1. Legitimasi pemerintahan berdasarkan pada klaim bahwa pemerintah mewakili rakyat.
2. Pengaturan bagi yang mengorganisasikan perundingan (*bargaining*) untuk memperoleh legitimasi dilaksanakan melalui pemilu yang kompetitif.
3. Sebagian besar orang dewasa dapat ikut serta dalam

<sup>37</sup> Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar.....Op.Cit.*, hal. 326

<sup>38</sup> Dahlan Thaib, *Kedaulatan.....Op.Cit.*, hal. 7

<sup>39</sup> Ibid

pemilihan, baik sebagai pemilih maupun sebagai yang dipilih untuk menduduki jabatan penting.

4. Penduduk memilih secara rahasia tanpa paksaan.
5. Masyarakat dan pemimpin menikmati hak-hak dasar, seperti kebebasan berkumpul, berorganisasi, dan kebebasan pers.

Perkembangan prinsip-prinsip negara hukum dipengaruhi oleh semakin kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan bernegara menggantikan model-model negara tradisional. Prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*) dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal sebagai negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk Konstitusional disebut *constitutional democracy*. Hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan semata (*Machtsstaat*). Sebaliknya, demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya mobokrasi (bentuk pemerosotan dari demokrasi dalam terminologi Aristoteles) yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.

Dalam sistem demokrasi modern dewasa ini, sistem kekuasaan dalam kehidupan bersama biasa dibedakan dalam tiga wilayah atau domain, yaitu negara (*state*), pasar (*market*), dan masyarakat (*civil society*). Ketiga domain kekuasaan tersebut memiliki logika dan hukumnya sendiri-sendiri. Ketiganya harus berjalan seiring dan sejalan, sama-sama kuat dan sama-sama saling mengendalikan satu sama lain, tetapi tidak boleh saling mencampuri atau dicampuradukkan.

Jika kekuasaan negara terlalu dominan, demokrasi tidak akan tumbuh karena selalu didikte dan dikendalikan oleh negara dimana yang berkembang adalah otritarianisme. Jika kekuasaan pasar terlalu kuat, melampaui kekuatan "*civil society*" dan negara, berarti kekuatan modal (kapital) dan kaum kapitalis yang menentukan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Demikian pula jika yang dominan adalah "*civil society*" sedangkan negara dan pasar lemah, maka yang akan terjadi adalah situasi "*chaos*", "*messy*", "*government-less*" tanpa arah yang jelas.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara.....*Op.Cit.* hal 150-151

## Konstitusi

### bab 2

#### A. Pengertian Konstitusi

Setiap negara, bagaimanapun sederhana tingkat pertumbuhannya, senantiasa memiliki seperangkat kaidah yang mengatur susunan organisasi negara yang terdiri dari organ-organ atau jabatan-jabatan kenegaraan. Perangkat kaidah semacam inilah yang dinamakan Konstitusi. Dalam pengertian ini, tidaklah ada dan tidak pernah ada negara tanpa Konstitusi. Meskipun demikian, tidaklah ada dan tidaklah pula ada negara-negara yang memiliki Konstitusi yang persis sama. Satu sama lain ada perbedaannya. Perbedaan terjadi karena latar belakang yang berbeda, seperti sejarah, budaya, ideologi, dan sebagainya.<sup>41</sup>

Menurut K.C. Wheare, dalam diskusi atau wacana politik kata "Konstitusi" digunakan untuk menggambarkan seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara, kumpulan peraturan-peraturan yang mendasari dan mengatur atau mengarahkan pemerintahan. Konstitusi bagi sebagian besar negara-negara di dunia, merupakan hasil seleksi dari peraturan-peraturan hukum

<sup>41</sup> Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hal. 1

yang mengatur pemerintahan negara tersebut dan telah diwujudkan dalam sebuah dokumen.<sup>42</sup>

Francois Venter mencatat bahwa karakteristik dasar sebuah negara Konstitusional modern adalah adanya Konstitusi tertulis yang memiliki nilai hukum yang tinggi. Menurut Giovanni Sartori, kata *constitutio* dalam bahasa Latin tidak ada kaitannya dengan apa yang kita sebut "Konstitusi". Pada zaman Romawi Kuno, *constitutio* berarti tindakan pemerintahan tertentu. Charles Howard McIlwain dan Brian Thomson<sup>43</sup> mengatakan bahwa "...a constitution is a document which contains the rules for the operation of an organization". Organisasi yang dimaksud bermacam-macam bentuk dan kompleksitas strukturnya mulai dari organisasi mahasiswa, organisasi kemasyarakatan, organisasi politik, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dan sebagainya. Semua organisasi tersebut membutuhkan dokumen dasar yang disebut dengan Konstitusi. Kebutuhan akan naskah Konstitusi tertulis itu merupakan sesuatu yang niscaya.

Istilah Konstitusi diambil alih dari bahasa Inggris *constitution* dan dari bahasa Perancis *constituer* serta dari bahasa Belanda *constitue* yang berarti membentuk. Pemakaian istilah Konstitusi yang dimaksudkan adalah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara. Dalam literatur bahasa Belanda, selain dikenal istilah *constitutie* dikenal pula istilah *grondwet* yang dialihbahasakan ke dalam bahasa Indonesia menjadi Undang-Undang Dasar (*grond* = dasar, *wet* = undang-undang).

<sup>42</sup> K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Pustaka Eureka, Surabaya, 2003, hal. 1-3

<sup>43</sup> Brian Thomson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, edisi ke-3, Blackstone Press Ltd., London, 1997, hal. 3, dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 19

Keadaan tersebut berpengaruh terhadap penggunaan istilah dalam bahasa Indonesia, yang melahirkan istilah-istilah Konstitusi dan Undang-Undang Dasar.<sup>44</sup>

Terjemahan kata *constitution* dengan kata Undang-Undang Dasar memang sesuai dengan kebiasaan orang Belanda dan Jerman, yang dalam percakapan sehari-hari memakai kata *grondwet* dan *grundgesetz* (*grund* = dasar, *gesetz* = undang-undang) yang keduanya menunjuk pada naskah yang tertulis. Dan memang tidak dapat disangkal bahwa dewasa ini hampir semua negara (kecuali Inggris) memiliki naskah tertulis sebagai Undang-Undang Dasarnya.

Istilah Konstitusi lebih tepat digunakan untuk kerajaan Inggris, karena Inggris tidak mempunyai Undang-Undang Dasar yang dimuat dalam satu dokumen. Di kerajaan Inggris ketentuan-ketentuan Konstitusional dimuat dalam berbagai dokumen dan dengan berbagai macam sebutan, seperti *Magna Charta*, *The Habeas Corpus Act 1670*, *The Bill of Rights 1689*, *The Act of Settlement 1700*, *The Parliament Act 1911* dan 1949, dan peraturan hukum tidak tertulis lainnya.

Ada pendapat yang mengatakan bahwa negara Inggris tidak mempunyai naskah tertulis yang disebut dengan Konstitusi. Undang-Undang Dasar negara Inggris tidak pernah dibuat, tetapi tumbuh menjadi Konstitusi dalam pengalaman praktek ketatanegaraan. Konstitusi Inggris menurut Phillips Hood and Jackson adalah suatu bangun aturan, adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan yang menentukan susunan dan kekuasaan organ-organ negara dan yang mengatur hubungan-hubungan di antara berbagai

<sup>44</sup> Rosjiidi Ranggawidjaja, *Wewenang Menafsirkan Undang-Undang Dasar*, Cita Bhakti Akademika, Bandung, 1996, hal 1.

organ negara itu satu sama lain, serta hubungan organ-organ negara itu dengan warga negara.

Ada beberapa pendapat tentang istilah Konstitusi ini. Dalam tulisannya, Bagir Manan menyatakan bahwa apabila dilihat dari wujudnya, Konstitusi dapat dibedakan antara:<sup>45</sup>

1. Konstitusi tertulis yaitu tertulis dalam satu dokumen khusus (misalnya Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Undang-Undang Dasar Amerika Serikat 1787), atau dalam beberapa dokumen yang terkait erat satu sama lain dan tertulis dalam peraturan perundang-undangan lain (misalnya Kerajaan Inggris yang kaidah-kaidah Konstitusi tertulisnya terdapat dalam undang-undang biasa (*ordinary law* atau *statute*)).
2. Konstitusi tidak tertulis yang dapat dibedakan dalam tiga golongan yaitu :
  - a. Ketentuan Konstitusi terdapat dalam kaidah-kaidah hukum adat sebagai hukum yang tidak tertulis.
  - b. Ketentuan-ketentuan Konstitusi yang terdapat dalam konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan.
  - c. Adat istiadat yang kemungkinannya pada suatu ketika berubah menjadi konvensi, sehingga dirasakan sebagai suatu kewajiban untuk mentaatinya.

Sedangkan K.C. Wheare membedakan Konstitusi sebagai berikut :

1. Konstitusi dalam arti sempit, yaitu sekumpulan aturan hukum yang mengatur pemerintahan dari suatu negara yang disusun

<sup>45</sup> Bagir Manan, *Pertumbuhan dan.....*, hal 5

(terjelma) dalam satu dokumen formal atau suatu naskah.<sup>46</sup>

2. Konstitusi dalam arti luas, yaitu Konstitusi dalam arti sosiologis, politis, dan yuridis. Konstitusi dalam arti sempit hanya diartikan Konstitusi dalam arti yuridis saja. Konstitusi dalam arti luas yaitu sistem pemerintahan dari suatu negara dan merupakan himpunan peraturan yang mendasari serta mengatur pemerintahan dalam menyelenggarakan tugas-tugasnya. Sebagai sistem pemerintahan di dalamnya terdapat campuran tata peraturan baik yang bersifat hukum (*legal*) maupun bukan peraturan hukum (non legal atau ekstra legal).<sup>47</sup>

Ada sarjana yang membedakan antara Konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, ada pula yang menyamakannya. L.J. van Apeldoorn membedakan antara Undang-Undang Dasar (*grondwet*) dengan Konstitusi (*constitutie*). Kalau Undang-Undang Dasar (*grondwet*) merupakan bagian tertulis dari suatu Konstitusi, sedangkan Konstitusi memuat baik peraturan tertulis maupun peraturan yang tidak tertulis. Dan rupa-rupanya para penyusun Undang-Undang Dasar 1945 menganut pikiran yang sama, sebab dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dikatakan : Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-Undang Dasar adalah hukum dasar yang tertulis, sedang disampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis.<sup>48</sup>

Pendapat lain yang membedakan antara Konstitusi dengan

<sup>46</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Op.Cit.*, hal. 4

<sup>47</sup> Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hal. 4

<sup>48</sup> Miiriam Budiardjo, *Dasar-dasar.....Op.Cit.*, hal.95

Undang-Undang Dasar adalah Herman Heller, yang membagi Konstitusi dalam tiga pengertian, yaitu :<sup>49</sup>

1. Konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan (*Die politische Verfassung als gesellschaftliche Wirklichkeit*) : dan ia belum merupakan Konstitusi dalam arti hukum (*ein Rechtsverfassung*) atau dengan perkataan lain Konstitusi itu masih merupakan pengertian sosiologis atau politis, dan belum merupakan pengertian hukum.
2. Konstitusi merupakan suatu kaidah yang hidup dalam masyarakat yang dijadikan sebagai suatu kesatuan kaidah hukum (*Der verselbstandigte Rechtsverfassung*).
3. Konstitusi yang ditulis dalam satu naskah sebagai undang-undang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara (*Die geschriebene Verfassung*).

Jadi menurut Herman Heller, jika pengertian Undang-Undang Dasar itu harus dihubungkan dengan pengertian Konstitusi, maka arti Undang-Undang Dasar itu baru merupakan sebagian dari pengertian Konstitusi yaitu Konstitusi yang tertulis. Konstitusi itu sebenarnya tidak hanya bersifat yuridis semata-mata, tetapi juga sosiologis politis.

F. Lassale dalam bukunya *Uber Verfassungswesen*, membagi Konstitusi dalam dua pengertian, yaitu :<sup>50</sup>

1. Pengertian sosiologis atau politis (*sociologische atau politische begrip*). Konstitusi adalah sinthese faktor-faktor kekuatan yang nyata (*dereele machtsfactoren*) dalam masyarakat. Jadi Konstitusi

<sup>49</sup> Moh Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Op.Cit.*, hal 65

<sup>50</sup> Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Op Cit*, hal



menggambarakan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu negara. Kekuasaan tersebut diantaranya : raja, parlemen, kabinet, pressure groups, partai politik, dan lain-lain, itulah yang sesungguhnya Konstitusi.

2. Pengertian yuridis (*yuridische begrip*). Konstitusi adalah naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan.

Dari pengertian sosiologis dan politis, ternyata F. Lassalle menganut paham bahwa Konstitusi sesungguhnya mengandung pengertian yang lebih luas dari sekedar Undang-Undang Dasar. Namun dalam pengertian yuridis, F. Lassalle terpengaruh pula oleh paham kodifikasi yang menyamakan Konstitusi dengan Undang-Undang Dasar. Paham kodifikasi menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum, dan kepastian hukum. Begitu besar pengaruh paham kodifikasi, sehingga setiap peraturan hukum karena pentingnya harus ditulis, dan Konstitusi yang ditulis itu adalah Undang-Undang Dasar.

Sedangkan Sri Soemantri mengartikan Konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar.<sup>51</sup> Penyamaan pengertian Konstitusi dengan Undang-Undang Dasar telah dimulai sejak Oliver Cromwell (*Lord Protector* Republik Inggris 1649-1660) yang menamakan Undang-Undang Dasar itu sebagai *Instrument of Government*: yaitu bahwa Undang-Undang Dasar itu dibuat sebagai pegangan untuk memerintah dan disinilah timbul identifikasi dari pengertian Konstitusi dan Undang-Undang Dasar. Dalam tahun 1787, pengertian Konstitusi Cromwell kemudian dioper oleh

---

<sup>51</sup> Sri Soemantri, *Persepsi terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung, 1987, hal. 1

Amerika Serikat yang selanjutnya oleh Lafayette dimasukkan ke Perancis pada tahun 1789.<sup>52</sup>

Demikian pula halnya dengan Stuyken yang menganut paham modern mengemukakan pendapatnya, bahwa Konstitusi adalah Undang-Undang Dasar, hanya berbeda dengan yang lainnya, Stuyken berpendapat bahwa Konstitusi memuat garis-garis besar dan asas tentang organisasi dari pada negara. Dengan demikian Konstitusi tidak usah menceminkan seluruh masalah yang penting secara lengkap, sebab Konstitusi semacam ini akan mengalami kesulitan dalam mengikuti perkembangan masyarakat. Karena itu adalah tugas pembuat undang-undang untuk mengkhususkan Konstitusi sesuai dengan perkembangan masyarakat, sedangkan Konstitusi itu tetap tidak berubah.<sup>53</sup>

Meskipun ada pendapat yang membedakan Konstitusi dengan Undang-Undang Dasar dan ada pula pendapat yang menyamakan keduanya, dalam perkembangan selanjutnya pada banyak negara modern menyamakan Konstitusi dengan Undang-Undang Dasar. Misalnya mengartikan Konstitusi RIS dengan Undang-Undang Dasar 1949, atau Konstitusi Amerika Serikat dengan Undang-Undang Dasar Amerika Serikat.

Pengertian Konstitusi itu sendiri menurut K.C. Wheare merupakan keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur, atau memerintah dalam pemerintahan suatu negara.<sup>54</sup>

E.C.S. Wide dalam buku *Constitutional Law* mengartikan Undang-Undang Dasar sebagai naskah yang memaparkan rangka

---

<sup>52</sup> Moh Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Op.Cit.* hal 66

<sup>53</sup> *Ibid.*, hal. 67

<sup>54</sup> Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Op.Cit.* hal 14

dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut. Jadi, pada pokoknya dasar dari setiap sistem pemerintahan diatur dalam suatu Undang-Undang Dasar.<sup>55</sup>

Sarjana Jerman Carl Schmitt dalam bukunya yang berjudul *Verfassungslehre* telah membagi Konstitusi dalam empat pengertian yaitu :<sup>56</sup>

1. Konstitusi dalam arti absolut (*Absoluter Verfassungsbegriff*) yang terdiri dari beberapa pengertian, yaitu :
  - a. Konstitusi dianggap sebagai kesatuan organisasi yang nyata yang mencakup semua bangunan hukum dan semua organisasi yang ada di dalam negara.
  - b. Konstitusi sebagai bentuk negara dan yang dimaksud dengan bentuk negara adalah negara dalam arti keseluruhannya. Bentuk negara itu bisa demokrasi atau monarkhi.
  - c. Konstitusi sebagai faktor integrasi. Faktor integrasi ini sifatnya bisa abstrak (misalnya hubungan antara bangsa dan negara dengan lagu kebangsaannya, bahasa persatuannya, bendera sebagai lambang persatuannya, dan lain-lain), dan bisa fungsional karena tugas Konstitusi adalah mempersatukan bangsa melalui pemilihan umum, pembentukan kabinet, dan sebagainya.
  - d. Konstitusi sebagai sistem tertutup dari norma-norma hukum yang tertinggi di dalam negara. Jadi Konstitusi itu merupakan norma dasar yang merupakan sumber bagi

<sup>55</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hal.96

<sup>56</sup> Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Op.Cit.*, hal 67

norma-norma lainnya yang berlaku di dalam negara.

2. Konstitusi dalam arti relatif (*Relativer Verfassungsbegriff*)

Konstitusi dalam arti relatif dimaksudkan sebagai Konstitusi yang dihubungkan dengan kepentingan suatu golongan tertentu di dalam masyarakat. Golongan itu terutama adalah golongan borjuis liberal yang menghendaki adanya jaminan dari pihak penguasa agar supaya hak-haknya tidak dilanggar. Jaminan itu diletakkan dalam Undang-Undang Dasar yang tertulis. Jadi Konstitusi dalam pengertian ini dapat dibagi menjadi dua, yaitu :

- a. Konstitusi sebagai tuntutan dari golongan borjuis liberal agar hak-haknya dijamin tidak dilanggar oleh penguasa.
- b. Konstitusi sebagai Konstitusi dalam arti formil atau Konstitusi tertulis.

3. Konstitusi dalam arti positif (*Der Positive Verfassungsbegriff*)

Konstitusi dalam arti positif oleh Carl Schmitt dihubungkan dengan ajaran mengenai *Dezisionismus* yaitu ajaran tentang keputusan. Menurut Carl Schmitt selanjutnya Konstitusi dalam arti positif itu mengandung pengertian sebagai keputusan politik yang tertinggi berhubung dengan pembuatan Undang-Undang Dasar Weimar pada tahun 1919 yang menentukan nasib rakyat seluruh Jerman, karena Undang-Undang Dasar itu telah merubah struktur pemerintahan yang lama dari stelsel monarkhi dimana kekuasaan raja masih kuat menjadi suatu pemerintahan dengan sistem parlementer.

4. Konstitusi dalam arti ideal (*Idealbegriff der Verfassung*)

Disebut Konstitusi dalam arti ideal karena ia merupakan idaman dari kaum borjuis liberal seperti tersebut di atas sebagai

jaminan bagi rakyat agar hak-hak asasinya dilindungi.

Pengertian Konstitusi menurut C.F. Strong adalah suatu kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan :<sup>57</sup>

1. Kekuasaan pemerintahan (dalam arti luas)
2. Hak-hak yang diperintah
3. Hubungan antara pemerintah dan yang diperintah (menyangkut di dalamnya masalah hak asasi manusia).

James Bryce<sup>58</sup> berpendapat bahwa pengertian Konstitusi adalah sebagai kerangka negara yang diorganisir dengan dan melalui hukum, dalam hal mana hukum menetapkan:

1. Pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanen
2. Fungsi dari alat-alat kelengkapan
3. Hak tertentu yang telah ditetapkan.

Jadi batasan-batasan yang dapat dirumuskan dalam pengertian Konstitusi adalah:<sup>59</sup>

1. Suatu kumpulan kaidah yang memberikan pembatasan-pembatasan kekuasaan kepada para penguasa.
2. Suatu dokumen tentang pembagian tugas-tugas sekaligus tugasnya dari suatu sistem politik.
3. Suatu deskripsi dari lembaga-lembaga negara

---

<sup>57</sup> Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Nizamul Huda, *Op.Cit.*, hal 12

<sup>58</sup> *Ibid*

<sup>59</sup> *Ibid*. Hal 15

4. Suatu deskripsi yang menyangkut masalah-masalah hak asasi manusia.

Dengan demikian, ke dalam konsep Konstitusi itu tercakup juga pengertian peraturan tertulis, kebiasaan, dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antar organ-organ negara itu, dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara.<sup>60</sup>

Dari beberapa pengertian Konstitusi tersebut di atas, kita dapat melihat bahwa Undang-Undang Dasar atau Konstitusi itu mempunyai fungsi membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi. Seperti kata Lord Acton, *Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely* (manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaannya, akan tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan absolut sudah pasti akan menyalahgunakannya). Oleh karena itu, untuk mencegah adanya kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan itulah Konstitusi atau Undang-Undang Dasar disusun dan ditetapkan. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar itu mengatur pembatasan kekuasaan dalam negara. Secara pasti Konstitusi harus merumuskan prinsip-prinsip dan mekanisme pembatasan kekuasaan pemerintahan dalam praktek ketatanegaraan.

Apabila diperhatikan keberadaan Undang-Undang Dasar semua negara di dunia, bahwa Undang-Undang Dasar dibentuk dalam rangka menjamin hak-hak warga negara dan penduduk

---

<sup>60</sup> *Ibid*, hal 20

agar tidak dilanggar atau diperlakukan sewenang-wenang oleh pemerintah (yang berkuasa).

Keberadaan Undang-Undang Dasar dimaksudkan untuk meletakkan hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat serta hak-hak yang dimiliki oleh pemerintah. Undang-Undang Dasar berfungsi untuk membatasi kekuasaan pemerintah dan alat-alat perlengkapan negara, sehingga jelas batas-batas tugas dan wewenangnya. Dengan demikian Undang-Undang Dasar menentukan:<sup>61</sup>

1. Adanya wewenang dan cara bekerja pelbagai lembaga kenegaraan
2. Penentuan pelbagai hak asasi para warga negara dari negara itu yang diakui akan dilindungi.

Apabila dilihat dari fungsi Konstitusi tersebut di atas, maka tujuan dibentuknya Konstitusi adalah supaya kehidupan ketatanegaraan suatu negara menjadi tertib.

Menurut Bryce,<sup>62</sup> tujuan atau motif politik yang menonjol dalam penyusunan Undang-Undang Dasar adalah:

1. Keinginan untuk menjamin hak-hak rakyat dan untuk mengendalikan tingkah laku penguasa.
2. Keinginan untuk menggambarkan sistem pemerintahan yang ada dalam rumusan yang jelas guna mencegah kemungkinan perbuatan sewenang-wenang dari penguasa di masa depan.

---

<sup>61</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hal. 11

<sup>62</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Konstitusi Indonesia*, Kerjasama Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal 127

3. Hasrat dan pencipta kehidupan politik baru untuk menjamin atau mengamankan berlakunya cara pemerintahan dalam bentuk yang permanen dan yang dipahami oleh warga negara.
4. Hasrat dari masyarakat yang terpisah untuk menjamin aksi bersama yang efektif dan bersamaan dengan itu berkeinginan tetap mempertahankan hak serta kepentingan sendiri-sendiri.

Pendapat Wirjono Prodjodikoro<sup>63</sup> tentang tujuan Konstitusi ialah mengadakan tata tertib:

1. Dalam adanya pelbagai lembaga kenegaraan, dalam wewenang-wewenangnya dan dalam cara bekerjanya.
2. Dalam hal penyebutan hak-hak asasi manusia yang harus dijamin perlindungannya.

Dalam tujuan pembentukan Konstitusi tersebut kita dapat melihat bahwa Konstitusi itu menetapkan pembagian tugas dan wewenang antara alat-alat perlengkapan negara serta hak-hak yang dimiliki oleh warga negara. Oleh karena itu isi dari Konstitusi adalah berupa aturan-aturan hukum.

## **B. Materi Muatan Konstitusi**

Ada beberapa pendapat tentang materi muatan Konstitusi. Sri Soemantri<sup>64</sup> mengutip pendapat Steenbeek mengemukakan tentang apa yang seharusnya menjadi isi dari Konstitusi. Ada tiga macam materi muatan yang bersifat pokok yang terdapat dalam Konstitusi yaitu:

1. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga

---

<sup>63</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Op.Cit.*, hal 12

<sup>64</sup> Sri Soemantri, *Persepsi Terhadap.....Op.Cit.*, hal. 51

negara.

2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental.
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Dilain pihak, K.C. Wheare menyatakan bahwa Konstitusi itu berisi aturan-aturan dari suatu negara yang mengatur susunan pemerintahan, yaitu tentang badan-badan legislatif, eksekutif dan yudisial, hubungan timbal balik antara alat perlengkapan negara, dalam hal ini hubungan eksekutif, legislatif dan yudisial. Selain itu berisi hubungan antara alat-alat perlengkapan negara dengan masyarakat. Agar hak-hak masyarakat dan warga negara tidak dilanggar, maka Undang-Undang Dasar juga memuat suatu pernyataan tentang hak-hak warga negara. Secara garis besar, Undang-Undang Dasar berisi tujuan atau cita-cita politik dari suatu negara. Oleh karena itu Undang-Undang Dasar mempunyai kedudukan yang superior.

Secara enumeratif, satu Undang-Undang Dasar akan berisi hal-hal sebagai berikut:<sup>65</sup>

1. Tujuan-tujuan politik dari suatu bangsa/negara
2. Pernyataan tentang hak-hak warga negara dan/atau penduduk serta jaminan terhadap hak-hak mereka.
3. Aturan-aturan hukum (dalam garis besar) yang mengatur tentang susunan alat-alat perlengkapan negara, khususnya mengenai badan legislatif, eksekutif, dan yudisial, badan penasehat dan badan-badan lain yang dianggap perlu, serta

perhubungan antara alat-alat perlengkapan negara tersebut satu sama lain.

4. Aturan-aturan hukum tentang hubungan antara alat-alat perlengkapan negara dengan masyarakat (penduduk dan warga negara)
5. Aturan-aturan hukum dan prinsip-prinsip hukum (*legal principles*) yang berderajat tinggi berkaitan dengan kehidupan penduduk dan warga negara.
6. Pengakuan terhadap keagungan Tuhan (pernyataan rasa syukur), perjanjian dan pernyataan dari suatu bangsa/negara.

Sedangkan Struyken menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar sebagai dokumen formal berisi tentang:<sup>66</sup>

1. Hasil perjuangan politik bangsa diwaktu yang lampau
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun masa yang akan datang.
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Berbeda dengan pendapat para sarjana tersebut di atas, Miriam Budiardjo berpendapat bahwa suatu Undang-Undang Dasar harus pula memuat tentang bagaimana kemungkinan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar itu sendiri.

Menurut Miriam Budiardjo, setiap Undang-Undang Dasar memuat ketentuan-ketentuan soal-soal sebagai berikut:<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Op.Cit.* hal 10

<sup>66</sup> Sri Soemantri, *Persepsi.....Op.Cit.*, hal 2

<sup>67</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...Op.Cit.*, hal 101

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
2. Hak-hak asasi manusia
3. Prosedur mengubah Undang-Undang Dasar
4. Ada kalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar.

Dilihat dari materi muatannya, maka Undang-Undang Dasar merupakan hukum yang tertinggi yang harus ditaati tidak hanya oleh rakyat, tetapi juga oleh alat perlengkapan negara. Karena merupakan aturan hukum yang tertinggi, maka aturan-aturan hukum yang lainnya materinya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Bahkan aturan-aturan hukum yang lain merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang Dasar.

Dari berbagai pendapat tentang materi muatan Konstitusi tersebut di atas, kita dapat menyimpulkan bahwa materi muatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat tentang:

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Menurut Sri Sumantri adalah adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara
3. Prosedur perubahan Undang-Undang Dasar
4. Larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar

### C. Kedudukan Konstitusi

Di dalam ilmu hukum ada asas bahwa setiap peraturan perundang-undangan apapun bentuknya harus sesuai, tidak bertentangan, dan melaksanakan Konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Peraturan perundang-undangan yang derajatnya berada di bawah Konstitusi tidak boleh mengatur materi muatan Konstitusi, apalagi menyimpanginya. Undang-Undang Dasar dianggap sebagai hukum yang tertinggi yang lebih bersifat mengikat dari pada undang-undang biasa.

Di negara yang mempunyai Konstitusi tidak tertulis (misalnya di Inggris) adalah sukar untuk membedakan antara hukum Konstitusi dan hukum biasa, oleh karena setiap ketentuan Konstitusional, apakah berupa undang-undang biasa atau putusan hakim, dapat diubah atau ditinjau kembali oleh parlemen, jadi statusnya tidak berbeda dengan undang-undang biasa.

Kedudukan Undang-Undang Dasar sebagai hukum tertinggi dalam suatu negara, K.C. Wheare berpendapat bahwa kedudukan Konstitusi dalam suatu negara dapat dipandang dari dua aspek, yaitu aspek hukum dan aspek moral.

Konstitusi dilihat dari aspek hukum mempunyai derajat tertinggi (*supremasi*). Dasar pertimbangan supremasi Konstitusi itu adalah karena beberapa hal:<sup>68</sup>

1. Konstitusi dibuat oleh Badan Pembuat Undang-Undang atau lembaga-lembaga;
2. Konstitusi dibentuk atas nama rakyat, berasal dari rakyat, kekuatan berlakunya dijamin oleh rakyat, dan ia harus dilaksanakan langsung kepada masyarakat untuk kepentingan

<sup>68</sup> Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hal 43, 47

mereka.

3. Dilihat dari sudut hukum yang sempit, yaitu dari proses pembuatannya, Konstitusi ditetapkan oleh lembaga atau badan yang diakui keabsahannya.

Superioritas Konstitusi mempunyai daya ikat bukan saja bagi rakyat/warga negara tetapi termasuk juga bagi para penguasa dan bagi badan pembuat Konstitusi itu sendiri.

Konstitusi dilihat dari aspek moral, maka Konstitusi berada di bawahnya. Dengan kata lain, Konstitusi tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai universal dari etika moral. Apabila Konstitusi bertentangan dengan etika moral, maka seharusnya Konstitusi dikesampingkan. Menurut K.C.Wheare, dengan menempatkan Konstitusi pada kedudukan yang tinggi (*supreme*) ada semacam jaminan bahwa, Konstitusi itu akan diperhatikan dan ditaati dan menjamin Konstitusi tidak akan dirusak dan diubah begitu saja secara sembarangan. Perubahannya harus dilakukan secara hikmat, penuh kesungguhan dan pertimbangan yang mendalam. Agar maksud ini dapat dilaksanakan dengan baik maka perubahannya pada umumnya mensyaratkan adanya suatu proses dan prosedur yang khusus atau istimewa.

Dipandang dari derajatnya, Undang-Undang Dasar lebih tinggi dari undang-undang biasa. Perbedaan antara Undang-Undang Dasar dengan undang-undang biasa dapat dinyatakan sebagai berikut:<sup>69</sup>

1. Undang-Undang Dasar dibentuk menurut suatu cara yang istimewa. Cara tersebut berlainan dengan cara pembentukan undang-undang biasa. Demikian pula dengan yang membuat

Undang-Undang Dasar berbeda dengan badan yang membuat undang-undang biasa.

2. Karena dibuat secara istimewa, maka Undang-Undang Dasar dapat dianggap sesuatu yang luhur. Ditinjau dari sudut politis, dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Dasar sifatnya lebih sempurna dan lebih tinggi dari undang-undang biasa. Undang-Undang Dasar adalah suatu piagam yang menyatakan cita-cita bangsa dan merupakan dasar organisasi kenegaraan suatu bangsa.
3. Undang-Undang Dasar memuat dalam garis besar tentang dasar dan tujuan negara. Apa yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar untuk selanjutnya akan diselenggarakan dengan undang-undang biasa. Dan undang-undang yang menyelenggarakan tugas Konstitusional itu diberi nama undang-undang organik.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mempunyai kedudukan yang tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia. Oleh karena itu semua peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar tidak boleh bertentangan dengan dan merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### D. Penggolongan Konstitusi

Dilihat dari wujudnya, Konstitusi dapat digolongkan dalam:

1. Konstitusi tertulis dan Konstitusi tidak tertulis (*written constitution and unwritten constitution*)

Konstitusi tertulis adalah Konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang dituangkan dalam sebuah dokumen

<sup>69</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...Op.Cit.*, hal 107

formal. Sedangkan Konstitusi tidak tertulis tidak merupakan suatu naskah dan banyak dipengaruhi oleh tradisi dan konvensi.

Penggolongan Konstitusi tertulis dan tidak tertulis ini mendapat koreksi dari C.F. Strong. Menurutnya, penggolongan Undang-Undang Dasar atas *written constitution and unwritten constitution* adalah pembedaan yang keliru atau tidak tepat karena tidak ada Undang-Undang Dasar yang seluruhnya tertulis maupun yang seluruhnya tidak tertulis. C.F. Strong menggolongkan Konstitusi adalah Konstitusi bernaskah (*documentary constitution*), sedangkan Konstitusi tidak tertulis adalah Konstitusi tidak bernaskah (*non documentary constitution*).<sup>70</sup>

Pendapat lain menyatakan bahwa membedakan secara prinsipial antara Konstitusi tertulis dan tidak tertulis adalah tidak tepat. Sebutan Konstitusi tidak tertulis hanya dipakai untuk dilawankan dengan Konstitusi modern yang lazimnya ditulis dalam suatu naskah atau beberapa naskah. Timbulnya Konstitusi tertulis disebabkan karena pengaruh aliran kodifikasi.<sup>71</sup>

2. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang fleksibel dan Undang-Undang Dasar yang rigid atau kaku.

Undang-Undang Dasar yang fleksibel adalah Undang-Undang Dasar yang dapat diubah tanpa berbagai tata cara atau prosedur khusus. Setiap Konstitusi yang tertulis mencantumkan pasal-pasal tentang perubahan. Hal ini disebabkan karena suatu Konstitusi, walaupun ia direncanakan untuk jangka waktu

lama, selalu akan tertinggal dari perkembangan masyarakat, sehingga pada suatu saat kemungkinan perkembangan itu terjadi, maka Konstitusi itu perlu diubah.

Sedangkan Undang-Undang Dasar yang rigid atau kaku adalah Undang-Undang Dasar yang menghendaki tata cara perubahannya dengan prosedur khusus atau istimewa. Suatu Konstitusi pada hakekatnya adalah suatu hukum dasar yang merupakan dasar bagi peraturan perundangan lainnya. Karena tingkatannya yang lebih tinggi, dan juga yang menjadi dasar bagi peraturan-peraturan hukum lainnya, maka pembuat Konstitusi menetapkan cara perubahan yang tidak mudah, dengan maksud agar tidak mudah pula orang merubah hukum dasarnya. Kalau memang suatu perubahan itu diperlukan, maka perubahan itu haruslah benar-benar dianggap perlu oleh rakyat banyak. Konstitusi yang memerlukan syarat perubahan yang istimewa ini sifatnya rigid atau kaku.

K.C. Wheare menggolongkan Undang-Undang Dasar dalam beberapa macam penggolongan, yaitu:<sup>72</sup>

1. Konstitusi tertulis dan Konstitusi bukan tertulis (*Written Constitutions and Unwritten Constitutions*). Penggolongan ini berdasarkan bentuk atau sifat dari Undang-Undang Dasar tersebut. Penggolongan ini dikoreksi oleh C.F. Strong sebagaimana telah diuraikan di atas.
2. Konstitusi fleksibel dan Konstitusi rigid (kaku) (*flexible constitutions and rigid constitutions*). Penggolongan ini didasarkan kepada cara perubahan Undang-Undang Dasar seperti telah ada dalam uraian di atas.

<sup>70</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Wewenang.., Op.Cit.*, hal 22

<sup>71</sup> Moh. Kusnardi, *Harmaily Ibrahim, Op.Cit.*, hal 79

<sup>72</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Op.Cit.*, hal 22, Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hal 28



3. Konstitusi derajat tinggi dan Konstitusi tidak derajat tinggi (*supreme constitutions and not supreme constitutions*). Penggolongan ini didasarkan kepada kedudukan dari Undang-Undang Dasar. Apakah suatu Undang-Undang Dasar mempunyai kedudukan yang tertinggi dalam tata hukum yang berlaku di negara yang bersangkutan atau tidak. Konstitusi derajat tinggi adalah Konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara. Dalam hal ini Undang-Undang Dasar diletakkan paling atas dalam tata urutan hukum tertulisnya. Undang-Undang Dasar yang mempunyai kedudukan yang tertinggi disebut *supreme constitutions*. Sebaliknya Undang-Undang Dasar dapat pula didudukkan dalam kedudukan yang sederajat dengan undang-undang biasa, hanya saja dianggap mempunyai sifat yang istimewa, yang khusus, yang isinya bersifat fundamental atau penting yang disebut dengan *non supreme constitutions*.
4. Konstitusi serikat dan Konstitusi kesatuan (*federal constitutions and unitary constitutions*). Penggolongan ini didasarkan pada bentuk negara yang dianut oleh suatu negara. Jika suatu negara itu berbentuk serikat, maka akan didapatkan sistem pembagian kekuasaan antara pemerintah negara serikat dengan pemerintah negara bagian. Pembagian kekuasaan tersebut diatur dalam Konstitusi atau Undang-Undang Dasarnya. Dalam negara kesatuan, pembagian kekuasaan tersebut tidak dijumpai, karena seluruh kekuasaannya disentralkan di pemerintah pusat, walaupun dikenal juga sistem desentralisasi. Hal ini juga diatur dalam Konstitusi kesatuannya.
5. Konstitusi sistem pemerintahan presidensiil dan Konstitusi sistem pemerintahan parlementer (*the presidential executive and the parliamentary executive/cabinet government constitutions*).

Penggolongan ini didasarkan kepada sistem pemerintahan.

6. Konstitusi negara republik dan Konstitusi negara kerajaan (*republican and monarchical constitutions*). Penggolongan ini didasarkan pada bentuk pemerintahan. Apabila suatu negara menganut bentuk pemerintahan republik, maka Undang-Undang Dasarnya digolongkan sebagai "*the republican constitution* atau Undang-Undang Dasar republik". Sebaliknya apabila suatu negara menganut bentuk pemerintahan kerajaan, maka Undang-Undang Dasarnya digolongkan sebagai "*the monarchical constitution*".

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, apabila dilihat dari penggolongan tersebut di atas, termasuk Undang-Undang Dasar yang tertulis dalam satu naskah dan termasuk Undang-Undang Dasar yang rigid atau kaku, karena perubahannya lebih sulit dari pada undang-undang biasa. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga merupakan Konstitusi derajat tinggi karena mempunyai kedudukan yang tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dilihat dari bentuk negara dan sistem pemerintahannya, maka termasuk Konstitusi negara kesatuan dan Konstitusi republik. Sedangkan dilihat dari sistem pemerintahannya termasuk Konstitusi pemerintahan presidensiil.

#### E. Perubahan Konstitusi

Pembahasan mengenai perubahan Konstitusi berkaitan dengan rigiditas dari Konstitusi. Pada umumnya, Konstitusi yang berlaku dalam negara-negara yang ada di dunia adalah Konstitusi "rigid". Prosedur perubahan untuk Konstitusi yang rigid ini

dibedakan menjadi empat macam perubahan, yaitu:<sup>73</sup>

1. Perubahan Konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif, akan tetapi menurut pembatasan-pembatasan tertentu;
2. Perubahan Konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui suatu referendum;
3. Perubahan Konstitusi - dan ini berlaku dalam negara serikat - yang dilakukan oleh sejumlah negara-negara bagian;
4. Perubahan Konstitusi yang dilakukan dalam suatu konvensi atau dilakukan oleh suatu lembaga-lembaga khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan.

Masalah perubahan Konstitusi mempunyai arti penting dalam hukum tata negara atau hukum Konstitusi, karena Konstitusi sebagai sebuah dokumen formal tidak dapat dilepaskan dari pikiran-pikiran mereka yang menetapkannya. Apa yang tercantum dalam Konstitusi selalu berhubungan dengan aspirasi pada waktu para penyusun serta pembentuknya hidup. Akan tetapi oleh karena sebagai manusia mereka dapat berpikir jauh ke depan, mereka juga menyadari, bahwa pada suatu ketika apa yang ditetapkan di dalamnya harus dapat disesuaikan dengan suasana baru nanti. Pikiran ini membawa para penyusun serta pembentuk Konstitusi pada suatu masalah yang harus diatur dalam Konstitusi, yaitu masalah perubahan Konstitusi.<sup>74</sup>

Selain masalah prosedur perubahan Konstitusi, hal yang perlu dibahas adalah mengenai sistem perubahan Konstitusi.

---

<sup>73</sup> Sri Soemantri Martosoewignyo, *Persepsi Terhadap Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, Cetakan IV Alumni, Bandung, 1987, hal78

<sup>74</sup> Ibid, hal. 80

Menurut Sri Soemantri, ada dua sistem yang dipergunakan oleh negara-negara di dunia dalam mengubah Konstitusinya yaitu:<sup>75</sup>

1. Apabila suatu Undang-Undang Dasar diubah, maka yang akan berlaku adalah Undang-Undang Dasar atau Konstitusi yang baru secara keseluruhan; artinya Konstitusi yang sudah diubah bagian atau bagian-bagiannya. Sistem ini dianut oleh hampir semua negara di dunia.
2. Apabila suatu Konstitusi diubah, maka Konstitusi yang "asli" tetap berlaku. Perubahan Konstitusi tersebut merupakan amandemen dari Konstitusi yang asli tadi. Dengan perkataan lain, amandemen tersebut merupakan atau menjadi bagian dari Konstitusinya. Sistem ini dianut oleh negara Amerika Serikat.

Berkaitan dengan sistem perubahan Konstitusi, menurut Jimly Asshiddiqie, dalam kajian hukum tata negara, dikenal adanya dua cara perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) sebagai Konstitusi yang tertulis. Pertama, perubahan yang dilakukan menurut prosedur yang diatur sendiri oleh Undang-Undang Dasar itu atau dilakukan tidak berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Cara pertama biasa disebut dengan istilah "*verfassung anderung*", sedangkan yang kedua biasa disebut "*verfassung wandlung*". Cara pertama disebut sebagai cara Konstitusional, sedangkan yang kedua dengan cara yang bersifat revolusioner. Sah tidaknya Undang-Undang Dasar itu sebagai Konstitusi negara dan Konstitusional tidaknya prosedur perubahan itu ditempuh, tidak ditentukan secara "*pre-factum*", melainkan bersifat "*post-factum*". Dalam sifatnya yang revolusioner itu, berlaku tidaknya Undang-Undang Dasar tergantung pada kekuatan politik yang mendukung atau yang memberlakukannya

---

<sup>75</sup> Ibid

secara terus menerus, sehingga dalam faktisitasnya Undang-Undang Dasar itu memang nyata-nyata berlaku dan diberlakukan secara efektif sebagai Konstitusi negara yang berasangkutan. Sebelum naskah Undang-Undang Dasar tersebut diakui (*recognition*) dan diterima (*reception*) keberlakuannya oleh mayoritas rakyat, Undang-Undang Dasar itu biasanya masih tetap dianggap tidak sah dan prosedur perubahan yang ditempuh dapat dinilai inKonstitusional, atau setidaknya-tidaknya bersifat ekstra-Konstitusional.

Kedua, perubahan itu sendiri dapat dilakukan (a) melalui pembaruan naskah. (b) melalui penggantian naskah lama dengan naskah yang baru, atau dilakukan (c) melalui naskah tambahan (*annex* atau *adendum*) yang terpisah dari naskah asli Undang-Undang Dasar yang menurut tradisi Amerika Serikat disebut Amandemen. Jika perubahan dalam teks menyangkut hal-hal tertentu, maka hal itu dapat disebut dengan pembaruan naskah, tetapi apabila materi perubahan bersifat mendasar dan cukup banyak, maka perubahan itu dapat disebut sebagai penggantian naskah dari yang lama menjadi yang baru sama sekali. Disamping itu ada pula cara ketiga yang dikembangkan dalam tradisi Amerika Serikat, yaitu perubahan dalam naskah terpisah dari naskah asli Undang-Undang Dasar yang biasa disebut dengan naskah Amandemen Undang-Undang Dasar.<sup>76</sup>

### PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Dalam sejarah Konstitusi di Indonesia, dikembangkan pandangan yang berbeda dari kelaziman di berbagai negara. Sebabnya ialah bahwa dalam sejarah Konstitusi Indonesia,

---

<sup>76</sup> Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara.....*Op.Cit.*, hal. 79

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 disusun dan dibuat lebih dulu dari naskah Undang-Undang Dasar 1945. Naskah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 itu berasal dari naskah Piagam Jakarta yang kemudian ditempelkan menjadi naskah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 setelah menggantikan tujuh kata yang berkenaan dengan syari'at Islam yang ada tercantum dalam Piagam Jakarta itu. Karena faktor kesejarahan itu, Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dianggap sebagai dokumen historis yang tidak dapat lagi diubah, karena sifatnya yang "*einmalig*". Karena itu, berdasarkan konvensi berkembang pemahaman bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 itu tidak boleh dan tidak dapat diubah. Karena itu, dalam Undang-Undang Dasar Indonesia dapat dikembangkan adanya tiga elemen materi, yaitu:<sup>77</sup>

- (1) Materi yang dapat diubah dan tidak dapat diubah, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar.
- (2) Materi yang dapat diubah dengan cara biasa, yaitu seluruh pasal-pasal Undang-Undang Dasar kecuali yang dikecualikan.
- (3) Materi yang dapat diubah dengan cara yang tidak biasa, yaitu pasal-pasal yang berkenaan dengan bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik serta pasal-pasal yang berkenaan dengan dasar negara.

Meskipun Undang-Undang Dasar 1945 dapat diubah, tetapi pada masa pemerintahan Orde Baru, Undang-Undang Dasar 1945 mengalami proses sakralisasi luar biasa yang tidak boleh disentuh oleh perubahan sama sekali.

Pada tahun 1998, kekuasaan Orde Baru runtuh dan berganti

---

<sup>77</sup> *Ibid*, hal 82

dengan Orde Reformasi. Salah satu tuntutan yang paling mendasar dari gerakan reformasi adalah dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Sesungguhnya, gagasan perlunya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah dilontarkan sejak awal Orde Baru. Harun Alrasid melalui tulisannya yang dimuat di Harian Merdeka tanggal 18 Maret 1972 menekankan perlunya *constitutional reform* karena Undang-Undang Dasar 1945 kurang sempurna atau bahkan salah. Undang-Undang Dasar 1945 dipandang terlalu *summier*, terlalu banyak masalah yang diserahkan kepada pembuat peraturan yang lebih rendah, serta tidak menjamin secara tegas tentang hak-hak asasi manusia (HAM).<sup>78</sup>

Perlunya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 semata-mata karena kelemahan yang dimiliki oleh Undang-Undang Dasar 1945. Kelemahan-kelemahan tersebut menjadi penyebab tidak demokratisnya negara Indonesia selama menggunakan Undang-Undang Dasar 1945. Menurut Mahfud MD, kelemahan tersebut diantaranya adalah:<sup>79</sup>

1. Undang-Undang Dasar 1945 membangun sistem politik yang *executive heavy* dengan memberi porsi yang sangat besar kepada kekuasaan Presiden tanpa adanya mekanisme *check and balances* yang memadai.
2. Undang-Undang Dasar 1945 terlalu banyak memberi atribusi dan delegasi kewenangan kepada Presiden untuk mengatur lagi hal-hal penting dengan Undang-Undang maupun dengan Peraturan Pemerintah.
3. Undang-Undang Dasar 1945 memuat beberapa pasal yang

<sup>78</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*, The Biography Institute, Bekasi, 2007, hal. 4

<sup>79</sup> Ibid

ambigu atau multi tafsir sehingga bisa ditafsirkan dengan bermacam-macam tafsir yang dibuat oleh Presiden.

4. Undang-Undang Dasar 1945 lebih mengutamakan semangat penyelenggara negara dari pada sistemnya.

Meskipun terdapat kelemahan, harus diakui pula bahwa Undang-Undang Dasar 1945 asli yang disusun para *founding people* merupakan hasil karya yang sangat luar biasa bagusnya untuk ukuran zamannya. Ia mampu menggambarkan masa lalu dan masa depan Indonesia yang dicitakan. Akan tetapi, seperti kata K.C. Wheare, Undang-Undang Dasar itu tetaplah merupakan *resultante* atau produk kesepakatan yang terkait dengan keadaan atau situasi poleksosbud saat dibuat. Oleh sebab itu, ia bisa berubah jika situasi poleksosbud-nya berubah, baik karena perubahan tempat maupun perubahan waktu. Yang penting nilai-nilai dasar yang ditanamkan oleh para pendiri negara tetap dipertahankan dengan kukuh dan penuh kesadaran. Nilai-nilai dasar tersebut tertanam secara kokoh dan tegas di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>80</sup> Oleh karena itu, dalam proses pembahasan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, PAH I menyusun kesepakatan dasar yang berkaitan dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Kesepakatan dasar itu terdiri dari lima butir, yaitu:<sup>81</sup>

1. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial.
4. Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 ditiadakan serta hal-hal

<sup>80</sup> Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hal. 170

<sup>81</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan.....Op.Cit.*, 13

normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal.

5. Perubahan dilakukan dengan cara “addendum”.

Larangan untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tidak tercantum dalam pasal-pasal UUD 1945, tetapi para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat sepakat bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai cita-cita luhur bangsa Indonesia dipandang sudah final, sehingga tidak perlu dilakukan perubahan.

Lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Majelis permusyawaratan Rakyat sebagaimana ketentuan Pasal 3 ayat (1) “Majelis permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”. Untuk prosedur perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diatur di Pasal 37, yaitu:

1. Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang dasar dapat diagendakan dalam Sidang majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
3. Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4. Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh

persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

5. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

### **bab 3**

## **Lembaga-lembaga Negara**

Struktur dan mekanisme kelembagaan negara biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution* atau *division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*).

Pada intinya, prinsip-prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara dari kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan sewenang-wenang pada penguasa. Pengaturan dan pembatasan kekuasaan itulah yang menjadi ciri Konstitusionalisme dan sekaligus tugas utama Konstitusi, sehingga kesewenang-wenangan kekuasaan dapat dikendalikan dan diminimalkan. Seperti kata Lord Acton, "*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutly*" (kekuasaan cenderung untuk menjadi sewenang-wenang, dan dalam kekuasaan yang bersifat mutlak, kesewenang-wenangnya juga cenderung mutlak).<sup>82</sup>

Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah pembagian

<sup>82</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi....Op.Cit.* hal. 167

kekuasaan menurut fungsinya. Kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan, yaitu:

1. Kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (*rulemaking function*)
2. Kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*)
3. Kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*)

Doktrin pemisahan kekuasaan pertama kali dikemukakan oleh John Locke dalam bukunya yang berjudul *Two Treatises on Civil Government* dan Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Lois*.<sup>83</sup>

UUD 1945 setelah perubahan menganut prinsip pemisahan kekuasaan, artinya kekuasaan negara dipisahkan antara kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Masing-masing kekuasaan tersebut dipegang oleh lembaga-lembaga negara yang berbeda dengan kewenangan yang berbeda pula.

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menyebutkan atau menjelaskan tentang lembaga-lembaga negara apa saja yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Dilihat dari segi kelembagaannya, menurut ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat delapan buah organ negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan Konstitusional dari Undang-Undang Dasar. Kedelapan organ tersebut adalah : Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Badan Pemeriksa

<sup>83</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar.....Op.Cit.*, hal. 151

Kepolisian (BPK), Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY). Disamping kedelapan lembaga tersebut, terdapat pula beberapa lembaga atau institusi yang diatur kewenangannya dalam Undang-Undang Dasar, yaitu : Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), Pemerintah Daerah, dan Partai Politik. Selain itu ada pula lembaga yang tidak disebut namanya, tetapi disebut fungsinya, namun kewenangannya dinyatakan akan diatur dengan undang-undang, yaitu : bank sentral yang tidak disebut namanya "Bank Indonesia", dan Komisi Pemilihan Umum yang juga bukan nama karena ditulis dengan huruf kecil. Baik Bank Indonesia maupun Komisi Pemilihan Umum yang sekarang menyelenggarakan kegiatan pemilihan umum merupakan lembaga-lembaga independen yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang.<sup>84</sup>

#### A. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Sebelum perubahan UUD 1945, Republik Indonesia menganut prinsip supremasi MPR sebagai salah satu bentuk varian sistem supremasi parlemen yang dikenal di dunia. Oleh karena itu, paham kedaulatan rakyat yang dianut diorganisasikan melalui pelebagaan MPR yang dikonstruksikan sebagai lembaga penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang berdaulat yang disalurkan melalui prosedur politik (*political representation*) melalui DPR, perwakilan Daerah (*regional representation*) melalui Utusan Golongan, dan perwakilan fungsional (*functional representation*) melalui Utusan Golongan. Ketiganya dimaksudkan untuk

---

<sup>84</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hal 151

menjamin agar kepentingan seluruh rakyat yang berdaulat benar-benar tercermin dalam keanggotan MPR, sehingga lembaga yang mempunyai kedudukan tertinggi tersebut sah disebut sebagai penjelmaan seluruh rakyat. MPR disebut sebagai pelaku tertinggi kedaulatan rakyat, dan Presiden sebagai penyelenggara kekuasaan negara tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR.<sup>85</sup>

Meskipun Majelis Permusyawaratan Rakyat diharapkan menjadi penjelmaan seluruh rakyat, tetapi sering dipersoalkan dan diperdebatkan sejauh mana hakikat eksistensinya merupakan lembaga (institusi) atau sekedar forum majelis belaka. Dalam desain UUD 1945, keberadaan MPR itu sendiri sebenarnya hanya dikaitkan dengan 5 (lima) fungsi penting, yaitu dalam rangka (a) menetapkan UUD (Pasal 3); (b) Perubahan UUD (Pasal 37); (c) menetapkan garis-garis besar haluan negara dalam arti luas (bukan hanya GBHN dalam arti sempit) (Pasal 3); (d) memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6); dan (e) meminta pertanggungjawaban Presiden di tengah masa jabatannya karena dakwaan pelanggaran melalui persidangan istimewa (Pasal 8 *juncto* Penjelasan UUD 1945). Penetapan kelima hal tersebut dapat dilakukan melalui persidangan umum lima tahunan dan dapat pula melalui persidangan istimewa di luar jadwal lima tahunan. Dalam kaitan dengan hal tersebut, MPR dapat dibentuk sebagai forum majelis belaka, dan dapat pula dibentuk sebagai suatu lembaga yang bersifat tersendiri.<sup>86</sup>

Pada masa pemerintahan Orde Baru, MPR diperlakukan sebagai wadah penjelmaan kedaulatan rakyat yang dipahami sebagai lembaga tertinggi negara, karena dalam MPR terdapat pimpinan tersendiri, sekretariat jenderal, dan mekanisme kerja

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, hal. 149

<sup>86</sup> Jimly Asshiddiqi, *Konstitusi dan.....Op.Cit.* hal. 169

yang tersendiri pula. Sebagai lembaga tertinggi dan sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi, MPR membawahi lembaga-lembaga negara yang lain.

UUD 1945 sebelum diamandemen menempatkan MPR pada posisi yang “unik” karena merupakan lembaga perwakilan yang kedudukannya di atas parlemen (DPR). Biasanya parlemen dianggap sebagai satu-satunya wadah yang mencakup wakil-wakil yang dipilih dalam suatu pemilihan umum. Tetapi “wakil rakyat” dalam MPR terdiri dari anggota, baik yang dipilih dalam suatu pemilihan umum, maupun mencakup lembaga yang diangkat.

Setelah perubahan UUD 1945, MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, dan MPR bukan lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaksudkan untuk mempertegas bahwa (a) kedaulatan atau kekuasaan tertinggi itu berada dan berasal atau bersumber dari rakyat seluruhnya; (b) kedaulatan rakyat tersebut harus pula diselenggarakan atau dilaksanakan menurut UUD itu sendiri; dan (c) organ pelaku atau pelaksana prinsip kedaulatan rakyat itu tidak terbatas hanya MPR saja, melainkan semua lembaga negara adalah juga pelaku langsung atau tidak langsung kekuasaan yang bersumber dari rakyat yang berdaulat tersebut. DPR adalah pelaku kedaulatan rakyat di bidang pembentukan undang-undang, sedangkan Presiden dan Wakil Presiden adalah pelaksana kedaulatan rakyat di bidang pemerintahan negara. Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Badan Pemeriksa Keuangan yang juga dipilih rakyat secara tidak langsung dapat pula disebut sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dibidang

tugasnya masing-masing.<sup>87</sup>

Amandemen UUD 1945 tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, dan tidak lagi memegang kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan tersebut juga berimplikasi pada pengurangan kewenangan MPR. MPR tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden karena rakyat akan memilihnya secara langsung.<sup>88</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat yaitu:

mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);

1. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum (Pasal 3 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945);
2. memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 7A dan 7B ayat (7) UUD NRI Tahun 1945);

---

<sup>87</sup> *Ibid.*, hal. 150

<sup>88</sup> Ni'matul Huda, *Hukum...Op.Cit.* hal. 154



3. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya (Pasal 8 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);
4. memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya paling lambat dalam waktu enam puluh hari (Pasal 8 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945);
5. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan dari 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya (Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945).

Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diresmikan dengan Keputusan Presiden. Meskipun demikian, MPR mempunyai wewenang sendiri di luar wewenang DPR dan DPD. Masa jabatan anggota MPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota MPR yang baru mengucapkan sumpah/janji. Anggota MPR sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna MPR.

Alat kelengkapan MPR terdiri dari :

1. pimpinan MPR yang terdiri atas 1 (satu) orang ketua yang

berasal dari anggota DPR dan 4 (empat) orang wakil ketua yang terdiri dari 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPR dan 2 (dua) orang berasal dari anggota DPD yang ditetapkan dalam sidang paripurna MPR.

2. Panitia *ad hoc* MPR yang terdiri atas pimpinan MPR dan paling sedikit 5% (lima persen) dan paling banyak 10% (sepuluh persen) dari jumlah anggota MPR yang susunannya mencerminkan unsur DPR dan unsur DPD secara proporsional dari setiap fraksi dan kelompok anggota MPR. Tugas Panitia *ad hoc* adalah mempersiapkan bahan sidang MPR, dan menyusun rancangan putusan MPR.

## B. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

DPR merupakan wakil rakyat yang seluruh anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Dalam pemilihan umum, calon anggota DPR diusulkan oleh partai politik peserta pemilihan umum.

DPR menurut ketentuan Pasal 20A ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mempunyai tiga fungsi, yaitu:

1. Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.
2. Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.
3. Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. Yang dilakukan antara lain melalui pembukaan ruang partisipasi publik, transparansi pelaksanaan fungsi, dan pertanggungjawaban kerja DPR kepada rakyat.

Dalam melaksanakan fungsinya, DPR mempunyai hak, antara lain :

1. hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas kepada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
2. Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
3. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas :
  - a. kebijakan Pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional
  - b. tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket
  - c. dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dewan Perwakilan Rakyat, mempunyai tugas dan

wewenang :

1. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945);
2. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang (Pasal 22 ayat 2) UUD NRI Tahun 1945);
3. menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan otonomi Daerah, hubungan pusat dan Daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan Daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan Daerah dengan mengikutsertakan DPD dalam pembahasan (Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945);
4. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 22D ayat 2) UUD NRI Tahun 1945);
5. menetapkan APBN bersama Presiden dengan pertimbangan DPD (Pasal 23 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945);
6. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang APBN dan kebijakan pemerintah (Pasal 20A ayat (1) dan Pasal 22D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945);
7. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi Daerah, pembentukan, pemekaran, dan

penggabungan Daerah, hubungan pusat dan Daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekoomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 22F ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);

8. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh BPK (Pasal 22E ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945);
9. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial (Pasal 24B ayat (3) UUD NRI Tahun 1945);
10. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diajukan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden (Pasal 24A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945);
11. mengajukan tiga orang calon anggota hakim Konstitusi kepada Presiden untuk ditetapkan (Pasal 24C ayat (3) UUD NRI Tahun 1945);
12. memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, dan dalam pemberian amnesti dan abolisi (Pasal 13 ayat (2) dan (3) dan Pasal 14 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945);
13. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau pembentukan undang-undang (Pasal 11 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945).

14. Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

Keanggotaan DPR periode 2009-2014 berjumlah 560 (lima ratus enam puluh) orang yang diresmikan dengan Keputusan Presiden. Masa jabatan anggota DPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji. Anggota DPR sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam rapat paripurna DPR.

Anggota DPR mempunyai hak:<sup>89</sup>

1. Mengajukan usul rancangan undang-undang, yang dimaksudkan untuk mendorong anggota DPR menyikapi dan menyalurkan serta menindaklanjuti aspirasi rakyat yang diwakilinya dalam bentuk pengajuan usul rancangan undang-undang.
2. Mengajukan pertanyaan, yaitu hak anggota DPR untuk mengajukan pertanyaan baik secara lisan maupun tertulis kepada pemerintah sesuai dengan fungsi serta tugasnya masing-masing
3. Menyampaikan usul dan pendapat, adalah hak anggota DPR untuk menyampaikan usul dan pendapat secara leluasa baik kepada pemerintah maupun kepada DPR sendiri sehingga ada jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya. Oleh karena itu, setiap anggota DPR tidak dapat diarahkan oleh siapapun di dalam proses pengambilan keputusan. Namun, tata cara penyampaian usul dan pendapat

---

<sup>89</sup> Pasal 78 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

dimaksud tetap memperhatikan tata krama, etika, moral, sopan santun, dan kepatutan sebagai wakil rakyat.

4. Memilih dan dipilih, yaitu setiap anggota DPR mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum
5. Membela diri
6. Imunitas
7. Protokol, adalah hak anggota DPR untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya, baik dalam acara kenegaraan atau dalam acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya.
8. Keuangan dan administratif

Alat kelengkapan DPR terdiri dari:

1. Pimpinan DPR yang terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua yang berasal dari partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak di DPR. Pimpinan DPR mempunyai tugas antara lain:
  - a. Memimpin sidang DPR dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan.
  - b. Menusun rencana kerja pimpinan
  - c. Melakukan koordinasi dalam upaya menyinergikan pelaksanaan agenda dan materi kegiatan dari alat kelengkapan DPR
  - d. Menjadi juru bicara DPR
  - e. Melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPR
  - f. Mewakili DPR dalam berhubungan dengan lembaga negara lainnya

g. Mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan keputusan DPR

h. Menyusun rencana anggaran DPR bersama Badan Urusan Rumah Tangga yang pengesahannya dilakukan dalam rapat paripurna

2. Badan Musyawarah yang dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan yang bersifat tetap. Anggota Badan Musyawarah berjumlah paling banyak 1/10 (satu persepuluh) dari jumlah anggota DPR berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi yang ditetapkan oleh rapat paripurna. Tugas Badan Musyawarah antara lain:
  - a. Menetapkan agenda DPR untuk satu tahun sidang, satu masa sidang, atau sebagian dari masa sidang
  - b. Memberikan pendapat kepada pimpinan DPR dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPR
  - c. Mengusulkan kepada rapat paripurna mengenai jumlah komisi, ruang lingkup komisi, dan mitra kerja komisi yang telah dibahas dalam konsultasi pada awal masa keanggotaan DPR.
3. Komisi yang dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. Jumlah anggota komisi ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

Tugas komisi dalam pembentukan undang-undang adalah mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan rancangan undang-undang.

Tugas komisi dalam bidang anggaran adalah:

- a. Mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan rancangan APBN yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah dan hasilnya disampaikan kepada Badan Anggaran untuk sinkronisasi.
- b. Mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan rancangan APBN yang termasuk ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah.
- c. Membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga yang menjadi mitra kerja komisi
- d. Mengadakan pembahasan laporan keuangan negara dan pelaksanaan APBN termasuk hasil pemeriksaan BPK.

Tugas komisi di bidang pengawasan adalah:

- a. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang termasuk APBN.
  - b. Melakukan pengawasan atas kebijakan pemerintah
  - c. Membahas dan mnindaklanjuti usulan DPD.
4. Badan Legislasi yang dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. Badan Legislasi mempunyai tugas:
- a. Menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan prioritas rancangan undang-undang beserta alasannya untuk satu masa keanggotaan dan setiap tahun anggaran di lingkungan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD

- b. Mengkoordinasikan penyusunan program legislasi nasional antara DPR dan Pemerintah
  - c. Menyiapkan rancangan undang-undang usul DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.
  - d. Melakukan pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR.
  - e. memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD di luar prioritas rancangan undang-undang tahun berjalan atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional.
  - f. Melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah.
  - g. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus.
  - h. Memberikan masukan kepada pimpinan DPR atas rancangan undang-undang usul DPD yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah.
  - i. Membuat laporan kerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.
5. Badan Anggaran, yang dibentuk oleh DPR dan merupakan alat

kelengkapan DPR yang bersifat tetap. Badan Anggaran mempunyai tugas:

- a. Membahas bersama Pemerintah yang diwakili oleh menteri untuk menentukan pokok-pokok kebijakan fiskal secara umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam menyusun usulan anggaran.
  - b. Menetapkan pendapatan negara bersama Pemerintah dengan mengacu pada usulan komisi terkait.
  - c. Membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri.
  - d. Melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga.
  - e. Membahas laporan realisasi dan prognosis yang berkaitan dengan APBN.
  - f. Membahas pokok-pokok penjelasan atas rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.
6. Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN), yang dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap dengan tugas:
- a. Melakukan penelaahan terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR, dan menyampaikan hasil temuannya kepada komisi.
  - b. Menindaklanjuti hasil pembahasan komisi terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK atas permintaan komisi.
  - c. Memberikan masukan kepada BPK dalam hal rencana kerja

pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan, serta penyajian dan kualitas laporan.

7. Badan Kerjasama Antar-Parlemen, yang dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap, dengan tugas:
  - a. Membina mengembangkan, dan meningkatkan hubungan persahabatan dan kerja sama antara DPR dan parlemen negara lain.
  - b. Menerima kunjungan delegasi parlemen negara lain yang menjadi tamu DPR
  - c. Mengoordinasikan kunjungan kerja alat kelengkapan DPR ke luar negeri.
  - d. Memberikan saran atau usul kepada pimpinan DPR tentang masalah kerja sama antar-parlemen.
8. Badan Kehormatan, dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. Badan Kehormatan bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota DPR karena:
  - a. Tidak melaksanakan kewajiban
  - b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama tiga bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun.
  - c. Tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat kelengkapan DPR yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak enam kali berturut-turut tanpa alasan yang sah.
  - d. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR

Selain tugas tersebut di atas, badan kehormatan DPR

melakukan evaluasi dan penyempurnaan peraturan DPR tentang kode etik DPR.

9. Badan Urusan Rumah Tangga (BURT), yang dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap dengan tugas:
  - a. Menetapkan kebijakan kerumahtanggaan DPR
  - b. Melakukan pengawasan terhadap Sekretariat Jenderal DPR dalam pelaksanaan kebijakan kerumahtanggaan DPR, termasuk pelaksanaan dan pengelolaan anggaran DPR.
  - c. Menyampaikan hasil keputusan dan kebijakan BURT kepada setiap anggota DPR.
  - d. Menyampaikan laporan kinerja dalam rapat paripurna DPR yang khusus diadakan untuk itu.
10. Panitia Khusus, yang dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat sementara. Panitia Khusus melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan dalam rapat paripurna DPR, dan bertanggung jawab kepada DPR. Panitia khusus ini akan dibubarkan oleh DPR setelah jangka waktu penugasannya berakhir atau karena tugasnya dinyatakan selesai.

### C. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam ketentuan Pasal 22C mengatur bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. DPD mewakili kepentingan tiap Daerah provinsi sehingga ditentukan jumlah

anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama, dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang, dan keanggotaan DPD diresmikan dengan Keputusan Presiden. Di provinsi yang dibentuk setelah pelaksanaan pemilihan umum tidak diadakan pemilihan anggota DPD sampai dengan pemilihan umum berikutnya. Anggota DPD di provinsi induk juga mewakili provinsi yang dibentuk setelah pemilihan umum. Masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji. Anggota DPD sebelum memegang jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna DPD.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD), mempunyai kewenangan:

1. mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi Daerah, hubungan pusat dan Daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan Daerah (Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945), dan ikut membahas RUU tersebut (Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945);
2. memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945);
3. dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi Daerah, UU pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan UU APBN, pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun

1945);

4. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK (Pasal 23F ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);
5. menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK (Pasal 23E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945).

Alat kelengkapan DPD terdiri dari:

1. Pimpinan, yang terdiri dari 1 orang ketua dan dua orang wakil ketua. Pimpinan DPD mempunyai tugas:
  - a. Memimpin sidang DPD dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan
  - b. Menyusun rencana kerja pimpinan
  - c. Menjadi juru bicara DPD
  - d. Melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPD
  - e. Mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan keputusan DPD.
  - f. Mewakili DPD di pengadilan.
  - g. Melaksanakan keputusan DPD berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - h. Menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran DPD.
  - i. Menyampaikan laporan kinerja dalam sidang paripurna DPD yang khusus diadakan untuk itu.
2. Panitia Musyawarah, yang dibentuk oleh DPD dan merupakan alat kelengkapan DPD yang bersifat tetap. Panitia Musyawarah

ini mempunyai tugas menetapkan jadwal dan acara persidangan.

3. Panitia Kerja, yang dibentuk oleh DPD dan merupakan alat kelengkapan DPD yang bersifat tetap. Tugas panitia kerja dalam pengajuan rancangan undang-undang adalah mengadakan persiapan dan pembahasan rancangan undang-undang tertentu. Dalam pembahasan rancangan undang-undang dari DPR atau Presiden, panitia kerja adalah melakukan pembahasan serta menyusun pandangan dan pendapat DPD.

Tugas panitia kerja dalam pemberian pertimbangan adalah melakukan pembahasan dan penyusunan pertimbangan DPD mengenai rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, serta menyusun pertimbangan DPD terhadap calon anggota BPK yang diajukan DPR.

Tugas panitia kerja di bidang pengawasan adalah melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang bidang tertentu dan membahas hasil pemeriksaan BPK.

4. Panitia Perancang Undang-Undang, yang dibentuk oleh DPD dan merupakan alat kelengkapan DPD yang bersifat tetap. Tugas Panitia Perancang Undang-Undang adalah:
  - a. Merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan usul rancangan undang-undang untuk satu masa keanggotaan DPD dan setiap tahun anggaran.
  - b. Membahas rancangan undang-undang berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.
  - c. Melakukan kegiatan pembahasan, harmonisasi, pembulatan,



dan pemantapan konsepsi usul rancangan undang-undang yang disiapkan oleh DPD.

- d. Melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan oleh Panitia Musyawarah dan/atau sidang paripurna.
  - e. Melakukan koordinasi, konsultasi, dan evaluasi dalam rangka mengikuti perkembangan materi usul rancangan undang-undang yang sedang dibahas oleh panitia kerja.
  - f. Melakukan evaluasi terhadap program penyusunan usul rancangan undang-undang.
  - g. Membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah, untuk dapat dipergunakan sebagai bahan oleh panitia perancang undang-undang pada masa keanggotaan berikutnya.
5. Badan Kehormatan, yang dibentuk oleh DPD dan merupakan alat kelengkapan DPD yang bersifat tetap. Tugas Badan Kehormatan adalah melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota karena:
- a. Tidak melaksanakan kewajiban.
  - b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPD selama tiga bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun.
  - c. Tidak menghadiri sidang paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPD yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak enam kali berturut-turut tanpa alasan yang sah.
  - d. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPD.
6. Panitia Urusan Rumah Tangga, yang dibentuk oleh DPD dan

merupakan alat kelengkapan DPD yang bersifat tetap. Tugas panitia urusan rumah tangga adalah:

- a. Membantu pimpinan DPD dalam menentukan kebiakan kerumahtanggaan DPD, termasuk kesejahteraan anggota dan pegawai Sekretariat Jenderal DPD.
- b. Membantu pimpinan DPD dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan oleh Sekretariat Jenderal DPD.
- c. Membantu pimpinan DPD dalam merencanakan dan menyusun kebijakan anggaran DPD.
- d. Melaksanakan tugas lain yang berhubungan dengan masalah kerumahtanggaan DPD yang ditugaskan oleh pimpinan DPD berdasarkan hasil rapat Panitia Musyawarah.
- e. Menyampaikan laporan kinerja dalam sidang paripurna DPD yang khusus diadakan untuk itu.

### C. Presiden dan Wakil Presiden

Dalam sistem pemerintahan presidensiil, biasanya ditentukan adanya satu jabatan Presiden dan satu jabatan wakil Presiden. Secara politik, pada hakikatnya Presiden dan Wakil Presiden itu adalah satu institusi yang tidak terpisahkan. Karena itu lazimnya mereka berdua dipilih dalam satu paket pemilihan. Keduanya tidak dapat dijatuhkan atau diberhentikan ditengah masa jabatannya karena alasan politik. Sebab, jika karena alasan politik maka kedua-duanya harus berhenti secara bersama-sama. Akan tetapi jika ada alasan yang bersifat hukum (pidana), maka sesuai dengan prinsip yang berlaku dalam hukum,

pertanggungjawaban pidana pada pokoknya bersifat individual (*individual responsibility*). Siapa saja diantara keduanya yang bersalah secara hukum maka atas dasar itu ia dapat diberhentikan sesuai prosedur yang ditentukan dalam konstitusi. Jika Presiden berhenti atau diberhentikan, maka otomatis Wakil Presiden tidak ikut bersalah atau ikut diberhentikan, sehingga ia dapat tampil mengambil alih kursi kepresidenan. Demikian juga jika Presiden berhenti karena meninggal dunia, dengan dendirinya Wakil Presiden tampil sebagai penggantinya.<sup>90</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia setelah amandemen menganut sistem pemerintahan presidensiil, yang berarti Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan ditengah masa jabatannya karena alasan politik.

Pasal 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar. Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

### 1. Persyaratan Calon Presiden dan Wakil Presiden

Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum. Menurut ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, syarat untuk menjadi calon Presiden dan calon Wakil Presiden adalah :

- a. warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak

<sup>90</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi....Op.Cit.* hal 209

pernah menerima kewarganeraan lain karena kehendaknya sendiri.

Warga negara yang menjadi calon Presiden dan calon Wakil Presiden adalah warga negara yang telah mengalami akulturasi nilai-nilai budaya, adat istiadat dan keaslian bangsa Indonesia, serta memiliki semangat patriotisme dan jiwa kebangsaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Yang dimaksud dengan “tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendak sendiri” adalah tidak pernah menjadi warga negara selain warga negara Republik Indonesia atau tidak pernah memiliki dua kewarganegaraan atas kemauan sendiri.<sup>91</sup>

- b. Tidak pernah mengkhianati negara.

Yang dimaksud dengan “tidak pernah mengkhianati negara” adalah tidak pernah terlibat gerakan separatis, tidak pernah melakukan gerakan secara inkonstitusional atau dengan kekerasan untuk mengubah dasar negara serta tidak pernah melanggar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>92</sup>

- c. Mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Kondisi sakitnya seorang kepala pemerintahan dapat dijadikan alasan untuk memberhentikan di tengah jabatannya, yaitu karena alasan yang biasa disebut dengan *incapacitated* (tidak dapat melakukan kewajibannya sebagai

<sup>91</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf b Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

<sup>92</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf c Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Presiden) sebagai istilah penghalus untuk menyebut keadaan sakit yang diderita seorang yang menduduki jabatan Presiden. Ketentuan demikian biasanya dianggap perlu untuk menyelamatkan negara dari keharusan dipimpin oleh orang yang tidak sehat.<sup>93</sup>

Syarat untuk menjadi calon Wakil Presiden sama dengan syarat untuk menjadi calon Presiden karena dalam ketentuan Pasal 8 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditentukan bahwa jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.

Persyaratan untuk menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden selanjutnya diatur di dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

## 2. Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden

Pasal 6A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Sedangkan Pasal 6A ayat (2) menyatakan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit

<sup>93</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi...Op.Cit.* hal. 211

20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam pemilihan umum anggota DPR, sebelum pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, untuk Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, maka dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Penetapan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih ditetapkan dalam sidang pleno Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan dituangkan dalam berita acara hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.

## 3. Wewenang Presiden

Kewenangan Presiden biasanya dirinci secara tegas dalam Undang-Undang Dasar. Perincian kewenangan ini penting untuk membatasi sehingga Presiden tidak bertindak sewenang-wenang. Sudah tentu tergantung kepada konstitusi atau Undang-Undang Dasar negara yang bersangkutan untuk menentukannya. Justru misi Undang-Undang Dasar dan gerakan konstitusionalisme modern yang berkembang dalam

sejarah memang dimaksudkan untuk mengatur dan membatasi kekuasaan para kepala pemerintahan dari kemungkinan menjadi diktator.<sup>94</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden yaitu:

- a. memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD (Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);
- b. mengajukan RUU kepada DPR (Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);
- c. menetapkan peraturan pemerintah (Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945);
- d. memegang kekuasaan yang tertinggi atas AD, AL, dan AU (Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945);
- e. menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR (Pasal 11 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);
- f. menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945);
- g. mengangkat duta dan konsul (Pasal 13 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);
- h. memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA (Pasal 14 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);
- i. memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 ayat (2) UUD NRI Tahun

1945);

- j. memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan UU (Pasal 15 UUD NRI Tahun 1945);
- k. membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dengan UU (Pasal 16 UUD NRI Tahun 1945);
- l. mengangkat dan memberhentikan para menteri (Pasal 17 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945);
- m. membahas dan melakukan persetujuan bersama DPR setiap rancangan undang-undang (Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945);
- n. mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU (Pasal 20 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945);
- o. menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);
- p. mengajukan RUU APBN untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD (Pasal 23 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945);
- q. meresmikan anggota BPK yang dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD (Pasal 23F ayat (3) UUD NRI Tahun 1945);
- r. menetapkan hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial kepada DPR (Pasal 24A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945);
- s. mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR (Pasal 24B ayat (3) UUD

<sup>94</sup> *Ibid*, hal. 222

NRI Tahun 1945);

- t. Menetapkan sembilan hakim Konstitusi yang diajukan masing-masing tiga orang oleh MA, tiga orang oleh DPR, dan tiga orang oleh Presiden (Pasal 24C ayat (3) UUD NRI Tahun 1945).

#### 4. Pemberhentian Presiden

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.

Seperti telah diuraikan di atas bahwa dalam sistem pemerintahan presidensiil, Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik, tetapi karena alasan pelanggaran hukum. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 7A menentukan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, diatur dalam Pasal 7B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu:

- a. Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat hanya

dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memuutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

- b. Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.
- c. Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- d. Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memuutus, dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.
- e. Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya;

dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

- f. Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.
- g. Keputusan majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Ppresiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dari ketentuan Pasal 7B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dilakukan dalam proses hukum dan proses politik. Proses hukum dilakukan dalam persidangan Mahkamah Konstitusi untuk membuktikan bersalah atau tidak bersalahnya Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sedangkan proses politiknya dilakukan dalam sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan demikian keputusan akhir bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan atau tidak diberhentikan ada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

#### D. Mahkamah Agung (MA)

Mahkamah Agung merupakan puncak perjuangan keadilan bagi setiap warga negara. Mahkamah Agung mempunyai badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara. Mahkamah Agung merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka disamping Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan salah satu prinsip penting bagi Indonesia sebagai suatu negara hukum. Prinsip ini menghendaki kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak manapun dan dalam bentuk apapun, sehingga dalam menjalankan tugas dan kewajibannya ada jaminan ketidakberpihakan kekuasaan kehakiman kecuali terhadap hukum dan keadilan.

##### a. Persyaratan Calon Hakim Agung.

Susunan Mahkamah Agung terdiri dari pimpinan, hakim anggota, panitera, dan seorang sekretaris. Pimpinan dan hakim anggota Mahkamah Agung adalah hakim agung. Jumlah hakim agung ditentukan paling banyak 60 (enam puluh) orang.

Untuk dapat diangkat menjadi hakim agung, seorang calon harus memenuhi syarat:<sup>95</sup>

- a. Warga negara Indonesia
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- c. Berijazah sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai

---

<sup>95</sup> Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

keahlian di bidang hukum.

- d. Berusia sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun.
- e. Sehat jasmani dan rihani
- h. Berpengalaman sekurang-kurangnya 20 (dua puluh) tahun menjadi hakim termasuk sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun menjadi hakim tinggi.

**b. Pengisian Jabatan Hakim Agung**

Hakim agung diangkat oleh Presiden dari nama calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial. Pemilihan calon hakim agung oleh Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari sidang sejak nama calon hakim agung diterima oleh Dewan Perwakilan rakyat.

Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung dan diangkat oleh Presiden. Sedangkan Ketua Muda Mahkamah Agung diangkat oleh Presiden diantara hakim agung yang diajukan oleh Ketua Mahkamah Agung.

**c. Kewenangan Mahkamah Agung**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung yaitu:

- a. melakukan kekuasaan kehakiman (Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945);
- b. mengadili pada tingkat kasasi (Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);
- c. menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-

undang (Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);

- d. mengajukan tiga orang calon hakim Konstitusi untuk ditetapkan sebagai hakim Konstitusi oleh Presiden (Pasal 24C ayat (3) UUD NRI Tahun 1945);
- e. wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang (Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945).

**E. Mahkamah Konstitusi (MK)**

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara baru hasil amandemen UUD 1945. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman disamping Mahkamah Agung. Hal ini berarti Mahkamah Konstitusi terikat pada prinsip umum penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lembaga lainnya dalam menegakkan hukum dan kedilan.

Mahkamah Konstitusi berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi.

**1. Persyaratan Hakim Konstitusi**

Untuk dapat diangkat sebagai hakim konstitusi harus memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 24C

ayat (5) yang menentukan syarat bahwa hakim Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai Konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. Hakim Konstitusi adalah pejabat negara, oleh karena itu hakim Konstitusi dilarang merangkap menjadi pejabat negara lainnya, pengusaha, advokad, atau pegawai negeri.

Persyaratan untuk diangkat menjadi Hakim Konstitusi adalah:<sup>96</sup>

- a. Warga negara Indonesia
- b. Berpendidikan sarjana hukum
- c. Berusia sekurang-kurangnya 40 (empat puluh) tahun pada saat pengangkatan
- d. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
- e. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan
- f. Mempunyai pengalaman kerja di bidang hukum sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun.

## 2. Pengisian Jabatan Hakim Konstitusi

Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan anggota hakim Konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang

oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. Ketentuan mengenai tata cara seleksi, pemilihan, pengajuan hakim konstitusi diatur oleh masing-masing lembaga tersebut, dan dilaksanakan secara objektif dan akuntabel.

Pencalonan hakim konstitusi dilaksanakan secara transparan dan partisipatif. Calon hakim konstitusi dipublikasikan di media cetak maupun elektronik, sehingga masyarakat mempunyai kesempatan untuk ikut memberi masukan atas calon hakim yang bersangkutan.

## 3. Wewenang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi, yaitu:

- a. menguji UU terhadap UUD (Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);
- b. memutus sengketa kewenangan Konstitusional lembaga negara (Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);
- c. memutus pembubaran partai politik (Pasal 24C ayat (1) UUD RI Tahun 1945);
- d. memutus perselisihan hasil pemilu (Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);

Selain kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi mempunyai satu kewajiban yaitu memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD (Pasal 24C ayat (2) UUD RI Tahun 1945).

---

<sup>96</sup> Pasal 16 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi



## F. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksaan Keuangan yang bebas dan mandiri. Jadi, Badan Pemeriksa keuangan ini merupakan lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Cikal bakal ide pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan berasal dari Raad van Rekenkamer pada zaman Hindia Belanda.

Badan Pemeriksa keuangan merupakan lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Badan Pemeriksa Keuangan Negara berkedudukan di Ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi yang ditetapkan dengan keputusan Badan Pemeriksa keuangan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan negara

### 1. Pengisian Anggota Badan Pemeriksa Keuangan

Anggota Badan Pemeriksa Keuangan berjumlah 9 (sembilan) orang yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden. Anggota Badan Pemeriksa Keuangan memegang jabatan selama 5 (lima) tahunan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

### 2. Persyaratan Calon Anggota Badan Pemeriksa Keuangan

Untuk dapat dipilih sebagai anggota Badan Pemeriksa

Keuangan, calon harus memenuhi syarat sebagai berikut:<sup>97</sup>

- a. Warga negara Indonesia
- b. Beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- c. Berdomisili di Indonesia
- d. Memilirki integritas moral dan kejujuran
- e. Setia kepada Negara Kesatuan republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- f. Berpendidikan serendah-rendahnya S1 atau yang setara
- g. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan hukuman 5 (lima) tahun atau lebih.
- h. Sehat jasmani dan rohani
- i. Paling rendah berusia 35 (tiga puluh lima) tahun
- j. Paling singkat telah 2 (dua) tahun meninggalkan jabatan sebagai pejabat di lingkungan pengelola keuangan negara.
- k. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasar putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

### 3. Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia memberikan kewenangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yaitu:

---

<sup>97</sup> Pasal 13 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

- a. memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara (Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);
- b. menyerahkan hasil pemeriksaan keuangan negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya (Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945).

Kewenangan Badan Pemeriksa keuangan secara lebih rinci diatur di dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

### G. Komisi Yudisial (KY)

Komisi Yudisial merupakan salah satu lembaga negara hasil amandemen UD 1945 yang bersifat mandiri. Pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan hukum yang kuat bagi reformasi bidang hukum, yakni dengan memberikan kewenangan kepada Komisi Yudisial untuk mewujudkan *checks and balances*. Komisi Yudisial bukan merupakan lembaga negara pelaku kekuasaan kehakiman, tetapi fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Dapat dikatakan bahwa Komisi Yudisial ini merupakan lembaga pendukung kekuasaan kehakiman.

#### a. Pengisian Jabatan Anggota Komisi Yudisial

Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Syarat untuk menjadi anggota Komisi Yudisial adalah mempunyai pengetahuan dan pengalaman dibidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela. Persyaratan untuk menjadi anggota Komisi Yudisial selanjutnya diatur di dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi

Yudisial, yaitu:

- a. Warga negara Indonesia
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- c. Berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun dan paling tinggi 68 (enam puluh delapan) tahun pada saat pproses pemilihan.
- d. Mempunyai pengalaman dibidang hukum paling singkat 15 (lima belas) tahun.
- e. Memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela
- f. Sehat jasmani dan rohani.
- g. Tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana kejahatan.
- h. Melaporkan daftar kekayaan.

#### b. Kewenangan Komisi Yudisial

Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Komisi Yudisial (KY), yaitu:

- a. mengusulkan pengangkatan calon hakim agung kepada DPR untuk mendapat persetujuan (Pasal 24A ayat (3) dan Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);
- b. kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim (Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945).

Untuk melaksanakan kewenangannya, Komisi Yudisial

diberikan tugas:<sup>98</sup>

- a. melakukan pendaftaran calon Hakim Agung
- b. melakukan seleksi terhadap calon Hakim Agung
- c. menetapkan calon Hakim Agung
- d. mengajukan calon Hakim Agung ke DPR

Undang-Undang Nomor 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial ini telah direvisi. Hasil revisinya telah disetujui bersama dan telah disahkan pada tanggal 11 Oktober 2011.

Selain kedelapan lembaga negara di atas, dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga menentukan adanya lembaga lainnya yaitu

#### H. Pemerintah(an) Daerah, mempunyai kewenangan :

- a. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2) UUD NRI Tahun 1945);
- b. menjalankan otonomi dengan seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat (Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945);
- c. menetapkan peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945).

---

<sup>98</sup> Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial

- I. **Komisi Pemilihan Umum (KPU)**, mempunyai kewenangan menyelenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali (Pasal 22E ayat (5), ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945).
- J. **Bank sentral** yang kewenangannya diatur dengan Undang-Undang (Pasal 23D UUD NRI Tahun 1945)
- K. **Tentara Nasional Indonesia (TNI)** yang mempunyai kewenangan mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara (Pasal 30 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945).
- L. **Kepolisian Negara Republik Indonesia** yang mempunyai kewenangan menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum (Pasal 30 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945).

Beberapa lembaga negara yang mempunyai kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 seperti yang diuraikan di atas dapat dikelompokkan menjadi 3, yaitu:

- a. lembaga negara yang keberadaannya disebut dalam UUD 1945 dan kewenangannya ditentukan dalam UUD 1945 (seperti MK);
- b. lembaga negara yang keberadaannya disebut dalam UUD 1945 dan kewenangannya tidak ditentukan secara eksplisit dalam UUD 1945 (misalnya bank sentral);
- c. lembaga negara yang keberadaannya tidak disebut secara eksplisit dalam UUD 1945 dan kewenangannya pun tidak ditentukan secara eksplisit dalam UUD 1945, tetapi keberadaannya mempunyai *constitutional importance* (misalnya

Komnas HAM, Kejaksaan Agung, yang keberadaannya dapat ditafsirkan dari ketentuan implisit dari UUD 1945).

Dari ketiga kelompok lembaga negara tersebut, masih terdapat lembaga-lembaga yang lainnya, misalnya Ombudsman Republik Indonesia, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), dan lain-lain.

## Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

### bab 4

#### A. Pengertian

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Prosedur untuk membentuk peraturan perundang-undangan dilakukan melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Perencanaan peraturan perundang-undangan merupakan perencanaan penyusunan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan Presiden, Peraturan Daerah provinsi, Peraturan Daerah kabupaten/Kota, dan perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan yang lain.

#### B. Bentuk Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Dasar

Bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pada suatu era tertentu akan berbeda dengan bentuk

peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pada era yang lain. Hal ini tergantung dari penguasa dan perkembangan sistem ketatanegaraan yang terjadi dalam suatu negara. Apabila penguasanya berganti dan sistem ketatanegaraannya berubah, maka bentuk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan-pun berubah. Demikian juga dengan negara Indonesia. Bentuk peraturan perundang-undangan mulai dari pasca Indonesia merdeka samapai dengan sekarang selalu mengalami perubahan.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, bentuk peraturan perundang-undangan berubah seiring dengan perubahan Konstitusi Indonesia. Pada awal kemerdekaan, di dalam UUD 1945 bentuk peraturan perundang-undangan yang dikenal adalah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang, dan Peraturan pemerintah. UUD 1945 ini berlaku sampai dengan tanggal 27 Desember 1949, sebab pada tanggal 27 Desember 1949 mulai berlaku Konstitusi RIS. Ketika UUD 1945 digantikan dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, bentuk peraturan perundang-undangan menurut Konstitusi RIS 1949 terdiri dari Undang-Undang Federal, Undang-Undang Darurat, dan Peraturan Pemerintah. Konstitusi RIS 1949 berlaku sampai dengan tanggal 17 Agustus 1950, sebab dengan Undang-Undang Federal Nomor 7 Tahun 1950 berlaku UUD Sementara 1950. Dalam UUDS 1950 peraturan perundang-undangannya berupa Undang-Undang, Undang-Undang Darurat, dan Peraturan Pemerintah. UUDS 1950 berlaku sampai dengan 5 Juli 1959.

Dari ketiga Undang-Undang Dasar tersebut, peraturan perundang-undangan yang dikenal adalah Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Undang-Undang Federal, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Undang-Undang Darurat. Meskipun sebutannya berbeda, Undang-Undang Darurat dalam

Konstitusi RIS dan UUDS 1950 dapat diidentikkan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

UUD 1945 berlaku kembali dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dalam praktek ketatanegaraan, diperlukan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan lain untuk memperlancar penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, kemudian dengan Surat Presiden Nomor 2262/HK/1959 yang ditujukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR), dinyatakan bahwa disamping bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan tersebut dalam UUD 1945, dipandang perlu dikeluarkan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang lain, yaitu:<sup>99</sup>

1. Penetapan Presiden untuk melaksanakan /Panglima tertinggi Angkatan Perang tanggal 5 Juli 1959 tentang Kembali Kepada UUD 1945
2. Peraturan Presiden, yaitu peraturan yang dikeluarkan untuk melaksanakan Penetapan Presiden, ataupun Peraturan yang dikeluarkan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.
3. Peraturan Pemerintah, yaitu untuk melaksanakan Peraturan Presiden, sehingga berbeda pengertiannya dengan Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945.
4. Keputusan Presiden yang dimaksudkan untuk melakukan atau meresmikan pengangkatan-pengangkatan.
5. Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri yang dibuat oleh kementerian-kementerian negara atau departemen-departemen pemerintahan, masing-masing mengatur sesuatu

<sup>99</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan..... Op Cit*, hal.308

hal dan untuk melakukan atau meresmikan pengangkatan-pengangkatan.

Dari berbagai peraturan perundang-undangan tersebut kita melihat bahwa terjadi kekacauan antara bentuk peraturan yang satu dengan peraturan yang lain, sehingga terjadi pula kesulitan dalam menentukan hierarkhinya. Untuk itu kemudian dikeluarkan ketetapan MPRS Nomor XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara di Luar Produk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang Tidak Sesuai dengan UUD 1945. Dengan ketetapannya tersebut, MPRS menugaskan kepada pemerintah bersama-sama dengan DPR untuk melaksanakan peninjauan kembali terhadap produk-produk lgislatif negara baik yang berbentuk Penetapan Presiden, Peraturan Presiden, Undang-Undang, maupun Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang. Untuk itu kemudian dikeluarkanlah kletetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata urutan Perundangan republik Indonesia.<sup>100</sup>

### C. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan. Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarkinya. Susunan hierarkis peraturan perundang-undangan mengandung konsekuensi bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang

<sup>100</sup> Soehino, *Hukum Tatanegara Teknik Perundang-undangan*, Liberty, Yogyakarta, Cetakan Kedua, 1984, hal. 8

lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini selaras dengan asas hukum *lex superior derogat inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya di bawahnya). Hal ini dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan mengandung beberapa prinsip yaitu:<sup>101</sup>

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya;
2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi;
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya bisa dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat;
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari

<sup>101</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal. 57

peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Konsekuensi dari prinsip-prinsip di atas, harus ada mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar. Mekanismenya yaitu ada sistem pengujian secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan, atau kebijakan maupun tindakan pemerintahan lainnya, terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu UUD. Tanpa konsekuensi tersebut, hierarki peraturan perundang-undangan tidak mempunyai arti.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, lembaga negara yang berwenang melakukan pengujian secara materiil undang-undang apabila tidak sesuai dengan UUD dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berubah seiring dengan perubahan sistem ketatanegaraan. Berikut ini adalah perubahan hierarki peraturan perundang-undangan menurut peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dan masih berlaku di Indonesia.

1. Hierarki peraturan perundang-undangan menurut ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata urutan Perundangan republik Indonesia:
  - UUD RI 1945
  - Ketetapan MPRS/MPR

- Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- Peraturan Pemerintah
- Keputusan Presiden

Peraturan Pelaksanaan lainnya seperti:

- Peraturan Menteri,
- Instruksi Menteri, dan lain-lainnya

Sifat penyebutan tata urutan peraturan perundang-undangan dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 bersifat hierrarkhis dan juga tidak limitatif, artinya disamping bentuk-bentuk peraturan perundangan yang telah disebutkan itu masih dapat pula dikeluarkan bentuk-bentuk peraturan perundangan yang lain, terutama yang merupakan peraturan pelaksanaan.<sup>102</sup>

Hal yang perlu dikritisi dalam Tap MPR ini adalah perkataan “dan lain-lain” yang membingungkan karena dapat menimbulkan berbagai penafsiran. Kalau dalam kata “dan lain-lain” termasuk Keputusan Menteri, maka kedudukan keputusan menteri berada di bawah Instruksi Menteri, hal ini terasa ganjil. Demikian pula dalam hal memasukkan “Instruksi Menteri” ke dalam golongan Peraturan perundang-undangan, apakah layak/benar “instruksi” termasuk peraturan perundang-undangan?

Dalam ketetapan MPRS ini, Peraturan Daerah tidak dimasukkan sebagai peraturan perundang-undangan, padahal peraturan Daerah juga termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan dan tidak selalu merupakan peraturan pelaksanaan saja.

Dalam upaya pembaharuan hukum, penataan kembali

<sup>102</sup> Soehino, *Hukum Tatanegara....Op.Cit.* hal. 10

susunan hierarki peraturan perundang-undangan bersifat niscaya, mengingat susunan hiierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia dirasa tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan dewasa ini. Disamping itu, era Orde Baru yang semula berusaha memurnikan kembali falsafah Pancasila dan pelaksanaan UUD 1945 dengan menata kembali sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan, dalam praktiknya selama 32 tahun belum berhasil membangun susunan perundang-undangan yang dapat dijadikan acuan bagi upaya memantapkan sistem perundang-undangan di masa depan. Lebih-lebih dalam prakteknya, masih banyak produk peaturan yang tumpang tindih dan tidak mengikuti sistem baku, termasuk dalam soal nomenklatur yang digunakan oleh tiap-tiap kementerian dan badan-badan pemerintahan setingkat Menteri. Sebagai contoh, produk hukum yang dilekeluarkan Bank Indonesia yang dimaksud untuk memberikan aturan terhadap dunia perbankan menggunakan istilah Surat Edaran yang tidak dikenal dalam sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku. Beberapa kementerian mengeluarkan peraturan di bidangnya dengan menggunakan sebutan Keputusan Menteri, dan beberapa lainnya menggunakan istilah Peraturan Menteri. Keputusan Menteri yang bersifat mengatur dengan Keputusan Menteri yang bersifat penetapan administratif biasa tidak dibedakan, kecuali dalam kode nomernya saja, sehingga tidak jelas kedudukan masing-masing sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur.<sup>103</sup>

<sup>103</sup> Jimly Asshiddiqie, “Tata Urutan Perundang-undangan Dan Problema Peraturan Daerah” makalah yang disampaikan dalam rangka “lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia”, yang diselenggarakan oleh LP3HET di Jakarta, 22 Oktober 2000, hal. 1, sebagaimana dikutip oleh No'matul Huda, *Negara hukum, Demokrasi...Op.Cit.* hal 56



Pada tanggal 7-18 Agustus 200, dalam sidang tahunan MPR telah menghasilkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/200 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Dengan berlakunya Ketetapan MPR Nomor III/MPR/200 tersebut, maka Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi

2. Hierarki peraturan perundang-undangan menurut Ketetapan MPR Nomor III/MPR/200 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan:

- UUD 1945
- Ketetapan MPRRI
- Undang-Undang
- Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang
- Peraturan Pemerintah
- Keputusan Presiden yang bersifat Mengatur
- Peraturan Daerah

Dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, Peraturan Daerah telah secara resmi menjaddi sumber hukum dan masuk ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR tersebut menegaskan bahwa Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus Daerah yang bersangkutan. Menurut Pasal 3 ayat (7) Ketetapan MPR ini, peraturan Daerah terdiri dari Peraturan Daerah propinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa. Tidak ada penjelasan mengenai kedudukan Perda propinsi, Perda kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa,

apakah sederajat, ataukah berbeda. Menurut Maria Farida Indrati, Perda Propinsi dan Perda kabupaten/Kota tetap memiliki hierarkis. Kalau ada tugas pembantuan dari pusat, Perda Kabupaten/Kota harus tunduk kepada Perda Propinsi.<sup>104</sup>

Pembentukan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dimaksudkan untuk menyempurnakan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Tetapi ternyata perumusan bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut masih kurang sempurna dan mengandung beberapa kelemahan, diantaranya adalah, dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 ini telah menggeser kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) yang tadinya berada setingkat dengan Undang-undang (Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966) menjadi setingkat lebih rendah dari Undang-undang. Dikatakan sebagai pengganti undang-undang yang berarti Perpu ini derajatnya sama dengan undang-undang. Materi muatan yang diatur dalam perpu itupun sama dengan materi muatan undang-undang. Hanya saja perpu ini dibentuk oleh pemerintah dalam keadaan memaksa sebagaimana ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”. Jadi ada unsur keterpaksaan keadaan dalam mengeluarkan perpu untuk segera diantisipasi tetapi masih dalam koridor hukum. Perpu ini harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan DPR berikutnya. Apabila tidak mendapatkan persetujuan DPR, maka Perpu tersebut harus dicabut.

3. Hierarki peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan

---

<sup>104</sup> *Ibid*, hal 65

Perundang-Undangan:

- UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang
- Peraturan Pemerintah
- Peraturan Daerah: Peraturan Daerah provinsi  
Peraturan Daerah Kabupaten/Kota  
Peraturan Desa /Peraturan yang setingkat

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang disahkan pada tanggal 22 Juni 2004 menggantikan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000. Maksud dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ini adalah untuk membentuk suatu ketentuan yang baku mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara sesuai dengan Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara, sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Undang-undang ini juga memerintahkan untuk menempatkan Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Akan tetapi, penempatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya.

Dilihat dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut di atas dapat dilihat bahwa Ketetapan MPR/MPRS dihapuskan, dan Perpu dikembalikan pada tempatnya semula yaitu sederajat dengan Undang-Undang.

Selain jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, ada pula peraturan perundang-undangan lain yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sebagaimana ketentuan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (4) antara lain peraturan yang dikeluarkan oleh MPR dan DPR, DPD, MA, MK, BPK, Gubernur Bank Indonesia, menteri, kepala bidang, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Termasuk dalam jenis Peraturan Daerah provinsi adalah Qonun yang berlaku di Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Perdasus serta Perdasi yang berlaku di Provinsi Papua.

4. Hierarki Peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan:

- UUD NRI tahun 1945
- Ketetapan MPR
- UU/Perpu
- PP
- Peraturan Presiden
- Peraturan Daerah Provinsi; dan
- Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang disahkan dan diundangkan pada tanggal 12 Agustus 2011 mencabut dan menyatakan tidak berlaku Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dengan alasan antara lain bahwa materi dari Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multi tafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum; dan teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten.

Ruang lingkup materi muatan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 ini diperluas tidak saja mencakup Undang-Undang, tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan lainnya selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pembentukan undang-undang ini didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan, termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan sistem yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi

dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan kembali Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum. Sedangkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud dengan hukum dasar adalah norma dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang ini juga memerintahkan untuk menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Akan tetapi penempatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya.

Dilihat dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dimasukkan lagi sebagai bentuk peraturan perundang-undangan. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat disini maksudnya adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Perlu adanya kajian kembali mengenai dimasukkannya

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, mengingat Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi merupakan lembaga negara yang kedudukannya sederajat dengan lembaga negara yang lain.

Berkaitan dengan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sejajar dengan lembaga negara yang lain terlihat dengan adanya produk hukum yang berupa Undang-Undang yang mencabut Ketetapan MPR. Dalam pengalaman sistem ketatanegaraan kita, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

Penempatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berbeda tingkatannya, yang menunjukkan bahwa Peraturan Daerah Provinsi hierarkinya lebih tinggi dari pada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang berarti Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Daerah Provinsi. Hal ini menunjukkan pula bahwa hubungan antara Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah hubungan hierarki, bukan hubungan koordinasi.

Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qonun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Sedangkan termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qonun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.

Selain jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan

sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, terdapat jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi yudisial, Bank Indonesia, menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

#### **D. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan**

Materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah:

1. Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi (Pasal 10):
  - a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan

### Undang-Undang

- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu, yaitu perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau perjanjian tersebut mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang dengan persetujuan DPR.
  - d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi, terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Materi muatan yang dibuat, terkait dengan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang secara tegas dinyatakan dalam putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum.
  - e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
2. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Pasal 11) sama dengan materi muatan Undang-Undang. Yang membedakan adalah kondisi atau keadaan pada saat peraturan perundang-undangan tersebut dibuat. Undang-Undang dibuat sesuai dengan program legislasi nasional atau sesuai dengan ketentuan pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dibuat dalam keadaan memaksa, sesuai

dengan ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ayat (1) "dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang", ayat (2) "Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut", ayat (3) "Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut".

3. Materi muatan Peraturan Pemerintah (Pasal 12) berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya, artinya penetapan Peraturan pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang Yang bersangkutan.
4. Materi muatan Peraturan Presiden (Pasal 13) berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.
5. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 14) berupa materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi Daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus Daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus menceminkan asas-asas:

1. Pengayoman, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat
2. Kemanusiaan, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. Kebangsaan, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Kekeluargaan, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Kenusantaraan, artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di Daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
6. Bhineka Tunggal Ika, artinya bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus Daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
7. Keadilan, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
9. Ketertiban dan kepastian hukum, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, artinya bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Sistem hukum nasional adalah suatu sistem hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya serta saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selain mencerminkan asas-asas tersebut di atas, materi muatan peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisis asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, antara lain:

1. Dalam Hukum Pidana, misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah.

2. Dalam Hukum Perdata, misalnya dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

### **E. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

#### **1. Perencanaan peraturan perundang-undangan**

Perencanaan peraturan perundang-undangan meliputi perencanaan Undang-Undang, perencanaan Peraturan Pemerintah, perencanaan Peraturan Presiden, perencanaan Peraturan Daerah Provinsi, perencanaan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan perencanaan peraturan perundang-undangan lainnya.

##### **a. Perencanaan Undang-Undang**

Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam program legislasi nasional (prolegnas) yaitu instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Penyusunan program legislasi nasional dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi (Badan Legislasi).

Program legislasi nasional merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka

mewujudkan sistem hukum nasional yang ditetapkan untuk jangka menengah (lima tahun) dan tahunan.

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa penyusunan daftar rancangan undang-undang didasarkan atas:

- a.1. perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- a.2. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat
- a.3. perintah Undang-Undang lainnya.
- a.4. sistem perencanaan pembangunan nasional
- a.5. rencana pembangunan jangka panjang nasional
- a.6. rencana pembangunan jangka menengah
- a.7. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- a.8. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat

##### **b. Perencanaan Peraturan Pemerintah**

Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum (Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia). Untuk Rancangan Peraturan Pemerintah berasal dari kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan bidang tugas kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang bersangkutan.

##### **c. Perencanaan Peraturan Presiden**

Perencanaan Peraturan Pemerintah berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Presiden.

d. Perencanaan Peraturan Daerah Provinsi

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda) Provinsi. Program Legislasi Daerah Provinsi adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Penyusunan Program Legislasi Daerah Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi, yang dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi (Badan Legislasi) untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.

Materi yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi telah melalui pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam Naskah Akademik. Yang dimaksud pengkajian dan penyelarasan adalah proses untuk mengetahui keterkaitan materi yang akan diatur dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang vertikal atau horisontal sehingga dapat mencegah tumpang tindih pengaturan atau kewenangan.

e. Perencanaan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Program Legislasi Daerah Kabupaten/Kota. Program Legislasi Daerah kabupaten/Kota adalah instrumen perencanaan program

pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

2. Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

a. Penyusunan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden yang disusun berdasarkan program legislasi nasional. Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Untuk pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsinya dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi (Badan Legislasi).

Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dapat berasal dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Oleh pimpinan DPD Rancangan Undang-Undang disampaikan secara tertulis beserta Naskah Akademiknya kepada pimpinan DPR. Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah adalah Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan:

- a.1. otonomi Daerah
- a.2. hubungan pusat dan Daerah
- a.3. pembentukan dan pemekaran serta penggabungan Daerah
- a.4. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya



ekonomi lainnya; dan

a.5. perimbangan keuangan pusat dan Daerah

Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden agar Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan Undang-Undang.

Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar nonkementerian. Untuk pengharmonisan, pebulatan dan pemantapan Rancangan Undang-Undangnya dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum. Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.

Sebuah Rancangan Undang-Undang harus disertai dengan Naskah Akademik yang disusun sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik. Yang dimaksud dengan Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Untuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

Undang harus diajukan ke DPR dalam bentuk Rancangan Undang-Undang dalam persidangan yang berikut, maksudnya adalah masa sidang pertama DPR setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan. Jika mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang. Dan jika dalam rapat paripura tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.

b. Penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah atau Rancangan Peraturan Presiden, pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/ atau antar nonkementerian. Pengharmonisan, pebulatan, dan pemantapan konsepsinya dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum.

c. Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dai DPRD Provinsi atau Gubernur. Demikian juga untuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat berasal dari DPRD Kabupaten/Kota atau Bupati/Walikota. Rancangan Peraturan Daerah tersebut disertai dengan penjelassn atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Pengharmonisan, pebulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh alat kelengkapan

DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Sedangkan untuk Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur, Bupati/Walikota dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Rancangan Peraturan Daerah dari DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota disampaikan dengan surat pimpinan DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota kepada Gubernur atau Bupati/Walikota. Sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan dengan surat pengantar Gubernur atau Bupati/Walikota kepada pimpinan DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota.

### 3. Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Undang-Undang

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Untuk membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi Daerah, hubungan pusat dan Daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan Daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD. Keikutsertaan DPD dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I. Selain itu, DPD juga memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu:

- a. Pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau Rapat Panitia Khusus dengan kegiatan:
- b. Pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna

Kegiatan yang dilakukan dalam pembicaraan tingkat I adalah:

#### 1) Pengantar musyawarah

Dalam pengantar musyawarah ini, apabila Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR, maka DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangannya. Untuk Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD, maka DPR memberikan penjelasan, kepada Presiden dan DPD diberikan kesempatan untuk menyampaikan pandangannya. Sedangkan untuk Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden, maka Presiden memberikan penjelasan, dan fraksi memberikan pandangannya.

#### 2) Pembahasan daftar inventarisasi masalah

Daftar inventarisasi masalah disampaikan oleh Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR, dan daftar inventarisasi masalah disampaikan oleh DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD.

#### 3) Penyampaian pendapat mini

Penyampaian pendapat mini disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh fraksi, DPD jika Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan kewenangan DPD, dan Presiden.

Dalam pembicaraan tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain apabila materi Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.

Kegiatan yang dilakukan dalam pembicaraan tingkat II adalah:

- a. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I
- b. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna. Jika
- c. Penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

Rancangan Undang-Undang yang tidak mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden. Akan tetapi ketika sedang dibahas, Rancangan Undang-Undang hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.

Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Pengesahan adalah pembubuhan tanda tangan oleh Presiden yang dilakukan dalam jangka waktu 30 hari sejak Rancangan Undang-Undang disetujui bersama DPR dan Presiden. Jika tidak ditandatangani, maka Rancangan Undang-Undang tersebut tetap sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

4. Pembahasan dan Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan rancangan Peraturan Daerah kabupaten/Kota

Pembahasan rancangan Peraturan Daerah provisi dilakukan oleh DDPDRD Provinsi dan Gubernur, dan Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/Kota dilakkan oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota. Pembahasannya dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna, yang tata cara pembahasannya diatur dengan Peraturan DPRD.

Rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama. Untuk Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas bersama, hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama Kepala Daerah dan DPRD.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak persetujuan bersama untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Penetapan dilakukan dengan pembubuhan tanda tangan oleh Gubernur untuk Peraturan Daerah provinsi dan Bupati/Walikota untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah disetujui bersama. Jika tidak ditandatangani, maka tetap sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.

5. Pengundangan

Pengundangan adalah penempatan peraturan

perundang-undangan pada tempat pengundangan resmi oleh pejabat yang berwenang. Tempat pengundangan resmi adalah:

a. Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia adalah:

- Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- Peraturan Pemerintah
- Peraturan Presiden
- Peraturan perundang-undangan lain yang menurut Peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia

b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia

Yang dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia adalah Penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

c. Berita Negara Republik Indonesia

Peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia meliputi peraturan perundang-undangan yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia

d. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia memuat Penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia

e. Lembaran Daerah

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah:

- Peraturan Daerah Provinsi
- Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

f. Tambahan Lembaran Daerah

Yang dimuat dalam Tambahan Lembaran Daerah adalah Penjelasan Peraturan Daerah Provinsi dan Penjelasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

g. Berita Daerah merupakan tempat pengundangan Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota.

Pengundangan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia dilaksanakan oleh Menteri Hukum dan Hak asasi Manusia. Untuk pengundangan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Daerah atau Berita Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

Peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan. Akan tetapi dimungkinkan pula terjadi berlakunya peraturan perundang-undangan tidak sama dengan tanggal pengundangannya untuk persiapan sarana dan prasarannya serta kesiapan aparatur pelaksana peraturan perundang-undangan tersebut.

Apabila peraturan perundang-undangan telah diundangkan, maka berlaku mengikat dan berlaku pula asas fiktie hukum artinya, setiap orang dianggap telah

mengetahuinya.

## 6. Penyebarluasan

Penyebarluasan adalah kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai Program legislasi nasional, Rancangan Undang-Undang, Program Legislasi Daerah, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang sedang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan agar masyarakat dan pemangku kepentingan dapat memberikan masukan atau tanggapan terhadap peraturan perundang-undangan tersebut, atau dapat memahami peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan.

Penyebarluasan peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan misalnya melalui media elektronik dan/atau media cetak.

Naskah peraturan perundang-undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam tempat pengundangan resmi.

## 7. Partisipasi Masyarakat

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, masyarakat berhak memberikan masukan, baik secara lisan dan/atau secara tertulis. Masukan dari masyarakat dapat dilakukan melalui:

- a. Rapat dengar pendapat umum
- b. Kunjungan kerja
- c. Sosialisasi, dan/atau
- d. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Untuk dapat memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, maka setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

## 8. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. Asas kejelasan tujuan, artinya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, artinya setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, artinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. Asas dapat dilaksanakan, artinya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, artinya setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan, artinya setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan, artinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

9. Kerangka Peraturan Perundang-undangan.

Sebuah kerangka peraturan perundang-undangan memuat tentang judul, pembukaan, batang tubuh, penutup, penjelasan (jika diperlukan), dan lampiran (jika diperlukan).

a. Judul peraturan perundang-undangan

Judul peraturan perundang-undangan memuat keterangan tentang jenis, nomor, tahun pengundangan atau penetapan, dan nama peraturan perundang-undangan. Cara penulisan judul peraturan perundang-undangan dengan huruf besar atau huruf kapital yang diletakkan ditengah marjin dan tanpa diakhiri dengan tanda baca karena judul

peraturan perundang-undangan bukan merupakan sebuah kalimat.

b. Pembukaan Peraturan Perundang-undangan

Pembukaan peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
- Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
- Konsiderans
- Dasar Hukum
- Diktum

Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa dicantumkan sebelum nama jabatan pembentuk peraturan perundang-undangan, yang ditempatkan di tengah marjin dan ditulis seluruhnya dengan huruf kapital. Begitu pula untuk jabatan pembentuk peraturan perundang-undangan, ditulis dengan huruf besar dan diletakkan di tengah marjin.

Konsiderans peraturan perundang-undangan diawali dengan kata Menimbang, yang memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pokok pikiran pada konsiderans Undang-Undang, Peraturan daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya. Unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber

pada Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Unsur yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Dasar hukum peraturan perundang-undangan diawali dengan kata Mengingat. Dasar hukum peraturan perundang-undangan memuat tentang dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar hukum hanya peraturan perundang-undangan yang secara hierarki/tingkatannya sama/sederajat atau yang lebih tinggi. Jika dasar hukumnya adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka harus disebutkan pasal-pasal dan ayatnya. Untuk peraturan perundang-undangan selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tidak perlu dicantumkan pasalnya, tetapi cukup mencantumkan jenis dan nama peraturan perundang-undangan.

Diktum peraturan perundang-undangan terdiri dari kata memutuskan, menetapkan, jenis dan nama peraturan perundang-undangan. Dalam diktum peraturan perundang-undangan dicantumkan frasa Dengan Persetujuan Bersama.

Misalnya sebuah Undang-Undang, dalam diktumnya ditulis "Dengan Persetujuan Bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA dan PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA. Begitu pula undang Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (sesuai dengan lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan masing-masing). Hal tersebut mengandung arti bahwa Presiden, Gubernur, Bupati, Walikota tidak mempunyai hak veto, yaitu hak untuk menolak peraturan perundang-undangan yang telah disetujui bersama. Sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa apabila dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari Presiden menolak menandatangani Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama, maka Rancangan Undang-Undang itu sah menjadi Undang-Undang. Begitupun sebuah Rancangan Peraturan Daerah, jika dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari, Gubernur, Bupati, Walikota menolak menandatangani Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama, maka Rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah.

- c. Batang tubuh peraturan perundang-undangan memuat semua materi muatan peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dalam pasal-pasal. Pada umumnya, materi muatan batang tubuh peraturan perundang-undangan dikelompokkan ke dalam: a) ketentuan umum, b) materi pokok yang diatur, c) ketentuan pidana (jika diperlukan), d) ketentuan peralihan (jika diperlukan), dan e) ketentuan penutup.

Ketentuan Umum berisi:

- Batasan pengertian atau definisi
- Singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi, dan/atau
- Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya, antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Materi pokok yang diatur, ditempatkan setelah ketentuan umum. Untuk materi pokok ini, pembentuk undang-undang dapat menentukan materi yang bersifat pokok-pokok saja, atau materi dalam peraturan perundang-undangan bersifat rinci atau detail.

Kelebihan dari materi peraturan perundang-undangan hanya berisi pokok-pokoknya saja adalah peraturan perundang-undangan tersebut dapat berlaku dalam jangka waktu yang lama. Apabila terjadi perubahan dalam masyarakat yang mengharuskan mengubah peraturan perundang-undangan, maka yang diubah hanya peraturan pelaksanaannya saja. Sedangkan kekurangannya adalah peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat langsung berlaku secara efektif karena harus menunggu dibentuk peraturan pelaksanaannya.

Kelebihan dari materi peraturan perundang-undangan yang bersifat rinci atau detail adalah peraturan perundang-undangan tersebut dapat langsung berlaku secara efektif tanpa menunggu dibentuk peraturan pelaksanaannya. Sedangkan kelemahannya adalah apabila terjadi perubahan dalam masyarakat, maka peraturan perundang-undangan tersebut harus diubah.

Ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan perjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau norma perintah. Dalam merumuskan ketentuan pidana perlu diperhatikan asas-asas umum ketentuan pidana yang terdapat dalam Buku Kesatu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, karena ketentuan dalam Buku Kesatu berlaku juga bagi perbuatan yang dapat dipidana menurut peraturan perundang-undangan lain, kecuali jika oleh Undang-Undang ditentukan lain.

Dalam menentukan lamanya pidana atau banyaknya denda perlu dipertimbangkan mengenai dampak yang ditimbulkan oleh tindak pidana dalam masyarakat serta unsur kesalahan pelaku. Rumusan ketentuan pidana harus menyebutkan secara tegas norma larangan atau norma perintah yang dilanggar dan menyebutkan pasal atau beberapa pasal yang memuat norma tersebut.

Dalam merumuskan ketentuan pidana, yang perlu dihindari adalah:

- Pengacuan kepada ketentuan pidana peraturan perundang-undangan lain
- Pengacuan kepada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, jika elemen atau unsur-unsur dari norma yang diacu tidak sama, atau
- Penyusunan rumusan sendiri yang berbeda atau tidak terdapat di dalam norma-norma yang diatur dalam pasal atau beberapa pasal sebelumnya, kecuali untuk undang-undang mengenai tindak pidana khusus

Rumusan ketentuan pidana harus menyatakan secara



tegas kualifikasi pidana yang dijatuhkan bersifat kumulatif, alternatif, atau kumulatif alternatif.

Tidak semua peraturan perundang-undangan memuat tentang ketentuan pidana. Untuk materi muatan tentang ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Ketentuan pidana untuk Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah). Akan tetapi, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Ketentuan Peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lama terhadap peraturan perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:

- Menghindari terjadinya kekosongan hukum.
- Menjamin kepastian hukum
- Memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan
- Mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Di dalam peraturan perundang-undangan yang baru,

dapat dimuat ketentuan mengenai penyimpangan sementara waktu, atau penundaan untuk sementara waktu bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu. Tidak semua peraturan perundang-undangan memuat tentang ketentuan peralihan. Artinya materi muatan ketentuan peralihan dibuat jika diperlukan.

Ketentuan penutup pada umumnya memuat tentang:

- Penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan peraturan perundang-undangan.

Penunjuk organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan peraturan perundang-undangan bersifat menjalankan (eksekutif), misalnya penunjukan pejabat tertentu yang diberi kewenangan untuk memberikan ijin, dan mengangkat pegawai.

- Nama singkat peraturan perundang-undangan.

Untuk nama peraturan perundang-undangan yang panjang dapat dimuat ketentuan mengenai nama singkat, dengan memperhatikan bahwa nama singkat bukan berupa akronim atau singkatan, kecuali akronim atau singkatan itu sudah sangat dikenal dan tidak menimbulkan salah pengertian. Nama singkat tidak memuat pengertian yang menyimpang dari isi dan nama peraturan.

- Status peraturan perundang-undangan yang sudah ada.

Jika materi muatan dalam peraturan perundang-undangan yang baru menyebabkan perubahan atau penggantian seluruh atau sebagian materi muatan dalam peraturan perundang-undangan yang lama, dalam

peraturan perundang-undangan yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan seluruh atau sebagian materi muatan peraturan perundang-undangan yang lama. Demi kepastian hukum, pencabutan peraturan perundang-undangan tidak dirumuskan secara umum tetapi menyebutkan dengan tegas peraturan perundang-undangan yang dicabut. Pencabutan peraturan perundang-undangan disertai dengan keterangan mengenai status hukum dari peraturan pelaksanaan atau keputusan yang telah dikeluarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dicabut.

- Saat mulai berlakunya peraturan perundang-undangan.

Pada dasarnya, peraturan perundang-undangan mulai berlaku pada saat peraturan perundang-undangan tersebut diundangkan. Jika ada penyimpangan terhadap saat mulai berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut pada saat diundangkan, hal ini dinyatakan secara tegas di dalam peraturan perundang-undangan tersebut dengan menentukan tanggal tertentu saat peraturan akan berlaku, atau dapat pula menetapkan saat mulai berlaku yang berbeda untuk wilayah tertentu.

d. Penutup

Penutup merupakan bagian akhir peraturan perundang-undangan yang memuat tentang:

- Rumusan perintah pengundangan dan penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah Provinsi, Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, Berita Daerah Provinsi atau Berita Daerah Kabupaten/Kota.

- Penandatanganan pengesahan atau penetapan peraturan perundang-undangan oleh pejabat yang berwenang pada tempat dan waktu tertentu.
- Pengundangan atau penetapan peraturan perundang-undangan oleh pejabat yang berwenang pada tempat pengundangan resmi, pada tempat dan waktu tertentu.
- Akhir bagian penutup, dicantumkan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah Provinsi, Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, Berita Daerah Provinsi atau Berita Daerah Kabupaten/Kota beserta tahun dan nomor dari Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah Provinsi, Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, Berita Daerah Provinsi atau Berita Daerah Kabupaten/Kota.

e. Penjelasan

Tidak semua peraturan perundang-undangan memuat penjelasan. Peraturan perundang-undangan yang memuat penjelasan adalah Undang-Undang, Peraturan daerah Provinsi, dan Peraturan daerah Kabupaten/Kota. Untuk peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang (selain Peraturan daerah Provinsi dan Peraturan daerah Kabupaten/Kota) dapat diberikan penjelasan jika diperlukan.

Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk peraturan perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan

kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh, dan tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.

Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma.

Naskah penjelasan disusun bersama-sama dengan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, judul penjelasan sama dengan judul peraturan perundang-undangan.

Penjelasan peraturan perundang-undangan terdiri dari Penjelasan Umum dan Penjelasan Pasal Demi Pasal. Penjelasan umum memuat uraian secara sistematis mengenai latar belakang pemikiran, maksud, dan tujuan penyusunan peraturan perundang-undangan.

Rumusan pasal demi pasal memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- tidak boleh bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh,
- tidak memperluas, mempersempit, atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh
- tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh.
- Tidak mengulangi uraian kata, istilah, frasa, atau pengertian yang telah dimuat di dalam ketentuan umum, dan/atau

- Tidak memuat rumusan pendelegasian.

f. Lampiran

Dalam hal peraturan perundang-undangan memerlukan lampiran, hal tersebut dinyatakan dalam batang tubuh bahwa lampiran dimaksud merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari peraturan perundang-undangan. Lampiran dapat memuat antara lain uraian, daftar, tabel, gambar, peta, dan sketsa.

## Judicial Review dan Hak Menguji

### bab 5

#### A. Pengertian *Judicial Review* dan Hak Menguji (*Toetsingrecht*)

Menurut teori Hans Kelsen, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Jika bertentangan, maka dapat diajukan *judicial review*. Kelahiran *judicial review* diyakini berawal dari Amerika Serikat dalam keputusan Marbury melawan Madison pada tahun 1803. Mahkamah Agung Amerika Serikat yang dipimpin John Marshal ditantang untuk melakukan pengujian (*review* atau *toetsing*) atas Konstitusionalitas undang-undang yang ditetapkan oleh Konggres. John Marshal berpendapat bahwa jika ada ketidaksesuaian antara Konstitusi dengan undang-undang, maka harus memberlakukan hukum yang lebih tinggi dan menganulir undang-undang yang lebih rendah.

Dalam praktek sehari-hari maupun di lingkungan fakultas-fakultas hukum kita, istilah-istilah '*toetsingrecht*', '*judicial review*', dan '*constitutional review*' sering dicampuradukkan pengertiannya

satu sama lain.<sup>105</sup> *Judicial review* sering diidentikkan dengan *toetsingrecht* yang biasanya diterjemahkan dengan perkataan hak menguji, sehingga orang sering pula salah kaprah dengan mengacaukan penggunaan pengertian *toetsingrecht* dengan *judicial review*.

Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa *toetsing* dalam bahasa Belanda memang berarti menguji, sedangkan *recht* adalah hukum atau hak. Oleh karena itu *toetsingrecht* berarti hak atau kewenangan untuk menguji atau hak uji. Hak atau kewenangan menguji itu sendiri tergantung kepada sistem hukum di tiap-tiap negara masing-masing untuk menentukan akan diberikan kepada siapa atau lembaga yang mana. Jika hak atau kewenangan menguji itu diberikan kepada hakim atau lembaga kekuasaan kehakiman, maka disebut sebagai *judicial review* (pengujian kembali atau penilaian ulang oleh hakim atau lembaga *judicial*).

Upaya *review* atau pengujian kembali dapat saja dilakukan oleh pemerintah ataupun oleh lembaga legislatif. Jika dilakukan oleh pemerintah maka istilahnya adalah *executive review*, sedangkan pengujian oleh lembaga legislatif istilah yang digunakan adalah *legislative review*.<sup>106</sup>

Dalam *Black's Law Dictionary*, *judicial review* diartikan sebagai '*power of courts to review decisions of another department or level of government*'.<sup>107</sup> Menurut *Encyclopedia Britannica*, *judicial review is the power of court of a country to determine if acts of legislature and executive*

<sup>105</sup> Jimly Assiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal. 7

<sup>106</sup> Fatmawati, *Hak Menguji (toetsingrecht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hal. IX

<sup>107</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary with Pronunciations. 6th ed*, United States of America, West Publishing Co, 1990, hal. 849

are constitutional. Sedangkan Brewer-Cariras mengartikan *judicial review* atau *controle juridictionale* adalah pengawasan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) terhadap kekuasaan legislatif dan eksekutif. Brewer Cariras memandangnya sebagai tugas yang melekat dari pengadilan untuk menjamin tindakan hukum legislatif dan eksekutif sesuai dengan hukum tertinggi.<sup>108</sup>

Sedangkan hak menguji (*toetsingrecht*) dapat dibedakan menjadi dua yaitu hak menguji material (*materiele toetsingrecht*) dan hak menguji formil (*formele toetsingrecht*). Hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.<sup>109</sup>

Untuk hak menguji formal diartikan sebagai wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (prosedur) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atautakah tidak.<sup>110</sup>

Hak menguji material diadakan adalah dalam rangka melindungi kaidah-kaidah Konstitusi. Seperti kata Cappellitti,<sup>111</sup> untuk melindungi Konstitusi dapat dilakukan dengan dua sistem pengawasan yang lazim dilakukan, yaitu pengawasan secara politik dan pengawasan secara yudisial. Baik pengawasan secara

<sup>108</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum.....Op.Cit.*, hal. 74

<sup>109</sup> Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 8

<sup>110</sup> *Ibid*, hal. 6

<sup>111</sup> Rosjidi Ranggawidjaja dan Indra Perwira, *Perkembangan Hak Menguji Materiil di Indonesia*, Cita Bhakti Akademika, Bandung, 1996, hal. 2

politik maupun pengawasan secara yudisial dilakukan dengan cara menilai atau menguji (*review*), apakah suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya atau tindakan-tindakan pemerintah yang ada atau akan diadakan, bertentangan atau tidak dengan ketentuan-ketentuan lain yang dinilai. Wewenang menilai tersebut dalam kepustakaan kita lazim disebut sebagai hak menguji. Hak menguji diperlukan untuk mempertahankan Konstitusi, karena Konstitusi merupakan hukum yang tertinggi. Jadi hak menguji hanya relevan jika dipenuhi dua syarat, yaitu :

- a. Harus terdapat Konstitusi tertulis yang dianggap sebagai hukum dan mempunyai kedudukan sebagai hukum yang tertinggi.
- b. Konstitusi tertulis itu harus bersifat *rigid*, atau yang hanya diubah melalui tata cara khusus yang berbeda dengan cara mengubah undang-undang.

## B. *Judicial Review* pada Negara Anglo Saxon (*Common Law System*)

### 1. *Judicial Review* dalam Sistem Hukum Inggris.

Negara Inggris merupakan negara dengan *common law system* yang menganut supremasi parlemen. Hal tersebut menyebabkan negara Inggris merupakan salah satu negara yang tidak mengatur tentang *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan yang dibuat parlemen (*constitutional review of Acts of Parliament*).<sup>112</sup> Di Inggris, selain menganut supremasi parlemen, juga tidak memiliki Konstitusi yang

<sup>112</sup> Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingrecht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 61

terdokumen dalam satu naskah sehingga menyebabkan *judicial review* tidak berkembang.

Kalaupun ide *judicial review* diterapkan, maka pengujian dilakukan hanya terbatas dalam kerangka pengujian yang dikenal dalam hukum administrasi negara, seperti halnya proses peradilan tata usaha negara di Indonesia. Melalui pengujian administratif tersebut, segala tindakan pemerintah dikontrol agar tetap tunduk pada aturan hukum.

Pengujian administratif seperti di Inggris pada umumnya diterima sejak awal abad ke-20. A.V. Dicey di masanya juga mengembangkan pemikirannya dalam analisisnya terhadap kasus *Board of Education versus Rice* pada tahun 1911 dan *Local Government Board versus Arlidge* tahun 1915. Bagi A.V. Dicey, *judicial review* merupakan cara yang tepat untuk mempertahankan doktrin kedaulatan parlemen sekaligus dengan menjalankan supremasi hukum.

Jadi di Inggris, *judicial review* dalam arti hukum administrasi memang diterima, tetapi ide pengujian atas Konstitusional undang-undang (*constitutional review*) ditolak dengan tegas.<sup>113</sup>

Tradisi hukum yang dianut di Inggris adalah *common law* berdasarkan asas *precedent* dan doktrin *judge made law*, menjadikan peranan hakim sangat menonjol dalam membuat norma hukum. Di Inggris berlaku pula doktrin *the Queen or the King in Parliament*, dimana Raja atau Ratu sebagai Kepala Negara secara simbolis berfungsi pula sebagai Ketua *House of Lords*. Setiap undang-undang yang disusun dan disahkan oleh

parlemen yang terdiri dari dua kamar, yaitu *House of Lord* dan *House of Commons*, dinilai tidak boleh diuji oleh cabang kekuasaan kehakiman (*judiciary*). Karena secara simbolis parlemen itu menyandang kedudukan psikologis yang lebih tinggi dari pada cabang kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu dianggap tidak logis untuk memberikan kewenangan kepada hakim untuk melakukan *judicial review* atas Konstitusionalitas undang-undang.<sup>114</sup>

## 2. *Judicial Review* dalam Sistem Hukum Amerika Serikat.

Pelaksanaan *judicial review* di Amerika Serikat dilakukan oleh Badan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung sebagai puncak peradilannya. Konstitusi Amerika Serikat tidak mengatur mengenai *judicial review*, tetapi Pasal VI Bagian 2 Konstitusi Amerika Serikat ditentukan bahwa "*the constitutional, law, and the treaties of the United States* merupakan *Supreme Law of the Land*", hal tersebut menunjukkan bahwa para hakim berkewajiban untuk menjaga agar tidak terjadi adanya suatu peraturan yang bertentangan dengan *the constitutions, laws, and the treaties of the United States*.<sup>115</sup>

Model *judicial review* menurut tradisi Amerika Serikat didasarkan atas pengalaman Mahkamah Agung Amerika Serikat memutus perkara *Marbury versus Madison* pada tahun 1803. Putusan perkara *William Marbury versus Madisson* merupakan awal dari pelaksanaan *judicial review* di Amerika Serikat. Mahkamah Agung setelah kasus tersebut banyak melakukan pengujian undang-undang, baik undang-undang negara federal maupun undang-undang negara bagian

<sup>113</sup> Jimly Assiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal. 81

<sup>114</sup> *Ibid.*, hal 83

<sup>115</sup> Fatmawati, *Hak Menguji.....Op.Cit.* hal. 71

terhadap Konstitusi.

Terhadap kekuasaan Mahkamah Agung dalam melakukan *judicial review* ini terdapat dua pandangan, yaitu pandangan yang menyatakan bahwa *judicial review* merupakan kekuasaan otomatis Mahkamah Agung (*automatic power of the Supreme Court*) dan pandangan yang beranggapan bahwa *judicial review* merupakan kekuasaan yang merdeka dari Mahkamah Agung (*discretionary power of the Supreme Court*). Tetapi sebagian besar meyakini bahwa *judicial review* merupakan *automatic power of the Supreme Court*.<sup>116</sup>

Jadi, dalam model Amerika Serikat, pengujian Konstitusionalitas (*constitutional review*) dilakukan sepenuhnya oleh Mahkamah Agung dengan status sebagai *the Guardian of the Constitution*. Disamping itu, menurut doktrin yang kemudian biasa disebut sebagai doktrin John Marshal (*John Marshall's doctrine*), *judicial review* juga dilakukan atas persoalan-persoalan Konstitusionalitas oleh semua peradilan biasa melalui prosedur yang dinamakan pengujian terdesentralisasi atau pengujian tersebar (*a decentralized or diffuse or dispersed review*) di dalam perkara yang diperiksa di pengadilan biasa (*incidenter*).<sup>117</sup>

Sistem pengujian terdesentralisasi (*decentralized review*) tersebut terlihat dari tidak adanya mahkamah yang khusus (seperti Mahkamah Konstitusi) mengatur tentang sengketa yang timbul berkenaan dengan penafsiran Konstitusi. Badan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung sebagai puncaknya yang melakukan kewenangan *judicial review* tersebut.<sup>118</sup>

Tradisi hukum Amerika Serikat dengan *common law system*nya menjadikan hakim sebagai pembuat hukum yang utama (*judge made law*). Oleh karena itu ketika John Marshal memprakarsai praktek pengujian Konstitusionalitas undang-undang oleh Mahkamah Agung dan bahwa sejak masa-masa sebelumnya pun para hakim telah mewarisi tradisi pengujian atau mengesampingkan berlakunya sesuatu undang-undang yang dinilai bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat, maka peranan hakim di Amerika Serikat sangatlah besar.<sup>119</sup> Selain itu, jumlah undang-undang dalam *common law system* tidak sebanyak undang-undang yang terdapat dalam *civil law system*.

### C. *Judicial Review* pada Negara Eropa Kontinental (*Civil Law System*)

#### 1. *Judicial Review* dalam Sistem Hukum Perancis

Negara Perancis merupakan negara dengan sistem hukum sipil. Ciri yang khusus dari sistem Perancis terletak pada adanya struktur organisasi peradilan administrasi yang berdiri sendiri dan terpisah dari peradilan umum, bahkan tidak termasuk kekuasaan yudisial.<sup>120</sup>

Negara Perancis mempunyai Dewan Konstitusi (*Council Constitutionnel*) untuk melaksanakan pengujian undang-undang. *Council Constitutionnel* merupakan lembaga baru berdasarkan Konstitusi Perancis tahun 1958 yang melengkapi lembaga peradilan tertinggi dibidang hukum administrasi yang sudah

<sup>116</sup> *Ibid.* hal 73

<sup>117</sup> Jimli Assiddiqie, *Model-model...., Op.Cit.* hal 60

<sup>118</sup> *Op.Cit.* hal 75.

<sup>119</sup> *Op. Cit.* Hal. 62

<sup>120</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Bhuana Pancakarsa, 1986, hal. 1.

ada yaitu 'Counseil d'Etat'. Lembaga *Counseil Constitutionnel* ini sering dikaitkan dengan Mahkamah Konstitusi Perancis meskipun sebutannya adalah dewan (*conseil*).

Model *contitutional review* di Perancis berbeda dari tradisi negara-negara Eropa Kontinental lainnya. Model ini didasarkan atas bentuk kelembagaan Dewan Konstitusi (*Counseil Constitutionnel*) untuk menjalankan fungsi pengujian konstitusionalitas. Pada mulanya Perancis merupakan penentang keras gagasan memberikan kewenangan kepada hakim atau pengadilan untuk melakukan pengujian Konstitusionalitas atas undang-undang. Namun dalam perkembangannya, ide pengujian Konstitusionalitas diterima, tetapi tidak dilakukan oleh hakim atau lembaga peradilan, melainkan oleh lembaga non-peradilan dengan membentuk *Counseil Constitutionnel*, bukan *Cour Constitutionnel*.

Sampai sekarang, dalam sistem hukum dan Konstitusi Perancis, pengujian Konstitusionalitas dilakukan oleh *Counseil Constitutionnel*, tetapi terbatas hanya untuk pengujian bersifat preventif (*a priori review*), ataupun pengujian yang bersifat konsultatif.

Fungsi pengujian yang dilakukan oleh Dewan Konstitusi adalah terhadap rancangan undang-undang yang telah disahkan atau telah mendapat persetujuan di parlemen, tetapi belum diundangkan sebagaimana mestinya. Apabila muncul persoalan Konstitusionalitas di dalamnya, maka Dewan Konstitusilah yang harus memutuskannya, bertentangan atau tidak dengan bertentangan dengan Konstitusi, atau yang dikenal dengan *constitutional preview*.

Undang-undang yang telah diundangkan sebagaimana mestinya tidak boleh dilakukan pengujian oleh Dewan

Konstitusi. Mekanisme demikian inilah yang disebut sebagai '*preventive constituional review*' atau 'a priori constitutional review', yang oleh sementara sarjana lebih cenderung disebut sebagai '*constitutional preview*'. Lebih tepat disebut '*preview*' dari pada '*review*' karena pengujian yang dilakukan itu bersifat 'a priori' dan 'preventif' sebelum rancangan undang-undang yang bersangkutan resmi menjadi undang-undang (*legislative act*) yang mengikat secara umum<sup>121</sup>

## 2. *Judicial Review* dalam sistem hukum Indonesia.

Dalam sejarah ketatanegaran Indonesia, hak menguji materiil pernah diusulkan oleh Muh. Yamin pada waktu membahas Rancangan Undang-Undang Dasar dalam sidang BPUPKI. Muh Yamin menyatakan:<sup>122</sup> "Mahkamah inilah yang setinggi-tingginya, sehingga dalam membanding undang-undang, Balai Agung inilah yang akan memutuskan apakah sejalan dengan hukum adat, syariah, dan Undang-Undang Dasar.

Akan tetapi ternyata dalam naskah Rancangan Undang-Undang Dasar usul Muh. Yamin belum tertampung, sehingga dalam komentarnya terhadap rancangan itu, Muh. Yamin menyatakan: "Balai Agung janganlah saja melaksanakan bagian kehakiman, tetapi hendaknya menjadi badan yang membanding, apakah undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat tidak melanggar Undang-Undang Dasar Republik atau bertentangan dengan hukum adat yang diakui,

<sup>121</sup> Jimly Assidique, *Op.Cit.* hal. 70-73

<sup>122</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik usaha-usaha Prsiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, 28 Mei 1945 - 22 Agustus 1945, jakarta, 1998, hal, 23



ataukah tidak bertentangan dengan syariah agama Islam”.

Meskipun Muh. Yamin tidak menggunakan istilah hak menguji materiil, tetapi yang dimaksud “membanding” tidak lain dari pada itu.<sup>123</sup>

Usul Muh. Yamin ditolak oleh Soepomo dengan alasan bahwa tenaga ahli kita belum begitu banyak. Selain itu menurut Soepomo hak menguji materiil merupakan konsekuensi dari Trias Politika.<sup>124</sup>

Perdebatan antara Muh. Yamin dan Soepomo tidak berlanjut karena mereka menginginkan pembahasan rancangan UUD 1945 cepat selesai agar proklamasi kemerdekaan dapat segera dilakukan. Usulan Muh. Yamin tentang hak menguji materiil tersebut akhirnya tidak tertampung dalam UUD 1945.

Pada masa berlakunya Konstitusi RIS 1949, ketentuan Pasal 156 mengatur mengenai hak menguji materiil, yang kewenangannya diserahkan kepada Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan lain. Peraturan perundang-undangan yang dapat diuji meliputi undang-undang Daerah Bagian dan peraturan-peraturan lain termasuk peraturan-peraturan Federal kecuali UU Federal dan UU Darurat Federal sebagaimana diatur di dalam Pasal 130 ayat (2) Konstitusi RIS.

Hak menguji materiil yang diatur di dalam Konstitusi RIS belum sempat dipraktekkan karena kemudian digantikan dengan UUDS 1950, yang berlakunya berdasarkan UU Federal RIS Nomor 7 tahun 1950. Dalam Pasal 95 ayat (2) UUDS 1950 dinyatakan bahwa UU tidak dapat diganggu gugat, yang berarti

terhadap UU tidak dapat dilakukan uji materiil.

UUDS 1950 kemudian tidak berlaku dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang isinya anjuran untuk kembali ke UUD 1945.

Sebelum UUD 1945 diamandemen, didalamnya tidak mengatur mengenai hak menguji, baik secara formil maupun secara materiil. Ketentuan mengenai hak menguji baru dikenal setelah adanya amandemen UUD 1945. Pasal 24A ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Sedangkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 antara lain menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Dari ketentuan Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, maka di Indonesia dikenal adanya dua lembaga negara yang berwenang untuk melakukan *judicial review*, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

a. Judicial Review oleh Mahkamah Agung RI

*Judicial review* oleh MA selanjutnya diatur di dalam

<sup>123</sup> Rosjidi Ranggawidjaja dan Indra Perwira, *Perkembangan....Op.Cit.* hal 10

<sup>124</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1979, hal. 341

Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam Pasal 11 ayat (2) huruf b dinyatakan bahwa Mahkamah Agung mempunyai wewenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Hak menguji tersebut dapat dilakukan baik terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan tersebut yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam Pasal 11 ayat (3) dinyatakan bahwa pernyataan tidak berlaku peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian dapat diambil baik dalam pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung.

Pengaturan mengenai hak menguji dapat dijumpai pula dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan terhadap UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Dalam ketentuan Pasal 31 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tersebut diatur mengenai hak menguji materiil, yaitu bahwa Mahkamah Agung mempunyai wewenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang yang dilakukan pada pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung.

b. *Judicial Review* oleh Mahkamah Konstitusi RI

Mahkamah Konstitusi RI merupakan *constitutional court* yang ke-78 di dunia. Dibentuknya Mahkamah Konstitusi merupakan amanat UUD Negara Republik

Indonesia Tahun 1945.

*Judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi dilakukan terhadap undang-undang kesesuaiannya dengan Undang-Undang Dasar. Pengujian undang-undang yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji secara Konstitusionalitas suatu undang-undang, yakni menguji sejauh mana undang-undang yang bersangkutan sesuai atau bertentangan (*tegengesteld*) dengan UUD. *Constitutie is de hoogste wet*. Ketika Mahkamah Konstitusi memandang suatu undang-undang bertentangan dengan UUD, maka undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Menurut Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, terdapat dua macam pengujian undang-undang, yaitu :

- Pengujian undang-undang secara formal (*formele toetsing*), yaitu pengujian terhadap suatu undang-undang dilakukan karena proses pembentukan undang-undang tersebut dianggap tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar.
- Pengujian undang-undang secara materiil (*materiele toetsing*), yaitu pengujian terhadap suatu undang-undang dilakukan karena terdapat materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang dianggap pemohon bertentangan dengan UUD.

Dalam hal suatu pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD, maka undang-undang tersebut secara keseluruhan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Apabila suatu materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang dinyatakan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan UUD, maka materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Mahkamah Konstitusi tidak membatalkan keberlakuan suatu undang-undang, tetapi menyatakan bahwa suatu undang-undang, atau materi ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat (*not legally binding*). Mahkamah Konstitusi tidak dapat mengubah rumusan redaksi ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang.<sup>125</sup>

Pembagian tugas *judicial review* antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi menurut Jimly Assididqie sama sekali tidak ideal, karena dapat menimbulkan perbedaan putusan atau putusan yang saling bertentangan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Perbedaan tersebut sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari kenyataan bahwa memang pada awalnya Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Oleh karena itu, ketika terjadi kesepakatan dibentuknya Mahkamah Konstitusi dalam amandemen UUD 1945, Mahkamah Agung tetap diberikan kewenangan untuk melakukan *judicial review*. Hal ini dikarenakan pula memang ada negara lain yang dijadikan salah satu sumber inspirasi dalam merumuskan ketentuan tentang Mahkamah

Konstitusi, yaitu Mahkamah Konstitusi Korea Selatan. Dalam Konstitusi Korea Selatan, kewenangan *judicial review* (*constitutional review*) atas undang-undang memang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, tetapi kewenangan *judicial review* atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diberikan kepada Mahkamah Agung.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Sekreteriat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal 102

---

<sup>126</sup> Jimly Assididqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi Press dan FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hal. 189.

### DAFTAR PUSTAKA

- Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, UI-Press, Jakarta, 1995
- Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995
- CST. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1982
- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi, Liberty*, Yogyakarta, 1999
- , Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999
- Deddy Ismatullah, Asep A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara dalam Multi Perspektif, Kekuasaan, Masyarakat, Hukum, dan Agama*, Pustaka Setia, Bandung, 2007
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Konstitusi Press dan PT Syaamil Cipta Media, Jakarta, 2006
- , *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*, The Biography Institute, Bekasi, 2007
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006
- , "Tata Urutan Perundang-undangan Dan Problema Peraturan Daerah" makalah yang disampaikan dalam rangka "lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia", yang diselenggarakan oleh LP3HET di Jakarta, 22 Oktober 2000
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah

- Konstitusi Press dan FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2004
- K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Pustaka Eureka, Surabaya, 2003
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1985
- , (Editor), *Masalah Kenegaraan*, tulisan Henry B Mayo, dengan judul *Nilai-Nilai Demokrasi*, Gramedia, Jakarta, 1980
- Mh. Isnaeni, *MPR DPR Wahana Mewujudkan Demokrasi Pancasila*, Yayasan Idayu, Jakarta, tanpa tahun
- Moh Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009
- Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta 1983
- dan Bintang Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan menurut Sistem UUD 1945*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Kerjasama Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999
- , *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005
- , *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005

Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 1986,

Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Study tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987

Rosjidi Ranggawidjaja, *Wewenang Menafsirkan Undang-Undang Dasar*, Cita Bhakti Akademika, Bandung, 1996

Sri Soemantri, *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung, 1987

Soehino, *Hukum Tatanegara, Teknik Perundang-undangan*, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1984

Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, Sistem Politik dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi*, Liberty, Yogyakarta, 1992

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

LAMPIRAN:

LAMPIRAN I  
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 12 TAHUN 2011  
TENTANG  
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
TEKNIK PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN  
UNDANG-UNDANG, RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
PROVINSI, DAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN/KOTA

1. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
2. Sistematika Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

JUDUL

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BABI PENDAHULUAN

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN

PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH PROVINSI, ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA

BAB VI PENUTUP

DAFTAR PUSTAKA

## LAMPIRAN: RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Uraian singkat setiap bagian:

### 1. BAB I PENDAHULUAN

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian.

#### A. Latar Belakang

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah tertentu. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah suatu Peraturan Perundang-undangan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

#### B. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai

masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam Naskah Akademik tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu Naskah Akademik mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

- 1) Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- 2) Mengapa perlu Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.
- 3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.

#### C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- 2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi

sebagai alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.

- 3) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

#### D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berdasarkan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil

penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normative dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

## 2. BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab berikut:

- A. Kajian teoretis.
- B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma.

Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.

- C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang



ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.

- D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

### 3. BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi

bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

### 4. BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

#### A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### B. Landasan Sosiologis.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.

Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

#### C. Landasan Yuridis.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan

aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

#### 5. BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH PROVINSI, ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

A. ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai

pengertian istilah, dan frasa;

- B. materi yang akan diatur;
- C. ketentuan sanksi; dan
- D. ketentuan peralihan.

#### 6. BAB VI PENUTUP

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran.

##### A. Simpulan

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

##### B. Saran

Saran memuat antara lain:

1. Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam suatu Peraturan Perundang-undangan atau Peraturan Perundang-undangan di bawahnya.
2. Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Undang-Undang/Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Nasional/Program Legislasi Daerah.
3. Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik lebih lanjut.

7. DAFTAR PUSTAKA

Daftar pustaka memuat buku, Peraturan Perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan Naskah Akademik.

8. LAMPIRAN

RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO