



# KAPITA SELEKTA

HUKUM TATA NEGARA KONTEMPORER

Abdul Rahman Kanang



**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang:**

Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini ke dalam bentuk apapun tanpa izin tertulis dari penerbit

*All Rights Reserved*

**KAPITA SELEKTA  
HUKUM TATA NEGARA KONTEMPORER**

Penulis:  
ABDUL RAHMAN KANANG

Editor:  
Istiqamah

Cetakan: I 2013

viii+233 halaman, 14 cm x 21 cm

ISBN : 978-602-237-577-7

Alauddin University Press  
Kampus I : Jalan Sultan Alauddin No. 63 Makassar  
Kampus II : Jalan Sultan Alauddin No. 36 Samata – Gowa

## KATA PENGANTAR

Kurangnya buku yang secara khusus membahas tentang perubahan-perubahan penting dan mendasar yang terjadi setelah amandemen UUD 1945, baik perubahan keberadaan lembaga-lembaga negara, tugas dan wewenangnya masing-masing, maupun perubahan pada sistem ketatanegaraan Republik Indonesia setelah amandemen UUD 1945, menyulitkan mahasiswa dan para pemerhati hukum tata negara umumnya untuk memahami hal tersebut di atas, termasuk topik-topik khusus yang menjadi bahasan pokok dalam mata kuliah “Kapita Selekta Hukum Tata Negara”, memotivasi penulis, sebagai pengajar Kapita Selekta Hukum Tata Negara, untuk menulis sebuah buku yang dengan segala keterbatasannya menguraikan tentang tema-tema yang masuk ke dalam pembahasan mata kuliah Kapita Selekta Hukum Tata Negara.

Kiranya pada tempatnyalah, apabila penulis mengucapkan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada ayahanda yang telah berpulang ke rahmatullah (Djarasing) dan Ibunda Hj. Nurung yang telah bersusah payah dan penuh kasih sayang membesarkan dan mengasuh penulis sehingga dapat menjadi seperti sekarang ini. Juga tak lupa mengucapkan terima kasih kepada isteri tercinta Sri Karmila Dol, SH yang senantiasa memberikan motivasi agar penulisan buku ini segera dituntaskan. Terkhusus buat anakku tersayang Adelia Afifah Zahirah buku ini kupersembahkan.

Terima kasih juga penulis haturkan kepada Rektor UIN Alauddin Makassar, Prof. Dr. H.A. Qadir Gassing HT, MS yang telah membuat program “Gerakan 1000 Buku” dan menganggarkan penerbitan buku ini. Ucapan terima kasih juga tak lupa penulis sampaikan kepada saudara penulis, Ir. Muh. Ismail, Hj. Sunniah, Hj. Maryam, Abd. Hafid, Nadirah Hakim, S.Pd., M.Pd dan Bachtiar, SS., M.Pd. Penulisan buku ini juga tidak terlepas dari dukungan ASYRAFUUNI (Afif, Syahrir, Fitra Siagian, Uni, Ulfiani Rahman, Istianah Rahman), Fikris, Ruslan Ramli, Ustadz Das’ad Latif, adinda Mustafa serta semua sahabat lainnya yang tidak sempat disebutkan namanya satu-persatu yang telah berkontribusi dalam penyusunan buku ini, baik berupa data, literature maupun dukungan moral sehingga buku ini dapat dirampungkan.

Kepada penerbit Alauddin Press yang telah bersedia menerbitkan buku ini, penulis ucapkan banyak terima kasih. Akhirnya, penulis menyadari bahwa buku ini masih jauh dari kesempurnaan. Karena itu dengan penuh keterbukaan dan rasa rendah hati, segala kritikan dan saran yang bersifat konstruktif amat diharapkan demi kesempurnaannya.

Makassar, 14 September 2013

**Abdul Rahman Kanang**

# DAFTAR ISI

**HALAMAN JUDUL**  
**KATA PENGANTAR**  
**DAFTAR ISI**

**BAB I. PENDAHULUAN**

- A. Ajaran Trias Politica
- B. Konsep Negara Hukum
- C. Dasar Pemikiran

**BAB II. SEJARAH DAN HIERARKHI PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA**

- A. Sejarah, Bentuk dan Proses Legislasi di Indonesia
- B. Pembentukan Undang-Undang
- C. Asas-Asas Pembentukan Undang-Undang
- D. Hierarkhi Peraturan Perundang-undangan
  - 1. Menurut Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966.
  - 2. Menurut Tap MPR Nomor III/MPR/2000.
  - 3. Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004.
  - 4. Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004.
- E. Keberadaan Ketetapan MPR dalam Hierarkhi Peraturan Perundangan Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.
- F. Kedudukan Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, Surat Edaran, Dan Instruksi Presiden dalam Tata Hukum Indonesia.
- G. Perlukah undang-undang diuji?

**BAB III. UUD 1945 DAN PERUBAHANNYA**

- A. Sejarah Berlakunya UUD 1945

- B. Latar Belakang dan Alasan Melakukan Perubahan UUD 1945
- C. Urgensi Melakukan Perubahan UUD 1945
- D. Landasan Yuridis Perubahan UUD 1945
- E. Kesepakatan Dasar Dalam Perubahan UUD 1945
- F. Perubahan Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945
- G. Wacana dan Kemungkinan Perubahan Kelima.

**BAB IV. TUGAS DAN FUNGSI LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN UUD 1945**

- A. Pengertian dan Jenis-Jenis Lembaga Negara
- B. Lembaga-Lembaga Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen
- C. Hubungan Antar Lembaga-Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia
- D. Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Sebelum Perubahan UUD 1945
- E. Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Setelah Perubahan UUD 1945
- F. Struktur, Tugas, Fungsi Dan Wewenang Lembaga-Lembaga Negara Sebelum Perubahan UUD 1945
  - 1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (Lembaga Tertinggi Negara)
  - 2. Dewan Perwakilan Rakyat
  - 3. Presiden
  - 4. Badan Pemeriksa Keuangan
  - 5. Dewan Pertimbangan Agung
  - 6. Mahkamah Agung
- G. Struktur, Tugas, Fungsi Dan Wewenang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945 Hasil Perubahan

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (Lembaga Tinggi Negara)
2. Dewan Perwakilan Rakyat
3. Dewan Perwakilan Daerah
4. Presiden
5. Mahkamah Agung
6. Mahkamah Konstitusi
7. Komisi Yudisial
8. Badan Pemeriksa Keuangan

**DAFTAR PUSTAKA**  
**PROFIL PENULIS**  
**EXECUTIVE SUMMARY**

# BAB I

## PENDAHULUAN



### A. AJARAN TRIAS POLITICA

Trias Politica atau pemisahan kekuasaan merupakan konsep pemerintahan yang kini banyak dianut di berbagai negara di berbagai belahan dunia. Konsep dasarnya adalah kekuasaan di suatu negara tidak boleh dilimpahkan pada satu struktur kekuasaan politik melainkan harus terpisah pada lembaga-lembaga negara yang berbeda. Konsep ini bertujuan agar semua tugas atau kekuasaan tidak hanya dilimpahkan pada suatu kekuasaan tertinggi saja, melainkan kekuasaan tersebut dibagi lagi ke dalam beberapa lembaga yang terorganisir dalam sebuah struktur pemisahan kekuasaan. Salah satu yang mendasari pemisahan kekuasaan dalam suatu negara adalah menghindarkan pihak yang berkuasa untuk menyalahgunakan kekuasaan yang telah diberikan kepadanya.

#### 1. Pengertian trias politica.

Pemisahan kekuasaan juga disebut dengan istilah *trias politica* yaitu sebuah ide bahwa sebuah pemerintahan berdaulat harus dipisahkan antara dua atau lebih kesatuan kuat yang bebas, yang bertujuan mencegah satu orang atau kelompok untuk mendapatkan kuasa yang terlalu banyak. Pemisahan kekuasaan juga merupakan suatu prinsip normatif

bahwa kekuasaan-kekuasaan itu sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama, untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan pihak yang berkuasa.

## 2. Sejarah trias politica.

Doktrin ini pertama kali dikenalkan oleh John Locke (1632-1704) dan Montesquie (1689-1755) yang ditafsirkan menjadi “pemisahan kekuasaan”. Pemikiran John Locke mengenai Trias Politica ada di dalam Magnum Opus (karya besar) yang ia tulis dan berjudul *Two Treatises of Government* yang terbit tahun 1690. Dalam karyanya tersebut, Locke menyebut bahwa fitrah dasar manusia adalah “bekerja (mengubah alam dengan keringat sendiri)” dan “memiliki milik (property).” Oleh sebab itu, negara yang baik harus dapat melindungi manusia yang bekerja dan juga melindungi milik setiap orang yang diperoleh berdasarkan hasil pekerjaannya tersebut.

Dalam masa ketika Locke hidup, milik setiap orang, utamanya bangsawan, berada dalam posisi rentan ketika diperhadapkan dengan raja. Seringkali raja secara sewenang-wenang melakukan akuisisi atas milik para bangsawan dengan dalih beraneka ragam. Sebab itu, tidak mengherankan kalangan bangsawan kadang melakukan perang dengan raja akibat persengketaan milik ini, misalnya peternakan, tanah, maupun kastil. Negara ada dengan tujuan utama untuk melindungi milik pribadi dari serangan individu lain, demikian tujuan negara versi Locke.

Untuk memenuhi tujuan tersebut, perlu adanya kekuasaan terpisah, kekuasaan yang tidak melulu di tangan seorang raja/ratu. Menurut Locke, kekuasaan yang harus dipisah tersebut adalah Legislatif, Eksekutif dan Federatif. Baron Secondat de Montesquieu atau yang sering disebut Montesqueieu mengajukan pemikiran politiknya setelah membaca karya John Locke. Buah pemikirannya termuat di dalam magnum opusnya, *Spirits of the Laws*, yang terbit tahun 1748.

Sehubungan dengan konsep pemisahan kekuasaan, Montesqueieu menulis sebagai berikut: “Dalam tiap pemerintahan ada tiga macam kekuasaan: kekuasaan legislatif; kekuasaan eksekutif, mengenai hal-hal yang berkenan dengan dengan hukum antara bangsa; dan kekuasaan yudikatif yang mengenai hal-hal yang bergantung pada hukum sipil. Dengan demikian, konsep Trias Politika yang banyak diacu oleh negara-negara di dunia saat ini adalah konsep yang berasal dari pemikir Perancis ini. Namun, konsep ini terus mengalami persaingan dengan konsep kekuasaan lain semisal Kekuasaan Dinasti (Arab Saudi), Wilayatul Faqih (Iran), Diktatur Proletariat (Korea Utara, Cina, Kuba).

Konsep Trias Politica atau pembagian kekuasaan menjadi tiga pertama kali dikemukakan oleh John Locke dalam karyanya *Treatis of Civil Government* (1690) dan kemudian oleh Baron Montesquieu dalam karyanya *L'esprit des Lois* (1748). Konsep ini adalah yang hingga kini masih berjalan di

berbagai negara di dunia. Trias Politica memisahkan tiga macam kekuasaan:

- a. Kekuasaan Legislatif, tugasnya adalah membuat undang-undang.
- b. Kekuasaan Eksekutif, tugasnya adalah melaksanakan undang-undang.
- c. Kekuasaan Yudikatif, tugasnya adalah mengadili jika telah terjadi pelanggaran undang-undang.

### **3. Pembagian konsep trias politica.**

Dari pemikiran politik John Locke dapat ditarik satu simpulan, bahwa terdiri dari tiga kekuasaan yang dipisah, yakni dua berada di tangan raja atau ratu dan satu berada di tangan kaum bangsawan. Pembagian konsep Trias Politica pemikiran John Locke ini belum sepenuhnya sesuai dengan pengertian Trias Politica di masa kini. Pemikiran Locke kemudian disempurnakan oleh rekan Perancisnya, Montesquieu. Pembagian konsep Trias Politica menurut Montesquieu terbagi menjadi tiga kekuasaan yang terdiri dari kekuasaan yang mengatur dan menentukan peraturan, kekuasaan yang melaksanakan peraturan, dan kekuasaan yang mengawasi peraturan. Adapun pendistribusian dari ketiga macam kekuasaan tersebut diatur oleh badan-badan pemerintahan yang berbeda. Kekuasaan untuk yang mengatur dan menentukan peraturan diberikan kepada badan legislatif, dan kekuasaan yang melaksanakan peraturan diberikan kepada badan eksekutif, serta kekuasaan yang mengawasi peraturan diberikan kepada badan yudikatif.

Dalam rangka menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak melampaui batas kekuasaannya maka diperlukan suatu sistem checks and balances system (sistem pengawasan dan keseimbangan). Dalam checks and balances system, masing-masing kekuasaan saling mengawasi dan mengontrol. Checks and balances system merupakan suatu mekanisme yang menjadi tolak ukur keamanan konsep negara hukum dalam rangka mewujudkan demokrasi.

Upaya pengawasan dan keseimbangan antara badan-badan yang mengatur Trias Politica memiliki prinsip-prinsip dengan berbagai macam variasi, misalnya:

- a) The four branches: legislatif, eksekutif, yudikatif, dan media. Di sini media di gunakan sebagai bagian kekuatan demokrasi keempat karena media memiliki kemampuan kontrol, dan memberikan informasi.
- b) Di Amerika Serikat, tingkat negara bagian menganut Trias Politica sedangkan tingkat negara adalah badan yudikatif.
- c) Di Korea Selatan, dewan lokal tidak boleh intervensi. Sementara itu, di Indonesia, Trias Politica tidak ditetapkan secara keseluruhan. Legislatif diisi dengan MPR, DPR dan DPD, eksekutif diisi dengan jabatan presiden, dan yudikatif oleh mahkamah konstitusi dan mahkamah agung.

Amerika Serikat sebagai kiblat konsep *checks and balances system*, dalam hal pelaksanaan fungsi kontrol kekuasaan Eksekutif terhadap Legislatif, Presiden diberi

kewenangan untuk memveto rancangan undang-undang yang telah diterima oleh Congress (semacam MPR), akan tetapi veto tersebut dapat dibatalkan oleh *Congress* dengan dukungan 2/3 suara dari *House of Representative* (semacam DPR) dan *Senate* (lembaga utusan negara bagian atau semacam DPD di Indonesia).

#### **4. Teori-teori dalam trias politica.**

Teori-teori dalam Trias Politica didasari dengan teori fungsi legislatif, fungsi eksekutif, fungsi yudikatif baik teori oleh Locke maupun Montesquieu.

##### **a) Lembaga Legislatif.**

Dilihat dari kata *Legislate* yang bermakna lembaga yang bertugas membuat undang-undang. Namun tidak hanya sebatas membuat undang-undang, melainkan juga merupakan wakil rakyat atau badan parlemen. Pernyataan ini didasari oleh teori kedaulatan rakyat yaitu teori yang bertentangan dengan teori monarki dan absolutism. Jadi hakikatnya badan legislatif digunakan untuk mencegah terjadinya tindakan sikap absolut dari pemerintah pusat atau presiden. Adapun hak dari badan legislatif adalah sebagai berikut:

- (1) *Question Hour*/hak pertanyaan parlemen, yaitu anggota legislatif diizinkan mengajukan pertanyaan kepada pemerintahan pusat mengenai hal-hal yang perlu ditanyakan yang jelasnya berkaitan dengan nasib rakyat.

- (2) Hak Interpelasi, yaitu hak anggota legislatif untuk meminta keterangan pada kebijakan pemerintah pusat terutama yang telah dilaksanakan di lapangan.
- (3) *Engquete*/Hak Angket, yaitu hak anggota legislatif untuk melakukan penyelidikan sendiri dengan cara membentuk panitia penyelidik.
- (4) Mosi tidak percaya, yaitu hak kontrol yang memiliki potensi besar untuk menjatuhkan lembaga eksekutif.

**b) Lembaga eksekutif.**

Secara umum arti lembaga eksekutif adalah pelaksanaan pemerintah yang dikepalai oleh presiden yang dibantu pejabat, pegawai negeri, baik sipil maupun militer. Sedangkan wewenang menurut Meriam Budiardjo mencakup beberapa bidang, yaitu: Diplomatik, menyelenggarakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lainnya. Administratif, melaksanakan peraturan serta perundang-undangan dalam administrasi negara. Militer, mengatur angkatan bersenjata, menjaga keamanan negara dan melakukan perang bila di dalam keadaan yang mendukung. Legislatif : membuat undang-undang bersama dewan perwakilan. Yudikatif: memberikan grasi dan amnesti. Tipe lembaga eksekutif terbagi menjadi dua, yakni: (a) *Hareeditary Monarch*, yakni pemerintahan yang kepala negaranya dipilih berdasarkan keturunan. Contohnya adalah Inggris dengandipilihnya kepala negara dari keluarga kerajaan; (b) *Elected Monarch*, adalah kepala

negara biasanya presiden yang dipilih oleh badan legislatif ataupun lembaga pemilihan.

Sistem Lembaga Eksekutif terbagi menjadi dua, yaitu: (a) sistem pemerintahan parlementer, dimana kepala negara dan kepala pemerintahan terpisah. Kepala pemerintahan dipimpin oleh perdana menteri, sedangkan kepala negara dipimpin oleh presiden atau raja. Tetapi kepala negara disini hanya berfungsi sebagai simbol suatu negara yang berdaulat; (b) sistem pemerintahan presidensial, yaitu sistem dimana kepala pemerintahan dan kepala negara, keduanya dipegang oleh presiden.

**c) Lembaga yudikatif.**

Lembaga ini merupakan lembaga ketiga dari tatanan politik Trias Politica yang berfungsi mengontrol seluruh lembaga negara yang menyimpang atas hukum yang berlaku pada negara tersebut. Fungsi Lembaga Yudikatif adalah sebagai alat penegakan hukum, penyelesaian penyelesaian, hak menguji apakah peraturan hukum sesuai atau tidak dengan UUD dan landasan Pancasila, serta sebagai hak pengujian material.

**B. KONSEP NEGARA HUKUM KONTEMPORER**

Gagasan, cita, atau ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep '*rechtsstaat*' dan '*the rule of law*', juga berkaitan dengan konsep '*nomocracy*' yang berasal dari perkataan '*nomos*' dan '*cratos*'. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan '*demos*' dan '*cratos*' atau '*kratien*' dalam

demokrasi. 'Nomos' berarti norma, sedangkan 'cratos' adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum.

Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam buku Plato berjudul "Nomoi" yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul "The Laws 2", jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno.

Di zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu "*rechtsstaat*". Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan "*The Rule of Law*". Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah '*rechtsstaat*' itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan tata usaha Negara.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah "*The Rule of Law*", yaitu:

1. Supremacy of Law.
2. Equality before the law.
3. Due Process of Law.

Keempat prinsip 'rechtsstaat' yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip 'Rule of Law' yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh "The International Commission of Jurist", prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut "The International Commission of Jurists" itu adalah:

1. Negara harus tunduk pada hukum.
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Profesor Utrecht membedakan antara Negara Hukum Formil atau Negara Hukum Klasik, dan Negara Hukum Materiel atau Negara Hukum Modern<sup>3</sup>. Negara Hukum Formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara Hukum Materiel yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya '*Law in a Changing Society*' membedakan antara '*rule of law*' dalam

arti formil yaitu dalam arti '*organized public power*', dan '*rule of law*' dalam arti materiel yaitu '*the rule of just law*'. Perbedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materiel. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti.

Peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantive. Karena itu, di samping istilah '*the rule of law*' oleh Friedman juga dikembangkan istilah '*the rule of just law*' untuk memastikan bahwa dalam pengertian kita tentang '*the rule of law*' tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit. Kalaupun istilah yang digunakan tetap '*the rule of law*', pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah '*the rule of law*' yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang Negara Hukum di zaman sekarang.

### **C. DASAR PEMIKIRAN**

Secara umum dapat dikatakan bahwa perubahan mendasar setelah empat kali amandemen UUD 1945 ialah komposisi dari UUD tersebut, yang semula terdiri atas Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasannya, berubah

menjadi hanya terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal. Penjelasan UUD 1945, yang semula ada dan kedudukannya mengandung kontroversi karena tidak turut disahkan oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945, dihapuskan. Materi yang dikandungnya, sebagian dimasukkan, diubah dan ada pula yang dirumuskan kembali ke dalam pasal-pasal amandemen. Perubahan mendasar UUD 1945 setelah empat kali amandemen, juga berkaitan dengan pelaksana kedaulatan rakyat, dan penjelmaannya ke dalam lembaga-lembaga negara.

Sebelum amandemen, kedaulatan yang berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. MPR yang terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan itu, demikian besar dan luas kewenangannya. Antara lain: (1) mengangkat dan memberhentikan Presiden; (2) menetapkan GBHN, serta (3) mengubah UUD. Karena kewenangan dan posisinya yang demikian penting, maka MPR disebut sebagai lembaga tertinggi negara, yang juga (4) berwenang mengeluarkan ketetapan-ketetapan yang hierarki hukumnya berada di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas undang-undang.

Setelah amandemen, kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan oleh MPR, namun dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Ini berarti semua lembaga negara yang disebutkan di secara langsung dalam UUD sama-sama melaksanakan kedaulatan rakyat, sesuai dengan tugas dan kewenangan masing-masing. Dengan demikian, MPR tidak lagi

menempati posisi sebagai lembaga tertinggi negara. Tugas MPR menjadi lebih terbatas pada: (1) mengubah UUD, (2) memberhentikan Presiden dalam proses *impeachment* dan memilih Wakil Presiden yang baru, dalam hal Wakil Presiden yang ada menggantikan Presiden di tengah masa jabatannya. Komposisi keanggotaan MPR yang semula terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan golongan-golongan juga diubah, menjadi terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, sebuah lembaga baru yang dibentuk sebagai hasil dari amandemen UUD 1945. Kewenangan MPR mengeluarkan Ketetapan-ketetapan juga dihapuskan.

Keberadaan DPD, berawal dari upaya untuk mencari kompromi antara gagasan untuk tetap mempertahankan susunan negara kesatuan, dengan gagasan membentuk negara federal. Kesepakatan yang dicapai ialah, Indonesia tetaplah sebuah negara kesatuan, namun sifat kuasi federal sebagaimana tercermin dalam keberadaan DPD dan penegasan UUD 1945 tentang otonomi daerah. Ada sejumlah tugas dan kewenangan DPD yang dirumuskan UUD 1945 pasca amandemen, antara lain dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. DPD juga diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang

tertentu sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 D ayat (3) UUD 1945.

Amandemen UUD 1945, juga telah membalikkan kekuasaan membentuk undang-undang, yang semula berada di tangan Presiden, menjadi kekuasaan DPR. Namun setiap RUU, baik yang datang dari DPR maupun dari Presiden, wajib dibahas bersama untuk mendapatkan persetujuan bersama. Tanpa persetujuan kedua pihak, rancangan undang-undang itu tidak dapat disahkan menjadi undang-undang. Sejak awal UUD 1945 memang tidak menerapkan *Trias Politica Montesquieu* dalam hal kekuasaan penyelenggaraan kewenangan legislatif. Sampai empat kali amandemen, kewenangan legislatif tetap berada pada DPR dan Presiden. Namun kewenangan yudikatif tetap berdiri sendiri dan tidak dapat dicampuri oleh lembaga yang lain. Akan tetapi kewenangan yudikatif, tidak lagi berada dalam satu lembaga, yakni Mahkamah Agung seperti sebelum amandemen. Amandemen telah menciptakan badan yudikatif baru yakni Mahkamah Konstitusi (MK).

Keberadaan MK diberi kewenangan untuk menguji UU terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa mengenai dugaan bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden yang melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Dasar, dan kasus-kasus tertentu, dalam sebuah proses *impeachment*. Kewenangan untuk menguji

peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diserahkan kepada Mahkamah Agung. Adanya kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan, baik oleh MK maupun oleh MA, merupakan hal baru dalam UUD 1945. Kewenangan ini, dimaksudkan untuk menciptakan *checks and balances* antara kewenangan Presiden dan DPR dalam bidang legislatif.

Amandemen UUD 1945, bukan hanya menciptakan lembaga-lembaga baru, tetapi juga menghapuskan lembaga yang ada sebelumnya yaitu Dewan Pertimbangan Agung. Sebagai gantinya Presiden membentuk sebuah dewan pertimbangan, yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden. Amandemen juga menciptakan lembaga baru seperti Komisi Yudisial, dan meneguhkan posisi bank sentral, yang sebelumnya hanya diatur di dalam undang-undang. Namun keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan, tidak banyak mengalami perubahan dibandingkan dengan keadaan sebelum amandemen.

Undang-undang yang dibuat oleh DPR bersama dengan presiden harus sesuai dengan keperluan dan peka zaman, artinya aturan-aturan tersebut sebelum di sahkan menjadi Undang-undang, harus disosialisasikan terlebih dahulu kepada rakyat untuk mengetahui apakah tidak melanggar norma-norma adat atau melanggar hak-hak asasi manusia. Salah satu bukti undang-undang yang sudah tidak relevan lagi dengan kondisi zamannya adalah Undang-Undang Dasar 1945. Dengan mengalami empat kali perubahan yang masing-masing

tujuannya tidak lain hanya untuk bisa sesuai dengan kehendak rakyat dan bangsa kita, dalam arti bisa mewakili aspirasi rakyat yang disesuaikan zamannya, dimana dalam amandemen yang ke 4 rakyat memegang kekuasaan yang paling tinggi, sangat berbeda dengan sebelum amandemen yang MPR merupakan wakil rakyat untuk mewujudkan aspirasinya yang salah satu tugasnya adalah dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden, karena dianggap sebagai bentuk pemerintahan yang korup, syarat dengan aroma KKN yang membentuk kekuasaan tak terbatas terhadap Presidennya. Pada masa Orde Baru Presiden tidak pernah mengalami pergantian selama 32 tahun meski telah mengalami Pemilihan Umum sebanyak tidak kurang dari 6 kali Pemilu. Oleh sebab itu para mahasiswa dan aktivis lainnya mengadakan Reformasi yang berimbas juga kepada reformasi didalam isi Undang-Undang Dasar 1945. Konsekwensi logis dari adanya perubahan dalam UUD 1945 tersebut, telah terjadi pula perubahan struktur kelembagaan negara dan tugas-tugas kenegaraan.

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**



Dalam kerangka berfikir mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, maka tidak terlepas dalam benak kita mengenai Teori Stufen Bow karya Hans Kelsen (selanjutnya disebut sebagai "**Teori Aquo**"). Hans Kelsen dalam Teori Aquo membahas mengenai jenjang norma hukum, dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan.

Sekarang Teori Aquo semakin diperjelas dalam hukum positif di Indonesia dalam bentuk undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Undang-undang mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan pertama kali dpositifkan dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut sebagai "UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tahun 2004"). Pada bulan september 2011, UU No. 10 Tahun 2004 tersebut diganti dengan UU. No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-undang Pembentukan Peraturan perundang-undangan Nomor 10 Tahun 2011 setidaknya mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang

dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

## **A. SEJARAH BENTUK DAN PROSES LEGISLASI DI INDONESIA**

Jika dilihat perkembangan ketatanegaraan Indonesia sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, sejarah perundang-undangan dapat dikategorikan dalam beberapa periode, sebagai berikut:<sup>1</sup>

1. 17 Agustus 1945 s/d 27 Desember 1949
2. 27 Desember 1949 s/d 15 Agustus 1950
3. 15 Agustus 1950 s/d 5 Juli 1959
4. 5 Juli 1959 s/d 5 Juli 1966
5. 5 Juli 1966 s/d sekarang

Pembagian sejarah perundang-undangan tersebut dikelompokkan dalam tabel dibawah ini agar lebih mudah dipahami:

No	Tahap	Jangka	Bentuk Peraturan
----	-------	--------	------------------

---

<sup>1</sup>Dikutip M.Nur Sholikin, Ronald Rofandri dan Hadi Herdiansyabdari K. Wantjik Saleh, *Perkembangan Perundang-Undangan 1966-1973*(Cet.1; Jakarta: ICHTIAR, 1974), h. 9.

	<b>Perkembangan</b>	<b>Waktu</b>	<b>Perundang-undangan</b>
1	Di bawah UUD 1945 (18 Agustus 1945) sampai dengan terbentuknya Negara Republik Indonesia Serikat (27 Desember 1949)	5 tahun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Undang-Undang (Pasal 5 ayat (1) UUD)</li> <li>• Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat (2) UUD)</li> <li>• Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Pasal 22 UUD)</li> </ul>
2	Di bawah Konstitusi RIS (27 Desember 1949) sampai dengan ditetapkannya UUD Sementara RI (15 Agustus 1950)	8 bulan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Undang-Undang (Pasal 127 Konstitusi RIS)</li> <li>• Peraturan Pemerintah (Pasal 141 Konstitusi RIS)</li> <li>• Undang-Undang Darurat (Pasal 139 Konstitusi RIS)</li> </ul>
3	Di bawah UUD Sementara RI (15 Agustus 1950) sampai dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959	9 tahun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Undang-Undang (Pasal 89 UUDS)</li> <li>• Peraturan Pemerintah (Pasal 98 UUDS)</li> <li>• Undang-Undang Darurat (Pasal 196 UUDS)</li> </ul>

Setelah berlakunya UUD 1945 maka undang-undang yang pertama kali disahkan adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional Daerah yang terdiri atas enam pasal (disahkan pada tanggal 23 November 1945).<sup>2</sup>Ketiga perkembangan diatas, merupakan perkembangan yang “wajar” dan “jelas”, karena adanya perbedaan tiga UUD yang menjadi pokok pangkalnya.

Perkembangan selanjutnya yaitu sejak tanggal 5 Juli 1959 sampai tanggal 5 Juli 1966 merupakan perkembangan

---

<sup>2</sup>H. Attamimi, *Undang-Undang Negara Republik Indonesia* (Cet.1; Djakarta-Bandung: Neijenhuis & Co.N.V, tanpa tahun), h. 54-55.

yang ditandai oleh kondisi “darurat” dan karenanya menjadi “tidak wajar,” sebagai akibat adanya Dekrit Presiden dan munculnya suatu bentuk penyelewengan legislasi. Penyelewengan dalam hal legislasi ini adalah dengan munculnya dua jenis peraturan perundang-undangan yang baru yang menandai wewenang presiden yang terlalu berlebihan dalam konteks Demokrasi Terpimpin pada masa pemerintahan Soekarno (Orde Lama).

Kedua peraturan ini dikenal dengan nama ***Penetapan Presiden (Surat Presiden RI tanggal 20 Agustus 1959 No. 2262/HK/59)*** dan ***Peraturan Presiden (tanggal 22 september 1959 No. 2775/HK/59)***. Kedua peraturan tersebut sama sekali tidak disebut dalam UUD 1945, namun kedudukan dan perannya bahkan melebihi ketiga bentuk perundang-undangan yang telah diatur sebelumnya dalam UUD 1945.

Sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai awal 1966, terdapat sekitar 76 buah Penetapan Presiden dan 174 buah Peraturan Presiden yang terdapat dalam lembaran negara.<sup>3</sup> Secara yuridis formal, perkembangan ini berakhir pada tanggal 5 Juli 1966 yaitu dengan ditetapkannya Ketetapan MPRS No. XIX/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara di Luar Produk MPRS yang Tidak Sesuai Dengan UUD 1945.

Dalam hubungan dengan pengaturan peraturan perundang-undangan, ketiga UUD yang pernah berlaku di

---

<sup>3</sup>K. Wantjik Saleh, *op.cit.*, h.57.

negara kita mengaturnya dalam jumlah pasal yang tidak sama, antara lain:

1. UUD 1945 hanya memuat empat pasal (Pasal 5, 20, 21 dan 22).
2. Konstitusi RIS memuat 17 pasal (Bagian II; dari Pasal 127 sampai dengan Pasal 143)
3. UUDS RI memuat 12 pasal (Bagian II; dari Pasal 89 sampai dengan Pasal 100).

Berkaitan dengan proses penyusunan suatu rancangan undang-undang, sejarah peraturan perundang-undangan mencatat paling tidak sejak tanggal 29 Agustus 1970, semua menteri dan kepala Lembaga Pemerintahan Non-Departemen (LPND) harus berpedoman kepada Instruksi Presiden Republik Indonesia (Inpres) Nomor 15 Tahun 1970 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia. Pada saat itu, pertimbangan ditetapkannya Inpres tersebut adalah untuk menciptakan tertib hukum dan peningkatan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi penyelenggaraan tugas pemerintah.

Setelah melewati kurun waktu 20 tahun dan dipandang perlu adanya penyempurnaan kembali tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) dan Rancangan Peraturan Pemerintah sebagaimana diarahkan dalam Inpres No. 15 Tahun 1970, maka diterbitkanlah Keputusan Presiden (Keppres) No 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

Keppres yang terdiri atas 33 pasal dan 10 bab ini secara umum mengatur tentang:

1. Prakarsa Penyusunan Rancangan Undang-Undang
  - a. Kewenangan menteri atau pimpinan LPND dalam mengambil prakarsa penyusunan RUU (Pasal 1 ayat (1)).
  - b. Prakarsa penyusunan RUU wajib dimintakan persetujuan lebih dulu kepada presiden dengan disertai penjelasan selengkapnya mengenai konsepsi pengaturan yang meliputi: latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok-pokok pikiran, lingkup atau obyek yang diatur, dan jangkauan dan arah pengaturan (Pasal 1 ayat (2)).
  - c. Menteri atau pimpinan LPND pemrakarsa penyusunan RUU dapat pula lebih dulu mengajukan rancangan akademik mengenai RUU yang akan disusun (Pasal 3 ayat (1)).
2. Panitia Antar-Departemen dan Lembaga
  - a. Kewenangan menteri atau pimpinan LPND pemrakarsa penyusunan RUU membentuk Panitia Antar-Departemen dan Lembaga yang diketuai pejabat yang ditunjuknya (Pasal 9 ayat (1)).
  - b. Panitia Antar Departemen menitikberatkan pembahasan pada permasalahan yang bersifat prinsip seperti kelengkapan obyek yang akan diatur, jangkauan, dan arah pengaturan (Pasal 11 ayat (1)).

- c. Kegiatan perancangan secara teknis dilaksanakan oleh Biro Hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang perundang-undangan pada departemen atau lembaga pemrakarsa yang secara fungsional bertindak sebagai Sekretaris Panitia Antar-Departemen (Pasal 11 ayat (2))
3. Konsultasi Rancangan Undang-Undang
    - a. Menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa menyampaikan RUU yang dihasilkan Panitia kepada Menteri Kehakiman dan Menteri atau Pimpinan lembaga lainnya yang terkait, untuk memperoleh pendapat dan pertimbangan lebih dulu (Pasal 13 ayat (1)).
    - b. Apabila presiden menilai bahwa RUU tersebut masih mengandung beberapa permasalahan yang berkaitan dengan aspek tertentu di bidang ideologi politik, ekonomi, sosial budaya, hukum, atau pertahanan keamanan, Menteri Sekretaris Negara mengundang Menteri Kehakiman, Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemrakarsa serta menteri dan pimpinan lembaga yang terkait untuk menyelesaikannya (Pasal 17 ayat (1)).
4. Penyampaian RUU Kepada DPR
    - a. Dalam Amanat Presiden (Ampres) perlu ditegaskan hal-hal berikut:
      - Sifat penyelesaian RUU yang dikehendaki;
      - Cara penanganan atau pembahasannya, dalam hal RUU yang disampaikan lebih dari satu;

- Menteri yang ditugasi untuk mewakili presiden dalam pembahasan RUU di DPR (Pasal 19 ayat (1)).
  - b. Dalam pembahasan RUU di DPR, menteri yang ditugasi untuk mewakili presiden wajib menyampaikan laporan perkembangan pembahasan RUU tersebut secara berkala kepada presiden (Pasal 20 ayat (1)).
  - c. Apabila dalam pembahasan terdapat masalah yang bersifat prinsipil dan arah pembahasannya akan mengubah isi serta arah RUU, menteri yang mewakili presiden wajib terlebih dulu melaporkannya kepada presiden dengan disertai saran pemecahannya yang diperlukan, untuk memperoleh keputusan (Pasal 20 ayat (2)).
5. Tata Cara Pembahasan RUU yang Disusun dan Disampaikan oleh DPR
- a. RUU yang disusun oleh DPR dan disampaikan kepada presiden, dilaporkan oleh Menteri Sekretaris Negara disertai saran mengenai menteri yang akan ditugasi untuk mengkoordinasi pembahasannya dengan menteri dan pimpinan lembaga lainnya yang terkait (Pasal 21).
  - b. Menteri Sekretaris Negara menyampaikan RUU kepada menteri yang ditugasi presiden untuk mengkoordinasi pembahasannya berikut petunjuk-petunjuk presiden mengenai RUU yang bersangkutan, dengan mengikutsertakan Menteri Kehakiman (Pasal 22).

- c. Menteri yang ditugasi mengkoordinasi pembahasan RUU secepatnya membentuk Panitia Antar-Departemen untuk membahas dan menyampaikan pendapat, pertimbangan, serta saran penyempurnaan yang diperlukan (Pasal 23 ayat (1)).
- d. Panitia Antar-Departemen menyelesaikan tugasnya selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal pembentukannya dan melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada menteri yang ditugasi (Pasal 23 ayat (2)).
- e. Menteri yang untuk mengkoordinasikan pembahasan RUU berkewajiban:
  - Mengkonsultasikan RUU disertai pendapat, pertimbangan serta saran penyempurnaan yang diajukan Panitia Antar-Departemen kepada menteri dan pimpinan lembaga lainnya yang terkait.
  - Menyelesaikan seluruh proses konsultasi hingga pelaporan RUU kepada presiden diselesaikan dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak tanggal penerimaan surat Menteri Sekretaris Negara mengenai penyampaian RUU (Pasal 24).

## 6. Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Undang-Undang

- a. Menteri Sekretaris Negara menyiapkan naskah RUU yang telah disetujui DPR lalu diajukan kepada presiden guna memperoleh pengesahan (Pasal 26 ayat (1)).

- b. Dalam hal RUU masih terdapat kesalahan ketika penulisan, Menteri Sekretaris Negara dapat melakukan perbaikan dengan lebih dulu memberitahukan kepada Pimpinan DPR (Pasal 26 ayat (2)).
- c. Menteri Sekretaris Negara mengundang undang-undang tersebut dengan menempatkan dalam Lembaran Negara (Pasal 26 ayat (3)).
- d. Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa berkewajiban secepatnya menyebarluaskan jiwa, semangat, dan substansi undang-undang tersebut kepada masyarakat (Pasal 27).

Pasal 29 Keppres No 188 Tahun 1998 mengamanatkan Keppres tersendiri yang mengatur bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Keputusan Presiden beserta pedoman teknis penyusunan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Kehadiran Keppres No 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden menjawab kebutuhan Pasal 29 Keppres No 188 Tahun 1998 ini. Teknis penyusunan peraturan perundang-undangannya sendiri menjadi lampiran dari Keppres No 44 Tahun 1999. Beberapa ketentuan pokok dalam Keppres ini antara lain:

1. Penyusunan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Keppres No 44 Tahun 1999 berlaku untuk

penyusunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan tingkat daerah (Pasal 2).

2. Bentuk RUU meliputi:
  - a. Rancangan Undang-Undang;
  - b. Rancangan Undang-Undang Penetapan;
  - c. Rancangan Undang-Undang Pengesahan;
  - d. Rancangan Undang-Undang Perubahan;
  - e. Rancangan Undang-Undang Pencabutan (Pasal 3 ayat (2)).
3. Bentuk Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah diatur dalam Lampiran III (Pasal 4).
4. Bentuk Rancangan Keputusan Presiden diatur dalam Lampiran IV (Pasal 5).
5. Bentuk Rancangan peraturan perundang-undangan di bawah Keputusan Presiden, *mutatis mutandis* dengan bentuk Rancangan Keputusan Presiden (Pasal 6).

Selain berbicara tentang teknik penyusunan dan mekanisme pembahasan RUU, sejarah peraturan perundang-undangan juga mengupas tata urutan peraturan perundang-undangan. Dalam Sidang Umum Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Tahun 2000, MPR menetapkan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan melalui Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Ketetapan ini mencabut Ketetapan MPRS No XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan

Peraturan Perundangan Republik Indonesia dan TAP MPR No IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 ayat (1) TAP MPR No V/MPR/1973. Ada dua hal penting dalam TAP No. III/MPR/2000, yaitu :

1. Sumber hukum nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat (Pasal 1 ayat (3)).
2. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:
  - a. Undang-Undang Dasar 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
  - c. Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
  - e. Peraturan Pemerintah;
  - f. Keputusan Presiden;
  - g. Peraturan Daerah.

Perkembangan terakhir dari sejarah peraturan perundang-undangan adalah ditetapkannya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang yang disetujui dalam Rapat Paripurna DPR tanggal 24 Mei 2004 menjadi pegangan dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Selain itu, kehadiran undang-undang ini diharapkan mampu

meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

UU No Tahun 2004 dibentuk untuk menyesuaikan perubahan sistem ketatanegaran dalam proses legislasi yang sebelum amandemen UUD didominasi oleh eksekutif. Penyesuaian melalui pembentukan undang-undang ini sekaligus digunakan sebagai peluang untuk mengatur secara lengkap dan terpadu baik mengenai sistem, asas, jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan, persiapan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan, maupun partisipasi masyarakat. UU No 10 Tahun 2004 terdiri atas 58 pasal dan 13 bab terdiri atas:

- Bab I Ketentuan Umum
- Bab II Asas Peraturan Perundang-undangan
- Bab III Materi Muatan
- Bab IV Perencanaan Penyusunan Undang-Undang
- Bab V Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Bab VI Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Undang-Undang
- Bab VII Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Peraturan Daerah
- Bab VIII Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan
- Bab IX Pengundangan dan Penyebarluasan
- Bab X Partisipasi Masyarakat
- Bab XI Ketentuan Lain-lain
- Bab XII Ketentuan Peralihan

- Bab XIII Ketentuan Penutup

Beberapa hal penting dapat kita ketahui dari undang-undang ini, misalnya:

1. Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi: kejelasan tujuan;
  - a. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
  - b. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
  - c. dapat dilaksanakan;
  - d. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
  - e. kejelasan rumusan; dan
  - f. keterbukaan.(Pasal 5)
2. Jenis dan dan hierarki peraturan perundang-undangan yang terkini adalah sebagai berikut:
  - a. Undang-Undang Dasar 1945;
  - b. Undang-Undang /Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) ;
  - c. Peraturan Pemerintah;
  - d. Peraturan Presiden;
  - e. Peraturan Daerah (Pasal 7 ayat (1)).
3. Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional (Pasal 15 ayat (1)).
4. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah (Pasal 15 ayat (2)).
5. Penyusunan Program Legislasi Nasional antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat

kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi (Pasal 16 ayat (1)).

6. Rancangan Undang-Undang baik yang berasal dari DPR, Presiden, maupun DPD disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional (Pasal 17 ayat (1)).
7. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan maupun tulisan dalam rangka penetapan maupun pembahasan RUU dan rancangan peraturan daerah (Pasal 53).
8. Pada saat UU mulai berlaku maka:
  - a. UU No 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat;
  - b. Ketentuan-ketentuan dalam UU No 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan UU Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara dan Berita Negara RIS dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan, dan Mulai Berlakunya UU Federal (Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 1), sepanjang yang telah diatur dalam UU ini; dan
  - c. Peraturan Perundang-undangan lain yang ketentuannya telah diatur dalam UU ini dinyatakan tidak berlaku (Pasal 57).

Implementasi beberapa ketentuan dalam UU No 10 Tahun 2004 juga menuntut adanya pengaturan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya. Pada 2005, pemerintah mengeluarkan dua peraturan presiden yang mengatur lebih lanjut ketentuan tentang pengelolaan Prolegnas dan tata cara mempersiapkan peraturan perundang-

undangan. Peraturan Presiden Nomo 61 Tahun 2005 mengatur tentang tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegnas. Perpres Nomor 61 Tahun 2005 ini dibentuk untuk melaksanakan ketentuan pasal 16 ayat (4) UU No 10 Tahun 2004. Sementara itu, Peraturan Presiden No 68 Tahun 2005 mengatur tata cara mempersiapkan RUU, Rancangan Perppu, Rancangan PP, dan Rancangan Perpres. Perpres ini dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 ayat (3) dan Pasal 24 UU No 10 Tahun 2004.

## **B. PEMBUATAN UNDANG-UNDANG**

Pembentukan undang-undang selama ini didasarkan kepada ketentuan yang mengatur mengenai hal tersebut, misalnya Tap MPR No. XX/MPR/1966, Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangan dan UU. Nomor 10 Tahun 2004 lalu kemudian didasarkan kepada UU. No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sejak keluarnya UU. No. 12 Tahun 2011, maka proses pembuatan undang-undang yang sebelumnya dinaungi oleh beberapa peraturan, kemudian mengacu kepada satu undang-undang (UU) yaitu Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP).

Selain itu, proses pembuatan undang-undang yang diajukan oleh Presiden juga diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan

Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden (Perpres No. 68/2005). Perpres ini dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 ayat (3) dan Pasal 24 UU PPP.

Pada dasarnya proses pembuatan UU setelah berlakunya UU PPP terbagi menjadi beberapa tahapan, yaitu perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan (Ketentuan Umum angka 1 UU PPP).

### **1. Perencanaan.**

Perencanaan adalah proses dimana DPR dan Pemerintah menyusun rencana dan skala prioritas UU yang akan dibuat oleh DPR dalam suatu periode tertentu. Proses ini diwadahi oleh suatu program yang bernama Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Pada tahun 2000, Prolegnas merupakan bagian dari Program Pembangunan Nasional (Propenas) yang dituangkan dalam bentuk UU, yaitu UU No. 20 Tahun 2000. Dalam UU PPP, perencanaan juga diwadahi dalam Prolegnas, dan lebih lanjut akan dituangkan dalam bentuk apa. Sedangkan ketentuan tentang tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegnas diatur dengan Peraturan Presiden (Perpres).

Sebelum sebuah RUU diusulkan oleh presiden, ada beberapa tahapan yang harus dilalui, yang dalam UU PP terdiri dari tahapan persiapan, teknik penyusunan, dan perumusan. Ketiga tahapan tersebut dapat dikemas menjadi suatu istilah

yang umum digunakan yaitu perancangan. Ketentuan yang mengatur mengenai tahapan penyusunan undang-undang tersebut diatur lebih lanjut dalam Perpres No. 68/2005. Sebelumnya, proses penyusunan RUU diatur melalui Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU. Namun dengan berlakunya Perpres No. 68/2005 maka Keputusan Presiden tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Pengaturan tahapan atau tata cara mempersiapkan RUU dalam Perpres ini terdiri atas (i) penyusunan RUU yang meliputi penyusunan RUU berdasarkan Prolegnas dan penyusunan RUU di luar Prolegnas, (ii) penyampaian RUU kepada DPR.

## **2. Penyusunan Rancangan Undang-Undang.**

Penyusunan RUU dilakukan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non departemen, disebut sebagai pemrakarsa, yang mengajukan usul penyusunan RUU. Penyusunan RUU dilakukan oleh pemrakarsa berdasarkan Prolegnas. Namun, dalam keadaan tertentu, pemrakarsa dapat menyusun RUU di luar Prolegnas setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan ijin prakarsa kepada presiden. Pengajuan permohonan ijin prakarsa ini disertai dengan penjelasan mengenai konsepsi pengaturan UU yang meliputi: (i). urgensi dan tujuan penyusunan, (ii). sasaran yang ingin diwujudkan, (iii). pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur, dan (iv). jangkauan serta arah pengaturan. Sementara itu, Perpres No. 68/2005 menetapkan keadaan tertentu yang memungkinkan pemrakarsa dapat menyusun

RUU di luar Prolegnas yaitu (a). menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; (b). meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional; (c). melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi; (d). mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam; atau (e). keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh Badan Legislasi DPR dan menteri yang mempunyai tugas dan tanggung jawab di bidang peraturan perundang-undangan.

Dalam hal RUU yang akan disusun masuk dalam Prolegnas maka penyusunannya tidak memerlukan persetujuan ijin prakarsa dari presiden. Pemrakarsa dalam menyusun RUU dapat terlebih dahulu menyusun naskah akademik mengenai materi yang akan diatur. Penyusunan naskah akademik dilakukan oleh pemrakarsa bersama –sama dengan departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan. Saat ini departemen yang mempunyai tugas dan tanggung jawab dibidang peraturan perundang-undangan adalah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (Dephukham). Selanjutnya, pelaksanaan penyusunan naskah akademik dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian.

Penyusunan RUU berdasarkan Prolegnas diawali dengan pembentukan panitia antar departemen oleh pemrakarsa. Keanggotaan panitia ini terdiri atas unsur

departemen dan lembaga pemerintah non departemen yang terkait dengan substansi RUU. Panitia ini akan dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk oleh pemrakarsa. Sementara itu, sekretaris panitia antar departemen dijabat oleh kepala biro hukum atau kepala satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang perundang-undangan pada lembaga pemrakarsa. Dalam setiap panitia antar departemen diikutsertakan wakil dari Dephukham untuk melakukan pengharmonisasian RUU dan teknis perancangan perundang-undangan.

Panitia antar departemen menitikberatkan pembahasan pada permasalahan yang bersifat prinsipil mengenai objek yang akan diatur, jangkauan dan arah pengaturan. Sedangkan kegiatan perancangan yang meliputi penyiapan, pengolahan dan perumusan RUU dilaksanakan oleh biro hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan pada lembaga pemrakarsa. Hasil perancangan selanjutnya disampaikan kepada panitia antar departemen untuk diteliti kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip yang telah disepakati. Dalam pembahasan RUU di tingkat panitia antar departemen, pemrakarsa dapat pula mengundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi atau organisasi di bidang sosial politik, profesi dan kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan dalam penyusunan RUU.

Selama penyusunan, ketua panitia antar departemen melaporkan perkembangan penyusunan dan/atau

permasalahan kepada pemrakarsa untuk memperoleh keputusan atau arahan. Ketua panitia antar departemen menyampaikan rumusan akhir RUU kepada pemrakarsa disertai dengan penjelasan. Selanjutnya dalam rangka penyempurnaan pemrakarsa dapat menyebarluaskan RUU kepada masyarakat. Pemrakarsa menyampaikan RUU kepada menteri yang mempunyai tugas dan tanggung jawab di bidang peraturan perundang-undangan yang saat ini dilakukan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menhukham) dan menteri atau pimpinan lembaga terkait untuk memperoleh pertimbangan dan paraf persetujuan. Pertimbangan dan paraf persetujuan dari Menhukham diutamakan pada harmonisasi konsepsi dan teknik perancangan perundang-undangan. Pertimbangan dan paraf persetujuan diberikan paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak RUU diterima.

Apabila pemrakarsa melihat ada perbedaan dalam pertimbangan yang telah diterima maka pemrakarsa bersama dengan Menhukham menyelesaikan perbedaan tersebut dengan menteri/pimpinan lembaga terkait. Apabila upaya penyelesaian tersebut tidak berhasil maka Menhukham melaporkan hal tersebut secara tertulis kepada presiden untuk memperoleh keputusan. Selanjutnya, perumusan ulang RUU dilakukan oleh pemrakarsa bersama-sama dengan Menhukham.

Dalam hal RUU tidak memiliki permasalahan lagi baik dari segi substansi maupun segi teknik perancangan perundang-undangan maka pemrakarsa mengajukan RUU

tersebut kepada presiden untuk disampaikan kepada DPR. Namun, apabila presiden berpendapat RUU masih mengandung permasalahan maka presiden menugaskan kepada Menhukham dan pemrakarsa untuk mengkoordinasikan kembali penyempurnaan RUU tersebut dan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterima penugasan maka pemrakarsa harus menyampaikan kembali RUU kepada presiden.

Selain penyusunan RUU berdasarkan Prolegnas, penyusunan RUU juga bisa dilakukan diluar Prolegnas. Pada dasarnya proses penyusunan RUU diluar Prolegnas sama dengan penyusunan RUU berdasarkan Prolegnas. Hanya saja, dalam menyusun RUU diluar prolegnas ada tahapan awal yang wajib dijalankan sebelum masuk dalam tahapan penyusunan undang-undang sebagaimana diuraikan sebelumnya.

Tahapan awal ini dimaksudkan untuk melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU yang telah disiapkan oleh pemrakarsa. Proses ini dilakukan melalui metode konsultasi antara pemrakarsa dengan Menhukham. Selanjutnya, untuk kelancaran pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU Menhukham mengkoordinasikan pembahasan konsepsi tersebut dengan pejabat yang berwenang mengambil keputusan, ahli hukum dan/atau perancang peraturan perundang-undangan dari lembaga pemrakarsa dan lembaga terkait lainnya. Proses ini juga dapat melibatkan perguruan tinggi dan/atau organisasi.

Apabila koordinasi tersebut tidak berhasil maka Menhukham dan pemrakarsa melaporkan kepada presiden disertai dengan penjelasan mengenai perbedaan pendapat atau pandangan yang muncul. Pelaporan kepada presiden ini ditujukan untuk mendapatkan keputusan atau arahan yang sekaligus merupakan izin prakarsa penyusunan RUU. Namun, apabila koordinasi yang bertujuan melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU tersebut berhasil maka pemrakarsa menyampaikan konsepsi RUU tersebut kepada presiden untuk mendapat persetujuan. Selanjutnya, apabila presiden menyetujui maka pemrakarsa membentuk panitia antar departemen. Tata cara pembentukan panitia antar departemen dan penyusunan RUU dilakukan sesuai dengan tahapan penyusunan RUU berdasarkan Prolegnas yang telah diuraikan sebelumnya.

### **3. Penyampaian RUU.**

Pengusulan RUU yang berasal dari presiden disampaikan kepada pimpinan DPR dengan mengirimkan surat presiden yang disiapkan oleh Menteri Sekretaris Negara kepada pimpinan DPR disertai dengan keterangan pemerintah mengenai RUU yang dimaksud. Surat presiden tersebut setidaknya memuat (i) menteri yang ditugasi untuk mewakili presiden dalam pembahasan RUU di DPR, (ii) sifat penyelesaian RUU yang dikehendaki dan (iii) cara penanganan atau pembahasan. Sementara itu, keterangan pemerintah yang menyertai surat presiden disiapkan oleh pemrakarsa paling sedikit memuat: (i) urgensi dan tujuan penyusunan, (ii)

sasaran yang ingin diwujudkan, (iii) pokok pikiran, lingkup atau obyek yang akan diatur, dan (iv) jangkauan serta arah pengaturan. Keempat unsur ini menggambarkan keseluruhan substansi RUU.

RUU yang telah disetujui oleh Presiden disampaikan kepada DPR untuk dilakukan pembahasan. Proses ini diawali dengan penyampaian surat presiden yang disiapkan oleh Menteri Sekretaris Negara kepada pimpinan DPR guna menyampaikan RUU disertai dengan keterangan pemerintah mengenai RUU yang dimaksud.

Selain RUU dari presiden, DPD juga diberikan kewenangan oleh UUD untuk mengajukan RUU. Sebagai lembaga legislatif baru (dibanding Presiden dan DPR), DPD sedang dalam masa untuk membangun sistem perancangan dan pembahasan RUU yang baik dan efektif. Sejauh ini, DPD banyak mengadopsi sistem yang dipakai oleh DPR. Untuk merancang sebuah RUU mereka menyerahkan kepada individu atau panitia yang akan mengusulkannya. Hanya saja saringannya ada pada, Rapat Paripurna DPD yang akan mengesahkan apakah sebuah RUU bisa atau tidak diajukan menjadi usul DPD kepada DPR. Usul RUU boleh diusulkan oleh Panitia Perancang Undang-undang (PPU) atau Panitia Ad Hoc. Sedangkan Usul Pembentukan RUU dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya  $\frac{1}{4}$  jumlah anggota DPD. Usul pembentukan RUU harus dilengkapi dengan latar belakang, tujuan dan pokok-pokok pikiran serta daftar nama, nama

provinsi dan tanda tangan pengusul. Baik Usul RUU maupun Usul Pembentukan RUU disampaikan kepada PPU.

Selanjutnya pimpinan PPU akan menyampaikan Usul RUU atau Usul Pembentukan RUU kepada pimpinan DPD. Pada sidang paripurna DPD berikutnya pimpinan sidang harus memberitahukan kepada anggota tentang masuknya Usul RUU atau Usul Pembentukan RUU, yang selanjutnya harus dibagikan kepada seluruh anggota. Sidang Paripurna memutuskan apakah Usul RUU atau Usul Pembentukan RUU tersebut diterima, ditolak atau diterima dengan perubahan. Keputusan untuk menerima atau menolak harus terlebih dahulu memberi kesempatan kepada pengusul untuk memberi penjelasan, anggota juga diberi kesempatan untuk memberikan pendapat.

Apabila Usul RUU atau Usul Pembentukan RUU diterima dengan perbaikan maka, DPD menugaskan PPU untuk membahas dan menyempurnakan Usul RUU atau Usul Pembentukan RUU tersebut. Usul RUU atau Usul Pembentukan RUU yang telah disetujui menjadi usul DPD selanjutnya diajukan kepada pimpinan DPR.

DPD berhak mengajukan RUU yang berhubungan 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 antara pusat dan daerah.

Untuk mengajukan sebuah RUU, pimpinan DPD menyampaikan kepada ketua DPR RUU beserta naskah

akademisnya, apabila tidak ada naskah akademis dari RUU yang bersangkutan, maka cukup menyampaikan keterangan atau penjelasannya. Dalam rapat paripurna berikutnya setelah RUU diterima oleh DPR, ketua rapat menyampaikan kepada anggota tentang masuknya RUU dari DPD, RUU tersebut kemudian dibagikan kepada seluruh anggota. Selanjutnya DPR akan menugaskan Baleg atau Komisi untuk membahas RUU tersebut bersama DPD. Paling lambat 15 (lima belas ) hari sejak ditugaskan, Komisi atau Baleg yang telah ditunjuk mengundang alat kelengkapan DPD untuk membahas RUU tersebut.

Selain RUU yang diusulkan oleh Presiden dan DPD, RUU juga bisa berasal dari DPR, dimana sebelum sampai pada usul inisiatif DPR, ada beberapa badan yang biasanya melakukan proses penyiapan suatu RUU. Sebagai ilustrasi, RUU Komisi Anti Korupsi dipersiapkan oleh Fraksi PPP, sedangkan pada RUU Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (TCP3) dipersiapkan oleh tim asistensi Baleg (Badan Legislasi). Di samping badan lain yang secara fungsional memiliki kewenangan untuk mempersiapkan sebuah RUU yang akan menjadi usul inisiatif DPR. Badan-badan ini adalah Pusat Pengkajian Pelayanan Data dan Informasi (PPPDI) yang bertugas melakukan penelitian atas substansi RUU dan tim perancang sekretariat DPR yang menuangkan hasil penelitian tersebut menjadi sebuah rancangan undang-undang.

Dalam menjalankan fungsi sebagai penggodok RUU, baik Baleg maupun tim ahli dari fraksi memiliki mekanisme

sendiri-sendiri. Baleg misalnya, di samping melakukan sendiri penelitian atas beberapa rancangan undang-undang, juga bekerjasama dengan berbagai universitas di beberapa daerah di Indonesia. Untuk satu RUU biasanya Baleg akan meminta tiga universitas untuk melakukan penelitian dan sosialisasi atas hasil penelitian tersebut.

Baleg juga banyak mendapatkan draft RUU dari masyarakat sipil, misalnya RUU tentang Kebebasan Memperoleh Informasi dari ICEL (Indonesian Center for Environmental Law), RUU tentang Kewarganegaraan dari GANDI (Gerakan Anti Diskriminasi) dan RUU Ketenagakerjaan dari Kopbumi. Bagi masyarakat sipil, pintu masuk suatu usulan mungkin lebih terlihat "netral" bila melalui Baleg ketimbang melalui fraksi, karena terkesan tidak terafiliasi dengan partai apapun. Sedangkan PPPI yang memiliki 43 orang peneliti, lebih banyak berfungsi membantu pihak Baleg maupun sekretariat guna mempersiapkan sebuah rancangan peraturan perundang-undangan maupun dalam memberikan pandangan atas RUU yang sedang dibahas. Selain itu PPPDI sering juga melakukan riset untuk membantu para anggota DPR dalam melakukan tugas mereka, baik itu untuk fungsi legislasi, pengawasan, maupun budgeter. Pada tingkat fraksi penyusunan sebuah RUU dimulai dari adanya amanat muktamar partai. Kemudian fraksi tersebut membentuk tim pakar yang merancang RUU tersebut berdasarkan masukan masyarakat melalui DPP maupun DPD partai.

Pengusulan RUU oleh DPR dapat dilakukan melalui beberapa pintu, yaitu :

- a. Badan Legislasi
- b. Komisi
- c. Gabungan komisi
- d. Tujuh belas orang anggota

Usul RUU yang diajukan oleh Baleg, Komisi, Gabungan Komisi ataupun anggota diserahkan kepada pimpinan DPR beserta dengan keterangan pengusul atau naskah akademis. Dalam rapat paripurna selanjutnya, pimpinan sidang akan mengumumkan kepada anggota tentang adanya RUU yang masuk, kemudian RUU tersebut dibagikan kepada seluruh anggota. Rapat paripurna akan memutuskan apakah RUU tersebut secara prinsip dapat diterima sebagai RUU dari DPR. Sebelum keputusan diterima atau tidaknya RUU, diberikan kesempatan kepada fraksi-fraksi untuk memberikan pendapat. Keputusan rapat paripurna terhadap suatu usul RUU dapat berupa:

- a. Persetujuan tanpa perubahan
- b. Persetujuan dengan perubahan
- c. Penolakan

Apabila usul RUU disetujui dengan perubahan, maka DPR akan menugaskan kepada Komisi, Baleg ataupun Panitia Khusus (Pansus) untuk menyempurnakan RUU tersebut. Namun, apabila RUU disetujui tanpa perubahan atau RUU telah selesai disempurnakan oleh Komisi, Baleg ataupun Pansus maka RUU tersebut disampaikan kepada presiden dan

pimpinan DPD (dalam hal RUU yang diajukan berhubungan dengan kewenangan DPD). Presiden harus menunjuk seorang menteri yang akan mewakilinya dalam pembahasan, paling lambat 60 hari setelah diterimanya surat dari DPR. Sedangkan DPD harus menunjuk alat kelengkapan yang akan mewakili dalam proses pembahasan.

#### **4. Pembahasan RUU.**

Pembahasan RUU terdiri dari dua tingkat pembicaraan, tingkat pertama dalam rapat komisi, rapat Baleg ataupun Pansus. Sedangkan pembahasan tingkat dua dalam rapat paripurna DPR. Pembicaraan tingkat satu dapat dilakukan dengan urutan sebagai berikut:

1. Pandangan fraksi-fraksi atau pandangan fraksi-fraksi dan DPD apabila RUU berkaitan dengan kewenangan DPD. Hal ini bila RUU berasal dari presiden. Sedangkan bila RUU berasal dari DPR, pembicaraan tingkat satu didahului dengan pandangan dan pendapat presiden atau pandangan presiden dan DPD dalam hal RUU berhubungan dengan kewenangan DPD.
2. Tanggapan presiden atas pandangan fraksi atau tanggapan pimpinan alat kelengkapan DPR atas pandangan presiden.
3. Pembahasan RUU oleh DPR dan presiden berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).

Dalam pembicaraan tingkat satu dapat juga dilakukan:

- a. Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU).

- b. Mengundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain apabila materi RUU berhubungan dengan lembaga negara lain.
- c. Diadakan rapat intern.

Pembicaraan dua, adalah pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului oleh: (a) laporan hasil pembicaraan tingkat I; (b) pendapat akhir fraksi; dan (c) pendapat akhir presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya. Perpes No. 68/2005 mengatur bahwa Pendapat akhir pemerintah dalam pembahasan RUU di DPR disampaikan oleh menteri yang mewakili presiden setelah terlebih dahulu melaporkannya kepada presiden.

Selama pembahasan RUU di DPR, menteri yang mewakili presiden wajib melaporkan perkembangan dan permasalahan yang dihadapi kepada presiden untuk memperoleh keputusan dan arahan. Apabila terdapat masalah yang bersifat prinsipil dan arah pembahasannya akan mengubah isi serta arah RUU maka menteri yang terlibat dalam pembahasan wajib terlebih dahulu melaporkannya kepada presiden disertai dengan saran pemecahan untuk memperoleh keputusan.

Menteri yang ditugasi membahas RUU di DPR segera melaporkan RUU telah disetujui atau tidak disetujui oleh DPR. Selanjutnya apabila RUU tersebut tidak mendapat persetujuan bersama presiden dan DPR maka RUU tersebut tidak dapat diajukan kembali pada masa sidang yang sama. Setelah disetujui dalam rapat paripurna, sebuah RUU akan dikirimkan

kepada Sekretariat Negara untuk ditandatangani oleh presiden, diberi nomor dan diundangkan.

Proses pembuatan undang-undang sebagaimana diuraikan diatas tidaklah cukup menjamin terciptanya suatu undang-undang yang baik jika dalam proses pembuatannya tidak melibatkan atau memberikan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi. Karena itu pada bagian ini juga dibahas mengenai model partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Partisipasi merupakan sistem yang berkembang dalam sistem politik modern. Penyediaan ruang publik atau adanya partisipasi masyarakat merupakan tuntutan yang mutlak sebagai upaya demokratisasi. Masyarakat sudah semakin sadar akan hak-hak politiknya. Pembuatan peraturan perundang-undangan, tidak lagi semata-mata menjadi wilayah dominasi birokrat dan parlemen. Meskipun partisipasi masyarakat ini terlalu ideal dan bukan jaminan bahwa suatu undang-undang yang dihasilkannya akan dapat berlaku efektif di masyarakat, tetapi setidaknya langkah partisipatif yang ditempuh oleh lembaga legislatif dalam setiap pembentukan undang-undang, diharapkan dapat lebih mendorong masyarakat dalam menerima hadirnya suatu undang-undang. Keberadaan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU sangat penting dalam mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan melalui perangkat UU.

Demikian juga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pemegang legislasi, dituntut untuk membuka pintu

yang seluas-luasnya dalam persoalan partisipasi, apabila disepakati bahwa reformasi politik di Indonesia merupakan tahapan untuk menuju demokratisasi. Karena anggota DPR merupakan perwujudan representasi politik rakyat yang harus peka kepada aspirasi publik yang telah memilihnya.

Hal ini adalah untuk mewacanakan adanya demokrasi partisipatoris dalam proses pembentukan perundang-undangan guna menghasilkan produk perundang-undangan yang responsif. Oleh karena itu, sumbangan pemikiran berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan perundang-undangan perlu disampaikan karena mengingat produk perundang-undangan pada masa Orde Baru lebih merupakan proses yang top down sehingga pada gilirannya banyak produk perundang-undangan yang merugikan masyarakat namun tetap harus diterima oleh bangsa Indonesia dan berakhir pada adanya reformasi 1998.

Sementara itu, pasca reformasi 1998 tuntutan proses pembentukan perundang-undangan yang partisipatif terasa meningkat seiring dengan terjadinya dinamika proses politik yang semakin demokratis. Proses pembentukan perundang-undangan di masa yang akan datang akan terus meningkat sejalan dengan tingkat kesadaran berdemokrasi dan kompleksitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Indonesia. Oleh karena itu, penerbitan buku ini diharapkan akan memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis bagi siapa pun yang tertarik dalam proses pembentukan perundang-undangan, khususnya para

perancang dan pembentuk perundang-undangan yang akan menterjemahkan kebijakan publik dalam tatanan bahasa yang normatif di tengah-tengah masyarakat yang demokratis berdasarkan atas aturan hukum.

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang pada dasarnya dapat dilakukan dalam berbagai model pilihan partisipasi sesuai dengan tingkat perkembangan politik suatu negara. Partisipasi masyarakat ini akan tergantung dari kesadaran masyarakat dalam tatanan kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Untuk memberikan kejelasan lebih lanjut tentang pendekatan ini, menarik untuk disimak uraian berkaitan dengan adanya pemahaman terhadap masing-masing model partisipasi publik tersebut sebagaimana dikemukakan Saifudin<sup>4</sup> adalah sebagai berikut:

***a. Model Pertama : pure representative democracy.***

Dalam model partisipasi publik yang pertama ini, sifat partisipasi masyarakatnya masih “pure” atau murni. Artinya, rakyat selaku warga negara dalam suatu negara demokrasi keterlibatannya dalam pengambilan keputusan publik dilakukan oleh wakil-wakil yang dipilih melalui pemilihan umum untuk duduk dalam lembaga perwakilan. Dalam hal ini, masyarakat hanya tinggal menerima saja apa yang akan diproduksi oleh legislatur dalam pembentukan UU.

---

<sup>4</sup>Saifudin, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press Yogyakarta, 2009, h. 36-37.

**b. Model Kedua : A basic model of public participation.**

Dalam model yang kedua ini digambarkan bahwa rakyat telah melakukan interaksi keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan, tidak hanya melalui pemilihan umum tetapi dalam waktu yang sama juga melakukan kontak dengan lembaga perwakilan. Meskipun demikian model partisipasi ini belum dapat dikatakan sebagai bentuk dan hakekat interaksi yang sebenarnya.

**c. Model Ketiga : A realism model of public participation.**

Dalam model pilihan yang ketiga ini, public participation pelaku-pelakunya cenderung dilakukan dan didominasi oleh adanya kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi lainnya yang diorganisir. Publik, selain ikut dalam pemilihan umum juga melakukan interaksi dengan lembaga perwakilan. Akan tetapi tidak semua warga negara melakukan public participation dalam bentuk membangun kontak interaksi dengan lembaga perwakilan. Pelaku-pelaku public participation telah mengarah pada kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi lainnya yang diorganisir. Dengan demikian terdapat kecenderungan untuk memahami "public" dalam konteks yang terbatas.

**d. Model Keempat : The possible ideal for south africa.**

Model alternatif yang diperkenalkan sebagai bentuk keempat dari berbagai partisipasi masyarakat ini, merupakan perluasan dalam memasukkan tiga kelompok partisipan, yaitu : *those who are organized and strong; those who are organized*

*but weak; and those who are weak and unorganized.* Dengan menerapkan model ini, pemerintah dapat mengembangkan visi strategis yang dapat ditunjukkan kepada ketiga kelompok tersebut secara bersama-sama. Dalam model ini, pada gilirannya memunculkan dua tambahan dimensi yaitu: a) dimensi peranan partai-partai politik dan partai mayoritas; b) dimensi hubungan perwakilan dengan eksekutif.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang di berbagai negara pun juga tidak luput dari bidikan buku ini. Dikatakan bahwa, partisipasi publik adalah suatu keniscayaan bagi suatu negara-negara demokrasi dalam rangka membangun hubungan yang harmonis antara negara dengan masyarakat sipil. Tidak mengherankan jika pada negara-negara yang telah maju maupun negara-negara berkembang memberikan tempat bagi adanya partisipasi publik dalam pembentukan UU meskipun melalui proses yang berbeda. Ada negara demokrasi di mana partisipasi publik lahir sebagai suatu proses evolusi dari kematangan politik suatu bangsa, namun ada pula negara demokrasi yang sejak awal berdirinya negara secara sadar menempatkan partisipasi publik sebagai bagian dari materi muatan konstitusinya. Contoh yang dikemukakan penulis mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang di berbagai negara sebagai berikut:

Jerman misalnya, sebagai negara yang telah banyak berpengalaman dalam menerapkan sistem demokrasi telah menemukan suatu proses yang mapan dalam memberikan

ruang gerak bagi partisipasi publik. Artinya, dalam suatu proses politik yang telah bertahun-tahun dibangun di Jerman, partisipasi publik merupakan suatu kekuatan tersendiri dalam proses pengambilan keputusan dalam pembentukan UU. Namun, fokus utama dari kekuatan partisipasi publik di Jerman bukan pada masyarakat secara keseluruhan, melainkan terutama dilakukan oleh experts.

Demikian juga dengan negara Kanada, partisipasi publik dalam keputusan-keputusan pemerintahan telah menjadi suatu ketentuan yang istimewa dalam kehidupan politik di Kanada. Adanya partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan publik ini telah muncul sejak dekade tahun 60 dan 70 an. Meskipun konstitusi Kanada maupun aturan hukum pada umumnya tidak memberikan tempat bagi partisipasi publik dalam proses pengambilan keputusan publik. Akan tetapi, partisipasi publik mempunyai peran yang signifikan dalam pembuatan kebijakan dan pembentukan hukum.

Sedangkan di Uganda partisipasi publik lebih merupakan kewajiban konstitusional dalam melakukan kebijakan publik. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal X dari National Objectives and Directive Prinsiple yang menyatakan bahwa: *“Government shall take the necessary steps to involve the people in the formulation and implementation of development plans and programmes which affect them.”*

Dari ketentuan Pasal X tersebut, jelas bahwa terdapat perintah kepada pemerintah untuk melibatkan rakyat dalam

perumusan dan penerapan dari program-program dan rencana-rencana pembangunan yang berdampak bagi rakyat banyak. Legitimasi dari partisipasi publik dalam pengambilan keputusan di Uganda ini dipertegas lagi dalam Pasal 32 (2) Konstitusi Uganda yang menyatakan bahwa: *“Every Ugandan has a right to participate in peaceful activities to influence policies of government through civic organizations.”* Dari ketentuan Pasal 32 (2) Konstitusi Uganda tersebut lebih mempertegas bahwa partisipasi publik adalah hak dari setiap warga negara Uganda, asalkan dilakukan secara damai melalui organisasi-organisasi kewarganegaraan.

Berbeda dengan Afrika Selatan, sebagai suatu negara yang baru saja melewati proses menuju transformasi negara demokrasi. Bermula dari pemilihan umum 1994, Afrika Selatan menghadapi tantangan yang hebat dan tak gentar untuk melakukan transformasi parlemen dari dominasi eksekutif menuju parlemen yang menjadi pusat getaran suara rakyat. Upaya pemecahan terhadap permasalahan di atas, dilakukan dengan melakukan pembaharuan Konstitusi Afrika Selatan. Pembentukan Konstitusi ini didasarkan atas prinsip-prinsip dari accountability, transparency and openness. Sejumlah bagian dari Konstitusi berkaitan langsung dengan public participation sedangkan sebagian yang lain secara tidak langsung mendukung interaksi publik dengan pemerintah.

Bagian-bagian terpenting dari Konstitusi Afrika Selatan yang menopang secara langsung maupun tidak langsung bagi tumbuh dan berkembangnya partisipasi publik adalah: *a bill of*

*rights; supremacy of the constitution; accountable, responsive and open government; public participation in the legislature; public participation in the civil service; institutions supporting democracy; relations between arms of government; relation between spheres of government; rule, procedure and public participation; and parliamentary committee.* Bagian-bagian dari konstitusi ini merupakan satu kesatuan dan tak dapat dipisahkan dalam peranannya menciptakan sistem demokrasi di Afrika Selatan yang partisipatif. Akan tetapi dari bagian-bagian Konstitusi Afrika Selatan tersebut, bagian yang secara langsung berkaitan dengan partisipasi publik dalam pembentukan UU yaitu: *a bill of right, public participation in the legislature, parliamentary committee, and institutions supporting democracy.*

***e. Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan UU di Indonesia***

pada tulisan ini dicoba menawarkan model ideal partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU untuk diterapkan di Indonesia. Afrika Selatan dan Indonesia termasuk dalam negara yang sedang memasuki masa transisi dari cengkeraman otoritarian menuju negara demokrasi modern, kondisi sosial politiknya pun tidak jauh berbeda.<sup>5</sup> Untuk itu, model partisipasi masyarakat yang diterapkan di Afrika Selatan dalam proses pembentukan UU di atas dapat diadopsi di Indonesia.

---

<sup>5</sup>*Ibid.*

Pengadopsian ini didukung pula oleh kenyataan bahwa setelah reformasi 1998 proses pembentukan UU di Indonesia melibatkan Pemerintah, DPR, LSM, pakar dan pengamat, kelompok profesional, perguruan tinggi, dan organisasi kemasyarakatan. Pada dasarnya hal tersebut adalah suatu bentuk ideal dalam proses pembentukan UU yang partisipatif guna melahirkan UU yang responsif.

Selain terdapat faktor pendukung, terdapat pula faktor penghambat dalam mewujudkan proses pembentukan UU yang partisipatif secara ideal di Indonesia. UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) tidak mengatur lebih lanjut tentang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU. Pasal 53 UU PPP hanya mengatur hak untuk memberikan masukan bersecara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan RUU dan rancangan Perda. Peraturan Tata Tertib DPR yang mengatur khusus masalah partisipasi masyarakat terdapat dalam Pasal 139 sampai dengan 141.

Akan tetapi, keterlibatan partisipasi masyarakat masih belum seperti yang diinginkan. Artinya, partisipasi masyarakat masih sebatas pada didengar dalam RDPU-RDPU, dan belum memasuki wilayah pada rapat-rapat yang secara intens membahas materi RUU dalam Komisi/PANSUS maupun Panitia Kerja. Hal ini disebabkan tidak adanya perangkat peraturan yang memberikan peluang bagi masyarakat untuk dapat terlibat dan mengakses secara langsung perdebatan yang terjadi di Komisi/PANSUS maupun Panitia Kerja. Oleh karena

itu, faktor penghambat ini perlu diatasi dengan membuat perangkat peraturan perundang-undangan yang memadai. Sebab, pembentukan UU yang diletakkan dalam konteks sosial masyarakat ternyata lebih mampu mendorong terwujudnya produk UU yang responsif. Dengan demikian dari aspek sosiologi perundang-undangan, UU bukan sekedar keputusan politik semata dari lembaga perwakilan, tetapi lebih merupakan penataan dan endapan konflik nilai dan kepentingan yang diformulasikan oleh lembaga legislatif.

Di akhir buku ini penulis menyimpulkan bahwa, proses pembentukan UU di era reformasi dapat dilihat dalam empat aspek, yaitu: aspek kelembagaan, aspek masyarakat, aspek pengaturan dan aspek pembahasan. Adanya empat aspek tersebut, secara bersama-sama telah mendorong proses pembentukan UU di era reformasi yang melahirkan adanya transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas yang pada gilirannya bermuara pada demokratisasi dalam pembentukan UU. Oleh karena itu, proses pembentukan UU di era reformasi telah menghasilkan produk UU –meskipun belum sepenuhnya– yang mendekati rasa keadilan dalam masyarakat.

Seiring dengan dibukanya kran demokrasi dan meningkatnya partisipasi masyarakat di era reformasi dalam mengatur tatanan kehidupan ketatanegaraan, permohonan uji materiil atau judicial review undang-undang terhadap UUD 1945 ke lembaga peradilan Mahkamah Konstitusi pun mengalami peningkatan yang cukup signifikan.

Persoalan yang lepas dari "sasaran tembak" penulis buku ini adalah, adakah korelasi antara tingkat partisipasi masyarakat dengan tingkat permohonan judicial review. Dikatakan bahwa, judicial review merupakan variabel yang dapat berperan sebagai partisipasi masyarakat pada tahap post legislative (halaman 314-315). Pertanyaannya adalah dapatkah partisipasi masyarakat menekan laju permohonan judicial review suatu undang-undang, manakala tingkat partisipasi masyarakat pada tahap ante legislative cukup tinggi? Hal ini tentunya dapat diuji melalui hipotesa yaitu, apabila tingkat partisipasi masyarakat pada tahap ante legislative tinggi, maka permohonan judicial review suatu undang-undang akan mengalami penurunan. Tetapi, proses berdemokrasi masih panjang, bukankah begitu.

### **C. ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Perundang-undangan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pengaturan. Perundang-undangan di Indonesia diartikan sebagai sumber hukum formil berupa peraturan-peraturan-peraturan yang memiliki beberapa unsur, yaitu merupakan suatu keputusan yang tertulis, dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, dan mengikat umum.<sup>6</sup>Ruang lingkup peraturan perundang-undangan telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu

---

<sup>6</sup>Maria Farida Indrati S. 2007. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius. h. 12.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Tap MPR; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; serta Peraturan Daerah.

Di dalam Undang-undang dinyatakan tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yang dirumuskan sebagai berikut:

*Pasal 7*

*(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:*

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
- c. Peraturan Pemerintah;*
- d. Peraturan Presiden;*
- e. Peraturan Daerah.*

*(2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf e meliputi:*

- a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama gubernur;*
- b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;*
- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.*

- (3) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan peraturan desa/peraturan yang setingkat diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.*
- (4) *Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.*
- (5) *Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada Ayat (1).*

Dalam penjelasan Pasal 7 dinyatakan bahwa Ayat (1), Ayat (2) huruf b dan huruf c, serta Ayat (3) dan Ayat (5) adalah “*cukup jelas*”, sedangkan ayat-ayat yang diberi penjelasan antara lain:

*Ayat (2) Huruf a: Termasuk dalam jenis Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Perdasus serta Perdasi yang berlaku di provinsi Papua.*

*Ayat (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh 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.*

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar tertulis yang berkedudukan sebagai hukum dasar bagi setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang ada di bawahnya yaitu Undang-Undang yang kedudukannya secara hierarki sejajar dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.<sup>7</sup> Sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa.<sup>8</sup>

Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang adalah Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.<sup>9</sup> Keberadaan Pemerintah hanya untuk menjalankan Undang-Undang. Secara yuridis konstitusional tidak satupun

---

<sup>7</sup>Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 1 Angka 3.

<sup>8</sup>*Ibid* Pasal 1 Angka 4.

<sup>9</sup>*Ibid* Pasal 1 Angka 5.

Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan dan/atau ditetapkan oleh Presiden di luar perintah dari suatu Undang-Undang.<sup>10</sup>

Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa *Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden*. Ketentuan tersebut mirip dengan Peraturan Pemerintah. Namun keduanya berbeda pada proses pembentukannya. Peraturan Pemerintah tidak dibuat dan disusun atas inisiatif dan prakarsa Presiden sendiri melainkan untuk melaksanakan perintah Undang-Undang.

Peraturan Presiden yang dibuat oleh Presiden mengandung dua makna. Pertama, Peraturan Presiden dibuat oleh Presiden atas inisiatif dan prakarsa sendiri untuk melaksanakan Undang-Undang sehingga kedudukannya sederajat dengan Peraturan Pemerintah. Kedua, maksud pembuatan Peraturan Presiden ditujukan untuk mengatur materi muatan yang diperintahkan oleh Peraturan Pemerintah sehingga kedudukannya menjadi jelas berada di bawah Peraturan Pemerintah.<sup>11</sup>

Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden berlaku secara nasional di seluruh wilayah Indonesia. Sedangkan Peraturan Daerah pemberlakuannya terbatas pada

---

<sup>10</sup>B. Hestu Cipto Handoyo. 2008. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta. h. 110.

<sup>11</sup>*Ibid.* h. 114.

daerah tertentu yang mengeluarkannya sebagai bagian dari kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia.<sup>12</sup>

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan yang telah ada sebelumnya seperti Ketetapan MPR dan Keputusan Presiden yang dikategorikan dalam peraturan yang bersifat *beschikking*. Peraturan dan atau Keputusan Menteri atau Kepala Lembaga Pemerintahan lainnya tetap memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam konteks pelaksanaan kewenangan sebagai Pejabat Negara.

I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul "*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*", membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material. Asas-asas yang formal meliputi:

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- c. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);

---

<sup>12</sup>*Ibid.* h. 118.

- d. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- e. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas yang material meliputi:

- a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
- b. Asas tentang dapat dikenali;
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- d. Asas kepastian hukum;
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.<sup>13</sup>

Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut:

- a. Cita Hukum Indonesia, yang tidak lain adalah Pancasila yang berlaku sebagai “bintang pemandu”;
- b. Asas Negara Berdasar Atas Hukum yang menempatkan Undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum, dan Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi yang menempatkan Undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan Pemerintahan.
- c. Asas-asas lainnya, yaitu asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum

---

<sup>13</sup>I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van beoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage: Vuga 1984 hal 186 seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, hal. 330, dalam Maria Farida Indrati, S., *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius, h. 253-254.

dan asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga:

- a. Asas tujuan yang jelas;
- b. Asas perlunya pengaturan;
- c. Asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
- d. Asas dapatnya dilaksanakan;
- e. Asas dapatnya dikenali;
- f. Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- g. Asas kepastian hukum;
- h. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.<sup>14</sup>

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka A. Hamid S. Attamimi cenderung membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam:

1. Asas-asas formal, dengan perincian:
  - (a) asas tujuan yang jelas;
  - (b) asas perlunya pengaturan;
  - (c) asas organ/ lembaga yang tepat;
  - (d) asas materi muatan yang tepat;
  - (e) asas dapatnya dilaksanakan; dan
  - (f) asas dapatnya dikenali;

---

<sup>14</sup>A. Hamid Attamimi, *Ibid.*, hal. 344-345 dalam Maria Farida Indrati S., *Ibid.* hlm. 254-256.

2. Asas-asas material, dengan perincian:

- (a) asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
- (b) asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
- (c) asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasar atas Hukum; dan
- (d) asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan berdasar Sistem Konstitusi.<sup>15</sup>

Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dirumuskan juga dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya Pasal 5 dan Pasal 6 yang dirumuskan sebagai berikut:

*Pasal 5*

*Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:*

- a. kejelasan tujuan;*
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;*
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;*
- d. dapat dilaksanakan;*
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;*
- f. kejelasan rumusan; dan*
- g. keterbukaan*

---

<sup>15</sup>A. Hamid Attamimi, *Ibid.*, hal. 344-345 dalam Maria Farida Indrati S., *Ibid.* hlm. 256.

Asas-asas yang dimaksudkan dalam Pasal 5 diberikan penjelasannya dalam Penjelasan Pasal 5 sebagai berikut:

*Pasal 5*

*Huruf a*

*Yang dimaksud dengan “kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.*

*Huruf b*

*Yang dimaksud dengan asas “kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.*

*Huruf c*

*Yang dimaksud dengan asas “kesesuaian antara jenis dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya.*

*Huruf d*

*Yang dimaksud dengan asas “dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.*

*Huruf e*

*Yang dimaksud dengan asas “kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.*

*Huruf f*

*Yang dimaksud dengan asas “kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.*

*Huruf g*

*Yang dimaksud dengan asas “keterbukaan” adalah bahwa dalam proses Pembentukan*

*Peraturan Perundang-undangan mulai dari pencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan.*

Sementara itu, asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan dirumuskan dalam Pasal 6 sebagai berikut:

*Pasal 6*

*(1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:*

- a. pengayoman;*
- b. kemanusiaan;*
- c. kebangsaan;*
- d. kekeluargaan;*
- e. kenusantaraan;*
- f. bhinneka tunggal ika;*
- g. keadilan;*
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;*
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau*
- j. keseimbangan; keserasian, dan keselarasan.*

*(2) Selain asas sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.*

Asas-asas yang dimaksudkan dalam Pasal 6 diberikan penjelasannya dalam Penjelasan Pasal 6 sebagai berikut:

*Pasal 6 Ayat (1)*

*Huruf a:* Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.

*Huruf b:* Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

*Huruf c:* Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

*Huruf d:* Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

*Huruf e:* Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa 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.*

*Huruf f: Yang dimaksud dengan "asas bhinneka tunggal ika" adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.*

*Huruf g: Yang dimaksud dengan "asas keadilan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporcional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.*

*Huruf h: Yang dimaksud dengan "asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.*

*Huruf i: Yang dimaksud dengan "asas ketertiban dan kepastian hukum" adalah bahwa setiap Materi*

*Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.*

*Hurufj: Yang dimaksud dengan "asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.*

*Pasal 6 Ayat (2): Yang dimaksud dengan "asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan", antara lain:*

- a. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;*
- b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.*

#### **D. JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

##### **1. Menurut Ketetapan MPRS Nomor XX Tahun 1966.**

Hierarki peraturan perundang-undangan sebetulnya telah mulai dikenal sejak dibentuknya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1950 yaitu Peraturan tentang Jenis dan Bentuk

Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat yang ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1950. Dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1950 dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 1: Jenis peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah:

- a. Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- b. Peraturan Pemerintah.
- c. Peraturan Menteri

Sejak tahun 1966 telah dilakukan perubahan atas hierarki (tata urutan) peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, disebutkan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia adalah:

- a. Undang-undang Dasar 1945.
- b. Ketetapan MPR.
- c. Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Keputusan Presiden.
- f. Peraturan-peraturan pelaksanaannya, seperti:
  - Peraturan Menteri
  - Instruksi Menteri
  - Dan lain-lainnya

Pada masa ini kedudukan Tap. MPR berada di posisi kedua setelah UUD 1945. Hal ini menandakan bahwa kekuatan parlemen yang paling unggul adalah MPR. Kekuatan eksekutif

menjadi semakin lemah sekali akibat MPR mempunyai andil yang lebih daripada Presiden. Kemudian diposisi ke tiga adalah undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) yang berada pada posisi yang disejajarkan. Disini menandakan ada persamaan tingkat antara UU dan Perpu. Kemudian posisi keempat adalah Peraturan Pemerintah dan dilanjutkan oleh Peraturan Presiden yang membawahi peraturan-peraturan pelaksanaannya.

Pada tahun 1999, terjadi dorongan yang besar dari berbagai daerah di Indonesia untuk mendapatkan otonomi yang lebih luas serta semakin kuatnya ancaman disintegrasi bangsa, sehingga pemerintah mulai mengubah konsep otonomi daerah. Maka lahirlah Undang Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (telah diganti dengan UU. No. 32 Tahun 2004) dan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (telah diganti dengan UU No. 33 Tahun 2004). Perubahan ini tentu saja berimbas pada tuntutan perubahan terhadap tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Karena itulah, sehingga dibuat Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang.

## **2. Menurut Ketetapan MPR Nomor III Tahun 2000.**

Kalau selama ini Peraturan Daerah (Perda) tidak dimasukkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, setelah lahirnya Ketetapan MPR No. III Tahun 2000, Perda ditempatkan dalam tata urutan tersebut setelah Keputusan Presiden. Pada tahun 2000 berdasarkan Ketetapan

MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang.

1. Undang-undang Dasar 1945.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Undang-undang.
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
5. Peraturan Pemerintah.
6. Keputusan Presiden.
7. Peraturan Daerah.

Pada masa ini Tap. MPR masih berada di jajaran hierarki dibawah UUD 1945, menandakan kekuatan politik pada masa ini masih dipegang oleh MPR sebagai pusat Peraturan yang lebih tinggi dari pada UU Peraturan Pemerintah maupun Kepres. Pada masa ini UU dan Perpu (peraturan pemerintah pengganti undang-undang) dibedakan dan dimasukkan pada hierarki dengan tingkatan yang berbeda. Baru kemudian peraturan pemerintah kemudian keputusan presiden dan peraturan daerah. Perda (peraturan daerah) pada masa ini mengalami peningkatan dan masuk pada jajaran hierarki akibat adanya otonomi daerah yang sangat digemborkan pada era ini.

### **3. Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004.**

Pada tahun 2004 berdasarkan Peraturan Perundang-undangan (PPP) menjadi UU No. 10 Tahun 2004,

1. Undang-undang Dasar 1945
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang

3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah, yang meliputi:
  - Peraturan Daerah Provinsi.
  - Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
  - Peraturan Desa.

Dalam masa ini kedudukan peraturan dibawah UUD 1945 tidak lagi dipegang oleh Tap MPR melainkan Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang. Kemudian dilanjutkan peraturan pemerintah dan peraturan presiden. Diteruskan yang terakhir adalah perda yang meliputi Perda Dati I Perda Dati II dan Perdes. Hierarki maksudnya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berikut adalah hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia menurut UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) UU. No 10 Tahun 2004, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

***Undang-Undang Dasar 1945*** ditetapkan dan disahkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan

Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Materi muatan UUD 1945 meliputi jaminan hak asasi manusia bagi setiap warga negara, prinsip-prinsip dan dasar negara, tujuan negara dan sebagainya.

**Undang-Undang** (“UU”) dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama dengan Presiden. Materi muatan UU berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 meliputi: (1) Hak-hak asasi manusia; (2) hak dan kewajiban warga negara; (3) pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara; (4) wilayah negara dan pembagian daerah; (5) Kewargangeraaan dan kependudukan; (6) keuangan negara. Selain itu, materi muatan UU yang lain adalah hal-hal yang diperintahkan oleh suatu UU untuk diatur dengan UU.

Sementara, **Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang** (“Perppu”) ditetapkan oleh Presiden ketika negara dalam keadaan kegentingan yang memaksadan bukan untuk melaksanakan ketentuan UU. Perppu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya. Jika tidak mendapat persetujuan, maka Perppu ini harus dicabut. Materi muatan Perppu sama dengan materi muatan UU. Meskipun Pembuat dan syarat pembuatannya yang membedakannya dengan UU.

**Peraturan Pemerintah** (“PP”) ditetapkan oleh Presiden. Materi muatan PP berisi materi untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya. **Peraturan Presiden** (“Perpres”) juga ditetapkan oleh Presiden. Materi muatan Perpres berisi

materi yang diperintahkan oleh UU atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah.

Sedangkan, **Peraturan Daerah** (“Perda”) terdiri dari tiga kategori. Yakni, (1) Perda Provinsi yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (“DPRD”) di tingkat Provinsi bersama dengan gubernur; (2) Perda Kabupaten-/Kota yang ditetapkan oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama dengan bupati/walikota; dan (3) Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya. Materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan, materi muatan Perdes atau yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dan perlu juga diketahui bahwa, dari berbagai peraturan perundang-undangan dalam urutan tersebut, materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam UU dan Perda. Hal ini disebabkan, salah satunya, bahwa UU dan Perda dibuat oleh lembaga yang merepresentasikan rakyat, yakni DPR dan DPRD.

#### **4. Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.**

Seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa undang-undang mengenai pembentukan peraturan perundang-

undangan pertama kali didepositifkan dalam Undang-Undang Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut sebagai "UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 2004"). UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 2004 setidaknya mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

Namun sayangnya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat mengakomodir perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti. Kemudian, pergantian tersebut ditandai dengan adanya undang-undang terbaru mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut sebagai "UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 2011"). UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undang 2011 secara umum memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut: asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan; jenis, hierarki, dan materi muatan, Peraturan Perundang-undangan; perencanaan Peraturan Perundang-undangan; penyusunan

Peraturan Perundang-undangan; teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan; pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang; pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah.

Sebagai penyempurnaan terhadap UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 2004, UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 2011 memuat materi muatan baru yang ditambahkan, yaitu antara lain:

- a. Penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- c. Pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- e. Pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam

tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;  
dan

- f. Penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Sedangkan baik UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 2004, maupun UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 2011, sama-sama mengatur mengenai Teori Aquo. Sebelumnya, dalam Pasal 7 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 2004 mengatur Teori Aquo pada bagian jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
- c. *Peraturan Pemerintah;*
- d. *Peraturan Presiden;*
- e. *Peraturan Daerah"*

Sedangkan Pasal 7 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Nomor 12 Tahun 2011 mengatur Teori Aquo pada bagian jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
- c. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
- d. *Peraturan Pemerintah;*
- e. *Peraturan Presiden;*
- f. *Peraturan Daerah Provinsi; dan*
- g. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”*

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1994 sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat 1 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan : *”Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.”*

Definisi *”Undang-Undang”* sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: *”Undang-Undang adalah Peraturan Perundangundangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.”*

Definisi *”Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”* diatur dalam Pasal 1 angka 4 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: *”Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.”*

Definisi "Peraturan Pemerintah" diatur dalam Pasal 1 angka 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: "*Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.*"

Definisi "Peraturan Presiden" diatur dalam Pasal 1 angka 6 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: "*Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.*"

Definisi "Peraturan Daerah Provinsi" diatur dalam Pasal 1 angka 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: "*Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.*"

Definisi "Peraturan Daerah Kabupaten/Kota" diatur dalam Pasal 1 angka 8 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: "*Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.*"

Dengan demikian, secara sederhana terdapat tambahan serta perubahan dari UU Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan 2004 kepada UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 2011 yaitu :

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi norma yang mengacu dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan sekaligus menjadi acuan dari Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
2. Peraturan Daerah Provinsi (sebelumnya Peraturan Daerah) menjadi norma yang mengacu pada Peraturan Presiden, dan sekaligus menjadi acuan dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
3. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (sebelumnya Peraturan Daerah) menjadi norma yang mengacu pada Peraturan Daerah Provinsi.

Kemudian yang menjadi menarik adalah mengenai Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang kembali dikenal sebagai peraturan perundang-undangan setelah dihilangkan selama 7 tahun (2004-2011) dalam urutan peraturan perundang-undangan. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ini ternyata diatur dalam bagaian Penjelasan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 2011 yaitu :

*"Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat" 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.”*

Namun patut disayangkan hingga sekarang, walaupun adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan sebagai norma lebih tinggi dari undang-undang/peraturan perundang-undangan (PERPU); ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat belum diaplikasikan dalam undang-undang selanjutnya sebagai dasar acuan pembuatan undang-undang/PERPU. Sebagai contoh dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin pada bagian "MENGINGAT" yang masih mendasarkan hanya pada (tidak memuat mengenai Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat):

*"1. Pasal 20, Pasal 21, Pasal 27 ayat (2), Pasal 28H ayat (1) dan ayat (2), Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4), dan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);"*

Dan juga, contoh ketiadaan nyata, dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai dasar dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2011 tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Tahun Anggaran 2010 pada bagian "MENGINGAT" mengatur pada ketentuan sebagai berikut:

1. *Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), ayat (2) dan ayat (5), Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
2. *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);*
3. *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);*
4. *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);*
5. *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400).*

## **E. KEBERADAAN KETETAPAN MPRS/MPR PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011.**

Perubahan (Amandemen) Undang-Undang Dasar 1945 membawa implikasi yuridis terhadap kedudukan, tugas, dan wewenang MPR. MPR yang dahulu berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, kini berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara yang setara dengan lembaga-lembaga negara lainnya (seperti Kepresidenan, DPR, DPD, BPK, MA, dan MK). Dengan demikian MPR kini hanya dapat menetapkan ketetapan yang bersifat penetapan, yaitu menetapkan UUD, menetapkan Wapres menjadi Presiden, memilih Wapres apabila terjadi kekosongan jabatan Wapres, serta memilih Presiden dan Wapres apabila Presiden dan Wapres mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama.

Dengan kesepakatan bulat semua fraksi yang ada, DPR menyetujui Rancangan Undang-Undang (RUU) pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada tanggal 12 Agustus 2011, Presiden mengesahkan RUU tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Nomor 12 Tahun 2011).

Secara substansi, UU Nomor 12 Tahun 2011 memuat beberapa materi yang sebelumnya tidak diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004. Undang-Undang baru ini

juga memuat perihal teknik penyusunan Naskah Akademik dari Rancangan Undang Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (sebagaimana dimuat dalam Lampiran I). Dari sekian banyak materi yang diubah, salah satu perubahan signifikan dari UU ini adalah terkait jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Misalnya berbagai jenis peraturan perundang-undangan seperti Peraturan MPR, DPR, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial dan peraturan lembaga negara lainnya, yang sebelumnya diletakkan dalam penjelasan UU Nomor 10 Tahun 2004, dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 justru diletakkan pada bagian batang tubuh. Begitu juga dengan hierarki peraturan perundang-undangan, juga terjadi perubahan yang tidak kalah penting, yaitu terkait dimasukkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dalam hierarki peraturan perundang-undangan.<sup>16</sup> Sebelumnya dalam UU Nomor 10 Tahun 2004, TAP MPR tidak dimasukkan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Menurut Bagir Manan, Tap MPR mengandung banyak kelemahan di antaranyajenis-jenis peraturan di dalamnya belum lengkap dan belum realistis karena dalam kenyataannya masih ditemukan jenis peraturan perundangan lain yang juga mengikat, seperti: Kepmen, Kep. Lembaga pemerintah nondepartemen, Perda, Kep. Kepala Daerah, dll.Selain itu, Tap

---

<sup>16</sup>Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.

MPR tersebut hanya mengatur mengenai sumber, jenis dan tata urutan, padahal yang tak kalah pentingnya adalah mengenai materi muatan dan batasan kewenangan berdasarkan jenis peraturan perundangan. Sehingga jelas perbedaan **Peraturan Pemerintah** dengan **Keputusan Presiden** yang bersifat mengatur.

Menurut Maria Farida, kurang tepat jika UUD'45 dikatakan sebagai aturan perundangan sebab UUD 1945 terdiri atas dua kelompok norma hukum yaitu "pembukaan" dan "batang tubuh". (1) Pembukaan merupakan norma hukum fundamental tertinggi sebagai landasan filosofis yang mengandung kaedah-kaedah dasar bagi pengaturan Negara itu lebih lanjut. Sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal (belum dilekati oleh norma hukum sekunder). (2) Batang tubuh; merupakan aturan dasar/pokok Negara berisi pokok-pokok kebijakan Negara untuk menggariskan tata cara membentuk peraturan perundangan yang mengikat umum.

#### **F. KEDUDUKAN PERATURAN MENTERI, KEPUTUSAN MENTERI, SURAT EDARAN, DAN INSTRUKSI PRESIDEN DALAM TATA HUKUM INDONESIA**

Menurut Sri Hariningsih, bahwa produk hukum dalam bentuk " Surat Edaran" baik sebelum maupun sesudah berlakunya UU No. 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan TIDAK dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, karena Surat

Edaran<sup>17</sup>kedudukannya bukan sebagai peraturan perundangan-undangan, dengan demikian keberadaannya sama sekali tidak terikat dengan ketentuan UU Nomor 10 tahun 2004.<sup>18</sup>Sedangkan menurut Syafrullah Salim, Surat Edaran merupakan suatu PERINTAH pejabat tertentu kepada bawahannya/orang di bawah binaannya. Surat Edaran sering dibuat dalam bentuk Surat Edaran Menteri, Surat Edaran tidak mempunyai kekuatan mengikat keluar karena pejabat yang menerbitkannya tidak memiliki dasar hukum menerbitkan surat edaran. Pejabat penerbit Surat Edaran tidak memerlukan dasar hukum karena Surat Edaran merupakan suatu peraturan kebijakan yang diterbitkan semata-mata berdasarkan kewenangan bebas namun perlu perhatikan beberapa faktor sebagai dasar pertimbangan penerbitannya:<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup>Dalam buku Pedoman Umum Tata Naskah Dinas cetakan Edisi I Januari 2004 dan Permen no. 22 tahun 2008 yang diterbitkan oleh KeMenpan, Pengertian Su adalah Naskah Dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.Selanjutnya dalam Permendagri Nomor 55 tahun 2010 pasal 1 butir 43 dijelaskan (situs asli): a). Surat Edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak; b). Mengingat isi Surat Edaran hanya berupa pemberitahuan, maka dengan sendirinya materi muatannya tidak merupakan norma hukum sebagaimana norma dari suatu peraturan perundangan-undangan. Oleh karena itu Surat Edaran tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menganulir peraturan Menteri, apalagi Perpres atau PP tetapi semata-mata hanya untuk memperjelas makna dari peraturan yang ingin diberitahukan; dan c). Surat Edaran mempunyai derajat lebih tinggi dari surat biasa, karena surat edaran memuat petunjuk atau penjelasan tentang hal-hal yang harus dilakukan berdasarkan peraturan yang ada. Surat Edaran bersifat pemberitahuan, tidak ada sanksi karena bukan norma.

<sup>18</sup>Sri Hariningsih, *Kedudukan Surat Edaran dalam tata hukum Negara kesatuan Republik Indonesia*, Materi yang disampaikan dalam Kegiatan Implementasi Perangkat Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, t.th.

<sup>19</sup>Syafrullah Salim, *Kedudukan Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, Surat Edaran, dan Instruksi Presiden dalam Sistem Hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia*,

- a. Hanya diterbitkan karena keadaan mendesak.
- b. Terdapat peraturan terkait yang tidak jelas yang butuh ditafsirkan.
- c. Substansi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- d. Dapat dipertanggungjawabkan secara moral dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

Dari uraian di atas sudah dapat disimpulkan bahwa Surat Edaran adalah suatu perintah atau penjelasan yang tidak berkekuatan hukum, tidak ada sanksi hukum bagi yang tidak mematuhi. Sebagai contoh, Himbauan Dirjen Dikti Terkait Publikasi Karya Ilmiah sebagai syarat lulus tidak bisa dibawa ke wilayah hukum, sehingga tidak dituruti pun tetap bisa meluluskan mahasiswa/bisa terbit ijazah karena kewajiban publikasi sebagai persyaratan lulus tidak pernah disebut dalam peraturan perundangan, tidak seperti akreditasi jelas ada disebut di UU Sisdiknas dan PP 19/2005 bahwa bagi Prodi tidak bisa terbit ijazah bila sampai pertengahan 2012 tidak terakreditasi.

Kemungkinan besar tidak akan termonitor pelaksanaannya namun sewaktu ada sesuatu penawaran dari Dikti maka laporan publikasi mahasiswa bisa saja dijadikan sebagai persyaratan. Beban kerja dosen yang merupakan kewajiban dosen tetap menurut PP dosen saja sulit terpantau, walaupun ada usaha dari PT/Kopertis mengumpulkan laporan

---

Materi yang disampaikan dalam Kegiatan Implementasi Perangkat Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilaksanakan di Comer Palace Hotel, Temate, Provinsi Maluku Utara pada tanggal 28 April s.d. 1 Mei 2009.

beban kerja dosen, bukankah yang tidak menyerahkan juga tidak ada sanksi karena peraturan perundangan juga tidak ada singgung sanksi selain dijadikan sebagai persyaratan serdos, tunjangan profesi, perpanjangan BUP dll.

Dalam Peraturan Perundang-undangan Indonesia, norma hukum mencakup:

1. Norma tingkah laku terbagi 4 macam, yaitu :
  - a. Larangan.
  - b. Perintah (harus atau wajib)
  - c. Ijin (dapat atau boleh melakukan sesuatu)
  - d. Pembebasan dari suatu perintah (pengecualian)
2. Norma kewenangan terdiri atas 3 macam, yaitu:
  - a. Berwenang
  - b. Tidak Berwenang-
  - c. Dapat tetapi tidak perlu dilakukan
3. Norma penetapan terdiri atas 2 macam, yaitu:
  - a. Kapan mulai berlaku suatu peraturan perundang-undangan
  - b. Penentuan tempat kedudukan suatu lembaga dsb.

## **BAB III**

### **UUD 1945 DAN PERUBAHANNYA**



#### **A. SEJARAH BERLAKUNYA UUD 1945**

Sebelum dilakukan Perubahan, Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 terdiri atas Pembukaan, Batang Tubuh (16 bab, 37 pasal, 65 ayat (16 ayat berasal dari 16 pasal yang hanya terdiri dari 1 ayat dan 49 ayat berasal dari 21 pasal yang terdiri dari 2 ayat atau lebih), 4 pasal Aturan Peralihan, dan 2 ayat Aturan Tambahan), serta Penjelasan. Setelah dilakukan perubahan sebanyak 4 kali, UUD 1945 mengalami perubahan dengan memiliki 20 bab, 37 pasal, 194 ayat, 3 pasal Aturan Peralihan, dan 2 pasal Aturan Tambahan. Dalam Risalah Sidang Tahunan MPR Tahun 2002, diterbitkan *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah*, Sebagai Naskah Perbantuan dan Kompilasi Tanpa Ada Opini.

Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang dibentuk pada tanggal 29 April 1945 adalah badan yang menyusun rancangan UUD 1945. Pada masa sidang pertama yang berlangsung dari tanggal 28 Mei hingga 1 Juni 1945, Ir. Soekarno menyampaikan gagasan tentang "Dasar Negara" yang diberi nama Pancasila. Pada tanggal 22 Juni 1945, 38 anggota BPUPKI membentuk Panitia Sembilan yang terdiri dari 9 orang untuk merancang Piagam Jakarta yang akan

menjadi naskah Pembukaan UUD 1945. Setelah dihilangkannya anak kalimat "dengan kewajiban menjalankan syariah Islam bagi pemeluk-pemeluknya" maka naskah Piagam Jakarta menjadi naskah Pembukaan UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Pengesahan UUD 1945 dikukuhkan oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang bersidang pada tanggal 29 Agustus 1945. Naskah rancangan UUD 1945 Indonesia disusun pada masa Sidang Kedua Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPKI). Nama Badan ini tanpa kata "Indonesia" karena hanya diperuntukkan untuk tanah Jawa saja. Di Sumatera ada BPUPKI untuk Sumatera. Masa Sidang Kedua tanggal 10-17 Juli 1945. Tanggal 18 Agustus 1945, PPKI mengesahkan UUD 1945 sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.

### **1. Periode berlakunya UUD 1945 (18 Agustus 1945 - 27 Desember 1949)**

Dalam kurun waktu 1945-1950, UUD 1945 tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya karena Indonesia sedang disibukkan dengan perjuangan mempertahankan kemerdekaan. Maklumat Wakil Presiden Nomor X pada tanggal 16 Oktober 1945 memutuskan bahwa KNIP disertai kekuasaan legislatif, karena MPR dan DPR belum terbentuk. Tanggal 14 November 1945 dibentuk Kabinet Semi-Presidensial ("Semi-Parlementer") yang pertama, sehingga peristiwa ini merupakan perubahan sistem pemerintahan agar dianggap lebih demokratis.

## **2. Periode berlakunya Konstitusi RIS 1949 (27 Desember 1949 -17 Agustus 1950)**

Pada masa ini sistem pemerintahan Indonesia adalah parlementer. bentuk pemerintahan dan bentuk negaranya federasi yaitu negara yang didalamnya terdiri dari negara-negara bagian yang masing masing negara bagian memiliki kedaulatan sendiri untuk mengurus urusan dalam negerinya.

## **3. Periode UUDS 1950 (17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959)**

Pada periode UUDS 50 ini diberlakukan sistem Demokrasi Parlementer yang sering disebut Demokrasi Liberal. Pada periode ini pula kabinet selalu silih berganti, akibatnya pembangunan tidak berjalan lancar, masing-masing partai lebih memperhatikan kepentingan partai atau golongannya. Setelah negara RI dengan UUDS 1950 dan sistem Demokrasi Liberal yang dialami rakyat Indonesia selama hampir 9 tahun, maka rakyat Indonesia sadar bahwa UUDS 1950 dengan sistem Demokrasi Liberal tidak cocok, karena tidak sesuai dengan jiwa Pancasila dan UUD 1945. Akhirnya Presiden menganggap bahwa keadaan ketatanegaraan Indonesia membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa dan negara serta merintangi pembangunan semesta berencana untuk mencapai masyarakat adil dan makmur; sehingga pada tanggal 5 Juli 1959 mengumumkan dekrit mengenai pembubaran Konstituante dan berlakunya kembali UUD 1945 serta tidak berlakunya UUDS 1950.

#### **4. Periode kembalinya ke UUD 1945 (5 Juli 1959 - 1966)**

Karena situasi politik pada Sidang Konstituante 1959 dimana banyak saling tarik ulur kepentingan partai politik sehingga gagal menghasilkan UUD baru, maka pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Sukarno mengeluarkan Dekrit Presiden yang salah satu isinya memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai undang-undang dasar, menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang berlaku pada waktu itu. Pada masa ini, terdapat berbagai penyimpangan UUD 1945, di antaranya:

- a. Presiden mengangkat Ketua dan Wakil Ketua MPR/DPR dan MA serta Wakil Ketua DPA menjadi Menteri Negara.
- b. MPRS menetapkan Soekarno sebagai presiden seumur hidup.
- c. Pemberontakan Partai Komunis Indonesia melalui Gerakan 30 September Partai Komunis Indonesia.

#### **5. Periode UUD 1945 masa orde baru (11 Maret 1966 - 21 Mei 1998)**

Pada masa Orde Baru (1966-1998), Pemerintah menyatakan akan menjalankan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen. Pada masa Orde Baru, UUD 1945 juga menjadi konstitusi yang sangat "sakral", di antara melalui sejumlah peraturan:

- a. Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1983 yang menyatakan bahwa MPR berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak akan melakukan perubahan terhadapnya

- b. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum yang antara lain menyatakan bahwa bila MPR berkehendak mengubah UUD 1945, terlebih dahulu harus minta pendapat rakyat melalui referendum.
- c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum, yang merupakan pelaksanaan TAP MPR Nomor IV/MPR/1983.

#### **6. Periode 21 Mei 1998 - 19 Oktober 1999**

Pada masa ini dikenal sebagai masa transisi. Yaitu masa sejak Presiden Soeharto digantikan oleh B.J.Habibie sampai dengan lepasnya Provinsi Timor Timur dari NKRI.

#### **7. Periode Perubahan UUD 1945**

Salah satu tuntutan Reformasi 1998 adalah dilakukannya perubahan (amandemen) terhadap UUD 1945. Latar belakang tuntutan perubahan UUD 1945 antara lain karena pada masa Orde Baru, kekuasaan tertinggi di tangan MPR (dan pada kenyataannya bukan di tangan rakyat), kekuasaan yang sangat besar pada Presiden, adanya pasal-pasal yang terlalu "luwes" (sehingga dapat menimbulkan multitafsir), serta kenyataan rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggara negara yang belum cukup didukung ketentuan konstitusi.

Tujuan perubahan UUD 1945 waktu itu adalah menyempurnakan aturan dasar seperti tatanan negara, kedaulatan rakyat, HAM, pembagian kekuasaan, eksistensi negara demokrasi dan negara hukum, serta hal-hal lain yang

sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kebutuhan bangsa. Perubahan UUD 1945 dengan kesepakatan di antaranya tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, tetap mempertahankan susunan kenegaraan (staat structuur) kesatuan atau selanjutnya lebih dikenal sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), serta mempertegas sistem pemerintahan presidensiil. Dalam kurun waktu 1999-2002, UUD 1945 mengalami 4 kali perubahan (amandemen) yang ditetapkan dalam Sidang Umum dan Sidang Tahunan MPR:

- a. Sidang Umum MPR 1999, tanggal 14-21 Oktober 1999 → Perubahan Pertama UUD 1945
- b. Sidang Tahunan MPR 2000, tanggal 7-18 Agustus 2000 → Perubahan Kedua UUD 1945
- c. Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 1-9 November 2001 → Perubahan Ketiga UUD 1945
- d. Sidang Tahunan MPR 2002, tanggal 1-11 Agustus 2002 → Perubahan Keempat UUD 1945

Selama 4 tahun mulai tahun 1999, 2000, 2001 sampai dengan tahun 2002 Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan tersebut mengalir begitu saja sebagai respon terhadap tuntutan reformasi. Tuntutan tersebut antara lain dilatar belakangi oleh praktek penyelenggaraan negara pada masa pemerintahan rezim Suharto yang otoriter sentralistik dengan menggunakan Undang-Undang Dasar sebagai instrument untuk melanggengkan kekuasaannya. Alasan filosofis, historis,

yuridis, sosiologis, politis, dan teoritis cukup mendukung perlunya perubahan terhadap konstitusi. Selain itu gagasan untuk mengubah Undang-Undang Dasar mendapat dukungan luas dari berbagai lapisan masyarakat.

Dilihat secara kuantitatif dan kualitatif perubahan yang dilakukan dalam sidang MPR sangat banyak dan mendasar sehingga Undang-Undang Dasar aslinya tidak dikenali lagi karena secara prinsipil sudah berubah sama sekali. Dapat dikatakan bahwa melalui 4 kali amandemen tersebut MPR sesungguhnya telah membentuk Undang-Undang Dasar baru dalam rangka membangun sistem ketatanegaraan yang demokratis, berdasarkan hukum, dengan pemisahan kekuasaan yang jelas antar organ negara disertai prinsip *check and balances*, perluasan jaminan hak asasi manusia dan desentralisasi kewenangan kepada daerah otonom. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bukannya tanpa masalah.

Terdapat sejumlah kelemahan sistematika dan substansi Undang-Undang Dasar pasca perubahan seperti inkonsisten, kerancuan sistem pemerintahan dan sistem ketatanegaraan yang tidak jelas. Perubahan Undang-Undang Dasar ternyata tidak dengan sendirinya menumbuhkan budaya taat berkonstitusi. Akibatnya setelah lebih dari 10 tahun perubahan Undang-Undang Dasar praktek penyelenggaraan negara kita masih jauh dari harapan, karena kegamangan aturan dasar dalam bernegara maupun karena budaya birokrasi kita belum banyak berubah. Masih diperlukan waktu

dan upaya yang lebih serius serta konsisten untuk bergerak dari perubahan konstitusi ke perubahan budaya masyarakat. Untuk itu penyemaian dan pemupukan spirit konstitusionalisme diberbagai lapisan masyarakat merupakan suatu keharusan disertai keteladanan dari para pemimpin.

Kata reformasi sangat bertuah pada penghujung tahun 1990-an sampai pada awal tahun 2000-an. Betapa tidak, Suharto penguasa Orde Baru yang berkuasa selama lebih dari 3 dekade *lengser keprabon* dilanda oleh kekuatan rakyat yang mengusung tema reformasi kekuasaan otoriter birokratik yang sentralistik. Gerakan reformasi menghendaki ditegakkannya pemerintahan demokratis berdasarkan hukum dengan desentralisasi kekuasaan. Instrumen terpenting yang digunakan Suharto melanggengkan kekuasaannya yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang semula sangat disakralkan digugat.

Desakralisasi Undang-undang Dasar tak terbendung. Slamet Effendi Yusuf dan Umar Basalim (2000:55) mengemukakan berbagai alasan mengapa UUDNRI Tahun 1945 perlu diubah, yaitu dilihat dari perspektif filosofis, historis, sosiologis, yuridis, praktek ketatanegaraan, dan materi. Sementara itu DPDRI (2009:53) mengemukakan "penyebab utama mengapa konstitusi harus mengalami perubahan tentu saja karena konstitusi itu dianggap sudah ditinggalkan oleh zamannya, sudah tak sesuai lagi dengan kebutuhan rakyat yang membuatnya." Perubahan pertama

ditetapkan pada Sidang MPR tanggal 19 Oktober 1999. Ada 9 Pasal yang diubah secara mendasar.

Ada dua perubahan fundamental yang dilakukan, yaitu (1) pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR; dan (2) pembatasan masa jabatan presiden selama 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Perubahan kedua ditetapkan pada Sidang MPR tanggal 18 Agustus tahun 2000. Ada 25 Pasal perubahan/tambahan dan perubahan dan perubahan 5 Bab. Perubahan fundamental terpenting berkaitan dengan 8 hal, yaitu (1) otonomi daerah/desentralisasi; (2) pengakuan serta penghormatan terhadap satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa dan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya; (3) penegasan fungsi dan hak DPR; (4) penegasan NKRI sebagai sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang; (5) perluasan jaminan konstitusional hak asasi manusia; (6) sistem pertahanan dan keamanan Negara; (7) pemisahan struktur dan fungsi TNI dengan Polri; dan (8) pengaturan bendera, bahasa, lambang Negara, dan lagu kebangsaan.

Perubahan ketiga ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR tanggal 9 November 2001. Ada 23 Pasal perubahan/tambahan dan 3 Bab tambahan. Perubahan ketiga ini merupakan perubahan yang paling luas mencakup 25 Pasal

dan 3 Bab tambahan. Perubahan mendasar meliputi 10 hal, yaitu (1) penegasan Indonesia sebagai negara demokratis berdasar hukum berbasis konstitusionalisme; (2) perubahan struktur dan kewenangan MPR; (3) pemilihan Presiden dan wakil Presiden langsung oleh rakyat; (4) mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden; (5) kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah; (6) pemilihan umum; (7) pembaharuan kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan; (8) perubahan kewenangan dan proses pemilihan dan penetapan hakim agung; (9) pembentukan Mahkamah Konstitusi; dan (10) pembentukan Komisi Yudisial.

Perubahan keempat ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR tanggal 10 Agustus 2002, meliputi 13 pasal, 3 pasal aturan peralihan, 2 pasal aturan tambahan dan perubahan 2 bab. Perubahan mendasar meliputi 12 hal, yaitu (1) perubahan susunan MPR menjadi terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum; (2) melengkapi aturan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden; (3) pelaksana tugas kepresidenan; (4) Dewan Pertimbangan Presiden menggantikan Dewan Pertimbangan Agung yang dihapuskan; (5) bank sentral; (6) hak mendapat pendidikan bagi setiap warga negara dan prioritas anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20%; (7) negara memajukan kebudayaan nasional, menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional; (8) negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas

pelayanan umum yang layak; (9) syarat perubahan Undang-Undang Dasar; (10) tenggat waktu pembentukan Mahkamah Konstitusi paling lambat 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung; (11) penugasan kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan MPRS dan ketetapan MPR untuk diambil putusan pada sidang MPR tahun 2003; dan (12) dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.

Empat kali perubahan Undang-Undang Dasar yang dilakukan secara bertahap dalam waktu relatif singkat selama 4 tahun, yaitu dari tahun 1999-2002 berjalan begitu saja tanpa suatu *grand design* yang jelas. Pembahasan dalam sidang MPR tidak mengalami kendala berarti meskipun perdebatan sering berjalan tajam dan alot dengan argumentasi yang mendalam. Ada dua alasan mengapa pembahasan berjalan lancar, yaitu (1) romantisme reformasi masih hangat dalam hati partai politik, anggota MPR dan para aktivis; dan (2) tercapainya kesepakatan dasar dalam Panitia Ad Hoc I MPR yang dijadikan pegangan oleh para anggota MPR dalam melakukan perubahan terhadap UUDNRI Tahun 1945 yang meliputi (a) tidak mengubah Pembukaan UUDNRI Tahun 1945; (b) tetap mempertahankan NKRI; (c) mempertegas sistem pemerintahan presidensial; (d) penjelasan UUDNRI Tahun 1945 ditiadakan serta hal-hal yang normatif dalam penjelasan

dimasukkan dalam pasal-pasal, dan (e) perubahan dilakukan dengan “*addendum*”.

Dalam empat kali perubahan Undang-Undang Dasar secara kuantitatif dan kualitatif sebetulnya wajah Undang-Undang Dasar sebelum perubahan nyaris tak dikenali lagi. Jimly Asshiddiqie (2011: 26). antara lain mengemukakan “Dari segi kuantitatif saja sudah dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya UUDNRI Tahun 1945 setelah mengalami empat kali perubahan, sudah berubah sama sekali menjadi satu konstitusi baru. Hanya nama saja yang dipertahankan sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sedangkan isinya sudah berubah secara besar-besaran.”

Perubahan mendasar pasca empat kali amandemen secara garis besar dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Ditegaskannya demokrasi konstitusional dan negara hukum;
2. Kesetaraan antar lembaga negara dengan sistem pemisahan kekuasaan dan *check and balances*;
3. Restrukturisasi dan refungsionalisasi kelembagaan negara serta dihapuskannya sistem mandataris MPR;
4. Pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari tangan Presiden ke tangan DPR;
5. Sistem pemerintahan presidensiil dengan pemilihan Presiden langsung oleh rakyat;
6. Lembaga perwakilan yang unik terdiri DPR dan DPD, serta MPR yang terdiri dari anggota DPR dan Anggota DPD;

7. Kekuasaan kehakiman yang merdeka dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi;
8. Peran partai politik dalam pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden;
9. Penyelenggaraan pemilihan umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap 5 tahun sekali oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri;
10. APBN dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
11. NKRI negara kepulauan yang berciri nusantara;
12. Perluasan jaminan hak asasi manusia;
13. Pemisahan TNI dengan Kepolisian Negara RI;
14. Anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD;
15. Demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional;
16. Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat;
17. Negara memiliki suatu bank sentral independen;

18. BPK yang bebas dan mandiri untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara;
19. Syarat dan tata cara perubahan pasal-pasal UUDNRI Tahun 1945 serta khusus mengenai bentuk NKRI tidak dapat dilakukan perubahan; dan
20. Dengan ditetapkannya perubahan UUDNRI Tahun 1945 tersebut, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.

Perubahan UUDNRI Tahun 1945 telah berhasil mengubah kekuasaan pemerintahan yang otoriter dan sentralistik menjadi kekuasaan yang demokratis berdasarkan atas hukum dan desentralistik. Penyelenggaraan negara yang berpusat pada negara (*state*) bergeser berbasis kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Rakyat mendapatkan kembali kedaulatannya yang sempat digenggam oleh Presiden sebagai Mandataris MPR selama lebih dari tiga dekade. Hubungan antar lembaga negara juga mengalami perubahan, karena lembaga negara diposisikan setara dengan prinsip *check and balances*. Hubungan pusat dan daerah juga lebih proporsional dengan diberikannya kewenangan bagi pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Kekuasaan kehakiman mendapat jaminan konstitusional sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Selain itu kekuasaan kehakiman diberikan kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan

sebagai wujud supremasi hukum. Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan menguji undang-undang terhadap UUDNRI Tahun 1945 dan Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Permasalahannya sekarang ialah setelah lebih dari 10 tahun perubahan UUDNRI Tahun 1945 dilakukan, apakah kedaulatan betul-betul ditangan rakyat atau dengan kata lain demokrasi politik dan demokrasi ekonomi telah mampu mengantarkan rakyat menjadi lebih sejahtera? Apakah pemerintahan yang dipilih melalui pemilihan umum mengabdikan untuk kepentingan rakyat dan menjalankan pemerintahan secara adil, bertanggung jawab dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme? Apakah hukum telah ditegakkan secara adil terhadap semua orang tanpa pandang bulu? Singkatnya setelah 10 tahun lebih perubahan UUDNRI Tahun 1945 apakah kultur penyelenggara negara telah mengalami reformasi atau belum?

Kalau kita mau jujur perbaikan memang ada, tetapi belum menyentuh aspek yang paling mendasar dalam kehidupan bernegara seperti yang dituntut oleh gerakan reformasi. Kata reformasi kehilangan kekuatannya untuk merombak kultur penyelenggara negara apalagi kultur masyarakat agar menjadi masyarakat yang berpikir, berkata, dan bertindak secara benar dalam menegakkan demokrasi di bidang politik dan ekonomi, menegakkan hukum, dan hak asasi manusia serta dalam membangun kepribadian dan jati diri bangsa yang Bhineka Tunggal Ika dalam wadah Negara

Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUDNRI Tahun 1945.

Dalam 10 tahun terakhir ini ritual demokrasi telah dilakukan secara berkala. Rakyat terlibat dalam proses politik yang menelan biaya cukup tinggi untuk menghasilkan pemimpin politik di lembaga eksekutif dan legislatif yang memperoleh legitimasi rakyat. Rakyat diberi kesan menjadi penentu dalam rekrutmen kepemimpinan nasional, padahal rakyat hanya memilih calon yang disodorkan oleh partai politik atau oleh elit politik secara perseorangan. Setelah pemilihan umum berlalu “permainan politik” berada ditangan aktor politik hasil pilihan rakyat yang dengan lantang menyatakan mereka berjuang untuk rakyat dan demi kesejahteraan rakyat. Perlu ditambahkan bahwa pasca perubahan UUDNRI Tahun 1945 khususnya setelah Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat, presiden terpilih yang mendapat dukungan mayoritas dari pemilih ternyata tidak didukung oleh mayoritas suara di DPR. Karena itulah koalisi taktis dilakukan antar partai politik pendukung presiden terpilih dengan partai politik lainnya yang memperoleh kursi di DPR. Koalisi semacam ini ternyata mudah goyah terutama jika dihadapkan kepada isu politik yang menarik perhatian publik.

Mitra koalisi tidak sepenuhnya dapat diharapkan mendukung kebijakan partai politik pendukung presiden, karena masing-masing memiliki kepentingan untuk melukan “investasi politik” menyongsong pemilihan umum berikutnya. Dilihat dari hubungan eksekutif-legislatif pasca perubahan

UUDNRI Tahun 1945, pendulum berayun kencang ke arah legislatif. Sebelum reformasi kekuasaan lebih berat ke eksekutif (*executive heavy*), kini kekuasaan lebih berat ke legislatif (*legislative heavy*). Sehingga terjadi anomali sistem pemerintahan presidensial. Kekuasaan DPR sangat kuat DPR sangat berperan dalam menentukan anggaran, dalam membentuk undang-undang, dalam rekrutmen jabatan publik dan berbagai kebijakan negara lainnya, serta dalam mengawasi pemerintah. Tak heran apabila sistem pemerintahan kita disebut sebagai sistem pemerintahan semi presidensial, bahkan ada yang menyebutnya sebagai sistem pemerintahan parlementer, karena kuatnya lembaga legislatif dalam mengontrol pemerintahan.

Seiring dengan menyebarnya kekuasaan secara horizontal dan vertikal maka korupsi, kolusi, dan nepotisme mengikuti kekuasaan tersebut. Dalil Lord Acton, negarawan Inggris, menyatakan "*power trend to corrupt*" masih berlaku. Simak saja berapa banyak pejabat di lingkungan eksekutif, legislatif, dan yudikatif di pusat dan daerah yang diseret ke meja hijau. Itu pun dengan catatan kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi, Kejaksaan, dan Kepolisian belum optimal. Penegakkan hukum dan hak asasi manusia juga belum memuaskan rakyat. Mafia hukum, makelar kasus, perang antara "cicak dan buaya" mencemari dunia peradilan kita. Karena itu Presiden merasa perlu membentuk Satuan Tugas untuk memerangi mafia hukum. Meski terlalu dini masyarakat mulai bertanya apakah Satuan Tugas ini akan mampu

memberantas mafia hukum yang sudah menyebar kemana-mana dan membersihkan dunia peradilan dari kanker ganas yang merusak citra aparat penegak hukum? Belum tuntas penanganan mafia hukum muncul lagi mafia pajak dan mungkin mafia lainnya yang mengindikasikan bahwa administrasi negara kita belum bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme yang dikecam habis pada era reformasi.

Pelaksanaan otonomi daerah juga belum menggembirakan, bahkan belakangan tercium adanya gejala resentralisasi urusan yang membuat desentralisasi tertatih-tatih. Prinsip *money follow function* dalam penyelenggaraan otonomi daerah tidak sepenuhnya diikuti. Sering urusan sudah diserahkan ke daerah, tetapi pendanaan, personil, dan sarana pendukungnya belum mengikuti. Selain itu soal perimbangan keuangan antara pusat dan daerah masih merupakan masalah krusial. Beberapa daerah otonom bersuara keras mengenai soal ini, sebab hal tersebut sangat penting artinya bagi pembangunan daerah.

Mengenai hubungan negara dengan masyarakat pasca perubahan UUDNRI Tahun 1945 belum menunjukkan perubahan yang signifikan. Hak-hak warga negara yang dijamin dalam konstitusi dan kewajiban negara untuk memenuhinya belum sepenuhnya terwujud. Prinsip kedaulatan negara masih menonjol daripada kedaulatan rakyat. Rakyat belum sepenuhnya menjadi subyek yang mesti diberikan pelayanan oleh negara, pelayanan publik yang berasaskan kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan

hak, keseimbangan hak dan kewajiban, profesionalisme, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, serta kemudahan dan keterjangkauan baru sebatas wacana dan belum menjadi kenyataan dalam kehidupan sehari-hari. Aparat negara masih bermental “*pangreh*” ketimbang “*pamong*” apalagi “*abdi*” rakyat.

Amanat Pembukaan UUDNRI Tahun 1945 untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa yang mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui sistim pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif, memang telah dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Namun gerakan dari regulasi menuju implementasi undang-undang berjalan lamban.

Mengapa setelah lebih dari 10 tahun perubahan UUD 1945 harapan yang menyertai perubahan UUD 1945 tersebut belum menjadi kenyataan? Apakah karena kelemahan yang inheren dengan UUD 1945 pasca perubahan atautkah karena bangsa kita kehabisan energi sosial untuk semakin mendekatkan kenyataan dengan harapan?

Ginandjar Kartasasmita, Ketua DPD RI masa bakti 2004-2009, dalam kata sambutannya pada buku Konstitusi RI Menuju Perubahan Ke-5 antara lain mengemukakan "Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang sudah dilakukan 4 kali ternyata masih menyisakan banyak kelemahan dan inkonsistensi, serta ketidaklengkapan sehingga membutuhkan peninjauan kembali...". Sementara itu *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS) memberikan beberapa catatan terhadap perubahan UUD 1945 (DPD RI 64-66), yang intinya sebagai berikut (1) perubahan UUDNRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh MPR tidak lagi dapat disebut sebagai amandemen melainkan sudah merupakan penggantian (*alternation*); (2) baik ditinjau dari aspek landasan filosofis maupun ketatanegaraan, sistem politik dan pemerintahan, hasil perubahan yang dilakukan oleh MPR sangat membingungkan; (3) berkaitan dengan sistem politik khususnya pelaksanaan kedaulatan ditemui kerancuan; (4) MPR tidak tegas menetapkan sistem pemerintahan yang dianut, apakah sistem presidensial atau parlementer murni atau semu; (5) kesimpulannya empat kali perubahan UUDNRI Tahun 1945 oleh MPR justru menciptakan sistem politik dan sistem ketatanegaraan Indonesia yang tidak jelas dan menghasilkan rumusan pasal-pasal yang multi interpretatif, sehingga dapat menimbulkan instabilitas hukum maupun politik.

Mengapa semua itu terjadi? Albert Hasibuan, Wakil Ketua Lembaga Kajian Konstitusi, dalam sambutannya atas

penerbitan buku Konstitusi RI Menuju Perubahan Ke-5 (DPD RI:2009:viii-ix) antara lain mengemukakan "... kekurangan dan kelemahan rumusan UUD 1945 pasca perubahan dari MPR itu antara lain disebabkan oleh adanya proses kompetisi, *bargaining*, dan kompromi dalam merumuskan UUD 1945. Penyebab lainnya tidak adanya kerangka acuan atau naskah akademik yang dibutuhkan sebelum melakukan perubahan UUD 1945. Disamping itu pengalaman anggota MPR memegang peranan besar yang menimbulkan kekurangan dan kelemahan UUD 1945 pasca perubahan. Hal ini juga ditambah aspek legitimasi yang terkait dengan aspek metodologis yang kurang melibatkan peran serta masyarakat. Selanjutnya Albert menyimpulkan "...dalam UUD 1945 pasca perubahan kurang nampak *check and balances* di antara lembaga lembaga negara. Tidak kelihatan aspek *equilibrium* berdasarkan pengawasan dan perimbangan yang berlaku dalam suatu konstitusi. Justru yang kelihatan adalah *disequilibrium* dengan adanya dominasi kekuasaan legislatif".

Sangat boleh jadi kelemahan dan kekurangan UUDNRI Tahun 1945 pasca perubahan merupakan kendala dalam mewujudkan harapan rakyat yang begitu besar pada era reformasi yang mendambakan pemerintahan demokratis, konstitusional, adil, berpihak kepada rakyat, dan mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat di seluruh pelosok tanah air melalui pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan, menghormati hak asasi manusia dan menjaga kelestarian lingkungan hidup.

Disamping kelemahan UUDNRI Tahun 1945 pasca perubahan, energi sosial bangsa kita terkuras untuk menghadapi berbagai bencana alam yang silih berganti menimpa beberapa wilayah NKRI, untuk menyelesaikan konflik sosial di beberapa daerah, untuk menyelesaikan masalah sosial, ekonomi, politik dan hukum peninggalan rezim Soeharto, penanganan krisis ekonomi sebagai dampak krisis keuangan global, memerangi korupsi yang semakin meluas, memerangi terorisme dan kejahatan transnasional terorganisir lainnya. Belum lagi keterlibatan intens warga negara dalam pemilihan umum menguras tenaga, dana dan waktu yang tidak sedikit mengingat seringnya diadakan pemilihan umum untuk berbagai keperluan rekrutmen lembaga legislatif, kepemimpinan nasional dan kepemimpinan daerah. Selain itu isu politik yang hangat dalam berbagai aspek kehidupan bernegara mulai dari soal tarif dasar listrik, harga bahan bakar minyak, harga sembilan bahan pokok, ujian nasional, penix z u rumah pensiunan prajurit, mafia hukum, mafia pajak, kamar mewah di lembaga pemasyarakatan untuk narapidana atau tahanan berduit, pengendalian peredaran narkoba dari lembaga pemasyarakatan sampai prokontra kunjungan Obama ke Indonesia.

Masih banyak lagi deretan masalah yang menyita perhatian pemerintah, lembaga legislatif, penegak hukum, para pakar dan masyarakat pada umumnya. Berbagai isu hangat tersebut diperdebatkan dengan sengit dan sering tanpa solusi

yang jelas. Masyarakat beralih dari isu yang satu ke isu yang lain sebelum ditemukan penyelesaian yang memadai atas sesuatu isu. Kadang-kadang seperti mengunyah permen karet yang tinggal karetnya saja. Melelahkan dan tidak memperbaiki keadaan. Sebagai masyarakat yang majemuk yang demokratis keterlibatan masyarakat dalam membahas masalah nyata yang dihadapi sehari-hari adalah hal yang wajar, anomalnya ialah ketika tidak ada kebijakan strategis yang diambil berdasarkan hukum untuk menyelesaikan permasalahan tersebut secara tuntas. Bahkan para penguasa atau pejabat yang berwenang mengambil keputusan sebatas ikut meramaikan wacana, bukan mengambil kebijakan untuk menyelesaikannya, sehingga masalah yang sama akan muncul kembali selang beberapa lama.

Amanat Pembukaan UUDNRI Tahun 1945 yang berkenaan dengan tujuan pembentukan Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, meskipun sebagian telah mengalir ke dalam batang tubuh atau pasal-pasal UUDNRI Tahun 1945, namun belum mengalir ke dalam undang-undang dan peraturan pelaksanaannya serta ke dalam semangat para penyelenggara negara. Itulah sebabnya realitas sosial dalam kehidupan masyarakat pasca perubahan UUDNRI Tahun 1945 belum berubah secara signifikan. Elit

yang berkuasa silih berganti, dan mereka mengucapkan janji yang sama untuk melaksanakan UUDNRI Tahun 1945, menjaga keutuhan NKRI, menegakkan hukum tanpa pandang bulu, mengembangkan demokrasi demi kesejahteraan rakyat dan kehormatan Indonesia di dunia internasional. Tetapi rakyat mencatat bahwa hanya sedikit janji yang dipenuhi, dan lebih banyak yang diingkari tanpa rasa bersalah.

A.A. Oka Mahendra (2010) mengatakan bahwa, dimasa yang akan datang perubahan ke-5 UUD1945 perlu dilakukan dengan suatu *grand design* yang jelas, disertai visi yang aspiratif. Sebab undang-undang dasar suatu negara bersifat dinamis, mengikuti gerak masyarakatnya, bahkan diharapkan dapat menjadi *guiding star* yang memandu kehidupan masyarakatnya dalam meraih cita-cita bersama. Karena itu pembentuk Undang-Undang Dasar dan perubahannya harus mampu menangkap semangat zaman dan sekaligus berfikir visioner. Perubahan UUD 1945 nanti harus dapat merevitalisasi fungsi konstitusi. Jimly Asshiddiqie (2006: 33-34) merinci fungsi konstisusi sebagai berikut:

1. Penentu dan pembatas kekuasaan organ negara;
2. Pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara;
3. Pengatur hubungan antar organ kekuasaan negara dengan warga;
4. Pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara;

5. Penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara;
6. Simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*);
7. Simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*);
8. Sebagai pusat upacara (*center of ceremony*);
9. Sarana pengendalian masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit dan hanya di bidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi;
10. Sarana perekayasaan dan pembaharuan masyarakat (*social engineering* atau *social reform*), baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas.

Perubahan undang-undang dasar harus diikuti pula oleh perubahan budaya masyarakat, perubahan budaya birokrasi yang kondusif untuk pelaksanaan nilai-nilai konstitusi untuk menjadi bangsa yang sejahtera dan bermartabat. Sebab tanpa perubahan budaya tersebut jurang pemisah antara harapan dan kenyataan akan tetap lebar. Bangsa Indonesia harus bergerak dari regulasi ke implementasi secara konsisten dengan kecerdasan menangkap peluang-peluang yang terbuka di hadapan kita.

Mengubah undang-undang dasar tidaklah mudah, tetapi yang tidak kalah sulitnya ialah membangun budaya taat berkonstitusi. Untuk itu diperlukan upaya yang bersungguh-sungguh dan dilakukan secara berkelanjutan oleh segenap lapisan masyarakat dengan keteladanan dari para pemimpin.

Spirit konstitusionalisme harus disemai dan terus dipupuk agar tumbuh subur dalam kesadaran masyarakat, terutama dikalangan para penyelenggara negara dan para pemimpin politik.

## **B. ALASAN MELAKUKAN PERUBAHAN UUD 1945**

A. Mukhtie Fadjar (Dahlan Thaib, 2009: 117) mengemukakan dalam Pidato Pengukuhan guru Besarnya "*Reformasi Konstitusi dalam masa Transisi Paradigmatik*" mengemukakan lima alasan perlunya melakukan perubahan terhadap UUD 1945, yaitu historis, filosofis, teoritis, yuridis, dan politik-praktis. **Pertama**, secara historis, pemikiran yang mendorong perubahan UUD 1945 terkait dengan sifat kesementaraan UUD. Hal ini secara tegas dinyatakan oleh Soekarno sebagai berikut:

*"UUD yang dibuat sekarang adalah UUD Sementara. kalau boleh saya memakai perkataan, ini adalah UUD kilat. Nanti kalau kita telah bernegara, di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis permusyawaratan rakyat yang dapat membuat UUD yang lebih lengkap dan lebih sempurna."*

Dalam kesempatan pelantikan anggota Konstituante pada tanggal 10 November 1956, Soekarno mengulangi kembali pernyataan yang hampir senada sebagai berikut:

*"Kita bukan tidak punya konstitusi, malahan dengan konstitusi yang berlaku sekarang (UUD Sementara 1950,pen.) kita sudah mempunyai tiga konstitusi. Tapi*

*semua konstitusi itu (UUD 1945, KRIS 1949 dan UUD Sementara 1950,pen.) adalah bersifat sementara. Semua konstitusi itu bukanlah hasil permusyawaratan antara anggota-anggota sesuatu konstituansi yang dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum yang bebas dan rahasia. Semua konstitusi itu adalah buatan sarjana konstitusi, atas amanat pemerintah. Tapi semua Negara hukum yang demokratis, menghendaki sebagai syarat mutlak sebuah konstitusi yang dibuat oleh tangan rakyat sendiri”.*

Alasan Soekarno mengatakan konstitusi sebagai konstitusi sementara terkait dengan kondisi obyektif yang berada di sekitar persiapan dan penetapan UUD 1945 itu sendiri. Ketika itu, dalam suasana perang dan peralihan dari kekuasaan Jepang kepada Sekutu yang menyebabkan kekosongan kekuasaan di Indonesia, para pendiri negara tidak mungkin membuat konstitusi yang sempurna. Bagi mereka, yang paling penting Indonesia merdeka dan ada hukum dasar yang menjadi landasan konstitusional terbentuknya negara yang merdeka.

**Kedua**, alasan substantif. Selain sifat kesementaraan itu, perubahan terhadap UUD 1945 tidak terlepas dari kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam UUD 1945 sehingga tidak pernah menampilkan pemerintahan yang demokratis. Kelemahan itulah yang menjadi alasan kuat (*raison d’etre*) untuk mengubah konstitusi hasil karya pendiri bangsa ini. Berdasarkan hasil kajian Kelompok Kerja Reformasi

Hukum dan Perundang-undangan yang dibentuk Presiden Habibie, sebelum perubahan UUD 1945 memiliki lima kelemahan mendasar, yaitu :

1. Struktur ketatanegaraan yang sangat *executive-heavy*
2. Tidak cukup mengatur *checks and balances*.
3. Terdapat ketentuan yang tidak jelas (*vague*).
4. Terlalu banyak delegasi kepada undang-undang.
5. Beberapa muatan Penjelasan UUD 1945 yang tidak konsisten dengan pasal-pasal dalam UUD 1945.

Selain itu Kelompok Kerja menambahkan terdapat banyak kekosongan (*rech vacuum*) yang seharusnya diatur dalam UUD 1945. Secara substansi, UUD 1945 sangat *executive-heavy* dan sangat minus *checks and balances*. Hal ini tidak terlepas dari keinginan pendiri negara yang ingin memberikan kekuasaan yang lebih besar bagi eksekutif tanpa menentukan batas-batas kekuasaan secara jelas dan minus *checks and balances* sehingga memberikan kekuasaan yang amat dominan kepada Presiden. Dalam *system presidential*, presiden cenderung diberikan kekuasaan yang relatif besar, namun desain konstitusi harus cenderung mampu mengantisipasi agar presiden tidak menjadi pemimpin yang otoriter. Di Indonesia, kekuasaan besar yang diberikan tanpa control konstitusional yang memadai. Dalam ranah legislasi misalnya, meski sudah dijelaskan sebelumnya bahwa DPR dan Presiden merupakan pemegang kekuasaan legislasi, dalam praktek presiden jauh lebih dominan dibanding dengan DPR. Mahfud mengilustrasikan, sebuah RUU yang telah disetujui DPR jika

tidak disahkan presiden, tidak dapat diajukan lagi. Begitu dominannya presiden, RUU yang sudah disetujui DPR dan pemerintah tidak disahkan oleh presiden. Contoh itu dapat ditambah lagi dengan pembubaran DPR oleh Presiden Soekarno karena lembaga ini menolak Rancangan APBN yang diajukan pemerintah.

Sekalipun Penjelasan UUD 1945 menyatakan bahwa pemerintah tidak bersifat absolutisme dan Indonesia tidak berdasarkan kekuasaan belaka, namun dengan besarnya kekuasaan lembaga kepresidenan, sangat sulit terciptanya *balance of power* apalagi *checks and balances* di antara cabang kekuasaan pemerintah. Apalagi dorongan untuk menjadikan presiden menjadikan presiden mempunyai kekuasaan yang absolute dilegitimasi oleh Penjelasan UUD 1945 yang menyatakan "Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR". Tidak cukup dengan hal itu, dalam menjalankan pemerintahan presiden menjadi pusat kekuasaan dan tanggung jawab penyelenggara negara (*concentration of power and responsibility upon the President*). Dalam hal terlalu banyak delegasi kepada undang-undang, Penjelasan UUD 1945 secara eksplisit menyatakan bahwa hukum dasar yang dirancang oleh para pendiri negara bersifat singkat dan supel. Berhubung dengan sifat itu, ditegaskan sebagai berikut:

*"Maka telah cukup jikalau UUD hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain"*

*penyelenggara Negara untuk menyelenggarakan kehidupan Negara dan kesejahteraan social. Terutama bagi Negara baru dan Negara muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok, sedangkan undang-undang, yang lebih mudah cara membuat, mengubah, dan mencabut”.*

Berdasarkan hal itu, UUD 1945 memang telah dirancang sedemikian rupa dengan memberikan pendelegasian yang lebih rendah berupa undang-undang. Dari ketentuan yang ada, setidaknya UUD 1945 mendelegasikan 15 masalah penting penyelenggaraan negara kepada undang-undang. Masalah-masalah itu meliputi: komposisi keanggotaan MPR, syarat dan akibat keadaan bahaya, susunan Dewan Pertimbangan Agung, hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, susunan keanggotaan DPR, pajak, mata uang, keuangan Negara, susunan dan kedudukan kehakiman, syarat menjadi dan diberhentikan sebagai hakim, kewarganegaraan, kemerdekaan berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat, pertahanan Negara, dan pendidikan nasional.

Jika diletakkan dalam teori konstitusi, sebagian masalah penting itu seharusnya diatur dengan materi hukum dasar bukan mendelegasikannya menjadi substansi undang-undang. Sebagaimana dinyatakan S.E. Finer, Vernon Bogdanor dan Bernard Rudden, konstitusi merupakan seperangkat norma yang bertujuan mengatur fungsi-fungsi kekuasaan serta tugas diantara berbagai lembaga negara dan mengatur

hubungan antara lembaga itu termasuk hubungan dengan masyarakat. Dengan memberikan delegasi yang lebih banyak kepada undang-undang, sebagai the fundamental and organic law of a nation UUD 1945 dapat dikatakan mereduksi diri sendiri sebagai sebuah hukum dasar. Dalam batas-batas tertentu, jika undang-undang dasar memmberikan atribusi kewenangan untuk mengatur beberapa hal kepada undang-undang dapat saja dikatakan wajar dan tidak menjadi masalah. Tetapi UUD 1945 terlalu longgar menyerahkan hal-hal yang amat fundamental kepada undang-undang. Dalam system ketatanegaraan yang mengabaikan checks and balances dengan konsentrasi kekuasaan di tangan presiden, sangat mungkin undang-undang mereduksi substansi UUD 1945. Keadaan akan makin bertambah buruk dengan model fungsi legislasi yang berada dalam kendali pemerintah.

Salah satu contoh delegasi ke tingkat undang-undang yang mereduksi substansi konstitusi adalah undang-undang yang berhubungan dengan susunan keanggotaan DPR sepanjang Orde Baru. Pasal 19 ayat 2 UUD 1945 menyatakan “ susunan DPR ditetapkan dengan Undang-undang”. Dengan delegasi UUD 1945 untuk menentukan susunan DPR, sejak Pemilihan Umum 1971-1999, sebagian anggota DPR diisi dengan cara penunjukan. Kecuali dalam 1990-an, sejak pemilihan umum pertama OrBa, 100 orang anggota DPR dianggap dari ABRI. Dengan delegasi itu, engineering yang dilakukan undang-undang seolah-olah benar. Kondisi itu diperparah dengan adanya atribusi undang-undang

kepada pemerintah (presiden) dalam bentuk peraturan pemerintah dan/atau keputusan presiden. Sepanjang kekuasaan OrBa, seperti dikemukakan Mahfud, pemerintah (presiden) telah mengakumulasi kekuasaan secara besar-besaran kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 sehingga menjadi rezim otoriter.

Selain masalah delegasi kepada undang-undang, sejumlah pasal UUD 1945 tidak jelas yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan konstitusi. Salah satu contoh klasik yang sering dikemukakan yaitu pasal 7 UUD 1945 yang menyatakan “Presiden dan Wakil Presiden memegang masa jabatan selama masa lima tahun, sesudahnya dapat dipilih kembali. Ketentuan yang terdapat dalam pasal 7 UUD 1945 secara jelas mengatur bahwa masa jabatan presiden adalah lima tahun. Ketidakjelasan dan multitafsir itu muncul dengan adanya frase “sesudahnya dapat dipilih kembali” karena tidak ada penegasan atau pembatasan untuk beberapa kali seseorang dapat menduduki jabatan presiden dan wakil presiden.

Dengan adanya pembatasan itu, sejak kembali ke UUD 1945 pada 1959 sampai berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto 1998, tafsir yang dikembangkan dari frase “sesudahnya dapat dipilih kembali” adalah tanpa masa jabatan yang jelas (*fix-term*) atau durasi tanpa batas. Dalam bahasa Bambang Widjojanto, penafsiran itu kemudian dikendalikan tanpa batasan sampai kapan seseorang dapat menjabat sebagai presiden. Tafsir demikian didukung pandangan normative-

legalistik yang dikembangkan sebagai pandangan standar dari kebenaran. Dengan tafsir itu, melalui Tap MPRS No. III/1960, Soekarno pernah ditetapkan sebagai presiden seumur hidup. Begitu juga masa Orde Baru, sekalipun tidak ditetapkan seperti Soekarno, Soeharto dipilih sebagai presiden secara berulang-ulang samapai tujuh kali.

Selain masalah subsatnsi di atas, UUD 1945 terlalu percaya kepada orang bukan kepada system. Padahal semua teori konstitusi mengatakan, salah satu tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kekuasaan negara. Misalnya, Van Maarseven dan Ger van der Tang mengemukakan, constitution as a mean of forming the states on political and legal system. Pendapat ini menghendaki bahwa konstitusi harus menjadi dasar untuk membangun system politik dan system hukum. Dengan pengertian itu, system menjadi lebih penting dibandingkan orang yang akan mengisi system. Bukan sebaliknya, individu lebih penting daripada membangun sistem.

Secara substansi, Penjelasan UUD 1945 juga menimbulkan masalah (problematic) dalam penyelenggaraan negara. Sejak awal, Penjelasan UUD 1945 telah memicu pro-kantra. Salah satu penyebabnya, ketika PPKI menetapkan UUD 1945 tanggal 18 Agustus 1945, Penjelasan tidak menjadi bagian dari UUD 1945, Penjelasan pertama kaali ditemukan dalam Berita Republik Indonesia (BRI) Tahun II No.7 tanggal 15 Februari 1946. Dari penelusuran Simorangkir, Penjelasan merupakan buah pikiran Supomo yang kemudian dimasukkan

bersama-sama Batang Tubuh UUD 1945. Selain itu, penjelasan juga menjadi tidak lazim karena tidak ada konstitusi yang memiliki penjelasan resmi. Apalagi, baik hukum atau kenyataana, Penjelasan diperlakukan dan mempunyai kekuatan hukum seperti pasal-pasal (Batannng Tubuh) UUD 1945.

Namun, problematik Penjelasan UUD 1945 yang sesungguhnya muncul karena muatannya tidak konsisten dengan pasal-pasal yang terdapat dalam pasal-pasal atau Batang Tubuh UUD 1945. Berdasarkan hasil kajian Kelompok Kerja Reformasi hukum dan Perundang-undangan, bagian-bagian yang tidak konsisten itu diantaranya, “Presiden diangkat oleh Majelis dan bertanggungjawab kepada Majelis”. Sementara dalam pasal 6 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan “presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak. Dari kutipan di atas, tampak perbedaan antara bunyi Batang Tubuh dan Penjelasan, bahkan ada pertentangan. Dalam praktek, yang diikuti adalah MPR “mengangkat” bukan “memilih” Presiden dan Wakil Presiden. Karena itu, di bawah UUD 1945, sejak kemaerdekaan sampai berakhirnya kekuasaan Soeharto, presiden “diangkat” bukan “dipilih”. Bahkan, menurut Harun Alrasyid (1999: 67) bahwa selama keuasaan Ordde Baru, kaidah yang hidup dalam pengisian jabatan Presiden dan wakil Presiden adalah tradisi calon tunggal.

Disamping itu, “Presiden bertindak dan bertanggungjawab kepada MPR”. Sebagaimana diketahui, salah

satu kelemahan UUD 1945, tidak ada pasal yang mengatur mengenai pertanggungjawaban presiden. Walaupun demikian tidak berarti penjelasan dapat serta merta menentukan “presiden bertindak dan bertanggungjawab kepada MPR”. Kemudian dalam praktek diartikan, MPR dapat memberhentikan presiden. Dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia, Presiden Soekarno (1967) dan Abdurrahman Wahid (2001) diberhentikan MPR dengan menggunakan pranata “persidangan istimewa” yang terdapat dalam Penjelasan UUD 1945.

**Ketiga**, alasan Filosofis. Bagir Manan (Nomensen Sinamo, 2005: 67) mengemukakan, secara filosofis, perubahan UUD 1945 dilakukan, pertama, UUD 1945 merupakan moment opname dari berbagai kekuatan politik dan ekonomi yang dominan pada saat dirumuskannya UUD 1945. Setelah digunakan dalam waktu yang cukup lama, tentu terdapat berbagai perubahan baik di tingkat nasional maupun global. Kedua, UUD 1945 disusun oleh manusia yang sesuai dengan kodratnya tidak akan pernah sampai pada tingkat kesempurnaan. Pekerjaan yang dilakukan manusia tetap memiliki berbagai kemungkinan kelemahan maupun kekurangan.

Masih dari sudut filsafat kenegaraan, terdapat prinsip kedaulatan yang berpotensi saling menegaskan. Setidaknya, UUD 1945 menganut tiga bentuk kedaulatan, yaitu Kedaulatan rakyat, Kedaulatan hukum, dan Kedaulatan Negara. Dari ketiga hal itu, kadaulatan rakyat dan kedaulatan hukum dapat saling

melengkapi. Tetapi kedaulatan negara menjadi tidak sejalan dengan kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum. Dalam pelaksanaan pemerintahan, kedaulatan negara akan dengan mudah menjelma menjadi sistem yang otoriter karena negara diwujudkan oleh individu-individu yang menjalankan pemerintahan. Filsafat kenegaraan itu bisa makin rumit dengan mencampuradukkan antara paham kedaulatan rakyat dengan paham negara integralistik.

**Keempat,** alasan teoritis. Dalam praktek ketatanegaraan sering terjadi konstitusi tidak mampu lagi menampung perkembangan yang terjadi. Biasanya untuk mengatasi situasi itu, kondisi harus disesuaikan dengan perkembangan yang terjadi dalam praktek ketatanegaraan. Untuk itu, Karl Loewestein mengemukakan bahwa evaluasi terhadap konstitusi menjadi sesuatu yang esensial untuk mengetahui realitas perubahan yang terjadi. Dengan alasan untuk menyesuaikan dengan perkembangan yang terjadi, perubahan (amandemen) atau pembaruan (reform) konstitusi menjadi pilihan. Jika perubahan tidak dilakukan, ditambahkan oleh Karl Lewenstei, konstitusi akan kehilangan nilai normative karena apa yang diatur dalam konstitusi berbeda dengan yang dipraktikkan.

**Kelima,** secara praktis, sekalipun tidak mengubah teks, UUD 1945 sudah sering mengalami perubahan. Misalnya, keluarnya Maklumat No. X yang mengubah kedudukan KNP menjadi lembaga legislative yang sejajar dengan presiden. Maklumat ini juga mengamanatkan pembentukan Badan

Pekerja KNP untuk melaksanakan tugas sehari-hari KNP. Kemudian, BP KNIP mengusulkan untuk mengubah system pemerintahan dari system presidensial menjadi system parlementer. Terkait dengan perubahan UUD 1945 tanpa mengubah teks, Moh. Fajrul Falaakh mengatakan teks UUD 1945 memang masih seperti ketika disahkan pada 18 Agustus 1945, tetapi makna Utusan Golongan dalam keanggotaan MPR, independensi Mahkamah Agung, luas wilayah Negara, identifikasi atas cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, tata cara perubahan UUD 1945, dan tafsir atas kontruksi ketatanegaraan.

**Keenam,** alasan yuridis. Menyadari ketidak sempurnaan hasil kerja manusia, pembentuk konstitusi Amerika Serikat menyatakan *"nothing human can be perfect. Surrounded by difficulties, we did the best we could; leaving it with those who should come after us to take counsel from experience, and exercise prudently the power of amandement, which we had provide..."*. Pendapat ini membuktikan bahwa perancang konstitusi menyadari perubahan menjadi sesuatu yang tidak dapat dihindari karena kesulitan-kesulitan yang terjadi ketika konstitusi itu dirumuskan dan perubahan dinamika ketatanegaraan yang terjadi di kemudian hari. Untuk mengantisipasi hal ini, setiap konstitusi merumuskan landasan hukum untuk melakukan perubahan. Seperti pengalaman Amerika Serikat, para penyusun UUD 1945 juga membuat landasan hukum perubahan UUD 1945. Dalam hal ini, pasal 37 UUD 1945 ,menyatakan, (1) untuk mengubah UUD sekurang-

kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir, dan (2) putusan diambil sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.

Hadirnya pasal perubahan ini tidak dapat dilepaskan dari kelemahan-kelemahan dan kesulitan-kesulitan yang terjadi di sekitar proses perumusan UUD 1945. Apalagi, para pembentuk UUD 1945 secara eksplisit menegaskan bahwa UUD 1945 bersifat sementara. Karena kelemahan dan kesulitan yang ada serta sifat kesementaraan itu, landasan hukum perubahan menjadi keniscayaan. Karena alasan-alasan tersebut, dalam buku Panduan Pemasarakatan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diterbitkan oleh Sekretaris MPR RI dinyatakan bahwa terdapat tujuh tujuan pokok perubahan UUD 1945 berikut ini (Saldi Isra, 2010: 153-168):

1. Menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan Negara dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 dan memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila.
2. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi.
3. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradaban

umat manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum yang dicita-citakan oleh UUD 1945.

4. Menyempurnakan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem saling mengawasi dan saling imbang yang lebih ketat dan transparan dan pembentukan lembaga baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman.
5. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban Negara mewujudkan kesejahteraan social, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, moral, dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara kesejahteraan.
6. Melengkapi aturan dasar yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara dan pemilihan umum.
7. Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan aspirasi, kebutuhan, serta kepentingan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini sekaligus mengakomodasi kecenderungan untuk kurun waktu yang akan datang.

Dari semua alasan melakukan perubahan tersebut, salah satu tujuan pokok adalah melakukan penataan terhadap semua lembaga negara agar tercipta mekanisme saling

mengawasi dan saling imbang di antara lembaga negara. Akibatnya, pada salah satu sisi ada lembaga negara yang mendapat tambahan kewenangan secara signifikan, sementara di sisi lain sejumlah lembaga negara yang berkurang kewenangnya. Tidak hanya sekedar terjadi penambahan dan pengurangan kewenangan, perubahan UUD 1945 juga memunculkan lembaga negara yang sama sekali baru. Bahkan karena dinilai tidak relevan lagi dengan kebutuhan, ada lembaga negara yang dihapus dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

### **C. URGENSI MELAKUKAN PERUBAHAN UUD 1945**

Amandemen haruslah difahami sebagai penambahan terhadap hal-hal yang dianggap masih belum sempurna, atau perubahan pada sebuah konstitusi yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari naskah aslinya, dan diletakkan pada dokumen yang bersangkutan. Pemahaman lebih lanjut adalah amandemen bukan sekedar menyisipkan kata-kata atau perihal baru dalam teks. Di sisi lain, amandemen bukan pula penggantian. Mengganti berarti melakukan perubahan total dengan merumuskan konstitusi baru mencakup hal-hal mendasar seperti mengganti bentuk negara, dasar negara, maupun bentuk pemerintahan. Dalam amandemen UUD 1945 kiranya jelas bahwa tidak ada maksud-maksud mengganti dasar negara Pancasila, bentuk negara kesatuan, maupun bentuk pemerintahan presidensial.

Salah satu bentuk komitmen untuk tidak melakukan perubahan terhadap hal-hal mendasar di atas adalah kesepakatan untuk tidak melakukan perubahan atas Preambul/Pembukaan UUD 1945. Dari penjelasan tersebut jelas bahwa yang harus mendasari Amandemen UUD 1945 adalah semangat menyempurnakan, memperjelas, memperbaiki kesalahan, dan melakukan koreksi terhadap pasal-pasal yang ada, tanpa harus melakukan perubahan terhadap hal-hal yang mendasar dalam UUD 1945 itu sendiri.

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 1999 merupakan sebuah dorongan dari gerakan reformasi. Tuntutan perubahan UUD 1945 yang digulirkan oleh berbagai kalangan masyarakat dan kekuatan sosial politik didasarkan pada pandangan bahwa dalam UUD 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan HAM. UUD 1945 sebelum perubahan merupakan sebuah UUD yang menimbulkan multitafsir dan membuka peluang bagi penyelenggaraan negc'ba yang menimbulkan kemerosotan. Dalam suasana politik dan hukum bernegara ada beberapa praktek yang dilakukan oleh negara dan pemerintah yang tidak sesuai dengan pembukaan UUD 1945. Menurut Saldi Isra, 2010: 153-168), praktek-praktek yang tidak sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 antara lain, sebagai berikut:

1. Tidak adanya mekanisme *checks and balances* yang baik antara lembaga negara dan kekuasaan yang terpusat pada Presiden.

2. Infrastruktur politik yang dibentuk, antara lain partai politik dan organisasi masyarakat, kurang mempunyai kebebasan berkeekspresi sehingga tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.
3. Pemilihan umum (pemilu) diselenggarakan untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal karena seluruh proses dan tahapan pelaksanaannya dikuasai oleh pemerintah.
4. Kesejahteraan sosial berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 tidak tercapai, justru yang berkembang adalah sistem monopoli, oligopoli dan monopsoni.

Praktek bernegara yang berjalan selama 32 tahun menjadi suatu praktek bernegara yang dipaksakan oleh pihak pemerintah (eksekutif) kepada seluruh pihak legislative dan yudikatif tanpa koreksi. Seharusnya praktek bernegara yang dipraktekkan atas kesepakatan bersama dan didasari atas pemikiran yang demokratis sehingga *checks and balances* dapat berjalan dengan baik. Perkembangan pemikiran rasional atas ide bernegara yang semakin dinamis disertai berbagai pemh. h i terima seperti ide -ide demokrasi, hak azasi manusia dan checks and balances antar lembaga Negara menjadikan sebuah hukum dasar /konstitusi menjadi penting untuk berubah.

Menurut Hegel (C.J. Friedrich, 2001: 292), "*The constitution is rational (vernuenftig) inasmuch as the state differentiates its operation (Wirksamkeit) according to the nature of the concept and likewise determines it. This works as*

*follows; each of the powers is a totality in itself, because it contains the other powers (momente) as effective in itself, yet at the same time they remain part of the state's ideal form by expressing differences of its concept and still constitute only one ideal whole".* Konstitusi yang baik tidak hanya didasarkan atas kemauan penguasa, akan tetapi didasari atas pemikiran yang rasional dan ideal tentang sebuah tujuan Negara dan disepakati oleh semua masyarakat.

Perkembangan sistem ketatanegaraan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia setelah diadakan perubahan tahun 1999 telah berjalan hampir 8 tahun. Perubahan UUD bertujuan untuk menata kembali kehidupan bernegara yang selama 32 tahun dianggap tidak berjalan dengan baik walaupun selama 32 tahun tersebut dikenal jargon bahwa pemerintahan “menjalankan UUD 1945 secara murni dan konsekwen”. Perubahan UUD 1945 ditahun 2002, akhirnya menghasilkan 5 Naskah UUD 1945, yaitu : UUD 1945, Perubahan I UUD 1945, Perubahan II UUD 1945, Perubahan III UUD 1945 dan Perubahan IV UUD 1945 (C.J. Friedrich, 2001: 292).

Pada proses pembahasan perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR RI, maka Panitia Ad Hoc I menyusun berbagai kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945. Kesepakatan dasar itu terdiri dari lima butir, yaitu:

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945.
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Mempertegas sistem pemerintah presidensiil.
4. Penjelasan UUD 1945 diadakan serta hal-hal normatif dalam Penjelasan UUD 1945 harus dimasukkan kedalam pasal-pasal yang ada dalam batang tubuh UUD 1945.
5. Perubahan dilakukan dengan cara "adendum".

Sebagaimana diketahui bahwa wacana perubahan terhadap UUD 1945 oleh karena adanya beberapa kelemahan dalam UUD 1945 tersebut. Oleh karena itu perlu diadakan perubahan yang bertujuan untuk:

1. Menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara agar dapat lebih mantap dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 dan tidak bertentangan dengan Pembukaan UUD 1945 itu yang berdasarkan Pancasila dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi.
3. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia agar sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradaban umat manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum yang dicita-citakan oleh UUD 1945.
4. Menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem checks and

balances yang lebih ketat dan transparan, pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman.

5. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, moral dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara kesejahteraan.
6. Melengkapi aturan dasar dalam penyelenggaraan negara dan perjuangan negara untuk mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara dan pemilihan umum
7. Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan aspirasi, kebutuhan, dan kepentingan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini sekaligus mengakomodasi kecenderungannya untuk kurun waktu yang akan datang.

Perubahan UUD 1945 telah banyak memberikan dinamika ketatanegaraan Republik ini. Masyarakat Indonesia setidaknya-tidaknya bisa bersuara dari berbagai lembaga negara dan sistem bernegara yang diperkenalkan oleh Perubahan tersebut, diantaranya: Penegasan fungsi badan legislatif, eksekutif dan yudikatif, serta diperkenalkan sistem *checks and balances* yang lebih baik daripada UUD 1945 awal. Pada Perubahan UUD ini juga diperkenalkan lembaga-lembaga negara baru dan mekanisme baru, yaitu: Mahkamah Konstitusi,

Komisi Yudisial, Dewan Perwakilan Daerah dan yang paling penting adalah Pemilihan Umum langsung. Lembaga-lembaga yang baru dalam UUD 1945 telah memperlihatkan struktur pemisahan kekuasaan yang lebih baik daripada UUD 1945 sebelum perubahan. Pemisahan kekuasaan diperlihatkan dari 7 organ utama pelaksana kedaulatan rakyat yaitu:

1. Presiden sebagai pelaksana eksekutif,
2. DPR sebagai pelaksana kekuasaan legislatif,
3. MPR sebagai pelaksanan kekuasaan legislatif,
4. DPD sebagai pelaksana kekuasaan legislatif,
5. Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan yudikatif,
6. Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan yudikatif,
7. BPK sebagai pelaksana kekuasaan legislatif (salah satu fungsi legislatif adalah mengawasi kekuasaan eksekutif).

Selain ketujuh organ tersebut di atas, di dalam UUD 1945 juga diperkenalkan mekanisme pemilihan umum yang baru yaitu:

1. Pemilihan Umum secara langsung untuk Pemilihan Presiden,
2. Pemilihan Umum untuk memilih wakil rakyat baik DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dengan memilih tanda gambar partai politik dan nama wakil rakyat,
3. Mekanisme pemilihan secara langsung anggota DPD.

Dilihat dari substansi UUD 1945 maka UUD 1945 telah memenuhi kriteria sebagai sebuah konstitusi, seperti yang diungkapkan oleh menurut Wheare. KC Wheare

memperkenalkan definisi konstitusi sebagai: *The whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the government (1996, 1)*. Walaupun dalam perkembangan pengertian konstitusi kita dapat mengambil pula definisi dari Paine. Definisi ini merupakan definisi yang lebih tua dari definisi Wheare, akan tetapi lebih lengkap:

*“ A constitution is not the act of government, but of people constituting a government, and a government without constitution is power without right.... A constitution is a thing antecedent to a government; and a government is only the creature of a constitution (Hilaire Barnett, 2004: 7).*

Pada perjalanan UUD 1945 setelah diadakan perubahan maka terlihat berbagai kekurangan-kekurangan yang ada dalam materi UUD 1945. Sidang Tahunan MPR tahun 2002 telah berakhir, sidang yang memakan biaya lebih dari 20 milyar ini akhirnya menuntaskan tahapan akhir dari seluruh rangkaian proses Amandemen UUD 1945. Tahapan itu menuntaskan beberapa materi penting antara lain tentang struktur dan komposisi MPR, Pemilihan Presiden langsung, peranan negara dan agama pada Pasal 29, otoritas moneter, Pasal 31 tentang pendidikan dan kebudayaan. Dan aturan peralihan yang salah satunya akan mengatur soal pemberlakuan hasil amandemen itu sendiri.

Perkembangan selanjutnya adalah kegiatan-kegiatan dan aktivitas-aktivitas lembaga negara menjadi dinamis dan dilingkupi oleh suasana konstitusi yang sangat kental.

Akselerasi Perkembangan ketatanegaraan semakin meningkat dengan adanya berbagai permohonan Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi yang berakibat semakin dekatnya masyarakat terutama kaum elit negara ini terhadap pentingnya pengaturan norma-norma dasar dalam konstitusi. Hal ini, sejalan dengan cita-cita dan keinginan pembuat UUD agar UUD 1945 dianggap sebagai aturan tertinggi diantara peraturan-peraturan yang lain (*Presupposing the basic norm, the constitution is the highest level within national law*).

Untuk menguraikan berbagai kelemahan yang terjadi dalam proses dan materi perubahan UUD 1945 maka harus dilihat dari dua sudut pandang yaitu dari segi proses dan substansi. Kelemahan baik dari segi proses dan substansi merupakan sebuah evaluasi dalam persiapan pembuatan ataupun perubahan UUD, sehingga dapat diambil suatu masukan dalam membentuk Perubahan kelima yang akan datang. Disamping kelemahan UUD 1945 dari segi substansinya, juga terdapat beberapa kelemahan dari segi prosesnya, antara lain:

**1. Tidak terdapat kerangka dasar perubahan dan content draft.**

MPR dalam membahas dan memutuskan perubahan UUD 1945 tidak membuat dan memiliki content draft konstitusi secara utuh sebagai langkah awal yang menjadi dasar perubahan (*preliminary*) yang dapat ditawarkan kepada publik untuk dibahas dan diperdebatkan. Content draft yang didasari paradigma yang jelas yang menjadi

kerangka (*overview*) tentang eksposisi ide-ide kenegaraan yang luas dan mendalam mengenai hubungan negara dengan warga negara, negara dan agama, negara dengan negara hukum, negara dalam pluralitasnya, serta negara dengan sejarahnya. Juga eksposisi yang mendalam tentang esensi demokrasi, apa syaratnya dan prinsip-prinsipnya serta check and balancesnya bagaimana dilakukan secara mendalam.

Nilai/ values merupakan kerangka dasar yang harus dinyatakan dalam setiap konstitusi sebuah negara, sehingga negara yang berdiri atas nilai-nilai ideal yang diperjuangkan akan terlihat. Sebuah pernyataan dari Brian Thompson (1997: 15) akan sangat baik jika harus melihat sebuah nilai dalam kerangka dasar konstitusi "A constitution can express the values which its framers have for their country. These values may be seen in the type of governmental institutions which are created, and in the declaration of rights of the citizens. Values will be found particularly in preamble".

## **2. Amandemen yang parsial dan tambal sulam.**

MPR lebih menekankan perubahan itu dilakukan secara adendum, dengan memakai kerangka yang sudah ada dalam UUD 1945. Cara semacam ini membuat perubahan itu menjadi parsial, sepotong-sepotong dan tambal sulam saja sifatnya. MPR tidak berani keluar dari kerangka dan sistem nilai UUD 1945 yang relevansinya sudah tidak layak lagi dipertahankan. Proses Amandemen secara parsial

seperti diatas tidak dapat memberikan kejelasan terhadap konstruksi nilai dan bangunan kenegaraan yang hendak dibentuk. Sehingga terlihat adanya paradoks dan inkonsistensi terhadap hasil-hasilnya yang telah diputuskan. Hal ini bisa dilihat dari pasal-pasal yang secara redaksional maupun sistematikanya yang tidak konsisten satu sama lain. Seperti misalnya, penetapan prinsip sistem Presidensial namun dalam elaborasi pasal-pasal nya menunjukkan sistem Parlementer yang memperkuat posisi dan kewenangan MPR/DPR.

### **3. *Adanyabias kepentingan politik.***

MPR yang dikarenakan keanggotaannya terdiri dari fraksi-fraksi politik menyebabkan dalam setiap pembahasan dan keputusan amat kental diwarnai oleh kepentingan politik masing-masing. Fraksi-fraksi politik yang ada lebih mengedepankan kepentingan dan selera politiknya dibandingkan kepentingan bangsa yang lebih luas. Hal ini dapat dilihat dari pengambilan keputusan final mengenai Amandemen UUD 1945 dilakukan oleh sekelompok kecil elit fraksi dalam rapat Tim Lobby dan Tim Perumus tanpa adanya risalah rapat.

### **4. *PartisipasiSemu.***

Sekalipun dalam mempersiapkan materi perubahan yang akan diputuskan MPR melalui Badan Pekerja nya, melibatkan partisipasi publik baik kalangan Profesi, ornop, Perguruan Tinggi, termasuk para pakar/ahli. Namun

partisipasi tersebut menjadi semu sifatnya dan hanya melegitimasi kerja MPR saja. Dalam kerja BP MPR ini rakyat tidak mempunyai hak untuk mempertanyakan dan turut menentukan apa yang diinginkan untuk diatur dalam konstitusinya, MPR jugalah menentukan materi apa yang boleh dan tidak boleh.

MPR hanya membatasi pada materi-materi yang belum diputuskan dan dalam penyerapannya yang tidak mencakup seluruh wilayah. Pembatasan itu jelas akan memperpanjang inkonsistensi nilai dan sistematika yang ada. Jelas hal ini merupakan bagian dari pemenjaraan secara politis untuk menyelamatkan kepentingan-kepentingan fraksi yang ada di MPR. Sedangkan dalam penyerapan dan sosialisasi (uji sah), BP MPR tidak memberikan ruang dan waktu yang cukup bagi publik untuk dapat berpartisipasi dalam memahami dan mengusulkan apa yang menjadi kepentingannya. Termasuk dalam proses amandemen yang keempat, MPR tidak melakukannya secara intensif dan luas kepada seluruh lapisan masyarakat diseluruh wilayah Indonesia.

Alasan keterbatasan dana yang dikemukakan oleh MPR RI sebagai alasan untuk membatasi uji sah, kami anggap sebagai upaya untuk menghindari tanggung jawab. Apalagi tampak bahwa pihak MPR tidak pernah mengeluh kekurangan dana apabila akan melakukan sosialisasi atau studi banding ke keluar negeri yang telah memakan biaya besar pada tahun-tahun sebelumnya.

Substansi yang disosialisasikan pada proses uji sah ini juga dibatasi pada materi yang belum diputuskan dan beberapa materi yang tidak dapat dirubah. Publik tidak akan dapat memberikan penilaian terhadap substansi Amandemen pertama sampai keempat yang telah dilakukan oleh MPR selama ini. Menurut hemat kami ini merupakan indikasi pengingkaran MPR terhadap prinsip kedaulatan rakyat. MPR telah bertindak di atas konstitusi yang semestinya adalah milik semua rakyat untuk dapat mengusulkan dan menentukan.

**5. *Tidak intensif dan maksimal.***

Dalam proses itu ada keterbatasan waktu yang dimiliki oleh anggota MPR, terutama anggota Badan Pekerja yang disertai tugas mempersiapkan materi Amandemen UUD 1945 karena merangkap jabatan sebagai anggota DPR RI dengan beban pekerjaan yang cukup banyak. Terlebih lagi, sebagai parpol di DPR, anggota-anggota ini diharuskan untuk ikut berbagai rapat/pertemuan yang diadakan oleh DPR atau partainya sehingga makin mengurangi waktu dan tenaga yang tersedia untuk dapat mengolah materi Amandemen UUD 1945 sekaligus melakukan konsultasi publik secara lebih efektif. Akibatnya kualitas materi yang dihasilkan tidak memuaskan. Padahal, konstitusi adalah suatu Kontrak Sosial antara rakyat dan negara sehingga proses perubahannya seharusnya melibatkan sebanyak mungkin partisipasi publik.

## 6. *Kelemahan dari segi substansi.*

Perubahan yang tercermin dalam Perubahan UUD 1945 berlangsung cepat dan dalam skala yang sangat luas dan mendasar. Perubahan UUD 1945 dari naskahnya yang asli sebagai warisan zaman proklamasi tahun 1945 yang hanya berisi 71 butir kaedah dasar, sekarang dalam waktu empat kali perubahan, telah berisi 199 butir kaedah hukum dasar. Perubahan-perubahan substantif itu menyangkut konsepsi yang sangat mendasar dan sangat luas jangkauannya, serta dilakukan dalam waktu yang relatif singkat, yaitu secara bertahap selama empat kali dan empat tahun (Jimly Ashhdiqie, 2006: 348). Dalam waktu yang sangat singkat, Perubahan UUD 1945 dilakukan sehingga sampai saat ini ada berbagai kelemahan yang menghinggap UUD 1945. Kelemahan-kelemahan tersebut diantaranya adalah:

### *(a) Tidak adanya paradigma yang jelas.*

Model rancangan perubahan UUD 1945 yang ada sekarang, dimana semua alternatif perubahan dimasukkan dalam satu rancangan, membuka peluang lebar bagi tidak adanya paradigma, kurang detailnya konstruksi nilai dan bangunan ketatanegaraan yang hendak dibentuk dan dianut dengan perubahan tersebut. Persoalan nilai yang hendak dibangun secara prinsip telah ada dalam Pembukaan UUD 1945, hal itu juga merupakan sebab untuk tidak dirubahnya Pembukaan UUD 1945. Nilai-nilai yang secara prinsip tersebut tidak diatur dengan jelas pada batang tubuh UUD 1945. Persoalan seperti nilai/value

pembangunan ekonomi yang hendak dibangun pada UUD 1945 setelah perubahan. Apakah yang dimaksud dengan azas kekeluargaan tidak pernah jelas dikemukakan oleh negara. Bagaimanakah cara dan proses menjalankan azas kekeluargaan dalam sistem perekonomian juga menjadi pekerjaan rumah yang tak pernah diselesaikan oleh negara. Hal-hal tersebut

**(b) Inkonsistensi rumusan.**

MPR dalam melakukan amandemen UUD 1945, banyak menghasilkan rumusan-rumusan yang paradoks dan inkonsistensi. Keberadaan MPR dalam posisinya sebagai lembaga tertinggi negara membuat rancu sistem pemerintahan yang demokratis, karena perannya juga seperti lembaga legislatif. MPR yang dimaknai sebagai representasi kekuasaan tertinggi rakyat dan dapat melakukan kontrol terhadap kekuasaan lainnya menjadi superbody yang tidak dapat dikontrol.

**(c) Tidak sistematis.**

MPR dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945 sebagaimana yang telah dibahas pada prosesnya, tidak mau atau tidak berani keluar dari kerangka dengan mendekonstruksikan prinsip dan nilai UUD 1945 yang relevansinya saat ini sudah layak dipertanyakan. MPR tidak mendasarinya dengan ide-ide konstitusionalisme, yang esensinya merupakan spirit/jiwa bagi adanya pengakuan

Hak Azasi Manusia dan lembaga-lembaga negara yang dibentuk untuk melindungi HAM dibatasi oleh hukum.

Dari kelemahan-kelemahan yang dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa setidaknya-tidaknya terdapat 5 hal yang menjadi prioritas dalam Amandemen Ke V UUD 1945. Prioritas tersebut antara lain, yaitu:

### **1. Sistem perwakilan rakyat.**

Dengan Perubahan keempat UUD 1945, MPR hanya merupakan gabungan antara anggota DPR dan DPD. Kewenangan MPR sekarang tinggal empat hal, yaitu mengubah dan menetapkan UUD, malantik Presiden dan wakilnya, memberhentikan Presiden dan atau wakilnya dalam masa jabatannya, dan terakhir memilih Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan Wakil Presiden pada masa jabatannya. Dalam sistem perwakilan rakyat pada Amandemen UUD 1945 banyak yang harus menjadi catatan, yaitu sebagai berikut :

- a. MPR masih memiliki kewenangan-kewenangan yang meletakkannya sebagai suatu lembaga "supra", bahkan diatas konstitusi, karena masih berwenang melakukan perubahan terhadap UUD 1945, dan menentukan keputusan impeachment terhadap presiden meskipun sudah ada rekomendasi dari Mahkamah Konstitusi serta wewenang untuk melakukan Judicial Review. Sifat supra dari MPR menunjukkan bahwa ada karakteristik sistem Parlementer yang masih kuat dalam sistem ketatanegaraan sehingga terjadi kerancuan dalam bernegara karena disatu

pihak Presiden melaksanakan Sistem Presidensiil sedangkan DPR/MPR seringkali menginter-prestasikan kinerjanya berdasarkan Sistem Parlemerter. Tidak terjadi sistem checks and Balances atau akuntabilitas horizontal yang jelas antara lembaga negara. Seharusnya MPR setelah adanya DPD bukan lagi merupakan sebuah lembaga karena sudah ada DPR dan DPD yang melakukan tugas dan fungsinya walaupun masih ada MPR hanya sebagai sebuah (*joint session*) lembaga pertemuan yang dibentuk jika DPR dan DPD ingin melakukan sebuah perubahan UUD.

- b. Sistem parlemen yang terjadi adalah sistem parlemen yang *soft bicameralism*, sehingga tidak terjadi mekanisme bikameral yang baik antara Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat yang pra amandemen mempunyai kewenangan yang tidak begitu kuat setelah amandemen berbalik menjadi sebuah lembaga yang mempunyai kekuatan yang sangat besar, bahkan "saudara barunya/DPD". Sehingga pada saat ini terlihat kekuasaan yang begitu besar yang dipunyai oleh DPR. DPD tidak menampakkan prestasi yang baik sampai saat ini, hal ini dapat dilihat dari hampir tidak ada RUU yang diajukan oleh DPD pada permasalahan otonomi daerah. Dari hal inipun tidak jelas mekanisme *checks and balances* yang dipunyai oleh DPR Dan DPD dalam kerangka kekuasaan legislasi.

## **2. Sistem Mekanisme *check and balances* antar lembaga negara.**

Amandemen I-IV UUD 1945 telah menyebabkan berubahnya sistem ketatanegaraan yang berlaku, meliputi jenis dan jumlah lembaga negara, sistem pemerintahan, sistem peradilan, dan sistem perwakilannya. Pada sisi lain, paradigma perubahan UUD mencoba diletakkan dalam kerangka *checks and balances* sehingga memungkinkan terjadinya saling kontrol antara satu cabang kekuasaan dan cabang kekuasaan yang lain. Implikasi dari penerapan sistem *checks and balances* tersebut akan berpotensi menimbulkan berbagai macam sengketa, salah satunya adalah sengketa kewenangan antar lembaga negara (Firmansyah Arifin dkk, 2005: 114).

Mekanisme *checks and balances* yang timpang pada lembaga negara mengakibatkan beberapa lembaga negara mengeluarkan beberapa putusan kontroversial terutama pada kekuasaan kehakiman. Hal ini dapat kita lihat pada MK yang pada tanggal 12 April 2005 Mahkamah Konstitusi mengejutkan kita dengan menguji Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 ("UUMK") yang tidak lain adalah undang-undang yang mengatur Mahkamah Konstitusi ("MK") sendiri. Dalam pengujiannya terhadap UUMK tersebut, MK membatalkan Pasal 50 dari UUMK yang melarang MK untuk menguji undang-undang yang dibuat setelah adanya perubahan atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Dengan dibatalkannya Pasal 50 UUMK, kini MK memiliki wewenang untuk menguji seluruh Undang-Undang yang berlaku di Indonesia, tanpa batasan waktu.

MK pun pada UU KPK menyatakan bahwa Pengadilan TIPIKOR bertentangan dengan konstitusi karena diatur dalam UU KPK tidak oleh UU tersendiri. Dan ultra petita diulang kembali pada putusan 3 tahun diberi waktu untuk membuat UU pengadilan TIPIKOR tersendiri. kekuasaan MK yang demikian luas harus dibatasi – tidak ada jalan lain—kecuali lewat Undang-Undang Dasar. UUD harus dirubah sehingga mendefinisikan dengan jelas *rationne temporis* (keberlakuan waktu) dan *rationne materiae* (materi pengujian) yang masuk dalam kewenangan MK. Hal ini penting karena jika tidak ada yang mengontrolnya maka MK akan masuk dalam kategori lembaga yang hampir memiliki *absolute power*. Lord Acton pernah mengatakan, *power tends to corrupt but absolute power corrupts absolutely*.

Apabila akhirnya kewenangan *rationne temporis* MK dibatasi oleh UUD untuk dapat menguji UU yang diberlakukan pasca Perubahan UUD 1945 maka akan timbul pertanyaan lain: bagaimana halnya dengan putusan-putusan MK yang terlanjur menguji produk UU sebelum Perubahan UUD 1945?.[16] Perlulah kiranya kita membuat mekanisme *checks and balances* yang jelas antar lembaga Negara terutama lembaga yang mempunyai kekuasaan kehakiman.

### **3. Hak Azasi Manusia.**

Amandemen UUD 1945 dalam hal Hak Azasi Manusia menempatkan Amandemen Kedua UUD 1945 adalah hal yang paling signifikan dalam mengatur Hak Azasi Manusia. Di dalam Bab X A Hak Asasi Manusia ini terdapat sebanyak 10 pasal 24

ayat yang mengatur prinsip-prinsip penting tentang nilai dan prinsip kemanusiaan. Di satu sisi, mungkin sulit untuk menyangkal bahwa perumusan begitu banyak merupakan indikasi adanya komitmen di sebagian anggota majelis untuk mempromosikan dan menjamin pelaksanaan penegakan hak asasi. Namun demikian, ada beberapa masalah yang perlu diajukan karena masalah tersebut potensial mengingkari pelaksanaan penegakan hak asasi secara konsisten dan menempatkan pasal-pasal hak asasi di dalam Bab X A Hak Asasi Manusia hanya menjadi sebuah prinsip yang tidak mempunyai daya enforcement.

#### **4. Mekanisme Pemberian Sanksi Jika Isi UUD 1945 Tidak Dilaksanakan.**

Tidak adanya batasan yang jelas bagaimana jika pemerintah/eksekutif, parlemen/legislatif dan peradilan/yudikatif melanggar isi UUD 1945. Yang diatur hanyalah jika Presiden melanggar UUD 1945, akan tetapi hal tersebut tergantung pada kekuasaan lain. Hal ini tidak menjadi permasalahan jika mekanisme *checks and balances* berjalan dengan baik. Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai Anggaran Pendidikan yang mengharuskan pemerintah tetap menjalankan anggaran pendidikan sebesar 20 % diabaikan oleh pemerintah maupun DPR. Hal ini, jika dibiarkan terus menerus akan menimbulkan presiden yang sangat buruk bagi sebuah negara hukum. Pelanggaran serius yang dilakukan oleh lembaga-lembaga kekuasaan negara tidak tersentuh, walaupun kontrol masyarakat berupa *judicial review* telah dilakukan.

### **5. Mekanisme perubahan.**

Sebagai kontrak sosial sebuah UUD harus jelas mekanisme perubahannya, dan diberikan waktu yang cukup untuk merubah dan merevisi UUD. Harus difikirkan untuk membentuk sebuah badan yang seperti Komisi Konstitusi dan mempunyai waktu dan wewenang yang cukup untuk merubah UUD secara menyeluruh ataupun mensinkronisasi UUD sehingga baik secara proses maupun substansi. Jika pembentukan Komisi Konstitusi kembali diserahkan kepada BP MPR atau minimal melalui kewenangan Badan Pekerja MPR ditakutkan kelemahan- kelemahan yang terjadi pada amandemen itu hingga empat akan kembali menyesatkan.

Sebagaimana yang dikemukakan professor politik dari Colombia University, Jon Elster : *“Menugaskan (reformasi konstitusi) terhadap sebuah lembaga yang juga berperan sebagai badan legislatif, sama saja seperti menugaskannya untuk berperan sebagai hakim dalam kasus yang menimpa dirinya sendiri”*. Apa yang akan terjadi di Indonesia, kasus di Bulgaria bisa menjadi cermin dalam hal ini. Proses penyusunan konstitusi baru yang dilakukan oleh Parlemen- yang dimulai tidak lama setelah rezim komunis jatuh tahun 1989 dan selesai tahun 1991- ternyata menghasilkan konstitusi yang memberikan kewenangan yang berlebihan pada dirinya sendiri. Akhirnya konstitusi baru Bulgaria yang diharapkan menjadi faktor terjadinya proses demokratisasi, malah sering menjadi faktor ketidak menentuan politik di negara itu (M. Mova Al Afghani dan Rahmat Bagja, , [www.theceli.com](http://www.theceli.com)).

Dari pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa tujuan dari amandemen UUD 1945 ialah untuk menyempurnakan UUD yang sudah ada agar tetap sesuai dengan perkembangan zaman. Adapun amandemen yang dilakukan bertujuan untuk membawa bangsa ini menuju perubahan yang lebih baik di berbagai bidang dengan senantiasa selalu memperhatikan kepentingan rakyat. Tujuan amandemen UUD 1945 menurut Husnie Thamrien, wakil ketua MPR dari F-PP, adalah untuk:

1. Menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila;
2. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi;
3. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia agar sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradaban umat manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum dicita-citakan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem saling

- mengawasi dan saling mengimbangi (checks and balances) yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman;
5. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, moral, dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara sejahtera;
  6. Melengkapi aturan dasar yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara dan pemilihan umum;
  7. Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan aspirasi, kebutuhan, serta kepentingan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini sekaligus mengakomodasi kecenderungan yang akan datang.

Selain tujuan perubahan UUD 1945 tersebut, untuk mencegah kemungkinan terjadinya pembahasan yang melebar ke mana-mana atau terjadi perubahan tanpa arah, Panitia Ad Hoc I MPR menyusun kesepakatan dasar dalam upaya melakukan perubahan UUD 1945 tersebut. Kesepakatan dasar ini menjadi koridor dan platform bagi setiap anggota MPR. Dengan kesepakatan tersebut diharapkan perubahan yang

bakal terjadi merupakan penjabaran dan penegasan cita-cita yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945. Kesepakatan dasar yang menjadi pegangan para anggota MPR, yaitu:

1. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
4. Penjelasan UUD 1945 diadakan serta hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; dan
5. Perubahan dilakukan dengan adendum.

Sebelum perubahan UUD 1945 dilakukan, MPR telah mengeluarkan tiga ketetapan yang secara tidak langsung telah menyentuh materi muatan UUD 1945. Ketiga Ketetapan MPR tersebut, yaitu:

**Pertama**, Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1998. Ketetapan ini mencabut dengan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum. Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, Ketetapan MPR ini mengharuskan diselenggarakannya terlebih dahulu Referendum. Persyaratannya sungguh sulit, sehingga pintu kemungkinan perubahan UUD 1945 tertutup rapat. **Kedua**, Ketetapan MPR Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Sebenarnya, Ketetapan MPR ini telah mengubah UUD 1945, yakni ketentuan Pasal 7 yang menentukan: *Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.*

**Ketiga**, Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, yang dipandang sebagai penyempurnaan mengenai ketentuan-ketentuan tentang hak asasi manusia yang sudah diatur di dalam UUD 1945, misalnya dalam ketentuan Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29 ayat (2). Sidang-sidang MPR sejak tahun 1999 hingga 2002, telah mengubah UUD 1945 tidak kurang dari empat kali. Perubahan Pertama 1999, Perubahan Kedua 2000, Perubahan Ketiga 2001, dan Perubahan Keempat 2002.

#### **D. LANDASAN YURIDIS PERUBAHAN UUD 1945**

MPR telah melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan berpedoman pada ketentuan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur prosedur perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Naskah yang menjadi objek perubahan adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959 oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana tercantum dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959.

Sebelum melakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, MPR dalam Sidang Istimewa MPR tahun 1998 mencabut Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum yang mengharuskan terlebih dahulu penyelenggaraan

referendum secara nasional dengan persyaratan yang demikian sulit sebelum dilakukan perubahan Undang-Undang Dasar oleh MPR. Putusan Majelis itu sejalan dengan kehendak untuk melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan menggunakan aturan yang ada di dalam Undang-Undang Dasar itu sendiri, yaitu Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum yang mengatur tentang tata cara perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak sesuai dengan cara perubahan seperti yang diatur pada Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945.

Terdapat 5 (lima) kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945, yaitu:

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945.
2. Tetap mempertahankan NKRI.
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial.
4. Penjelasan UUD Negara RI Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (Batang Tubuh).
5. Melakukan perubahan secara *adendum*.

Contoh Penjelasan UUD 1945 Tentang hal-hal Normatif dimasukkan dalam Pasal-pasal. Pasal 1 ayat 3 Negara Indonesia adalah negara hukum, sebelum perubahan UUD 1945 ketentuan itu terdapat dalam Penjelasan UUD 1945 berupa tujuh kinci pokok sistem pemerintahan Indonesia,

bahwa Indonesia adalah negara berdasar hukum (*rechtstaats*), tidak berdasarkan kekuasaan semata (*maachtstaats*).

Perubahan secara *adendum* artinya perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 dilakukan dengan tetap mempertahankan naskah asli UUD Negara RI Tahun 1945 sebagaimana terdapat dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959 hasil Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan naskah perubahan-perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 dilekatkan pada naskah asli.

#### **E. KESEPAKATAN DASAR DALAM PERUBAHAN KONSTITUSI**

Dalam melakukan perubahan terhadap konstitusi RI, maka ada 5 (lima) kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut, yaitu:

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945.
2. Tetap mempertahankan NKRI.
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial.
4. Penjelasan UUD Negara RI Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (Batang Tubuh).
5. Melakukan perubahan secara *adendum*.

Contoh Penjelasan UUD 1945 Tentang Hal-hal Normatif dimasukkan dalam Pasal-pasal. Pasal 1 ayat 3 Negara Indonesia adalah negara hukum, sebelum perubahan UUD 1945 ketentuan itu terdapat dalam Penjelasan UUD 1945 berupa tujuh kunci pokok sistem pemerintahan Indonesia,

bahwa Indonesia adalah negara berdasar hukum (*rechtstaats*), tidak berdasarkan kekuasaan semata (*maachtstaats*).

Perubahan secara adendum artinya perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 dilakukan dengan tetap mempertahankan naskah asli UUD Negara RI Tahun 1945 sebagaimana terdapat dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959 hasil Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan naskah perubahan-perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 dilekatkan pada naskah asli.

Fungsi perubahan sebuah konstitusi, antara lain:

1. Mengubah pasal-pasal dalam konstitusi yang tidak tegas dalam memberi pengaturan. Akibatnya, banyak hal yang dengan mudah dapat ditafsirkan oleh siapa saja, tergantung pada kepentingan orang-orang yang menafsirkan.
2. Mengubah dan/ atau menambah pengaturan di dalam konstitusi yang terlampau singkat dan tidak lengkap, serta terlali banyak mendelegasikan pengaturan selanjutnya kepada undang-undang dan ketetapan lainnya.
3. Memperbaiki berbagai kelemahan mendasar baik dalam isi maupun proses pembuatannya, seperti tidak konsistennya hubungan antarbab, antarpasal, serta antara bab dan pasal.
4. Memperbarui beberapa ketentuan yang sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi politik dan ketatanegaraan suatu negara.

UUD 1945 merupakan perwujudan atau manifestasi dari hukum tertinggi yang harus ditaati, bukan hanya oleh rakyat, tetapi juga oleh pemerintah serta penguasa. Setiap

warga negara hendaknya memiliki keinginan kuat terhadap konstitusi negara sbb : Budaya “taat asas” dan “taat hukum”. Hal ini dilakukan dengan cara :

1. Bersikap terbuka.
2. Mampu mengatasi masalah.
3. Menyadari adanya perbedaan.
4. Memiliki harapan realistis.
5. Penghargaan terhadap karya bangsa sendiri.
6. Mau menerima dan memberi umpan balik.

Hal yang perlu dipahami adalah bahwa konstitusi dibuat untuk memudahkan suatu bangsa dalam melangsungkan kehidupan berbangsa dan bernegara. Karena itu setiap penguasa bersama warga negara menghormati konstitusi yang telah dibuat bersama. Konstitusi merupakan suatu bukti kedaulatan negara. Negara yang memiliki konstitusi adalah negara yang berdaulat. Setiap warga negara harus memiliki kebanggaan terhadap konstitusi yang membuat negaranya diakui oleh dunia. Perubahan konstitusi hendaknya disikapi dengan bijak, bukan sebagai akibat sistem ketatanegaraan yang mudah berubah dan tidak jelas, tetapi sebagai bentuk perwujudan demokrasi.

## **F. KETATANEGARAAN INDONESIA PASCA PERUBAHAN UUD 1945**

Negara adalah suatu organisasi yang meliputi wilayah, sejumlah rakyat, dan mempunyai kekuasaan berdaulat. Setiap negara memiliki sistem politik (*political system*) yaitu pola mekanisme atau pelaksanaan kekuasaan. Sedang kekuasaan

adalah hak dan kewenangan serta tanggung jawab untuk mengelola tugas tertentu. Pengelolaan suatu negara inilah yang disebut dengan sistem ketatanegaraan.

Sistem ketatanegaraan dipelajari di dalam ilmu politik. Menurut Miriam Budiardjo (1972), politik adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu negara yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari negara itu dan melaksanakan tujuan-tujuan tersebut. Untuk itu, di suatu negara terdapat kebijakan-kebijakan umum (*public policies*) yang menyangkut pengaturan dan pembagian atau alokasi kekuasaan dan sumber-sumber yang ada.

Di Indonesia pengaturan sistem ketatanegaraan diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah. Sedangkan kewenangan kekuasaan berada di tingkat nasional sampai kelompok masyarakat terendah yang meliputi MPR, DPR, Presiden dan Wakil Presiden, Menteri, MA, MK, BPK, DPA, Gubernur, Bupati/ Walikota, sampai tingkat RT.

Lembaga-lembaga yang berkuasa ini berfungsi sebagai perwakilan dari suara dan tangan rakyat, sebab Indonesia menganut sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi, pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat. Kekuasaan bahkan diidealkan penyelenggaraannya bersama-sama dengan rakyat.

Pada kurun waktu tahun 1999-2002, Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami empat kali perubahan

(amandemen). Perubahan (amandemen) Undang-Undang Dasar 1945 ini, telah membawa implikasi terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Dengan berubahnya sistem ketatanegaraan Indonesia, maka berubah pula susunan lembaga-lembaga negara yang ada. Berikut ini akan dijelaskan sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum dan sesudah Amandemen UUD 1945.

### **1. Sebelum Amandemen UUD 1945.**

Sebelum diamandemen, UUD 1945 mengatur kedudukan lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara, serta hubungan antar lembaga-lembaga tersebut. Undang-Undang Dasar merupakan hukum tertinggi, kemudian kedaulatan rakyat diberikan seluruhnya kepada MPR (Lembaga Tertinggi). MPR mendistribusikan kekuasaannya (*distribution of power*) kepada 5 lembaga tinggi yang sejajar kedudukannya, yaitu Mahkamah Agung (MA), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Adapun kedudukan dan hubungan antar lembaga tertinggi dan lembaga-lembaga tinggi negara menurut UUD 1945 sebelum diamandemen, dapat diuraikan sebagai berikut. Pembukaan UUD 1945 tidak dapat dirubah karena di dalam Pembukaan UUD 1945 terdapat tujuan negara dan Pancasila yang menjadi dasar negara Indonesia. Jika Pembukaan UUD 1945 ini dirubah, maka secara otomatis tujuan dan dasar negara pun ikut berubah.

**a. Majelis Permusyawaratan Rakyat.**

Sebelum perubahan UUD 1945, kedudukan MPR berdasarkan UUD 1945 merupakan lembaga tertinggi negara dan sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. MPR diberi kekuasaan tak terbatas (*Super Power*). Karena “kekuasaan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR” dan MPR adalah “penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia” yang berwenang menetapkan UUD, GBHN, mengangkat presiden dan wakil presiden.

**b. Mahkamah Agung.**

Mahkamah Agung (MA) adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Konstitusi dan bebas dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan lainnya. Mahkamah Agung membawahi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara.

**c. Badan Pemeriksa Keuangan.**

Badan Pemeriksa Keuangan (disingkat BPK) adalah lembaga tertinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang memiliki wewenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Menurut UUD 1945, BPK merupakan lembaga yang bebas dan mandiri. Anggota BPK dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan

pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah, dan diresmikan oleh Presiden.

Pasal 23 ayat (5) UUD Tahun 1945 menetapkan bahwa untuk memeriksa tanggung jawab tentang Keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil pemeriksaan itu disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

#### **d. Dewan Perwakilan Rakyat.**

Tugas dan wewenang DPR sebelum amandemen UUD 1945 adalah memberikan persetujuan atas RUU [pasal 20 (1)], mengajukan rancangan Undang-Undang [pasal 21 (1)], Memberikan persetujuan atas PERPU [pasal 22 (2)], dan Memberikan persetujuan atas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara [pasal 23 (1)]. UUD 1945 tidak menyebutkan dengan jelas bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan pengawasan.

#### **e. Presiden.**

1. Presiden memegang posisi sentral dan dominan sebagai mandataris MPR, meskipun kedudukannya tidak “neben” akan tetapi “*untergeordnet*”.
2. Presiden menjalankan kekuasaan pemerintahan negara tertinggi (*consentration of power and responsiblity upon the president*).
3. Presiden selain memegang kekuasaan eksekutif (*executive power*), juga memegang kekuasaan legislative (*legislative power*) dan kekuasaan yudikatif (*judicative power*).

4. Presiden mempunyai hak prerogatif yang sangat besar.
5. Tidak ada aturan mengenai batasan periode seseorang dapat menjabat sebagai presiden serta mekanisme pemberhentian presiden dalam masa jabatannya.

## 2. Sesudah Amandemen UUD 1945

Salah satu tuntutan Reformasi 1998 adalah dilakukannya perubahan (amandemen) terhadap UUD 1945. Latar belakang tuntutan perubahan UUD 1945 antara lain karena pada masa Orde Baru, kekuasaan tertinggi di tangan MPR (dan pada kenyataannya bukan di tangan rakyat), kekuasaan yang sangat besar pada Presiden, adanya pasal-pasal yang terlalu “luwes” (sehingga dapat menimbulkan multitafsir), serta kenyataan rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggara negara yang belum cukup didukung ketentuan konstitusi.

Tujuan perubahan UUD 1945 waktu itu adalah menyempurnakan aturan dasar seperti tatanan negara, kedaulatan rakyat, HAM, pembagian kekuasaan, eksistensi negara demokrasi dan negara hukum, serta hal-hal lain yang sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kebutuhan bangsa. Perubahan UUD 1945 dengan kesepakatan diantaranya tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, tetap mempertahankan susunan kenegaraan (*staat structuur*) kesatuan atau selanjutnya lebih dikenal sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), serta mempertegas sistem pemerintahan presidensiil.

Sistem ketatanegaraan Indonesia sesudah Amandemen UUD 1945, dapat dijelaskan sebagai berikut: Undang-Undang Dasar merupakan hukum tertinggi dimana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya menurut UUD. UUD memberikan pembagian kekuasaan (*separation of power*) kepada 6 lembaga negara dengan kedudukan yang sama dan sejajar, yaitu Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK).

**a. Majelis Permusyawaratan Rakyat.**

Kedudukan MPR setelah amandemen tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara tetapi kedudukannya berubah menjadi lembaga tinggi negara sejajar dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, MA, MK, BPK. Selain itu, ada beberapa hal yang berubah terutama menyangkut kewenangannya, yaitu:

1. Menghilangkan supremasi kewenangannya.
2. Menghilangkan kewenangannya menetapkan GBHN.
3. Menghilangkan kewenangannya mengangkat Presiden .
4. Tetap berwenang menetapkan dan mengubah UUD.
5. Susunan keanggotaanya berubah, yaitu terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih secara langsung melalui pemilu.

**b. Dewan Perwakilan Rakyat.**

Setelah perubahan UUD 1945, maka ada beberap[a hal yang berubah, yaitu:

1. Posisi dan kewenangannya diperkuat.
2. Mempunyai kekuasaan membentuk UU (sebelumnya ada di tangan presiden, sedangkan DPR hanya memberikan persetujuan saja) sementara pemerintah berhak mengajukan RUU.
3. Proses dan mekanisme membentuk UU antara DPR dan Pemerintah.
4. Mempertegas fungsi DPR, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagai mekanisme kontrol antar lembaga negara.

**c. Dewan Perwakilan Daerah.**

1. Lembaga ini merupakan lembaga negara baru sebagai langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR.
2. Keberadaanya dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia.
3. Dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerah melalui pemilu.
4. Mempunyai kewenangan mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, RUU lain yang berkait dengan kepentingan daerah.

**d. Badan Pemeriksa Keuangan.**

1. Anggota BPK dipilih DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
2. Berwenang mengawasi dan memeriksa pengelolaan keuangan negara (APBN) dan daerah (APBD) serta menyampaikan hasil pemeriksaan kepada DPR dan DPD dan ditindaklanjuti oleh aparat penegak hukum.
3. Berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.
4. Mengintegrasikan peran BPKP sebagai instansi pengawas internal departemen yang bersangkutan ke dalam BPK.

**e. Presiden.**

1. Membatasi beberapa kekuasaan presiden dengan memperbaiki tata cara pemilihan dan pemberhentian presiden dalam masa jabatannya serta memperkuat sistem pemerintahan presidensial.
2. Kekuasaan legislatif sepenuhnya diserahkan kepada DPR.
3. Membatasi masa jabatan presiden maksimum menjadi dua periode saja.
4. Kewenangan pengangkatan duta dan menerima duta harus memperhatikan pertimbangan DPR.
5. Kewenangan pemberian grasi, amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan DPR.
6. Memperbaiki syarat dan mekanisme pengangkatan calon presiden dan wakil presiden menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, juga

mengenai pemberhentian jabatan presiden dalam masa jabatannya.

**f. Mahkamah Agung.**

1. Lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman, yaitu kekuasaan yang menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan [Pasal 24 ayat (1)].
2. Berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peaturan perundang-undangan di bawah Undang-undang dan wewenang lain yang diberikan Undang-undang.
3. Di bawahnya terdapat badan-badan peradilan dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan militer dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).
4. Badan-badan lain yang yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-undang seperti : Kejaksaan, Kepolisian, Advokat/Pengacara dan lain-lain.

**g. Mahkamah Konstitusi**

1. Keberadaanya dimaksudkan sebagai penjaga kemurnian konstitusi (*the guardian of the constitution*).
2. Mempunyai kewenangan: Menguji UU terhadap UUD, Memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara, memutus pemn partai politik, memutus sengketa hasil pemilu dan memberikan putusan atas

pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan atau wakil presiden menurut UUD.

3. Hakim Konstitusi terdiri dari 9 orang yang diajukan masing-masing oleh Mahkamah Agung, DPR dan pemerintah dan ditetapkan oleh Presiden, sehingga mencerminkan perwakilan dari 3 cabang kekuasaan negara yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa setelah amandemen UUD 1945 banyak perubahan terjadi, baik dalam struktur ketatanegaraan maupun perundang-undangan di Indonesia, termasuk sudah tidak adanya Lembaga Dewan Pertimbangan Agung dalam struktur ketatanegaraan yang baru..Tata urutan perundang-undangan Indonesia adalah UUD 1945, UU/ Perpu, PP, Peraturan Presiden dan Perda.Lembaga-lembaga Negara menurut sistem ketatanegaraan Indonesia meliputi: MPR, Presiden, DPR, DPD, MA, MK, BPK, dan Komisi Yudisial. Lembaga pemerintahan yang bersifat khusus meliputi BI, Kejaksaan, TNI, dan Polri. Lembaga khusus yang bersifat inPU, KPK, Komnas HAM, dan lain -lain.

Salah satu keberhasilan yang dicapai oleh bangsa Indonesia pada masa reformasi adalah reformasi konstitusional (constitutional reform). Reformasi konstitusi dipandang merupakan kebutuhan dan agenda yang harus dilakukan karena UUD 1945 sebelum perubahan dinilai tidak cukup untuk mengatur dan mengarahkan penyelenggaraan negara sesuai harapan rakyat, terbentuknya *good governance*,

serta mendukung penegakan demokrasi dan hak asasi manusia.

Perubahan UUD 1945 dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda Sidang MPR dari 1999 hingga 2002. Perubahan pertama dilakukan dalam Sidang Umum MPR Tahun 1999. Arah perubahan pertama UUD 1945 adalah membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif. Perubahan kedua dilakukan dalam sidang Tahunan MPR Tahun 2000. Perubahan kedua menghasilkan rumusan perubahan pasal-pasal yang meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempumakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan terperinci tentang HAM.

Perubahan ketiga ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR 2001. Perubahan tahap ini mengubah dan atau menambah ketentuan-ketentuan pasal tentang asas-asas landasan bernegara, kelembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara, serta ketentuan-ketentuan tentang Pemilihan Umum. Sedangkan perubahan keempat dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002. Perubahan Keempat tersebut meliputi ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), pendidikan dan kebudayaan, perekonomian dan kesejahteraan sosial, dan aturan peralihan serta aturan tambahan.

Empat tahap perubahan UUD 1945 tersebut meliputi hampir keseluruhan materi UUD 1945. Naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, sedangkan perubahan yang dilakukan menghasilkan 199 butir ketentuan. Saat ini, dari 199 butir ketentuan yang ada dalam UUD 1945, hanya 25 (12%) butir ketentuan yang tidak mengalami perubahan. Selebihnya, sebanyak 174 (88%) butir ketentuan merupakan materi yang baru atau telah mengalami perubahan. Dari sisi kualitatif, perubahan UUD 1945 bersifat sangat mendasar karena mengubah prinsip kedaulatan rakyat yang semula dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR menjadi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Hal ini menyebabkan semua lembaga negara dalam UUD 1945 berkedudukan sederajat dan melaksanakan kedaulatan rakyat dalam lingkup wewenangnya masing-masing. Perubahan lain adalah dari kekuasaan Presiden yang sangat besar (*concentration of power and responsibility upon the President*) menjadi prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Prinsip-prinsip tersebut menegaskan cita negara yang hendak dibangun, yaitu negara hukum yang demokratis.

Setelah berhasil melakukan perubahan konstitusional, tahapan selanjutnya yang harus dilakukan adalah pelaksanaan UUD 1945 yang telah diubah tersebut. Pelaksanaan UUD 1945 harus dilakukan mulai dari konsolidasi norma hukum hingga dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagai hukum dasar, UUD 1945 harus menjadi acuan dasar sehingga

benar-benar hidup dan berkembang dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan warga negara (*the living constitution*).

Undang-Undang dasar 1945 telah mengalami perubahan-perubahan mendasar sejak dari perubahan Pertama pada tahun 1999 sampai ke Perubahan Keempat pada tahun 2002. Perubahan-perubahan itu juga meliputi materi yang sangat banyak, sehingga mencakup lebih dari 3 kali lipat jumlah materi muatan asli UUD 1945. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan, kini jumlah materi muatan UUD 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa meskipun namanya tetap merupakan UUD 1945, tetapi dari sudut isinya UUD 1945 pasca Perubahan Keempat tahun 2002 sekarang ini sudah dapat dikatakan merupakan Konstitusi baru sama sekali dengan nama resmi “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehubungan dengan itu penting disadari bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD 1945 itu telah mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar.

Perubahan-perubahan itu juga mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Banyak pokok-pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka UUD 1945 itu. Empat diantaranya adalah (a) penegasan dianutnya citademokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara

komplementer; (b) pemisahan kekuasaan dan prinsip “*checks and balances*” (c) pemurnian sistem pemerintah presidential; dan (d) penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**a. Nomokrasi dan negara hukum.**

Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (Machtstaat). Prinsip Negara Hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Puncak kekuasaan hukum itu diletakkan pada konstitusi yang pada hakikatnya merupakan dokumen kesepakatan tentang sistem kenegaraan tertinggi. Bahkan, dalam sistem presidensial yang dikembangkan, konstitusi itulah yang pada hakikatnya merupakan Kepala Negara Republik Indonesia yang bersifat simbolik (symbolic head of state), dengan keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai penyangga atau ‘*the guardian of the Indonesian constitution*’. Ketentuan mengenai cita-cita negara hukum ini secara tegas dirumuskan dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan: ‘Negara Indonesia adalah Negara Hukum’, sebelum ini, rumusan naskah asli UUD 1945 tidak mencantumkan ketentuan mengenai negara hukum ini, kecuali hanya dalam penjelasan UUD 1945 yang menggunakan istilah ‘rechtsstaat’.

Rumusan eksplisit bahwa Indonesia adalah negara hukum baru terdapat dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara

Tahun 1950. Untuk mengatasi kekuarangan itulah maka dalam perubahan ketiga UUD 1945, ide negara hukum (*rechtstaat* atau *the rule of law*) itu diadopsikan secara tegas ke dalam rumusan pasal UUD, yaitu pasal 1 ayat (3) tersebut diatas. Sementara itu, ketentuan mengenai prinsip kedaulatan rakyat terdapat dalam pembukaan dan juga pada pasal 1 ayat (2). Cita-cita kedaulatan tergambar dalam pembukaan UUD 1945, terutama dalam rumusan alinea IV tentang dasar negara yang kemudian dikenal dengan sebutan Pancasila. Dalam alinea ini, cita-cita kerakyatan dirumuskan secara jelas sebagai “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan”. Sedangkan dalam rumusan pasal 1 ayat (2), semangat kerakyatan itu ditegaskan dalam ketentuan yang menegaskan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

**b. Pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*.**

Prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat tersebut selama ini hanya diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan yang diakui sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Dari Majelis inilah, kekuasaan rakyat itu dibagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada dibawahnya. Karena itu, prinsip yang dianut disebut sebagai prinsip pembagian kekuasaan

(*distribution of power*). Akan tetapi, dalam Undang-Undang Dasar hasil perubahan, prinsip kedaulatan rakyat tersebut ditentukan dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip '*checks and balances*'.

Cabang kekuasaan legislatif tetap berada di Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi majelis ini terdiri dari dua lembaga perwakilan yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Untuk melengkapi pelaksanaan tugas-tugas pengawasan, disamping lembaga legislatif dibentuk pula Badan Pemeriksa Keuangan. Cabang kekuasaan eksekutif berada ditangan Presiden dan Wakil Presiden. Untuk memberikan nasehat dan saran kepada Presiden dan Wakil Presiden, dibentuk pula Dewan Pertimbangan Agung. Sedangkan cabang kekuasaan kehakiman dipegang oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Majelis Permusyawaratan Rakyat tetap merupakan rumah penjelmaan seluruh rakyat yang strukturnya dikembangkan dalam dua kamar, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, prinsip perwakilan daerah dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus dibedakan hakikatnya dari prinsip perwakilan rakyat dalam Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal-pasal yang dapat dianggap mencerminkan perubahan tersebut antara lain adalah perubahan ketentuan pasal 5, terutama ayat (1) juncto pasal 20 ayat (1) sampai

dengan ayat (5) yang secara jelas menentukan bahwa fungsi legislatif ada pada Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan Presiden adalah kepala eksekutif. Disamping itu, ada pula ketentuan mengenai kewenangan MPR yang tidak lagi dijadikan tempat kemana presiden harus bertanggungjawab atau menyampaikan pertanggung-jawaban jabatannya. Selain itu, ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi yang diberi kewenangan untuk melakukan pengujian atas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar seperti ditentukan dalam pasal 24 ayat (1) juga mencerminkan dianutnya asas pemisahan kekuasaan dan prinsip 'check and balances' antara cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Ketiga ketentuan itu memastikan tafsir berkenaan dengan terjadinya pergeseran MPR dari kedudukannya sebagai lembaga tertinggi menjadi lembaga yang sederajat dengan Presiden berdasarkan pemisahan kekuasaan dan prinsip 'check and balances'.

**c. Sistem pemerintahan presidential.**

Negara Indonesia merupakan negara yang berpenduduk terbesar keempat di dunia. Komposisi penduduknya sangat beragam, baik dari suku bangsa, etnisitas, anutan agama, maupun dari segi-segi lainnya. Wilayahnya pun sangat luas, terdiri atas lebih dari 17.000-an pulau besar dan kecil, dan sebagian terbesar terpencil dari kehidupan ramai. Kompleksitas dan keragaman itu sangat menentukan peta konfigurasi kekuatan-kekuatan politik dalam masyarakat, sehingga tidak dapat dihindari keharusan berkembangnya

sistem multi-partai dalam sistem demokrasi yang hendak dibangun.

Agar peta konfigurasi kekuatan-kekuatan politik dalam masyarakat tersebut dapat disalurkan dengan sebaik-baiknya menurut prosedur demokrasi (*procedural democracy*), berkembang keinginan agar sistem pemerintahan yang dibangun adalah sistem Parlementer ataupun setidaknya varian dari sistem pemerintahan parlementer. Namun, terlepas dari kenyataan bahwa sistem parlementer pernah gagal dipraktekkan dalam sejarah Indonesia modern di masa lalu, dan karena itu membuatnya kurang populer di mata masyarakat, realitas kompleksitas keragaman kehidupan bangsa Indonesia seperti tersebut diatas, justru membutuhkan sistem pemerintahan yang kuat dan stabil. Jika kelemahan sistem presidetil yang diterapkan dibawah Undang-Undang Dasar 1945 yang cenderung sangat "*executive heavy*" sudah dapat diatasi melalui pembaharuan mekanisme ketatanegaraan yang diwujudkan dalam Undang-Undang Dasar ini, maka ekses-ekses atau efek samping dalam prakek penyelenggaraan sistem pemerintahan Presidetil seperti selama ini terjadi tidak perlu dikhawatirkan lagi.

Keuntungan sistem presidetil justru lebih menjamin stabilitas pemerintahan. Sistem ini juga dapat dipraktekkan dengan tetap menerapkan sistem multi-partai yang dapat mengakomodasikan peta konfigurasi kekuatan politik dalam masyarakat yang dilengkapi pangaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan bawaan dari

sistem presidential tersebut. Dalam sistem ini, terdapat lima prinsip penting, yaitu:

- (1) Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar. Dalam sistem ini tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya kepala negara dan kepala pemerintahan. Keduanya adalah Presiden dan Wakil Presiden. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggungjawab politik berada ditangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).
- (2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung dan karena itu secara politik tidak bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat atau lembaga parlemen, melainkan bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilihnya.
- (3) Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggung-jawabannya secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum konstitusi. Dalam hal demikian, Presiden dan /atau Wakil Presiden dapat dituntut pertanggungjawaban oleh Depan Perwakilan Rakyat untuk disidangkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu sidang gabungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Namun, sebelum diberhentikan, tuntutan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang didasarkan atas

tuduhan pelanggaran atau kesalahan, terlebih dulu harus dibuktikan secara hukum melalui proses peradilan di Mahkamah Konstitusi. Jika tuduhan bersalah itu dapat dibuktikan secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi, barulah atas dasar itu, MPR bersidang dan secara resmi mengambil putusan pemberhentian.

- (4) Para Menteri adalah pembantu Presiden, Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan karena bertanggung-jawab kepada Presiden, bukan dan tidak bertanggungjawab kepada parlemen. Kedudukannya tidak tergantung kepada parlemen. Disamping itu, para Menteri itulah yang pada hakikatnya merupakan para pemimpin pemerintahan dalam bidang masing-masing. Karena itu, kedudukannya sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan.
- (5) Untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya dalam sistem presidentil sangat kuat sesuai dengan kebutuhan untuk menjamin stabilitas pemerintahan, ditentukan pula bahwa masa jabatan Presiden lima tahunan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan. Di samping itu, beberapa badan atau lembaga negara dalam lingkungan cabang kekuasaan eksekutif ditentukan pula independensinya dalam menjalankan tugas utamanya. Lembaga-lembaga eksekutif yang dimaksud adalah Bank Indonesia sebagai bank sentral, Kepolisian Negara dan Kejaksaan Agung sebagai aparaturnya penegakan hukum, dan

Tentara Nasional Indonesia sebagai aparaturnya pertahanan negara. Meskipun keempat lembaga tersebut berada dalam ranah eksekutif, tetapi dalam menjalankan tugas utamanya tidak boleh dipengaruhi oleh kepentingan politik pribadi Presiden. Untuk menjamin hal itu, maka pengangkatan dan pemberhentian Gubernur dan Wakil Gubernur Bank Indonesia, Kepala Kepolisian Negara, Jaksa Agung, dan Panglima Tentara Nasional Indonesia hanya dapat dilakukan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Pemberhentian para pejabat tinggi pemerintahan tersebut tanpa didahului dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat hanya dapat dilakukan oleh Presiden apabila yang bersangkutan terbukti bersalah dan karena itu dihukum berdasarkan vonis pengadilan yang bersifat tetap karena melakukan tindak pidana menurut tata cara yang diatur dengan Undang-Undang.

**d. Format baru parlemen tiga kamar: MPR, DPR, dan DPD.**

**(1). Majelis Permusyawaratan Rakyat.**

Semula, Majelis Permusyawaratan Rakyat kita dirancang untuk diubah menjadi nama 'genus' dari lembaga perwakilan rakyat atau parlemen Indonesia yang terdiri atas dua kamar dewan. Kamar pertama disebut Dewan Perwakilan Rakyat, dan kamar kedua disebut Dewan Perwakilan Daerah. Sebagai perbandingan, prinsip yang sama dapat kita temukan dalam konstitusi Amerika Serikat yang menentukan bahwa

semua kekuasaan legislatif ada di Kongres yang terdiri atas *The House of Representatives and Senate*. Memang, anggota senat bisa disebut Senator sedangkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau '*House of Representatives*' biasa disebut '*Congressman*'. Namun demikian, setelah perubahan Keempat UUD 1945, keberadaan MPR yang selama ini disebut sebagai lembaga tertinggi negara itu memang telah mengalami perubahan yang sangat mendasar, akan tetapi keberadaannya tetap ada sehingga sistem yang kita anut tidak dapat disebut sistem bicameral ataupun satu kamar, melainkan sistem tiga kamar (*trikameralisme*), perubahan-perubahan mendasar dalam kerangka struktur parlemen Indonesia itu memang telah terjadi mengenai hal-hal sebagai berikut.

**Pertama**, susunan keanggotaan MPR berubah secara struktural karena dihapuskannya keberadaan Utusan Golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional (*functional representation*) dari unsur keanggotaan MPR. Dengan demikian, anggota MPR hanya terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mencerminkan prinsip perwakilan politik (*political representation*) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mencerminkan prinsip perwakilan daerah (*regional representatif*). **Kedua**, bersamaan dengan perubahan yang bersifat struktural tersebut, fungsi MPR juga mengalami perubahan mendasar (perubahan fungsional). Majelis ini tidak lagi berfungsi sebagai '*supreme body*' yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol, dan karena itu kewenangannya pun mengalami perubahan-

perubahan mendasar. Sebelum diadakannya perubahan UUD, MPR memiliki 6 (enam) kewenangan yaitu:

1. Menetapkan Undang-Undang Dasar & mengubah Undang-Undang Dasar,
2. Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara,
3. Memilih Presiden dan Wakil Presiden,
4. Meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden,
5. Memberhentikan Presiden dan / atau Wakil Presiden.

Sekarang, setelah diadakannya perubahan UUD 1945, kewenangan MPR berubah menjadi:(a) menetapkan Undang-Undang Dasar dan /atau Perubahan UUD; (b) melantik Presiden dan Wakil Presiden; (c) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta(d) menetapkan Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti sampai terpilihnya Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana mestinya.

**Ketiga**, diadopsi prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam perubahan pasal 5 ayat (1) juncto pasal 20 ayat (1) dalam perubahan pertama UUD 1945 yang dipertegas lagi dengan tambahan pasal 20 ayat (5) perubahan kedua UUD 1945. Dalam perubahan-perubahan tersebut ditegaskan bahwa kekuasaan membentuk Undang-Undang berada di tangan DPR, meskipun Presiden sebagai kepala pemerintahan eksekutif tetap diakui haknya untuk mengajukan sesuatu rancangan Undang-Undang. Dengan perubahan ini berarti UUD 1945 tidak lagi menganut sistem MPR berdasarkan prinsip 'Supremasi parlemen' dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of*

*power*) oleh lembaga tertinggi MPR ke lembaga-lembaga negara di bawahnya.

**Keempat**, diadopsinya prinsip pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu paket secara langsung oleh rakyat dalam ketentuan pasal 6A ayat (1) perubahan ketiga UUD 1945 yang sekaligus dimaksud untuk memperkuat dan mempertegas anutan sistem pemerintahan presidential dalam UUD 1945.

## **(2). Dewan Perwakilan Daerah (DPD).**

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah menurut ketentuan UUD 1945 pasca perubahan juga banyak dikritik orang. Lembaga ini semula didesain sebagai kamar kedua parlemen Indonesia di masa depan. Akan tetapi, salah satu ciri bikameralisme yang dikenal di dunia ialah apabila kedua-dua kamar yang dimaksud sama-sama menjalankan fungsi legislatif sebagaimana seharusnya. Padahal, jika diperhatikan DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apapun dibidang ini. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR, bukan DPD. Karena itu, keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim.

Selama ini dipahami bahwa jika kedudukan kedua kamar itu di bidang legislatif sama kuat, maka sifat bikameralismenya disebut '*strong bicameralism*', tetapi jika kedua tidak sama kuat, maka disebut *soft bicameralism*. DPD, menurut ketentuan pasal 22D (a) dapat mengajukan rancangan UU tertentu kepada DPR (ayat 1), (b) ikut membahas rancangan UU tertentu (ayat 2), (c) memberikan pertimbangan

kepada DPR atas rancangan UU APBN dan rancangan UU tertentu (ayat 2), (d) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu (ayat 3). Dengan kata lain, DPD hanya memberikan masukan, sedangkan yang memutuskan adalah DPR, sehingga DPD ini lebih tepat disebut sebagai Dewan Pertimbangan DPR, karena kedudukannya hanya memberikan pertimbangan kepada DPR.

Ironisnya, mekanisme pengisian jabatan keanggotaan DPD ini lebih berat bila dibandingkan dengan mekanisme pengisian keanggotaan DPR. Anggota DPD dipilih dari setiap propinsi melalui pemilu (pasal 22c ayat 1), anggota DPD dari tiap propinsi jumlahnya sama dan seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR (ayat 2). Jika ditentukan bahwa dari setiap propinsi jumlahnya 4 orang, maka seseorang yang ingin menduduki kursi DPD harus bersaing di tingkat propinsi untuk memperebutkan 4 kursi. Misalnya saja, di Jawa Timur, satu kursi anggota DPD membutuhkan dukungan suara sekitar 5,5 juta pemilih, sedangkan untuk menjadi anggota DPR cukup dibutuhkan sekitar 550 ribu suara pemilih. Disamping itu, peserta pemilu menjadi anggota DPD adalah perorangan, sedangkan peserta pemilu untuk DPR adalah partai politik.

### **(3). Dewan Perwakilan Rakyat.**

Berdasarkan ketentuan UUD 1945, pasca Perubahan Keempat, fungsi legislatif berpusat di tangan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini jelas terlihat dalam rumusan pasal 20 ayat (1) yang baru yang menyatakan: "Dewan Perwakilan

Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang". Selanjutnya dinyatakan: "setiap rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Rancangan Undang-Undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu". Kemudian dinyatakan pula "Presiden mengesahkan rancangan Undang-Undang yang telah mendapat disetujui bersama untuk menjadi Undang-Undang" (ayat 4), dan "dalam hal rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak rancangan Undang-Undang tersebut disetujui, rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan".

Dari ketentuan pasal 20 itu dapat dipahami bahwa: **Pertama**, lembaga legislasi atau legislator adalah DPR, bukan Presiden dan apalagi DPD; **Kedua**, Presiden adalah lembaga yang mengesahkan rancangan Undang-Undang yang telah mendapat persetujuan bersama dalam rapat paripurna DPR resmi menjadi Undang-Undang; **Ketiga**, rancangan Undang-Undang yang telah resmi SAH menjadi Undang-Undang wajib diundangkan sebagaimana mestinya; **Keempat**, setiap rancangan Undang-Undang dibahas bersama untuk mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam persidangan DPR. Dalam hal rancangan Undang-Undang berasal dari inisiatif DPR, maka Institusi DPR sebagai satu kesatuan akan berhadapan dengan Presiden sebagai satu kesatuan institusi yang dapat menolak usul inisiatif DPR itu seluruhnya ataupun sebagian materinya. Dalam hal demikian

maka rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPR itu tidak dapat lagi diajukan dalam persidangan DPR masa itu. Posisi Presiden dan DPR dalam hal ini dapat dikatakan saling berimbang. Di satu pihak, dalam proses pembahasan materi rancangan Undang-Undang, posisi Presiden/pemerintah lemah karena harus berhadapan dengan DPR sebagai satu kesatuan institusi.

**Kelima**, dalam hal rancangan Undang-Undang itu datang dari Presiden, maka seperti terhadap rancangan Undang-Undang inisiatif DPR, pembahasannya pun dilakukan secara bersama-sama untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dalam hal ini, yang berhak menolak seluruhnya ataupun sebagiannya adalah DPR sebagai institusi. Jika rancangan itu ditolak seluruhnya oleh DPR, maka rancangan Undang-Undang itu juga tidak dapat lagi diajukan dalam persidangan DPR masa yang bersangkutan. **Keenam**, setelah suatu rancangan Undang-Undang mendapat persetujuan bersama yang ditandai oleh pengesahannya dalam rapat paripurna DPR, maka rancangan Undang-Undang yang bersangkutan secara substantif atau secara material telah menjadi Undang-Undang, tetapi belum mengikat umum karena belum disahkan oleh Presiden serta diundangkan sebagaimana mestinya. Karena, RUU yang telah mendapat persetujuan dalam rapat paripurna DPR itu secara materiel tidak dapat diubah meskipun Presiden tidak menyetujui isinya. RUU akan berubah menjadi resmi mengikat umum semata-mata karena (a) faktor pengesahan oleh Presiden dengan cara

menandatangani naskah Undang-Undang itu, dan (b) faktor tenggang waktu 30 hari sejak pengambilan keputusan atas rancangan Undang-Undang tersebut dalam rapat paripurna DPR.

#### **(4). Badan Pemeriksa Keuangan.**

Selain lembaga-lembaga negara diatas, negara kita masih memiliki Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang juga berkaitan dengan fungsi pengawasan, khususnya berkenaan dengan pengelolaan keuangan Negara. Karena itu, kedudukan kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan ini sesungguhnya berada dalam ranah kekuasaan legislatif, atau sekurang-kurangnya berhimpitan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan itu harus dilaporkan atau disampaikan kepada DPR untuk ditindak lanjuti sebagaimana mestinya.

Dapat dikatakan bahwa dengan adanya perubahan ketiga UUD 1945, keberadaan badan pemeriksa ini mengalami perubahan yang sangat mendasar. Semula, ketentuan m hanya diatur sepintas lalu dalam pasal 23 UUD 1945, yaitu pada pasal 23 ayat (5) yang menyatakan: “untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Pasal ini berada dalam Bab VIII tentang hal keuangan. Tetapi, sekarang berdasarkan perubahan ketiga UUD 1945 yang disahkan pada

tahun 2001, hal ini diatur dalam bab baru tersendiri, yaitu Bab VIIA Badan Pemeriksa Keuangan yang terdiri atas pasal 23E, pasal 23F, dan pasal 23G.

**(5). Format baru kekuasaan kehakiman: MK DAN MA.**

Sebelum adanya Perubahan UUD, kekuasaan kehakiman atau fungsi yudikatif (*judicial*) hanya terdiri atas badan-badan pengadilan yang berpuncak pada Mahkamah Agung. Lembaga Mahkamah Agung tersebut, sesuai dengan prinsip '*independent of judiciary*' diakui bersifat mandiri dalam arti tidak boleh diintervensi atau dipengeruhi oleh cabang-cabang kekuasaan lainnya, terutama pemerintah. Prinsip kemerdekaan hakim ini selain diatur dalam Undang-Undang pokok kekuasaan kehakiman, juga tercantum dalam penjelasan pasal 24 UUD 1945 yang menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman tidak boleh dipengaruhi oleh cabang-cabang kekuasaan lain. Namun, setelah perubahan ketiga UUD 1945 disahkan, kekuasaan kehakiman negara kita mendapat tambahan satu jenis mahkamah lain yang berada di luar Mahkamah Agung.

Lembaga baru tersebut mempunyai kedudukan yang setingkat atau sederajat dengan Mahkamah Agung. Sebutannya adalah Mahkamah Konstitusi (*constitutional court*) yang dewasa ini makin banyak negara yang membentuknya di luar kerangka Mahkamah Agung (*supreme court*). Dapat dikatakan Indonesia merupakan negara ke-78 yang mengadopsi gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi yang

berdiri sendiri ini, setelah Austria pada tahun 1920, Italia pada tahun 1947 dan Jerman pada tahun 1948.

Dalam perubahan ke tiga Undang-Undang Dasar, Mahkamah Konstitusi ditentukan memiliki lima kewenangan, yaitu: (a) melakukan pengujian atas konstitusionalitas Undang-Undang; (b) mengambil putusan atau sengketa kewenangan antar lembaga negara yang ditentukan menurut Undang-Undang Dasar; (c) mengambil putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum ataupun mengalami perubahan sehingga secara hukum tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden menjadi terbukti dan karena itu dapat dijadikan alasan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dari jabatannya; (d) memutuskan perkara perselisihan mengenai hasil-hasil pemilihan umum, dan (e) memutuskan perkara berkenaan dengan pembubaran partai politik.

Mahkamah Konstitusi beranggotakan 9 orang yang memiliki integritas, dan memenuhi persyaratan kenegarawanan, serta latar belakang pengetahuan yang mendalam mengenai masalah-masalah ketatanegaraan. Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh anggotanya sendiri yang berasal dari 3 orang yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat, 3 orang yang ditentukan oleh Mahkamah Agung, dan 3 orang ditentukan oleh Presiden. Seseorang yang berminat untuk menjadi hakim konstitusi,

dipersyaratkan harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. Dengan komposisi dan kualitas anggotanya yang demikian. Diharapkan bahwa Mahkamah Konstitusi itu kelak akan benar-benar bersifat netral dan independen serta terhindar dari kemungkinan memihak kepada salah satu dari ketigalembaga negara tersebut.

Ada beberapa kritik yang biasa diajukan orang berkenaan dengan pembagian tugas antara Mahkamah Konstitusi ini dengan Mahkamah Agung. Salah satunya adalah dalam soal pembagian tugas di bidang pengujian peraturan (judicial review) atas peraturan perUndang-Undangan. Mahkamah Konstitusi berdasarkan ketentuan pasal 24C ayat (1) ditentukan berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Sedangkan dalam pasal 24A ayat (1) UUD 1945 dinyatakan "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang ....". Pembagian demikian sama sekali tidak ideal, karena dapat menimbulkan perbedaan atau putusan yang saling bertentangan antara Mahkamah Konstitusi dengan Mahkamah Agung. Yang paling sering saya jadikan contoh hipotesis adalah berkenaan dengan keabsahan materiel PP No. 110/2000 dibandingkan dengan UU No. 22/1999 di satu pihak, dan

keabsahan UU No. 22/1999 dibandingkan dengan pasal 18 UUD 1945 dipihak lain. Misalnya, dapat saja terjadi Mahkamah Agung memutuskan bahwa PP No. 110/2000 tersebut bertentangan dengan UU No. 22/1999, sementara pada saat yang sama Mahkamah Konstitusi memutuskan UU No. 22/1999 itu bertentangan dengan UUD 1945.

Perbedaan ini sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari kenyataan bahwa memang sejak sebelumnya Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Bahkan ketentuan demikian ditegaskan pula dalam ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Karena itu, ketika disepakati diadopsinya ide pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam perubahan ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, maka ketentuan lama berkenaan dengan kewenangan Mahkamah Agung itu dituangkan dalam rumusan ketentuan pasal 24A perubahan ketiga UUD 1945 tersebut. Lagipula, memang ada juga negara lain yang dijadikan salah sumber inspirasi juga oleh anggota panitia ad hoc I Badan Pekerja MPR ketika merumuskan ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi ini, 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 dibawah Undang-Undang diberikan kepada Mahkamah Agung. Terlepas dari kelemahan ini, menurut pendapat saya biarlah untuk sementara waktu pembagian demikian diterima dan dipraktekkan dulu pada

tahap-tahap awal pertumbuhan lembaga Mahkamah Konstitusi ini di Indonesia. Namun, untuk jangka panjang, memang harus dipikirkan kemungkinan mengintegrasikan seluruh sistem pengujian peraturan di bawah kewenangan Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, keadilan bagi warga negara dapat diwujudkan secara integral di bawah fungsi Mahkamah Agung, sedangkan peradilan atas sistem hukum dan peraturan Perundang-undangan di letakkan di bawah pengawasan Mahkamah Konstitusi.

#### **G. WACANA DAN KEMUNGKINAN PERUBAHAN KELIMA**

Belakangan ini setelah perombakan kabinet menyita perhatian, mencuat kembali permasalahan usulan amendemen UUD 1945. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mengusulkan perlunya amendemen kembali UUD 1945, terutama menyangkut pasal-pasal yang berkaitan dengan kewenangannya (22D ayat 1, 2 dan 3). Usul tersebut akhirnya diwujudkan dengan terkumpulnya 238 suara pada 8 Mei 2007, sehingga memenuhi jumlah suara minimal (kuorum) sebanyak 226 anggota MPR, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 37 UUD 1945. Anehnya, sehari setelah usul akan diajukan kepada MPR, Partai Demokrat menarik kembali dukungan suara 23 anggotanya. Dengan demikian usul amendemen yang sudah sekian lama diupayakan DPD mentah kembali.

Penarikan kembali dukungan suara Partai Demokrat secara substantif dapat mengubur kembali harapan dan peluang amendemen UUD 1945 yang sudah di depan mata.

Penarikan itu jelas merugikan Partai Demokrat sendiri, mengingat Presiden Yudhoyono yang berasal dari Partai Demokrat sering kali dihadapkan pada persoalan-persoalan pemerintahan yang berawal dari ketidakjelasan UUD 1945. Tetapi, kabar terbaru dari wacana ini, DPD berhasil kembali mengumpulkan dukungan sehingga melebihi batas minimal untuk mengajukan usul amendemen UUD 1945. Perkembangan-perkembangan mengenai wacana amendemen V UUD 1945 menunjukkan suatu tanda positif akan kepedulian terhadap perkembangan ketatanegaraan Indonesia, sehingga usul amendemen UUD 1945 merupakan sebuah "keniscayaan". Hal itu dikarenakan hasil empat kali amendemen UUD 1945 banyak kelemahan, yang menimbulkan persoalan-persoalan di dalam praktik pemerintahan.

Persoalan-persoalan tersebut tidak cukup diselesaikan dengan cara pembuatan undang-undang, yang sampai sekarang masih dilakukan lembaga legislatif. Cara tersebut hanya bersifat tambal-sulam dan tidak menyelesaikan masalah, karena persoalan yang dipermasalahkan sangat mendasar, yang seharusnya diatur dalam suatu UUD. Melalui amendemen kembali UUD 1945 merupakan solusi terbaik untuk mengatasi persoalan-persoalan di dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Akan tetapi amendemen kembali UUD 1945 tidak bisa dilakukan secara parsial. Jangan pula kita terjebak mengamendemen UUD tapi terbatas pada kewenangan DPD karena DPD yang mengusulkan. Amendemen ini harus dijadikan pintu masuk untuk membenahi UUD 1945 yang

selama ini dirasakan kurang mampu menyelesaikan permasalahan ketatanegaraan. Amendemen tersebut harus dilakukan secara komprehensif menyangkut soal kejelasan posisi dan hubungan (*checks and balances*) kelembagaan negara yang terdapat pada Kejelasan Sistem Pemerintahan, Kekuasaan Legislatif, Kekuasaan Kehakiman.

Permasalahan di atas dapat kita simpulkan dari berbagai perkembangan ketatanegaraan yang ada setelah amendemen IV UUD 1945 juga kasus-kasus yang diajukan pada Mahkamah Konstitusi. DPD yang menginginkan lembaganya diperkuat supaya lebih mempunyai daya tawar terhadap undang-undang yang berkaitan dengan daerah, yang mau tidak mau harus mengubah Pasal 5 dan 22D, solusi itu juga sesuai dengan hasil Komisi Konstitusi yang menginginkan sistem parlemen kita menjadi *strong bicameralism*. Permasalahan DPD akan berakibat pada lembaga MPR yang diatur pada Pasal 2 dan 3 UUD 1945, yang selama ini masih dipertahankan untuk dievaluasi keberadaannya, apakah diperlukan atau tidak lembaga ini menjadi lembaga parlemen ketiga setelah DPR atau DPD, ataukah hanya bersifat *joint session* antara lembaga DPR dan lembaga DPD.

Praktik selama ini yang kita lihat, fungsi dan wewenang lembaga MPR tidak bersifat rutin, sehingga tidak diperlukan lembaga permanen. Sistem pemerintahan kita yang presidensial dan diatur dalam Pasal 4-16 UUD 1945 seharusnya diperkuat untuk mengimbangi kewenangan-kewenangan pada legislatif, sehingga sistem presidensial kita

berjalan sebagaimana mestinya. Kekuasaan kehakiman yang sekarang tidak jelas aturan mekanisme *checks and balances*nya harus juga diatur dalam UUD, karena setelah putusan MK pengawasan terhadap lembaga pemegang kekuasaan kehakiman menjadi tidak jelas. Komisi Yudisial akhirnya menjadi tumbal dari ketidakjelasan itu. Peran Komisi Yudisial secara nyata yang dapat dirasakan hanyalah pada saat pemilihan calon hakim agung dan tidak pada fungsi pengawasannya. Menejadi tidak jelas siapa yang mengawasi hakim konstitusi, sehingga tidak tercapai mekanisme *checks and balances* yang dulu diharapkan.

Penguatan atau daya paksa putusan MK pun seharusnya diatur dalam UUD, karena bagaimana lembaga negara lain mau menghormati putusan MK kalau tidak jelas daya paksanya? Hal itu terlihat dari keengganan pemerintah menjalankan putusan MK mengenai Anggaran Pendidikan dalam UU APBN. Jika ingin lebih maju dalam hal kontrol masyarakat terhadap lembaga negara adalah dengan memasukkan *Constitutional Complaint* (CC) dalam UUD, karena dengan memasukkan CC ke dalam UUD peraturan dan kebijakan yang dirasakan individu masyarakat bertentangan dengan UUD dapat diajukan ke MK. Mengingat pentingnya amendemen UUD 1945, prosesnya harus dilakukan sebelum Pemilu 2009 melalui komisi/badan khusus yang dibentuk untuk itu. Karena, setelah Pemilu 2009 konfigurasi politik akan berubah. Walaupun mungkin masih tetap ada anggota DPD yang ingin melanjutkan perjuangan itu, akan tetapi tidak

tertutup kemungkinan untuk tidak melanjutkannya. Kalaupun dilanjutkan, anggota DPR dan DPD terpilih akan tersita waktunya terlebih dahulu untuk beradaptasi dengan pekerjaan juga urusan-urusan internal lembaga mereka.

Dengan adanya komisi/badan khusus yang dibentuk diharapkan rumusan-rumusan UUD 1945 menjadi lebih komprehensif, karena akan dibahas ahli-ahli juga komponen masyarakat yang mengerti betul permasalahan dan solusi terhadap materi UUD 1945. Bukankah naskah dan bahan perbaikan UUD 1945 telah dibuat Komisi Konstitusi sehingga sudah ada bahan dasar dalam melakukan amendemen?. Keuntungan lain dari pembentukan badan/komisi khusus adalah MPR tinggal membahas pada tahap final dan mengesahkannya dengan tidak mengganggu pekerjaannya sebagai anggota DPR dan DPD, yang sibuk mengerjakan dan membahas UU.

Kemungkinan adanya amendemen kelima terhadap UUD 1945, dapat dilihat dimana Orde Baru di bawah pimpinan Presiden kedua, Soeharto, memiliki banyak kekurangan dalam penyelenggaraan pemerintahannya selama kurang lebih 32 tahun lamanya. Pemerintah pada masa itu menggunakan kekuasaannya untuk mempertahankan kekuasaan presiden Soeharto. Legislatif diisi dengan kerabat dan sahabat, pers dibatasi kebebasannya, dan yang paling parah adalah siapa yang menentang pemerintah akan dipenjara atau diberi hukuman yang lain. Namun pada tahun 1998 mahasiswa sudah tidak mampu lagi menahan aspirasinya sehingga runtuhlah

kekuasaan orde baru. Dengan tumbangya orde baru bangsa kita masuk ke dalam tahap baru yang disebut dengan orde reformasi. Salah satu agenda awal orde reformasi yang merupakan tuntutan mahasiswa di dalam proses runtuhnya orde baru adalah perubahan atau amandemen UUD 1945 yang selama masa orde baru digunakan penguasa sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan. Adalah kenyataan bahwa UUD 1945 sebelum amandemen selalu menimbulkan ororitarisme kekuasaan. (Mahfud MD, 2007:1). Dengan permasalahan yang ditimbulkan tesebut dirasa perlu dilakukan amandemen terhadap UUD 1945 tersebut.

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 1999 merupakan sebuah dorongan dari gerakan reformasi. Sejak tahun 1999, tak lama setelah Orde Baru berakhir kekuasaannya UUD 1945 telah 4 kali diamandemen. ( Miriam Budiardjo, 2010:183). Tuntutan perubahan UUD 1945 yang digulirkan oleh berbagai kalangan masyarakat dan kekuatan sosial politik didasarkan pada pandangan bahwa dalam UUD 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan HAM. UUD 1945 sebelum perubahan merupakan sebuah UUD yang menimbulkan multitafsir dan membuka peluang bagi penyelenggaraan negara yang otoriter, sentralistik, tertutup yang menimbulkan kemerosotan kehidupan nasional di berbagai bidang kehidupan (MPR RI, 2003: 7.)

Praktek bernegara yang berjalan selama 32 tahun menjadi suatu praktek bernegara yang dipaksakan oleh pihak

pemerintah (eksekutif) kepada seluruh pihak legislative dan yudikatif tanpa koreksi. Seharusnya praktek bernegara yang dipraktekkan atas kesepakatan bersama dan didasari atas pemikiran yang demokratis sehingga checks and balances dapat berjalan dengan baik. Perkembangan sistem ketatanegaraan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia setelah diadakan perubahan tahun 1999 telah berjalan hampir 13 tahun. Perubahan UUD bertujuan untuk menata kembali kehidupan bernegara yang selama 32 tahun dianggap tidak berjalan dengan baik walaupun selama 32 tahun tersebut dikenal jargon bahwa pemerintahan “menjalankan UUD 1945 secara murni dan konsekwen”.

Namun berbagai permasalahan masih menghantui amandemen dan perubahan UUD 1945 ini. Mulai dari permasalahan pemahaman terhadap substansi yang masih belum jelas dan penyimpangan pelaksanaan dari yang sudah digariskan di dalam UUD tersebut hingga timbul suatu rumor bahwa perlu dilakukan lagi suatu amandemen kelima untuk UUD kita ini. Berdasarkan berbagai hal tersebut maka penulis menganggap perlu untuk mengangkat permasalahan tersebut dalam suatu di dalam suatu karya tulis yang disusun dalam bentuk makalah sehingga dapat memberi suatu gambaran tentang perjalanan perubahan konstitusi di Negara kita Indonesia ini.

Amandemen UUD 1945 telah dilaksanakan 4 kali mulai dari tahun 1999 hingga tahun 2002, dan akhirnya akhirnya menghasilkan 5 Naskah UUD 1945, yaitu: UUD 1945,

Perubahan I UUD 1945, Perubahan II UUD 1945, Perubahan III UUD 1945 dan Perubahan IV UUD 1945. Perubahan yang tercermin dalam Perubahan UUD 1945 berlangsung cepat dan dalam skala yang sangat luas dan mendasar. Perubahan UUD 1945 dari naskahnya yang asli sebagai warisan zaman proklamasi tahun 1945 yang hanya berisi 71 butir kaedah dasar, sekarang dalam waktu empat kali perubahan, telah berisi 199 butir kaedah hukum dasar. Perubahan-perubahan substantif itu menyangkut konsepsi yang sangat mendasar dan sangat luas jangkauannya, serta dilakukan dalam waktu yang relatif singkat, yaitu secara bertahap selama empat kali dan empat tahun. (Jimly Ashhdiqie, 2006:348). Namun pada proses pembahasan perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR RI, maka Panitia Ad Hoc I seperti yang tercantum di dalam Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Tahun 1945 yang diterbitkan MPR-RI menyusun berbagai kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945. Kesepakatan dasar itu terdiri dari lima butir, yaitu:

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945.
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Mempertegas sistem pemerintah presidensiil
4. Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam Penjelasan UUD 1945 harus dimasukkan kedalam pasal-pasal yang ada dalam batang tubuh UUD 1945.
5. Perubahan dilakukan dengan cara "adendum".

Sebelum kita menganalisis bagaimanakah keunggulan dan kelemahan amandemen maka kita harus mengetahui bahwa amandemen UUD 1945 memiliki berbagai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Berdasarkan Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Tahun 1945 yang diterbitkan MPR-RI tujuan amandemen yaitu:

1. Menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara agar dapat lebih mantap dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 dan tidak bertentangan dengan Pembukaan UUD 1945 itu yang berdasarkan Pancasila dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi.
3. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia agar sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradaban umat manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum yang dicita-citakan oleh UUD 1945.
4. Menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem checks and balances yang lebih ketat dan transparan, pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru

untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman.

5. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, moral dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara kesejahteraan.
6. Melengkapi aturan dasar dalam penyelenggaraan negara dan perjuangan negara untuk mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara dan pemilihan umum
7. Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan aspirasi, kebutuhan, dan kepentingan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini sekaligus mengakomodasi kecenderungannya untuk kurun waktu yang akan datang.

Suatu perubahan yang telah dilakukan pada suatu hal akan dapat menimbulkan berbagai kelebihan maupun kekurangan. Begitu juga dengan proses amandemen terhadap UUD 1945 yang telah negara kita laksanakan juga memiliki kelebihan dan juga kekurangan.

## 1. Kelebihan dari proses amandemen UUD 1945

### **a. Momentum desakralisasi UUD 1945.**

Dengan adanya UUD 1945 adalah langkah dan strategi yang tepat guna menunjukkan kepada masyarakat umum bahwa UUD 1945 tidaklah keramat dan dapat diubah jika sudah tidak relevan lagi.

### **b. Mempertegas prinsip negara berdasarkan atas hukum.**

Melalui Pasal 1 ayat (3) bangsa kita dapat menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka, sehingga penghormatan kepada hak asasi manusia serta kekuasaan yang dijalankan atas prinsip *due process of law* dapat diwujudkan secara murni dan konsekuen.

### **c. Mengatur mekanisme pengangkatan dan pemberhentian para pejabat negara.**

Dengan diaturnya mekanisme dan aturan mengenai pengangkatan dan juga pemilihan pejabat negara maka transparansi dan juga akuntabilitas dari pemerintahan dan tata kelolanya dapat dipertanggungjawabkan.

### **d. Setiap lembaga negara sejajar kedudukannya di bawah UUD 1945.**

UUD memberikan pembagian kekuasaan (*separation of power*) kepada 6 Lembaga Negara dengan kedudukan yang sama dan sejajar, yaitu Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan

Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK).

**e. *Pembangkit dinamika ketatanegaraan.***

Perubahan UUD 1945 telah banyak memberikan dinamika ketatanegaraan Republik ini. Masyarakat Indonesia setidaknya-tidaknya bisa bersuara dari berbagai lembaga negara dan sistem bernegara yang diperkenalkan oleh Perubahan tersebut.

**f. *Pembatasan hak dan kekuasaan presiden.***

Dengan adanya amandemen UUD 1945 kita dapat melihat bahwa kekuasaan pemerintahan presiden yang sebelumnya tidak terbatas dengan adanya amandemen dapat dibatasi hanya 2 kali masa jabatan dimana sebelumnya presiden dapat menjabat lebih dari 2 kali masa jabatan.

**g. *Hak prerogative presiden diperjelas dan diatur.***

Dalam beberapa hal hak prerogative presiden diatur dan harus dikonsultasikan dengan lembaga negara seperti mengangkat atau menerima duta serta memberikan amnesti, abolosi grasi dan rehabilitasi.

**h. *Penegasan susunan negara kesatuan RI dari pusat hingga daerah.***

Susunan pemerintahan dari daerah hingga pusat dapat kita lihat setelah dilakukannya amandemen beserta dengan otonominya sesuai dengan kekhususan, keistimewaan, dan keragaman daerahnya.

**i. *Ketentuan pengaturan wilayah negara.***

Dengan amandemen wilayah dan daerah RI semakin diatur secara jelas sehingga dapat dipertahankan dan dijaga dengan baik oleh negara dan rakyat Indonesia.

**j. *Pengaturan dan pengakuan Hak Azasi Manusia.***

Hak Azasi Manusia diatur dan diakui secara jelas setelah amandemen melalui pasal 28 A hingga 28 J dan beberapa pasal lainnya yang menghargai dan menjamin hak azasi warga negara Indonesia.

**k. *Penegasan fungsi lembaga negara.***

Melalui amandemen UUD 1945 kita dapat mengetahui tentang penegasan fungsi badan legislatif, eksekutif dan yudikatif, serta diperkenalkan sistem *checks and balances* yang lebih baik daripada UUD 1945 awal sehingga pelaksanaan dan penyelenggaraan negara akan dapat dilaksanakan dan diawasi dengan lebih baik lagi.

**l. *Pengenalan lembaga negara dan mekanisme kerja yang baru.***

Pada Perubahan UUD ini juga diperkenalkan lembaga-lembaga negara baru dan mekanisme baru, yaitu: Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Dewan Perwakilan Daerah.

**m. *Diperlihatkannya pemisahan kekuasaan.***

Lembaga-lembaga yang baru dalam UUD 1945 telah memperlihatkan struktur pemisahan kekuasaan yang lebih baik daripada UUD 1945 sebelum perubahan.

Pemisahan kekuasaan diperlihatkan dari 7 organ utama pelaksana kedaulatan rakyat yaitu :

- Presiden sebagai pelaksana eksekutif.
- DPR sebagai pelaksana kekuasaan legislatif.
- MPR sebagai pelaksanakan kekuasaan legislatif.
- DPD sebagai pelaksana kekuasaan legislatif.
- Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan yudikatif.
- Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan yudikatif.
- BPK sebagai pelaksana kekuasaan legislatif (salah satu fungsi legislatif adalah mengawasi kekuasaan eksekutif).

***n. Ditetapkannya mekanisme pemilu.***

Mekanisme pemilihan umum yang baru yang diperkenalkan dalam UUD 1945 adalah: (1). Pemilihan Umum secara langsung untuk Pemilihan Presiden, (2). Pemilihan Umum untuk memilih wakil rakyat baik DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dengan memilih tanda gambar partai politik dan nama wakil rakyat. (3). Mekanisme pemilihan secara langsung anggota DPD.

***o. Penetapan struktur dan komposisi MPR.***

Tahapan dari amandemen UUD 1945 menuntaskan beberapa materi penting antara lain tentang struktur dan komposisi MPR, Pemilihan Presiden langsung, peranan negara dan agama pada Pasal 29, otoritas

moneter, Pasal 31 tentang pendidikan dan kebudayaan. Dan aturan peralihan yang salah satunya akan mengatur soal pemberlakuan hasil amandemen itu sendiri.

**p. *Akselerasi perkembangan ketatanegaraan bagi masyarakat umum.***

Perkembangan yang dihasilkan UUD 1945 selanjutnya adalah kegiatan-kegiatan dan aktivitas-aktivitas lembaga negara menjadi dinamis dan dilingkupi oleh suasana konstitusi yang sangat kental. Akselerasi Perkembangan ketatanegaraan semakin meningkat dengan adanya berbagai permohonan Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi yang berakibat semakin dekatnya masyarakat terutama kaum elit negara ini terhadap pentingnya pengaturan norma-norma dasar dalam konstitusi. Hal ini, sejalan dengan cita-cita dan keinginan pembuat UUD agar UUD 1945 dianggap sebagai aturan tertinggi diantara peraturan-peraturan yang lain.

**q. *Penetapan atas berbagai identitas negara.***

Dengan ditetapkannya identitas negara maka diharapkan rasa nasionalisme seluruh bangsa Indonesia dapat ditingkatkan sehingga tujuan negara dapat tercapai. Selain kelebihan amandemen UUD 1945 juga memiliki kelemahan yang harus diperbaiki dan tidak diulangi lagi pada amandemen-amandemen selanjutnya.

Selain kelebihan daripada amandemen yang dikemukakan di atas, juga terdapat beberapa kelemahan amandemen UUD 1945, antara lain adalah:

**a. Tidak membuat kerangka dasar perubahan dan content draft.**

MPR dalam membahas dan memutuskan perubahan UUD 1945 tidak membuat dan memiliki content draft konstitusi secara utuh sebagai langkah awal yang menjadi dasar perubahan (*preliminary*) yang dapat ditawarkan kepada publik untuk dibahas dan diperdebatkan (Thaib, 2010:150). Content draft yang didasari paradigma yang jelas yang menjadi kerangka (*overview*) tentang eksposisi ide-ide kenegaraan yang luas dan mendalam mengenai hubungan negara dengan warga negara, negara dan agama, negara dengan negara hukum, negara dalam pluralitasnya, serta negara dengan sejarahnya. Juga eksposisi yang mendalam tentang esensi demokrasi, apa syaratnya dan prinsip-prinsipnya serta check and balancesnya bagaimana dilakukan secara mendalam. Nilai/values merupakan kerangka dasar yang harus dinyatakan dalam setiap konstitusi sebuah negara, sehingga negara yang berdiri atas nilai-nilai ideal yang diperjuangkan akan terlihat.

**b. Amandemen yang parsial dan tambal sulam.**

MPR lebih menekankan perubahan itu dilakukan secara adendum, dengan memakai kerangka yang sudah ada dalam UUD 1945. Cara semacam ini membuat perubahan itu menjadi parsial, sepotong-sepotong dan tambal sulam

saja sifatnya. MPR tidak berani keluar dari kerangka dan sistem nilai UUD 1945 yang relevansinya sudah tidak layak lagi dipertahankan. Proses Amandemen secara parsial seperti diatas tidak dapat memberikan kejelasan terhadap konstruksi nilai dan bangunan kenegaraan yang hendak dibentuk. Sehingga terlihat adanya paradoks dan inkonsistensi terhadap hasil-hasilnya yang telah diputuskan. Hal ini bisa dilihat dari pasal-pasal yang secara redaksional maupun sistematikanya yang tidak konsisten satu sama lain. Seperti misalnya, penetapan prinsip sistem Presidensial namun dalam elaborasi pasal-pasalnya menunjukkan sistem Parlementer yang memperkuat posisi dan kewenangan MPR/DPR

**c. *Adanya bias kepentingan politik.***

MPR yang dikarenakan keanggotaannya terdiri dari fraksi-fraksi politik menyebabkan dalam setiap pembahasan dan keputusan amat kental diwarnai oleh kepentingan politik masing-masing. Fraksi-fraksi politik yang ada lebih mengedepankan kepentingan dan selera politiknya dibandingkan kepentingan bangsa yang lebih luas. Hal ini dapat dilihat dari pengambilan keputusan final mengenai Amandemen UUD 1945 dilakukan oleh sekelompok kecil elit fraksi dalam rapat Tim Lobby dan Tim Perumus tanpa adanya risalah rapat.

**d. *Partisipasi Semu.***

Sekalipun dalam mempersiapkan materi perubahan yang akan diputuskan MPR melalui Badan Pekerja,

melibatkan partisipasi publik baik kalangan Profesi, ornop, Perguruan Tinggi, termasuk para pakar/ahli. Namun partisipasi tersebut menjadi semu sifatnya dan hanya melegitimasi kerja MPR saja. Dalam kerja BP MPR ini rakyat tidak mempunyai hak untuk mempertanyakan dan turut menentukan apa yang diinginkan untuk diatur dalam konstitusinya, MPR jugalah menentukan materi apa yang boleh dan tidak boleh.

**e. Keterbatasan substansi yang dibahas MPR.**

MPR hanya membatasi pada materi-materi yang belum diputuskan dan dalam penyerapannya yang tidak mencakup seluruh wilayah. Pembatasan itu jelas akan memperpanjang inkonsistensi nilai dan sistematika yang ada. Jelas hal ini merupakan bagian dari pemejaraan secara politis untuk menyelamatkan kepentingan-kepentingan fraksi yang ada di MPR.

**f. Terbatasnya sosialisasi dan penyerapan.**

Dalam penyerapan dan sosialisasi (uji sah), BP MPR tidak memberikan ruang dan waktu yang cukup bagi publik untuk dapat berpartisipasi dalam memahami dan mengusulkan apa yang menjadi kepentingannya. Termasuk dalam proses amandemen yang keempat, MPR tidak melakukannya secara intensif dan luas kepada seluruh lapisan masyarakat diseluruh wilayah Indonesia. Alasan keterbatasan dana yang dikemukakan oleh MPR RI sebagai alasan untuk membatasi uji sah, kami anggap sebagai upaya untuk menghindari tanggung jawab. Apalagi tampak

bahwa pihak MPR tidak pernah mengeluh kekurangan dana apabila akan melakukan sosialisasi atau studi banding ke luar negeri yang telah memakan biaya besar pada tahun-tahun sebelumnya.

**g. *Substansi uji sah yang terbatas.***

Substansi yang disosialisasikan pada proses uji sah ini juga dibatasi pada materi yang belum diputuskan dan beberapa materi yang tidak dapat dirubah. Publik tidak akan dapat memberikan penilaian terhadap substansi Amandemen pertama sampai keempat yang telah dilakukan oleh MPR selama ini. Menurut hemat kami ini merupakan indikasi pengingkaran MPR terhadap prinsip kedaulatan rakyat. MPR telah bertindak diatas konstitusi yang semestinya adalah milik semua rakyat untuk dapat mengusulkan dan menentukan.

**h. *Tidak intensif dan maksimal.***

Dalam proses itu ada keterbatasan waktu yang dimiliki oleh anggota MPR , terutama anggota Badan Pekerja yang disertai tugas mempersiapkan materi Amandemen UUD 1945 karena merangkap jabatan sebagai anggota DPR RI dengan beban pekerjaan yang cukup banyak. Terlebih lagi, sebagai parpol di DPR, anggota-anggota ini diharuskan untuk ikut berbagai rapat/pertemuan yang diadakan oleh DPR atau partainya sehingga makin mengurangi waktu dan tenaga yang tersedia untuk dapat mengolah materi Amandemen UUD 1945 sekaligus melakukan konsultasi publik secara lebih efektif. Akibatnya kualitas materi yang

dihasilkan tidak memuaskan. Padahal, konstitusi adalah suatu Kontrak Sosial antara rakyat dan negara sehingga proses perubahannya seharusnya melibatkan sebanyak mungkin partisipasi publik.

**i. Kelemahan dari segi substansi.**

Perubahan yang tercermin dalam Perubahan UUD 1945 berlangsung cepat dan dalam skala yang sangat luas dan mendasar. Perubahan UUD 1945 dari naskahnya yang asli sebagai warisan zaman proklamasi tahun 1945 yang hanya berisi 71 butir kaedah dasar, sekarang dalam waktu empat kali perubahan, telah berisi 199 butir kaedah hukum dasar. Perubahan-perubahan substantif itu menyangkut konsepsi yang sangat mendasar dan sangat luas jangkauannya, serta dilakukan dalam waktu yang relatif singkat, yaitu secara bertahap selama empat kali dan empat tahun.

**j. Tidak adanya paradigma yang jelas.**

Model rancangan perubahan UUD 1945 yang ada sekarang, dimana semua alternatif perubahan dimasukkan dalam satu rancangan, membuka peluang lebar bagi tidak adanya paradigma, kurang detailnya konstruksi nilai dan bangunan ketatanegaraan yang hendak dibentuk dan dianut dengan perubahan tersebut. Persoalan nilai yang hendak dibangun secara prinsip telah ada dalam Pembukaan UUD 1945, hal itu juga merupakan sebab untuk tidak dirubahnya Pembukaan UUD 1945. Nilai-nilai yang secara prinsip tersebut tidak diatur dengan jelas pada batang tubuh UUD 1945. Persoalan seperti nilai/value pembangunan ekonomi

yang hendak dibangun pada UUD 1945 setelah perubahan. Apakah yang dimaksud dengan azas kekeluargaan tidak pernah jelas dikemukakan oleh negara. Bagaimanakah cara dan proses menjalankan azas kekeluargaan dalam sistem perekonomian juga menjadi pekerjaan rumah yang tak pernah diselesaikan oleh negara.

**k. *Inkonsistensi rumusan.***

MPR dalam melakukan amandemen UUD 1945, banyak menghasilkan rumusan-rumusan yang paradoks dan inkonsistensi. Keberadaan MPR dalam posisinya sebagai lembaga tertinggi negara membuat rancu sistem pemerintahan yang demokratis, karena perannya juga seperti lembaga legislatif. MPR yang dimaknai sebagai representasi kekuasaan tertinggi rakyat dan dapat melakukan kontrol terhadap kekuasaan lainnya menjadi superbody yang tidak dapat dikontrol.

**l. *Tidak sistematis.***

MPR dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945 sebagaimana yang telah dibahas pada prosesnya, tidak mau atau tidak berani keluar dari kerangka dengan mendekonstruksikan prinsip dan nilai UUD 1945 yang relevansinya saat ini sudah layak dipertanyakan. MPR tidak mendasarinya dengan ide-ide konstitusionalisme, yang esensinya merupakan spirit/jiwa bagi adanya pengakuan Hak Azasi Manusia dan lembaga-lembaga negara yang dibentuk untuk melindungi HAM dibatasi oleh hukum.

## **BAB IV**

# **TUGAS DAN FUNGSI LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN UUD 1945**



### **A. PENGERTIAN DAN JENIS-JENIS LEMBAGA NEGARA**

Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*) dengan sistem pemerintahan demokrasi. Negara Indonesia bukan negara kekuasaan (*machstaat*) di bawah satutangan seorang penguasa. Karena itu dalam sistem pemerintahan, segala macam kekuasaan negara diatur dalam ketentuan-ketentuan hukum (undang-undang). Kekuasaan negara juga dijalankan oleh lembaga-lembaga dengan tata aturan tertentu.

#### **1. Pengertian Lembaga Negara**

Secara sederhana lembaga negara adalah badan-badan yang membentuk sistem dan menjalankan pemerintahan negara. Kita tahu, dalam suatu negara modern terdapat pembuat peraturan-peraturan (undang-undang). Dalam negara modern juga ada kepala negara yang menjalankan pemerintahan. Tentu dalam negara modern ada pula yang mengadili ketika terjadi berbagai macam bentuk pelanggaran negara. Nah, yang membuat peraturan-peraturan yang menjalankan pemerintahan, dan yang mengadili pelanggaran-pelanggaran tersebut biasanya dijalankan lembaga-lembaga negara.

#### **2. Jenis-jenis Lembaga Negara**

Dalam negara yang bersistem demokrasi paling tidak ada tiga macam lembaga kekuasaan. Masing-masing adalah

kekuasaan legislatif (pembuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (yang menjalankan undang-undang), dan kekuasaan yudikatif (yang mengadili atas terjadinya pelanggaran-pelanggaran undang-undang). Dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia kekuasaan legislatif dijalankan oleh DPR, MPR, juga DPD. Sementara kekuasaan eksekutif dijalankan oleh presiden yang dibantu seorang Wakil Presiden dan para menteri kabinet. Adapun kekuasaan yudikatif dijalankan oleh MA (Mahkamah Agung), Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial.

## **B. LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA MENURUT UUD 1945 SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN**

Sebagaimana diketahui bahwa pada tanggal 29 Agustus 1945, para *pounding father* kita telah membentuk Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Sesuai ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar ketika itu, KNIP bertugas membantu Presiden dalam menjalankan kekuasaan negara, sebelum terbentuknya lembaga-lembaga negara, sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Dasar. Namun, dalam perkembangan sejarahnya, pada pertengahan Oktober 1945, KNIP kemudian berubah menjadi semacam parlemen, tempat Perdana Menteri dan anggota kabinet bertanggung jawab. Hal ini, sejalan dengan perubahan sistem pemerintahan kita dari sistem Presidensial ke sistem Parlementer. Sejarah juga telah mencatat, bahwa KNIP adalah cikal-bakal badan perwakilan di negara kita, yang oleh Undang-Undang Dasar

1945 sebelum amandemen, diwujudkan ke dalam Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Keberadaan badan-badan perwakilan, DPR dan MPR ketika itu, tidaklah terlepas dari keinginan para pendiri negara RI, bahwa negara yang didirikan, adalah negara yang bersifat demokratis. Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang anggotanya terdiri atas anggota DPR, ditambah dengan utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Sebab itulah, MPR melaksanakan kedaulatan rakyat. Mengingat besarnya kewenangan MPR ketika itu, seperti mengubah Undang-Undang Dasar, mengangkat dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden, maka para ahli hukum tata negara telah menyebut MPR itu sebagai lembaga tertinggi negara. Pandangan ini kemudian dikukuhkan dalam Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Lembaga-lembaga Tinggi Negara. Namun, sejarah juga telah menunjukkan, bahwa Indonesia baru membentuk MPR yang bersifat sementara, setelah Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. MPR yang dibentuk berdasarkan Pemilihan Umum, baru terlaksana pada tahun 1971. Sejak terbentuknya, MPRS maupun MPR, telah memberikan sumbangan yang besar bagi pembangunan bangsa dan negara. Sumbangan itu, tentu harus diukur dengan situasi dan kondisi bangsa dan negara, dalam perjalanan sejarahnya. Dengan memahami situasi dan kondisi yang terjadi suatu waktu dalam episode perjalanan sejarah, Insya Allah, kita

akan mampu bersikap objektif. Akan terasa kurang adil, jika kita menilai masa lalu, dengan ukuran-ukuran atau perspektif masa kini. Namun, pemahaman terhadap sejarah masa lalu, diharapkan akan mendorong untuk bersikap lebih dinamis dengan cara melihat ke depan. Masa lalu adalah cermin, untuk belajar tentang keberhasilan dan kegagalan. Masa kini adalah wilayah tempat kita berbuat, beramal, dan mengabdikan. Masa depan adalah tujuan, agar mencapai situasi dan kondisi yang lebih baik.

Perjalanan sejarah bangsa Indonesia, telah mengalami liku-liku yang sangat panjang. Suka dan duka, cucuran keringat dan air mata, bahkan melayangnya jiwa dan raga. Pengorbanan yang sangat besar dari para pendahulu itu, janganlah disia-siakan. Semua yang telah mereka sumbangkan, haruslah dihargai dan dihormati secara pantas. Apa yang terasa kurang, dan bahkan mungkin keliru, marilah diperbaiki bersama-sama. Apa yang baik, marilah kita pupuk dan teruskan, agar menjadi lebih baik lagi. Bangsa Indonesia terpenjara oleh masa lalu, yang berakibat sulit untuk melangkah ke masa depan. Padahal tantangan-tantangan masa depan, demikian banyak, yang harus diselesaikan. Paling tidak, kita harus berbuat untuk meletakkan landasan yang lebih kukuh, agar dapat dijadikan pijakan bagi generasi masa depan untuk melanjutkannya.

Sebelum perubahan UUD 1945, kedudukan MPR berdasarkan UUD 1945 merupakan lembaga tertinggi negara dan sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan

rakyat. MPR diberi kekuasaan tak terbatas (*Super Power*). karena “kekuasaan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR” dan MPR adalah “penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia” yang berwenang menetapkan UUD, GBHN, mengangkat presiden dan wakil presiden.

Salah satu muatan paling penting dari suatu konstitusi adalah bagaimana penyelenggaraan kekuasaan negara itu dijalankan oleh organ-organ negara. Organ atau lembaga negara merupakan subsistem dari keseluruhan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara. Sistem penyelenggaraan kekuasaan negara menyangkut mekanisme dan tata kerja antar organ-organ negara itu sebagai satu kesatuan yang utuh dalam menjalankan kekuasaan negara. Sistem penyelenggaraan kekuasaan negara menggambarkan secara utuh mekanisme kerja lembaga-lembaga yang diberi kekuasaan untuk mencapai tujuan negara.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disingkat “UUD 1945”) sebelum dan setelah perubahan mengandung beberapa prinsip yang memiliki perbedaan-perbedaan mendasar. Perubahan atas sistem penyelenggaraan kekuasaan yang dilakukan melalui perubahan UUD 1945, adalah upaya untuk menutupi berbagai kelemahan yang terkandung dalam UUD 1945 sebelum perubahan yang dirasakan dalam praktek ketatanegaraan selama ini. Karena itu arah perubahan yang dilakukan adalah antara lain mempertegas beberapa prinsip penyelenggaraan kekuasaan negara sebelum perubahan yaitu

prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) dan prinsip sistem konstitusional (*constitutional system*), menata kembali lembaga-lembaga negara yang ada dan membentuk beberapa lembaga negara yang baru agar sesuai dengan sistem konstitusional dan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum. Perubahan ini tidak merubah sistematika UUD 1945 sebelumnya untuk menjaga aspek kesejarahan dan orisinalitas dari UUD 1945. Perubahan terutama ditujukan pada penyempurnaan pada sisi kedudukan dan kewenangan masing-masing lembaga negara disesuaikan dengan perkembangan negara demokrasi modern. Undang-Undang Dasar 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya *checks and balances* pada institusi-institusi ketatanegaraan. Munculnya wacana perubahan UUD 1945, antara lain karena:

1. Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden). Sistem yang dianut UUD 1945 adalah *executive heavy* yakni kekuasaan dominan berada di tangan Presiden dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif (antara lain: memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk Undang-undang.
2. UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu “luwes” dan “fleksibel” sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu

penafsiran (multitafsir), misalnya Pasal 7 UUD 1945 (sebelum di amandemen).

3. UUD 1945 terlalu banyak memberi kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan Undang-undang. Presiden juga memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai kehendaknya dalam Undang-undang.
4. Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia dan otonomi daerah. Hal ini membuka peluang bagi berkembangnya praktek penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan Pembukaan UUD 1945, antara lain sebagai berikut:
  - a. Tidak adanya check and balances antar lembaga negara dan kekuasaan terpusat pada presiden.
  - b. Infra struktur yang dibentuk, antara lain partai politik dan organisasi masyarakat.
  - c. Pemilihan Umum (Pemilu) diselenggarakan untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal karena seluruh proses tahapan pelaksanaannya dikuasai oleh pemerintah.
  - d. Kesejahteraan sosial berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 tidak tercapai, justru yang berkembang adalah sistem monopoli dan oligopoli.

### **1. Kekuasaan penyelenggaraan negara.**

Lembaga negara merupakan lembaga pemerintahan negara yang berkedudukan di pusat yang fungsi, tugas, dan kewenangannya diatur secara tegas dalam UUD. Secara keseluruhan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebelum perubahan mengenal enam lembaga tinggi/tertinggi negara, yaitu MPR sebagai lembaga tertinggi negara; DPR, Presiden, MA, BPK, dan DPA sebagai lembaga tinggi negara. Namun setelah perubahan, UUD 1945 menyebutkan bahwa lembaga negara adalah MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, MK, dan KY tanpa mengenal istilah lembaga tinggi atau tertinggi negara.

UUD 1945 mengejawantahkan prinsip kedaulatan yang tercermin dalam pengaturan penyelenggaraan negara. UUD 1945 memuat pengaturan kedaulatan hukum, rakyat, dan negara karena didalamnya mengatur tentang pembagian kekuasaan yang berdasarkan pada hukum, proses penyelenggaraan kedaulatan rakyat, dan hubungan antar Negara RI dengan negara luar dalam konteks hubungan internasional. Disamping mengatur mengenai proses pembagian kekuasaan, UUD juga mengatur mengenai hubungan kewenangan dan mekanisme kerja antar lembaga negara dalam penyelenggaraan negara. Untuk dapat menelaah tentang hubungan antar lembaga negara tersebut, kita perlu mencermati konsep kunci yang dipakai dalam sistem pemikiran kenegaraan Indonesia. Prinsip kedaulatan rakyat yang terwujudkan dalam peraturan perundang-undangan

tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan untuk menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi.

Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan cenderung bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*), sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal kebawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Selama ini, UUD 1945 menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal. Kedaulatan rakyat dianggap sebagai wujud penuh dalam wadah MPR yang berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara [Pasal 1 ayat (2), sebelum bahan]. Dari sini fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan wewenang lembaga-lembaga tinggi negara yang ada dibawahnya, yaitu Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA.

Dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) tidak dikenal pemisahan yang tegas, tetapi berdasarkan pada hasil perubahan, prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal jelas dianut, misalnya mengenai pemisahan antara pemegang kekuasaan eksekutif yang berada di tangan Presiden [Pasal 5 ayat (1)] dan pemegang kekuasaan legislatif yang berada di

tangan DPR [Pasal 20 ayat (1)]. Untuk mengetahui bagaimana proses penyelenggaraan negara menurut UUD, maka Prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan perlu dicermati karena sangat mempengaruhi hubungan dan mekanisme kelembagaan antar lembaga negara. Dengan penegasan prinsip tersebut, sekaligus untuk menunjukkan ciri konstitusionalisme yang berlaku dengan maksud untuk menghindari adanya kesewenang-wenangan kekuasaan.

## **2. Pembagian kekuasaan negara.**

Perkembangan sejarah penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dalam kurun waktu 60 tahun Indonesia merdeka mengalami pasang surut sejalan dengan perkembangan kehidupan konstitusional dan politik yang selama ini telah tiga kali hidup dalam konstitusi dan sistem politik yang berbeda. Perkembangan sistem politik di Indonesia secara umum dapat dikategorikan pada empat masa dengan ciri-ciri yang mewarnai penyelenggaraan negara, yaitu Sistem Politik Demokrasi Liberal-Parlementer (1945-1959), Terpimpin (1959-1966) [Orde lama], dan Demokrasi Pancasila (1966-1998) [Orde Baru] dan Demokrasi berdasarkan UUD [Orde Reformasi]. Adanya pergeseran prinsip pembagian ke pemisahan kekuasaan yang dianut dalam UUD 1945 telah membawa implikasi pada pergeseran kedudukan dan hubungan tata kerja antar lembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, baik dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Perubahan prinsipil yang mendasari bangunan pemisahan kekuasaan antar lembaga negara adalah adanya pergeseran kedudukan lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang semula ditangan MPR dirubah menjadi “dilaksanakan menurut UUD”. Dengan perubahan tersebut, jelas bahwa UUD yang menjadi pemegang kedaulatan rakyat yang dalam prakteknya dibagikan kepada lembaga-lembaga dengan pemisahan kekuasaan yang jelas dan tegas. Di bidang legislatif terdapat DPR dan DPD; di bidang eksekutif terdapat Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih oleh rakyat; di bidang yudikatif terdapat Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial; di bidang pengawasan keuangan ada BPK. Namun demikian, dalam pembagian kekuasaan antar lembaga negara terdapat kedudukan dan hubungan tata kerja antar lembaga negara yang mencerminkan adanya kesamaan tujuan dalam penyelenggaraan negara. Menelaah hasil perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan MPR mulai tahun 1999-2002, maka sungguh telah terjadi perubahan mendasar dalam penyelenggaraan negara.

Salah satu perubahan mendasar tersebut adalah MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi karena prinsip kedaulatan rakyat tidak lagi diwujudkan dalam kelembagaan MPR tapi oleh UUD [Pasal 1 ayat (2)]. UUD 1945 salah satunya mengatur mengenai pemegang cabang kekuasaan pemerintahan negara dengan prinsip pemisahan kekuasaan secara tegas yang tercermin pada lembaga negara yang menjalankan fungsi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan

yudikatif dengan mengedepankan prinsip checks and balances system. Dengan adanya perubahan kedudukan MPR, berimplikasi pada berubahnya struktur kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Saat ini lembaga negara yang memegang fungsi kekuasaan pemerintahan (eksekutif) adalah Presiden, yang memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang adalah DPR, dan yang memegang Kekuasaan Kehakiman adalah Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Adanya perubahan terhadap fungsi dan kedudukan lembaga membawa implikasi pada hubungan tata kerja antar lembaga negara karena pada prinsipnya UUD 1945 mengatur lembaga negara sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan secara tegas. Pada kesempatan ini, saya hanya akan menyampaikan mengenai tugas dan fungsi MPR yang dengan perubahan tersebut berimplikasi pada perubahan tugas lembaga negara lainnya. Sedangkan tugas dan fungsi lembaga negara lainnya selain MPR akan disampaikan dalam bentuk pola hubungan antar masing-masing lembaga.

### **3. Tugas dan fungsi MPR.**

Perubahan tugas dan fungsi MPR dilakukan untuk melakukan penataan ulang sistem ketatanegaraan agar dapat diwujudkan secara optimal yang menganut sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi antar lembaga negara dalam kedudukan yang setara, dalam hal ini antara MPR dan lembaga negara lainnya seperti Presiden dan DPR. Saat ini MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar haluan negara, baik

yang berbentuk GBHN maupun berupa peraturan perundang-undangan, serta tidak lagi memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini berkaitan dengan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menganut sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat yang memiliki program yang ditawarkan langsung Kepada rakyat. Jika calon Presiden dan Wakil Presiden itu menang maka program itu menjadi program pemerintah selama lima tahun. Berkaitan dengan hal itu, wewenang MPR adalah melantik Presiden atau Wakil Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam hal ini MPR tidak boleh tidak melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden yang sudah terpilih. Wewenang MPR berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD Tahun 1945 adalah:

- 1). Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- 2). Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- 3). Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam matannya menurut Undang -Undang Dasar;
- 4). Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
- 5). Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua

dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

### **C. LEMBAGA NEGARA DAN SISTEM PENYELENG-GARAAN KEKUASAAN NEGARA SETELAH PERUBAHAN UUD 1945**

Wewenang dan tugas 7 lembaga tinggi negara setelah amandemen, sebagai berikut:

#### **1. Majelis Permusyawaratan Rakyat.**

MPR berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara yang setara dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti Lembaga Kepresidenan, DPR, DPD, BPK, MA, dan MK. Wewenang MPR, yaitu:

- a. Melantik presiden dan/atau wakil presiden.
- b. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya.
- c. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden.
- d. Memilih Presiden dan Wakil Presiden dari 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 Pemilu sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.
- e. Hilang supremasi kewenangannya.

- f. Hilang kewenangannya menetapkan GBHN.
- g. Menghilangkan kewenangannya mengangkat Presiden (karena presiden dipilih secara langsung melalui pemilu).
- h. Tetap berwenang menetapkan dan mengubah UUD.
- i. Susunan keanggotaanya berubah, yaitu terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih secara langsung melalui pemilu.

## **2. Dewan Perwakilan Rakyat.**

Dewan Perwakilan Rakyat (seterusnya disingkat DPR) merupakan sebuah lembaga yang menjalankan fungsi perwakilan politik (political representative). Jimly Asshiddiqie menyebut, fungsi legislatif berpusat di tangan DPR. Anggotanya terdiri atas wakil-wakil partai politik. Anggota DPR melihat segala masalah dari kacamata politik. Melalui lembaga ini, masyarakat di suatu negara diwakili kepentingan politiknya dalam tata kelola negara sehari-hari. Kualitas akomodasi kepentingan sebab itu bergantung pada kualitas anggota dewan yang dimiliki (Jimly Asshiddiqie, 2008).

Dalam skema sistem politik David Easton, DPR bekedudukan hampir di setiap lini: Dalam lini Input, DPR merespon kepentingan masyarakat melakukan mekanisme pengaduan harian; Di lini konversi, DPR bersama pemerintah bernegosiasi bagaimana kepentingan masyarakat diakomodir; dan di lini Output, DPR mengeluarkan Undang-undang yang merupakan kebijakan negara yang harus dijalankan lembaga kepresidenan. Almond telah merinci aneka fungsi yang dimaksud skema sistem politik Easton. Dalam konteks

pemikiran Almond, maka DPR adalah struktur yang menjalankan fungsi-fungsi Input (agregasi kepentingan, komunikasi politik) dan fungsi output yaitu Legislasi. Dalam kekuasaannya sebagai legislator, DPR berhadapan dengan Presiden dan DPD. Harus ada kerjasama harmonis antara ketiga institusi ini, kendati kekuasaan legislatif tetap ada di tangan DPR. Berdasar Pasal 20 UUD 1945, DPR dipahami sebagai lembaga legislasi atau legislator, bukan Presiden atau DPR. Dalam konteks pembuatan undang-undang oleh DPR ini, UUD 45 menggariskan hal-hal sebagai berikut :

- a. DPR adalah pemegang kekuasaan legislatif, bukan Presiden atau DPD.
- b. Presiden adalah lembaga yang mengesahkan rancangan Undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama dalam rapat paripurna DPR resmi menjadi Undang-undang.
- c. Rancangan Undang-undang yang telah resmi sah menjadi Undang-undang wajib diundangkan sebagaimana mestinya.
- d. Setiap rancangan undang-undang dibahas agar diperoleh persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam persidangan DPR.
- e. Jika RUU adalah inisiatif DPR, maka DPR sebagai institusi akan berhadapan dengan Presiden sebagai kesatuan institusi yang dapat menolak inisiatif DPR itu (seluruhnya atau sebagian). RUU itu tidak boleh lagi diajukan DPR dalam tahun sidang yang sama. Di sini, posisi DPR dan Presiden berimbang.

- f. Jika RUU inisiatif Presiden, maka DPR juga berhak menerima ataupun menolak (sebagian atau seluruhnya). DPR dapat melakukan voting untuk menerima atau menolak RUU yang diajukan Presiden itu.
- g. Jika suatu RUU telah disetujui dalam rapat paripurna DPR dan disahkan dalam rapat DPR tersebut, maka secara substantif ataupun materiil RUU tersebut sah sebagai UU. Namun, pengesahan DPR itu belum mengikat secara umum karena belum disahkan oleh Presiden serta diundangkan sebagaimana mestinya. Meski Presiden sudah tidak dapat lagi mengubah materinya atau tidak menyetujuinya, tetapi sebagai UU ia sudah sah.
- h. Suatu RUU yang disahkan DPR sebagai UU baru bisa berlaku umum mempertimbangkan kondisi berikut : (a) Faktor pengesahan oleh Presiden dengan cara menandatangani naskah Undang-undang itu; (b) Faktor tenggang waktu 30 hari sejak pengambilan keputusan atas rancangan UU tersebut dalam rapat paripurna DPR (pengesahan materiil oleh DPR, pengesahan formil oleh Presiden).

***Fungsi-fungsi DPR.*** DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi adalah fungsi membentuk undang-undang bersama dengan Presiden. Fungsi anggaran adalah menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersama Presiden. Fungsi pengawasan adalah mengawasi jalannya pemberlakuan suatu undang-undang oleh DPR berikut aktivitas yang dijalankan Presiden.

**Hak DPR sebagai Lembaga.** Untuk melaksanakan fungsinya, DPR memiliki serangkaian hak. Hak-hak tersebut dibedakan menjadi Hak DPR selaku Lembaga dan Hak DPR selaku Perseorangan. Hak-hak DPR selaku Lembaga meliputi hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Hak Interpelasi DPR ini diatur dalam UU No.22 tahun 2003, yaitu hak DPR sebagai lembaga, untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Hak Angket adalah hak DPR sebagai lembaga, untuk menyelidiki kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Hak Menyatakan Pendapat adalah hak DPR sebagai lembaga, untuk mengajukan usul menyatakan pendapat mengenai :

1. Kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau situasi dunia internasional;
2. Tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.
3. dugaan bahwa Presiden dan atau Wapres melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden atau Wapres.

Hak Anggota DPR. Selain itu, Hak-hak DPR selaku Perseorangan meliputi (1) Hak Mengajukan RUU; (2) Hak Mengajukan Pertanyaan; (3) Hak Menyampaikan Usul dan Pendapat; (4) Hak Memilih dan Dipilih; (5) Hak Membela Diri; (6) Hak Imunitas; (7) Hak Protokoler; dan, (8) Hak Keuangan dan Administratif. Keterangannya adalah sebagai berikut:

1. Hak Mengajukan Rancangan Undang-undang adalah hak setiap anggota DPR untuk mengajukan Rancangan Undang-undang.
2. Hak Mengajukan Pertanyaan adalah hak setiap anggota DPR untuk mengajukan pertanyaan kepada Presiden yang disusun baik secara lisan/tulisan, singkat, jelas, dan disampaikan kepada pimpinan DPR.
3. Hak Menyampaikan Usul dan Pendapat adalah hak setiap anggota DPR untuk menyampaikan usul dan pendapat mengenai suatu hal, baik yang sedang dibicarakan maupun yang tidak dibicarakan dalam rapat.
4. Hak Memilih dan Dipilih adalah hak setiap anggota DPR untuk menduduki jabatan tertentu pada alat kelengkapan DPR sesuai dengan mekanisme yang berlaku.
5. Hak Membela Diri adalah hak setiap anggota DPR untuk melakukan pembelaan diri dan atau memberi keterangan kepada Badan Kehormatan DPR atas tuduhan pelanggaran Kode Etik atas dirinya.
6. Hak Imunitas adalah hak setiap anggota DPR tidak dapat dituntut di hadapan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan dan atau pendapat yang dikemukakan secara

lisan ataupun tertulis dalam rapat-rapat DPR sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Tata Tertib DPR dan Kode Etik anggota dewan.

7. Hak Protokoler adalah hak setiap anggota DPR bersama Pimpinan DPR sesuai ketentuan perundang-undangan.
8. Hak Keuangan dan Administratif adalah hak setiap anggota DPR untuk peroleh pendapatan, perumahan, kendaraan, dan fasilitas lain yang mendukung pekerjaan selaku wakil rakyat.

Kewajiban Anggota DPR. Selain punya hak, anggota DPR juga punya serangkaian kewajiban yang harus ia penuhi selama masa jabatannya (5 tahun). Kewajiban-kewajiban tersebut adalah :

1. Mengamalkan Pancasila;
2. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati segala peraturan perundang-undangan;
3. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan;
4. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia;
5. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat;
6. Menyerap, menun, menampung, dan menindak-lanjuti aspirasi masyarakat;
7. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dangolongan;

8. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya;
9. Menaati kode etik dan Peraturan Tata Tertib DPR; dan
10. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait Fraksi DPR.

Fraksi adalah pengelompokan Anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil Pemilihan Umum. Fraksi, bersifat mandiri, dan dibentuk dalam rangka optimalisasi dan keefektifan pelaksanaan tugas, wewenang, serta hak dan kewajiban DPR. Fraksi mempunyai jumlah anggota sekurang-kurangnya 13 orang. Fraksi dibentuk oleh anggota partai politik hasil Pemilihan Umum. Fraksi dapat juga dibentuk oleh gabungan anggota dari 2 atau lebih partai politik hasil Pemilihan Umum yang memperoleh kurang dari 13 orang atau bergabung dengan Fraksi lain. Setiap Anggota harus menjadi anggota salah satu Fraksi. Pimpinan Fraksi ditetapkan oleh anggota Fraksinya masing-masing.

Fraksi bertugas mengkoordinasikan kegiatan anggota dalam melaksanakan tugas dan wewenang DPR. Fraksi bertugas meningkatkan kemampuan, disiplin, keefektifan, dan efisiensi kerja anggotanya dalam melaksanakan tugas yang tercermin dalam setiap kegiatan DPR. DPR menyediakan sarana dan anggaran guna kelancaran pelaksanaan tugas Fraksi menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap Fraksi. Alat Kelengkapan DPR. Untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPR membentuk Alat Kelengkapan DPR terdiri dari: (1) Pimpinan DPR; (2) Badan Musyawarah; (3) Komisi;

(4) Badan Legislasi; (5) Panitia Anggaran; (6) Badan Urusan Rumah Tangga; (7) Badan Kerja Sama Antar-Parlemen; (8) Badan Kehormatan; dan (9) Panitia Khusus.

Setelah amandemen UUD 1945, kedudukan DPR diperkuat sebagai lembaga legislatif dan fungsi serta wewenangnya lebih diperjelas seperti adanya peran DPR dalam pemberhentian presiden, persetujuan DPR atas **beberapa kebijakan presiden, dan lain sebagainya.**

Wewenangnya meliputi:

- a. Posisi dan kewenangan diperkuat.
- b. Membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- c. Membahas dan memberikan persetujuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- d. Menerima dan membahas usulan RUU yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan.
- e. Menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
- f. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN, serta kebijakan pemerintah.
- g. Mempunyai kekuasaan membentuk UU (sebelumnya ada di tangan presiden, sedangkan DPR hanya memberikan persetujuan saja) sementara pemerintah berhak mengajukan RUU.
- h. Proses dan mekanisme membentuk UU antara DPR dan Pemerintah.

- i. Mempertegas fungsi DPR, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagai mekanisme kontrol antar lembaga negara.

### **3. Dewan Perwakilan Daerah.**

#### **3.1 Gagasan awal pada sejarah pembentukan DPD.**

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lahir pada tanggal 1 Oktober 2004, ketika 128 anggota DPD yang terpilih untuk pertama kalinya dilantik dan diambil sumpahnya. Pada awal pembentukannya, masih banyak tantangan yang dihadapi oleh DPD. Tantangan tersebut mulai dari wewenangnya yang dianggap jauh dari memadai untuk menjadi kamar kedua yang efektif dalam sebuah parlemen bikameral, sampai dengan persoalan kelembagaannya yang juga jauh dari memadai. Tantangan-tantangan tersebut timbul terutama karena tidak banyak dukungan politik yang diberikan kepada lembaga baru ini.

Bila dibandingkan dari segi kelahirannya, DPD memang jauh lebih muda dari DPR, karena DPR lahir sejak tahun 1918 (dulu bernama *Volksraad*). Namun, apabila dilihat dari segi gagasannya, keberadaan lembaga seperti DPD, yang mewakili daerah di parlemen nasional, sesungguhnya sudah terpikirkan dan dapat dilacak sejak sebelum masa kemerdekaan. Dicatat oleh Indra J. Piliang dalam sebuah buku yang diterbitkan DPD, bahwa pemikiran ini lahir pertama kali dalam konferensi GAPI pada 31 Januari 1941. Gagasan tersebut terus bergulir, sampai pada masa pendirian Republik ini pun, gagasan untuk membentuk lembaga perwakilan daerah di

parlemen nasional ikut dibahas. Gagasan tersebut dikemukakan oleh Moh. Yamin dalam rapat perumusan UUD 1945 oleh Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Dikatakannya:

*Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan oleh seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis Permusyawaratan juga meliputi segala anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kepada Majelis Presiden bertanggung jawab. Jadi ada dua syaratnya, yaitu wakil daerah dan wakil golongan langsung daripada rakyat Indonesia.*

### **3.2 Pengaturan perwakilan daerah dalam konstitusi Indonesia.**

Gagasan-gagasan akan pentingnya keberadaan perwakilan daerah di parlemen, pada awalnya diakomodasi dalam konstitusi pertama Indonesia, UUD 1945, dengan konsep “utusan daerah” di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang bersanding dengan “utusan golongan” dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal tersebut diatur dalam Pasal 2 UUD 1945, yang menyatakan bahwa “MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.” Pengaturan yang longgar dalam UUD 1945 tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam

berbagai peraturan perundang-undangan. Dalam periode konstitusi berikutnya, UUD Republik Indonesia Serikat (RIS), gagasan tersebut diwujudkan dalam bentuk Senat Republik Indonesia Serikat yang mewakili negara bagian dan bekerja bersisian dengan DPR-RIS.

Selanjutnya, dalam UUD Sementara (UUDS) 1950 (Undang-Undang No. 7 Tahun 1950) tetap mengakomodasi Senat yang sudah ada sebelumnya, selama masa transisi berlangsung. Masa transisi ini ada karena UUDS 1950, yang dibuat untuk menghentikan federalisme ini, secara khusus mengamanatkan adanya pemilihan umum (Pemilu) dan pemilihan anggota Konstituante untuk membuat UUD yang definitif yang akan menjadi landasan bentuk dan pola baru pemerintahan Indonesia. Karena itulah, penting untuk dicatat, adanya Senat dalam UUDS 1950 hanya diberlakukan selagi Pemilu yang direncanakan belum terlaksana (kemudian terlaksana pada tahun 1955). Dalam sistem perwakilan UUDS itu sendiri, Senat ditiadakan karena bentuk negara tidak lagi federal.

Setelah UUD RIS 1949 dan UUDS 1950, Indonesia kembali ke UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Konsekuensinya, "utusan daerah" kembali hadir. Dekrit ini lantas diikuti dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1959 tentang Pembentukan MPR Sementara (MPRS) dan Penetapan Presiden No. 12 Tahun 1959 tentang Susunan MPRS. Penetapan Presiden No. 12/1959 ini menetapkan bahwa MPRS terdiri dari anggota DPRS (hasil Pemilu 1955)

ditambah utusan daerah dan golongan karya. Anggota MPRS tidak dipilih melalui Pemilu, melainkan melalui penunjukan oleh Soekarno (Jaweng, 2005). Kemudian Soekarno memangkas fungsi, kedudukan, dan wewenang MPRS melalui Ketetapan MPRS No. 1 Tahun 1960 sehingga MPRS hanya bisa menetapkan GBHN, tanpa bisa mengubah UUD.

Pada masa pemerintahan Soeharto, skema ini tidak berubah. Utusan daerah sebagai anggota MPR hanya bekerja sekali dalam lima tahun, untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta menetapkan GBHN. Tidak ada hal lainnya yang dapat dilakukan oleh utusan daerah selama lima tahun masa jabatannya. Akibatnya, efektivitasnya sebagai wakil daerah dalam pengambilan keputusan tingkat nasional dapat dipertanyakan. Bila dibandingkan dengan konsep parlemen dua kamar (bikameral) yang menjadi rujukan perwakilan daerah, keberadaan utusan daerah ini berada di luar konteks.

Perkembangan pemikiran yang signifikan kemudian muncul pada pembahasan amandemen UUD 1945 pada 1999-2002. Perubahan pertama UUD 1945 disahkan pada Sidang Umum MPR tahun 1999 yang berlangsung pada tanggal 14-21 Oktober 1999 dan perubahan kedua dilakukan pada Sidang Tahunan MPR yang berlangsung pada tanggal 7-18 Agustus 2000. Setelah perubahan kedua tersebut, MPR masih memandang perlu untuk melanjutkan ke perubahan ketiga UUD 1945. Dalam perubahan ketiga inilah muncul gagasan untuk membentuk parlemen yang menganut sistem bikameral,

yang kemudian melahirkan secara legal formal DPD yang ada sekarang.

### **3.3 Proses lahirnya DPD dalam pembahasan amandemen ketiga UUD 1945.**

Munculnya gagasan bikameral bermula dari pernyataan resmi Fraksi Utusan Golongan (F-UG) dalam rapat Badan Pekerja MPR (BP MPR) yang ditugaskan mempersiapkan materi Sidang MPR. Fraksi UG mengemukakan bahwa keberadaannya tidak diperlukan lagi di MPR karena merupakan hasil pengangkatan dan bukan pemilihan. Hal ini bertentangan dengan semangat demokrasi yang menghendaki bekerjanya prinsip perwakilan berdasarkan pemilihan. Anggota UG memaparkan dua pilihan yang tersedia. *Pertama*, konsep awal UUD 1945 yaitu MPR yang mempersatukan kelompok yang ada dalam masyarakat. *Kedua*, menerapkan sistem perwakilan dua kamar dengan memperhatikan prinsip bahwa semua wakil rakyat harus dipilih melalui Pemilu.

Lalu muncul gagasan untuk lebih meningkatkan peran UD yang perannya terbatas pada penyusunan GBHN yang hanya dilakukan lima tahun sekali. Dalam suasana inilah, lahir gagasan untuk melembagakan UD yang lebih mencerminkan representasi wilayah dan bekerja secara efektif. Tidak hanya sekali dalam lima tahun. MPR lantas menugaskan Badan Pekerja (BP) MPR untuk melanjutkan proses perubahan tersebut melalui Ketetapan MPR No. IX/MPR/2000. Persiapan rancangan perubahan UUD 1945 dilakukan dengan menggunakan materi-materi dalam lampiran ketetapan yang

merupakan hasil BP MPR periode 1999-2000. Ketetapan itu juga memberikan batas waktu pembahasan dan pengesahan perubahan UUD 1945 oleh MPR selambat-lambatnya pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga negara baru sebagai langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR. Keberadaannya dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia. Anggota DPD dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerah melalui pemilu. DPD mempunyai kewenangan mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, RUU lain yang berkait dengan kepentingan daerah.

### **3.4 DPD dan sejarah konsep bikameral *ala* Indonesia.**

Gagasan mengenai sistem perwakilan bikameral di Indonesia yang mengemuka pada amandemen UUD 1945, tahun 1999-2002, berangkat dari kritik terhadap struktur ketatanegaraan yang dianut di Indonesia, terutama hubungan antara MPR, DPR, dan Presiden. Pemikiran mengenai hal ini telah digulirkan jauh sebelum amandemen terhadap pasal mengenai MPR dilakukan pada tahun 2001, salah satunya dikemukakan oleh PSHK (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia) pada tahun 2000. PSHK melakukan penelitian mengenai sistem ketatanegaraan, yang dituangkan dalam bukunya yang bertajuk "Semua Harus Terwakili: Studi

Mengenai Reposisi MPR, DPR dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia” (Jakarta: PSHK, 2000). Studi ini menunjukkan adanya beberapa persoalan mendasar dalam struktur MPR.

Adapun permasalahan-permasalahan tersebut adalah, *Pertama*, permasalahan representasi. Total keanggotaan MPR sebelum amandemen UUD 1945 ditetapkan sebanyak 1000 orang (sebelumnya 900 orang). Dari jumlah tersebut, terdapat 425 orang (sebelumnya 400 orang) anggota DPR yang merangkap sebagai anggota MPR (anggota MPR/DPR) dan sisanya merupakan anggota MPR yang bukan merupakan anggota DPR, yaitu Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Dengan demikian, ada dua jenis keanggotaan MPR, yaitu: anggota MPR/DPR dan anggota MPR yang bukan anggota DPR. Belum ada penjelasan yang memadai tentang struktur MPR tersebut serta alasan mengapa ada lembaga MPR dan DPR yang terpisah. Alasan yang bisa diperkirakan, menurut Bagir Manan, adalah keanggotaan MPR diperluas dengan hadirnya utusan daerah dan utusan golongan, di samping anggota DPR itu sendiri (Bagir Manan, *Republika* 8 Juni 2000).

Lebih jauh lagi, Utusan Golongan dan Utusan Daerah tidak merepresentasikan kelompok masyarakat yang diwakilinya secara nyata. Utusan Golongan dimaksudkan mewakili kelompok-kelompok masyarakat yang tidak partisan partai politik. Namun, mekanisme penentuan “golongan” tidak jelas. Pada kenyataannya, anggota Utusan Golongan berasal dari golongan cendekiawan hingga bintang film. Pertanyaan retorik muncul: apakah “golongan” yang dimaksud dirasa

belum cukup terwakilkan dalam partai politik?. Masalah representasi juga menyangkut intervensi dan dominasi politik Presiden terhadap penentuan anggota MPR yang dipilih melalui pengangkatan. Hal ini terefleksikan dalam UU No. 2 Tahun 1985 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Proses pengangkatan ini dilakukan melalui Keputusan Presiden. Anggota utusan daerah pada prakteknya merupakan hasil pemilihan eksklusif anggota DPRD Provinsi.

*Kedua*, ada ketidakjelasan sistem perwakilan yang dianut yang menyebabkan tidak berjalannya mekanisme *checks and balances*. Peran lembaga legislatif praktis hanya dilaksanakan oleh DPR, sementara anggota MPR dari utusan daerah dan utusan golongan tidak bisa dikategorikan sebagai legislatif karena kerjanya yang terbatas setiap lima tahun. Sehingga, berangkat dari keinginan untuk mengaktifkan utusan daerah, gagasan bikameral kembali dilirik. Penjelasan sederhananya, dalam sistem perwakilan satu kamar (unikameral), hanya ada satu dewan yang menjalankan kekuasaan legislatif secara penuh. Sementara dalam sistem bikameral, ada dua “kamar” dalam parlemen yang bekerja berdampingan. Biasanya, kamar pertama merepresentasikan jumlah penduduk, seperti yang dapat dilihat pada DPR. Sedangkan kamar kedua merepresentasikan konstituensi yang berbeda. Pada model Westminster (Inggris), yang diwakilkan adalah orang-orang terpilih (bangsawan atau golongan tertentu) dan pada model Amerika Serikat, yang diwakilkan

adalah wilayah di dalam negara itu. Dua model inilah yang dikenal luas, tentu dengan berbagai variannya.

Dua model ini lahir dari situasi politik yang berbeda. Model Westminster lahir karena “evolusi” sistem pemerintahan di Inggris selama berabad-abad. Sehingga pada suatu saat tradisi feodal yang dimoderenkan membuat para bangsawan dikelompokkan dalam kamar tersendiri dalam parlemen. Maka anggota kamar kedua biasanya hasil penunjukan, bukan pemilihan. Negara-negara lain pun, yang umumnya bekas jajahan Inggris (misalnya Kanada), kemudian mengikuti model ini. Karena sifat feodalistiknya ini, keberadaan *House of Lords* di Inggris sendiri mulai dipertanyakan dan sudah ada kampanye agar anggota *House of Lords* dipilih oleh rakyat. Di sisi lainnya, model Amerika Serikat lahir karena kebutuhan mengelola -secara ekonomi dan politik- wilayah yang demikian besar dan masyarakat yang plural dalam suatu neg sebab itulah, model kedua ini menjadi terlihat lebih dekat dengan konsep negara federal. Meski sebenarnya persoalan “fakta” geopolitik mestinya dipisahkan dengan “disain bentuk negara” (federal atau kesatuan).

Terlihat dari uraian di atas, dalam konteks Indonesia, model kedua dianggap lebih relevan, yaitu suatu parlemen bikameral dengan kamar kedua yang dipilih oleh wilayah-wilayah yang perlu diwakilkan dalam parlemen. Namun masalahnya, karena seakan identik dengan negara federal, konsep ini menjadi tidak diterima secara utuh sewaktu proses

amandemen konstitusi berlangsung. “Hantu” federalisme dianggap bisa membawa perpecahan dan pemisahan diri. Apalagi, seperti dikemukakan pada bagian awal tulisan ini, referensi bikameral dalam konteks sejarah Indonesia hanyalah Senat RIS pada masa penerapan federalisme, yang dipaksakan Belanda untuk memecah dan mengokupasi kembali wilayah-wilayah nusantara. Sehingga menjadi suatu pertanyaan besar dalam konteks ini, yaitu akankah bikameralisme mendorong federalisme dan kemudian perpecahan (balkanisasi)? Politik, tentu saja bukan seperti ramalan cuaca yang bisa diperkirakan dengan akurat. Namun satu faktor penting yang perlu dilihat adalah berubahnya pola hubungan pusat dan daerah sendiri sejak 1999. Perubahan ini diawali dengan lahirnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Lalu Amandemen kedua UUD 1945 pada tahun 2000 mempertegas perubahan ini dengan menyatakan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 bahwa “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.”

Pernyataan mengenai ‘otonomi luas’ ini mengandung gagasan pemberdayaan politik dan ekonomi daerah. Secara implisit ada pernyataan bahwa pemerintahan daerah harus lebih banyak berperan, dan pada saat yang bersamaan pemerintah pusat harus memfasilitasinya. Fasilitasi kepentingan daerah oleh pemerintah pusat dilakukan dengan adanya urusan-urusan yang diidentifikasi sebagai persoalan yang akan dapat mempengaruhi negara secara makro. Urusan

ini yang diidentifikasi sebagai isu nasional, atau enam hal 'urusan pemerintah pusat' yang dituangkan dalam UU 32/2004. Untuk mengurus enam hal itu secara maksimal, pemerintah pusat mestinya memperhatikan kebutuhan daerah dengan memfasilitasinya dalam pembentukan kebijakan yang bersifat nasional.

Bukan dalam konteks membuat kebijakan teknis dan mengawasi pelaksanaan otonomi daerah seperti yang dilakukan oleh eksekutif melalui Departemen Dalam Negeri. Melainkan dalam konteks pembuatan kebijakan nasional dalam suatu lembaga legislatif. Perbedaan kapasitas berbagai daerah dalam melaksanakan otonominya, perbedaan karakter daerah, dan perbedaan tingkat kemampuan ekonomi daerah, membutuhkan adanya kebijakan tingkat nasional yang bisa mengakomodasi perbedaan ini secara makro.

Jika cara pandang ini disetujui, maka akomodasi kepentingan dan kebutuhan daerah dalam pengambilan keputusan di tingkat pusat melalui DPD menjadi suatu konsekuensi yang logis, bahkan apabila dikaji lebih dalam, ada dua argumentasi mengenai kebutuhan akan bikameral yang efektif di Indonesia (lihat juga Kelompok DPD di MPR RI, 2006). *Pertama*, dan yang paling utama, adalah untuk membawa kebutuhan dan kepentingan daerah dalam pengambilan kebijakan di tingkat nasional. DPR sendirian masih belum cukup untuk dapat melakukan peran ini. Dikatakan belum cukup karena ada indikasi-indikasi kuat kearah itu, misalnya, masih banyaknya undang-undang yang

belum dapat secara maksimal mengakomodasi kepentingan daerah. Buktinya adalah banyak undang-undang yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk uji materil dengan alasan tidak mengakomodasi kebutuhan daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sendiri sudah beberapa kali diajukan ke MK oleh berbagai pihak karena muatannya tidak memperhatikan realitas politik yang ada di daerah. Contoh lainnya adalah Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, yang diajukan oleh DPRD Jawa Timur dan beberapa pihak lainnya karena penyelenggaraan jaminan sosial di seluruh Indonesia, menurut undang-undang ini, diselenggarakan hanya oleh empat Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sehingga menghambat tercapainya tujuan pemberian otonomi kepada daerah. Juga, banyak persoalan di daerah belakangan ini yang tidak dapat direspons dengan cepat dan memadai oleh Pemerintah, sehingga membutuhkan perwakilan rakyat yang efektif guna mendorong pemerintahan yang lebih responsif. Kebutuhan yang *kedua* adalah untuk mendorong adanya kekuatan politik penyeimbang di dalam parlemen agar kekuasaan legislatif tidak terkonsentrasikan pada satu lembaga. Seperti dikatakan oleh Sartori:

*“Mengonsentrasikan seluruh kekuasaan legislatif hanya pada satu badan tidak hanya berbahaya tetapi juga tidak bijaksana: dua mata lebih baik daripada satu mata dan kehati-hatian membutuhkan adanya proses pengambilan keputusan yang dikontrol dan dibatasi”.*

Persoalannya bukan pada tubuh DPR itu sendiri, tapi memang keberadaan suatu kamar lain di dalam legislatif akan menjadi kekuatan penyeimbang yang penting. Dengan adanya DPD yang berkedudukan setara, walau mungkin akan dibentuk dengan fokus wewenang yang berbeda, akan ada mitra DPR untuk membahas segala keputusan yang diambilnya. Dengan begitu, segala keputusan yang diambil oleh legislatif telah melalui pertimbangan yang lebih baik. Apalagi sifat kelembagaan yang berbeda yang disebabkan oleh asal muasal anggotanya akan menyebabkan adanya perbedaan pandangan, yang pada gilirannya akan membuat keputusan lebih seksama dipertimbangkan. Dengan kata lain, adanya DPD yang setara adalah juga suatu model pembatasan kekuasaan. Di samping itu, adanya DPD sebagai mitra setara DPR juga akan memicu suatu pembaruan kelembagaan yang penting di dalam tubuh legislatif. Kamar kedua yang kuat akan menjadi mitra yang baik DPR. Bukan hanya dalam pengambilan keputusan, tetapi juga mendorong adanya persaingan sehat antar-lembaga dalam hal etika politik dan pembaruan sistem kerja. Persaingan ini diharapkan akan membuat DPR dan DPD menjadi lebih baik.

Menurut Pasal 224, DPD mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. Dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang 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;

- b. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;

- g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
- i. Ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional 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.

Dari keseluruhan wewenang tersebut dapat terlihat bahwa porsi kewenangannya DPD hanya berkisar dalam tahap pembahasan dengan DPR. Artinya, keputusan mengenai undang-undang sepenuhnya ada di tangan DPR dan pemerintah. Kondisi tersebut dapat memunculkan satu pertanyaan besar, yaitu betulkah Indonesia saat ini menerapkan bikameral lemah atau '*weak bicameralism*' atau '*soft bicameralism*'?.

Yang terlupakan dalam argumen ini adalah bahwa konsep bikameral sendiri sebenarnya **tidak** diterapkan. Pernyataan yang terdengar melawan arus ini didasarkan pada premis bahwa konsep bikameral lahir justru untuk mendorong adanya *checks and balances* di dalam lembaga perwakilan. Kata kunci dalam konteks parlemen bikameral (dan dalam politik secara umum) adalah 'kompetisi'. Perlu ada 'kompetisi' antara

dewan tinggi dan dewan rendah untuk memunculkan kondisi saling mengontrol yang menimbulkan keseimbangan politik (*checks and balances*) di dalam parlemen. Selain itu, kebutuhan akan adanya dua dewan dalam satu lembaga perwakilan adalah juga untuk mewakili konstituensi yang berbeda sehingga terjadi proses deliberasi yang lebih baik. Untuk memberikan gambaran mengenai “kompetisi politik” antara dua kamar ini, penelitian yang dilakukan oleh Arend Lijphart terhadap 36 negara yang menganut sistem bikameral dapat dijadikan referensi. Lijphart menyimpulkan adanya dua karakter untuk melihat keberadaan sistem bikameral yang diterapkan kuat (*strong bicameralism*) atau lemah (*weak bicameralism*).

**Pertama**, kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh kedua kamar. Kecenderungannya, kamar kedua (*Senate* di Amerika Serikat, *Bundesrat* di Jerman, atau DPD di Indonesia) biasanya mempunyai kewenangan yang lebih kecil daripada kamar pertama (*House of Representatives* di Amerika Serikat, *Bundestag* di Jerman, atau DPR di Indonesia). **Kedua**, signifikansi politik kamar kedua tergantung tidak hanya dari kekuatan formal mereka, melainkan juga dari cara pemilihan anggotanya.

**Ketiga** karakter ini saling berkaitan. Kamar kedua yang anggotanya tidak dipilih secara langsung mempunyai legitimasi yang minimal dan karenanya biasanya mempunyai peran politik yang kurang penting. Oleh sebab itu, ada tendensi kamar kedua, yang anggotanya punya legitimasi kuat karena

dipilih secara langsung, diberikan wewenang yang lebih kecil daripada kamar pertama. Dari kedua karakter ini, Lijphart kemudian mengklasifikasi parlemen bikameral menjadi dua kelompok, yaitu simetris dan asimetris. Bikameral dikatakan simetris bila kekuatan di antara kamar pertama dan kedua relatif setara dan disebut asimetris bila kekuatan di antara keduanya sangat tidak berimbang. Soalnya, DPD bahkan tidak mempunyai 'kekuatan konstitusional' untuk berkompetisi. Karena DPD sesungguhnya tidak mempunyai wewenang sampai pada tingkat pengambil keputusan, termasuk dalam proses legislasi. Seluruh 'wewenang' DPD hanya sampai pada tingkat memberikan pertimbangan. Kalaupun ia dapat mengajukan rancangan undang-undang, kekuatannya pun tidak mutlak karena Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 sudah jelas menyatakan bahwa kekuasaan legislasi ada pada DPR, dan setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

#### **4. Presiden.**

Sebagai negara yang menganut ciri *constitutional government* sebagai unsur penting negara hukum, maka kekuasaan pemerintah, dalam hal ini Presiden, diatur dalam UUD 1945. Adapun beberapa hak atau kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh Presiden pasca Perubahan UUD 1945 adalah sebagai berikut:

- a. Mengajukan rancangan undang-undangan kepada DPR (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945).

- b. Menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat (2) UUD 1945).
- c. Memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan (Pasal 7 UUD 1945).
- d. Memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara (Pasal 10 UUD 1945).
- e. Dengan persetujuan DPR, menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11 ayat (1) UUD 1945).
- f. Membuat perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembukaan undang-undang dengan persetujuan DPR (Pasal 11 ayat (2) UUD 1945).
- g. Menyatakan keadaan bahaya yang syarat-syaratnya dan akibatnya ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 12 UUD 1945).
- h. Mengangkat duta dan konsul jenderal dengan memerhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 ayat (1) UUD 1945).

- i. Menerima penempatan duta negara lain dengan memerhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 ayat (2) UUD 1945).
- j. Memberi grasi dan rehabilitasi dengan memerhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14 ayat (1) UUD 1945).
- k. Memberi amnesti dan abolisi dengan memerhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 ayat (2) UUD 1945).
- l. Memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang (Pasal 15 UUD 1945).
- m. Membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden yang selanjutnya diatur dalam undang-undang (Pasal 16 UUD 1945).
- n. Mengangkat dan memberhentikan menteri negara (Pasal 17 ayat (2) UUD 1945).
- o. Mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden menjadi undang-undang (Pasal 20 ayat (4) UUD 1945).
- p. Mengajukan rancangan undang-undang tentang APBN untuk dibahas bersama DPR dengan memerhatikan pertimbangan DPD (Pasal 23 ayat (2) UUD 1945).
- q. Meresmikan anggota BPK yang telah dipilih oleh DPR dengan memerhatikan pertimbangan DPD (Pasal 23F ayat (1) UUD 1945).

- r. Menetapkan hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial dan mendapatkan persetujuan DPR (Pasal 24A ayat (3) UUD 1945).
- s. Mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR (Pasal 24B ayat (3) UUD 1945).
- t. Menetapkan hakim konstitusi pada Mahkamah Konstitusi yang diajukan masing-masing oleh Mahkamah Agung tiga orang, oleh DPR tiga orang, dan oleh Presiden tiga orang (Pasal 24C ayat (3) UUD 1945).

Terhadap Hak Prerogatif atau Hak Mutlak merupakan hak yang dimiliki Presiden secara penuh dan tidak memerlukan persetujuan dari pihak atau lembaga lain dalam penggunaannya. Sebagai contoh, dari beberapa hak Presiden di atas, pemberian amnesti, abolisi, grasi, dan rehabilitasi merupakan hak mutlak di tangan Presiden. Walaupun Presiden diharuskan memperhatikan pertimbangan DPR atau MA, akan tetapi pertimbangan tersebut tidak mengikat dan tidak mutlak mempengaruhi hak penuh presiden sendiri. Begitupula dengan pengangkatan menteri-menterinya, merupakan hak mutlak Presiden.

Mengenai adanya ketentuan untuk meminta pertimbangan terlebih dahulu terhadap beberapa hak mutlak Presiden, semata-mata untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang dan keputusan yang diambil lebih bersifat transparan dan relevan. Salah satu kemungkinan yang

terjadi yaitu pemilihan Duta Besar dan Konsul yang seringkali dianggap sebagai “hadiah” atau “pengasingan” bagi tokoh-tokoh bangsa sebagaimana terjadi sebelum adanya Amandemen UUD 1945. Dengan adanya hal tersebut, walaupun Presiden mempunyai hak prerogatif tetapi tetap ada rambu-rambu konstitusional yang harus ditaati. Kedudukan presiden sebagai kepala negara, kepala pemerintahan dan berwenang membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR. Masa jabatan presiden adalah lima tahun dan dapat dipilih kembali selama satu periode. Wewenangnya yaitu:

- a. Memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD.
- b. Presiden tidak lagi mengangkat BPK, tetapi diangkat oleh DPR dengan memperhatikan DPD lalu diresmikan oleh presiden.
- c. Memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.
- d. Mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Presiden melakukan pembahasan dan pemberian persetujuan atas RUU bersama DPR serta mengesahkan RUU menjadi UU.
- e. Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (dalam kegentingan yang memaksa).
- f. Menetapkan Peraturan Pemerintah.
- g. Mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri.
- h. Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR.

- i. Membuat perjanjian internasional lainnya dengan persetujuan DPR.
- j. Menyatakan negara dalam keadaan bahaya.

Amandemen UUD mengenai wewenang presiden telah membatasi beberapa kekuasaan presiden dengan memperbaiki tata cara pemilihan dan pemberhentian presiden dalam masa jabatannya serta memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Kekuasaan legislatif sepenuhnya diserahkan kepada DPR, serta membatasi masa jabatan presiden maksimum menjadi dua periode saja. Kewenangan pengangkatan duta dan menerima duta harus memperhatikan pertimbangan DPR. Begitu pula dengan kewenangan pemberian grasi, amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan DPR. Selain itu, amandemen UUD 1945 juga telah memperbaiki syarat dan mekanisme pengangkatan calon presiden dan wakil presiden menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, juga mengenai pemberhentian jabatan presiden dalam masa jabatannya.

### **1. Mahkamah Agung.**

Badan Yudikatif Indonesia berfungsi menyelenggarakan kekuasaan kehakiman. Di Indonesia, kini dikenal adanya 3 badan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan tersebut. Badan-badan itu adalah Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial. Mahkamah Agung, sesuai Pasal 24 A UUD 1945, memiliki kewenangan mengadili kasus hukum pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-

undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang. Wewenang Mahkamah Agung yaitu:

- a. Melakukan kekuasaan kehakiman, yaitu kekuasaan yang menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan (Pasal 24 ayat (1) UUD 19).
- b. Mengadili pada tingkat kasasi, menguji peaturan perundang-undangan di bawah Undang-undang dan wewenang lain yang diberikan Undang-undang.

Di bawah Mahkamah Agung terdapat badan-badan peradilan dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan militer dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-undang seperti : Kejaksaan, Kepolisian, Advokat/Pengacara dan lain-lain. Saat ini, Mahkamah Agung memiliki sebuah sekretariat yang membawahi Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Tata Usaha Negara, Badan Pengawasan, Badan Penelitian dan Pelatihan dan Pendidikan, serta Badan Urusan Administrasi. Badan Peradilan Militer kini berada di bawah pengaturan Direktorat Jenderal Badan Peradilan Tata Usaha Negara.

## **2. Mahkamah Konstitusi.**

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana dituangkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945) Pasal 1 ayat (3)

disebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Sebagai negara hukum, Indonesia memiliki tujuan yang hendak dicapai yang terdapat dalam Pembukaan UUD NRI 1945 alinea ke empat yaitu :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Ikut melaksanakan keterttiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Tujuan yang ingin dicapai tersebut dijalankan berlandaskan pada Pancasila sebagai *staatside* (cita negara) dan *modus viviandi* (pedoman luhur/hidup). Salah satu lembaga yang menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan tersebut adalah Mahkamah Konstitusi (MK). Sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi diawali dengan perubahan ketiga UUD 1945 dalam Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B yang disahkan pada 9 November 2001. Setelah disahkannya perubahan ketiga UUD 1945, maka dalam rangka menunggu pembentukan Mahkamah Konstitusi, MPR menetapkan Mahkamah Agung menjalankan fungsi MK untuk sementara sebagaimana diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 hasil perubahan keempat.

DPR dan pemerintahan kemudian membuat Rancangan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi. Setelah melalui pembahasan mendalam, DPR dan Pemerintah menyetujui secara bersama Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003

tentang Mahkamah Konstitusi pada 13 Agustus 2003 yang disahkan oleh Presiden pada hari itu juga. Dua hari kemudian, pada tanggal 15 Agustus 2003, Presiden mengambil sumpah jabatan para hakim Konstitusi di Istana Negara pada tanggal 16 Agustus 2003. Dengan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 dalam Pasal 24C, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk :

1. Menguji undang-undang (UU) terhadap UUD.
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD.
3. Memutus pembubaran partai politik.
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum (pemilu).

Selain kewenangan tersebut MK juga memiliki kewajiban memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD. MK mempunyai sembilan hakim yang ditetapkan oleh Presiden yang diajukan oleh Mahkamah Agung, DPR, dan Presiden yang masing-masing mengajukan tiga orang orang. Selanjutnya Ketua dan Wakil Ketua MK dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. Sebagai syarat penting bahwa hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. Hal-hal mengenai pengangkatan dan pemberhentian hakim

konstitusi serta pengaturan secara rinci mengenai MK sudah diatur dalam UU No. 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi yang sudah diubah dalam UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir atas pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Mahkamah Konstitusi juga wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden/Wapres diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa penkhianatan terhadap negara, korupsi, tindak penyuapan, tindak pidana berat atau perbuatan tercela. Atau, seputar Presiden/Wapres tidak lagi memenuhi syarat untuk melanjutkan jabatannya. Susunan Mahkamah Konstitusi terdiri atas 9 orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Dari 9 orang tersebut, 1 orang menjabat Ketua sekaligus anggota, dan 1 orang menjabat wakil ketua merangkap anggota. Ketua dan Wakil Ketua menjabat selama 3 tahun.

Selama menjabat sebagai anggota Mahkamah Konstitusi, para hakim tidak diperkenankan merangkap profesi sebagai pejabat negara, anggota partai politik, pengusaha, advokat, ataupun pegawai negeri. Hakim Konstitusi diajukan 3 oleh Mahkamah Agung, 3 oleh DPR, dan 3 oleh Presiden.

Seorang hakim konstitusi menjabat selama 5 tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 kali masa jabatan lagi. Hingga kini, beberapa perkara telah diperiksa oleh Mahkamah Konstitusi. Perkara-perkara tersebut misalnya Pengujian Undang-undang Nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik dengan Pemohon Edy Cahyono, et.al. Perkara lainnya misalnya Pengujian Undang-undang Nomor 36 tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-undang nomor 8 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. Atau, yang bersangkutan dengan hasil pemilu seperti Permohonan Keberatan terhadap Penetapan Perhitungan Suara Hasil Pemilukada Kabupaten Belu Putaran II tahun 2008.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi yang dimaksudkan sebagai penjaga kemurnian konstitusi (*the guardian of the constitution*) tersebut mempunyai kewenangan untuk menguji UU terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, dan memutus sengketa hasil pemilu dan memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan atau wakil presiden menurut UUD. Hakim Konstitusi terdiri dari 9 orang yang diajukan masing-masing oleh Mahkamah Agung, DPR dan pemerintah dan ditetapkan oleh Presiden, sehingga mencerminkan perwakilan dari 3 cabang kekuasaan negara yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif.

### **3. Komisi yudisial.**

Komisi Yudisial merupakan lembaga tinggi negara yang bersifat independen dan relatif baru. Lembaga ini banyak

berkaitan dengan struktur yudikatif oleh sebab ia bertugas menseleksi calon-calon hakim. Peraturan mengenai Komisi Yudisial terdapat di dalam Undang-undang nomor 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Komisi Yudisial memiliki wewenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR dan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Dalam melakukan tugasnya, Komisi Yudisial bekerja :

- 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.

Selain tugas tersebut, Komisi Yudisial juga mempunyai tugas lain yaitu menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Sehubungan dengan hal ini Komisi Yudisial mempunyai tugas:

- a. Menerima laporan pengaduan masyarakat tentang perilaku hakim,
- b. Melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran perilaku hakim, dan
- c. Membuat laporan hasil pemeriksaan berupa rekomendasi yang disampaikan kepada Mahkamah Agung dan tindakannya disampaikan kepada Presiden dan DPR.

Dalam hal pertanggungjawabandan laporan, Komisi Yudisial bertanggungjawab kepada publik melalui DPR, dengan cara menerbitkan laporan tahunan dan membuka akses

informasi secara lengkap dan akurat. Mahkamah Agung, Pemerintah, dan masyarakat dapat pula mengajukan calon Hakim Agung kepada Komisi Yudisial. Dalam melakukan pengawasan terhadap Hakim Agung, Komisi Yudisial dapat menerima laporan masyarakat tentang perilaku hakim, meminta laporan berkala kepada badan peradilan berkaitan dengan perilaku hakim, melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran perilaku hakim, memanggil dan meminta keterangan dari hakim yang diduga melanggar kode etik perilaku hakim, dan membuat laporan hasil pemeriksaan yang berupa rekomendasi dan disampaikan kepada Mahkamah Agung dan atau Mahkamah Konstitusi serta tindakannya disampaikan kepada Presiden dan DPR.

Anggota Komisi Yudisial diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Sebelum mengangkat, Presiden membentuk Panitia Seleksi Pemilihan Anggota Komisi Yudisial yang terdiri atas unsur pemerintah, praktisi hukum, akademisi hukum, dan anggota masyarakat. Seorang anggota Komisi Yudisial yang terpilih, bertugas selama 5 tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 periode. Selama melaksanakan tugasnya, anggota Komisi Yudisial tidak boleh merangkap pekerjaan sebagai pejabat negara lain, hakim, advokat, notaris/PPAT, pengusaha/pengurus /karyawan BUMN atau BUMS, pegawai negeri, ataupun pengurus partai politik. Komisi Yudisial bertanggungjawab kepada publik melalui DPR, dengan cara menerbitkan laporan tahunan dan membuka akses informasi secara lengkap dan akurat.

Komisi Yudisial tidak memiliki kekuasaan yudikatif. UUD 1945 telah menempatkan pembahasan mengenai Komisi Yudisial pada Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, tetapi komisi ini tidak memiliki kekuasaan kehakiman, dalam arti menegakkan hukum dan keadilan serta memutus perkara.

Komisi Yudisial memiliki wewenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR dan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Dalam melakukan tugasnya, Komisi Yudisial bekerja dengan cara: (1) melakukan pendaftaran calon Hakim Agung; (2) melakukan seleksi terhadap calon Hakim Agung; (3) menetapkan calon Hakim Agung, dan; (4) mengajukan calon Hakim Agung ke DPR. Pada pihak lain, Mahkamah Agung, Pemerintah, dan masyarakat juga mengajukan calon Hakim Agung, tetapi harus melalui Komisi Yudisial.

Anggota Komisi Yudisial diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Sebelum mengangkat, Presiden membentuk Panitia Seleksi Pemilihan Anggota Komisi Yudisial yang terdiri atas unsur pemerintah, praktisi hukum, akademisi hukum, dan anggota masyarakat. Seorang anggota Komisi Yudisial yang terpilih, bertugas selama 5 tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 periode. Selama melaksanakan tugasnya, anggota Komisi Yudisial tidak boleh merangkap pekerjaan sebagai pejabat negara lain, hakim, advokat, notaris/PPAT, pengusaha/pengurus /karyawan BUMN atau BUMS, pegawai negeri, ataupun pengurus partai politik.

#### **4. Badan Pemeriksa Keuangan.**

Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Wewenang BPK adalah mengawasi dan memeriksa pengelolaan keuangan negara (APBN) dan daerah (APBD) serta menyampaikan hasil pemeriksaan kepada DPR dan DPD lalu kemudian ditindaklanjuti oleh aparat penegak hukum (jika terindikasi telah terjadi pelanggaran /penyelewengan). BPK berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. Mengintegrasikan peran BPKP sebagai instansi pengawas internal departemen yang bersangkutan ke dalam BPK.

### **D. HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

#### **1. MPR dengan DPR, DPD, dan Mahkamah Konstitusi.**

Keberadaan MPR dalam sistem perwakilan dipandang sebagai ciri yang khas dalam sistem demokrasi di Indonesia. Keanggotaan MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD menunjukkan bahwa MPR masih dipandang sebagai lembaga perwakilan rakyat karena keanggotaannya dipilih dalam pemilihan umum. Unsur anggota DPR untuk mencerminkan prinsip demokrasi politik sedangkan unsur anggota DPD untuk mencerminkan prinsip keterwakilan daerah agar kepentingan daerah tidak terabaikan. Dengan adanya perubahan kedudukan MPR, maka pemahaman wujud kedaulatan rakyat tercermin dalam tiga cabang kekuasaan

yaitu lembaga perwakilan, Presiden, dan pemegang kekuasaan kehakiman.

Sebagai lembaga, MPR memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan UUD, memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta kewenangan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD. Dalam konteks pelaksanaan kewenangan, walaupun anggota DPR mempunyai jumlah yang lebih besar dari anggota DPD, tapi peran DPD dalam MPR sangat besar misalnya dalam hal mengubah UUD yang harus dihadiri oleh  $\frac{2}{3}$  anggota MPR dan memberhentikan Presiden yang harus dihadiri oleh  $\frac{3}{4}$  anggota MPR maka peran DPD dalam kewenangan tersebut merupakan suatu keharusan. Dalam hubungannya dengan DPR, khusus mengenai penyelenggaraan sidang MPR berkaitan dengan kewenangan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, proses tersebut hanya bisa dilakukan apabila didahului oleh pendapat DPR yang diajukan pada MPR. Selanjutnya, Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa salah satu wewenang Mahkamah Konstitusi adalah untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD. Karena kedudukan MPR sebagai lembaga negara maka apabila MPR bersengketa dengan lembaga negara lainnya yang sama-sama memiliki kewenangan yang ditentukan oleh UUD, maka konflik tersebut harus diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi.

## **2. DPR dengan Presiden, DPD, dan MK.**

Berdasarkan UUD 1945, kini dewan perwakilan terdiri dari DPR dan DPD. Perbedaan keduanya terletak pada hakikat kepentingan yang diwakilinya, DPR untuk mewakili rakyat sedangkan DPD untuk mewakili daerah. Pasal 20 ayat (1) menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Selanjutnya untuk menguatkan posisi DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif maka pada Pasal 20 ayat (5) ditegaskan bahwa dalam hal RUU yang disetujui bersama tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak RUU tersebut disetujui, sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Dalam hubungan dengan DPD, terdapat hubungan kerja dalam hal ikut membahas RUU yang berkaitan dengan bidang tertentu, DPD memberikan pertimbangan atas RUU tertentu, dan menyampaikan hasil pengawasan pelaksanaan UU tertentu pada DPR.

Dalam hubungannya dengan Mahkamah Konstitusi, terdapat hubungan tata kerja yaitu dalam hal permintaan DPR kepada MK untuk memeriksa pendapat DPR mengenai dugaan bahwa Presiden bersalah. Disamping itu terdapat hubungan tata kerja lain misalnya dalam hal apabila ada sengketa dengan lembaga negara lainnya, proses pengajuan calon hakim konstitusi, serta proses pengajuan pendapat DPR yang menyatakan bahwa Presiden bersalah untuk diperiksa oleh MK.

### **3. DPD dengan DPR, BPK, dan MK.**

Tugas dan wewenang DPD yang berkaitan dengan DPR adalah dalam hal mengajukan RUU tertentu kepada DPR, ikut membahas RUU tertentu bersama dengan DPR, memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU tertentu, dan menyampaikan hasil pengawasan pelaksanaan UU tertentu pada DPR. Dalam kaitan itu, DPD sebagai lembaga perwakilan yang mewakili daerah dalam menjalankan kewenangannya tersebut adalah dengan mengedepankan kepentingan daerah.

Dalam hubungannya dengan BPK, DPD berdasarkan ketentuan UUD menerima hasil pemeriksaan BPK dan memberikan pertimbangan pada saat pemilihan anggota BPK. Ketentuan ini memberikan hak kepada DPD untuk menjadikan hasil laporan keuangan BPK sebagai bahan dalam rangka melaksanakan tugas dan kewenangan yang dimilikinya, dan untuk turut menentukan keanggotaan BPK dalam proses pemilihan anggota BPK. Disamping itu, laporan BPK akan dijadikan sebagai bahan untuk mengajukan usul dan pertimbangan berkenaan dengan RUU APBN. Dalam kaitannya dengan MK, terdapat hubungan tata kerja terkait dengan kewenangan MK dalam hal apabila ada sengketa dengan lembaga negara lainnya.

### **4. MA dengan lembaga negara lainnya.**

Pasal 24 ayat (2) menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya serta oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Ketentuan tersebut menyatakan puncak kekuasaan

kehakimandan kedaulatan hukum ada pada MA dan MK. Mahkamah Agung merupakan lembaga yang mandiri dan harus bebas dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan yang lain. Dalam hubungannya dengan Mahkamah Konstitusi, MA mengajukan 3 (tiga) orang hakim konstitusi untuk ditetapkan sebagai hakim di Mahkamah Konstitusi.

#### **5. Mahkamah Konstitusi dengan Presiden, DPR, BPK, DPD, MA, KY.**

Kewenangan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) dan (2) adalah untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir untuk menguji UU terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Disamping itu, MK juga wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD. Dengan kewenangan tersebut, jelas bahwa MK memiliki hubungan tata kerja dengan semua lembaga yang terdapat sengketa antar lembaga negara atau apabila terjadi proses judicial review yang diajukan oleh lembaga negara pada MK.

#### **6. BPK dengan DPR dan DPD.**

BPK merupakan lembaga yang bebas dan mandiri untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara dan hasil pemeriksaan tersebut diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD. Dengan pengaturan BPK dalam UUD, terdapat perkembangan yaitu menyangkut perubahan

bentuk organisasinya secara struktural dan perluasan jangkauan tugas pemeriksaan secara fungsional. Karena saat ini pemeriksaan BPK juga terhadap pelaksanaan APBN di daerah-daerah dan harus menyerahkan hasilnya itu selain pada DPR juga pada DPD dan DPRD. Selain dalam kerangka pemeriksaan APBN, hubungan BPK dengan DPR dan DPD adalah dalam hal proses pemilihan anggota BPK.

### **7. Komisi Yudisial dengan MA.**

Pasal 24A ayat (3) dan Pasal 24B ayat (1) menegaskan bahwa calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapat persetujuan. Keberadaan Komisi Yudisial tidak bisa dipisahkan dari kekuasaan kehakiman. Dari ketentuan ini bahwa jabatan hakim merupakan jabatan kehormatan yang harus dihormati, dijaga, dan ditegakkan kehormatannya oleh suatu lembaga yang juga bersifat mandiri. Dalam hubungannya dengan MA, tugas KY hanya dikaitkan dengan fungsi pengusulan pengangkatan Hakim Agung, sedangkan pengusulan pengangkatan hakim lainnya, seperti hakim MK tidak dikaitkan dengan KY. Demikian beberapa catatan mengenai tugas, fungsi serta hubungan antar lembaga.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alrasid, Harun. *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh MPR*. Revisi Cetakan Pertama. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2003.
- Andrews, William G, *Constitutions and Constitutionalism*, 3<sup>rd</sup> edition, New Jersey:Van Nostrand Company, 1968.
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*. Jakarta: PT Ihtiar Baru van Hoeve, 1994.
- , *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*. Makalah Disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003.
- , *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- , *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta; Konstitusi Press, 2005.
- Barendt, Eric. *An Introduction to Constitutional Law*. New York: Oxford University Press, 1998.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992.
- Bung Hatta dalam sidang-sidang BPUPKI dalam rangka penyusunan UUD 1945, menyebut konsepsi negara kesejahteraan ini dengan istilah “negara pengurus”. Lihat penjelasan umum tentang UUD 1945 dalam naskah UUD 1945 sebelum perubahan, Berita Repoeblik Tahun II No.7, Percetakan Repoeblik Inodnesia, 15 Febroeari 1946. Lihat juga *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995). Bandingkan dengan RM.A.B. Kusuma,

- Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004).
- Fallon, Richard H. Jr.. *Implementing the Constitution*. Cambridge, Massachusetts, and London: Harvard University Press, 2001.
- Field, G. Lowell. *Government In Modern Society*. New York – Toronto – London: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951.
- Jelić, Zoran. A Note On Adolf Merkl's Theory Of Administrative Law. *Journal Facta Universitatis, Law and Politics*. Vol. 1 No. 2, 1998.
- Jennings, Sir Ivor, *Cabinet Government*, London, t,th.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. translated by: Anders Wedberg. New York; Russell & Russell, 1961.
- Mahfud MD., Moh. *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Rineka Cipta, 2001.
- Montesquieu. *The Spirit of the laws*. Translated by Thomas Nugent. London: G. Bell & Sons, Ltd, 1914.
- Nadir, Ahmad, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia*, Penerbit Averroes Press, Malang, 2005.
- Nuridin, Rachamad K. Dwi Susilo, Tri Sulistyaningsih, *Kebijakan Elitis Politik Indonesia*, Penerbit Pustaka Pelajar-FISIP UMM, Malang, 2006.
- Phillips, O. Hood and Paul Jackson. *Constitutional And Administrative Law*. Eighth Edition. London: Sweet & Maxwell, 2001.
- Putranto dan Kusumowidagdo, Sigit, *Sistem Pemilihan Umum Universal dan Parohial*, Prisma, 1981.
- Simanjuntak, Marsillam. *Pandangan Negara Integralistik: Sumber, Unsur, dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Grafiti, 1993.
- Stewart, Ian. The Critical Legal Science of Hans Kelsen. *Journal of Law and Society*, 17 (3), 1990.

*Daftar Pustaka*

Stoker, Gerry, *The Politics of Local Government*, 2nd edition, London: The Macmillan Press, 1991.

Thompson, Brian. *Textbook on Constitutional Law & Administrative Law*. Third Edition. London: Blackstone Press Limited, 1997.

Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani, *Pokok-pokok Usulan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, dipresentasikan di hadapan Pimpinan dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung RI pada tanggal 15 Juni 1999 di Jakarta.

Yamin, Muhammad. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jilid Pertama. Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959.

<http://senyumpelangi.wordpress.com/>

<http://panmohamadfaiz.com>

<http://panmohamadfaiz.com/2007/03/18/sistem-ketatanegaraan-indonesia-pasca-amandemen/>

## EXECUTIVE SUMMARY

Secara umum dapat dikatakan bahwa perubahan mendasar setelah empat kali amandemen UUD 1945 ialah komposisi dari UUD tersebut, yang semula terdiri atas Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasannya, berubah menjadi hanya terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal. Penjelasan UUD 1945, yang semula ada dan kedudukannya mengandung kontroversi karena tidak turut disahkan oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945, dihapuskan. Materi yang dikandungnya, sebagian dimasukkan, diubah dan ada pula yang dirumuskan kembali ke dalam pasal-pasal amandemen.

Perubahan mendasar UUD 1945 setelah empat kali amandemen, juga berkaitan dengan pelaksana kedaulatan rakyat, dan penjelmaannya ke dalam lembaga-lembaga negara. Sebelum amandemen, kedaulatan yang berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. MPR yang terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan itu, demikian besar dan luas kewenangannya. Antara lain: (1) mengangkat dan memberhentikan Presiden; (2) menetapkan GBHN, serta (3) mengubah UUD. Karena kewenangan dan posisinya yang demikian penting, maka MPR disebut sebagai lembaga tertinggi negara, yang juga (4) berwenang mengeluarkan ketetapan-ketetapan yang hierarki hukumnya berada di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas undang-undang.

Setelah amandemen, kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan oleh MPR, namun dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Ini berarti semua lembaga negara yang

disebutkan di secara langsung dalam UUD sama-sama melaksanakan kedaulatan rakyat, sesuai dengan tugas dan kewenangan masing-masing. Dengan demikian, MPR tidak lagi menempati posisi sebagai lembaga tertinggi negara. Tugas MPR menjadi lebih terbatas pada: (1) mengubah UUD, (2) memberhentikan Presiden dalam proses *impeachment* dan memilih Wakil Presiden yang baru, dalam hal Wakil Presiden yang ada menggantikan Presiden di tengah masa jabatannya. Komposisi keanggotaan MPR yang semula terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan golongan-golongan juga diubah, menjadi terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, sebuah lembaga baru yang dibentuk sebagai hasil dari amandemen UUD 1945. Kewenangan MPR mengeluarkan Ketetapan-ketetapan juga dihapuskan.

Keberadaan DPD, berawal dari upaya untuk mencari kompromi antara gagasan untuk tetap mempertahankan susunan negara kesatuan, dengan gagasan membentuk negara federal. Kesepakatan yang dicapai ialah, Indonesia tetaplah sebuah negara kesatuan, namun sifat kuasi federal sebagaimana tercermin dalam keberadaan DPD dan penegasan UUD 1945 tentang otonomi daerah. Ada sejumlah tugas dan kewenangan DPD yang dirumuskan UUD 1945 pasca amandemen, antara lain dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. DPD juga diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 D ayat (3) UUD 1945.

Amandemen UUD 1945, telah membalikkan kekuasaan membentuk undang-undang, dari Presiden, menjadi kekuasaan DPR. Namun setiap RUU, baik yang datang dari DPR maupun dari Presiden, wajib dibahas bersama untuk mendapatkan persetujuan bersama. Tanpa persetujuan kedua pihak, rancangan undang-undang itu tidak dapat disahkan menjadi undang-undang. Hal yang baru setelah amandemen juga terlihat dimana kewenangan yudikatif, tidak lagi berada dalam satu lembaga, yakni MA seperti sebelum amandemen, namun telah terciptakan badan yudikatif baru yakni Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY).

Keberadaan MK diberi kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Mahkamah ini juga berwenang memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa mengenai dugaan bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden yang melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Dasar, dan kasus-kasus tertentu, dalam sebuah proses *impeachment*. Kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diserahkan kepada Mahkamah Agung. Adanya kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan, baik oleh MK maupun oleh MA, merupakan hal baru dalam UUD 1945. Kewenangan ini, dimaksudkan untuk menciptakan *check and balances* antara kewenangan Presiden dan DPR dalam bidang legislatif.

Amandemen UUD 1945, bukan hanya menciptakan lembaga-lembaga baru, tetapi juga menghapuskan lembaga yang ada sebelumnya yaitu Dewan Pertimbangan Agung. Sebagai gantinya Presiden membentuk sebuah dewan

pertimbangan, yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden. Amandemen juga menciptakan lembaga baru seperti Komisi Yudisial, dan meneguhkan posisi bank sentral, yang sebelumnya hanya diatur di dalam undang-undang. Namun keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan, tidak banyak mengalami perubahan dibandingkan dengan keadaan sebelum amandemen.

Dalam buku ini juga akan diuraikan perubahan-perubahan penting dan mendasar setelah amandemen, antara lain: (1) tentang lembaga Presiden, (2) syarat untuk menjadi Presiden, (3) Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi diangkat dan diberhentikan oleh MPR karena melanggar haluan negara seperti sebelum amandemen tetapi dipilih langsung oleh rakyat; (4) masa jabatan Presiden dibatasi hanya dua periode, untuk mencegah terulangnya pemerintahan tanpa batasan yang jelas; (5) kewenangan Presiden untuk mengangkat duta dan menerima duta negara lain; (6) pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI dan Kapolri yang dilakukan Presiden setelah mendapat pertimbangan DPR, yang menyebabkan panglima TNI dan Kapolri bukan lagi pejabat setingkat menteri negara dan menjadi anggota kabinet, karena Presiden telah kehilangan hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan kedua pejabat itu. Keberadaan Komisi Yudisial serta lembaga-lembaga independen seperti KPU dan sistem pemilihan umum langsung, KOMNASHAM, TNI dan POLRI dan Bank Indonesia juga akan diuraikan secara rinci dalam buku ini.

Pada bagian akhir buku ini juga akan diuraikan mengenai kemungkinan adanya amandemen ke-V UUD 1945 serta beberapa pemikiran dari para pakar mengenai perbaikan-perbaikan (solusi) yang harus dilakukan (jika) terjadi amandemen kelima tersebut.

## RIWAYAT HIDUP



**Abdul Rahman Kanang** adalah anak dari pasangan Djarasing (Almarhum) dan Hj. Nurung. Anak keenam dari tujuh bersaudara ini dilahirkan pada tanggal 31 Desember 1973 di Kanang, Polewali Mandar. Pendidikan sekolah dasar dan menengah pertama diselesaikan di tempat kelahiran lalu melanjutkan pendidikan di Ponpes DDI Mangkoso, Barru. Gelar sarjana dan magister diraih masing-masing di Institut Agama Islam Negeri (sekarang Universitas Islam Negeri) Alauddin Makassar jurusan Peradilan Agama (1998) dan Universitas Negeri Makassar Konsentrasi Hukum Kewarganegaraan (2000). Sekarang ini sedang pada tahap penyelesaian program doktor konsentrasi Ilmu Hukum di Universitas Kebangsaan Malaysia dan juga masih terdaftar sebagai mahasiswa pada program doktor di Universitas Padjajaran Bandung. Disamping aktif mengajar di Universitas Cokroaminoto Pinrang, juga aktif mengajar sebagai dosen tetap pada Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Alauddin Makassar sebagai pengampuh mata kuliah Hukum Tata Negara dan *Civic Education*. Tulisan yang telah diterbitkan antara lain: 1) Posisi Hukum Agama dalam Ranah Publik (*suatu kajian normatif dan empirik*), 2) Kekerasan dalam Rumah Tangga: *Law Enforcement* Versus Budaya

Patriarkhi Yang Kuat, 3) Relevansi *Reclassering* Terhadap Tujuan Pemidanaan Integratif di Indonesia, 4) Implementasi *Equality Before The Law* dalam Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, 5) Relevansi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak dengan Proses Peradilan yang Melibatkan Anak, 6) Menanggulangi Tindak Pidana Kejahatan Anak di Kota Makassar: Upaya Setengah Hati, 7) Menggugah Eksistensi dan Implementasi Hukum Islam di Indonesia, 8) Konsep Pengujian Undang-Undang dalam Tata Hukum Indonesia, 9) Pembimbingan Terhadap Klien Pembebasan Bersyarat dalam Sistem Pemidanaan di Indonesia, 10) Implikasi Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Terhadap Status Hukum Anak dari Hasil Perkawinan Campuran, 11) Mekanisme Impeachment Menurut UUD 1945 Pasca Amandemen (*analisis terhadap proses hukumvis-a-vis proses politik*), 12) Kontribusi Paham Liberal dan Islam Terhadap Konsep *Welfare State* dalam UUD 1945. Selain itu, juga telah menerbitkan buku dengan judul: 1) Perlindungan Hukum dan Pemenuhan Hak Konstitusional Anak, 2) Perempuan Tanpa Kekerasan Dan Diskriminasi, dan 3) Kapita Selekta Hukum Tata Negara Kontemporer.