

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum<sup>1</sup> sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945).<sup>2</sup> Sebagai negara hukum, Indonesia meletakkan UUD 1945 sebagai konstitusi penyelenggaraan negara atau dengan kata lain merupakan norma pokok (*grundnom*) yang merupakan sumber utama tertib hukum di Indonesia (hierarki perundang-undangan).<sup>3</sup>

Dalam perspektif negara modern, negara hukum adalah personifikasi dari tata hukum. Negara modern sebagai personifikasi dari tata hukum merupakan bentuk penyederhanaan atau generalisasi yang dilakukan Hans Kelsen berdasarkan perspektif teori hukum murni, dimana negara hanya dipandang sebagai fenomena hukum, sebagai badan hukum, yakni korporasi. Negara dalam segala aktifitasnya senantiasa didasarkan pada hukum, sehingga lazim disebut sebagai negara hukum.<sup>4</sup> Oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan

---

<sup>1</sup> Pemikiran mengenai negara hukum dimulai sejak abad XIX s/d abad XX, pada hakekatnya negara hukum berakar dari konsep teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi didalam suatu negara adalah hukum.

<sup>2</sup> Perubahan keempat tahun 2002, konsepsi negara hukum atau "*rechtsstaat*" yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, "Negara Indonesia adalah Negara Hukum."

<sup>3</sup> Darji Darmodiharjo dkk (1985). *Santiaji Pancasila*. Jakarta: Kurnia Esa, hlm.218.

<sup>4</sup> Hans Kelsen (2010). *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Alih bahasa Soemardi. Bandung: Bee Media Indonesia, hlm. 225. Dalam perspektif hukum, menurut Wilhelm Lunstedt: "*Law is nothing but the very life of mindkind in organized groups and the*

negara apapun namanya termasuk warganegara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa kecuali.<sup>5</sup>

Dalam perkembangan hukum di Indonesia istilah negara hukum disebut juga dengan istilah “*the rule of law*”.<sup>6</sup> Djokosoetono menyebutnya dengan istilah negara hukum yang demokratis.<sup>7</sup> Dicey mendefinisikan *the rule of law* dengan mengemukakan tiga hal, yaitu (1) *the absolute predominance of the law* (keunggulan mutlak hukum); (2) *equality before the law* (persamaan di hadapan hukum); dan (3) *the concept according to which the constitution is the result of the recognition of individual rights by judges* (konsep menurut makna konstitusi adalah hasil dari pengakuan hak-hak individual oleh para hakim).<sup>8</sup>

Negara hukum adalah negara yang menegakan supermasi hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak

---

*condition which make possible peaceful co-existence of masses of individuals and social groups and the coorporation for other ends than more existence and propagation”. Soetiksno (1976). Filsafat Hukum. Jakarta: Pradnya Paramita, hlm. 88.*

<sup>5</sup> IB. Hestu Cipto Handoyo (2003). *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan HAM*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya, hlm 12.

<sup>6</sup> Burkens, mengemukakan pengertian “*rechtsstaat*” secara sederhana seperti yang dikutip A. Hamid S. Attamimi, yaitu negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Dalam *rechtsstaat*, menurutnya adalah ikatan antara negara dan hukum tidaklah berlangsung dalam ikatan yang lepas atau pun bersifat kebetulan, melainkan ikatan yang hakiki. Dari pandangan tersebut, mengandung arti bahwa kekuasaan pemerintahan dalam suatu negara bersumber pada hukum dan sebaliknya untuk melaksanakan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara harus berdasarkan kekuasaan. A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 25 April 1992, hlm. 8.

<sup>7</sup> Agussalim Andi Gadjong (2007). *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia, hlm.20. Ketentuan tentang apa yang hendak dijamin oleh hukum atau apa yang ingin diselamatkan dengan *the rule of law* itu merupakan latar belakang awal munculnya konsep *Anglo Saxon*, yang kemudian terkenal dengan istilah *rule of law*.

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm.24.

dipertanggungjawabkan.<sup>9</sup> Negara hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.<sup>10</sup>

Menurut Friedrich Julius Stahl negara harus menjadi negara hukum, itulah semboyan dan sebenarnya juga daya pendorong daripada perkembangan pada zaman baru ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batas-batas kegiatannya bagaimana lingkungan (suasana) kebebasan itu tanpa dapat ditembus. Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi negara, juga secara langsung, tidak lebih jauh daripada seharusnya menurut suasana hukum. Inilah pengertian negara hukum, bukannya misalnya, bahwa negara itu hanya mempertahankan tata hukum saja tanpa tujuan pemerintahan, atau hanya melindungi hak-hak dari perseorangan. Negara hukum pada umumnya tidak berarti tujuan dan isi daripada negara, melainkan hanya cara dan untuk mewujudkannya.<sup>11</sup> Kemudian Friedrich Julius Stahl mengemukakan empat unsur *rechtsstaats* dalam arti klasik, yaitu:<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan ayat)*, Sekertaris Jendral MPR RI, Jakarta, 2010, hlm, 46.

<sup>10</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim (1998). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Bakti, hlm.153.

<sup>11</sup> Miriam Budiardjo, *Op. Cit*, hlm. 57.

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 57-58.

- 1) Hak-hak asasi manusia;
- 2) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu (di negara-negara Eropa Kontinental biasanya disebut *trias politica*);
- 3) Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*);
- 4) Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Paul Scholten menyebut dua ciri daripada negara hukum, yang kemudian diuraikan secara meluas dan kritis. Ciri yang utama daripada negara hukum ialah "*er is recht tegenover den staat*". Artinya kawula negara itu mempunyai hak terhadap negara, individu mempunyai hak terhadap masyarakat. Asas ini sebenarnya meliputi dua segi, yakni sebagai berikut:

- 1) Manusia itu mempunyai suasana tersendiri, yang pada asasnya terletak di luar wewenang negara;
- 2) Pembatasan suasana manusia itu hanya dapat dilakukan dengan ketentuan undang-undang, dengan peraturan umum.

Selanjutnya, Paul Scholten menyampaikan ciri kedua negara hukum, dikatakan "*er is scheiding van machten*", yang bermakna bahwa dalam negara hukum terdapat pemisahan kekuasaan.<sup>13</sup> Menurut Von Munch, bahwa unsur negara berasaskan hukum, harus memenuhi hal-hal sebagai berikut:<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Notohamidjojo (1970). *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat di Indonesia*. Jakarta: Badan Penerbit Kristen, hlm. 25.

<sup>14</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan*

- 1) Adanya jaminan pemenuhan hak asasi manusia;
- 2) Tersedianya pembagian kekuasaan;
- 3) Adanya keterhubungan semua elemen negara dengan konstitusi dan peradilan pada undang-undang dan hukum;
- 4) Adanya aturan yang proporsionalitas (*Verhältnismässigkeit*);
- 5) Tersedianya lembaga pengawasan peradilan terhadap berbagai keputusan-keputusan pemerintahan;
- 6) Adanya jaminan peradilan termasuk hak-hak dasar dalam seluruh kegiatan peradilan;
- 7) Adanya jaminan pembatasan terhadap asas retroaktif.

Negara Indonesia menyatakan sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana tercantum dalam konstitusi.<sup>15</sup> Bukan sebaliknya berdasarkan kekuasaan (*machtsstaat*) semata. Indonesia juga menganut paham kedaulatan rakyat.<sup>16</sup> Dua prinsip fundamental tersebut adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, keduanya saling terkait. Konsepsi negara hukum Indonesia

---

*Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV, Disertasi, Fakultas Pascasarjana UI, 1990, hlm.312.*

<sup>15</sup> Lihat: Pasal 1 ayat (3) UUD1945. Penegasan ketentuan ini bermakna, bahwa segala aspek kehidupan dalam kemasyarakatan, kenegaraan dan pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Menurut Wignjosebroto S., negara hukum (*rechtsstaat*) adalah konsep yang berparadigma bahwa negara dan alat kekuasaannya (pemerintah) tidak dibenarkan bertindak atas kekuasaannya belaka, melainkan harus ditumpukan pada dasar kebenaran hukum yang telah di positifkan yakni undang-undang yang pada gilirannya berdiri tegak di atas kebenaran hukum undang-undang yang paling dasar, yakni konstitusi. Winarno. (2013). *Paradikma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*. Jakarta: Bumi Aksara, hlm.138.

<sup>16</sup> Lihat: Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” kedaulatan dalam suatu negara merupakan salah satu unsur atau syarat yang harus dipenuhi untuk terbentuknya suatu negara dan pemerintahan yang berdaulat.

mengacu kepada Pancasila<sup>17</sup> sebagai sumber segala sumber hukum. Pembentukan hukum di Indonesia diatur oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.<sup>18</sup>

Paradigma negara hukum mempersyaratkan hukum menjadi tolok ukur dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, penyelenggaraan kekuasaan negara harus berdasarkan tujuan (cita) hukum itu sendiri. Lebih lanjut, kewenangan<sup>19</sup> DPR dalam proses pembentukan Undang-Undang melalui hak inisiatif memegang peranan yang demikian signifikan dan strategis dalam rangka mewujudkan tujuan dan cita-cita nasional. Dalam rangka mewujudkan pembentukan hukum positif yang baik, Lon Fuller memberikan konsep moralitas yakni, moralitas kewajiban (*the morality of duty*) dan moralitas nilai atau moralitas ikhtiar atau moralitas aspirasi (*the*

---

<sup>17</sup> Pancasila adalah sebuah sistem filsafat yang merupakan rumusan ideal dalam bangun keindonesiaan yang dicita-citakan bangsa. Berbagai komponen bangsa seharusnya menggunakan dan mengembangkan implementasi sistem filsafat Pancasila dalam berbagai bidang. Soejadi (1999). *Pancasila sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Lukman Offset, hlm. 183.

<sup>18</sup> Pasal 2 menentukan bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara. Pasal 3 ayat (1) menentukan bahwa UUD 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. Penempatan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara membawa konsekuensi semua peraturan perundang-undangan bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.

<sup>19</sup> Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang, karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan. Rusadi Kantaprawira (1998). *Hukum dan Kekuasaan*, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, hlm. 37-38.

*morality of aspiration*).<sup>20</sup> Pada moralitas kewajiban, dimaksudkan adanya sifat terbuka yang kemudian ditransformasikan ke dalam hukum positif.

Dalam perkembangan pemikiran mengenai negara hukum, dikenal dua kelompok negara hukum, yakni negara hukum formal dan negara hukum materiil. Negara hukum materiil ini dikenal juga dalam istilah *welfare state* atau negara kesejahteraan. Negara Kesatuan Republik Indonesia juga menganut paham negara kesejahteraan sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945.<sup>21</sup> Hal ini ditegaskan oleh para Perintis Kemerdekaan dan para Pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia bahwa negara demokratis yang akan didirikan adalah “negara kesejahteraan” (*walvaarstaat*) bukan “negara penjaga malam” (*nachtwachterstaat*). Teori *welfare state* secara maknawi adalah negara kesejahteraan yang dijadikan sebagai *grand theory* analisis. Hal ini sesuai dengan problematika yuridis yang berkorelasi dengan pengembangan konsep serta seputar diskursus tentang hukum kebijakan pelayanan publik.<sup>22</sup>

Konsep negara hukum kesejahteraan atau *welfare state* pada dasarnya muncul sebagai antitesa terhadap tipe negara hukum sebelumnya, yaitu konsep

---

<sup>20</sup> Fuller, Lon. L (1973). *The Morality of Law*. Revised Edition Ninth Printing, New Heaven and London: Yale University Press, hlm.4.

<sup>21</sup> Dasar keberadaan konstitusi adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Konstitusi merupakan konsensus bersama atau *general agreement* seluruh warga negara. Organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Hak Asasi Manusia, disampaikan pada Lecture Peringatan 10 Tahun Kontras*. Jakarta, 26 Maret 2008, hlm.1.

<sup>22</sup> Mustafa Luthfi dan J. Kurniawan (2012). *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik: Perspektif Politik Kesejahteraan, Kearifan Lokal yang Pro Civil Society dan Gender*. Malang: Setara Press, hlm.48.

negara “penjaga malam” atau “*nachwachterstaat.*” Dalam perkembangan negara sebagai “penjaga malam”, muncul gejala kapitalisme di ranah perekonomian yang secara perlahan-lahan menyebabkan terjadinya kepincangan dalam pembagian sumber-sumber kemakmuran bersama. Akibatnya, timbul jurang kemiskinan yang kian menunjukkan kecenderungan yang semakin menajam, yang sulit dipecahkan oleh negara yang difungsikan secara minimal. Kenyataan ini kemudian mendorong munculnya sebuah kesadaran baru mengenai pentingnya adanya keterlibatan negara dalam menangani dan mengatasi masalah ketimpangan tersebut. Negara dianggap tidak dapat melepaskan tanggungjawabnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, negara perlu turut campur dalam mengatur sumber-sumber kemakmuran agar tidak dikuasai oleh segelintir orang.<sup>23</sup>

Muchsan mengatakan bahwa, tujuan utama dari negara yang sedang berkembang adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang merata. Dalam teori kenegaraan, negara yang demikian ini disebut negara yang bertipe kesejahteraan (*welfare state type*). Karena titik beratnya adalah pemerataan kesejahteraan dalam kehidupan masyarakat, maka negara dituntut untuk berperan aktif dalam menciptakan kesejahteraan ini. Untuk mewujudkan kesejahteraan tersebut tidak bisa diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat, sebab apabila hal tersebut dilakukan, maka yang terjadi bukanlah

---

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm.50.

kesejahteraan yang merata, melainkan timbulnya persaingan yang bebas yang dijiwai oleh semangat *free fight liberalism*.<sup>24</sup>

Menurut Ridwan HR, dikatakan bahwa konsepsi negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Dalam konsep ini negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga ketertiban atau keamanan masyarakat saja, tetapi juga memikul tanggungjawab dalam mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.<sup>25</sup>

Menurut Moh. Koesnoe, sejak negara Indonesia diproklamkan, bangsa Indonesia meneguhkan janji untuk mewujudkan cita-cita bangsa, yaitu mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Cita-cita tersebut dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, tepatnya dalam alinea keempat yang menyatakan bahwa tujuan membentuk suatu pemerintah negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>26</sup>

Menurut Marshall, negara kesejahteraan merupakan bagian dari sebuah masyarakat modern yang sejalan dengan ekonomi pasar kapitalis dan struktur politik demokratis. Konsep ini dipandang sebagai bentuk keterlibatan negara dalam memajukan kesejahteraan rakyat setelah mencuatnya bukti-bukti

---

<sup>24</sup> Muchsan (2007). *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Liberty, hlm.7.

<sup>25</sup> Ridwan HR (2003). *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press, hlm.11.

<sup>26</sup> Adriani Nurdin (2012). *Kepailitan BUMN Persero Berdasarkan Asas Kepastian Hukum*. Jakarta: Alumni, hlm.25.

empirik mengenai kegagalan pasar (*market failure*) pada masyarakat kapitalis dan kegagalan negara (*state failure*) pada masyarakat sosialis. Selanjutnya, dikatakan bahwa negara kesejahteraan merupakan jalan tengah dari ideologi kapitalisme dan sosialisme.<sup>27</sup>

Menurut Friedman W, bahwa negara yang menganut konsep negara kesejahteraan dapat mengemban empat fungsi, yakni sebagai berikut:<sup>28</sup>

- 1) *The State as Provider* (Negara sebagai pelayan),
- 2) *The State as Regulator* (Negara sebagai pengatur),
- 3) *The State as Entrepreneur* (Negara sebagai wirausaha),
- 4) *The State as Umpire* (Negara sebagai wasit).

Berdasarkan empat fungsi tersebut, pemerintah dalam negara kesejahteraan diberi tugas membangun kesejahteraan umum dalam berbagai bidang.<sup>29</sup> Pemerintah tidak boleh pasif atau berlaku sebagai “penjaga malam”, melainkan harus aktif melaksanakan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan masyarakat dengan cara membangun kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat. Dengan demikian, tugas negara tidak terbatas pada memelihara tata-tertib serta melindungi jiwa dan harta kekayaan rakyatnya (*police state*), melainkan juga negara bertugas mewakili kepentingan bersama, meningkatkan kemakmuran yang adil dan merata (*welfare state*), atau dalam melaksanakan tugasnya negara mempunyai kewajiban memperhatikan

---

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm.27.

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm.27.

<sup>29</sup> Astim Riyanto (2000). *Teori Konstitusi*. Bandung: Yapemdo, hlm.280.

kepentingan bersama.<sup>30</sup> Menurut Spicker bahwa negara kesejahteraan adalah sebuah sistem kesejahteraan sosial yang dapat memberi peran lebih besar pada negara atau pemerintah (untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya). Negara hukum kesejahteraan merupakan bentuk perlindungan negara terhadap masyarakat terutama kelompok lemah seperti orang miskin, cacat, pengangguran dan sebagainya.<sup>31</sup>

Sejalan dengan pendapat para pakar di atas, Jimly Asshiddiqie, menyatakan bahwa dalam konsep negara kesejahteraan, negara dituntut untuk memperluas tanggungjawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi bagi penganut negara intervensionis pada abad ke-20. Negara justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat.<sup>32</sup>

Tujuan campur tangan pemerintah ini tidak lain dimaksudkan untuk mewujudkan kesejahteraan yang merata dalam kehidupan masyarakat (masyarakat adil dan makmur dalam segala aspeknya), sedangkan sasarannya adalah pola perilaku masyarakat. Dalam hal ini masyarakat akan direayasa agar berperilaku sesuai dengan derap pembangunan yang dilaksanakan oleh

---

<sup>30</sup> Adriani Nurdin, *Op. Cit*, hlm.28.

<sup>31</sup> Mustafa Luthfi dan J. Kurniawan, *Op. Cit*, hlm.51. Lihat juga: E. Suharto (2006). *Analisa Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, hlm.50.

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie (1994). *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, hlm.223.

negara. Dengan demikian, pola perilaku tersebut dapat menunjang arah pembangunan, yang tendensinya dapat mempercepat terwujudnya tujuan pembangunan.<sup>33</sup> Dalam negara hukum Indonesia, campur tangan negara harus diatur sebelumnya dalam peraturan-peraturan hukum. Dengan perkataan lain, peraturan hukum tersebut berfungsi sebagai acuan dalam mengarahkan perubahan pola perilaku masyarakat yang bersangkutan. Disinilah hukum harus berfungsi sebagai alat untuk merekayasa kehidupan masyarakat (*as a tool of social engineering*).<sup>34</sup>

Dalam pilihan terkait konsepsi negara kesejahteraan Indonesia ini, Moh. Hatta menggunakan istilah “negara pengurus”.<sup>35</sup> Prinsip *welfare state* dalam UUD 1945 dapat ditemukan rinciannya dalam beberapa pasal, terutama yang berkaitan dengan aspek sosial ekonomi. Dengan masuknya perihal kesejahteraan dalam UUD 1945, menurut Jimly Asshidiqie konstitusi Indonesia dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution*) dan bahkan konstitusi sosial (*social constitution*) sebagaimana juga terlihat dalam konstitusi negara Rusia, Bulgaria, Ceko, Slowakia, Albania, Italia, Belarusia, Iran, Suriah dan Hongaria. Selanjutnya menurut Jimly, sejauh menyangkut corak muatan yang diatur dalam UUD 1945, nampak dipengaruhi oleh corak penulisan konstitusi yang lazim ditemui pada negara-negara sosialis.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Muchsan, *Op. Cit.*, hlm.10.

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm.10.

<sup>35</sup> M. Yamin (1959). *Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang BPUPKI/PPKI*. Jakarta: Sekretariat Negara RI, hlm. 299.

<sup>36</sup> Jimly Asshiddiqie (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, hlm.124.

Sejak masuknya paham *welfare state*, negara telah ikut campur dalam perekonomian rakyat melalui politik hukum<sup>37</sup> yang terwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Landasan yuridis campur tangan negara didasarkan pada ketentuan Pasal 33 UUD 1945 yang menganut demokrasi ekonomi.<sup>38</sup> Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku dimasyarakat. Dan kesemuanya itu diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.<sup>39</sup> Di dalam konsep negara hukum dan negara kesejahteraan tugas negara atau pemerintah menurut Bagir Manan tidak

---

<sup>37</sup> Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah; mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik memengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada dibelakang pembuatan dan penegakan hukum tersebut. M. Mahfud MD (2009). *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press, hlm. 9. Adapun kebijakan disepadankan dengan kata bahasa Inggris yaitu *policy* yang berbeda dengan kata *wisdom* yang berarti kebijaksanaan atau kearifan. Istilah *policy* (kebijakan sering penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan, program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar. Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa, kebijakan diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau amat kompleks, bersifat umum atau khusus, luar atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci berifat kualitatif atau kuantitatif, public atau privat. Kebijakan dalam makna seperti ini dapat disimpulkan sebagai suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah atau tindakan tertentu, suatu program mengenai aktifitas-aktifitas tertentu atau suatu rencana. Solichin Abdul Wahab (2008). *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 2.

<sup>38</sup> Dalam demokrasi ekonomi yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 harus dihindari sistem *free fight liberalism*, yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan persaingan tidak sehat serta pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam berbagai bentuk monopoli dan monopsoni yang merugikan masyarakat dan bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial. Zulfi Diane Zaini (2012). *Independensi Bank Indonesia dan Penyelesaian Bank Bermasalah*. Bandung: Keni Media, hlm.55.

<sup>39</sup> Menurut Frans Magnis-Suseno tujuan negara adalah memajukan kepentingan masyarakat dalam kerangka keadilan, kebebasan, dan solidaritas bangsa. Frans Magnis-Suseno (1994). *Etika Politik, Prinsip-prinsip Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm.310-314.

semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja, tetapi memikul tanggungjawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>40</sup>

Pemerintah *welfare state* dituntut memainkan peranan yang lebih luas dan aktif, karena ruang lingkup kesejahteraan rakyat semakin meluas dan mencakup bermacam-macam segi kehidupan. Lemaire menyebut tugas pemerintah yang demikian itu sebagai *bestuurzorg* yang dikenal dengan *service public* atau penyelenggaraan kesejahteraan umum yang dilakukan oleh pemerintah. Pembuat undang-undang tidak mungkin mengatur segala macam hak, kewajiban dan kepentingan secara lengkap dalam suatu undang-undang.<sup>41</sup> Pada dasarnya harus dipahami bahwa kuasa atas negara merupakan sebagai rumusan kehidupan keseharian dari prinsip kedaulatan rakyat yang merupakan inti dari republik.<sup>42</sup>

Dalam konteks Indonesia, maka arah kebijakan hukum yang hendak dibangun dan dikembangkan selain ditujukan untuk menciptakan sistem hukum nasional, juga yang lebih penting adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Inilah yang dimaksudkan oleh Bagir Manan sebagai salah satu bagian dari politik hukum yang bersifat tetap.<sup>43</sup> Penjelasan ini sejalan dengan

---

<sup>40</sup> Bagir Manan (1996). *Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*. Bandar Lampung: FH-UNILA, hlm 16.

<sup>41</sup> Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi Universitas Padjadjaran Bandung, 1997, hlm.205.

<sup>42</sup> Sylvia Tiwon dalam Mustafa Luthfi dan J. Kurniawan (2012). *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik: Perspektif Politik Kesejahteraan, Kearifan Lokal yang Pro Civil Society dan Gender*. Malang: Setara Press, hlm.48.

<sup>43</sup> Dikatakan oleh Bagir, bahwa politik hukum ada yang bersifat tetap (permanen) dan ada juga yang bersifat temporer. Politik hukum yang bersifat tetap adalah berkaitan

pendapat Abdul Hakim, yang mengatakan bahwa hukum yang hendak dibangun seyogianya harus senantiasa mengacu kepada cita-cita masyarakat Indonesia, yaitu tegaknya negara hukum<sup>44</sup> yang demokratis dan berkeadilan sosial. Atas dasar pandangan yang demikian dikatakan bahwa politik hukum Indonesia sesungguhnya harus berorientasi pada cita-cita negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan berkeadilan sosial dalam suatu masyarakat Bangsa Indonesia yang bersatu sebagaimana yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945.<sup>45</sup>

Upaya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sudah diamanatkan dalam UUD 1945. Meningkatkan kesejahteraan umum merupakan salah satu dari cita-cita nasional Indonesia, sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, tepatnya pada alinea ke empat yang berbunyi:

*“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu 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, ...”*

---

dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijakan pembentukan dan penegakan hukum. Sementara politik hukum yang bersifat temporer adalah kebijakan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhannya. Bagir Manan (2001). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: FH UII, hlm.180.

<sup>44</sup> Negara hukum adalah negara yang berlandaskan atas hukum dan yang menjamin keadilan bagi warganya. Maksudnya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Hal yang demikian akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya. Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro (1991). *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 110.

<sup>45</sup> Abdul Hakim G. Nusantara (1988). *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: YLBHI, hlm.20.

Terkait dalam pembentukan undang-undang, maka keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sangat diharapkan agar mampu membentuk undang-undang yang mendukung pembangunan nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.<sup>46</sup> Terlebih lagi dengan diamendemuannya UUD 1945, peran DPR lebih kuat bila dibandingkan konstitusi sebelumnya. Hal ini menjadi keniscayaan sebagai sebuah penguatan prinsip kedaulatan rakyat ketika DPR menjadi salah satu representasinya di samping Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Prinsip kedaulatan rakyat secara kelembagaan dapat diorganisasikan melalui dua pilihan, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang

---

<sup>46</sup> Pembentukan undang-undang merupakan salah satu unsur penting disamping unsur-unsur lainnya dalam rangka pembangunan hukum nasional, sementara itu untuk menghasilkan undang-undang yang sesuai dengan dinamika masyarakat, lebih-lebih lagi pada era globalisasi dewasa ini yang dipicu oleh kemajuan teknologi informasi, dan tidak tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan yang ada (secara horizontal), serta tidak bertentangan dengan UUD 1945 (secara vertikal). Andi Irman Putra. *Penulisan Kerangka Ilmiah Tentang Peran Prolegnas Dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan Uud 1945 (Pasca Amandemen)*. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia Tahun 2008, hlm.1.

kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal.<sup>47</sup>

Lebih lanjut, dalam kaitannya dengan pembentukan undang-undang tidak dapat dilepaskan dari sejarah ketatanegaraan Indonesia, tepatnya keberlakuan UUD 1945. Melalui konstitusi maka akan tampak jelas tentang keberadaan negara itu, baik bentuknya, susunan lembaga negara, maupun sistem pemerintahannya.<sup>48</sup>

Sejarah ketatanegaraan Indonesia, mengenal beberapa Undang-Undang Dasar yang pernah berlaku yaitu: UUD 1945 yang berlaku antara 17 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949, Konstitusi Republik Indonesia Serikat, UUD Sementara 1950, yang berlaku antara 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959, UUD 1945 yang berlaku lagi sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dalam keempat periode sejarah konstitusi Indonesia dengan tiga macam Undang-Undang Dasar, maka UUD 1945 berlaku dalam dua kurun waktu. Kurun waktu pertama telah berlaku UUD 1945 di undangkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Kurun waktu kedua berlaku sejak Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai sekarang dengan amandemen.

Dengan demikian, UUD 1945 sebagai konstitusi dalam perkembangannya telah mengalami berbagai corak yang berdampak pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia

---

<sup>47</sup> Titik Triwulan Tutik (2010). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Prenada Media, hlm.13.

<sup>48</sup> Dahlan Thaib, dkk (2003). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Grafindo Persada, hlm. 97.

telah mengalami pergeseran yang mengakibatkan perubahan fundamental terhadap stuktur dan kewenangan lembaga negara.<sup>49</sup>

Miriam Budiardjo membagi empat tahap perkembangan undang-undang perkembangan undang-undang dasar sebagai berikut:<sup>50</sup>

- 1) Tahun 1945 (Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang *de facto* hanya berlaku di Jawa, Madura, dan Sumatra);
- 2) Tahun 1949 (Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang *de facto* berlaku seluruh Indonesia, kecuali Irian Barat);
- 3) Tahun 1959 (Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 dengan Demokrasi Terpimpin, disusul Demokrasi Pancasila, Undang-Undang Dasar ini mulai 1963 berlaku di seluruh Indonesia termasuk Irian Barat).

Apabila ditinjau dari sudut perkembangan demokrasi sejarah Republik Indonesia, Miriam Budiardjo membaginya dalam tiga tahap, yaitu:<sup>51</sup>

- 1) Masa 1945-1959 sebagai Republik Indonesia ke-I (Demokrasi Parlementer) yang didasari tiga Undang-Undang Dasar berturut-turut, yaitu: 1945, 1949 dan 1950;
- 2) Masa 1959-1965 sebagai Republik ke-II (demokrasi Terpimpin) yang didasari Undang-Undang Dasar 1945; dan

---

<sup>49</sup> Chairul Anwar (1999). *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. (Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri, hlm.71.

<sup>50</sup> Miriam Budiardjo. (2007). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm.104

<sup>51</sup> *Ibid*, hlm.105.

- 3) Masa 1965 sampai sekarang sebagai Republik Indonesia ke-III (Demokrasi Pancasila yang didasari oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Pemikiran ini disampaikan pada tahun 1970-an jauh hari sebelum jatuhnya rezim Suharto, sehingga jika kita tinjau saat ini dapat ditambahkan masa Republik ke-III periode antara tahun 1965-1998. Kemudian tahun 1998 sampai saat ini dapat ditambahkan masa Republik ke-IV dengan menggunakan Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen.

Sementara itu, Jimly Assidique membaginya menjadi enam tahap, yaitu sebagai berikut:<sup>52</sup>

- 1) Periode tanggal 18 Agustus 1945 ± 27 Desember 1949;
- 2) Periode tanggal 27 Desember 1949 ± 17 Agustus 1950;
- 3) Periode tanggal 17 Agustus 1950 ± 5 Juli 1959;
- 4) Periode tanggal 5 Juli 1959 ± 19 Oktober 1999;
- 5) Periode tanggal 19 Oktober 1999 ± 10 Agustus 2002; dan
- 6) Periode tanggal 10 Agustus 2002 sampai dengan sekarang.

Pada periode pertama berlaku UUD 1945, periode kedua berlaku Konstitusi RIS 1949, periode ketiga berlaku Undang-Undang Dasar Sementara 1950, periode keempat berlaku kembali UUD 1945 beserta Penjelasannya. Setelah itu UUD 1945 diubah berturut-turut pada tahun 1999, 2000, 2001, 2002 dengan menggunakan naskah yang berlaku mulai 5 Juli 1959 sebagai

---

<sup>52</sup> Jimly Assidique. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Bhuna Ilmu Populer Kelompok Gramedia., hlm.73.

standar dalam melakukan perubahan di luar teks yang kemudian dijadikan lampiran yang tak terpisahkan dari naskah UUD 1945. Berikut diuraikan keberlakuan UUD 1945 sesuai dengan kondisi sistem ketatanegaraan yang berlaku.

1) Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 pra amandemen

Kemerdekaan Indonesia pada awal pemerintahan masa Orde Lama ini merupakan awal mula Indonesia menyatakan dirinya bebas dari penjajahan sesuai dengan isi teks proklamasi 17 Agustus 1945 dan disusul dengan pengesahan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945. Menurut Ismail Sunny bahwa kesahan UUD 1945 harus dipertimbangkan dengan menentuk kepada berhasilnya revolusi Indonesia. Karena revolusi Indonesia berhasil dan yang bentuk keberhasilannya adalah UUD 1945 sebagai konstitusi yang sah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>53</sup> Pendapat tersebut didasarkan kepada pendapat Hans Kelsen yang meengatakan bahwa jika suatu revolusi rakyat, atau suatu republik dirubah bentuknya oleh Presiden, dan jika pemerintahan baru sanggup mempertahankan konstitusi baru adalah suatu cara yang efektif, maka menurut hukum Internasional pemerintahan dan konstitusi ini pemerintah yang sah dan konstitusi yang berlaku bagi negara itu.<sup>54</sup>

UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 berlaku secara nasional sampai dengan tanggal 27 Desember 1949. Penyusunan naskah

---

<sup>53</sup> Kusnardi & Harmali Ibrahim (1988). *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Bakti, hlm. 90.

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm. 90.

Rancangan UUD 1945 dimulai dari pembentukan BPUPKI yang dilantik pada tanggal 28 Mei 1945. BPUPKI mengadakan sidang-sidang yang dapat dikelompokkan menjadi dua masa persidangan. Sidang pertama mulai dari tanggal 29 Mei 1945-1 Juni 1945 dan masa persidangan kedua tanggal 10 Juli-17 Juli 1945. Dari persidangan-persidangan BPUPKI tersebut berhasil disusun naskah komplit Rancangan UUD 1945 meliputi pernyataan Indonesia merdeka, Pembukaan Undang-Undang Dasar, dan Undang-Undang Dasar terdiri atas pasal-pasal.<sup>55</sup>

Di dalam penjelasan Pasal 4 UUD 1945 terdapat Komite Nasional yang keberadaannya diakui dan memiliki kewenangan yang cukup luas, dimana komite tersebut bersama Presiden akan membentuk pondasi kehidupan ketatangaraan Indonesia. Untuk memperkuat posisi Komite Nasional kemudian dikeluarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X tahun 1945. Dalam Maklumat tersebut ditentukan bahwa sebelum MPR dan DPR dibentuk, kepada Komite Nasional diberikan kekuasaan legislatif dan ikut serta menentukan Garis-garis Besar Haluan Negara (BGHN). Dapat dipahami bahwa Komite Nasional diberi kedudukan sebagai badan legislatif. Apabila dihubungkan dengan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945, maka hal itu mengandung arti bahwa kekuasaan untuk menetapkan undang-undang dijalankan oleh Presiden dengan persetujuan Komite Nasional.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Noor MS. Bakry (1994). *Pancasila Yuridis Kenegaraan*. Yogyakarta: Penerbit Liberty, hlm.23.

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm.112.

Lebih lanjut, UUD 1945 pra amandemen tidak memberikan ketentuan yang tegas tentang pembagian kekuasaan. UUD 1945 hanya mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formal, oleh karena itu pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan secara prinsipil. Dengan kata lain, UUD 1945 hanya mengenal pembagian kekuasaan (*devisiion of power*) dan bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*).<sup>57</sup> Dalam konstruksi sistem ketatanegaraan, kedaulatan rakyat berdasarkan UUD 1945 pra amandemen dianggap terwujud penuh dalam wadah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi atau forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya, yaitu presiden, DPR, MA, dan seterusnya.<sup>58</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 hanya dalam waktu tidak sampai tiga bulan sistem pemerintahan Indoensia menyimpang dari UUD 1945 yaitu dengan dibentuknya Kabinet Parlemerter pertama di bawah Perdana Menteri Sutan Syahrir pada tanggal 14 Nopember 1945. Padahal UUD 1945 yang baru disahkan itu jelas tidak menganut sistem pemerintahan parlementer dan tidak mengenal jabatan Perdana Menteri sama sekali. Sistem pemerintahan parlementer itu terus dipraktikkan sampai akhir dari Kabinet Amir Syarifuddin II dibubarkan pada tanggal 29 Januari 1948 sampai periode berlakunya UUD RIS tahun 1949 dan UUDS tahun 1950. Bahkan setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang kembali memberlakukan UUD 1945 sebagai Konstitusi Republik

---

<sup>57</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum.... Op. Cit*, hlm.14.

<sup>58</sup> *Ibid.*

Indonesia, sistem pemerintahan yang dipraktikkan juga adalah sistem parlementer.<sup>59</sup>

2) Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan konstitusi RIS

Ketentuan dalam UUD 1945 menyatakan dengan jelas bahwa kedaulatan rakyat ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sementara itu, Pasal 1 Ayat (2) UUD 1949 menentukan bahwa kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat. Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa pemegang kedaulatan dalam Republik Indonesia Serikat bukanlah rakyat, tetapi negara. Jadi yang menjadi asas UUD 1949 adalah kedaulatan negara (*staatssouvereiniteit*).<sup>60</sup>

Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan konstitusi RIS dapat disimpulkan sebagai berikut:<sup>61</sup> *pertama*, menurut konstitusi RIS, badan eksekutif dan badan legislatif dipisahkan secara tajam. Perdana Menteri maupun anggotanya tidak dapat merangkap menjadi anggota parlemen. *Kedua*, menganut sistem pertanggungjawaban Menteri, tetapi tidak dikenal bahwa Presiden dapat membubarkan DPR. *Ketiga*, kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh pemerintah bersama dengan parlemen.

---

<sup>59</sup> Jimly Asshiddiqie (2008). *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, hlm.321.

<sup>60</sup> Ibid, hlm. 16.

<sup>61</sup> Ibid.

Berkaitan dengan sistem pemisahan kekuasaan, maka dapat dikatakan konstitusi RIS 1949 menganut teori pemisahan kekuasaan hanya dalam arti formal.

3) Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUDS 1950

UUDS 1950 adalah formal sebuah perubahan konstitusi RIS 1949. Sesuai dengan Pasal 1 Ayat (2) UUDS 1950 menetapkan bahwa kedaulatan Republik Indonesia ada di tangan rakyat. Ketentuan ini berlainan dengan UUD 1945, UUDS 1950 dengan khusus menentukan bahwa kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh pemerintah bersama dengan DPR. Ketentuan ini tidak terdapat dalam konstitusi RIS.<sup>62</sup> Sifat sementaraannya dari UUD 1950 jelas disebutkan dalam Pasal 134 UUD 1950 dimana diharuskan konstituante bersama dengan pemerintah menyusun UUD Republik Indonesia yang akan menggantikan UUD yang berlaku saat itu (UUDS 1950). Atas amanat tersebut telah dilaksanakan Pemilihan Umum pada bulan Desember 1955 untuk memilih anggota konstituante. Pemilihan umum ini dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 dan sebagai hasilnya pada tanggal 10 November 1956 di Bandung diresmikanlah Lembaga Konstituante.

Prinsip-prinsip sistem ketatanegaraan yang tercantum dalam UUDS 1950 negara kesatuan adalah sebagai berikut:<sup>63</sup>

1) Penghapusan Senat;

---

<sup>62</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum.... Op. Cit*, hlm.17.

<sup>63</sup> *Ibid.*

- 2) DPR Sementara terdiri atas gabungan DPR RIS dan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat;
- 3) DPRS bersama-sama dengan Komite Nasional Pusat disebut Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar dengan hak mengadakan perubahan dalam UUD baru;
- 4) Konstituante terdiri dari anggota-anggota yang dipilih melalui pemilu.

Perubahan ketatanegaraan dari negara serikat menjadi negara kesatuan berdasar pada UUDS 1950 yang di dalam Pembukaannya memuat dasar negara Pancasila, akan tetapi pelaksanaan sistem pemerintahannya menggunakan sistem kabinet parlementer yang tidak cocok dengan jiwa Pancasila, sehingga kabinetnya jatuh bangun, yang rata-rata umur tiap-tiap kabinet kurang dari satu tahun.

Seperti halnya dengan Konstitusi RIS tahun 1949, UUDS 1950 juga bersifat sementara, seperti yang ditegaskan dalam Pasal 134. Di bawah UUDS 1950 sebagai realisasi dari Pasal 134, Pemilihan Umum berhasil dilaksanakan. Pemilihan Umum pertama di Indonesia diadakan pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam Dewan Konstituante yang akan membentuk Undang-Undang Dasar baru sebagai pengganti UUDS 1950. Konstituante sebagai Dewan Penyusun UUD dalam sidangnya sejak tahun 1956 sampai tahun 1959 belum berhasil membuat Undang-Undang Dasar baru, karena sulitnya mewujudkan kesepakatan. Pihak-pihak yang berbeda pendapat tidak pernah mencapai suara dari jumlah anggota

Konstituante. Keadaan ini jika diteruskan akan menemui jalan buntu yang membahayakan kelangsungan hidup bangsa dan negara. Untuk itu Presiden Soekarno mencari jalan keluarnya dengan mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dekrit Presiden tersebut berisikan:

- 1) Menetapkan pembubaran Konstituante;
- 2) Menetapkan UUD 1945 berlaku lagi terhitung mulai tanggal penetapan Dekrit, dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950; dan
- 3) Menetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya pembentukan MPRS dan DPAS.

Dekrit Presiden mendapat dukungan sebagian besar rakyat Indonesia. Hal terpenting dalam Dekrit ini adalah terjadi perubahan ketatanegaraan Indonesia, naskah UUD 1945 menjadi berlaku kembali sebagai hukum tertinggi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- 4) Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 pasca amandemen

Sistem ketatanegaraan Indonesia dalam perkembangannya mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak adanya amandemen UUD 1945 yang dilakukan MPR pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2002. Perubahan tersebut dilatarbelakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan *check and balances* yang setara dan seimbang di

antara cabang-cabang kekuasaan, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.<sup>64</sup>

Menurut Titik Triwulan Tutik salah satu tujuan amandemen UUD 1945 adalah menata keseimbangan (*check and balances*) antar lembaga negara. Hubungan tersebut ditata sedemikian rupa agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada salah satu institusi negara. Bentuk nyata dari amandemen UUD 1945 adalah perbedaan yang substansial tentang kelembagaan negara, terutama dalam hal kedudukan, tugas, wewenang, hubungan kerja, dan cara kerja lembaga yang bersangkutan.<sup>65</sup> Dalam melakukan perubahan UUD 1945, MPR menetapkan lima kesepakatan, yaitu:

- 1) Tidak mengubah Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945;
- 2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 3) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
- 4) Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan kedalam pasalpasal (batang tubuh); dan
- 5) Melakukan perubahan dengan cara adendum

Amandemen UUD 1945 tahap pertama dilakukan pada tahun 1999<sup>66</sup> dan tahap kedua tahun 2000<sup>67</sup> dilanjutkan tahap ketiga pada tahun 2001<sup>68</sup> dan

---

<sup>64</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum ...Op. Cit*, hlm.18.

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm.19.

<sup>66</sup> Amandemen pertama disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999.

<sup>67</sup> Amandemen kedua disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000.

<sup>68</sup> Amandemen ketiga disahkan pada tanggal 10 November 2001.

terakhir dilakukan tahap keempat pada tahun 2002.<sup>69</sup> Fokus perubahan yaitu *pertama*, anutan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang berlaku dalam sistematisasi di UUD 1945. *Kedua*, otonomi daerah yang seluas-luasnya. *Ketiga*, gagasan pemilihan Presiden secara langsung. *Keempat*, gagasan pembentukan lembaga tambahan yaitu DPD yang akan melengkapi keberadaan DPR sebagai lembaga legislatif.<sup>70</sup>

Amandemen tahap keempat UUD 1945 telah memberikan perubahan yang berarti bagi lembaga negara melalui tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga, misalnya MPR tidak lagi didudukkan sebagai lembaga pemegang kekuasaan negara tertinggi, melainkan sejajar kedudukannya dengan lembaga negara lain seperti Presiden, DPR, DPD, BPK, Komisi Yudisial, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Pergeseran lain adalah dengan terbentuknya DPD sebagai utusan daerah yang dipilih secara langsung melalui Pemilihan Umum.<sup>71</sup> Dibentuknya DPD pada awalnya dimaksudkan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh kebangsaan seluruh daerah.<sup>72</sup>

Secara teoritis alasan dibentuknya lembaga DPD adalah membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (*check and balances*) antar cabang

---

<sup>69</sup> Amandemen keempat disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002

<sup>70</sup> Jimly Asshiddiqie (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*. Jakarta: Konstitusi Press, hlm.19-20.

<sup>71</sup> Chairul Anwar (1999). *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri, hlm. 71.

<sup>72</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (2010). *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretaris Jenderal MPR RI, hlm.142.

kekuasaan negara dan antar lembaga legislatif sendiri (DPR). Jika pada saat UUD 1945 pra amandemen menganut sistem unicameral dengan menempatkan MPR sebagai supremasi yang memegang kedaulatan rakyat, maka Sidang Umum MPR 2001 berhasil mengamandemen UUD 1945 dan mengembalikan eksistensi lembaga legislatif ke sistem bikameral.<sup>73</sup> Keberadaan DPD sebagai lembaga yang berporos di legislatif, dapat ditafsirkan lembaga *representative* di Indonesia mengadopsi sistem bicameral atau dua kamar.<sup>74</sup> Meskipun pada dasarnya sistem dua kamar selalu identik dengan negara federasi, namun dalam perkembangan ilmu ketatanegaraan sistem bikameral dapat dipraktekkan di negara kesatuan.<sup>75</sup>

Keberadaan dua kamar tersebut dapat dicermati dari hasil perubahan Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang*”. Dengan struktur bikameral tersebut, diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem pemeriksaan ganda yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional*

---

<sup>73</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum...Op.Cit*, hlm.185.

<sup>74</sup> Sulardi (2009). *Reformasi Hukum; Rekonstruksi Kedaulatan Rakyat Dalam Membangun Demokrasi*. Malang: Intrans Publishing, hlm.128.

<sup>75</sup> Ni'matul Huda (2007). *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, hlm.75.

*representation*).<sup>76</sup> DPD dilahirkan dan ditampilkan sebagai salah satu lembaga perwakilan rakyat yang menjembatani kebijakan (*policy*), dan regulasi pada skala nasional oleh pemerintah (pusat) di satu sisi dan daerah di sisi lain.<sup>77</sup>

Perubahan konstitusi sangat dimungkinkan karena di dalam UUD 1945 sendiri mengatur prinsip dan mekanisme perubahan UUD 1945, yaitu termuat dalam Pasal 37 UUD 1945. Secara filosofis UUD 1945 telah mencampurkan antara paham kedaulatan rakyat dengan paham integralistik, sehingga mempengaruhi sistem demokrasi yang tidak bisa berjalan dengan sempurna. Rakyat merasa banyak dirugikan, demokrasi terberangus dan lain sebagainya kemudian terjadi tuntutan perubahan sistem ketatanegaraan yang berawal dari perubahan konstitusi, maka untuk menjadi konstitusi yang kuat harus dilakukan perubahan, agar dapat memfasilitasi bagi tampilnya konfigurasi politik dan pemerintahan yang demokrasi.<sup>78</sup>

Dilihat dari keberlakuan UUD 1945, maka dapat diketahui bahwa pada masa sebelum reformasi, pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan berdasarkan arahan dalam Garis Garis Besar Haluan Negara. Pada masa tersebut belum tergambar secara konkret dalam dokumen hukum pembentukan peraturan perundang-undangan yang dikehendaki untuk suatu periode tertentu apalagi dalam satu tahun.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> Jimly Asshiddiqie (2010). *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm.119.

<sup>77</sup> M. Solly Lubis (2008). *Hukum Tata Negara*. Bandung: CV. Mandar Maju, hlm.93.

<sup>78</sup> M. Mahfud MD (2003). *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 177.

<sup>79</sup> Sebelum di tetapkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, terdapat berbagai ketentuan yang dijadikan dasar hukum dalam proses pembentukan undang-undang,

UUD 1945 (sebelum perubahan) tidak secara lengkap menjelaskan tentang proses pembentukan undang-undang, melainkan sekedar menegaskan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Mengenai proses pembentukan undang-undang, hanya disebutkan bahwa Rancangan Undang-Undang yang tidak mendapat persetujuan DPR tidak boleh diajukan lagi pada masa persidangan berikutnya.<sup>80</sup>

Konstitusi RIS (1950) yang terdiri dari 197 Pasal dan UUDS (1950) dengan 146 Pasal, secara terperinci mengatur tentang proses pembentukan undang-undang. Bagian II Konstitusi RIS, yang dimulai dari Pasal 127 hingga Pasal 143 pasal, tentang memuat ketentuan mengenai perundang-undangan. Di dalamnya mengatur tentang kekuasaan perundang-undangan federal. Pada UUDS (1950), pengaturan mengenai perundang-undangan secara lengkap diatur dalam Pasal 89 - Pasal 100.<sup>81</sup> Selanjutnya, pernah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah, yang ditetapkan pada tanggal 10 Oktober 1945. Akan tetapi, dalam Peraturan Pemerintah ini, tidak secara khusus mengatur mengenai proses pembentukan undang-undang. Peraturan Pemerintah ini hanya mengatur beberapa hal yang berkaitan dengan

---

di luar yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar yang berlaku saat itu (UUD 1945 pra amendemen).

<sup>80</sup> Ahmad Yani (2011). *Pembentukan Undang-Undang dan Perda*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm.4.

<sup>81</sup> Moh. Mahmud MD (2010). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amendemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press, hlm.43.

pengumuman terhadap disahkannya suatu undang-undang, dan segala peraturan presiden yang dibentuk oleh presiden.<sup>82</sup>

Pada tanggal 2 Februari 1950, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan Mengenai Jenis dan Bentuk Peraturan. Undang-Undang ini merupakan undang-undang dari Negara Bagian Republik Indonesia yang berkedudukan di Yogyakarta, saat berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Dalam undang-undang ini secara khusus juga mengatur mekanisme pengajuan undang-undang, yang dapat diajukan oleh Presiden atau DPR.

Pada 15 Mei 1950, dikeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Darurat Tahun 1950, yang mengatur tentang penerbitan Lembaga Negara Republik Indonesia Serikat dan Berita Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang mengeluarkan, mengumumkan, dan mulai berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal.<sup>83</sup> Setelah Konstitusi Republik Indonesia Serikat dinyatakan tidak lagi berlaku dan kemudian diberlakukan UUDS 1950, yang ditetapkan dengan Undang-Undang RIS Nomor 7 Tahun 1950 tentang perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, pada tanggal 15 Agustus tahun 1950, Presiden Republik Indonesia Serikat, menyatakan bahwa semua mekanisme pembentukan undang-undang mengacu pada berbagai ketentuan yang terdapat dalam UUDS 1950.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Yuliandri (2010). *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*. Jakarta: Rajawali Perss, hlm.70.

<sup>83</sup> Yuliandri, 70.

<sup>84</sup> Yuliandri, 70

Setelah keluarnya Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959, yang menyatakan tidak berlakunya UUDS 1950, dan kembali ke UUD 1945, segala ketentuan yang terkait dengan pembentukan undang-undang didasarkan pada aturan baik yang ditetapkan oleh Presiden, maupun DPR, melalui peraturan Tata Tertib DPR, khususnya ketentuan yang mengatur tentang proses pembentukan undang-undang.

Berkaitan dengan bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia telah terjadi beberapa kali perubahan, bentuk maupun jenis peraturan perundang-undangan. Mengenai bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan sudah pernah diatur secara resmi oleh pemerintah yaitu dalam surat Presiden kepada Ketua DPR-GR Nomor 2262/HK/59 tanggal 30 Agustus 1959, sedangkan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan secara resmi diatur pertama kali dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia.

Penulis di sini akan menguraikan mengenai tata urutan dan jenis peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu dimulai sejak diberlakukannya Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, sampai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10

Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta pembaharuannya Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut:

1) Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966

Pertimbangan ditetapkannya Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966, antara lain untuk mewujudkan kepastian dan keserasian hukum serta kesatuan tafsiran dan pengertian mengenai Pancasila dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, diperlukan adanya perincian dan penegasan sumber tata tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Dalam Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 ditetapkan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
- b. Ketetapan MPR;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Keputusan Presiden;
- f. Peraturan Pelaksana lainnya seperti:
  - 1) Peraturan menteri;
  - 2) Instruksi Menteri;
  - 3) Dan lain-lainnya.

Menurut Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 Tentang Tata-Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Dan Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, terlihat pemerintah demikian mendominasi dalam pembentukan undang-undang. Dengan kata lain, peranan Presiden demikian menentukan. Pasal 1 menyatakan:

- (1) Masing-masing Departemen dan Lembaga dapat mengambil prakarsa untuk mempersiapkan Rancangan Undang-undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah, sepanjang yang menyangkut bidang tugasnya.
- (2) Prakarsa tersebut dengan penjelasan pokok-pokok materi serta urgensinya supaja terlebih dulu dilaporkan kepada Presiden sebelum dilaksanakan persiapan-persiapan penyusunannya.

Menyangkut dengan persetujuan Presiden Pasal 2 menentukan:

- (1) Dengan persetujuan Presiden, Menteri yang bersangkutan melakukan langkah-langkah seperlunya untuk menyusun Rancangan Undang-undang/Rancangan Peraturan Pemerintah yang penyusunannya dapat diselenggarakan dengan mengadakan suatu Panitia.
- (2) Panitia tersebut Ayat (1) Pasal ini dapat berbentuk suatu Panitia Interdepartemen atau suatu Panitia intern di lingkungan Departemen/Lembaga yang bersangkutan, sesuai dengan petunjuk Presiden.

Kemudian, Pasal 3 mengatur sebagai berikut:

- (1) Rancangan Undang-undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah sebagai hasil Panitia tersebut pada Pasal 2 Instruksi Presiden ini, sebelum diajukan kepada Presiden, harus disampaikan/diedarkan terlebih dahulu kepada: 1. Para Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah yang erat hubungannya dengan materi yang diatur dalam Rancangan yang bersangkutan, untuk mendapat tanggapan dan pertimbangan. 2. Menteri Kehakiman untuk memperoleh tanggapan seperlunya dari segi hukum. 3. Sekretaris Kabinet untuk persiapan penjelesaian Rancangan tersebut selanjutnya.
- (2) Tanggapan dan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini dalam waktu yang sesingkat-singkatnya harus disampaikan oleh para Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah kepada Departemen/Lembaga yang menyiapkan Rancangan Undang-undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah yang bersangkutan.

Lebih lanjut, disebutkan bahwa untuk mengolah tanggapan dan pertimbangan yang diajukan oleh masing-masing Departemen dan Lembaga Pemerintah tersebut Ayat (2) Pasal 3 Instruksi Presiden ini, Departemen/Lembaga Pemerintah yang menyiapkan Rancangan Undang-undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah tersebut dapat mengadakan pertemuan-pertemuan konsultasi, dan koordinasi dengan Departemen dan Lembaga Pemerintah yang bersangkutan (Pasal 4). Hasil terakhir sebagai kebulatan pendapat atas materi sesuatu Rancangan Undang-undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah, disampaikan kepada Presiden disertai penjelasan-penjelasan oleh Menteri/Pimpinan Lembaga yang bersangkutan,

tentang pokok-pokok materi dari Rantjangan serta proses penggarapannya (Pasal 5).

2) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000

Pada tahun 2000, ditetapkan Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tersebut mencabut Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Adapun pertimbangan pencabutan tersebut dirumuskan salah satunya dalam konsideran menimbang huruf e, yaitu, bahwa Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 menimbulkan kerancuan pengertian, sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan.

Pasal 2 Tap MPR Nomor III/MPR/2000 menetapkan bahwa Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan di bawahnya. Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia sebagai berikut:

- 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.
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2000, ditentukan bahwa Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tidak berlaku jika sudah ada undang-undang yang mengaturnya. Oleh karena itu, sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keberadaan Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tidak berlaku lagi. Dengan demikian, setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, maka jenis peraturan perundang-undangan 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.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis, tata urutan dan pembentukan peraturan perundangundangan harus berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam undang-undang tersebut. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 merupakan pedoman dalam proses pembentukan

peraturan perundang-undangan dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud bila didukung oleh cara, dan metode yang pasti, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Proses pembentukan Undang-undang terdiri atas tiga tahap, yaitu:<sup>85</sup> *pertama*, proses penyiapan rancangan undang-undang, yang merupakan proses penyusunan dan perancangan dilingkungan pemerintah, atau dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat (dalam hal RUU usul inisiatif). *Kedua*, proses mendapatkan persetujuan yang merupakan pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat. *Ketiga*, proses pengesahan (oleh presiden) dan pengundangan (oleh Menteri Negara Sekretaris Negara atas perintah Presiden).

Sebelum pembahasan suatu undang-undang dilakukan, maka presiden maupun DPR harus menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas), yang dijadikan pedoman dalam penyusunan dan pembentukan undang-undang. penyusunan Prolegnas di DPR dikoordinasikan Badan Legislasi (Baleg), yang merupakan alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegnas dilingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang peraturan perundang-undangan. Penyusunan RUU dilingkungan pemerintah, diatur berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, termasuk Rancangan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang,

---

<sup>85</sup> Jimly Asshiddiqie (2010). *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 21.

Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden, sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 18 Ayat (3) dan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Prakarsa penyusunan RUU di lingkungan pemerintah, dilakukan oleh menteri dan/atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Pemrakarsa dalam menyusun RUU dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam RUU. Penyusunan RUU dilakukan berdasarkan Prolegnas. Semua proses dan tahap yang ditentukan dalam Perpres Nomor 68 Tahun 2005 telah dilakukan, maka presiden menyampaikan RUU kepada DPR untuk dibahas, dengan menunjuk Menteri terkait guna mewakili pemerintah dalam pembahasan di DPR. Secara khusus, Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005, juga mengatur tata cara pembahasan RUU yang disusun oleh DPR (usul inisiatif) yang disampaikan kepada Presiden. Setiap RUU yang berasal oleh Presiden disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan surat pengantar Presiden, yang diikuti dengan penjelasan/keterangan, dan/atau Naskah Akademik. Surat pengantar Presiden, menyebut juga menteri yang mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut. Dalam Rapat Paripurna berikutnya, setelah RUU diterima oleh pimpinan DPR, Pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota tentang masuknya RUU tersebut. DPR mulai membahas RUU dari Presiden dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak itu diberitahukan dalam Rapat Paripurna.

Berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUD 1945, anggota-anggota DPR berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang yang kita kenal dengan

Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif.<sup>86</sup> Berdasarkan Keputusan DPR RI Nomor 15/DPR RI/I/2004-2005, yang kemudian diubah dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 07/DPR RI/II/2004-2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan kemudian diubah lagi dengan Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006, memberi penjelasan tentang penggunaan hak inisiatif DPR, dengan ketentuan sebagai berikut:

*“Sekurang-kurangnya 13 (tiga belas) orang anggota dapat mengajukan usul inisiatif Rancangan Undang-Undang (RUU). Usul RUU dapat juga diajukan oleh Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Legislasi. Usul Inisiatif RUU disertai keterangan dan/atau naskah akademis disampaikan secara tertulis oleh anggota atau Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, atau Pimpinan Badan Legislasi kepada pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama fraksinya, Rapat Paripurna berikutnya setelah usul inisiatif RUU tersebut diterima oleh Pimpinan DPR, memberitahukan kepada anggota masuknya usul inisiatif RUU tersebut, kemudian dibagikan kepada seluruh anggota. Rapat Paripurna memutuskan apakah usul RUU tersebut secara prinsip dapat diterima menjadi RUU usul dari DPR atau tidak. Keputusan diambil setelah diberikan kepada fraksi untuk memberikan pendapatnya.”*

Sebagai konsekuensi dari perubahan UUD 1945, khususnya terkait dengan adanya keberadaan DPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi, yang pada dasarnya dilakukan oleh DPR dan Presiden. DPD yang berkedudukan sebagai lembaga negara mempunyai fungsi serta tugas dan wewenang, untuk dapat mengajukan kepada DPR dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, penggunaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat

---

<sup>86</sup> Jimly Asshiddiqie (2010). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Perss, hlm.43.

dan daerah, yang proses pembahasannya berdasarkan peraturan tata tertib DPR. DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, yang dilakukan sebelum pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah. Pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan materi tertentu, yang termasuk dalam kewenangan DPD, sebagaimana ditentukan dalam pasal 22D UUD 1945.

Pasal 32 sampai dengan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan bahwa setiap rancangan undang-undang (baik yang berasal dari Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, maupun Dewan Perwakilan Daerah) dibahas dengan cara yang ditentukan dalam Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, khususnya Pasal 136, Pasal 137, dan Pasal 136. Pembahasan suatu Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Daerah sesuai ketentuan Pasal 40 dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, saat ini dilakukan dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat.<sup>87</sup> Pembahasan RUU dilakukan dalam dua tingkat pembicaraan yaitu pembicaraan tingkat I dalam Rapat Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran, atau Rapat Panitia Khusus. Selanjutnya dalam Pembicaraan Tingkat II, menjadi forum pengambilan keputusan melalui mekanisme Rapat Paripurna 11.

---

<sup>87</sup> Yuliandri (2010). *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Bai*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm.106.

Pengesahan RUU yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dilakukan oleh Presiden, kemudian diundangkan dalam Lembaran Negara oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang peraturan perundang-undangan, serta penyebarluasannya dilakukan sesuai ketentuan Pasal 38 dan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaannya, masalah pengesahan, pengundangan dan Penyebarluasan tersebut diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

Kemudian proses pembentukan undang-undang menurut Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengacu pada Pasal 16 sampai Pasak 23, Pasal 43 sampai Pasal 51 dan Pasal 65 sampai Pasal 74. Ditentukan bahwa sebuah RUU bisa berasal dari Presiden, DPR atau DPD. RUU yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh Menteri atau pimpinan lembaga terkait. RUU kemudian dimasukkan ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) oleh Badan Legislasi DPR untuk jangka waktu 5 tahun. RUU yang diajukan harus dilengkapi dengan Naskah Akademik kecuali untuk RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), RUU penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) menjadi UU, serta RUU pencabutan UU atau pencabutan Perpu. Selanjutnya, Pimpinan DPR mengumumkan adanya usulan RUU yang masuk dan membagikan ke seluruh anggota dewan dalam sebuah rapat paripurna. Di rapat paripurna berikutnya diputuskan apakah sebuah RUU disetujui, disetujui dengan perubahan atau ditolak untuk pembahasan lebih

lanjut. Jika disetujui untuk dibahas, RUU akan ditindaklanjuti dengan dua tingkat pembicaraan. Pembicaraan tingkat pertama dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus. Pembicaraan tingkat II dilakukan di rapat paripurna yang berisi: penyampaian laporan tentang proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I; pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya. Apabila tidak tercapai kata sepakat melalui musyawarah mufakat, keputusan diambil dengan suara terbanyak. Bila RUU mendapat persetujuan bersama DPR dan wakil pemerintah, maka kemudian diserahkan ke Presiden untuk dibubuhkan tanda tangan. Dalam UU ditambahkan kalimat pengesahan serta diundangkan dalam lembaga Negara Republik Indonesia. Dalam hal RUU tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak RUU disetujui bersama, RUU tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

Amandemen UUD 1945 yang dilakukan sebanyak empat kali telah mengakibatkan perubahan desain ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan desain ketatanegaraan yang terjadi adalah perubahan fungsi dari lembaga negara. Sebelum amandemen UUD 1945, Presiden memiliki peran strategis dalam proses pembentukan undang-undang. Presiden diberi kekuasaan untuk membentuk undang-undang. DPR sebagai organ kekuasaan legislatif hanya memberikan persetujuan Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden, sehingga fungsi kekuasaan legislatif sebelum

Amandemen UUD 1945 dipegang dan didominasi oleh Presiden. Pasca Amandemen UUD 1945 terjadi pergeseran kekuasaan legislatif dalam menjalankan fungsinya, yakni membentuk undang-undang. Peran DPR sebagai organ kekuasaan legislatif pasca amandemen lebih diperkuat lagi. DPR yang dulu hanya diberikan kewenangan untuk memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang yang diajukan Presiden kini mulai diberikan kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Peralihan kekuasaan membentuk undang-undang kepada DPR sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 20 UUD 1945 pasca amandemen yang semakin memperkuat fungsi DPR di bidang legislasi, selain fungsi anggaran dan pengawasan yang sudah berjalan.

Kedudukan dan fungsi DPR yang semakin kuat pasca amandemen UUD 1945 tersebut membuat peran DPR semakin penting dalam penyelenggaraan negara. DPR memiliki peran sentral dalam pembentukan hukum melalui fungsi legislasi yang dimiliki. DPR juga berperan menentukan kebijakan pembangunan melalui fungsi anggaran yang dimiliki sekaligus mengawasi kinerja pemerintah melalui fungsi pengawasan. Selanjutnya, dengan penguatan fungsi DPR tersebut masyarakat berharap DPR dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik, konsisten, dan bertanggung jawab sehingga memberikan manfaat yang besar bagi rakyat sebagaimana diamanatkan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945.

Realitas menunjukkan DPR merupakan lembaga legislatif yang sering mendapat perhatian serius dari masyarakat karena mengalami pasang surut dalam menjalankan tugas dan fungsinya, terutama dalam fungsi legislasi yang dinilai oleh publik tidak mencapai target sebagaimana direncanakan dalam

Program Legislasi Nasional. Selain itu, tantangan yang dihadapi juga akan semakin berat dan rakyat akan semakin kritis terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi DPR. Peningkatan peran parlemen inilah yang menjadi salah satu tujuan upaya penguatan sistem ketatanegaraan sebagaimana tercermin dalam perubahan fungsi lembaga permusyawaratan atau perwakilan rakyat yaitu MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam perubahan keempat UUD 1945. Hal ini secara teknis dan implementatif bertujuan untuk menciptakan lembaga perwakilan rakyat yang lebih profesional, akuntabel, dan demokratis.

Sementara itu, perjalanan lahirnya perangkat pengaturan kelembagaan politik dalam konteks demokratisasi diarahkan dalam rangka usaha menciptakan *check and balances*. *Check and balances* mempunyai arti mendasar dalam hubungan antarkelembagaan negara. Dalam hal legislasi, *check and balances* mempunyai lima fungsi. *Pertama*, sebagai fungsi penyelenggara pemerintahan, di mana eksekutif dan legislatif mempunyai tugas dan tanggungjawab yang saling terkait dan saling memerlukan konsultasi sehingga terkadang tampak tumpang tindih. Namun di sinilah fungsi *check and balances* agar tidak ada satu lembaga negara lebih dominan tanpa *control* dari lembaga lain. *Kedua*, sebagai fungsi pembagi kekuasaan dalam lembaga legislatif sendiri, di mana melalui sistem pemerintahan yang dianut, seperti halnya sistem presidensial di Indonesia, diharapkan terjadi mekanisme *control* secara internal. *Ketiga*, fungsi hirarkis antara pemerintah pusat dan daerah.

*Keempat*, sebagai fungsi akuntabilitas perwakilan dengan pemilihnya. *Kelima*, sebagai fungsi kehadiran pemilih untuk menyuarakan aspirasinya.<sup>88</sup>

Amandemen UUD 1945 telah membawa berbagai perubahan mendasar dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia. Salah satu hasil perubahan UUD 1945 yang mendasar tersebut adalah dengan adanya ketentuan MPR tidak lagi sebagai pemegang mandat tunggal yang tertinggi (supremasi parlemen), melainkan kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar (supremasi konstitusi). Hal tersebut dapat ditunjukkan dengan adanya perubahan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang semula berbunyi “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*” menjadi “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*” Dengan demikian, mandat rakyat dijalankan oleh cabang-cabang kekuasaan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar, termasuk oleh MPR sebagai salah satu lembaga penyelenggara kekuasaan negara.<sup>89</sup> Dari sisi pemahaman kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, yang dibatasi oleh kesepakatan bersama yang mereka tentukan sendiri secara bersamasama. Kesepakatan tersebut dituangkan dalam aturan hukum yang berpuncak pada rumusan konstitusi sebagai produk kesepakatan tertinggi dari seluruh rakyat.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Nurliah Nurdin (2012). *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia dan Amerika Serikat: Rivalitas Kekuasaan antara Presiden & Legislatif*. Jakarta: Penerbit MIPI, hlm. 248.

<sup>89</sup> Soewoto Mulyosudarmo (2004). *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS, hlm. 4.

<sup>90</sup> Janedjri M. Gaffar (2012). *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press, hlm.78.

Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis, maka kebijakan pemerintahan harus pula mengandung tiga aspek yaitu, yakni konstitusi, demokrasi dan hukum itu sendiri. Pada prinsipnya, negara hukum itu mengharuskan adanya supremasi konstitusi.<sup>91</sup> Lebih lanjut, keberadaan hukum dalam perspektif negara hukum sangat terkait dengan tujuan hukum yang hendak dicapai. Kepentingan hukum (*rechthebelang*) disini mengandung tiga aspek penting dan mendasar, walaupun dapat dibedakan namun tidak dapat dipisahkan. Ketiga aspek tersebut adalah kepentingan individu (*individuale belangen*), kepentingan hukum masyarakat (*sociale belangen*), dan kepentingan hukum negara (*staats belangen*).<sup>92</sup> Menurut ajaran negara hukum (*the rule of law*), tujuan negara adalah menyelenggarakan ketertiban hukum, dengan berdasarkan dan berpedoman pada hukum. Dalam negara hukum, segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya di dasarkan atas hukum. Dengan demikian dalam praktik kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus memenuhi dan mewujudkan persyaratan dan prinsip-prinsip yang terdapat dalam negara hukum. Dengan dirumuskannya Indonesia adalah

---

<sup>91</sup> Konstitusi adalah sebuah fondasi menuju terwujudnya demokrasi dan demokrasi yang sejati adalah demokrasi yang berdasarkan hukum. Dalam proses implementasinya negara hukum haruslah demokratis, sementara negara demokrasi harus berlandaskan atas hukum dan konstitusi. Lihat: Jimly Asshiddiqie (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuna Ilmu Populer, hlm. 299. Supremasi konstitusi di samping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, juga sekaligus merupakan pelaksana demokrasi, karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi. Jimly Asshiddiqie (2009). *Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi*, dalam Satya Arinanto dan Ninnuk Triyanti, (ed), *Memahami Hukum dari Konstitusi Sampai Implementasi*. Jakarta: Rajawali Press, hlm. 223. Paham negara hukum dan demokrasi bertujuan membatasi kekuasaan pemerintah dan menolak segala bentuk kekuasaan tanpa batas. Bagir Manan dan Kuntana Magnar (1993). *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, hlm. 104.

<sup>92</sup> Wirjono Prodjodikoro (1986). *Tindak-tindak Pidana Tertentu di Indonesia*. Bandung: Eresco, hlm.348.

negara yang berdasarkan hukum, maka semua adalah pelaku, pendukung dan pelaksana sebagaimana telah digariskan bahwa para penyelenggara negara (*policy executers*) dan para pemimpin pemerintahan (*policy makers*) wajib memiliki semangat yang baik yaitu sesuai dengan jiwa Pancasila dan UUD 1945.<sup>93</sup>

Dasar mengenai konsep negara hukum Indonesia tidak dapat dipisahkan dari keberadaan Pancasila sebagai dasar negara dan sumber dari segala sumber hukum dan jiwa bangsa (*volksgeist*) Indonesia, dengan kata lain bahwa Pancasila menjiwai seluruh kehidupan negara hukum Indonesia. Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang dikembangkan dan diterapkan di Indonesia yang didasarkan pada sistem hukum Pancasila. Konsep negara hukum Pancasila memiliki ciri khas yang terdapat pada falsafah bangsa dan negara Indonesia yakni Pancasila.<sup>94</sup>

Dilihat dari tujuannya, sistem hukum mensyaratkan harus terwujudnya 3 (tiga) unsur yang selalu menjadi tumpuan hukum, yakni keadilan (*gerechtigheit*), kepastian (*rechtsicherheit*) dan kemanfaatan (*zweckmassigkeit*).<sup>95</sup> Dalam rangka merealisasikan bekerjanya sistem penegakan hukum,<sup>96</sup> maka ketiga tumpuan hukum dimaksud harus menjadi

---

<sup>93</sup> Padmo Wahjono (1986). *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm 21.

<sup>94</sup> Yopi Gunawan dan Kristian (2015). *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*. Bandung: Refika Aditama, hlm 92.

<sup>95</sup> Gustav Radbruch sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo (2003). *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty, hlm.15.

<sup>96</sup> Penegakan hukum (*law enforcement*), merupakan suatu istilah yang mempunyai keragaman pengertian. Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum diartikan sebagai suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum, yaitu pikiran-pikiran dari badan-badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dan ditetapkan dalam peraturan-peraturan hukum yang kemudian menjadi kenyataan. Lihat: Satjipto

pedoman dalam proses pembentukan hukum maupun dalam proses aplikasinya.<sup>97</sup>

Kondisi saat ini memperlihatkan bahwa ketiadaan pemahaman yang komprehensif atas konsepsi negara hukum yang bersendikan nilai-nilai Pancasila. Keberadaan Pancasila dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai norma absolut dan mendasar, pada praktiknya ternyata belum menjadi parameter dalam proses pembangunan/pembaharuan hukum nasional.<sup>98</sup> Terkait dengan pembentukan hukum sesuai dengan tujuan sistem hukum peranan lembaga legislatif sangat strategis dan signifikan. Fungsi pertama lembaga legislatif, sesuai dengan namanya adalah fungsi pengaturan (legislasi). Fungsi pengaturan ini menunjuk pada kewenangan menentukan regulasi mengikat dan setiap warga negara.<sup>99</sup> UUD 1945 hasil amandemen

---

Rahardjo (1993). *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*. Bandung: Sinar Baru, hlm. 15. Soedarto mengartikan penegakan hukum sebagai perhatian dan penggarapan perbuatan melawan hukum yang sungguh-sungguh terjadi (*onrecht in actu*) maupun perbuatan melawan hukum yang mungkin terjadi (*onrecht in potentie*). Sudarto (1986). *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, hlm. 111.

<sup>97</sup> Wolf Middendorf menyatakan bahwa penegakan hukum akan berjalan efektif apabila dipenuhi tiga faktor yang saling berkaitan yaitu: (1) adanya undang-undang yang baik (*good legislation*); (2) pelaksanaan yang cepat dan pasti (*quick and certain enforcement*); dan (3) pemidanaan yang layak atau sekedarnya dan seragam (*moderate and uniform sentencing*). Lihat: Barda Nawawi Arief (2010). *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*. Yogyakarta: Genta Publishing, hlm.50.

<sup>98</sup> Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan oleh badan legislatif, telah banyak yang dilakukan uji materi kepada Mahkamah Konstitusi. Hal ini menunjukkan bahwa undang-undang yang dibuat tidak secara sungguh-sungguh merujuk UUD 1945 sebagai peraturan yang berkedudukan lebih tinggi dari undang-undang. Di sisi lain, perilaku yang bertentangan dengan Pancasila semakin meningkat, seperti korupsi, separatisme, intoleransi dan lain-lain. Dengan demikian, dapat dikatakan Pancasila belum menjadi landasan kefilisafatan yang mendasari dan menjiwai kehidupan kenegaraan di Indonesia.

<sup>99</sup> Jimly Asshiddiqie (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm.32.

telah memberikan penegasan konstitusional bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.<sup>100</sup>

DPR dituntut untuk merumuskan berbagai kehendak seluruh rakyat atau kemauan umum dengan menentukan kebijaksanaan umum (*public policy*), kesemuanya itu untuk kepentingan umum pula. Dengan demikian peraturan perundang-undangan yang dihasilkan mengandung kebijaksanaan-kebijaksanaan umum. Dapat dikatakan bahwa DPR adalah sebagai lembaga yang membuat keputusan menyangkut kepentingan umum.<sup>101</sup> Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum. Produk legislasi sebagai suatu rangkaian yang saling terkait, saling mempengaruhi dan terpadu. Dengan demikian, keberadaannya tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya.<sup>102</sup> Kinerja lembaga legislatif di dalam sistem politik merupakan cermin dari parameter terlaksananya kehidupan bernegara yang demokrasi, sehingga kajian terhadap faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja lembaga ini menjadi sesuatu yang penting, mengingat tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh DPR saat ini sangat besar. Rendahnya kinerja DPR dalam

---

<sup>100</sup> Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat terkait dengan fungsi legislasi tercantum dalam Pasal 20 Ayat (1) sampai dengan Ayat (3) UUD 1945 yaitu: (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang; (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Fungsi legislasi mempertegas kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif yang menjalankan kekuasaan membentuk Undang-Undang. Penegasan fungsi DPR dalam UUD 1945 itu akan sangat mendukung pelaksanaan tugas DPR sehingga DPR semakin berfungsi sesuai dengan harapan dan tuntutan rakyat

<sup>101</sup> Miriam Budiardjo (2003). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 173.

<sup>102</sup> H.A.S. Natabaya (2006). *Sistem Peraturan perundang undangan*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, hlm.18.

membentuk undang-undang menjadi perhatian publik. RUU yang telah ditetapkan dengan RUU yang disahkan menjadi undang-undang masih jauh dari harapan. DPR periode 2004-2009 hanya mampu menghasilkan sebanyak 193 Undang-Undang dari sebanyak 284 RUU (68%). DPR periode tahun 2009-2014 hanya mampu menghasilkan sebanyak 125 Undang-Undang dari sebanyak 247 RUU (50%). DPR periode 2014-2019 hanya mampu menghasilkan sebanyak 84 Undang-Undang dari 189 RUU (44%).

Tabel. Rekapitulasi Pembentukan Undang-Undang

Periode Tahun	RUU	Disahkan	%
2004-2009	284	193	68
2009-2014	247	125	50
2014-2019	189	84	44

Rendahnya kinerja legislasi DPR pada periode tahun 2014-2019 tentu menjadi preseden buruk bagi demokrasi kita. Pada sistem demokrasi tidak langsung sebagaimana yang dipraktikkan saat ini, DPR memiliki peranan yang demikian signifikan dan strategis. DPR merupakan institusi politik, yang memiliki pengaruh besar dalam rangka merumuskan Undang-Undang. Dengan regulasi yang dihasilkan menjadi pedoman operasional penyelenggaraan pemerintahan.

Politik hukum perundang-undangan sepatutnya harus berorientasi pada cita-cita negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan sosial. Arah kebijakan hukum yang hendak dibangun dan

dikembangkan selain ditujukan untuk menciptakan sistem hukum nasional, juga yang lebih penting adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini sebagaimana dianutnya paham *welfare state*. Permasalahan masih banyaknya undang-undang yang bercorak liberalisme-kapitalisme telah menyimpang dari ketentuan Pasal 33 UUD 1945. Akibatnya timbul persaingan yang bebas yang dijiwai oleh semangat *free fight liberalism*. Oleh karena itu, peran dari DPR melalui hak inisiatif sangat diperlukan guna mengatur sumber-sumber kemakmuran agar tidak dikuasai oleh segelintir orang. Dengan demikian, kewenangan DPR dalam proses pembentukan undang-undang melalui hak inisiatif memegang peranan yang demikian signifikan dan strategis dalam rangka mewujudkan tujuan dan cita-cita nasional.

Berdasarkan teori dan praktik yang berkembang memperlihatkan bahwa UUD 1945 merupakan hukum dasar tertulis yang tertinggi dalam negara (*the higher law of the land*). Sebagai hukum dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik pusat maupun daerah memuat ataupun menggariskan tentang pembagian kekuasaan baik secara vertikal maupun secara horizontal. Dalam UUD 1945 pembagian fungsi antara organ kenegaraan relatif banyak diatur didalamnya, termasuk hubungan fungsional atau hubungan kekuasaan antara satu organ dengan organ kenegaraan yang lain dan menggambarkan dengan adanya *division of powers*.

Untuk menemukan konsep dan mengembangkan hak inisiatif DPR dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945, penggunaan teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan sangat diperlukan. Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam

fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal. Dalam perspektif negara hukum, unsur terpenting menunjuk pada tersedianya pemisahan kekuasaan, adanya keterhubungan semua elemen negara dengan konstitusi dan adanya aturan yang proporsionalitas.<sup>103</sup>

Penggunaan teori pemisahan dan pembagian kekuasaan berdasarkan pada pemahaman bahwa keberadaan Presiden sebagai badan atau organ menjalankan fungsi eksekutif dan DPR sebagai badan atau organ yang menjalankan fungsi legislatif merupakan perwujudan atau berakar dari pemisahan dan pembagian kekuasaan. Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan itu artinya mengandalkan pemisahan dan pembagian kekuasaan. Sementara itu, UUD 1945 pra amandemen tidak memberikan ketentuan yang tegas tentang pembagian kekuasaan. UUD 1945 hanya mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formal, oleh karena itu pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan secara prinsipil. Dengan kata lain, UUD 1945 hanya mengenal pembagian kekuasaan (*division of power*) dan bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Kondisi demikian dalam praktik pembentukan undang-

---

<sup>103</sup> Sebagaimana dikatakan oleh Paul Scholten ciri kedua negara hukum adalah terdapatnya pemisahan kekuasaan. Begitu pun oleh Friedrich Julius Stahl, disebutkan adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan dan pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan. Peraturan yang dimaksudkan tentunya harus terhubung dengan konstitusi dan proporsionalitas yang berdasarkan keunggulan mutlak hukum.

undang juga menimbulkan konsekuensi berupa ketidakjelasan sistem pemerintahan yang berdampak pada implementasi hak inisiatif DPR. Padahal tuntutan dilakukannya amandemen UUD 1945 adalah menata keseimbangan (*check and balances*) antar lembaga negara. Dimaksudkan agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada salah satu institusi negara.

## 1.2. Rumusan Masalah

Perumusan masalah dalam proposal penelitian disertasi ini terbagi dalam tiga masalah pokok, ketiganya merupakan satu kesatuan yang saling terkait. Pokok masalah ini selanjutnya menjadi fokus pembahasan dan analisis. Rumusan masalah dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Mengapa pelaksanaan hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan undang-undang belum berlaku dengan optimal?
2. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat belum mampu membentuk undang-undang yang sesuai dengan cita hukum?
3. Bagaimana model sistem pembentukan undang-undang berdasarkan hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat yang optimal yang sesuai dengan cita hukum dalam rangka pembangunan sistem hukum?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian dalam disertasi ini dapat dibedakan menjadi dua bagian, yakni tujuan umum dan tujuan khusus. Keduanya merupakan satu kesatuan tujuan penelitian. Dijelaskan sebagai berikut di bawah ini.

#### **1.3.1. Tujuan Umum**

Secara umum penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi bagi pengembangan keilmuan hukum yang terkait dengan Hukum tata Negara, terkait dengan politik hukum pembentukan Undang-Undang melalui hak inisiatif DPR. Di samping itu, hasil dari penulisan ini diharapkan dapat menjadi salah satu referensi atau sumber bacaan (literatur) bagi penelitian berikutnya.

#### **1.3.2. Tujuan Khusus**

Secara khusus, penelitian ini dimaksudkan adalah untuk:

- 1.3.2.1. Penelitian ini mengevaluasi keberlakuan politik hukum pembentukan Undang-Undang melalui hak inisiatif DPR. Penelitian ini juga mendiagnostik berbagai faktor yang menyebabkan pembentukan Undang-Undang melalui hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat belum dapat berlaku secara efektif dan optimal dalam pemenuhan tujuan hukum.
- 1.3.2.2. Penelitian ini menganalisis pelaksanaan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan undang-undang

melalui hak inisiatif lembaga negara itu dalam rangka pemenuhan hak konstitusional sesuai dengan UUD 1945.

1.3.2.2. Penelitian ini menyusun suatu model politik hukum pembentukan undang-undang yang efektif dan optimal dalam rangka pemenuhan tujuan hukum. Dapat dikatakan kajian dalam bagian ini diarahkan pada aspek preskriptif (*problem solving*).

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Dalam setiap penelitian ilmiah diharapkan ada suatu manfaat yang dihasilkan. Manfaat penelitian disertasi ini dapat dibedakan menjadi dua bagian, yakni manfaat yang bersifat teoretis dan praktis. Keduanya merupakan satu kesatuan yang terintegrasi, dijelaskan di bawah ini:

##### **1.4.1. Manfaat Teoretis**

1.4.1.1. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna dalam pengembangan teori-teori pembentukan legislasi melalui lembaga legislatif yang selaras dengan aksiologi hukum dalam konstitusi.

1.4.1.2. Melalui penelitian ini diharapkan lahir suatu teori baru guna penguatan pembentukan Undang-Undang melalui DPR. Teori yang dikembangkan mendukung berbagai teori lain yang serupa sebagai satu kesatuan intelektual. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi rujukan (referensi) bagi *stakeholder*.

#### **1.4.2. Manfaat Praktis**

Penelitian hukum ini diharapkan dapat memperkuat sistem hukum Indonesia, baik untuk masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang. Hasil penelitian ini dapat menjadi landasan teoretis dalam pembentukan Undang-Undang yang mencerminkan tujuan negara hukum yang demokratis.

#### **1.5. Sistematika Penulisan**

BAB I PENDAHULUAN. Merupakan bagian awal penulisan disertasi yang didahului dengan uraian tentang latar. Latar belakang mencakup beberapa aspek, antara lain tentang keberlakuan konsepsi negara hukum dan negara kesejahteraan (*welfare state*) yang dikaitkan dengan fungsi lembaga legislatif dalam pembentukan undang-undang. Disampaikan pula perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia menyangkut tentang keberlakuan konstitusi sesuai dengan masanya. Terkait dengan perkembangan sistem ketatanegaraan, maka selanjutnya disajikan beragamnya regulasi yang mengatur tentang pembentukan undang-undang. Lebih lanjut, sajikan pula tentang hal ikhwal amandemen UUD 1945 sebagai koreksi terhadap pemerintahan Orde Baru. Dengan adanya reformasi itu, maka keberadaan lembaga DPR menurut UUD 1945 memiliki kedudukan yang lebih kuat dibandingkan pada masa sebelumnya. Permasalahan belum optimalnya peranan hak inisiatif DPR dalam pembentukan undang-undang disinggung dalam akhir latar belakang ini. Kemudian disajikan rumusan masalah penelitian sebagai obyek kajian penelitian. Lebih lanjut disampaikan pula tujuan dan manfaat penelitian.

Tujuan penelitian dirumuskan dalam bentuk umum dan khusus. Begitu pun manfaat penelitian diuraikan secara teoretis dan praktis.

**BAB II TINJAUAN PUSTAKA.** Tinjauan pustaka merupakan hasil dari studi kepustakaan (*library research*). Secara terstruktur dan komprehensif dilakukan oleh penulis guna mendapatkan pengayaan terhadap obyek penelitian yang dilakukan. Pemahaman atas berbagai teori dan konsep terkait dengan pokok penelitian menjadi suatu keharusan. Pada bab ini disajikan teori-teori yang relevan dengan penelitian yakni, Teori Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan, Teori Perwakilan dan Demokrasi, Teori Sistem Pemerintahan. Selain itu disampaikan pula Teori Tujuan Hukum yang didalamnya mencakup kepastian hukum, keadilan hukum dan kemanfaatan hukum. Kemudian ditutup dengan teori Teori Sistem yang didalamnya terdapat Teori Bekerjanya Hukum di Masyarakat.

**BAB III METODE PENELITIAN.** Bab ini merupakan penjelasan tentang penerapan metode penelitian yang dilakukan. Rangkaian penelitian yang disusun merupakan satu kesatuan sesuai dengan maksud dan tujuannya. Secara runtut disampaikan jenis penelitian yang digunakan, pendekatan penelitian. Termasuk juga pemilihan responden, informan dan narasumber, sumber dan jenis data penelitian, teknik pengumpulan data dan analisis data. Pengolahan dan analisis data dijelaskan langkah-langkah operasionalnya.

**BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN.** Bab ini merupakan inti dari penulisan disertasi. Sesuai dengan namanya, dalam bab ini disajikan berbagai hal terkait dengan obyek penelitian. Bab ini diawali dengan penjelasan tentang

pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan UUD 1945. Di dalamnya terkandung, perihal kedudukan hukum dan perundang-undangan dalam negara hukum Indonesia, kedudukan dan peran hukum di Indonesia sebagai negara hukum serta hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia. Tidak ketinggalan disampaikan pula tentang peranan dan fungsi peraturan perundang-undangan Indonesia sebagai negara kesejahteraan Indonesia (*welfare state*). Kemudian, diuraikan tentang kedudukan presiden dalam kekuasaan membentuk undang-undang dan kewenangan hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat menurut UUD 1945 pra amandemen dan pasca amandemen. Guna kepentingan perbandingan, maka disarikan pula sejarah pengaturan dan pelaksanaan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk dalam penyusunan Prolegnas. Lebih lanjut dianalisis tentang keberadaan hak inisiatif DPR ditinjau dari perspektif pemisahan kekuasaan dan perspektif Pancasila. Berbagai kondisi berupa kendala juga diutarakan, yakni kendala kinerja DPR dalam pelaksanaan hak inisiatif terkait pembentukan undang-undang. Termasuk permasalahan kedudukan DPD dan berbagai pengaruh politik yang mewarnainya. Sebagai preskripsi, dirumuskan konsepsi revitalisasi sistem hukum mengenai pembentukan undang-undang melalui hak inisiatif DPR secara komprehensif. Penguatan hak inisiatif DPR dianalisis dengan pendekatan sistem hukum. Lebih lanjut disajikan upaya penyempurnaannya seperti penguatan BALEG dan alat kelengkapan lainnya. Oleh karena itu, rekonstruksi yang dibangun adalah menunjuk pada aktualisasi hak inisiatif DPR, harmonisasi, penguatan pewadahan aspirasi masyarakat.

Terakhir, disampaikan rumusan pengaturan kembali/rekonstruksi proses dan prosedur penyusunan RUU yang ideal berdasarkan hak inisiatif DPR.

BAB IV PENUTUP. Bab ini merupakan bagian akhir penulisan disertasi. Pada bab ini hasil penelitian berupa kesimpulan guna menjawab permasalahan penelitian disampaikan sesuai analisis pembahasan yang telah dilakukan. Terakhir disampaikan sumbang saran pemikiran. Dimaksudkan sebagai upaya penguatan peran hak inisatif DPR dalam pembentukan undang-undang yang lebih berdayaguna.

