

BAB II

TINJAUAN TENTANG KONSTITUSI, UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DAN SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Teori Konstitusi

A.1. Istilah dan Pengertian Konstitusi

Istilah konstitusi telah dikenal sejak zaman Yunani Kuno, hanya saja konstitusi itu masih diartikan materiil karena konstitusi itu belum diletakkan dalam suatu naskah yang tertulis. Hal ini terbukti dalam paham Aristoteles yang membedakan istilah *politea* dan *nomoi*. *Politea* diartikan sebagai konstitusi, sedangkan *nomoi* adalah Undang-Undang biasa. Perbedaan diantara dua istilah tersebut yaitu bahwa *politea* mengandung kekuasaan yang lebih tinggi dari pada *nomoi*, karena *politea* mempunyai kekuasaan membentuk sedangkan pada *nomoi* kekuasaan itu tidak ada.³⁴

Kata “Konstitusi” berarti “pembentukan”, berasal dari kata kerja yaitu “*constituer*” (Perancis) dengan demikian konstitusi mengandung makna awal (permulaan) dari segala Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk sebagai norma dasar dalam pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan pada sebuah negara.

³⁴ Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, cetakan Kedua. 2006.hlm.1

Belanda menggunakan istilah “*Grondwet*” yaitu berarti suatu undang-undang yang menjadi dasar (*ground*) dari segala hukum. Indonesia menggunakan istilah *Grondwet* menjadi Undang-undang Dasar.³⁵

Undang Undang Dasar (Konstitusi) adalah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara, baik tertulis maupun tidak tertulis. Pembatasan ini adalah kutipan dari alinea pertama Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

“Undang-Undang Dasar suatu negara hanya sebagian dari hukum dasar negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis sedang disamping Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggraan negara, meskipun tidak tertulis”.

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak. Sedangkan C.S.T Kansil mengartikan UUD 1945 adalah peraturan negara yang tertinggi dalam negara, yang memuat ketentuan-ketentuan pokok dan menjadi salah satu sumber dari pada Peraturan Perundangan lainnya. UUD ialah hukum dasar tertulis, sedang disamping UUD, berlaku juga hukum dasar yang yang tidak tertulis yang merupakan sumber hukum tata negara, yaitu yurisprudensi, konvensi ketatanegaraan, doktrin ilmu hukum tata negara.

³⁵ *Ibid* hlm.3

Jadi dari pengertian-pengertian tersebut, Undang-Undang Dasar 1945 merupakan bagian dari konstitusi atau konstitusi dalam pengertian yang sempit. Dan sesuai dengan sistem konstitusi seperti dalam penjelasan otentik (resmi) dari UUD 1945, maka UUD 1945 adalah bentuk Peraturan Perundangan yang tertinggi yang menjadi dasar dan sumber bagi semua Peraturan Perundangan yang berada dibawahnya, yaitu Ketetapan MPR, Undang-Undang/Perpu, Peraturan Pemerintah Peraturan Presiden, Peraturan Daerah dan peraturan lain dibawahnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan sesuai pula dengan prinsip (asas) negara hukum, maka setiap peraturan perundangan harus bersumber dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatannya.

A.2.Sifat Konstitusi

Dalam teori ilmu hukum, konstitusi dikenal memiliki sifat yang flexible (luwes) atau rigid (kaku), tertulis dan tidak tertulis.³⁶

1) *Flexible dan rigid*

Sifat konstitusi yang *flexible* atau *rigid* ditentukan dengan dua kriteria, yaitu:

- a) Dari cara merubah / perubahan konstitusi.

Suatu konstitusi dikatakan bersifat *flexible* (luwes), apabila prosedur atau cara perubahannya tidak diperlukan cara-cara yang istimewa, yakni cukup dilakukan badan pembuat Undang- Undang biasa.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, Hal 12.

Sebaliknya suatu konstitusi dikatakan *rigid* (kaku) perubahannya mensyaratkan dengan cara yang istimewa, misalnya dilakukan oleh rakyat melalui suatu referendum.

- b) Apakah konstitusi itu mudah ataukah sulit untuk mengikuti perkembangan zaman.

Konstitusi yang bersifat *flexible* adalah konstitusi yang dengan mudah mengikuti perkembangan zaman, dan sebaliknya konstitusi yang *rigid* adalah konstitusi yang sulit untuk mengikuti perkembangan zaman.

2) *Konstitusi Tertulis Dan Tidak Tertulis*

Suatu konstitusi disebut tertulis apabila ia ditulis dalam satu atau beberapa naskah, sedangkan yang disebut dengan konstitusi tidak tertulis adalah ketentuan-ketentuan tidak tertulis dalam suatu naskah tertentu yang mengatur suatu pemerintahan, akan tetapi dalam banyak hal diatur dalam konvensi (kebiasaan) atau Undang-Undang biasa, yang tingkatnya lebih rendah dari konstitusi itu sendiri. Satu-satunya negara yang mempunyai konstitusi yang tidak tertulis hanyalah Inggris, namun prinsip-prinsip yang dicantumkan dalam konstitusi di Inggris dicantumkan dalam Undang-Undang biasa, seperti misalnya *Bill Of Right*.³⁷

A.3. Perubahan Konstitusi

Orang sepakat bahwa bagaimana pun sempurnanya suatu konstitusi, namun dalam kenyataannya ia akan tetap tertinggal dari perkembangan masyarakat. Karena itu dapat dimengerti, bagaimana pun juga setiap konstitusi itu pada suatu saat akan mengalami perubahan.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, Hal 15.

Perubahan itu dimaksudkan untuk menyesuaikan konstitusi itu dengan perkembangan masyarakat. Dari sudut inilah, dirasakan perlunya suatu pasal dari setiap konstitusi yang mengatur tentang prosedur perubahan, seperti halnya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diatur dalam Pasal 37.

Perubahan itu dirasa perlu, manakala salah satu atau beberapa pasalnya tidak lagi sesuai dengan perkembangan masyarakat dan sudah dirasa tidak mampu lagi memberikan jaminan kepastian hukum yang adil bagi masyarakat. Tetapi bicara kapan seharusnya suatu konstitusi itu perlu dirubah, maka persoalannya lebih terletak dalam bidang politik ketimbang hukum tata negara. Karena itu betapapun sukarnya suatu konstitusi untuk dirubah, kalau kekuatan politik yang berkuasa menghendaki, maka perubahan itu dapat diwujudkan. Untuk merubah suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar itu tergantung pada bunyi pasal perubahan dalam konstitusi/Undang- Undang Dasar tersebut. Sesuai dengan pembagian konstitusi *flexible* dan *rigid*, maka sudah tentu bagi konstitusi yang tergolong *flexible* jauh lebih mudah untuk dirubahnya, sehingga K.C. Wheare mengatakan perubahan perubahannya cukup dengan “*the ordinary legislative process*” seperti di New Zealand. Sedangkan untuk konstitusi yang tergolong *rigid*, menurut Soemantri yang berpedoman kepada pendapat C.F. Strong, maka perubahannya dapat digolongkan sebagai berikut:³⁸

1. Oleh kekuasaan legislatif, tetapi dengan pembatasan-pembatasan tertentu.
2. Oleh rakyat melalui referendum

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, Hal 20.

3. Oleh sejumlah negara bagian, khusus untuk negara serikat.
4. Dengan kebiasaan ketatanegaraan, atau oleh suatu lembaga Negara yang khusus dibentuk hanya untuk keperluan perubahan.

Dalam praktek ketatanegaraan, kebiasaan ketatanegaraan sering berfungsi merubah ketentuan yang telah ada, meskipun sebenarnya kebiasaan ketatanegaraan itu secara formal tidak merubah ketentuan tersebut, tetapi dalam praktek karena berlakunya kebiasaan ketatanegaraan, maka ketentuan tersebut menjadi huruf mati atau tidak diikuti tapi bukan tidak mungkin ketentuan tersebut akan berlaku kembali, manakala kebiasaan ketatanegaraan itu ditinggalkan.

B. Undang-Undang Dasar 1945 serta Perubahannya

B.1. Asal Mula Kelahiran Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Memahami Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 akan lebih lengkap dan tepat bila ditelusuri asal mula kelahirannya terlebih dahulu. Setelah itu baru tentang proses perumusannya, substansi/isinya (termasuk perubahannya), gerak pelaksanaannya, dan terakhir penerapannya.

Asal mula kelahiran Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 baru dapat lebih dimengerti apabila dikaitkan dengan asal mula kelahiran dan perumusan Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia. Hal ini jelas, sebab pemahaman *Batang Tubuh* UUD 1945 merupakan pemahaman dalam kerangka penjabaran Pancasila sebagai dasar negara. Proses perumusan UUD 1945 sangat berkait dengan proses konsensus nasional (secara yuridis-formal ketatanegaraan) bangsa Indonesia di awal pembentukkan *Negara Kesatuan Republik Indonesia* (NKRI), yang disiapkan oleh *Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan*

Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan disahkan kemudian oleh *Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia* (PPKI).³⁹

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disahkan oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945 terdiri atas Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan. Ketiganya sebagai satu-kesatuan pemahaman UUD (hukum dasar tertulis) yang utuh. Artinya, Penjelasan sebagai kelengkapan dari Batang Tubuh; Batang Tubuh sebagai perwujudan dari Pembukaan. Pembukaan sendiri merupakan Teks Proklamasi yang terinci dan lengkap.

Teks Proklamasi itu merupakan dokumen pernyataan politik dari proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia. Proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 merupakan titik kulminasi dari perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia sejak dijajah pertamakalinya tahun 1596 (oleh Belanda) di daerah Banten yang kini menjadi Propinsi Banten.⁴⁰

Dengan demikian, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 akan dapat dipahami dengan benar dan tepat apabila nilai-nilai yang terkandung dalam Pembukaannya dipahami terlebih dahulu sebagai uraian terinci dan lengkap dari substansi Teks Proklamasi.

³⁹ Koento Wibisono Siswomihardjo, *Pancasila sebagai Paradigma Pengembangan Ilmu Pengetahuan*, Jakarta.2000

⁴⁰ Astrid S. Susanto Sunario, *Masyarakat Indonesia Memasuki Abad ke Duapuluh Satu* : Ditjen Dikti Depdikbud, Jakarta ,1999.hlm 49

B.2. Proses Perumusan Undang-Undang Dasar 1945

Pada tanggal 18 Agustus 1945 setelah Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya tanggal 17 Agustus 1945 barulah disepakati oleh bangsa Indonesia (melalui pengesahan PPKI) bahwa Pancasila sebagai dasar-negara dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Istilah '*Pancasila*'-nya sendiri tidak ditulis/dikukuhkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Yang dikukuhkan adalah *kelima-sila* yang substansinya pernah disampaikan oleh ketiga tokoh-konseptor/perumus tersebut. Rumusnya itu pun telah mengalami perubahan baik dalam tata-urutan maupun dalam tata-kata. Rumusan lima-sila yang termuat/tertulis pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu lah yang kemudian sebagai rumusan Pancasila yang resmi dan sah. Rumusan ini pula yang kemudian menjadi '*roh*' dari substansi Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴¹

Di sini jelas bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berkedudukan sebagai konstitusi-negara adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang didalam Pembukaannya termuat rumusan Pancasila yang merupakan kesepakatan bangsa Indonesia (melalui PPKI) dan yang sila-pertamanya adalah yang bukan seperti yang terumus di dalam *Piagam Jakarta*.

⁴¹ Soegito. *Pokok-pokok materi: Sejarah Perjuangan Bangsa Indonesia*, Semarang, 1997. hlm 22

B.3. Substansi UUD 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berkedudukan sebagai: (1) hukum dasar tertulis, (2) sumber hukum positif tertinggi, (3) Undang-Undang tentang pembentukan/pendirian NKRI, (4) wujud kontrak-sosial tertinggi bangsa Indonesia. Karena sebagai hukum, ia mengikat dan memaksa: (1) setiap lembaga negara, (2) setiap warganegara Indonesia, (3) setiap penduduk Indonesia, dan (4) setiap lembaga/organisasi kemasyarakatan (LSM, ormas, partai politik). UUD 1945 bersifat fleksibel dan singkat. Fleksibel karena dapat dirubah (Pasal 37) sesuai dengan perkembangan zaman. Singkat karena hanya memuat aturan-aturan pokoknya saja (37 pasal); kecuali Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Setelah Perubahan, karena ia sudah tidak singkat lagi.⁴²

B.4. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945

Badan penyelidik usaha persiapan kemerdekaan indonesia(BPKUPKI) yang dibentuk pada tanggal 29 April 1945 adalah badan yang menyusun rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. pada masa sidang pertama yang berlangsung dari tanggal 28 Mei hingga 1 Juni 1945, Ir.Soekarno menyampaikan gagasan tentang “ Dasar Negara “ yang diberi nama Pancasila. Pada tanggal 22 Juni 1945, 38 anggota BPUPKI membentuk Panitia Sembilan yang terdiri dari 9 (sembilan) orang untuk merancang Piagam Jakarta yang akan menjadi naskah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴² Anthon F. Susanto, *Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali)*, Cetakan Keempat, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm.45

Setelah dihilangkannya anak kalimat “ dengan kewajiban menjalankan syariah Islam bagi pemeluk-pemeluknya” maka naskah Piagam Jakarta menjadi naskah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Kemerdekaan Republik Indonesia (PPKI).

Pada Sidang Istimewa MPR tahun 1998, Sidang Umum MPR 1999, dan Sidang Tahunan MPR 2000, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disepakati untuk tidak dirubah. Pembukaan UUD 1945 terdiri atas empat (4) alinea.

Dalam Alinea I, bangsa Indonesia menyatakan: (1) anti terhadap penjajahan, dan (2) menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM).

Dalam Alinea II, bangsa Indonesia menyatakan: (1) perjuangan kemerdekaan sudah di depan pintu gerbang, dan (2) cita-cita bangsa selanjutnya (merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur).

Dalam Alinea III, bangsa Indonesia menyatakan: (1) kemerdekaan sudah diproklamasikan, (2) kemerdekaan itu atas rahmat Tuhan, (3) selain itu, kemerdekaan itu sebagai hasil perjuangan sendiri.

Dalam Alinea IV, bangsa Indonesia menyatakan: (1) susunan pemerintahan negara, (2) tujuan/fungsi negara, (3) UUD negara Indonesia, (4) sistem pemerintahan republik, (5) bentuk kedaulatan rakyat, (6) ideologi Pancasila.⁴³

⁴³ *Ibid*

B.5. Pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945

B.5.a. Di zaman Revolusi Fisik (1945-1959)

B.5.a.1. Periode 1945-1949

Pada masa ini mengindikasikan keinginan kuat dari para pemimpin negara untuk membentuk pemerintahan yang demokratis namun karena Indonesia harus berjuang untuk mempertahankan kemerdekaan maka belum bisa sepenuhnya mewujudkan pemerintahan yang demokratis sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bahkan terjadi penyimpangan (demi kepentingan NKRI) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu :

1. Maklumat Pemerintah No.X tanggal 16 Oktober 1945 tentang perubahan fungsi Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) sebagai pembantu Presiden menjadi Fungsi Parleментар(legislatif).
2. Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 mengenai pembentukan Parta Politik (sebelumnya hanya ada satu partai yaitu PNI).
3. Maklumat pemerintah tanggal 14 November 1945 mengenai perubahan kabinet presidensial menjadi parlementer.⁴⁴

B.5.a.2. Periode 1949-1950

Sejak ditetapkan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak dapat dilaksanakan dengan sebaiknya dikarenakan bangsa Indonesia masih menghadapi berbagai agresi militer dari belanda.

⁴⁴ Hamidi,Jazim, *Revolusi Hukum Indonesia, Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam sistem ketatanegaraan RI*. Konstitusi press,Jakarta,2006.

Pasca konferensi meja bundar tepatnya pada tanggal 27 september 1949, belanda mengakui kedaulatan negara Republik Indonesia Serikat yang menggunakan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) sebagai dasar penyelenggaraan negara serikat. Pada periode ini Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya berlaku di dalam wilayah Republik Indonesia (bagian RIS) yang beribu kota yogyakarta.

B.5.a.3. Periode 1950-1959

Terbentuknya Republik Indonesia Serikat (RIS) tidak sejalan dengan keinginan para pendiri negara dan semangat proklamasi 17 Agustus 1945. Selain itu, pembentukan RIS dianggap sebagai bentukan belanda sehingga beberapa negara bagian memutuskan untuk bergabung kembali kedalam NKRI. Penggabungan negara-negara bagian tersebut berdasarkan Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1950 tentang Tata Cara Perubahan Susunan Kenegaraan Dari Wilayah Negara Republik Indonesia Serikat.

Pada tanggal 19 Mei 1950 di tanda tangani persetujuan antara pemerintah RIS dengan Pemerintah Republik Indonesia untuk kembali ke NKRI dan kemudian dibentuklah sebuah panitia bersama yang bertugas merancang Undang-Undang Dasar Negara Sementara (UUDS) Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perubahan Konstitusi RIS menjadi UUDS 1950 didasarkan pada Undang-Undang Federal Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara RIS Menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang tertulis dalam Lembaran Negara Nomor 56 Tahun 1950.⁴⁵

⁴⁵ *Ibid*

B.5.b. Zaman Orde Lama (1959-1966)

Situasi politik yang terjadi pada saat ini sangat mengecewakan yang dibuktikan dengan gagalnya Konstituante merumuskan Undang-Undang Dasar baru untuk menggantikan UUDS 1950. Oleh sebab itu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diberlakukan kembali melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Secara formal berlaku segala kaidah yang termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi secara praktek ternyata berlaku Peraturan Perundang-undangan yang melanggar isinya. Hal ini ditunjukkan dengan adanya:⁴⁶

- (1) Penetapan Presiden (Penpres) yang mengganti posisi Undang-Undang
- (2) Ketua DPA dirangkap oleh Presiden
- (3) DPR dibubarkan oleh Presiden karena telah menolak RAPBN
- (4) Pancasila yang terdapat di dalam Pembukaan UUD 1945 dipahamkan sebagai Trisila dan bahkan Ekasila
- (5) Pidato Presiden dijadikan “GBHN”

B.5.c. Zaman Orde Baru (1966-1998)

Untuk menghadapi berbagai tekanan yang mengganggu keamanan dan kestabilan jalannya pemerintahan maka Presiden Soekarno mengeluarkan Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) Tahun 1966 yang memiliki arti penting sebagai awal penataan kehidupan sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945. Pada prakteknya masih ada permasalahan berupa penyimpangan dalam bidang Ekonomi, Politik dan Hukum dalam menjalankan UUD 1945 tersebut berupa:

- (1) Pancasila dan UUD 1945 diposisikan secara “sakral” sehingga jauh dari wacana dan proses demokratis

⁴⁶ Sjahran Basrah, *Ilmu Negara, Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan*, Cetakan III, Penerbit Alumni Bandung. 1987.hlm 44

- (2) KKN semakin merusak kepercayaan rakyat dan dunia internasional terhadap Pemerintah
- (3) Pemilu yang seringkali cenderung formalitas
- (4) Alat pertahanan dan keamanan negara (ABRI) berposisi tidak netral dan independen terhadap semua kekuatan sosial politik
- (5) Pegawai Negeri Sipil beserta Birokrasinya diposisikan untuk “monoloyalitas”
- (6) Presiden sebagai Ketua Dewan Pembina Golkar.⁴⁷

B.6. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945

Salah satu hasil dari perjuangan reformasi tahun 1998 adalah dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Ada beberapa alasan yang muncul mengapa perubahan itu dilakukan dan dipandang sebagai sesuatu hal yang niscaya dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan republik Indonesia.

Secara filosofis, pentingnya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah *pertama*, karena Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah moment opname dari berbagai kekuatan politik dan ekonomi yang dominan pada saat dirumuskannya konstitusi itu. Setelah 54 tahun kemudian, tentu terdapat perubahan baik ditingkat nasional maupun global. Hal ini tentu saja belum tercakup di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena saat itu belum terlihat perubahan tersebut. *Kedua*, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disusun oleh manusia secara kodratnya tidak akan pernah sampai pada tingkat kesempurnaan.

⁴⁷ Nasroen, M, *Asal Mula Negara*, Cetakan Kedua, Aksara Baru, Jakarta. 1986, hal 49.

Secara Historis, sejak awal pembuatannya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bersifat sementara. Hal ini dapat kita ketahui dari ungkapan presiden soekarno sendiri ketika masih sebagai ketua Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang mengatakan :⁴⁸

“...tuan-tuan semuanya tentu mengerti, bahwa undang-undang dasar yang kita buat sekarang ini adalah undang-undang dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah undang-undang dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara didalam suasana yang lebih tentram, kita tentu akan mengumpulkan kembali majelis permusyawaratan rakyat yang dapat membuat undang-undang dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna”.

Pemberian sifat sementara tersebut dapat diperkirakan karena dua hal, yaitu *pertama*, pembentuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sendiri merasa belum merupakan badan yang representative untuk menetapkan Undang-Undang Dasar. *Kedua*, perencanaan, penetapan dan pengesahannya dilakukan dengan sangat tergesa-gesa. Sejak terjadinya reformasi, Wacana tentang perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terus bergulir. Tuntutan akan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi bagian yang tak terpisahkan dari agenda reformasi secara nasional. Bahkan ada yang mengatakan bahwa berbicara reformasi tanpa menjadikan atau memasukkan isu perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai bagian dari agendanya yang terpenting, menyebabkan reformasi itu berbicara reformasi tanpa menjadikan atau memasukkan isu perubahan Indonesia Tahun 1945 menjadi bagian yang tak terpisahkan dari agenda reformasi secara nasional. Bahkan ada yang mengatakan bahwa berbicara-

⁴⁸ Moh Yamin. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Yayasan. Prapanca. Jakarta. Hlm. 410

reformasi tanpa menjadikan atau memasukkan isu perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai bagian dari sebagai bagian dari agendanya yang terpenting, menyebabkan reformasi itu kurang bermakna. Itulah sebabnya banyak pihak baik yang berasal dari kalangan akademisi, para pengamat juga terutama dari kalangan partai politik hamper bersepakat menyerukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan alasan dan pertimbangannya masing-masing.⁴⁹

Dari beragam argumentasi yang dikemukakan banyak pihak tentang perlunya mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ada beberapa alasan yang dapat diidentifikasi diantaranya adalah :

Pertama, berangkat dari pemaknaan reformasi yang antara lain diartikan sebagai *Constitutional Reform* dan *Culture Reform*, sehingga berbicara reformasi berarti mereformasi atau memperbarui konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan kultur.

Kedua, didasarkan pada pandangan yang menilai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki watak sentralistik. Terutama memberi atau membuka peluang kearah sentralisasi kekuasaan pada eksekutif atau Presiden

Ketiga, dorongan memperbaharui akan mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditambah pula dengan kenyataan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai subsistem tatanan konstitusi dalam pelaksanaannya tidak berjalan sesuai dengan *staatsidee* sehingga yang terjadi-

⁴⁹ J.C.T.Simorangkir. *Penetapan Undang-Undang Dasar Dilihat Dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*.Gunung Agung.Jakarta.1984.Hlm 46

adalah etatisme, otoriterisme atau kediktatoran yang menggunakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai sandaran.⁵⁰

Disamping alasan-alasan diatas, dari berbagai studi tentang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tercatat kelemahan-kelemahan muatan yang menyebabkan tidak mampu menjamin lahirnya pemerintahan yang demokratis- konstitusional yaitu :

1. Tidak ada mekanisme *check and balances*, yang menyebabkan besarnya kekuasaan di bidang eksekutif, dimana kekuasaan Presiden sangat dominan.
2. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terlalu banyak memberi atribusi kewenangan kepada Presiden untuk mengatur masalah-masalah penting Undang-Undang. Akibatnya terjadi akumulasi besar-besaran melalui penggunaan atribusi kewenangan sehingga menjadi rezim yang sangat otoriter tetapi selalu mempunyai alasan”formal” sebagai pembenar.
3. Adanya pasal-pasal yang multitafsir, tetapi tafsir yang harus diterima sebagai kebenaran adalah tafsir yang dikeluarkan oleh Presiden.
4. Terlalu percaya pada semangat penyelenggara Negara.⁵¹

Harus diakui, disamping mempunyai kelemahan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen juga memuat ketentuan yang baik seperti prinsip kedaulatan rakyat, prinsip Negara berdasarkan atas hukum, prinsip kesejahteraan social, prinsip penguasaan Negara atas bumi,air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya yang menguasai hajat hidup orang banyak.

⁵⁰ I Gde Pantja Astawa. *Beberapa Catatan Tentang Perubahan UUD 1945*. Dalam Jurnal Demokrasi Dan Ham. Vol.1.No.4 September-November 2001.Hlm.33-34

⁵¹ Bagir Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi*. Cetakan Pertama. FH UII Press.Yogyakarta. 2003.Hlm.11

B.6.1 Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945

Dalam sidang umum MPR tahun 1999, MPR telah melakukan perubahan pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan materi pokok perubahannya yaitu:

1. Bab tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara;
2. Bab tentang Kementerian Negara;
3. Bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat.

B.6.1.1. Bab tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara

Perubahan didalam bab menyangkut beberapa pasal yaitu:

Pasal 5 ayat 1 yang berbunyi “ *Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat* “ diubah menjadi “*Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*”. Perubahan ini dimaksudkan untuk meneguhkan kedudukan dan peranan DPR sebagai lembaga legislative yang memegang kekuasaan legislasi. Perubahan pasal ini memindahkan titik berat kekuasaan legislative yang semula berada di tangan presiden beralih ke tangan DPR.⁵²

Pasal 7 yang berbunyi “ *Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali*” *diubah menjadi* “ *Presiden dan Wakil Presiden memegang masa jabatan selama lima tahun,dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan*”. Perubahan pasal ini dilatarbelakangi oleh praktik ketatanegaraan kita selama berpuluh-puluh thaun tidak pernah mengalami pergantian Presiden.

⁵² Bagir Manan. *Teori Dan Politik Konstitusi*. Cetakan Pertama. FH UII Press. Yogyakarta. 2003.Hlm.11.

Hal ini disebabkan timbulnya penafsiran terhadap Pasal 7 secara beragam, antara pendapat yang mengatakan seorang Presiden dapat menjabat berkali-kali dan pendapat yang menyatakan Presiden hanya dapat menjabat dua kali. Namun, dengan rumusan baru yang jelas dan tegas tersebut, ke depan Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat menjabat maksimal dua kali masa jabatan.⁵³

Pasal 14 yang awalnya tanpa ayat, setelah perubahan menjadi Pasal 14 dengan dua ayat, yaitu “ *Presiden member grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi*” diubah menjadi ayat (1) “ *Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung*”, ayat (2) “ *Presiden memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat*”. Perubahan pasal ini dimaksudkan agar sebelum Presiden sebagai kepala eksekutif memberikan hak prerogatifnya, harus mendapatkan pertimbangan Mahkamah Agung dan Dewan Perwakilan Rakyat. hal ini dimaksudkan agar terjalin *check and balance* antara Presiden dan kedua lembaga tersebut.

Pasal 15 yang berbunyi “ *Presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan*” diubah menjadi “ *Presiden member gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan Undang-Undang*”. Melalui perubahan Pasal tersebut, apabila Presiden memberikan berbagai tanda kehormatan kepada siapapun diharapkan lebih transparan dan objektif karena masalah tersebut tidak lagi dilakukan secara sepihak oleh Presiden namun merupakan hasil pembahasan antara DPR dengan Pemerintah.

⁵³ Riri Nazriyah. *Op. Cit.* Hal 118

B.6.1.2. Bab tentang Kementerian Negara

Dalam bab ini tidak ada perubahan yang signifikan, perubahan hanya pada ketentuan Pasal 17 ayat 3 yang berbunyi “ *Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintah*” diubah menjadi “*Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan*”.

B.6.1.3. Bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat

Pasal 20 yang semula berbunyi ayat (1)” *Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat* “. ayat (2) “ *Jika sesuatu rancangan undang –undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu*”. Diubah menjadi ayat (1)” *Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang; ayat (2)” Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama*”. Ayat (3)” *Jika rancangan Undang-Undang tersebut tidak mendapat persetujuan bersama,Rancangan Undang-Undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu*”. Ayat (4)” *Presiden mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-Undang*”.⁵⁴

B.6.2. Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945

Perubahan kedua terdiri dari materi pokok yaitu:

- a) Bab tentang Pemerintahan Daerah
- b) Bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat
- c) Bab tentang Wilayah Negara
- d) Bab tentang Warga Negara Dan Penduduk
- e) Bab tentang Hak Asasi Manusia

⁵⁴ *Ibid*

- f) Bab tentang Pertahanan Dan Keamanan Negara
- g) Bab tentang Bendera, Bahasa Dan Lambing Negara Serta Lagu Kebangsaan

B.6.3. Perubahan Ketiga UUD 1945

Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945 mencakup beberapa materi pokok yaitu :

- a) Bab tentang Bentuk dan Kedaulatan
- b) Bab Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c) Bab tentang Kekuasaan Negara
- d) Bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat
- e) Bab tentang Pemilihan Umum
- f) Bab tentang Hal Keuangan
- g) Bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan
- h) Bab tentang Kekuasaan Kehakiman

Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945 antara lain diarahkan untuk menyempurnakan pelaksanaan kedaulatan rakyat, menyesuaikan wewenang MPR, mengatur pemilihan Presiden dan wakil Presiden secara langsung, mengatur *impeachment* terhadap Presiden dan atau wakil Presiden, membentuk lembaga Dewan Perwakilan Daerah dan mengatur Pemilihan Umum. perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengakibatkan pula terjadinya perubahan lembaga-lembaga Negara lainnya antara lain : Badan Pemeriksa Keuangan diatur dalam bab tersendiri dan terbentuknya lembaga baru yaitu Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.⁵⁵

B.6.4. Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945

Dalam sidang tahunan MPR 2002 disahkan materi rancangan perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mencakup materi-materi pokok sebagai berikut :

⁵⁵ *Ibid*

- a) Bab tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat
- b) Bab tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara
- c) Bab tentang Hal Keuangan
- d) Bab tentang Kekuasaan Kehakiman
- e) Bab tentang Pendidikan dan Kebudayaan
- f) Bab tentang Kesejahteraan Sosial
- g) Bab tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- h) Aturan Tambahan
- i) Aturan Peralihan

C. Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

C.1. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Kajian mengenai kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan konsep atau teori pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam hal ini, Yuliandri menegaskan bahwa pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat Peraturan Perundang-undangan.⁵⁶

Konsep pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam kajian terhadap kedudukan TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di tinjau dari Ketentuan Pasal 1 Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga merupakan suatu upaya pembangunan atau pembinaan hukum di Negara Indonesia. Pembinaan hukum bahkan harus diawali dengan adanya suatu kajian mengenai konsep pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁵⁶ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009 hal. 2.

hal ini ditegaskan oleh Satjipto Rahardjo yang menegaskan bahwa:⁵⁷

”Apabila kita ingin berbicara mengenai pembinaan hukum dalam arti yang lengkap, masalah pembuatan hukum pun termasuk di dalamnya. Tentulah tidak dapat diharapkan berbicara tentang pembinaan hukum secara bersungguh-sungguh, apabila hanya mempersoalkan tentang bagaimana meningkatkan efisiensi suatu peraturan yang ada serta meningkatkan efisiensi kerja dari lembaga-lembaga hukum. Pada suatu ketika, usaha untuk meningkatkan efisiensi hukum juga dimulai dari pembuatan peraturannya sendiri. Dengan demikian, akan dijumpai wilayah-wilayah tempat kaitan antara pembangunan, perubahan, dan pembinaan hukum tersebut bertemu”.

Dapat dikatakan, bahwa pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan manifestasi konkret dari tekad untuk mewujudkan negara hukum. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga merupakan suatu titik tolak dari arah pembangunan hukum, dan merupakan upaya untuk mewujudkan suatu negara hukum, di mana dalam hal ini asas legalitas dalam konsep *rechtsstaat* mensyaratkan bahwa segala tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum.

Suatu bentuk keberlakuan Peraturan Perundang-undangan dalam hal ini adalah kaidah hukum memiliki bentuk keberlakuan yuridik, sebagaimana pendapat Arief Sidharta, keberlakuan yuridik dimaksudkan bahwa suatu kaidah hukum dibentuk sesuai aturan-aturan hukum prosedur yang berlaku oleh badan yang berwenang dan bahwa ia juga lebih dari itu dalam aspek lain secara substansial tidak bertentangan dengan kaidah hukum lainnya (kaidah yang lebih tinggi).⁵⁷

Oleh karena itu, aspek pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan suatu aspek yang harus diperhatikan, serta dalam pelaksanaannya harus memperhatikan asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik-

⁵⁷ Satjipto Rahardjo, *Membangun Dan Merombak Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 1999, hal. 16.

sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdiri dari:

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

Selain asas dan metode dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Kant dalam LG Saraswati adalah prinsip kebebasan, prinsip kesetaraan dan prinsip otonomi. Selanjutnya diuraikan bahwa prinsip kebebasan adalah pemerintah disini adalah yang memikirkan kebahagiaan rakyatnya, untuk prinsip kesetaraan, bahwa setiap anggota masyarakat berhak untuk menolak hukum-hukum yang tidak disepakati dan prinsip otonomi sebagai anggota masyarakat ataupun sebagai legislator, harus bebas dan setara dalam menyepakati hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya telah melalui suatu pertimbangan tertentu, dan merupakan suatu kegiatan pemerintah.⁵⁸

Menurut Usfunan⁵⁹, beranjak dari macam-macam kegiatan pemerintahan kiranya dapat dipahami bahwa, konsekuensinya yakni diperlukan adanya pengaturan. pendapat tersebut senada dengan pendapat Jimmly Asshidiqie, yang menyebutkan bahwa kegiatan legislasi dan pembentukan Peraturan Perundang-

⁵⁸ Kant dalam LG Saraswati, dkk, , *Hak Asasi Manusia*, filsafat –UI Press, Jakarta, 2006 hal. 83-84

⁵⁹ Johannes Yusufun, *Perbuatan Pemerintah Yang Dapat Digugat*, Djambatan, Jakarta, 2002 selanjutnya disebut Johannes Usfunan II, hal. 17

undangan merupakan salah satu kegiatan-kegiatan kenegaraan dan pemerintahan yang tercakup dalam bidang hukum tata negara dan tata usaha negara atau administrasi negara.⁶⁰

Suatu kegiatan pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga merupakan suatu kegiatan awal yang bertujuan untuk membentuk atau membawa suatu perubahan. Hal ini disebabkan karena pada hakekatnya suatu undang-undang akan mampu membawa suatu perubahan, sebagaimana ditegaskan oleh Seidman dan kawan-kawan, yang memberikan penegasan sebagai berikut:

“Dalam sebuah undang-undang yang diharapkan mampu membawa perubahan, maka rincian rancangan akan memiliki arti penting tersendiri. Undang-undang itu hanya akan efektif berguna bila mampu mendorong-timbulnya perilaku yang diharapkan. Apabila undang-undang tersebut menyerahkan pilihan untuk berperilaku terhadap kebijaksanaan si pelaku sendiri maka perilaku tersebut mustahil akan sesuai dengan apa yang dimaksudkan oleh pembuat rancangan”.⁶¹

Penegasan Seidman tersebut di atas sekaligus juga memberikan pemahaman, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan senantiasa akan disertai dengan suatu maksud untuk mengarahkan atau membawa perubahan dalam kehidupan masyarakat untuk membentuk suatu tatanan kehidupan yang sesuai dengan cita-cita bangsa dan negara.

Berbagai pendapat para ahli hukum tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan di atas merupakan suatu penegasan akan arti pentingnya pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itulah, asas-asas -

⁶⁰ Jimmly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Kedua, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008, hal.

⁶¹ Ann Seidman dkk, , *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Untuk Perubahan Sosial Yang Demokratis: Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*, 2000, hal. 7.

sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang telah diganti dengan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar ditaati dan dijadikan pedoman. Terkait dengan hal ini, Indrati S menyebutkan bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku sejak era reformasi hingga saat ini terdapat kecenderungan untuk meletakkan asas-asas hukum atau asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut di dalam salah satu pasal-pasal awal, atau dalam Bab Ketentuan Umum.⁶²

C.2. Landasan Peraturan Perundang-Undangan

C.2.1. Landasan Filosofis (Filosofische grondslag)

Filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa berisi nilai-nilai moral dan etika dari suatu bangsa tersebut, yang di dalamnya terdiri dari nilai-nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan dan nilai-nilai lainnya yang dianggap baik oleh suatu bangsa. Filsafat hidup suatu bangsa harus menjadi landasan di dalam pembentukan hukum dalam kehidupan bernegaranya. Oleh karena itu kaidah hukum yang dibentuk harus mencerminkan filsafat hidup bangsa itu atau sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral bangsa.

Landasan filosofis adalah dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan pemerintahan ke dalam suatu rencana atau draft peraturan negara.

⁶² Maria Farida Indriati S, *Ilmu Perundang-Undangan, (Bukiu 1: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal. 264.

Misalnya, di Negara Republik Indonesia ialah Pancasila menjadi dasar filsafat dalam Pembentukan Perundang-undangannya. Undang-Undang harus mencerminkan gagasan yang ada di belakangnya yaitu keadilan. Undang-Undang bukan sekedar produk tawar menawar politik dan jika Undang-Undang yang dihasilkan cuma merupakan legitimasi dari tawar menawar politik dan tidak memuat nilai-nilai keadilan, maka Undang-Undang itu memang diundangkan dan sah walaupun secara hukum sebenarnya ia tidak pernah ada, sebagaimana dalam bahasa latin disebutkan: *“Est autem just a justitia, sicut a matre sua, ergo prius fruit justitia quam jus“* (Tetapi hukum timbul dari keadilan sebagai ibunya sehingga telah ada keadilan sebelum adanya hukum).⁶³

C.2.2. Landasan Sosiologis (Sociologische Grondslag)

Suatu Peraturan Perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis, apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat di taati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf-huruf mati belaka⁶⁴. Oleh karena itu, Peraturan Perundang-undangan yang dibuat harus sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat atau hukum yang hidup (*living law*) dimana peraturan itu diterapkan. Namun, tidak berarti bahwa apa yang ada pada suatu saat pada suatu masyarakat, akan menjadi nilai kehidupan selanjutnya.

⁶³ Peter Mahmud Marzuki. *Op.cit*, hlm. 104

⁶⁴ Amiroeddin Syarif. *Perundang-undangan: Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*. Penerbit Bina Akara, hlm.92

produk Perundang-undangan tidak sekedar merekam keadaan seketika (*moment opname*).⁶⁵ Karena masyarakat berubah, nilai-nilai pun terus berubah, untuk itulah kecendrungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan diakomodir dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi masa depan.

C.2.3. Landasan Yuridis (Juridische grondslag)

Landasan yuridis adalah landasan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid, competentie*) pembuatan Peraturan Perundang-undangan. Selain menentukan dasar kewenangan pembentukannya, landasan hukum juga merupakan dasar keberadaan dari suatu jenis Peraturan Perundang-undangan.⁶⁶

Landasan hukum kewenangan membentuk dan keberadaan suatu Peraturan Perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa dasar hukum tersebut pembentukan dan keberadaan suatu Peraturan Perundang-undangan menjadi tidak sah secara hukum. Landasan yuridis meliputi segi formil dan segi materil.

Landasan yuridis formil yakni landasan yuridis yang memberikan wewenang (*bevoegdheid*) kepada badan tertentu untuk membentuk peraturan tertentu. Sedangkan landasan yuridis dari segi materil yaitu landasan yuridis yang merujuk kepada materi muatan tertentu yang harus dimuat dalam suatu Peraturan Perundang-undangan.

⁶⁵ Bagir Manan. 2004. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. IND-HILL.CO. Jakarta. hlm 15.

⁶⁶ *Ibid*

C.2.4. Landasan Politis

Landasan politis dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara. Selanjutnya ia mencontohkan garis politik otonomi yang tercantum dalam TAP MPR No. IV Tahun 1973 (GBHN) menjadi landasan politis pembuatan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 yang mengatur Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Pada tahun 2001, terdapat TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pada Pasal 1 ketentuan ini ditegaskan bahwa: “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam merupakan landasan Peraturan Perundang-undangan mengenai pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam”. Namun ketentuan ini tidak melahirkan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 ketentuan tersebut. Hal ini seiring dengan perubahan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berimplikasi terhadap perubahan ketatanegaraan Republik Indonesia, dan makin nyata sejak adanya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimana pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) mengenai jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan tidak lagi memasukkan TAP MPR.⁶⁷

⁶⁷ Gaffar, Afan, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Pustaka Belajar. Yogyakarta. 2004

C.3. HIERARKI PERUNDANG-UNDANGAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA

C.3.1. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia (Berdasarkan Undang-Undang Nomor. 1 Tahun 1950)

Hierarki Peraturan Perundang-Undangan mulai dikenal sejak dibentuknya Undang Undang No. 1 Tahun 1950 yaitu Peraturan Tentang Jenis dan Bentuk Peraturan Yang Dikeluarkan Oleh Pemerintah Pusat, yang dirumuskan sebagai berikut:⁶⁸

Pasal I

Jenis peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah:

- a. Undang-Undang dari Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- b. Peraturan Pemerintah.
- c. Peraturan Menteri.

Pasal 2

Tingkat kekuatan peraturan-peraturan pemerintah pusat ialah menurut urutannya pada pasal 1.

Pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1950 Tentang Jenis Dan Bentuk Peraturan Yang Dikeluarkan Oleh Pemerintah Pusat hanya terdiri dari tiga tingkatan Peraturan Perundang-undangan. Rumusan dalam pasal 1 dan pasal 2 tersebut, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Menteri merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan, yang terletak di bawah Peraturan Pemerintah. Kedudukan Peraturan Menteri yang terletak dibawah Peraturan Pemerintah dan bukan dibawah keputusan presiden. secara hierarki dapat dimengerti, oleh karena Undang-undang Dasar sementara 1950 menganut sistem parlementer sehingga Presiden hanya bertindak sebagai Kepala Negara dan tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk keputusan yang bersifat mengatur.

⁶⁸ *Ibid*

C.3.2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966

Dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, Tidak disinggung hal-hal mengenai garis-garis besar tentang kebijakan Hukum Nasional tetapi Ketetapan MPR ini menentukan antara lain mengenai sumber tertib hukum Republik Indonesia yaitu Pancasila yang dirumuskan sebagai sumber dari segala sumber Hukum.⁶⁹

Dalam Ketetapan MPRS tersebut diuraikan lebih lanjut dalam lampiran I bahwa perwujudan sumber dari segala sumber hukum Republik Indonesia adalah:

1. Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945.
2. Dekrit 5 Juli 1959.
3. Undang-Undang Dasar Proklamasi.
4. Surat Perintah 11 Maret 1966.

Dengan uraian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 juga mengakui adanya suatu sistem norma hukum yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, di mana suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi.

⁶⁹ Ibid

C.3.3. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Ketetapan MPR No.III/MPR/2000

Dalam konsideran Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang *Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan* antara lain dirumuskan sebagaimana berikut:

- a. Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan atas hukum perlu mempertegas sumber hukum yang merupakan pedoman bagi penyusunan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia;
- b. Bahwa untuk dapat mewujudkan supremasi hukum perlu adanya aturan hukum yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan tata urutannya
- c. Bahwa dalam rangka memantapkan perwujudan otonomi daerah perlu menempatkan peraturan daerah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan
- d. Bahwa Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia berdasarkan ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 menimbulkan kerancuan pengertian, sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan beberapa alasan tersebut dan berdasarkan Putusan Rapat Paripurna ke-9 tanggal 18 Agustus 2000 Sidang Tahunan Majelis Permsyawaratan Rakyat Republik Indonesia, telah ditetapkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang *sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan* sebagai pengganti Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang *Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia*.⁷⁰

⁷⁰ Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan* .UII Press, Yogyakarta, 2005 hlm. 45

Masalah Hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut Ketetapan MPR

No. III/MPR/2000 dirumuskan sebagai berikut:⁷¹

Pasal 1

- (1) Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk menyusun peraturan perundang-undangan.
- (2) Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis.
- (3) Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta suatu keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-undang Dasar 1945.

Pasal 2

Tata urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia adalah:

- (1) Undang-Undang Dasar 1945.
- (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- (3) Undang-undang.
- (4) Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang (PERPU).
- (5) Peraturan Pemerintah.
- (6) Keputusan Presiden
- (7) Peraturan Daerah.

Pasal 3

- (1) Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara.
- (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia merupakan putusan majelis Permusyawaratan Rakyat pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (3) Undang-undang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden untuk melaksanakan Undang-undang Dasar 1945 serta ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
- (4) Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang dibuat oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, dengan ketentuan sebagai berikut:
 - a) Peraturan pemerintah pengganti undang-undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
 - b) Dewan perwakilan Rakyat dapat menerima atau menolak peraturan pemerintah pengganti undang-undang dengan tidak mengadakan perubahan.
 - c) Jika ditolak dewan Perwakilan Rakyat, peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut harus dicabut.
- (5) Peraturan Pemerintah dibuat oleh Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang.

⁷¹ *Ibid*

- (6) Keputusan Presiden yang bersifat mengatur dibuat oleh Presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan.
- (7) Peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum yang di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.
 - a) Peraturan daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama gubernur.
 - b) Peraturan daerah kabupaten / kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/ kota bersama bupati/ walikota..
 - c) Peraturan Desa atau yang setingkat. Dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau yang setingkat. Sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh peraturan daerah kabupaten/ kota yang bersangkutan.

Pasal 4

- (1) Sesuai dengan urutan Peraturan Perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.
- (2) Peraturan atau keputusan Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Menteri, Bank Indonesia, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ini.

Peraturan tentang Hierarki Peraturan Perundang-undangan dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, tidak dapat dilepaskan dengan keempat pasal diatas. Oleh karena ketentuan dalam keempat pasal tersebut sangat erat kaitannya. Selain itu, berdasarkan keempat pasal tersebut terdapat permasalahan yang sangat mendasar, sehingga memerlukan kajian dan pemahaman yang berlanjut terhadap ketentuan yang dirumuskan didalamnya dan prektek ketatanegaraan yang berlaku di Negara Republik Indonesia khususnya dalam Sistem Perundang-undangan.⁷²

⁷² *Ibid*

C.3.4. Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2004

Setelah selesainya perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan ditetapkannya ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang *peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tahun 1960 sampai dengan tahun 2002*, maka Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan Rancangan Undang-undang tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Setelah melalui proses pembahasan, rancangan undang-undang tersebut kemudian disahkan dan diundangkan menjadi Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan, yang dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 1 November 2004. Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan pula tentang jenis dan Hierarki Peraturan Perundangan-undangan dalam Pasal 7. yang dirumuskan sebagai berikut:⁷³

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
 - a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b. Undang-undang/Peraturan Pemerintahan Pengganti Undang-Undang
 - c. Peraturan Pemerintah
 - d. Peraturan Presiden
 - e. Peraturan Daerah
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
 - a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama Gubernur
 - b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/ Walikota
 - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan perundangan daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

⁷³ Lihat Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

C.3.5. Hierarki Peraturan Perundang-Undangannya Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011)

Secara umum Undang-Undang ini memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut:⁷⁴

1. Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan
2. Jenis, hierarki, dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan
3. Perencanaan Peraturan Perundang-undangan
4. Penyusunan Peraturan Perundang-undangan
5. Teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan
6. Pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang
7. Pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
8. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan
9. Penyebarluasan
10. Partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
11. ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara

Selain materi baru tersebut, juga diadakan penyempurnaan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan beserta contohnya yang ditempatkan dalam Lampiran II. Penyempurnaan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan dimaksudkan untuk semakin memperjelas dan memberikan pedoman yang lebih jelas dan pasti yang disertai dengan contoh bagi penyusunan Peraturan Perundang-undangan, termasuk Peraturan Perundang-undangan di daerah.

⁷⁴ Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Didalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini dimasukkan jenis Peraturan Perundang-undangan yang baru yang sebelumnya tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jenis peraturan perundang-undangan tersebut adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Berkaitan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) ini dijelaskan antara lain :⁷⁵

Pasal 7 huruf b

“Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003”.

⁷⁵ Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Tabel II
Jenis Peraturan Perundang-undangan dari masa ke masa

No	Jenis Peraturan	Hirarki Peraturan
1	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950	<ul style="list-style-type: none"> - Undang-Undang dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang - Peraturan Pemerintah - Peraturan Menteri
2	Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966	<ul style="list-style-type: none"> - Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 - Dekrit 5 Juli 1959 - Undang-Undang Dasar Proklamasi - Surat Perintah Sebelas Maret
3	Ketetapan MPRS No.III/MPR/2000	<ul style="list-style-type: none"> - Undang-Undang Dasar 1945 - Ketetapan MPRS Indonesia - Undang-Undang - PERPU - Peraturan Pemerintah - Keputusan Presiden - Peraturan Daerah
4	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004	<ul style="list-style-type: none"> - Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 - Undang-Undang/PERPU - Peraturan Pemerintah - Peraturan Presiden - Peraturan Daerah
5	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011	<ul style="list-style-type: none"> - Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 - Ketetapan MPR - Undang-Undang/PERPU - Peraturan Pemerintah - Peraturan Presiden - Peraturan Daerah Provinsi dan - Peraturan Daerah Kabupaten/Kota