

**KEWENANGAN LEGISLASI PASCA AMANDEMEN
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK
INDONESIA TAHUN 1945**

Skripsi

Oleh
Anís Musana



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2019**

THE LEGISLATIVE AUTHORITY AFTER THE AMENDMENT TO THE 1945 CONSTITUTION

By

Anis Musana

ABSTRACT

The legislative authority after the amendment to the 1945 Constitution, describes the existence of a shift in the power of legislation from the president to the DPR. the legislative authority after the 1945 amendment was predominantly in the DPR, however, the president and the DPD were also given the authority to form laws. the authority in the DPR immediately makes the DPR superior to the president and DPD in terms of legislation. the strengthening of the legislative authority in the DPR as a legislative body turned out to be unable to prove that the regulation produced was commensurate with the increased authority obtained after the amendment. in fact, regulations originating from the president and the DPD as executive institutions appear to be more active than regulations originating from the DPR. Based on this, the aim of this study is to analyze and map thoroughly the legislative authority in Indonesia. the type of research used is a type of normative research with a normative-analytical approach that uses secondary data sources with primary, secondary, and tertiary legal materials.

Key words: authority, legislation, post amandment to the 1945 contitution.

KEWENANGAN LEGISLASI PASCA AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Oleh

Anis Musana

Abstrak

Kewenangan legislasi pasca amandemen UUD 1945, menggambarkan adanya suatu pergeseran kekuasaan legislasi dari Presiden ke DPR. Kewenangan legislasi pasca amandemen UUD 1945 secara dominan berada di DPR, namun demikian Presiden dan DPD juga diberikan kewenangan dalam hal pembentukan undang-undang. Kewenangan yang ada di DPR tidak serta merta menjadikan DPR lebih unggul dibandingkan Presiden dan DPD dalam hal legislasi. Menguatnya kewenangan legislasi yang ada pada DPR sebagai lembaga legislatif ternyata tidak dapat membuktikan bahwa regulasi yang dihasilkan menjadi sepadan dengan meningkatnya kewenangan yang didapatkan pasca amandemen. Kenyataannya, regulasi yang berasal dari Presiden dan DPD sebagai lembaga eksekutif terlihat lebih aktif dibandingkan dengan regulasi yang berasal dari DPR. Berdasarkan hal tersebut, Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan memetakan secara menyeluruh kewenangan legislasi yang ada di Indonesia. Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian normatif dengan pendekatan Normatif-Analitis yang menggunakan sumber data sekunder dengan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

Kata kunci: Kewenangan, Legislasi, Pasca Amandemen UUD 1945.

**KEWENANGAN LEGISLASI PASCA AMANDEMEN
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK
INDONESIA TAHUN 1945**

Oleh
Anís Musana

Skripsi

Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar
SARJANA HUKUM

Pada

Bagian Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Lampung



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2019**

Judul Skripsi : **KEWENANGAN LEGISLASI PASCA
AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN
1945**

Nama Mahasiswa : **Anis Musana**

Nomor Pokok Mahasiswa : 1442011047

Bagian : Hukum Tata Negara

Fakultas : Hukum

MENYETUJUI

1. Komisi Pembimbing


Yhannu Setyawan, S.H., M.H.
NIP 19731001 199903 1 003


Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.
NIP 19870218 201504 1 003

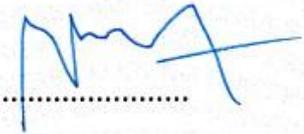
2. Ketua Bagian Hukum Tata Negara


Dr. Budiyo, S.H., M.H.
NIP 19741019 200501 1 002

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : **Yhannu Setyawan, S.H., M.H.**



Sekretaris/Anggota : **Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.**



Penguji Utama : **Rudy, S.H., LL.M., LL.D.**



2. Dekan Fakultas Hukum



Prof. Maroni, S.H., M.Hum.
NIP 19600310 198703 1 002

Tanggal Lulus Ujian Skripsi : **23 April 2019**

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenarnya:

1. Bahwa skripsi dengan judul ***“Kewenangan Legislasi Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*** adalah karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik dan hukum yang berlaku atau yang disebut plagiarisme.
2. Bahwa hak intelektual atas karya ilmiah ini saya serahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dari sanksi yang diberikan kepada saya, saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, 08 Februari 2019
Pembuat Pernyataan,



Anis Musana
NPM. 1442011047

RIWAYAT HIDUP



Penulis dilahirkan di Pesawaran pada tanggal 17 Februari 1994. Anak ketiga dari lima bersaudara dari pasangan Bapak Bairuddin dan Ibu Hj. Munasaroh. Penulis menyelesaikan pendidikan sekolah dasar di SD Negeri 2 Gunung Sugih, Kedondong, Pesawaran pada tahun 2006.

Selulus dari sekolah dasar tersebut, penulis melanjutkan pendidikan di MTs Negeri 1 Kedondong, dan telah lulus di tahun 2009. Selanjutnya, penulis melanjutkan pendidikan di SMA Negeri 1 Kedondong, dan dapat menyelesaikan serta lulus pada tahun 2012. Pasca lulus ditahun tersebut, penulis tidak melanjutkan menuju jenjang perkuliahan melainkan melanjutkan pendidikan di bidang penerbangan, yaitu Pendidikan Staff Penerbangan dan Pramugari (PSPP) di Bandar Lampung, dan pendidikan tersebut selesai pada bulan September tahun 2012. Pasca penulis menyelesaikan pendidikan penerbangan, di tahun 2012 itu juga penulis pun dengan kemampuannya diberikan rezeki berupa pekerjaan di salah satu bandar udara internasional yaitu Bandara Internasional Ngurah-Rai di Bali sebagai Staff Administrasi Airport-Tax.

Pada tahun 2014, penulis memutuskan untuk melanjutkan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Udayana. Pendidikan tersebut ditempuh penulis dengan tetap bekerja di Bandara. Namun, pendidikan yang ditempuh tersebut tidak sampai lulus melainkan pada semester 4 (empat) penulis memutuskan untuk pindah kuliah di Fakultas Hukum Universitas Lampung dengan sistem konversi. Selama menjalankan masa studi di universitas tercinta ini, penulis aktif di kegiatan Himpunan Mahasiswa Hukum Tata Negara dan diamanahkan sebagai Sekretaris Himpunan Mahasiswa Hukum Tata Negara (HIMA HTN).

MOTTO

seseorang itu adalah dia yang baik agamanya dan ilmunya.

-Armen Yasir, S.H., M.Hum.-

Karya ini saya persembahkan untuk:

- Para almarhum/almarhumah,
Emak oyot Surti Manah, Abah oyot H. Mad Halim, Abah oyot Ibrahim, Emak oyot Rabiyah.
- Emak abah tersayang, *Abah Bairuddin dan Emak Hj. Munasaroh.*
- Tetehteteh dan adek-adek tersayang.
- Almamater tercinta.

SANWACANA

Assalamualaikum Wr. Wb.

Segala puji bagi Allah SWT. Tuhan semesta alam, tuhan kasih sayang, satu, dan penyelamat hambanya. Salawat serta salam juga saya haturkan kepada Rasul kekasih Allah Nabi Muhammad SAW. Kisah dan perjuangan yang dialaminya menjadikan tuntunan dan tauladan bagi kita selaku ummatnya. Semoga kita dapat masuk dalam golongan-golongan orang yang berbahagia di Surga bersama beliau, aamiin.

Berkat kebaikan Allah SWT., dan Rasullah SAW., serta bantuan orang-orang baik dalam hal bantuan tenaga maupun pikiran yang ada disekitar saya sehingga saya dapat mampu menyelesaikan skripsi tentang ***“Kewenangan Legislasi Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”***.

Ucapan terima kasih pun saya haturkan kepada:

1. Emak abah tersayang, Emak Munasaroh dan Abah Bairuddin, terima kasih emak abah yang sudah mendidik saya dari saya semasih kecil sampai dengan sekarang dengan beribu warna-warna yang dikasih, dengan begitu kasih sayang dan juga dorongan keras yang mencambuk saya hingga sebegini adanya. Emak abah pasti tahu bahwa saya menyayangi kalian amat sangat. Pahit manis hidup saya kalian selalu mendukung saya baik

dalam hal doa kalimat maupun materi. Semoga Allah SWT. ridho menjadikan saya anak yang berguna yang dipenuhi kasih serta sukses sebagaimana seperti yang diinginkan kalian. Emak abah, anis sayang ka emak abah.

2. Tete-tete dan adek-adek tersayang, Teh Neneng Baharyati, Teh Nur Lela, Teh Ana Sofiana, kembaran terkasih Laila Sopiah, Adek Asep Saiful Rahman. Sepuluh ponakan terkasih tante, Diki, Ilham, Putihat, Andin, Adam, Marwah, Zaki, Hanum, Nathan, dan terkecil mami yaitu Arkaan. Terima kasih sayang-sayangnya anis atas segala kebahagiaan, kesejukan, keceriaan, dan kesedihan yang kita alami bersama. Kalian pun tahu perjuangan serta kasih sayang saya untuk kalian. Semoga Allah SWT. selalu menaungi cinta kasih selamat untuk kita semua saudaraku, aamiin.
3. Bapak Yhannu Setyawan, S.H., M.H., selaku Pembimbing I skripsi saya, terima kasih pak atas bimbingan-bimbingan yang telah bapak berikan kepada saya sampai skripsi saya selesai. Bimbingan yang sangat berarti mengenai substansi skripsi saya, walaupun bapak jauh rumahnya di Serang namun bapak tetap berusaha membimbing skripsi saya baik tatap muka maupun via email yang tetap berarti mengenai masukan serta mengoreksi skripsi saya sehingga mampu menghasilkan substansi skripsi saya menjadi selesai. Terima kasih bapak atas perhatian dan usaha bimbingan yang bapak berikan kepada saya. semoga kebaikan bapak terhadap saya dapat menjadi amal ibadah bapak di mata Allah ST, aamiin.
4. Bapak Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H., selaku Pembimbing II skripsi saya, bimbingan yang bapak berikan kepada saya khususnya mengenai

skripsi saya sungguh amat berarti pak, metode penyampaian yang bapak berikan kepada saya juga mudah bagi saya untuk ditangkap, bapak selaku pembimbing juga bagi saya seperti sosok bapak saya sendiri. Masukan nasehat serta motivasi bapak sangat berguna bagi saya. Ada satu kalimat yang pernah bapak ucapkan kepada saya sehingga kalimat tersebut saya jadikan sebuah pengingat penyemangat saya, kurang lebih kalimat tersebut adalah “grogi itu wajar, bahkan petinggi seperti profesor pun masih bisa grogi dalam menyampaikan gagasannya didepan umum, jadi tetap hadapi serta berusaha untuk lakukan semaksimal mungkin untuk hasil terbaik”. Bapak juga selalu terbuka kepada setiap mahasiswa mengenai mata kuliah sehingga menambah ilmu bagi mahasiswa yang tidak hanya di dalam kelas. Bapak, terima kasih pak, semoga ilmu serta hal positif yang bapak sampaikan kepada anis bisa menjadi ladang ibadah bagi bapak dan bermanfaat bagi anis untuk masa depan anis.

5. Bapak Rudy, S.H., LL.M., LL.D., selaku pembahas I skripsi saya. Jujur pak, pertama kali saya pindah ke Fakultas Hukum Universitas Lampung, memang sudah terlintas bagi saya untuk masuk minat Hukum Tata Negara sedari masih di Universitas Udayana. Sepertinya di Fakultas Hukum Unila, sosok bapak terlihat begitu menyeramkan bagi sebagian mahasiswa, namun hal tersebut tidak mengurungkan niat saya untuk tetap memasuki minat HTN. Berjalannya waktu saya mulai mengenal sosok bapak, dari hal tersebut saya menilai bahwa ada sesuatu hal yang mereka kurang pahami mengenai bapak. Menurut saya, hal tersebut wajar bagi saya karena setiap dosen memiliki ciri khas masing-masing dan seharusnya itu bisa

menjadikan suatu hal yang membanggakan apabila di fakultas hukum ini memiliki sosok dosen yang tegas dan tepat aturan sehingga kesan pembelajaran menjadi berkualitas. Berkaitan dengan skripsi saya, saya mengucapkan banyak terima kasih kepada bapak atas masukan bahasan yang bapak berikan khususnya di bagian substansi terhadap skripsi saya dan semua kebaikan yang bapak berikan sungguh sangat bermanfaat untuk saya saat ini dan dikemudian hari.

6. Bapak Iwan Setiawan, S.H., M.H., selaku pembahas II skripsi saya. Bapak adalah sosok dosen yang baik juga menanamkan keagamaan disetiap perbincangan kepada mahasiswa khususnya mahasiswa HTN. Saya mengucapkan banyak terima kasih kepada bapak atas masukan pembahasan khususnya mengenai teknik penulisan pada skripsi saya, hal tersebut sangat berarti bagi penulisan saya pak. Saya juga berterima kasih atas segala kebaikan yang bapak berikan kepada saya selama masa belajar saya di fakultas ini, semoga hal tersebut bisa menjadi ladang ibadah bagi bapak dan bermanfaat bagi saya saat ini dan dikemudian hari, aamiin.
7. Bapak Dr. Budiyono, S.H., M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara. Terima kasih telah memberikan ilmu dan kemudahan dalam hal administrasi terkait urusan saya selama menempuh kuliah di Fakultas Hukum Universitas Lampung.
8. Dosen-dosen bagian Hukum Tata Negara, Bapak Alm. Armen Yasir, S.H., M.H., Ibu Dr. Yusnani Hasyim Zoem, S.H., M.Hum., Ibu Dr. Chandra Perbawati, S.H., M.H., Ibu Yulia Neta, S.H., M.H., Bapak Ahmad Saleh, S.H., M.H., Ibu Martha Riananda, S.H., M.H., Ibu Siti Khoiriah, S.H.I.,

M.H., Ibu Malicia Evendia, S.H., M.H., terima kasih bapak ibu atas bimbingan ayoman yang bapak dan ibu berikan kepada saya baik dalam hal ilmu pengetahuan maupun pengalaman-pengalaman salah satu contohnya seperti ikut serta dalam hal pengurusan seminar daerah maupun seminar nasional, hal tersebut sangat bermanfaat bagi saya untuk saat ini dan dikemudian hari. Semoga ilmu yang bapak ibu berikan kepada saya bisa menjadi ladang ibadah dan bermanfaat bagi saya untuk saat ini dan di masa depan saya, aamiin.

9. Ka Utia Meylina, S.H. yang selalu mendukung anis dan tidak pernah menolak untuk membantu anis terkait kuliah sampai pada urusan administrasi kuliah, sosok kaka pertama yang anis rasakan semasa kuliah, sosok kaka yang cukup perhatian dengan cara berbeda tapi buat anis nyaman, sosok kaka yang buat anis tanpa ragu untuk bersikap layaknya bagaimana anis sebenarnya, kaka yang cuek tapi selalu ngomel dan ngeburu-buruin anis untuk menyegerakan urusan kuliah, penyemangat anis yang selalu mau direpotin, terima kasih ka sudah menerima anis yang lebih banyak kurang dan salahnya, semoga harapan kita jadi berkah secepatnya, Anis sayang Ka Utia.
10. Teman-teman Hima HTN. Ka Rudi wijaya, S.H., Prisma Fadli, S.H. sayang, Sandi Irawan, S.H. dan Ariyanto Sofyan, S.H. yang sudah lebih dulu lulus. Teta sayang, indah, lisma, Yeti, Rika, Chaidir, Kusmanto, Adri, Hadiyan, Habibi dan teman-teman HIMA HTN lainnya. Manis canda tawa kita akan selalu tersimpan diingatan saya. terima kasih untuk segala peristiwa-peristiwa yang sudah kita lalui bersama. Semoga kita menjadi

seseorang yang sukses dalam urusan dunia maupun akhirat, SEMANGAT teman-teman.

11. Teman-teman kelas paralel, Rika, Tiara, Rinida, lulu, Zia, dan yang lainnya. Terima kasih untuk segala kebaikan yang kalian berikan kepada saya, keseruan dalam perkuliahan, canda tawa kasih sayang. Maaf atas segala kesalahan baik disengaja maupun tidak yang pernah terlintas dikehidupan kalian.

Untuk semua keluargaku tersayang, Dosen-dosen tersayang serta temana-teman kampus, saya mohon doa ikhlas kalian untuk kehidupan saya, dan semoga kita selalu bahagia dunia akhirat. Almamaterku Universitas Lampung, terima kasih untuk cerita dan warna-warni proses perkuliahan yang merubah baik tingkah laku maupun kehidupan saya yang inshaallah lebih baik.

Bandar Lampung, 08 Februari 2019
Penulis,

Anis Musana

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

ABSTRAK

PERNYATAAN

RIWAYAT HIDUP

MOTTO

PERSEMBAHAN

SANWACANA

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL

DAFTAR RAGAAN

BAB I PENDAHULUAN **hlm.**

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Ruang Lingkup Penelitian.....	7
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	7

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Kewenangan.....	8
1. Pengertian Kewenangan.....	8
2. Sifat Kewenangan.....	13
3. Sumber Kewenangan.....	14
B. Kedaulatan Rakyat.....	17
C. Perundang-undangan.....	25

1. Negara Hukum.....	25
2. Teori Peraturan Perundang-undangan.....	28
3. Hirarki Peraturan Perundang-undangan.....	35
D. Legislasi.....	40
1. Pengertian.....	40
2. Fungsi Legislasi.....	43

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian.....	44
B. Pendekatan Masalah.....	45
C. Sumber Data.....	46
D. Metode Pengumpulan Data.....	47
E. Metode Pengelolaan Data.....	47
F. Analisis Data.....	47

BAB IV PEMBAHASAN

A. Kewenangan Legislasi Sebelum Amandemen UUD 1945.....	49
B. Kewenangan Legislasi Pasca Amandemen UUD 1945.....	56
1. Kewenangan Legislasi dalam Perubahan Pertama UUD 1945.....	57
2. Kewenangan Legislasi dalam Perubahan Kedua UUD 1945.....	63
3. Kewenangan Legislasi dalam Perubahan Ketiga UUD 1945.....	69
C. Pembentukan Undang-Undang.....	83

BAB V PENUTUP

A. Simpulan.....	91
B. Saran.....	93

DAFTAR PUSTAKA.....	94
----------------------------	-----------

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Kewenangan legislasi sebelum amandemen UUD 1945.....	53
Tabel 2. Perubahan-perubahan kekuasaan legislasi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebelum amandemen, amandemen pertama, amandemen kedua, dan ketiga.....	75
Tabel 3. Rancangan Undang-Undang DPR, Pemerintah, DPD Periode 2005-2019.....	81

DAFTAR RAGAAN

Ragaan 1. Alur kewenangan legislasi antara Presiden dan DPR sebelum amandemen UUD 1945.....	55
Ragaan 2. Alur Rancangan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945.....	68
Ragaan 3. Tingkatan DPR, Presiden, dan DPD.....	79

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara sederhana, istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non Pemerintahan yang dalam Bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organizations* (NGO's). Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, dan yudikatif, atau yang bersifat campuran.¹ Menurut Montesquieu², dalam bukunya "*L'Esprit des Lois*" (1748), yang mengikuti jalan pikiran John Locke, membagi kekuasaan dalam tiga cabang, yaitu; (i) kekuasaan legislatif sebagai pembentuk undang-undang; (ii) kekuasaan eksekutif yang melaksanakan; dan (iii) kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif.³ Dari klarifikasi Montesquieu inilah dikenal pembagian kekuasaan negara modern dalam tiga fungsi, yaitu legislatif (*the legislative function*),

¹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 30-31.

² Nama lengkap Montesquieu yang sebenarnya adalah Charles de Secondat, Bron de La Brede et de Montesquieu.

³ Jimly Asshiddiqie, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 283..

eksekutif (*the executive or administrative function*), dan yudisial (*the judicial function*).⁴

Istilah “pemisahan kekuasaan” dalam Bahasa Indonesia merupakan terjemahan perkataan *separation of power* berdasarkan teori *trias politica* atau tiga fungsi kekuasaan, yang dalam pandangan Montesquieu, harus dibedakan dan dipisahkan secara struktural dalam organ-organ yang tidak saling mencampuri urusan masing-masing.⁵ Banyak sekali pro dan kontra yang timbul di kalangan para sarjana mengenai pandangan Montesquieu di lapangan ilmu politik dan hukum.⁶ Oleh karena itu dengan menyadari banyaknya kritik terhadap teori *trias politica* Montesquieu, para ahli hukum Indonesia sering kali menarik kesimpulan seakan-akan istilah pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang dipakai oleh Montesquieu itu sendiri pun tidak dapat dipergunakan. Kesimpulan demikian terjadi, karena penggunaan istilah pemisah kekuasaan itu biasanya diidentikan dengan teori *trias politica* Montesquieu, dan seolah-olah istilah pemisahan kekuasaan itu hanya dipakai oleh Montesquieu. Padahal, istilah pemisahan kekuasaan itu sendiri konsep yang bersifat umum, seperti halnya konsep pembagian kekuasaan juga dipakai oleh banyak sarjana dengan pengertian-pengertian yang berbeda-beda satu dengan yang lain.⁷

⁴ O. Hood Phillips, Paul Jackson, and Patricia Leopold, 2001, *Constitutional and Administrative Law*, London: Sweet & Maxwell, hlm. 10-11.

⁵ Jimly Asshiddiqie, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 285.

⁶ Lihat misalnya ulasan G.H. Sabine mengenai kontroversi ini dalam *A History of Political Theory*, (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961), hlm. 559; lihat juga John Alder and Peter English, *Constitutional and Administrative Law*, (London: Macmillan, 1989), hlm. 53-54

⁷ Jimly Asshiddiqie, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 287.

Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau lembaga legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu; (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara; (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.⁸ Berdasarkan sistem UUD 1945, undang-undang yang dibentuk oleh DPR atas persetujuan bersama dengan Presiden.

UUD Negara Republik Indonesia 1945 sendiri telah mengalami perubahan sebanyak 4 (empat) kali. Perubahan pertama terjadi pada tahun 1999, perubahan kedua terjadi pada tahun 2000, perubahan ketiga terjadi pada tahun 2001, dan perubahan keempat terjadi pada tahun 2002. Dari beberapa perubahan tersebut terjadi karena suatu keadaan genting baik dari lembaga negara maupun masyarakat Indonesia dan juga terdapat isi peraturan yang mesti dirubah sehingga membuat pemerintah Indonesia bertindak untuk melakukan perubahan terhadap UUD Negara Republik Indonesia 1945.

⁸ Jimly Asshiddiqie, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 298-299.

Perubahan terhadap konstitusi akan turut pula merubah seluruh tatanan, dan penyelenggaraan dari lembaga perwakilan di suatu negara.⁹ Namun demikian, sekarang setelah UUD 1945 mengalami empat kali perubahan, dapat dikatakan bahwa sistem konstitusi telah menganut doktrin pemisahan itu secara nyata.¹⁰ Terutama pada amandemen pertama, amandemen kedua, dan amandemen ketiga mengenai kekuasaan legislati. Pada perubahan-perubahan tersebut, jika ditelaah menimbulkan kesimpulan yang membingungkan mengenai keberadaan kewenangan legislati tersebut. Sebelum amandemen UUD 1945, kekuasaan legislati dipegang oleh pemerintah dalam hal ini yaitu Presiden. Kekuasaan legislati yang dominan pada Presiden tersebut Seiringnya waktu mengalami perubahan setelah munculnya Maklumat Wakil Presiden Nomor X pada tanggal 16 Oktober 1945.¹¹ Presiden tidak lagi memegang kekuasaan legislati sendiri namun juga ada Komite Nasional Indonesia Pusat yang juga ikut menjalankan kekuasaan legislatif. Perubahan demikian semakin berkembang pasca amandemen UUD 1945 sehingga menempatkan lembaga parlemen yang memegang kekuasaan legislati.

Perbandingan dari sebelum dan sesudah amandemen secara singkat bila dilihat pada Pasal 5 ayat (1) yang sebelum amandemen berbunyi bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, kemudian berubah pada amandemen pertama menjadi presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan

⁹ James Reinaldo Rumpia, 2016, *Dinamika Ketatanegaraan Lembaga Perwakilan di Indonesia (skripsi)*, Fakultas Hukum, Universitas Lampung, hlm. 1.

¹⁰ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konpress, Jakarta, 2005.

¹¹ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislati: Menguatnya Model Legislati Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cet. 1, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, hlm. 106.

Perwakilan Rakyat. Terhadap pasal tersebut, pada amandemen pertama juga menghasilkan perubahan pada Pasal 20 ayat (1) yang sebelum amandemen berbunyi “Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”, kemudian berubah pada amandemen pertama menjadi “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Bunyi dari Pasal 20 ayat (1) tersebut jika diamati memiliki arti perlawanan fungsi legislasi atas Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Berdasarkan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie memandang terkait kedua pasal tersebut terjadi pergeseran kekuasaan substantif dalam kekuasaan legislasi atau kekuasaan pembentukan undang-undang dari tangan Presiden ke tangan DPR.¹² Namun demikian, jika dilihat dari bunyi ayat selanjutnya dari pasal tersebut ternyata Presiden juga masih memiliki kewenangan legislasi sebagaimana disebutkan pada Pasal 20 ayat (2) berbunyi “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama”.

Tidak berhenti di ketentuan dari Pasal 20, Presiden juga selaku kepala negara memiliki kewenangan dalam mengeluarkan perpu sebagaimana disebutkan pada Pasal 22 ayat (1) yang berbunyi “Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”. Sedangkan perpu tersebut merupakan sebuah produk hukum yang juga dapat menantang undang-undang hasil produk legislasi dari lembaga legislatif sendiri. Akan tetapi, perpu yang dikeluarkan Presiden akan menjadi sia-sia jika perpu

¹² Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 135.

tersebut ternyata ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat maka perpu tersebut tidak bisa dilanjutkan ke proses selanjutnya.

Pasca amandemen UUD 1945 juga ternyata melahirkan lembaga baru yang juga memiliki fungsi legislasi yaitu Dewan Perwakilan Daerah. Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia memiliki kewenangan legislasi yaitu dalam hal mengajukan Rancangan Undang-Undang yang terkait dengan kepentingan daerah. memang terlihat miris mengenai kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah yang terbatas, padahal jika dilihat lembaga ini memiliki potensi yang besar bagi perkembangan daerah.

Berdasarkan pada keterangan-keterangan di atas tersebut menjadikan dasar diperlukannya penelitian mengenai kewenangan legislasi di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan menimbulkan pemahaman yang membingungkan mengenai siapa dan bagaimana kewenangan legislasi tersebut serta apakah terdapat batasan-batasan dalam proses pelaksanaan kewenangan legislasi. Kewenangan legislasi bisa saja tidak hanya diakibatkan oleh perubahan konstitusi. Namun pergeseran kekuasaan tersebut dapat saja terjadi karena adanya unsur politik hukum di dalamnya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut, masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah Bagaimana kewenangan legislasi pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup pada penelitian skripsi ini adalah Hukum Tata Negara yang melingkupi dengan objek kekuasaan legislasi berdasarkan hukum konstitusi. Konstitusi adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah mengalami amandemen sebanyak 4 (empat) kali. perubahan-perubahan kewenangan legislasi pasca amandemen tersebut. Penelitian mencakup konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang kewenangan legislasi.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disusun, penelitian yang dilakukan dengan tujuan untuk: Menganalisis dan memetakan secara menyeluruh kewenangan legislasi yang tidak hanya dilihat dari aturan hukum juga dilihat dari politik hukumnya.

2. Kegunaan Penelitian

a. Kegunaan Teoretis

Sebagai upaya dalam pengembangan ilmu pengetahuan seperti pengembangan wawasan keilmuan peneliti, dan pengembangan bacaan bagi pendidikan hukum khususnya mengenai kewenangan legislasi.

b. Kegunaan Praktis

Sebagai upaya dalam peningkatan keahlian meneliti dan keterampilan menulis, serta dapat bermanfaat untuk memberikan rumusan dan gagasan pembaruan khususnya mengenai kewenangan legislasi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.¹³ Istilah wenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum, istilah kewenangan atau wenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.¹⁴

Wenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.¹⁵

1. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
2. Komponen dasar hukum bahwa wenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
3. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wenang yaitu standar umum (semua jenis wenang) dan standar khusus (untuk jenis wenang tertentu).

¹³ Tim Bahasa Pustaka, 1996, hlm. 1128.

¹⁴ Phillipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, hlm. 20.

¹⁵ Nurbasuki Winarno, *Op.Cit.*, hlm. 66.

Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.¹⁶ Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”. *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah yaitu: menentukan tugas bawahan tersebut; penyerahan wewenang itu sendiri; dan timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.¹⁷

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.¹⁸ Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang

¹⁶ Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 170.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 172.

¹⁸ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), hlm. 22.

dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Disebutkan dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).¹⁹ Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.²⁰ 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. kebijakan.²¹

¹⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), Hlm. 35-36.

²⁰ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 14.

²¹ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998), hlm. 37-38.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.²²

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.²³ Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata yang artinya; kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Bagir Manan mengemukakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Di dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk

²² Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, hlm. 35.

²³ Rusadi Kantaprawira, *Op.Cit*, hlm. 397.

menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.²⁴

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.²⁵

Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah:

“Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer”. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).²⁶

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Oleh karena itu, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (*riil*), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat.

²⁴ Johanis Leatemia, *Pengaturan Hukum Terhadap Kewenangan Daerah Di Wilayah Laut Dilihat Dari Prinsip Negara Kepulauan*, jurnal Konstitusi, FKK Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Volume III No. 1, Juni 2011, hlm. 8, lihat lebih lanjut Bagir Manan; *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah (Bandung: Seminar Nasional Fakultas Hukum UNPAD), hlm. 1-2.

²⁵ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asa-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 65.

²⁶ Stout HD, *de Betekenissen van de wet*, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 4.

2. Sifat Kewenangan

Mengenai sifat kewenangan pemerintahan yaitu yang bersifat terikat, fakultatif, dan bebas, terutama dalam kaitannya dalam kewenangan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikkingen*) oleh organ pemerintahan, sehingga dikenal ada keputusan yang bersifat terikat dan bebas. Menurut Indroharto;²⁷ pertama, pada wewenang yang bersifat terikat, yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil; kedua, wewenang fakultatif terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya; ketiga, wewenang bebas, yakni terjadi ketika peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberi ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.

Philipus Mandiri Hadjon mengutip pendapat N.M. Spelt dan Ten Berge, membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) dan kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*) yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu: pertama,

²⁷ Indroharto, ... *ibid.*

kewenangan untuk memutuskan mandiri; kedua, kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*).²⁸

3. Sumber Kewenangan

Di dalam negara hukum dikenal asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*) yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem kontinental.²⁹ Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu atribusi dan delegasi; kadang-kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.³⁰ Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah.

Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.³¹

Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap

²⁸ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, hlm. 112

²⁹ Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoksial Konflik dan otonomi Daerah, Sketsa bayang-bayang Konflik Dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*. 2002. hlm 65

³⁰ *Ibid.*, hlm.70.

³¹ F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra AdityaBakti, 2006), hlm. 21916

badan. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu Atribusi, Delegasi dan Mandat, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:³²

1. Kewenangan Atribusi

Kewenangan atribusi biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang-undangan. Di samping itu, pelaksanaan kewenangan atribusi ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atribusi mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

2. Kewenangan Delegasi

Kewenangan Delegasi bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan Perundang-undangan. Di samping itu, tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris.

3. Kewenangan Mandat

Kewenangan Mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada dasarnya, kewenangan atribusi yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;

³² *Ibid.*, hlm. 70-75.

- d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut; dan
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.³³

Dalam kaitannya dengan konsep atribusi, delegasi, mandat itu dinyatakan oleh J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, bahwa:³⁴

1. *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is intial (originair), which is to say that is not derived from a previously non sexistent powers and assigns them to an authority.*
2. *Delegations is the transfer of an acquird attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercise power its own name.*
3. *With mandate, there is no transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the other body mandataris) to make decisions or take action in its name.*

Brouwer berpendapat pada atribusi, kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.³⁵ Delegasi ditransfer dari kewenangan atribusi dari suatu badan administrasi yang satu kepada yang lainnya, sehingga *delegator/delegans* (badan yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada mandat tidak terdapat suatu transfer kewenangan, tetapi pemberi mandat (*mandans*) memberikan kewenangan kepada badan lain (*mandataris*) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

³³ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, hlm. 5

³⁴ *Ibid.*, hlm. 74.

³⁵ J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, (Nijmegen: Ars Aequilibri, 1998), hlm. 16-17.

B. Kedaulatan Rakyat

Teori ini di pelopori oleh Jean Jacques Rousseau, yang mengemukakan teori bahwasanya kedaulatan atau kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat. Raja atau kepala negara itu hanya merupakan pelaksana dari apa yang telah diputuskan atau dikehendaki oleh rakyat. Teori kedaulatan rakyat ini antara lain juga diikuti oleh Immanuel Kant yang mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakan hukum dan menjamin kebebasan dari pada warga negaranya. Dalam pengertian kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang disini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Dengan demikian undang-undang merupakan penjelmaan dari pada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.³⁶

Salah satu pikiran penting yang digagas oleh para tokoh pergerakan kemerdekaan atau lazim disebut dengan *The Founding Fathers* adalah masalah kedaulatan rakyat. Hal ini dapat dilihat dari perumusan kedaulatan rakyat dalam dokumen resmi yang untuk pertama kali dimuat dalam Piagam Jakarta, 22 Juni 1945. Isi piagam tersebut menyatakan, bahwa negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat, kemudian rumusan piagam Jakarta tersebut menjadi rumusan pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempengaruhi perumusan pasal-pasal dalam batang tubuhnya, seperti rumusan Pasal 1 ayat (2).³⁷ Hal lain yang perlu diperhatikan yaitu rumusan pasal 34 Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 5-6.

³⁷ Lalu Said Ruhnina, 2010, *Kedaulatan Rakyat Sebagai Het Absolute Ideel Indonesia*, Malang: Universitas Brawijaya Press, hlm 1.

yang menggunakan kata-kata “*kemauan rakyat*”³⁸ adalah dasar kekuasaan penguasa” untuk memberi arti yang sama dengan rumusan “*kedaulatan itu berada di tangan rakyat*”.

Rumusan Asas Kedaulatan Rakyat dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pertama-tama terdapat dalam pembukaan, alinea IV, sebagai berikut:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan 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, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada ketuhanan yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Perihal Kedaulatan rakyat dalam Undang-Undang Dasar 1945, ide dasar teori kedaulatan rakyat sangat sederhana, bahwa rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang lain tidak. Rakyat berkuasa independen atas dirinya sendiri.³⁹ Bung Hatta mengatakan kedaulatan rakyat

³⁸ Istilah kemauan rakyat/kemauan umum/kemauan rakyat atau kemauan orang banyak ataupun masyarakat banyak/kehendak umum tersebut dan secara politis dalam masyarakat istilah sehari-hari penggunaan kata kemauan rakyat dimaksudkan bahwa kedaulatan dalam mengatur negara berada di tangan rakyat. Lihat J. J Rousseau, *the Social Contract and Other Later Political Writting*, 1977, Book II, chap. 3, dalam Reza A. A. Wattimena, *Melampai Negara Hukum Klasik Locke-Rousseau-Habermas*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 56-83. Rousseau mengatakan bahwa kehendak umum harus ditafsirkan sebagai keterkaitan erat antara kedaulatan dan hukum, dan sekaligus menjadi dasar dari kedaulatan dan hukum. Hukum adalah kehendak umum yang dilembagakan yang didasarkan atas kepentingan bersama, tumbuh dari semua untuk semua. Kehendak umum melihat apa yang sesungguhnya menjadi kepentingan umum demi kebaikan bersama. Partisipasi langsung rakyat seperti dalam pemilihan umum sebagai bentuk dari perwujudan kehendak umum. Tujuan paling mendasar dari kehendak umum, yaitu untuk memastikan, bahwa tidak ada warga negara yang akan diperlakukan secara tidak adil dan bergantung kepada kehendak orang lain. Kehendak umum tidak dapat dicabut, dibagi, dihancurkan dan tidak dapat salah oleh karena kehendak umum tidak lain merupakan kehendak moral dari setiap warga negara. Tindakan mematuhi hukum adalah bertindak secara moral bukan karena dorongan nafsu belaka.

³⁹ Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara Jakarta, 2006, hlm. 32-33

berarti pemerintahan rakyat. Pemerintahan yang dilakukan oleh pemimpin-pemimpin yang dipercayai oleh rakyat.⁴⁰ Ide kedaulatan rakyat ini lahir sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan monopoli dan penyimpangan kekuasaan yang akhirnya menyebabkan tirani dan kesengsaraan rakyat.⁴¹

Keyakinan mengenai pentingnya ide kedaulatan rakyat itulah yang mendorong Mohammad Hatta memimpin teman-temannya antara lain Sultan Sjahrir dan Suparman mendirikan penerbitan bernama *Daoelat Ra'yat* yang terbit pertama kali tanggal 20 September 1931.⁴² Dalam kata pendahuluan edisi pertama majalah tersebut Mohammad Hatta mengajukan pemikiran bahwa Indonesia merdeka yang hendak dibangun hendaklah mendasarkan diri atas “*kedaulatan rakyat*”. Mohammad Hatta Mengatakan⁴³, ditulis dengan ejaan lama.

“Nama madjalah kita soedah memberi pengertian jang betoel, bagaimana sikap kita terhadap ra'jat. ‘daoelat ra'jat’ akan mempertahankan asas kera'jatan jang sebernarnja dalam segala soesoenan: dalam politik, dalam perekonomian, dan dalam pergaulan sosial. Bagi kita ra'jat itoe jang oetama, ra'jat oemoem jang mempunjai kedaolatan, kekoekaan (*sovereiniteit*). Karena ra'jat itoe didjantoeng hati bangsa. Dan ra'jat itoelah jang mendjadi oekoeran tinggi rendah deradjat kita. Dengan ra'jat itoe kita akan naik dan dengan ra'jat itoe kita akan toeroen. Hidoep atau matinja Indonesia Merdeka, semoeanja itoe bergantoeng kepada semangat ra'jat. Pengandjoer-pengandjoer dan golongan kaoem terpeladjar baroe ada berarti kalaoe dibelakangnja ada ra'jat jang sadar dan insjaf akan kedaolatan dirinja”.

⁴⁰ Kholid O. Santoso (Ed.), *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, Segarsy, Bandung, 2009, hlm. 61

⁴¹ Hendra Nurtjahjo, *Op.cit*, hlm. 33

⁴² Lihat Jimly Asshiddiqie, dalam bung Hatta, *Bapak Kedaulatan Rakyat*, *Op.Cit*, hlm. 93.

⁴³ Lihat *Daoelat Ra'jat* (DR), Tahun ke-1 No. 1, hlm. 1, dalam Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 93, (5 kanan 5 kiri)

Perlawanan terhadap ajaran Kedaulatan Raja berawal dari ketakutan terhadap kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan oleh raja di Eropa. Keraguan terhadap kekuasaan yang berlebihan ini, terutama juga kekuasaan gereja, muncul di Eropa pada tahun 1517. Gereja dituduh telah menyelenggarakan kekuasaannya untuk memperoleh kekayaan dan kekuasaan duniawi.⁴⁴ Para pemikir kala itu berusaha meruntuhkan hegemoni gereja dalam urusan kenegaraan, terutama monopoli gereja terhadap interpretasi ajaran agama. Karena negara mengurus kepentingan rakyat, rakyatlah yang memiliki hegemoni tersebut.⁴⁵ Pergerakan perlawanan kala itu dimotori kaum Monarchomacha yang sampai pada titik tuntutan bahwa warga negara berhak memberontak dan membela diri dari pemerintah yang sewenang-wenang. Apabila Kaisar melanggar undang-undang, rakyat tidak usah mematuhi lagi.⁴⁶

Perlawanan inilah yang menjadi awal terbitnya buku pertama dengan judul *Vindiciae Contra Tyrannos* yang ditulis kaum Monarchomacha⁴⁷ pada tahun 1579 yang menganut prinsip kedaulatan rakyat, di mana raja tidak boleh memerintah dengan sewenang-wenang terhadap rakyat. Jika itu terjadi, maka muncullah hak setiap orang untuk melawan.⁴⁸ Disebutkan dalam buku tersebut dinyatakan meskipun raja dipilih Tuhan, tetapi dia diangkat berdasarkan persetujuan rakyat. Tiada orang yang dilahirkan sebagai raja, tak mungkin seseorang menjadi raja

⁴⁴Arief Budiman, *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm. 25-26

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 36

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 26

⁴⁷ Monarchomacha adalah kaum pembantah raja. Kelompok yang berkembang pada akhir abad ke-16 ini mula-mula mendasarkan diri pada kritik-kritik yang memadai kaidah-kaidah agama kristen. Namun dalam perkembangannya pada waktu itu, kaum ini tidak lagi membatasi diri pada kaidah-kaidah agama saja sebagai dasar perlawanannya, tetapi mereka kemudian mulai bicara tentang hak-hak rakyat (*Ibid.* hlm. 26-27)

⁴⁸ *Ibid.*

tanpa ada rakyat.⁴⁹ Sejak terbitnya buku tersebut, lahirlah konsep kedaulatan rakyat.⁵⁰ Ajaran ini kemudian mengilhami Revolusi Perancis,⁵¹ sehingga kemudian menguasai seluruh dunia dalam bentuk “mitos abad ke-19” yang memuat paham Kedaulatan Rakyat dan Perwakilan.⁵² Ajaran ini pula yang akhirnya menjadi prinsip dasar yang kemudian dikenal sebagai konsep demokrasi.

Sekalipun dengan bentuk pelaksanaan yang berbeda-beda di setiap negara, gagasan kedaulatan rakyat yang tumbuh dari tradisi Romawi ini telah menghegemoni pemikiran kenegaraan hampir 90% negara-negara di dunia.⁵³ Ahli pikir yang cukup dikenal dalam mengembangkan dan mempunyai kaitan erat dengan ajaran kedaulatan rakyat ini adalah John Locke (1632-1704). Dalam *Second Treatise of Civil Government* (1690), Locke menguraikan keberatan utamanya terhadap kerajaan absolut bahwa tanpa dasar persetujuan mereka yang diperintah, absolutisme dalam arti sempit bukanlah masyarakat politis sama sekali; absolutisme hanyalah kekerasan belaka.⁵⁴

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa prinsip kedaulatan rakyat setidaknya ada empat, yaitu: kebebasan, kesamaan/kesetaraan, suara mayoritas, dan pertanggungjawaban. Dua prinsip pertama lebih sebagai esensi kedaulatan rakyat (disebut prinsip esensial) dan dua prinsip kedua merupakan prosedur

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 27.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 28.

⁵¹ J.J. Rousseau merupakan salah satu motor revolusi Perancis. Pikiran-pikiran J.J. Rousseau yang mengilhami lahirnya revolusi Perancis.

⁵² Samidjo, *Ilmu Negara*, CV. Armico, Bandung, 1986, hlm. 145-146.

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 9.

⁵⁴ Diane Revtich & Abigail Thernstrom (ed), *Demokrasi Klasik & Modern – Tulisan Tokoh-tokoh Pemikir Ulung Sepanjang Masa*, Yayasan Obor Indonesia, Yogyakarta, 2005, hlm. 72.

pelaksanaan kedaulatan rakyat (disebut prinsip prosedural). Masing-masing prinsip tersebut akan dijelaskan pada pembahasan berikut ini.

Pertama, prinsip kebebasan. Kebebasan yang dimaksud disini bukanlah kebebasan sebagaimana konsep awal lahirnya ide kebebasan yang bermakna ketiadaan ikatan apa-apa. Melainkan kebebasan dalam hubungannya dengan batasan-batasan konstitusional dan hukum. Lalu, muncul pertanyaan tentang bagaimana mungkin tunduk pada suatu tatanan sosial sambil tetap bebas? Rousseau menjawab pertanyaan tersebut dengan demokrasi. Seseorang subjek memiliki kebebasan politik sepanjang kehendak pribadinya selaras dengan kehendak kelompok (kehendak umum) yang dinyatakan dalam tata sosial.⁵⁵ Berkaitan dengan konteks tersebut, menarik apa yang dijelaskan John Rawls tentang kebebasan, bahwa orang mempunyai kemerdekaan untuk melakukan sesuatu ketika mereka bebas dari batasan-batasan tertentu baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, dapat yang dilakukan atau tidak dilakukan tersebut dilindungi dari campur tangan orang lain.⁵⁶

Kebebasan tidak hanya sampai di sana. Kebebasan juga sampai pada kondisi di mana individu tidak hanya dibolehkan atau tidak dibolehkan melakukan sesuatu, tapi pemerintah dan orang lain juga harus mempunyai kewajiban hukum untuk tidak merintanginya.⁵⁷ Pada ranah politik, kebebasan dipahami sebagai kemampuan untuk memilih secara bebas.⁵⁸ Dalam setiap proses suksesi politik

⁵⁵ Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bee Media Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 347

⁵⁶ John Rawls, *Teori Keadilan Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 254

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 255

⁵⁸ Hendra Nurtjahjo, *Op.Cit.*, hlm. 78

(pemilu), setiap orang harus dijamin akan dapat menentukan pilihan sendiri secara bebas, tanpa paksaan dan intervensi dari pihak manapun.

Kedua, prinsip persamaan atau kesetaraan. Prinsip ini tidak dapat dipisahkan dari prinsip kebebasan. Adanya prinsip kebebasan, berarti setiap manusia merdeka untuk mengapresiasi kebebasannya. jadi, semua individu tentunya mempunyai nilai politik yang sama dan bahwa setiap orang mempunyai tuntutan yang sama atas kebebasannya.⁵⁹ Dalam ajaran Islam, persamaan merupakan doktrin yang sangat fundamental. Kitab suci Al Quran telah menetapkan prinsip bahwa Islam tidak membeda bedakan siapapun dalam mentaati peraturan, yang satu tidak lebih tinggi dari yang lain.⁶⁰ Semuanya berada pada derajat dan kedudukan yang sama sebagai manusia. Oleh karenanya, kedudukan warga masyarakat adalah setara dan tidak berbeda sama sekali.⁶¹ Kedudukan orang kaya dan orang pintar tidak lebih berharga dari orang lain yang miskin dan tidak terpelajar. Prinsip kesamaan atau kesetaraan dalam konteks politik diimplementasikan dalam konsep “*one man one vote one value*”.⁶² konsep ini tidak ada bedanya kualitas suara seorang pengusaha dan profesor dengan kualitas satu suara seorang pedagang kali lima dan seorang mahasiswa yang bodoh.

⁵⁹ Hans Kelsen, *Op.Cit*, hlm. 349-350.

⁶⁰ Artani Hasbi, *Op.Cit.*, hlm. 35.

⁶¹ Aristoteles, Politik (*La Politica*), Diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris Oleh Benjamin Jowett dan diterjemahkan dari Bahasa Inggris ke dalam Bahasa Indonesia oleh Syamsur Irawan Kharie, Visi Media, Jakarta, 2007, hlm. 35

⁶² Hendra Nurtjahjo, *Op.cit.*, hlm. 79

Ketiga, Prinsip Suara Mayoritas. Prinsip ini merupakan konsekuensi dari prinsip kebebasan dan kesamaan/kesetaraan. Prinsip suara mayoritas akan mengaktualisasikan prinsip kebebasan dan kesetaraan. Di mana pun demokrasi berada, maka kebebasan dan kesamaan hak politik akhirnya dimanifestasikan ke dalam pilihan politik melalui prosedur suara rakyat yang diukur secara kualitatif (*majority principle*) dan aktualiasasinya melalui voting.⁶³ Mengukuhkan pendapat tersebut, Kelsen mengatakan bahwa karena kebebasan politik berarti kesesuaian antara kehendak individu dengan kehendak kelompok (umum) yang dinyatakan dalam tata sosial, maka prinsip mayoritaslah yang menjamin derajat kebebasan politik tertinggi yang mungkin diperoleh ditengah masyarakat.⁶⁴

Keempat, prinsip pertanggungjawaban. berdasarkan konsep kedaulatan rakyat, rakyatlah yang memberikan kekuasaan kepada pihak-pihak yang dipercaya untuk menyelenggarakan negara, baik itu legislatif maupun eksekutif. Oleh karena kekuasaan diberikan oleh rakyat, maka pemerintah harus bertanggung jawab kepada rakyat. Berdasarkan itulah Miriam Budiardjo dan juga S.W. Couwenberg berpendapat bahwa akuntabilitas merupakan salah satu prinsip demokrasi. Pertanggungjawaban atau akuntabilitas secara sederhana dapat dipahami sebagai pertanggungjawaban pejabat publik terhadap yang telah memberinya mandat untuk mengurus berbagai urusan dan kepentingan mereka.⁶⁵

⁶³ *Ibid.*, hlm. 76-77.

⁶⁴ Hans Kelsen, *Op.Cit*, hlm. 349.

⁶⁵ Juanda Nawawi, *Demokrasi dan Clean Governance*, http://www.resepkit.com/forum/popprinter_friendly-.asp?TOPIC_ID=1380, diakses tanggal 10 Juli 2018

Setiap pejabat publik yang dipilih rakyat dituntut mempertanggungjawabkan semua kebijakan terhadap rakyat yang telah memilih mereka. Akuntabilitas dapat dibagi menjadi dua macam, yaitu akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horizontal.⁶⁶ Akuntabilitas vertikal menyangkut pertanggungjawaban dalam hubungan antara pemegang kekuasaan dengan rakyatnya atau antara pemerintah dengan warganya. Sedangkan akuntabilitas secara horizontal dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban pemegang jabatan publik pada lembaga yang setara, seperti Presiden dengan DPR. Ajaran kedaulatan rakyat dengan beberapa prinsip yang telah diuraikan di atas juga ditemukan dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara.

C. Perundang-undangan

1. Negara Hukum

Menurut Padmo Wahdjono, dalam kepustakaan Indonesia istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtstaat*.⁶⁷ Istilah lain yang muncul adalah *the rule of law* yang merupakan pemikiran dari Albert Van Dicey. Adapun pengertian negara hukum belum terdapat kesamaan pendapat antara sarjana hukum sampai adanya perumusan gagasan yuridis tentang gagasan konstitualisme yang dicapai pada abad ke-19 dan ke-20 yang ditandai dengan istilah *rechtstaat* dan *rule of law* tersebut, pada masa ini disebut negara hukum klasik atau formal dengan cirinya masing-masing.⁶⁸

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 8.

⁶⁸ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 27.

Menurut Philipus M. Hadjon seperti yang dikutip Ridwan HR perbedaan konsep *rechstaat* dan *rule of law* adalah konsep *rechstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut dengan *civil law* atau *modern roman law*, sedangkan konsep *rule of law* bertumpu pada sistem hukum *common law*, karakteristik *civil law* adalah administratif sedangkan karakteristik *common law* adalah judicial.⁶⁹ Menurut Julius Stahl seperti yang dikutip Jimly Asshiddiqie, *rechstaat* memiliki empat elemen penting, yaitu:⁷⁰

1. Perlindungan hak asasi manusia;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang;
4. Peradilan Tata Usaha Negara

Ismail Sunny dalam tulisannya mekanisme demokrasi pancasila menjelaskan, bahwa negara hukum di Indonesia memuat unsur-unsur sebagai berikut:⁷¹

1. Menjunjung tinggi hukum
2. Adanya pembagian kekuasaan
3. Adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia serta remidi prosuderal untuk mempertahankannya
4. Dimungkinkan peradilan administrasi

⁶⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 4.

⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, 2008, hlm. 304.

⁷¹ C.S.T Kansil dan Christine S.T kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 90.

Jimly Asshiddiqie merumuskan tiga belas prinsip pokok negara hukum (*rechtstaat*) yang merupakan pilar utama penyangga berdirinya suatu negara modern, yaitu:⁷²

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*);
2. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*);
3. Asas legalitas (*due Process of law*);
4. pembatasan kekuasaan;
5. Organ-organ campuran yang bersifat independen;
6. Peradilan bebas dan tidak memihak;
7. Peradilan tata usaha Negara;
8. Tersedianya upaya peradilan tata Negara (*constitutional Court*);
9. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
10. Bersifat demokratis (*democratische rechtstaat*);
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtstaat*);
12. Transparansi dan control sosial; dan
13. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa.

Dari hasil kajian dan penelitian tentang konsep negara hukum maka Muin Fahmal menyatakan unsur-unsur negara hukum Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu:⁷³

1. Pancasila dijadikan sebagai dasar hukum dan sumber hukum, dimana pancasila sebagai kristalisasi nilai-nilai yang hidup didalam masyarakat juga memuat prinsip agama.
2. Kedaulatan negara ada pada rakyat dilaksanakan oleh lembaga negara yaitu sebagaimana disebut dalam konstitusi yang bermakna adanya permusyawaratan, hal ini mengingatkan kesamaan dengan prinsip *rule of law*.
3. Adanya pembagian kekuasaan kepada lembaga-lembaga tinggi negara (*distribution of power*).
4. Kekuasaan atau pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi.
5. Adanya independensi kekuasaan kehakiman.
6. Adanya kerja sama antara DPR dan pemerintah dalam pembentukan hukum dan Perundang-undangan.
7. Adanya jaminan hak-hak asasi manusia dan kebebasan yang bertanggung jawab. Sebagai kaidah, hukum mempunyai landasan atau berlakunya hukum tersebut.

⁷² Jimly Assiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Makalah. Hlm. 8-16.

⁷³ Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, UII press Yogyakarta, Yogyakarta, 2006, hlm.97.

Dasar-dasar atau landasan berlakunya hukum tersebut menurut Soerjono Soekanto adalah sebagai berikut:⁷⁴

1. Kaidah hukum berlaku secara yuridis, apabila penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya (Hans Kelsen), atau bila terbentuk cara yang telah ditetapkan (W. Zevenbergen), atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya.
2. Kaidah hukum berlaku secara sosiologis, apabila kaidah tersebut efektif, artinya kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh masyarakat (teori kekuasaan), atau kaidah tadi berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat (teori pengakuan).
3. Kaidah hukum tersebut berlaku secara filosofis, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif tertinggi.

Berkaitan dengan konsep negara hukum, Bagir Manan berpendapat bahwa teori negara berdasarkan hukum secara resmi mengandung makna bahwa hukum adalah berdaulat (*supreme*) dan berkewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk taat pada hukum (*subject to the law*) dan tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*) tetapi kekuasaan yang ada dibawah hukum (*under the law*).⁷⁵ Hal ini mempunyai arti bahwa tidak boleh ada kekuasaan sewenang-wenang (*arbitry power*) atau menyalahgunakan kekuasaan (*misuse of power*) dalam menjalankan kekuasaan.

2. Teori Peraturan Perundang-undangan

Menurut Pasal 1 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menentukan:

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

⁷⁴ O.C. Kaligis, *Pengawasan Terhadap Jaksa Selaku Penyidik Tindak Pidana Khusus dalam Pemberantasan Korupsi*, P.T Alumni Bandung, 2006, hlm. 42-43.

⁷⁵ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Dibidang Peraturan Pengganti Undang-Undang*, UMM press, Malang, 2002, hlm. 11.

2. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian:⁷⁶

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.

H. Soehino memberikan pengertian istilah perundang-undangan sebagai berikut:⁷⁷

1. Berarti proses atau tata cara pembentukan peraturan-peraturan perundangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan.
2. Berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan perundangan tersebut.

Bersamaan dengan Soehino, Amiroeddin Syarief juga menggunakan istilah yang sama dengan alasan bahwa istilah itu lebih pendek dan oleh karenanya sangat ekonomis.⁷⁸ Istilah tersebut pernah digunakan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 sebagaimana tercantum pada judul ketetapan tersebut yaitu

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Amiroeddin Syarief, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknis Membuatnya*, Jakarta: Penerbit Bina Aksara, 1987, hlm. 4-5.

Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Selain itu, beberapa Ketetapan MPR RI yang menggunakan istilah ‘Peraturan Perundang-undangan’ adalah sebagai berikut:⁷⁹

1. Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1993 tentang Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam program pembangunan hukum menyebutkan “upaya penggantian peraturan Perundang-undangan yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945”.
2. Reformasi MPR-RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Hukum Negara, pada huruf C Bidang Hukum yang menyebutkan, “Pembangunan hukum khusus yang menyangkut peraturan Perundang-undangan organik tentang pembatasan kekuasaan Presiden belum memadai. Oleh karena itu, perlu pengkajian terhadap fungsi lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
3. Ketetapan MPR-RI No IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, antara lain:
 - a. Pasal 3 menyebutkan, “dengan adanya ketetapan ini, materi yang belum tertampung dalam dan tidak bertentangan dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 ini, dapat diatur dalam peraturan Perundang-undangan”.
 - b. Dalam arah kebijakan bidang hukum, Pasal 7 menyebutkan, “mengembangkan peraturan Perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional.

Istilah ini juga digunakan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD) 1945 setelah perubahan, yaitu:

1. Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.
2. Pasal 28I ayat (5) UUD NRI 1945 menyebutkan untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan Perundang-undangan.
3. Pasal I Aturan Peralihan UUD NRI 1945 menyebutkan “segala peraturan Perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.”⁸⁰

⁷⁹Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-undangan*, Bandung: Pustaka Setia, 2012, hlm. 21.

⁸⁰*Ibid.*

Menurut H.A.S. Natabaya, mendefinisikan peraturan perundang-undangan merupakan keseluruhan aturan tertulis yang dibuat oleh pejabat/lembaga negara pusat dan daerah yang berwenang untuk itu yang isinya mengikat secara umum.⁸¹

Penggunaan istilah peraturan Perundang-undangan lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum), namun dalam konteks lain lebih tepat digunakan istilah Perundang-undangan, misalnya dalam menyebut teori Perundang-undangan, dasar-dasar Perundang-undangan, dan sebagainya.⁸² Sehubungan dengan definisi Perundang-undangan, Bagir Manan memberikan gambaran umum tentang pengertian Perundang-undangan sebagai berikut:

1. Peraturan Perundang-undangan merupakan keputusan tertulis yang dikeluarkan Pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum.
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, atau suatu tatanan.
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.⁸³

Sehubungan dengan definisi tersebut, Bagir Manan juga menyatakan bahwa peraturan Perundang-undangan memiliki peranan yang makin besar dari hari ke hari, khususnya di Indonesia. Hal ini disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:

1. Peraturan Perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenal (diidentifikasi), mudah diketemukan kembali, dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis, dan tempatnya jelas. Begitu pula pembuatnya.

⁸¹ H.A.S. Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 17.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Bagir Manan, "Ketentuan-Ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional" (makalah disampaikan pada Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-Biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND dalam Pembangunan Hukum, Jakarta, 19-20 Oktober 1994), hlm. 13.

2. Peraturan Perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali.
3. Struktur dan sistematika peraturan Perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi-segi formal maupun materi muatannya.
4. Pembentukan dan pengembangan peraturan Perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.⁸⁴

Satjipto Raharjo mengatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan menghasilkan peraturan yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:⁸⁵

1. Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas.
2. Bersifat universal yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.

Dari beberapa definisi di atas, dapat diidentifikasi ciri dan batasan peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

1. Peraturan Perundang-undangan berupa keputusan tertulis, jadi mempunyai bentuk atau format tertentu.
2. Di bentuk, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh Pejabat yang berwenang, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Yang dimaksud dengan Pejabat yang berwenang adalah Pejabat yang ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku, baik berdasarkan atribusi ataupun delegasi. Seorang perancang peraturan berkewajiban mengetahui secara benar jenis aturan tersebut dan bagaimana konsekuensi logis pada hierarkinya. Pengetahuan

⁸⁴Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind. Hill, co. 1992, hlm. 8.

⁸⁵*Ibid*, hlm. 61.

yang memadai tentang hal tersebut dapat menghindarkan kesalahan pemilihan bentuk peraturan yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dalam konteks hukum, wewenang yang diberikan oleh negara baik diatur dalam konstitusi maupun peraturan di bawahnya selalu harus dapat dipertanggungjawabkan oleh lembaga/organ pelaksana. Oleh sebab itu, ada organ yang secara langsung memperoleh wewenang dari konstitusi atau perundang-undangan lainnya, namun juga ada wewenang yang dilimpahkan oleh organ negara yang satu kepada organ negara lainnya.

3. Peraturan Perundang-undangan tersebut berisi aturan pola tingkah laku. Artinya, peraturan Perundang-undangan bersifat mengatur (*regulerend*), tidak bersifat sekali jalan (*einmahlig*).
4. Peraturan Perundang-undangan mengikat secara umum karena memang ditujukan pada umum, artinya tidak ditujukan kepada seseorang atau individu tertentu (tidak bersifat individual).

Teori perundang-undangan (*Gezetzgebungstheorie*) merupakan bagian dari ilmu pengetahuan perundang-undangan yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi.⁸⁶ Ilmu pengetahuan perundang-undangan secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu:

1. Teori perundang-undangan, yang berorientasi pada mencari kejelasan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif.

⁸⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan I (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Cet. 5. (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 8.

2. Ilmu perundang-undangan (*gesetzgebunglehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan bersifat normatif (*handlungsorientert*).⁸⁷

A. Hamid S. Attamimi membedakan antara Ilmu Perundang-undangan dengan Teori Perundang-undangan, dengan alasan bahwa kata teori dalam kata-kata teori Perundang-undangan adalah sekumpulan pemahaman titik tolak dan asas-asas yang saling berkaitan. Kata teori dapat juga diartikan sistem dari tata hubungan yang logis di antara pemahaman-pemahaman. Kata teori dalam istilah Teori Perundang-undangan menunjuk pada cabang, bagian, tepi, atau sisi dari ilmu pengetahuan di bidang Perundang-undangan yang bersifat kognitif. A. Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa Teori Perundang-undangan hanya berorientasi pada upaya mengusahakan kejelasan dan menjernihkan pemahaman, antara lain pemahaman tentang undang-undang, pembentukan undang-undang, Perundang-undangan, dan lain-lain. Sedangkan Ilmu Perundang-undangan berorientasi pada melakukan perbuatan pelaksanaan dan bersifat normatif, sehingga disebut *Gesetzgebungslehre* dengan bagiannya adalah proses, metode, dan teknik Perundang-undangan.

Mengenai Proses pembentukan undang-undang yang baik (*law making process*), ada lima tahapan penting yang harus dijadikan patokan dalam menghasilkan Undang-undang yang baik, yaitu:⁸⁸

- a. Asal Rancangan Undang-Undang (*a bill's origins*)

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 41-43.

Asal rancangan undang-undang dalam UUD 1945, rancangan undang-undang dapat berasal dari pemerintah dan DPR. Perkembangan memang menunjukkan bahwa jumlah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR jauh lebih banyak dibandingkan dengan era sebelumnya. Tetapi itu pun belum mencukupi karena UUD 1945 lebih mengutamakan DPR mempergunakan fungsi legislasi dibandingkan dengan fungsi yang lain. Meski ada peningkatan jumlah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, beberapa draf yang dihasilkan masih jauh dari sempurna.

- b. Penelitian dan Penyusunan Naskah Akademik (*the concept paper*)
 Penelitian dan penyusunan naskah akademik ini perlu diketahui bahwa dalam penyusunan naskah rancangan undang-undang paling sedikit dimulai dengan sebuah penelitian. Tidak hanya itu, naskah akademik diperlukan untuk menjelaskan logika dan alasan yang mendukung pentingnya rancangan undang-undang yang bersangkutan dijadikan undang-undang.
- c. Prioritas Pembahasan Undang-undang (*prioritizatio*)
 Dalam menentukan prioritas pembahasan rancangan undang-undang. Penentuan prioritas diperlukan untuk menjawab secara tepat kebutuhan-kebutuhan penyelenggaraan negara. Paling tidak ada tiga sumber yang harus dijadikan dasar prioritas dalam membuat undang-undang yang baik yaitu: Perintah yang ada dalam konstitusi, Kebutuhan penyelenggaraan negara di luar amanat konstitusi, dan Kebutuhan hukum masyarakat.
- d. Penyusunan Draft Undang-undang (*drafting the bill*)
 Tahapan ini terkait dengan penyusunan pokok-pokok pikiran yang terdapat dalam naskah akademik menjadi norma hukum.
- e. Akses Publik Dalam Proses Pembahasan Undang-undang (*Research*)
 Akses publik dalam proses pembahasan diakui dalam beberapa waktu terakhir akses publik dalam proses legislasi jauh lebih terbuka dibandingkan dengan waktu sebelumnya.

3. Hirarki Peraturan Perundang-Undangan

sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat

(1) yang meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat⁸⁹
3. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
4. Peraturan Pemerintah

⁸⁹ Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b disebutkan bahwa 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 No. 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.

5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten /Kota
Peraturan Daerah tersebut menurut H. Abdul Latief, meliputi:
 1. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Kepala Daerah (Gubernur);
 2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
 3. Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Akan dipelajari topik bahasan mengenai kedudukan dari masing-masing peraturan Perundang-undangan di atas. Kedudukan masing-masing peraturan Perundang-undangan ditandai dengan ciri-ciri yang dapat dilihat dari jenis, materi muatan, macam, dan bahasa peraturan Perundang-undangan (penormaan). Korelasi keempatnya menunjukkan kedudukan yang tidak bisa dipertukarkan. Ciri lain yang juga penting adalah ciri prosedur pembentukan masing-masing peraturan tersebut.

Pemahaman secara teoretis-normatif sangatlah penting untuk dapat mengkaji peraturan Perundang-undangan yang ada. Misalnya, di awal Indonesia merdeka, ditemukan berbagai bentuk aturan hukum yang dinilai tidak lazim seperti: Maklumat, Undang-Undang Darurat, Penetapan Presiden, Undang-Undang Federal. Untuk memahami keberadaan ketentuan hukum tersebut harus dilakukan pengkajian yang mendalam dengan pendekatan sejarah hukum. Misalnya, Undang-Undang Darurat, diperkenalkan pada masa Konstitusi RIS dan UUD

Sementara Tahun 1950. Selain itu, ada pula topik bahasan mengenai perancangan Perundang-undangan. Bidang bahasan ini lebih mengarah pada praktik pembentukan peraturan Perundang-undangan atau yang kerap disebut dengan legislative drafting.

Materi muatan setiap peraturan perundang-undangan berbeda. Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi: hak-hak asasi manusia; hak dan kewajiban warga negara; pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara; wilayah negara dan pembagian daerah; kewarganegaraan dan kependudukan; dan keuangan negara. Di samping itu, materi muatan undang-undang juga bisa berasal dari perintah undang-undang lain. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) sama dengan materi muatan undang-undang.

Materi muatan Peraturan Pemerintah (PP) berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Presiden (Perpres) berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah. Materi muatan Peraturan Daerah (Perda) adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. berdasarkan susunan (hierarki) dan jenis di atas, tampak bahwa semakin ke bawah, materi muatan peraturan masing-masing semakin mengkerucut. Dengan mengkerucutnya materi

muatan, orang akan lebih mempermudah menentukan materi muatan yang terbawah karena yang terakhir ini sebagai hasil residu peraturan di atasnya.

Langkah-langkah pembentukan Perundang-undangan menurut Jazim Hamidi dalam makalahnya dijelaskan, susunan pembentukan Perundang-undangan terdiri dari:⁹⁰

1. Pengkajian (*Interdisipliner*)
 - a. Sudah mendesak untuk diatur undang-undang.
 - b. Kemungkinan-kemungkinan masalah yang akan timbul di bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya.
2. Melakukan Penelitian
 - a. Penelitian hukum/hasil penelitian.
 - b. Hukum nasional/hukum negara lain yang mengatur materi yang bersangkutan.
 - c. Penyusunan naskah akademik.
 - d. Penyusunan rancangan undang-undang.
 - e. Penyusunan peraturan pemerintah dan seterusnya.

Praktiknya, penyusunan peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan beberapa aspek meliputi:⁹¹

1. Aspek materiil/substansial, berkenaan dengan masalah pengolahan isi dari suatu peraturan Perundang-undangan.
2. Aspek formal/prosedural, berhubungan dengan kegiatan pembentukan peraturan Perundang-undangan yang berlangsung dalam negara tertentu.
3. Struktur Kaidah Hukum

⁹⁰ Sony Maulana Sikumbang, Fitriani Ahlan Sjarif, M. Yahdi Salampessy, *Modul, Pengantar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*. Hlm. 140.

⁹¹ *Ibid.*

Aturan hukum sebagai pedoman perilaku yang dibuat oleh para penganan kewenangan hukum memiliki struktur dasar yang terdiri atas unsur-unsur sebagai berikut:⁹²

1. subjek kaidah: menunjuk pada subjek hukum yang termasuk ke dalam sasaran penerapan sebuah pengaturan.
2. objek kaidah: menunjuk pada peristiwa-peristiwa atau perilaku apa saja yang hendak diatur dalam aturan hukum tersebut.
3. operator kaidah: menunjuk pada cara bagaimana objek kaidah diatur, misalnya menetapkan keharusan atau larangan atas perilaku tertentu, memberikan suatu hak atau membebaskan kewajiban tertentu.
4. kondisi kaidah: menunjuk pada kondisi atau keadaan apa yang harus dipenuhi agar suatu aturan hukum dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Pembentukan harus berdasarkan asas-asas pembentukan undang-undang. Asas-asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik menurut I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving* dibagi dalam dua kelompok yaitu:⁹³

1. Asas-asas formil :
 - a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat;
 - b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang; peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietbaar*) atau batal demi hukum (*van rechtswege nietig*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang;
 - c. Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*);
 - d. Asas kedapatlaksanaan (dapat dilaksanakan) (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan Perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan Perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya; dan
 - e. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).
2. Asas-asas materiil:

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*, hlm. 141.

- a. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie enduidelijke systematiek*);
- b. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*hetechtsgelijkheidsbeginsel*);
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*); dan
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

D. Legislasi

1. Pengertian

Kata “legislasi” berasal dari bahasa Inggris “*legislation*” yang berarti (1) perundang-undangan dan (2) pembuatan undang-undang. Sementara itu kata “*legislation*” berasal dari kata kerja “*to legislate*” yang berarti mengatur atau membuat undang-undang.⁹⁴ Kata legislasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti pembuatan undang-undang.⁹⁵ Dengan demikian, fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang-undang.

Sebagai sebuah fungsi untuk membuat undang-undang, legislasi merupakan sebuah proses (*legislation as a process*). Oleh karena itu, Woodrow Wilson dalam bukunya “*Congressional Government*” mengatakan bahwa *legislation is an aggregate, not a simple production*. Berhubungan dengan hal itu, Jeremy Bentham dan John Austin mengatakan bahwa legislasi sebagai “*any form of law-making*”. Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian “*enacted law*”, “*statute*”, atau undang-undang dalam arti luas. Secara langsung pengertian itu, fungsi legislasi merupakan fungsi dalam pembentukan undang-undang.

⁹⁴ John M. Echols dan Hassan Shadily, 1997, *Kamus Inggris-Indonesia*, Cetakan ke-XXIV, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 353.

⁹⁵ Anton M. Moeliono, 1988, *kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Jakarta, hlm. 508.

Fungsi legislasi itu sendiri ada pada kekuasaan legislatif. Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat.⁹⁶ Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu; (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara; (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.

Pengaturan mengenai ketiga hal di atas tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.⁹⁷ Oleh karena itu, yang biasa disebut sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Dalam hal konkretnya, fungsi pengaturan (*relegende functie*) ini terwujud dalam fungsi pembukaan undang-undang (*wetgevende functie* atau *law making function*).

Namun fungsi pembuatan undang-undang ini pada hakikatnya adalah fungsi pengaturan (*relegende functie*). Fungsi pengaturan ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Dengan demikian, kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri

⁹⁶ Jimly Asshiddiqie, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. *Ibid*.

⁹⁷ Jimly Asshiddiqie, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm 298-299.

menyetujui untuk diikat dengan norma hukum dimaksud sebab cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat. Maka peraturan tinggi di bawah undang-undang dasar haruslah dibuat dan ditetapkan oleh parlemen dengan persetujuan bersama dengan eksekutif.

2. Fungsi Legislasi

Fungsi legislatif menyangkut empat bentuk kegiatan sebagai berikut:⁹⁸

- 1) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
- 2) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- 3) Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); dan
- 4) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).

Berkaitan dengan fungsi legislasi dijalankan oleh badan legislasi. Badan Legislasi dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Legislasi pada permulaan masa keanggotaan DPR, permulaan tahun sidang dan setiap masa sidang. Jumlah anggota Badan Legislasi paling banyak 2 (dua) kali jumlah anggota komisi, yang mencerminkan Fraksi dan komisi. Pimpinan Badan Legislasi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial, yang terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Legislasi dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat.

⁹⁸ Jimly sshiddiqie, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 300.

Badan Legislasi bertugas:⁹⁹

1. Menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan di lingkungan DPR;
2. Mengoordinasikan penyusunan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan Prioritas tahunan antara DPR, Pemerintah dan DPD;
3. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi, sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;
4. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota, komisi, atau gabungan komisi di luar prioritas rancangan undang-undang atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional;
5. Melakukan pembahasan, perubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
6. Melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang
7. Menyusun, melakukan evaluasi, dan menyempurnakan peraturan DPR;
8. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
9. Melakukan sosialisasi Prolegnas; dan
10. Membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

⁹⁹ <http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Badan-Legislati>, di akses tanggal 2 Juli 2018, 08:30.

BAB III METODE PENELITIAN

Para penstudi hukum tidak terlepas dari rutinitas yang berkaitan dengan penulisan hukum (*legal writing*), sedangkan untuk melakukan penulisan hukum tersebut dibutuhkan suatu penelitian hukum (*legal research*) dalam arti secara umum.¹⁰⁰ C.F.G. Sunaryati Hartono menegaskan bahwa “Bagaimanapun juga, metode penelitian selalu mencari titik-titik tolak yang pasti dan peraturan-peraturan penelitian yang diharapkan tentang bagaimana suatu penelitian harus dilakukan supaya dapat menghasilkan kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan (*reliable*) dan sah (*valid*).”¹⁰¹

A. Jenis Penelitian

Dari sudut pandang jenis-jenis data yang dipergunakan di dalam penelitian hukum, penelitian hukum normatif sering disinonimkan dengan penelitian kepustakaan (*library research*) jika dilihat atas kecenderungannya dalam menggunakan dokumen-dokumen sebagai bahan penelitiannya, sedangkan

¹⁰⁰ Depri Liber Sonata, Universitas Lampung, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum*, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 8 No. 1, Januari-Maret 2014, hlm. 20

¹⁰¹ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Penelitian Hukum di Indonesia pada akhir abad ke-20* (Bandung: Penerbit Alumni, 1994), hlm. 108.

penelitian hukum empiris kerap disinominkan dengan penelitian lapangan (*field research*) dilihat dari kecenderungannya dalam menggunakan data-data primer.¹⁰²

Jenis penelitian yang akan dilakukan terhadap Kewenangan Legislasi adalah penelitian normatif. Soerjono Soekanto dalam pembahasannya mengenai penelitian hukum normatif adalah dari sifat dan ruang lingkup disiplin hukum, dimana disiplin hukum diartikan sebagai suatu sistem ajaran tentang kenyataan, yang biasanya mencakup disiplin analitis dan disiplin preskriptif, dan disiplin hukum lazimnya termasuk ke dalam disiplin preskriptif jika hukum dipandang hanya mencakup segi normatif saja. Dimana tema-tema penelitiannya mencakup:¹⁰³

- 1) Penelitian terhadap asas-asas hukum;
- 2) Penelitian terhadap sistematika hukum;
- 3) Sejarah hukum.

Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk menelusuri perkembangan-perkembangan hukum yang ada. Jenis penelitian ini diharapkan akan mampu membedah pengetahuan mengenai kewenangan legislasi di Indonesia.

B. Pendekatan Masalah

Pada penelitian hukum normatif, Satjipto Rahardjo menyebut pendekatan masalahnya dengan “pendekatan normatif-analitis” karena pembahasannya bersifat analitis. Pendekatan masalah yang akan dilakukan dalam penelitian terhadap kewenangan legislasi adalah pendekatan normatif analitis substansi

¹⁰² S. Soekanto., *Op.Cit.*, hlm. 13-14.

¹⁰³ *Ibid*, hlm. 14.

Secara tegas Soerjono Soekanto mengidentikan penelitian hukum normatif dengan penelitian hukum kepustakaan jika dilihat dari sumber data yang relevan pada penelitian jenis ini.

hukum (*approach of legal content analysis*). Dalam menggunakan jenis pendekatan masalah ini ada 3 (tiga) gradasi pendekatan normatif analitis yang dapat digunakan, yaitu:¹⁰⁴

- a. Tinjauan hukum (*legal review*); dan
- b. Analisis hukum (*legal analysis*).

C. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari studi pustaka yang menelaah bahan hukum primer (*primary law material*), bahan hukum sekunder (*secondary law material*), dan bahan hukum tertier (*tertiary law material*). Bahan hukum primer yang akan digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen;
2. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen pertama;
3. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen kedua;
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
5. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Bahan hukum sekunder yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti buku literatur hukum, jurnal penelitian hukum, laporan hukum media cetak. Sedangkan bahan hukum tertier adalah bahan hukum lain yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti artikel-artikel internet, Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan

¹⁰⁴ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 113.

bahan-bahan lain yang sifatnya karya ilmiah berkaitan dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini.

D. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian terhadap kewenangan legislasi ini yaitu dengan cara mengidentifikasi sumber data, mengidentifikasi sumber bahan hukum, menginventarisasikan data yang relevan dengan rumusan masalah dengan cara pengutipan atau pencatatan. Setiap data maupun bahan yang telah dikumpulkan akan dikaji dan dianalisis secara mendalam sehingga penelitian mengenai kewenangan legislasi ini sinkron baik dari sumber data maupun dari bahan hukum.

E. Metode Pengelolaan Data

Metode pengelolaan data yang dilakukan dalam penelitian terhadap kewenangan legislasi melalui beberapa tahap, tahap-tahap tersebut yaitu:

1. Pemeriksaan data (*editing*)

Yaitu membenaran apakah data yang terkumpul melalui data sekunder sudah dianggap lengkap, relevan, jelas, tidak berlebihan, dan tanpa kesalahan.

2. Sistematika data (*sistematising*)

Data-data yang telah diedit sebelumnya kemudian disusun secara sistematis agar penyusunan tersebut teratur dan dapat memudahkan analisis data.

F. Analisis Data

Setelah data diolah, tahap selanjutnya adalah analisis data. Analisis data (*analyzing*) yang dilakukan dalam penelitian ini adalah kualitatif dan komprehensif. Analisis kualitatif artinya menguraikan data secara bermutu dalam

bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak timpang tindih, dan efektif, sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis. Komprehensif artinya analisis data secara mendalam dari berbagai aspek sesuai dengan lingkup penelitian.¹⁰⁵

Analisis data yang dilakukan di atas dapat menghasilkan kesimpulan secara deduktif. Berfikir deduktif adalah menggunakan pola pikiran yang disusun dari 2 buah pernyataan serta sebuah kesimpulan (silogismus). Pernyataan yang mendukung silogismus disebut premis yang dibedakan sebagai premis mayor dan premis minor. Berdasarkan kedua premis tersebut ditarik kesimpulan.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 127.

¹⁰⁶ Ditjen Dikti, *Ibid*, hlm. 1-2.

BAB V PENUTUP

A. Simpulan

Kewenangan legislasi pasca amandemen UUD 1945 mengalami perubahan yang cukup signifikan bagi Indonesia jika melihat kembali pada kewenangan legislasi sebelum amandemen. Sebagai negara hukum, Indonesia mengatur disetiap ketatanan negaranya termasuk dalam hal pembentukan undang-undang. Kewenangan dalam hal pembentukan undang-undang telah dirancang dan diatur dalam konstitusi yaitu UUD 1945. Kewenangan legislasi berdasarkan UUD 1945 dominan berada di tangan DPR namun demikian, Presiden dan DPD tetap diberikan kewenangan dalam pembentukan undang-undang. Perjalanan yang ditempuh terkait kekuasaan dari ketiga lembaga tersebut tidak hanya berdasarkan UUD 1945 pada masa Indonesia telah memegang kemerdekaannya, namun terus berlanjut pada masa-masa berikutnya hingga sampai pada amandemen UUD 1945. Dilakukannya perubahan sebanyak empat kali amandemen terhadap UUD 1945 pada tahun 1999-2002 karena pada UUD 1945 sebelumnya sudah dianggap tidak relevan lagi mengingat Indonesia merupakan negara berkembang dan pedoman yang terkandung di dalamnya bertentangan dengan ideologi pancasila pada alinea keempat. Sebelum amandemen, kewenangan legislasi antar lembaga terkesan tidak adil karena kewenangan tersebut lebih dominan dipegang oleh

Presiden, sedangkan DPR kedudukannya terbilang kecil walaupun pada kebenarannya DPR adalah lembaga perwakilan rakyat. Sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, pemerintahan di Indonesia memberlakukan sistem *executive heavy* termasuk dalam pembentukan undang-undang dimana pada masa itu otoritas tertinggi dipegang oleh Presiden. Berbeda halnya setelah amandemen UUD 1945, DPR diberikan kekuasaan yang lebih luas oleh UUD 1945. Pasca amandemen yang lebih bersifat demokratis ini juga melahirkan lembaga baru yaitu DPD sehingga bertambah satu sayap dalam pembentukan undang-undang.

Hasil penelitian pada pasca amandemen UUD 1945 terlihat adanya pergeseran kekuasaan legislasi dari Presiden ke DPR. Menguatnya kewenangan legislasi yang ada pada DPR sebagai lembaga legislatif ternyata tidak dapat membuktikan bahwa regulasi yang dihasilkan menjadi sepadan dengan meningkatnya kewenangan yang didapatkan pasca amandemen ini. Pada kenyataannya, regulasi asal Presiden dan DPD sebagai lembaga eksekutif terlihat lebih aktif dalam legislasi dibandingkan regulasi yang berasal dari DPR. Namun demikian, ketiga lembaga yang memegang kewenangan legislasi dirancang pada perubahan UUD 1945 untuk saling bekerja sama antara satu sama lainnya dimulai dari perencanaan sampai pada pengundangan. Rancangan yang dibuat seperti ini secara langsung memakai sistem *Check and Balance* di dalam proses pembuatannya. Sistem *Check and Balance* memberikan zona aman bagi masing-masing dari kedua lembaga tersebut karena setiap lembaga saling berinteraksi satu sama lainnya.

B. Saran

Kewenangan legislasi di Indonesia saat ini harus disesuaikan kembali oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang memiliki wewenang untuk mengubah UUD pada amandemen kelima nantinya. Hal ini dilakukan karena mengingat begitu banyak ketidaksesuaian yang terjadi antara lembaga pembentuk undang-undang. Salah satunya adalah diskriminasi yang dialami oleh DPD atas kewenangan yang terbatas dalam hal pembentukan undang-undang. Suatu hal yang harus dirubah adalah kewenangan legislasi yang ada pada DPD harus dilakukan penguatan berupa kewenangan legislasi sampai pada pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna. Penguatan Dewan Perwakilan Daerah perlu dilakukan karena mengingat bahwa lembaga ini memiliki potensi yang besar bagi perkembangan daerah, namun demikian atas penguatan tersebut tidak menghilangkan fungsi utama Dewan Perwakilan Daerah yang sebagai pengawas daerah. Jadi, apabila kewenangan legislasi disetarakan diantara ketiga lembaga tersebut tentu akan menjadi aman, tentram, dan sistem *Check and Balance* pun diterapkan dengan sempurna dalam pembentukannya mengingat karena regulasi yang dihasilkan sangat penting bagi kehidupan dan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknis Membuatnya*, Jakarta: Penerbit Bina Aksara , 1987.
- Anton M. Moeliono, 1988, *kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Jakarta.
- Arief Budiman, *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: PT. Alumn.
- Bagir Manan, “Ketentuan-Ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional” (makalah disampaikan pada Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-Biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND dalam Pembangunan Hukum, Jakarta, 19-20 Oktober 1994).
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind. Hill, co. 1992.
- C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Penelitian Hukum di Indonesia pada akhir abad ke-20* (Bandung: Penerbit Alumni, 1994).
- C.S.T Kansil dan Christine S.T kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- H.A.S. Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006).
- Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bee Media Indonesia, Jakarta, 2007.
- Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara Jakarta, 2006.

- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Jimly Asshiddiqie, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008.
- Jimly Asshiddiqie, S.H., 2014, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- John M. Echols dan Hassan Shadily, 1997, *Kamus Inggris-Indonesia*, Cetakan ke-XXIV, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- John Rawls, *Teori Keadilan Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
- Lalu Said Ruhpina, 2010, *Kedaulatan Rakyat Sebagai Het Absolute Ideel Indonesia*, Malang: Universitas Brawijaya Press.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku III, Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid 2, Edisi Revisi, hlm.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan I (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Cet. 5. (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
- Martha Riananda, 2014, *Dinamika Politik Hukum Kedudukan Ketetapan MPR di Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Bandar Lampung: BP. Justice Publisher.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998).
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, UII press Yogyakarta, Yogyakarta, 2006.

- O.C. Kaligis, *Pengawasan Terhadap Jaksa Selaku Penyidik Tindak Pidana Khusus dalam Pemberantasan Korupsi*, P.T Alumni Bandung, 2006.
- Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-undangan*, Bandung: Pustaka Setia, 2012.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Rudy, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme*, Bandar Lampung : Indepth Publishing.
- Rudy, 2017, *Pembangunan Hukum di Daerah Membangun Legislasi Yang Mengayomi*, Bandar Lampung: AURA (Anugrah Utama Raharja).
- Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cet. 1, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Samidjo, *Ilmu Negara*, CV. Armico, Bandung, 1986.
- Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Dibidang Peraturan Pengganti Undang-Undang*, UMM press, Malang.
- Yuliantri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Zulkarnain Ridlwan, 2011, *Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia*, Bandar Lampung: Universitas Lampung.

Undang-Undang:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen pertama.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen kedua.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen ketiga.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah. lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29.

Jurnal dan Skripsi:

Ahmad Yani, 2018, *Analisis Kontruksi Struktural dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal Konstitusi, Volume 15 Nomor 2, Juni 2018.

Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000).

Firman Manan, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, *Cosmogov*, Vol. 1 No. 1, April 2015.

FX Sumatja, *Hasil dan Prospek Amandemen UUD 1945*, Jurnal Konstitusi, PKK Fakultas Hukum Universitas Lampung, Volume III, No. 2, November 2011.

Galuh Candra Purnamasari, 2017, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Melakukan Judicial Review Terhadap Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Internasional*, Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Volume 2 Nomor 1, Oktober 2017.

James Reinaldo Rumpia, 2016, *Dinamika Ketatanegaraan Lembaga Perwakilan di Indonesia (skripsi)*, Fakultas Hukum, Universitas Lampung.

Johanis Leatemia, *Pengaturan Hukum Terhadap Kewenangan Daerah Di Wilayah Laut Dilihat Dari Prinsip Negara Kepulauan*, jurnal Konstitusi, FKK Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Volume III No. 1, Juni 2011.

Khamami Zada, 2015, *Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Reformasi Kelembagaan Perwakilan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Cita Hukum, Volume 3 Nomor 1, Juni 2015.

M. Ilham F. Putuhena, *Politik Hukum Perundang-undangan dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Produk Legislasi*, Jurnal Rechtsvinding, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Volume 1 Nomor 3, Desember 2012.

Wahyu Nugroho, *Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila*, Jurnal Legislasi Indonesia, Satjipto Rahardjo Institute, Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta, Vol. 10 No. 3, September 2013.

Wisnu Indaryanto, *Keterlibatan Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Public Involvement In The Process Of*

Formation Of Legislation), Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 10 No. 3, September 2013.

Yuliandri, *Tantangan Pelemahan Judicial Riview Sebagai Mekanisme Pengawasan Terhadap Pembentukan Undang-Undang*, Dirjen Perarturan Perundang-Undangan Kemenkumham Jakarta Selatan , *Jurnal Legislasi Nasional*, Vol. 8 No. 4, Desember 2011.

Internet:

<http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Badan-Legislati>

<http://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-lis>

http://www.resepkit.com/forum/popprinter_friendly-.asp?TOPIC_ID=1380

<https://jdih.setneg.go.id>