

173

METAMORFOSA KONSTITUSI INDONESIA DAN DAMPAKNYA TERHADAP PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
(INDONESIAN CONSTITUTION METAMORPHOSIS AND THE IMPACT TO LEGISLATION MAKING)

(Bagian Pertama)

H. Machmud Aziz.*

(Naskah diterima 30/8/2010, disetujui 4/10/2010)

Abstrak

Metamorfosa konstitusi Indonesia selama usia Republik Indonesia (65 tahun) telah terjadi 5 kali. Metamorfosa Pertama merupakan perubahan dari negara jajahan menjadi negara merdeka yang berdaulat dengan konstitusi UUD 1945 yang menggantikan *Indische Staatsregeling* (IS 1925). Metamorfosa Kedua berupa penggantian juga dari UUD 1945 ke KRIS 1949. Metamorfosa ketiga berupa perubahan sekaligus penggantian dari KRIS 1949 ke UUDS 1950. Metamorfosa keempat berupa penggantian dari UUDS 1950 ke UUD 1945. Metamorfosa kelima berupa perubahan pasal-pasal dan format dari UUD 1945. Metamorfosa ini berdampak sangat luas terhadap proses dan prosedur, jenis dan tata susunan, serta teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang kalau tidak disikapi dengan hati-hati dan konsisten sesuai dengan UUD 1945, UU No. 10/2004 dan UU No. 32/2004 dan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum atau bertentangan dengan asas hierarki peraturan perundang-undangan yang akan bermuara di MK atau MA atau dibatalkan pemerintah pusat.

Kata kunci: metamorfosa konstitusi, asas hierarki peraturan perundang-undangan

Abstract

Metamorphosis of the Constitution of the Republic of Indonesia Indonesia over age (65 years) has occurred 5 times. First metamorphosis is a change from the colonial state became a sovereign independent state with 1945 constitution which replaced the Indische Staatsregeling (IS 1925). Second metamorphosis also changed Constitution 1945 to KRIS 1949. Third metamorphosis at once changed and replaced KRIS 1949 to the Provisional Constitution 1950. Fourth metamorphosis changed Provisional Constitution 1950 to the Constitutional 1945. Fifth metamorphosis is a change of the articles and format of the 1945 Constitution. This metamorphosis is very

* Penulis adalah pensiunan Kemkumham dan MKRI.

broad impact on processes and procedures, type and spatial arrangement, and techniques of preparation of laws and regulations which if not addressed carefully and consistently in accordance with the Constitution 1945, Law Number 10 Year 2004 and Law Number 32 Year 2004 and can lead to legal uncertainty or conflict with the principle of hierarchy of legislation that will disembody to the Constitutional Court or the Supreme Court or the central government canceled.

Keywords: metamorphosis of the constitution, the principle of hierarchy legislation

I. Pendahuluan

Sebagaimana kita ketahui, selama masa Orde Baru kurang lebih 32 tahun UUD 1945 telah dilaksanakan secara murni dan konsekuen. Tidak ada perubahan formal selama itu. Perubahan material memang terjadi pada masa itu melalui TAP MPR dan UU dengan menambah atau mengurangi serta menjabarkan lebih lanjut melalui penafsiran yang dilakukan oleh MPR atau pembentuk UU (Presiden dan DPR) pada masa itu. Bahkan pada periode pertama berlakunya UUD 1945 (1945-1949) di masa revolusi fisik pernah terjadi juga perubahan material terhadap UUD 1945 berupa sistem presidensial menjadi sistem parlementer melalui pertanggungjawaban menteri kepada KNIP bukan kepada Presiden melalui Maklumat Wakil Presiden No. X. Selama masa Orde Lama dan Orde Baru (1959-1998) pun sudah banyak dilakukan perubahan secara material termasuk di awal reformasi (1998-1999).

Perubahan dalam bentuk penggantian UUD juga pernah dilakukan pada tahun 1949 dan 1950 ketika secara politik bentuk negara berubah dari negara kesatuan menjadi negara federal atau dari sistem presidensial menjadi kesistem parlementer atau demokrasi liberal. Artinya bukan barang yang tabu mengenai perubahan atau pergantian konstitusi di Indonesia. Namun demikian UUD 1945 selama masa Orde Baru dipertahankan mati-matian sehingga pada waktu itu ada semboyan "Berani mengubah UUD 1945 berhadapan dengan

ABRI”, atau bahasanya seorang menteri yang sangat terkenal selama masa Orde Baru “Langkahi dulu mayat saya baru UUD 1945 dapat diubah” yang kemudian didukung oleh MPR dan DPR dengan mengeluarkan berbagai TAP MPR dan UU yang mempertahankan eksistensi UUD 1945 dengan bahasa/kalimat “dilaksanakan secara murni dan konsekuen”.

Mengapa dipertahankan “mati-matian” karena memang UUD 1945 merupakan karya bangsa Indonesia yang merupakan keputusan politik tertinggi bangsa/rakyat Indonesia (*de hoogste politieke beslissen van het Indonesie volk*) yang berisi pengejawantahan kemerdekaan Indonesia dan tujuan dibentuknya negara Indonesia serta lima sila Pancasila yang merupakan landasan filosofis dan ideologi bangsa dan negara Indonesia yang secara prinsip dijabarkan dalam Batang Tubuh UUD 1945.

Di samping itu UUD 1945 menguntungkan eksekutif karena begitu besarnya memberikan kekuasaan kepada eksekutif (Presiden) sehingga kekuasaan “bertumpuk” di tangan Presiden di mana Presiden adalah Kepala Negara sekaligus mandataris MPR dan kepala pemerintahan (eksekutif) serta penyalur kedaulatan rakyat (karena kedaulatan rakyat dari MPR tidak mengalir kepada DPR melainkan kepada Presiden sebagai mandataris MPR). Presiden juga sebagai Panglima Tertinggi (Pangti) TNI/Polri, pembentuk UU yang utama (*primaire wetgever*) sehingga dapat menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan namun kadang akan bernuansa otoriter kalau pemimpinnya tidak arif. Inilah yang diubah di Era Reformasi ke dalam suatu sistem bukan hanya kepada semangat figur/orang.

II. Metamorfosa Konstitusi Indonesia



Dari gambar di atas terlihat bahwa selama kurun waktu 66 tahun usia Republik Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan atau kalau dihitung sejak masa Hindia Belanda sebagai cikal bakal Republik kita ini sudah sekitar 5 kali kita mengadakan perubahan konstitusi baik dalam bentuk penggantian maupun amendemen/perubahan baik dalam bentuk perubahan material yang dilakukan sejak 1945 maupun perubahan formal yang dapat dijelaskan sebagai berikut.

Metamorfosa Pertama, dalam bentuk penggantian bukan perubahan. Sebelum proklamasi kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945, yang berlaku sebagai UUD/Konstitusi Hindia Belanda adalah *Wet op de Staatsinrichting van Ned-Indie* disingkat *Indische Staatsregeling* (IS 1925) yang didasarkan pada *Grondwet* Belanda tahun 1922. Sebelumnya bernama *Reglement op het beleid der Regering van Ned-Indie* 1854 (*Stb. 1854:2* jo *Stb. 1855:2*) disingkat *Regeeringsreglement* (RR) yang didasarkan pada

disingkat *Regeeringsreglement* (RR) yang didasarkan pada *Grondwet* Belanda 1848.¹ Sebagaimana kita ketahui setelah bubarnya VOC sejak 1800 yang mengelola Hindia Belanda adalah Pemerintah Belanda. Masa penjajahan Jepang tidak kita hitung karena yang berlaku adalah hukum militer Jepang. Secara hipotetis UUD 1945 produk BPUPKI ini banyak dipengaruhi IS 1925 baik sistematika atau rancang bangunnya maupun konstruksi rumusan norma dasarnya.

Setelah Jepang bertekuk lutut kepada Sekutu, dan proklamasi kemerdekaan dikumandangkan tanggal 17 Agustus 1945 maka UUD atau Konstitusi Hindia Belanda bermetamorfosa menjadi UUD 1945 yang dibentuk oleh BPUPKI dan ditetapkan tanggal 18 Agustus 1945 oleh PPKI. Setahun kemudian UUD 1945 ini diumumkan dalam Berita Repoebliek Indonesia 1946 Tahun II Nomor 7 dengan ditambahkan Penjelasannya karya Soepomo. Dengan demikian sejak tahun 1946 UUD 1945 terdiri atas Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan. Penjelasan ini secara akademik sampai tahun 1999 masih diperdebatkan keabsahannya karena dibuat secara pribadi oleh Soepomo dan tidak dibuat/ditetapkan oleh BPUPKI/PPKI. Demikian pula sampai tahun 1999 Harun Al-Rasyid masih mempermasalahkan bahwa UUD 1945 masih belum bersifat “tetap” karena MPR belum pernah menetapkan UUD 1945 secara resmi sebagai UUD Negara Republik Indonesia dalam suatu TAP MPR tersendiri.

Dalam perjalanan sejarahnya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang baru diproklamasikan tanggal 17 Agustus 1945 dengan UUD 1945 yang bersistem presidensial (semi Presidensial) pada bulan Oktober 1945 diubah menjadi sistem pemerintahan parlementer dengan pertanggungjawaban (menteri-menteri) kepada parlemen (KNIP) melalui Maklumat Wakil Presiden RI Nomor X, yang kemudian dilanjutkan dengan Maklumat Pemerintah bulan Nopember mengenai pembentukan

¹ B.P. Paulus, *Garis-garis Besar Hukum Tata Negara Hindia Belanda*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 123-141. Lihat juga Kleintjes, *Het Staatsrecht van Nederlandsch-Indie*, J.H. de Bussy, Amsterdam, 1911.

partai-partai politik sebagai sarana demokrasi parlementer. Tidak kurang dari 9 kabinet jatuh bangun melaksanakan jalannya roda pemerintahan dari Agustus 1945 sampai dengan Desember 1949 diselingi dengan revolusi fisik dan perjanjian-perjanjian politik dalam rangka mempertahankan eksistensi NKRI yang diproklamasikan tanggal 17 Agustus 1945 tersebut.

Metamorfosa Kedua, terjadi pada tanggal 27 Desember 1949 setelah Belanda menyerahkan kedaulatan Indonesia kepada Pemerintah Indonesia setelah melalui revolusi fisik yang banyak memakan korban jiwa/nyawa, fisik, perasaan, tenaga, pikiran, dan harta, para pahlawan dan masyarakat pendahulu kita, melalui rangkaian perjanjian/perundingan politik dan perang kolonial I dan II akhirnya bermuara pada perjanjian Konpres Meja Bundar (KMB) yang mengakui kedaulatan Indonesia namun dalam bentuk federal dengan dibentuknya Republik Indonesia Serikat (RIS) di mana Republik Indonesia sebagai negara bagian RIS dengan nama RI Yogyakarta. Di samping Indonesia terikat dengan perjanjian unie Indonesia-Belanda. Perubahan Kedua ini bukan sekedar perubahan pasal melainkan perubahan yang bersifat penggantian dari UUD 1945 menjadi KRIS 1949.

Kalau perubahan (metamorfosa) dari Hindia Belanda sebagai daerah jajahan Belanda dengan konstitusinya IS 1925 menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang merdeka dan berdaulat dengan UUD 1945 sebagai konstitusinya maka perubahan kedua adalah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS) yang berbentuk federal dan bersistem pemerintahan parlementer dengan KRIS 1949 sebagai konstitusinya. KRIS 1949 dirancang dan dibuat di Den Haag Belanda sehingga beberapa bagiannya banyak dipengaruhi *Grondwet* Belanda di samping pengaruh IS 1925. KRIS 1949 ini disahkan dengan UU No. 11/1949 yang ditetapkan oleh Negara Republik Indonesia dan kemudian diumumkan dengan Keppres RIS No. 48/1950 tanggal 6 Januari 1950. Salah satu pengaruh *Grondwet* Belanda terhadap KRIS 1949 adalah norma dasar yang menetapkan bahwa UU tidak dapat diuji terhadap

UUD yang dalam bahasa KRIS-nya adalah bahwa UU tidak dapat diganggu gugat (*de wet is ondschendbaar*). KRIS 1949 ini hanya berlaku sampai dengan tanggal 15 Agustus 1950. Untuk melaksanakan jalannya pemerintahan RIS dibentuk Kabinet Hatta III dengan Perdana Menteriya Mohammad Hatta.

Metamorfosa Ketiga, terjadi tanggal 15 Agustus 1950 dengan dibubarkannya RIS dan kembali menjadi bentuk negara kesatuan (NKRI). KRIS 1949 bermetamorfosa menjadi UUDS 1950 namun tetap dengan sistem pemerintahan parlementer dengan demokrasi liberalnya. UUDS 1950 yang merupakan metamorfosa/perubahan dari KRIS 1949 ditetapkan dengan UU Federal No. 7/1950. Untuk menjalankan pemerintahan pada masa UUDS 1950 tidak kurang dari 6 kabinet yang jatuh bangun menjalankan roda pemerintahan parlementer. Pada masa UUDS 1950 ini dilaksanakan pemilihan umum (Pemilu) yang pertama di Republik Indonesia. Karena KRIS 1949 dan UUDS 1950 dengan tegas dinyatakan sebagai UUD yang bersifat sementara maka Konstituante yang ada dalam UUDS 1950 ditugasi untuk membentuk dan menetapkan UUD Republik Indonesia yang bersifat tetap. Dalam catatan sejarah konstitusi Indonesia, Konstituante ini tidak dapat menjalankan tugasnya dengan baik karena tidak dapat menetapkan suatu UUD yang bersifat tetap untuk Republik Indonesia yang kemudian nantinya akan melahirkan Dekrit 5 Juli 1959 untuk kembali kepada UUD 1945.

Metamorfosa Keempat, setelah sistem pemerintahan parlementer dengan demokrasi liberalnya dianggap tidak cocok dengan budaya politik bangsa Indonesia kita memasuki "Demokrasi Terpimpin" ala Bung Karno melalui Dekrit 5 Juli 1959 kembali kepada UUD 1945 sebagai UUD revolusi bangsa Indonesia (*revolutie grondwet*) yang lebih cocok dengan budaya politik bangsa Indonesia dan Konstituante dibubarkan serta UUDS 1950 dinyatakan tidak berlaku. Perubahan keempat ini dalam bentuk penggantian. Pada masa Bung Karno berkuasa ini dalam sejarah bangsa Indonesia lebih dikenal dengan nama Orde Lama (Orla) di mana Bung Karno mewujudkan berbagai keinginan dan cita-citanya yang diperjuangkan sejak tahun

1920-an untuk kepentingan bangsa Indonesia, terlepas dari sifat kontroversial dari gagasan dan tindakan politiknya yang diwujudkan selama masa kepemimpinannya di Era Orde lama (1959-1966). Melalui "Demokrasi Terpimpin"-nya, UUD 1945 yang didekritkan kembali berlaku menjadi konstitusi Indonesia menurut catatan sejarah konstitusi Indonesia dari perspektif hukum konstitusi justru banyak disimpanginya.

Dalam masa kepemimpinan Bung Karno, untuk menjalankan gagasan dan cita-citanya untuk menjalankan roda pemerintahannya telah dibentuk tidak kurang dari 10 kabinet baik yang murni menjalankan gagasannya (demokrasi terpimpin) maupun yang bersifat transisional dari UUDS 1950 ke UUD 1945 di awal kepemimpinannya dan dari Era Orde Lama ke Era Orde Baru diakhir masa kepemimpinannya. Selama masa Orde Lama kita dibentuk oleh Bung Karno menjadi bangsa yang besar yang bersatu di bawah naungan Pancasila. Di percaturan internasional kita disegani bahkan cenderung "ditakuti" khususnya oleh negara-negara imperialis dan kolonialis dan salah satu hasil yang sangat spektakuler di masa kepemimpinannya adalah kembalinya Irian Barat (sekarang Papua) ke pangkuan Ibu Pertiwi melalui perjuangan militer dan diplomasi.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan UUD 1945 sebagai konstitusi Indonesia, Bung Karno banyak melakukan penyimpangan. Melalui prinsip "Demokrasi Terpimpin"-nya misalnya membubarkan DPR hasil Pemilu 1955. Membentuk DPRS, MPRS, dan DPAS dengan Penetapan Presiden (Penpres). Memberi jabatan/status menteri kepada pimpinan DPRS, MPRS, dan bahkan MA sehingga mereka dapat mengikuti sidang-sidang kabinet. Membuat UU Kekuasaan Kehakiman yang dapat diintervensi Presiden demi kepentingan revolusi. Namun kalau dilihat dari perspektif Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 *ansich* yang mengatakan bahwa sebelum terbentuknya DPR, MPR, dan DPA segala kekuasaan/kewenangannya dilakukan Presiden, tindakan Bung Karno tersebut dapat dianggap tidak melanggar konstitusi. Hanya tindakannya yang boleh mencampurtangani peradilan demi

kepentingan revolusi yang dapat dianggap bertentangan dengan konstitusi karena tidak ada dalam Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 dan juga bertentangan dengan Pasal 24 UUD 1945 dan Penjelasannya yang mengatakan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka dan bebas dari pengaruh siapapun sehingga tindakan Bung Karno tersebut dapat dikatakan inkonstitusional.

Penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan Bung Karno terhadap UUD 1945 (terlepas dari campur tangan asing) akhirnya menjatuhkannya ke dalam suatu situasi yang sangat tragis dan ironis di mana melalui peristiwa G-30-S/PKI yang bermuara di "lobang buaya" Bung Karno sebagai bapak bangsa dan proklamator Indonesia yang memperjuangkan kemerdekaan bangsanya sejak tahun 1920-an dan hidup dari penjara ke penjara kolonial akhirnya mati di penjara bangsanya sendiri dalam kesepian dan kesendirian. Semoga Allah mengampuni segala dosa dan kesalahannya dan menerima semua amal ibadahnya yang telah dilakukannya buat bangsa dan negara tercintanya.

Setelah Bung Karno jatuh dan kemudian digantikan Soeharto sejak tahun 1967, maka tindakan Soeharto sebagai Presiden republik Indonesia yang kedua berangkat dengan pemikiran melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dan belajar dari kesalahan pendahulunya agar tidak melanggar konstitusi, berusaha semaksimal mungkin melakukan tindakan dan perbuatan dalam memimpin bangsa dan negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 dan berbagai UU yang dibentuknya selama masa kepemimpinannya selama 32 tahun. Pemilu dilaksanakan secara periodik 5 tahun sekali. Semua lembaga negara khususnya DPR, MPR, DPRD, dibentuknya melalui Pemilu dan kemudian dijabarkan dalam UU, sehingga mempunyai basis konstitusional yang kuat. Pembangunan dalam segala bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara secara bertahap dilakukan dalam bentuk Repelita demi Repelita yang diberikan landasan konstitusional dalam bentuk TAP MPR tentang GBHN. Alhasil selama masa Orde Baru rakyat merasakan keamanan,

ketertiban, dan kemudahan dalam kehidupannya sehari-hari di segala bidang. Inilah masa stabil yang paling lama selama umur Republik ini. Hanya barangkali kalau dilihat dari perspektif perlindungan dan pelaksanaan HAM Soeharto sebagai seorang militer bertindak tegas dan keras yang berkesan otoriter khususnya terhadap pelaku G-30-S/PKI termasuk anggota keluarganya dan organisasi masa pendukungnya dan siapapun yang menentangnya termasuk mahasiswa diakhir kekuasaannya tahun 1998. Hal inilah yang menurut perspektif HAM dianggap melanggar HAM.

Semua yang tidak sesuai dengan pendapat dan garis politiknya disingkirkan baik secara langsung maupun tidak langsung. Pelaksanaan demokrasi hampir sama dengan "Demokrasi Terpimpin"-nya Soekarno namun lebih halus karena diberi landasan UU dan berbasis UUD 1945. Kalau Bung Karno dengan "Demokrasi Terpimpin"-nya dianggap melanggar konstitusi sebagaimana diuraikan di atas. Maka Soeharto dengan "Demokrasi Pancasila"-nya mengatur dan mengarahkan agar hanya ada 3 partai politik dan kemudian melalui Pemilu yang banyak direayasa selalu memenangkan Golkar sehingga di DPR/DPRD dan MPR selalu terjadi mayoritas tunggal Golkar yang pro kepadanya sebagai kepala pemerintahan. Tidak ada oposisi, di samping sistem pemerintahan negara dalam UUD 1945 tidak memungkinkannya juga kalau pun ada partai PPP dan PDI sebagai partai kecil yang tidak ikut memerintah, mereka pun hanya sekedar asesor demokrasi yang tidak dapat berbuat apa-apa karena minoritas di DPR/DPRD dan MPR maupun di eksekutif.

Akhirnya sejarah terulang kembali. Kalau Bung Karno dijatuhkan mahasiswa melalui demonstrasi maka Soeharto pun demikian. Setelah memerintah 32 tahun dan diakhir masa pemerintahannya terjadi krisis moneter yang kemudian merebak menjadi krisis multidimensional yang tidak dapat diatasinya yang memporakporandakan sistem perekonomian dan sistem politik serta sistem sosial yang telah dibangun dan dibinanya selama 32 tahun, akhirnya setelah diultimatum MPR dan DPR diduduki masa ribuan mahasiswa yang dimulai

dengan gugurnya beberapa mahasiswa Trisakti sebelumnya, maka tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto mengundurkan diri (berhenti) dari jabatannya dan kemudian digantikan oleh wakilnya yaitu B.J. Habibie.

Metamorfosa Kelima bukan penggantian UUD melainkan perubahan formal agar UUD 1945 lebih sempurna dan lebih modern. Sebagaimana kita ketahui salah satu agenda reformasi yang diminta oleh para mahasiswa dan kemudian dikristalisasikan oleh Presiden B.J. Habibie adalah reformasi di bidang hukum khususnya mengamendemen UUD 1945 yang dianggap terlalu berat keeksekutif (*executive heavy*) untuk diubah menjadi UUD yang menganut sistem keseimbangan antarlembaga negara (*checks and balances system*) berbasis ajaran *trias politica* yang tidak dianut dalam UUD 1945 asli. Perubahan UUD 1945 kembali dilakukan di awal reformasi yaitu secara material khususnya melalui Sidang Istimewa MPR tahun 1998 dengan ditetapkannya TAP MPR No. XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia yang mengubah Pasal 7 UUD 1945 dan TAP MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) yang menambah ketentuan Pasal 27, Pasal 28 dan Pasal 29 UUD 1945 yang pada tahun 1999 kemudian ditindaklanjuti dengan UU No. 39/1999 tentang HAM. Demikian pula dalam TAP MPR tentang Tatib MPR dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 dengan menciptakan Sidang Tahunan MPR, dsb.

Selanjutnya dalam Sidang Umum MPR 1999, dan dilanjutkan dalam Sidang Tahunan MPR 2000, 2001, dan 2002 dibentuk Badan Pekerja (BP) MPR yang ditugasi membuat dan membahas Rancangan Perubahan UUD 1945 secara formal sesuai dengan Pasal 37 UUD 1945 yang kemudian membentuk Panitia Ad Hoc (PAH) yang membahas rancangan perubahan UUD 1945 yaitu PAH III (1999) dan PAH I (2000 s/d 2003) Perubahan dilakukan 4 kali (1999 s/d 2002).

III. Dampak Metamorfosa Konstitusi

Metamorfosa (perubahan/penggantian) konstitusi yang pernah terjadi selama kurun waktu 66 tahun usia Republik Indonesia sebagaimana diuraikan di atas, berdampak terhadap pembentuk dan pembentukan undang-undang Indonesia sesuai dengan kronologis sebagaimana diuraikan di atas, dapat dijelaskan sebagai berikut.

A. Dampak Metamorfosa Pertama

Dalam perubahan pertama sebagaimana diuraikan di atas bukan bentuk perubahan melainkan penggantian konstitusi dari konstitusi Hindia Belanda yaitu *Wet op de Staatsinrichting van Ned-Indie* disingkat *Indische Staatsregeling* (IS 1925) yang kemudian diganti dengan konstitusi NKRI yaitu UUD 1945. Kalau semasa Hindia Belanda pembentuk Ordonansi (dianggap setingkat dengan UU) adalah Gubernur Jenderal Hindia Belanda dan *Volksraad* (vide Pasal 82 IS: *De Gouverneur-Generaal stelt, behoudens het bepaalde bij het eerste lid van art. 90 in overeenstemming met den Volksraad, ordonnanties vast tot regeling van:*) maka pembentuk UU menurut UUD 1945 seharusnya adalah Presiden dan DPR (vide Pasal 5 (1) UUD 1945: Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat).

Sebagaimana kita ketahui, UUD 1945 dirancang/disusun selama kurang lebih 45 hari oleh Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada bulan Mei-Juli 1945 dan kemudian ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945 sebagai UUD NKRI. Setelah beberapa lembaga kekuasaan yang berhasil dibentuk PPKI mulai menjalankan fungsi-fungsinya, PPKI bubar dengan sendirinya, tanpa pernah dibubarkan secara resmi. Sebagian besar mantan anggota PPKI menjadi anggota KNIP yang dipimpin Mr. Kasman Singodimedjo. KNIP dibentuk dengan tugas membantu Presiden menjalankan tugas-tugas pemerintahan selagi belum terbentuk MPR, DPR, dan Dewan DPA sebagaimana diamanatkan Pasal IV Aturan Peralihan

UUD 1945.² Namun, dalam perjalanannya, KNIP disertai kekuasaan legislatif dan menetapkan garis-garis besar haluan negara melalui Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945. Mengapa Nomor X? Menurut Tolchah Mansyur dalam disertasinya yang diterbitkan oleh Pradnya Paramita, mengatakan bahwa karena petugas dari Sekneg waktu itu tidak membawa arsipnya maka diberi Nomor X (bukan nomor sepuluh angka romawi).³ Maklumat ini juga berisi persetujuan bahwa pekerjaan KNIP akan dijalankan oleh Badan Pekerja KNIP (BP KNIP).

Pada 17 Oktober 1945 dibentuk BP KNIP dengan anggota 15 orang, termasuk Sutan Sjahrir selaku ketua. Salah satu tugas utama BP KNIP adalah membentuk MPR dan DPR yang tidak sempat diwujudkan. BP KNIP mengusulkan kepada pemerintah supaya memberi kesempatan seluas-luasnya kepada rakyat Indonesia untuk mendirikan partai politik. Usulan tersebut ditindaklanjuti pemerintah dengan keluarnya Maklumat Pemerintah 3 November 1945 yang ditandatangani Wakil Presiden Moh. Hatta. Maklumat tersebut berisi dua hal, yaitu: (1) pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena partai politik

² *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Buku I: *Latar Belakang Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945*, diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Tim Penyusun: Hakim dan Staf Ahli Mahkamah Konstitusi Periode 2003-2008 dengan Editor utama Rofiqul Umam Achmad dan M. Ali Syafaat (Staf Ahli) selanjutnya disingkat "*Naskah Komprehensif*" yang dalam uraiannya mengenai empat kali perubahan UUD 1945 menggunakan istilah atau kalimat "Perubahan empat tahap dalam satu rangkaian perubahan sejak 1999 hingga 2002, jadi bukan empat kali melainkan empat tahapan dalam satu rangkaian yang selanjutnya penyebutannya atau judul resminya oleh MPR ditetapkan: "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" yang diambilkan dari nama resmi yang tercantum dalam Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Dalam hal. 23-25 Naskah Komprehensif disebutkan bahwa jumlah anggota KNIP menurut Osman Raliby 200 orang, Kahin 135 orang, Slamet Mulyana 136 orang, dan menurut harian Asia Raya 137 orang.

³ Tolchah Mansyur, *Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, hal. 136. Menurut Roeslan Abdul Gani di depan Rapat PAH III BP MPR 1999 ketika Sekutu mendarat di Jakarta mereka tanya "*mana your Perdana Menteri*" dijawab bahwa Indonesia mempunyai Presiden sebagai *executive power* yang juga jadi Perdana Menteri, terus mereka berkata bahwa itu adalah buatan Jepang (*the Japanese made*) maka pada bulan Oktober-November 1945 kemudian Bung Hatta sebagai sebagai Wakil Presiden mengambil inisiatif mengadakan satu perubahan-perubahan prinsipil di dalam UUD

dipandang dapat mewadahi segala aliran yang ada dalam masyarakat; (2) pemerintah berharap agar partai-partai sudah tersusun sebelum Pemilu DPR yang direncanakan akan berlangsung pada tahun 1946.

Dengan keluarnya Maklumat tersebut berdirilah sekitar 40 partai politik⁴ dan partai-partai tersebut berusaha untuk berpartisipasi dalam percaturan politik nasional. Banyaknya partai politik ini akan terus berlangsung sampai dengan pemilihan umum tahun 1955 di bawah naungan UUDS 1950 dan terulang kembali di Era Reformasi pada pemilihan umum tahun 1999, 2004, dan 2009.

Sebagaimana diketahui, menurut Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum terbentuknya MPR, DPR, dan DPA, kekuasaannya dilaksanakan oleh Presiden. Artinya Presiden pada kurun waktu itu (1945-1949) merangkap menjadi MPR, DPR, dan DPA. Kalau dilihat dari perspektif pembentukan UU, kekuasaan membentuk UU (*wetgevende bevoegdheid*) seharusnya mutlak di tangan Presiden, karena Presiden adalah sebagai lembaga eksekutif sekaligus legislatif, sedangkan KNIP hanya di-*setting* untuk “membantu” Presiden saja. Namun dalam praktik ketatanegaraan saat itu, melalui Maklumat Wakil Presiden No. X terjadi pergeseran kekuasaan eksekutif dan/atau kekuasaan legislatif, sehingga sistem (semi) presidensiil menjadi sistem parlementer, yang merupakan “perubahan material” (karena tidak melalui prosedur Pasal 37 UUD 1945) yang sangat mendasar terhadap UUD 1945.

Berdasarkan perubahan/penggantian konstitusi dari zaman penjajahan Belanda ke zaman kemerdekaan dan adanya Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 maka pembentuk UU selama Periode berlakunya UUD 1945 (18 Agustus 1945 s/d 27 Desember 1949) adalah sebagai berikut.

1945. Sistem Kabinet Presidensiil dijadikan ke Kabinet Parlementer melalui Maklumat No. X.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Setjen dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2005, hlm. 174.

1. Sesudah penetapan UUD 1945 tanggal 18 Agustus 1945 seharusnya pembentuk UU adalah Presiden dan DPR (*vide* Pasal 5 ayat (1) jo Pasal 20 dan Pasal 21 UUD 1945). Namun karena DPR belum terbentuk maka berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 yang berbunyi: Sebelum MPR, DPR, dan DPA dibentuk menurut UUD ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional, kekuasaan membentuk UU saat itu sepenuhnya berada di tangan Presiden dengan dibantu oleh KNIP. Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 masih bernilai nominal bahkan dapat dikatakan semantik.⁵
2. Kekuasaan “mutlak” Presiden ini belum pernah dilakukan karena pada tanggal 16 Oktober 1945 telah dikeluarkan Maklumat Wakil Presiden No. X yang mengubah sistem (semi) presidensial yang dianut UUD 1945 menjadi sistem parlementer. Sebelum Maklumat tidak ada UU yang dibentuk Presiden kecuali Peraturan Pemerintah (PP)⁶ antara lain adalah Peraturan Pemerintah No. 1/1945 tentang dan Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang ditetapkan Presiden tetapi tidak berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 melainkan berdasarkan Aturan Peralihan Pasal II dan IV UUD 1945.
3. Pasca Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945, pembentuk UU adalah Pemerintah dan KNIP. Pemerintah adalah Kabinet (Dewan Menteri) sedangkan Presiden hanyalah sebagai kepala negara saja dengan

⁵ Moh. Koesnardi dan Harmaili Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH UI, Jakarta 1978, hlm. 32.

⁶ PP ini dapat disebut “PP mandiri” (*zelfstandig regeringsverordening*) karena bukan merupakan pelaksanaan suatu UU. Di samping itu antara judul dan isi PP kurang sesuai karena dalam batang tubuhnya bukan mengatur tentang pengumuman/ UU dan PP melainkan tentang pengumuman UU dan Peraturan Presiden (Perpres). Dalam hal ini apakah ada kesalahan teknis ataukah pemahaman PP sama dengan Perpres karena sama-sama ditetapkan Presiden? Atau karena dalam suasana revolusi fisik sehingga hal-hal yang bersifat teoritis maupun teknis yuridis dikesampingkan. PP ini baru dicabut atau tidak berlaku dengan ditetapkannya UU No. 2/1950 tentang Pengumuman dan Lembaran Negara yang dikeluarkan pada masa berlakunya KRIS 1949.

alasan sebagai berikut. Pada tanggal 16 Oktober 1945, Pemerintah (melalui Wakil Presiden) mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden No. X—dalam Rapat KNIP tanpa kehadiran Presiden Soekarno—, yang isi pokoknya adalah: KNIP, sebelum terbentuk MPR dan DPR disertai kekuasaan legislatif, dan ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan KNIP sehari-hari yang berhubungan dengan pentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggung jawab kepada KNIP yaitu kekuasaan membuat UU diberikan kepada KNIP.⁷ Berdasarkan Maklumat Wakil Presiden No. X ini, maka telah terjadi pergeseran kekuasaan legislatif. Mengapa? Kalau berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 kewenangan membentuk UU di tangan Presiden dan KNIP hanyalah sebagai pembantu Presiden saja maka berdasarkan Maklumat Wakil Presiden No. X tersebut pembentuk UU yang utama (*primaire wetgever*) bergeser ke KNIP (yang dapat dipandang sebagai cikal bakal atau embrio lembaga legislatif atau DPR). Pergeseran ini sebenarnya ke arah yang benar sesuai dengan ajaran *trias politica*. Dalam hal ini dengan catatan bahwa “jika dipandang atau dianggap KNIP sebagai lembaga legislatif”. Kedudukan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 masih bernilai semantik, karena tidak sesuai dengan esensinya, walaupun dapat kita pahami karena Indonesia baru saja merdeka dan belum terbentuknya lembaga DPR dan MPR melalui pemilihan umum. Menurut Tolchah⁸ sesudah dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal

⁷ Tolchah Mansoer, *op.cit.* hlm. 129, mengatakan bahwa berdasarkan Maklumat Wakil Presiden No. X, ada tiga hal penting yaitu: 1. KNIP menjadi lembaga legislatif (tugas DPR); 2. KNIP ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara (menjalankan sebagian tugas MPR); 3. KNIP membentuk badan pekerja (BP) KNIP yang bertanggung jawab kepada KNIP.

⁸ Tolchah Mansoer, *ibid.* hlm. 137-142. Sebagai contoh adalah UU No. 1/1945 tentang Komite Nasional Daerah dalam dasar hukum “mengingat”-nya sebagai landasan formal dan material konstitusional selain Pasal 18 dan Pasal 20 UUD 1945 adalah Maklumat Wakil Presiden No. X. Pencantuman Pasal 20 sebenarnya juga kurang tepat karena DPR belum terbentuk. Tidak dicantumkannya Pasal IV

16 Oktober 1945, maka setiap undang-undang yang dibuat harus mengingat Maklumat tersebut. Seluruh hukum baru dalam Negara Republik Indonesia didukung oleh Maklumat tersebut dan dihubungkan dengan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945.

Berdasarkan Maklumat Wakil Presiden No. X tersebut di atas maka semua UU yang diproduksi selama kurun waktu 1945-1949 dalam dasar hukum "Mengingat"-nya mencantumkan Maklumat Wakil Presiden No. X sebagai landasan formal dan material konstitusionalnya karena Maklumat tersebut telah mengubah UUD 1945 secara material walaupun Maklumat tersebut bukan jenis/bentuk peraturan perundang-undangan.

B. Dampak Metamorfosa Kedua

Setelah terbentuknya Republik Indonesia Serikat (RIS) tanggal 27 Desember 1949 yaitu setelah Belanda menyerahkan⁹ kedaulatan Indonesia kepada Pemerintah Indonesia maka berlakulah Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (KRIS 1949) yang merupakan metamorfosa dalam bentuk penggantian konstitusi. Dalam metamorfosa pertama di atas, juga dalam bentuk penggantian konstitusi dari IS 1925 ke UUD 1945 dari Hindia Belanda sebagai daerah jajahan Belanda menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang merdeka dan berdaulat maka dalam metamorfosa kedua adalah perubahan bentuk negara dari NKRI menjadi RIS yang berbentuk federal dan bersistem pemerintahan parlementer dengan KRIS 1949 sebagai konstitusinya.

Aturan Peralihan UUD 1945 dapat dimengerti karena sebagian substansinya sudah diubah melalui Maklumat Wakil Presiden No. X, yang menetapkan KNIP sebagai lembaga legislatif. Selanjutnya perhatikan catatan Adnan Buyung Nasution terhadap Maklumat tersebut dalam disertasinya (versi Indonesia), *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995, hlm. 27-29.

⁹ Tentang istilah penyerahan kedaulatan, pihak Belanda mengatakannya "penyerahan" (*overdracht*) kedaulatan kepada Indonesia, sedang kita bangsa Indonesia, menamakannya "pengembalian" atau "pemulihan" kedaulatan, sebab kitalah, bangsa Indonesia, yang memiliki kedaulatan atas Indonesia, yang kemudian diambil dan dirampas oleh Belanda. Sekalipun di dalam bahasa Belanda teks resmi KRIS 1949, misalnya di dalam Pasal 192, 194 dan 197 dinyatakan "*Charter van Sovereiniteitsoverdracht*" yang berarti secara *letterlijk* artinya: "penyerahan kedaulatan".

Di samping sistem pemerintahan yang berbeda dengan UUD 1945 dalam KRIS 1949 dimuat pasal-pasal hak asasi manusia yang hampir lengkap seperti Deklarasi PBB tentang Hak Asasi Manusia. Kalau dalam UUD 1945 tidak lengkap karena Deklarasi HAM PBB tersebut lahir tahun 1948 di samping para *founding fathers* kita menyepakati bahwa UUD 1945 menitikberatkan pada penghormatan atau mendahulukan kepentingan umum/bersama (kolektifisme) ketimbang bukan hak individual. Namun UUD 1945 juga tetap menghormati hak individual tersebut seperti kebebasan berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pikiran baik secara lisan maupun tertulis yang merupakan perjuangan Bung Hatta yang dituangkan dalam Pasal 28 UUD 1945.

Mengenai kedaulatan rakyat Pasal 1 ayat (2) KRIS 1949, berbunyi: Kekuasaan berkedaulatan RIS dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat. Artinya kedaulatan rakyat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat. Bandingkan UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan sepenuhnya dilakukan oleh MPR. Berkaitan dengan pembentuk UU dalam Pasal 127 KRIS 1949 dinyatakan: Kekuasaan perundang-undangan federal, sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini, dilakukan oleh:

- a. Pemerintah, bersama-sama dengan DPR dan Senat, sekedar hal itu mengenai peraturan-peraturan tentang hal-hal yang khusus mengenai satu, beberapa atau semua daerah-bagian atau bagian-bagiannya, ataupun yang khusus mengenai perhubungan antara RIS dan daerah-daerah yang tersebut dalam Pasal 2.
- b. Pemerintah bersama-sama dengan DPR, dalam seluruh lapangan pengaturan selebihya.

Apabila hal itu kita hubungkan dengan Pasal 1 ayat (2) KRIS 1949, maka kedaulatan rakyat yang dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama DPR dan Senat diwujudkan dalam bentuk UU federal. Oleh karena itu dapat dimengerti mengapa dalam KRIS 1949 UU federal tidak dapat diganggu gugat (*ondschedbaar*) karena merupakan refleksi atau manifestasi

dari kedaulatan rakyat (*vide* Pasal 130 ayat (2) KRIS 1949). Karena KRIS 1949 dibuat di Belanda maka ketentuan tersebut secara hipotetis dipengaruhi oleh *Grondwet* Belanda yang berbunyi *de rechter treedt niet in de beoordeling grondwettigheid van wetten en verdragen*.

Disamping UU federal, setiap negara/daerah bagian dari RIS dapat membuat UU yang berlaku di wilayahnya masing-masing. Landasan formal dan material konstitusionalnya adalah Pasal 47 KRIS 1949 yang berbunyi : Peraturan-peraturan ketatanegaraan negara-negara haruslah menjamin hak atas kehidupan rakyat sendiri kepada pelbagai persekutuan rakyat di dalam lingkungan daerah mereka itu dan harus pula mengadakan kemungkinan untuk mewujudkan hal itu secara kenegaraan dengan aturan-aturan tentang penyusunan persekutuan itu secara demokrasi dalam daerah-daerah otonomi.

Peraturan perundang-undangan tingkat negara/daerah bagian tersebut dapat dibatalkan kalau bertentangan dengan konstitusi oleh Mahkamah Agung (*judicial review*) yang diajukan oleh Pemerintah Federal (dan Pemerintah Negara/Daerah Bagian yang bersangkutan). Hal ini ditentukan dalam Pasal 48, Pasal 156, Pasal 156, Pasal 157, dan Pasal 158, KRIS 1949. Ketentuan mengenai pengujian peraturan perundang-undangan ini kemudian dijabarkan dalam UU No. 1/1950 tentang Hukum Acara Mahkamah Agung.

Berdasarkan pasal-pasal KRIS 1949 tersebut dapat ditafsirkan bahwa di negara/daerah bagian juga dapat dikeluarkan UU atau peraturan ketatanegaraan lainnya yang berlaku di negara/daerah bagian itu sendiri. Artinya dengan adanya frasa “undang-undang daerah/bagian” diasumsikan bahwa ada lembaga DPR (apa pun namanya yang berfungsi sebagai lembaga legislatif negara/daerah bagian) yang bekerja sama dengan pemerintah negara/daerah bagian tersebut untuk membentuk UU atau peraturan ketatanegaraan lainnya di negara/daerah bagian yang bersangkutan.

Ketentuan dalam KRIS 1949 yang menyangkut pengujian UU (walaupun hanya UU negara/daerah bagian karena UU Federal tidak dapat diuji) terhadap konstitusi merupakan realisasi gagasan Mohammad Yamin yang menginginkan Mahkamah Agung diberi kewenangan menguji UU terhadap UUD, hukum syariah, dan hukum adat. Namun gagasan tersebut tidak berhasil karena ditolak Soepomo dan akhirnya dipending dan tidak dibicarakan lagi dalam Rapat Pleno BPUPKI tanggal 15 Juli 1945.¹⁰

Berdasarkan asumsi bahwa di setiap negara/daerah bagian ada pemerintah negara/daerah bagian yang juga berwenang mengeluarkan peraturan perundang-undangan setempat, maka tentunya di setiap negara/daerah bagian juga dapat dikeluarkan Peraturan Pemerintah yang berlaku di wilayah negara/daerah bagian yang bersangkutan. Mengenai Peraturan Menteri atau Keputusan Menteri, dengan bentuk negara federal dan sistem parlementer, secara hipotetis tentunya setiap menteri dapat mengeluarkan peraturan di lingkungan kerjanya/kementeriannya.

Sebagai contoh adalah Negara Republik Indonesia Yogyakarta yang merupakan bagian dari RIS dengan UUD 1945 sebagai konstitusinya telah mengeluarkan UU No. 1/1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat yang didasarkan Pasal 5, 20, 21, dan 22 UUD 1945 serta Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 dan Maklumat Wapres No.X tanggal 16 Oktober 1945 yang ditandatangani Pemangku Jabatan Sementara Presiden Republik Indonesia saat diundangkan tanggal 2 Pebruari 1950 oleh Acting Mensesneg Santoso dan Menteri Kehakiman AG Pringgodigdao. Dalam UU tersebut ditentukan Jenis Peraturan Pemerintah Pusat adalah 1. UU dan Perpu, 2. PP, dan. 3. Permen yang tersusun secara hierarkis. UU ini dapat

¹⁰ *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang disusun kembali oleh Sekretariat Negara, penyunting, Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, Jakarta, 1998, hlm. 318-333.*

dikatakan secara hipotetis sebagai salah satu yang mengilhami TAP MPRS No. XX/MPRS/1966.

Di samping UU Federal, dalam KRIS 1949 juga dimuat ketentuan yang mengatur tentang UU Darurat yang kedudukannya sama dengan UU Federal, seperti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) dalam UUD 1945. Dasar konstitusionalnya adalah Pasal 139 dan Pasal 140 KRIS 1949.

Yang menarik dari ketentuan dalam KRIS 1949 adalah adanya suatu badan yang bernama Konstituante yang tugas dan fungsinya menyusun konstitusi/UUD. Konstituante sebagai Pembentuk UUD/Konstitusi ditentukan dalam Pasal 186 s/d 189 KRIS 1949: Walaupun dalam praktik ketatanegaraan, Konstituante ini tidak berhasil menetapkan UUD yang tetap bahkan juga pada masa UUDS 1950 yang nantinya akan bermuara dikeluarkannya Dekrit oleh Presiden Soekarno tanggal 5 Juli 1959 untuk kembali kepada UUD 1945.

C. Dampak Metamorfosa Ketiga

Setelah RIS dibubarkan pada tanggal 15 Agustus 1950 dan kembali menjadi bentuk negara kesatuan (NKRI) maka KRIS 1949 bermetamorfosa menjadi UUDS 1950. Sistem pemerintahan tetap sistem parlementer dengan demokrasi liberalnya yang multi partai. UUDS 1950, yang sesungguhnya merupakan UU RIS No. 7 tertanggal 15 Agustus 1950, termuat dalam Lembaran Negara 50-56 yang terdiri atas dua Pasal yaitu: Pasal I tentang Perubahan Konstitusi RIS menjadi UUDS RI, dan Pasal II menyatakan kapan mulai berlaku dan pernyataan berlaku surut terhadap badan/lembaga-lembaga yang terbentuk sebelum UUDS 1950 apabila aturan-aturan, lembaga-lembaga itu ternyata memang untuk menjalankan UUDS ini. Landasan konstitusional perubahan bentuk negara

¹¹ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1983, hlm. 83. mengatakan RIS adalah kuasi (semu) federal, tidak murni federal sebagaimana Amerika Serikat, Malaysia, Swiss atau Kanada. Hal ini disebabkan dua hal yaitu: 1. kekuasaan terakhir untuk menentukan besarnya kekuasaan daerah-daerah bagian,

federal menjadi negara kesatuan adalah Pasal 44 dan Pasal 190 KRIS 1949.¹¹ Undang-Undang RIS Nomor 7 tentang Perubahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat menjadi UUDS RI disahkan tanggal 15 Agustus 1950 yang dimuat dalam Lembaran Negara No. 56 tahun 1950. Berdasarkan UU tersebut maka sejak tanggal 15 Agustus 1950, RIS bubar dan kembali kepada bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU yang terdiri atas dua pasal tersebut dinyatakan bahwa UUDS 1950 mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950.¹² Beberapa perbedaan antara KRIS 1949 dan UUDS 1950 antara lain:

1. Sifat federalistis, sekarang menjadi unitaristis.
2. Hak-hak asasi manusia KRIS 1949 diambil alih oleh UUDS 1950. Hanya tentang kebebasan berganti agama seperti pada Pasal 18 KRIS 1949 dalam UUDS 1950 dihapus. Tentang hak demokrasi dan mogok yang di dalam KRIS 1949 tak ada, dalam UUDS 1950 dimasukkan.
3. Dasar perekonomian Pasal 33 UUD 1945 dimasukkan. Hak milik berfungsi sosial dari Konstitusi Weimar 1919 juga dimasukkan.
4. Pemerintahan bersifat parlementer dan bertanggung jawab kepada Parlemen, dalam arti bisa digulingkan, yang berbeda dengan KRIS 1949 yang untuk sementara tidak bisa digulingkan. Pemerintah RIS tidak bisa membubarkan Parlemen, sedang pada UUDS 1950 Presiden mempunyai hak membubarkan Parlemen. Parlemen hanya satu kamar.

pembentukan kabinet, KRIS 1949, menetapkan bahwa Presiden sepakat dengan orang yang dikuasakan oleh daerah bagian menunjuk tiga pembentuk kabinet (Pasal 74 ayat (1)). Negara federasi yang asli, tiap-tiap negara bagian mengatur sendiri kepentingan negaranya lepas dari pengawasan dan campur tangan dari Pemerintah Federal kecuali hal-hal tertentu, misalnya pertahanan-keamanan, fiskal, pembuatan uang. Oleh karena begitu besarnya pengaruh Pemerintah Federal kepada negara bagian, Ismail Suny mengatakan bahwa RIS lebih merupakan bentuk negara kesatuan desentralisasi.

¹² Salah satu undang-undang yang masih digunakan dalam dunia perundang-undangan Indonesia yang merupakan produk RIS adalah Undang-undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan, dan Mulai Berlakunya Undang-undang Federal dan Peraturan Pemerintah, sebagai Undang-undang Federal. Undang-Undang ini baru dicabut tahun 2004 oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

5. Jabatan Wakil Presiden yang tidak dikenal di dalam KRIS 1949, dalam UUDS 1950 diadakan lagi.
6. Golongan kecil akan dijamin perwakilannya.
7. Mahkamah Agung di dalam KRIS 1949 hanya mengawasi Pengadilan Tertinggi Negara Bagian, dalam UUDS 1950, melakukan pengawasan terhadap semua pengadilan di seluruh wilayah RI.
8. Negara tak bersifat sentralistis. Akan diperhatikan otonomi daerah. Tentang swapraja adalah masalah pemerintah pusat, tidak masalah negara bagian seperti di dalam KRIS 1949. Dan tidak melalui kontrak tetapi melalui UU.
9. Bila ada perselisihan hukum tentang Swapraja tidak harus kepada Mahkamah Agung penyelesaiannya. Pada dasarnya kepada Pengadilan Perdata (jadi bisa juga kepada MA), atau alat perlengkapan yang lain, atas dasar keadilan dan kebenaran.
10. Anggota Badan Konstituante dua-kali lipat jumlah anggota DPR dan Senat. Yang membuat rancangan tetap Konstitusi tidak wajib harus Pemerintah.
11. Pembentuk UU dalam KRIS 1949 adalah tiga lembaga (Pemerintah, DPR, dan Senat) untuk substansi tertentu dan dua lembaga (Pemerintah dan DPR) untuk substansi lainnya maka dalam UUDS 1950 sebagai NKRI hanya dua lembaga yaitu Pemerintah dan DPR.

Pasal 1 ayat (2) UUDS 1950 menyatakan bahwa: Kedaulatan RI adalah di tangan Rakyat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR. Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUDS 1950 ini hampir sama dengan yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) KRIS 1949. Perbedaannya terletak pada kata "Serikat" dan kata "dan Senat" dalam KRIS 1949, yang dihapus. Dengan demikian kedaulatan rakyat dilakukan oleh Pemerintah/Menteri(-menteri) (Dewan Menteri) dan DPR. Dasar konstitusional pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dituangkan dalam kewenangan membentuk UU adalah Pasal 89 UUDS 1950 yang berbunyi: Kecuali apa yang ditentukan dalam Pasal 140 maka kekuasaan perundang-undangan sesuai

dengan ketentuan-ketentuan bagian ini, dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR. Sedangkan proses dan prosedur pengajuan dan pembahasan RUU di DPR diatur dalam Pasal 140 UUDS 1950. Jadi kekuasaan untuk membentuk UU ada pada Pemerintah (yang terdiri atas Menteri atau Dewan Menteri) bersama-sama dengan DPR. Dengan demikian UU dibuat oleh pelaksana kedaulatan rakyat; dengan perkataan lain pembentuk UU adalah juga pelaksana kedaulatan rakyat. Oleh karena itu secara yuridis adalah logis apabila Pasal 95 ayat (2) UUDS 1950 menegaskan bahwa: Undang-undang tidak dapat diganggu gugat (*de wet is ondschendbaar*). Artinya UU sebagai produk pembentuk UU yang juga pelaksana kedaulatan rakyat tidak dapat diuji secara material oleh kekuasaan lembaga negara yang lainnya.

Berdasarkan uraian di atas, maka pembentuk UU (dan peraturan perundang-undangan lainnya) berdasarkan UUDS 1950 adalah:

1. Pembentuk UUD adalah Konstituante. Dasar konstitusionalnya adalah: Pasal 134 dan Pasal 135 dan Pasal 136 s/d Pasal 141 UUDS 1950, walaupun dalam praktik ketatanegaraan (1950-1959) Konstituante tidak berhasil menetapkan UUD RI yang tetap yang nantinya bermuara pada dikeluarkannya Dekrit 5 Juli 1959 oleh Presiden Soekarno untuk kembali kepada UUD 1945.
2. Pembentuk UU adalah Pemerintah bersama-sama dengan DPR. Dasar konstitusionalnya adalah: Pasal 89 s/d Pasal 95 UUDS 1950.¹³
3. Pembentuk Undang-Undang Darurat dan Peraturan Pemerintah adalah Pemerintah. Dasar konstitusionalnya adalah: Pasal 96 dan Pasal 97 UUDS 1950 (UU Darurat) dan untuk PP Pasal 98 UUDS 1950 yang berbunyi:

¹³ Ketentuan ini sama dengan yang ada dalam Pasal 120 *Grondwet* Belanda yang berbunyi: *De rechter niet treedt in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen* (Hakim tidak boleh menguji undang-undang dan perjanjian internasional kepada Undang-Undang Dasar).

- (1) Peraturan-peraturan penyelenggaraan undang-undang ditetapkan oleh Pemerintah. Namanya ialah Peraturan Pemerintah.
- (2) Peraturan Pemerintah dapat mengancamkan hukuman-hukuman atas pelanggaran aturan-aturannya.¹⁴ Batas-batas hukuman yang akan ditetapkan diatur dengan undang-undang.¹⁵

D. Dampak Metamorfosa Keempat

1. Era Orde Lama

Sebagaimana diuraikan di atas, setelah sistem pemerintahan parlementer dengan demokrasi liberalnya dianggap tidak cocok dengan budaya politik bangsa Indonesia kita memasuki "Demokrasi Terpimpin" ala Bung Karno melalui Dekrit 5 Juli 1959 kembali kepada UUD 1945 sebagai UUD revolusi bangsa Indonesia (*revolutie grondwet*) yang lebih cocok dengan budaya politik bangsa Indonesia dan Konstituante dibubarkan serta UUDS 1950 dinyatakan tidak berlaku. Selanjutnya Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden (PNPS) No. 1/1959 yang menetapkan bahwa: Sementara DPR belum terwujud sesuai dengan UUD 1945 sebagaimana

¹⁴ Ketentuan ini memberikan delegasi blanko kepada Peraturan Pemerintah (PP) untuk memuat Ketentuan Pidana di dalam suatu PP. Hal ini menimbulkan masalah dalam praktik pembuatan Ketentuan Pidana dalam PP. Sebelum lahirnya Keppres No. 44/1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, dalam praktik ada yang masih menggunakan Stb. 1927-346 yang menentukan bahwa suatu PP boleh memuat Ketentuan Pidana walaupun tidak diatur dalam UU induknya. Sebagai contoh adalah PP No. 9/1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang memuat Ketentuan Pidana, padahal dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tidak ada ketentuan pidananya. Sesudah lahirnya Keppres Nomor 44 Tahun 1999 tidak ada lagi PP yang berisi Ketentuan Pidana kecuali memang ada delegasi langsung (secara tegas) dari UU kepada PP untuk memuat ketentuan pidana. Misalnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan mendelegasikan ketentuan semacam itu. Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ketentuan pidana hanya dimuat dalam UU dan Perda.

¹⁵ Yang dimaksud dengan "Pemerintah" dalam hal ini adalah Presiden sebagai Kepala Negara dan Dewan Menteri (menteri-menteri) yang dikepalai oleh seorang Perdana Menteri sebagai Kepala Pemerintahan merupakan konsekuensi sistem Parlementer. Artinya dalam sistem parlementer ini juga dimungkinkan adanya peraturan perundang-undangan lain seperti "Keputusan Menteri" dan "Peraturan Menteri" sesuai dengan lingkup tugas dan fungsi menteri yang bersangkutan.

dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) UUD 1945, maka DPR yang dibentuk berdasarkan UU No. 7/1953 tentang Pemilihan Umum menjalankan tugas DPR menurut UUD 1945. Yang menarik dari Penpres ini adalah penjelasannya yang berbunyi: Penpres ialah Peraturan Presiden (Perpres) sebelum adanya DPR dan MPR dan in concreto dalam rangka pelaksanaan Dekrit Presiden RI/Pangti Angkatan Perang tanggal 5 Juli 1959. Tindakan yang dilakukan dengan Penetapan Presiden (Penpres) itu akan dipertanggungjawabkan hanya kepada MPR yang melakukan kedaulatan rakyat sepenuhnya.

Berdasarkan penjelasan Penpres (PNPS) ini, kita dibuat bingung, karena disebutkan bahwa Penpres adalah Peraturan Presiden (Perpres) untuk melaksanakan Dekrit 5 Juli 1959. Dilihat dari asas hierarki peraturan perundang-undangan, menjadi rancu karena Dekrit 5 Juli 1959 dibuat dengan Keppres No. 150/1959, yang diundangkan dalam Lembaran Negara (LN), lalu dilaksanakan oleh PNPS (Penpres). Selanjutnya dikeluarkan berbagai Penpres (PNPS) yang bermuatan materi UU misalnya Penpres No. 11/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi. Di samping itu Presiden juga mengeluarkan Penpres (PNPS) lain yaitu Penpres (PNPS) No. 2/1959 tentang Pembentukan MPRS dan Penpres (PNPS) No. 3/1959 tentang Pembentukan DPAS.

Tindakan Presiden menetapkan PNPS-PNPS ini didasarkan kepada Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan bahwa Sebelum dibentuknya MPR, DPR, dan DPA, semua kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional. Sejak Dekrit 5 Juli 1959, Presiden telah mengeluarkan berbagai bentuk/jenis produk hukum (di luar yang diatur dalam UUD 1945) yang membuat rancu dunia perundang-undangan antara lain adalah Peraturan Presiden (Perpres/PRPS), Penetapan Presiden (Penpres/PNPS), Keputusan Presiden (Keppres), dan Instruksi Presiden (Inpres). Berdasarkan suratnya tanggal 20 Agustus 1959 No. 2262/HK/59 kepada DPR yang menjelaskan bahwa semenjak berlakunya kembali UUD 1945 dikenal bentuk Peraturan-peraturan Negara yang baru, di samping 3 bentuk Peraturan-

peraturan Negara yang sudah ada menurut UUD 1945. Peraturan-peraturan Negara yang baru tersebut adalah:

1. Penetapan Presiden untuk melaksanakan Dekrit Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tanggal 5 Juli 1959;
2. Peraturan Presiden;
3. Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Peraturan Presiden;
4. Keputusan Presiden;
5. Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri.¹⁶

Untuk dapat membenarkan tindakan pengeluaran Penpres (PNPS) tersebut dikemukakan alasan-alasan sebagaimana tertuang dalam Surat Presiden No. 3639/HK/59 tanggal 26 Nopember 1959 kepada DPR yang berbunyi antara lain sebagai berikut: Dekrit Presiden (Keputusan Presiden No. 150/1959) dengan aklamasi diterima DPR dan Pemerintah yang pada waktu itu bersama-sama melakukan kedaulatan yang ada ditangan rakyat. Pengakuan adanya kekuasaan Presiden yang luar biasa ini, diakui pula adanya kekuasaan Presiden untuk mengatur segala sesuatu yang sangat erat hubungannya dan sesungguhnya inherent dengan tindakan yang diambil dengan wewenang yang luar biasa itu. Tindakan Presiden ini diijelmakan dengan bentuk Penetapan Presiden; dsb.

Penpres-Penpres (PNPS) ini kemudian mempunyai peranan yang sangat penting dalam menentukan kehidupan ketatanegaraan RI sampai dengan tahun 1961 (dengan ditingkatkan menjadi Undang-Undang "secara borongan").¹⁷

Dominasi Presiden terhadap DPR di bidang peraturan perundang-undangan muncul dengan Surat No. 2262/HK/59 tanggal 20 Agustus 1959 yang "mendikte" DPR mengenai Bentuk-bentuk Peraturan Negara sesudah Dekrit 5 Juli 1959,

¹⁶ Kalau diperhatikan peraturan-peraturan negara yang baru ini kemudian digabung dengan UU No. 1/1950 (RI Yogyakarta), maka akan didapatkan suatu tata susunan (hierarki) peraturan perundang-undangan yang menurut hemat penulis sudah merupakan embrio dari Memorandum DPRGR tahun 1966 yang kemudian dituangkan dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966.

¹⁷ Pada masa Orde Baru tidak lagi dikeluarkan Perpres/Penpres semacam itu.

yang isinya adalah tentang jenis/bentuk peraturan perundang-undangan baik yang diatur secara tegas dalam UUD 1945 maupun yang diatur berdasarkan penafsiran UUD 1945 dan tindakan politik Presiden Soekarno yang membuat dunia perundang-undangan kita menjadi “ramai” kalau tidak mau dikatakan “kacau balau”.¹⁸

Surat Presiden tersebut kemudian disambung dengan Surat No. 2775/HK/59 tanggal 22 September 1959 tentang Contoh-Contoh Peraturan Negara. Pada tanggal 28 September 1959, DPR menjawab Surat Presiden tersebut dengan Surat DPR No. 12324/DPR-RI/1959 dan kemudian oleh Presiden dijawab kembali dengan Surat Presiden No. 3639/HK/59 tanggal 26 Nopember 1959 dengan tujuan utama untuk menghentikan ketidakseragaman dan ketidaktepatan dalam *nomenclatuur* peraturan perundang-undangan termasuk peralihan dari KRIS 1949 dan UUDS 1950.

Berdasarkan uraian di atas, pembentuk UU (dalam arti formal) berdasarkan UUD 1945 pasca Dekrit 5 Juli 1959 dan dibentuknya MPRS dengan Penetapan Presiden (Penpres/PNPS) No. 2/1959, Pembentukan DPR(-GR) dengan Penpres (PNPS) No. 7/1959, periode 5 Juli 1959 s/d 11 Maret 1966 (Orde Lama) seharusnya adalah Presiden dan DPR. Namun sejak Dekrit 5 Juli 1959 s/d 11 Maret 1966, di mana begitu dominannya pengaruh Presiden di semua bidang kekuasaan pemerintahan (legislatif, yudikatif, dan eksekutif) dan lembaga DPR (DPR-GR) yang dibentuk dengan Penpres, walaupun kemudian dikukuhkan dengan UU No. 10/1966 tentang Kedudukan MPRS dan DPR-GR dan karena lembaga legislatifnya tetap DPR-GR, maka Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 jis Pasal 20, dan Pasal 21 UUD 1945 masih bernilai semantik, karena diberlakukan demi kepentingan penguasa (baca Presiden). Sebagai contoh adalah UU No. 19/1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang

¹⁸ *Himpunan Peraturan-Peraturan Bentuk Perundang-undangan Republik Indonesia*, Ditjen Pembinaan Hukum, Departemen Kehakiman, Jakarta, 1972, hal. 22. Surat Presiden tersebut kemudian disambung dengan Surat No. 2775/HK/59 tanggal 22 September 1959 tentang Contoh-Contoh Peraturan Negara.

mbolehkan Presiden mencampuri urusan peradilan demi kepentingan revolusi (baca penguasa).

Sedangkan Pembentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) adalah Presiden. Dasar konstitusional pembentukan Perpu adalah Presiden sesuai dengan Pasal 22 UUD 1945, yaitu dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Pada masa Orde Lama (1959-1966) tidak kurang dari 120 Perpu dikeluarkan oleh Presiden (Pemerintah). Yang paling banyak di tahun 1960 ada sekitar 56 Perpu. Untuk mengatasi masalah ini Pemerintah (Menteri Pertama Djuanda) tanggal 6 Maret 1961 mengirimkan Surat Edaran No. 5126/61 kepada seluruh Menteri agar berhemat mengeluarkan Perpu bersamaan dengan diajukannya oleh Pemerintah RUU tentang Penetapan Semua UU Darurat dan Perpu yang dikeluarkan sebelum tanggal 1 Januari 1961 untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang.

Menurut Surat Djuanda tersebut apabila memang terpaksa akan mengeluarkan Perpu maka Menteri yang bersangkutan mengajukan rancangannya terlebih dahulu kepada Kabinet, setelah disetujui Kabinet baru dibicarakan kemudian dengan DPR-GR. Setelah dikeluarkannya Surat Edaran tersebut, pada tanggal 23 Juli 1962 (setelah dikeluarkannya UU No. 1/1961 tentang Penetapan Semua UU Darurat dan Perpu yang Sudah ada Sebelum Tanggal 1 Januari 1961 Menjadi Undang-Undang), dikeluarkan lagi Surat Edaran No. 13321/62 kepada seluruh Menteri mengenai Perpu yang pokok isinya adalah menegaskan kembali perlunya penghematan pengeluaran Perpu dan perlunya memperhatikan Pasal 56 dan 57 Penpres No. 28/1960 tentang Peraturan Tata Tertib DPR-GR jo Pasal 22 UUD 1945.

Selanjutnya menurut Surat tersebut Perpu yang diajukan kepada DPR tidak perlu dalam bentuk Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perpu menjadi Undang-Undang, tetapi cukup Perpu-nya saja, tidak seperti sekarang (Masa Orde Baru s/d Era Reformasi) harus dalam bentuk RUU Penetapan Perpu. Demi efisiensi (dana, tenaga, pikiran, dan waktu) sebaiknya yang diajukan ke DPR langsung saja

Perpunya tidak usah dalam bentuk RUU Penetapan Perpu. Surat Djuanda ini lebih tepat karena bunyi Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 (sampai dengan Perubahan Keempat UUD 1945 tahun 2002 tidak diubah) yang berbunyi: Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. Dalam ayat (2) Pasal 22 UUD 1945 memang tidak disebut "Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perpu"¹⁹, sedangkan untuk Undang-Undang dalam Pasal 20 dan 21 UUD 1945 ada frasa "Rancangan Undang-Undang".

Namun DPR hasil pemilihan umum (1971 dst.) dan Pemerintah menapsirkan bahwa Perpu yang diajukan Pemerintah kepada DPR harus dalam bentuk RUU Penetapan Perpu. Lain halnya yang diatur dalam KRIS 1949 atau UUDS 1950 jelas diatur di sana bahwa Undang-Undang Darurat yang diajukan kepada DPR tidak harus dalam bentuk RUU melainkan langsung UU Daruratnya. Dalam Pasal 140 KRIS 1949 dinyatakan bahwa: Peraturan-peraturan yang termaktub dalam Undang-Undang Darurat, segera sesudah ditetapkan, disampaikan kepada DPR yang merundingkan peraturan itu menurut yang ditentukan tentang merundingkan usul Undang-Undang Pemerintah. Perhatikan kata-kata yang digarisbawahi. Dengan demikian, UU Darurat yang diajukan kepada DPR tidak harus dalam bentuk RUU. Ketentuan yang sama juga diatur dalam Pasal 97 ayat (1) UUDS 1950. Oleh karena itu sebaiknya yang diajukan ke DPR tidak harus RUU Penetapan Perpu namun cukup Perpunya saja.

Selanjutnya Pembentuk Peraturan Pemerintah (PP) adalah Presiden. Dasar konstitusionalnya adalah Pasal 5 ayat (2) UUD 1945. Oleh karena kebanyakan UU yang diproduksi selama masa Orde Lama ini bertujuan untuk kepentingan

¹⁹ Contohnya dalam Keputusan DPR-RI No.10/DPR-RI/III/82-83, tanggal 26 Pebruari 1983, Pasal 137 ayat (2) dinyatakan bahwa: *Terhadap pembahasan dan penyelesaian Perpu berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 125 sampai dengan Pasal 129 dengan memperhatikan ketentuan khusus yang berlaku bagi RUU yang berasal dari Pemerintah.* Ketentuan dalam Pasal 125 s/d Pasal 129 berlaku untuk pembahasan RUU, berarti Perpu yang diajukan ke DPR harus berbentuk RUU Penetapan Perpu. Ketentuan semacam ini diulang pula dalam Keputusan DPR No. 16/DPR-RI/I/1999-2000 dst.

penguasa (Presiden), maka semua PP pun juga merupakan peraturan pelaksanaan yang dibuat untuk kepentingan penguasa.

Selanjutnya Pembentuk Penetapan Presiden (PNPS), Peraturan Presiden (Perpres), dan Keputusan Presiden (Keppres), adalah Presiden. Peraturan-peraturan yang dibuat atau tindakan-tindakan yang diambil oleh Presiden sebelum MPR, DPR atau DPA dibentuk, adalah sesuai dengan Pasal IV Aturan Peralihan UUD. Jenis-jenisnya adalah:

- a. Penetapan Presiden (PNPS) dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan Dekrit Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tanggal 5 Juli 1959. Dalam hal ini memang menjadi rancu karena Dekrit 5 Juli 1959 ini kemudian dituangkan dalam Keputusan Presiden No. 150/1959. Wewenang ini bersumber pada Pasal IV Aturan Peralihan UUD yang merupakan wewenang luar biasa, yaitu sebelum MPR, DPR dan DPA dibentuk.
- b. Peraturan Presiden (Perpres) dibentuk oleh Presiden dengan landasan formal konstitusionalnya adalah Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Di samping itu menurut Surat Presiden kepada DPR sebagaimana disebutkan di atas, Perpres juga untuk melaksanakan Penpres.
- c. Peraturan Pemerintah (PP) dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan Peraturan Presiden Landasan hukumnya adalah Surat Presiden No. 2262/HK/59 jo Surat Presiden No. 2775/HK/59, dan Surat Presiden No. 3639/HK/59 yang merupakan konvensi ketatanegaraan yang mengubah secara material UUD 1945. Peraturan Pemerintah (PP) jenis ini menurut Surat Presiden tersebut adalah untuk melaksanakan Perpres.²⁰

²⁰ Peraturan Pemerintah (PP) semacam ini untung saja dibatalkan dengan adanya Surat Presiden kepada DPR No. 3639/HK/59 tanggal 26 Nopember 1959, yang meralatnya dan kemudian PP itu diganti dengan Keputusan Presiden (Kepres). Kalau tetap dilaksanakan dunia perundang-undangan Indonesia akan menjadi semakin kacau, khususnya yang menyangkut tata susunan (hierarki) peraturan perundang-undangan dan kepastian hukum. Hal inilah yang merupakan salah satu alasan pembenahan peraturan perundang-undangan pada awal Orde Baru dengan ditetapkannya TAP MPRS No, XX/MPRS/1966.

- d. Keputusan Presiden (Kepres) dibentuk oleh Presiden, untuk melakukan atau meresmikan pengangkatan-pengangkatan (*beschikking*) dan tindakan-tindakan lain sesuai dengan kewenangan Presiden. Sedangkan kalau Negara dalam keadaan darurat (*staatsnoodrecht*), Kepala Negara dapat bertindak dengan mengenyampingkan semua peraturan, baik yang termuat dalam UUD, maupun yang termuat dalam UU biasa, sebagaimana lazimnya dalam hukum ketatanegaraan. Contohnya adalah Dekrit 5 Juli 1959.

Terakhir, Pembentuk Peraturan Menteri (Permen) dan Keputusan Menteri (Kepmen) adalah Menteri Sebagai Pembantu Presiden. Permen dan Kepmen yang dibuat di Kementerian-kementerian Negara/Departemen-departemen dilakukan oleh Menteri sebagai Pembantu Presiden atau sebagai Kepala Departemen yang tentunya dapat mengeluarkan peraturan-peraturan atau mengambil tindakan-tindakan berdasarkan kewenangan derivatif dari Presiden atau kewenangan diskresioner sesuai dengan ruang lingkup dan tugasnya masing-masing. Mengenai Peraturan/Keputusan Menteri yang berasal dari kewenangan diskresi bukan termasuk jenis peraturan perundang-undangan murni melainkan peraturan perundang-undangan semu (*pseudowetgeving*) yaitu suatu peraturan yang dibentuk bukan karena didasarkan kepada hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku (*geen wetteleijke basis*). *Pseudowetgeving* isinya tetap mengikat umum. Peraturan semacam ini akan menimbulkan masalah pada saat pengujian (*judicial review*) juga pada saat dijadikan dasar pengujian/pembatalan suatu Perda yang dianggap bertentangan dengan *Pseudowetgeving* tersebut. Kerancuan dan kontroversial ini akan terus berlanjut sampai dengan terbentuknya UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*vide* Pasal 7 ayat (4) dan Pasal 39).

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa selama masa Orde Lama UUD 1945 belum berlaku secara normatif masih bernilai nominal bahkan semantik sehingga refleksi kedaulatan rakyat yang dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan masih untuk kepentingan politik penguasa (baca Presiden).

2. Era Orde Baru

Dalam rangka menegakkan kembali kehidupan konstitusional —di awal pemerintahan Orde Baru— DPR-GR mengeluarkan Memorandum tanggal 9 Juni 1966 yang berisi tentang Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI dan Bagan Susunan Kekuasaan di dalam Negara RI yang dikuatkan dengan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966. Bentuk (baca jenis) peraturan perundang-undangan RI menurut UUD 1945 adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar 1945.
2. Ketetapan MPR(S)
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
4. Peraturan Pemerintah.
5. Keputusan Presiden.
6. Peraturan Pelaksana lainnya seperti: Permen, Instruksi Menteri, dll.

TAP MPRS No. XX/MPRS yang merupakan produk legislatif di awal Orde Baru ini banyak kelemahannya khususnya yang menyangkut Lampiran II (Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia Menurut UUD 1945), yang berkaitan dengan segi substansi, teknis perundang-undangan, maupun bahasa/terminologi hukumnya. TAP MPRS yang dikeluarkan tanggal 5 Juli 1966 tersebut, tujuh tahun kemudian “dikukuhkan” oleh TAP MPR No. V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-produk yang Berupa TAP-TAP MPRS RI (vide Pasal 3) yang 5 tahun kemudian diperintahkan oleh TAP MPR No. IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub Dalam Pasal 3 TAP MPR No. V/MPR/1973 untuk “disempurnakan” (vide Pasal 1).

Sangat menarik adalah apa yang dikatakan ASS Tambunan dalam bukunya: *MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya*²¹ yang mengatakan bahwa mengenai bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Memorandum DPR-GR (Lampiran II) ini bersumber dari tulisan Muhammad Yamin dalam bukunya *Naskah Persiapan UUD 1945*, Djilid Kedua, Jakarta, 1960, hal. 37-38, yang kemudian diulangi kembali dalam bukunya *Pembahasan UUD Republik Indonesia*. Dalam kedua buku ini, dinyatakan bahwa “bentuk-bentuk peraturan negara di bawah naungan UUD 1945” adalah:

1. UUD 1945;
2. Dekrit Presiden 5 Juli 1959;
3. Putusan MPR;
4. Penetapan Presiden (PNPS) untuk melaksanakan Dekrit 5 Juli 1959;
5. Peraturan Presiden (Perpres), peraturan tertulis untuk mengatur kekuasaan Presiden berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945;
6. Keputusan Presiden (Kepres), peraturan tertulis untuk menjalankan Peraturan Presiden atau Undang-undang di bidang pengangkatan/pemberhentian personalia,
7. Surat Keputusan Presiden, penentuan tugas pegawai;
8. Undang-undang,
9. Peraturan Pemerintah (jenis pertama) untuk melaksanakan Penetapan Presiden,
10. Peraturan Pemerintah (jenis kedua) untuk mengganti undang-undang,
11. Peraturan Pemerintah (jenis ketiga) untuk menjalankan undang-undang,
12. Peraturan dan Keputusan Penguasa Perang,
13. Peraturan dan Keputusan Pemerintah Daerah (Pemda),
14. Peraturan Tata Tertib Dewan dan Peraturan (Keputusan) Dewan. Yang dimaksud dengan dewan misalnya MPR,

²¹ ASS Tambunan, *MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991, hlm. 344-345.

DPR, Dewan Menteri, DPA, dan Dewan Perancang Nasional,

15. Peraturan dan Keputusan Menteri, yang diterbitkan atas tanggungan seorang atau bersama Menteri”.

Menurut ASS Tambunan, setelah diamati dengan cermat maka 9 bentuk peraturan versi Muhammad Yamin dihapuskan dan tidak dimasukkan ke dalam Memorandum DPR-GR yang kemudian menjadi TAP MPRS tersebut. Sebagaimana dikemukakan di muka sebenarnya pada tahun 1950 ketika negara kita berbentuk federal (RIS), Negara Republik Indonesia Yogyakarta sebagai negara bagian dari RIS telah mengeluarkan UU No. 1/1950 yang berisikan bentuk-bentuk peraturan negara dan disusun secara hierarkis, UU ini juga dapat dikatakan sebagai cikal bakal penjenjangan peraturan perundang-undangan yang secara hipotetis dapat dikatakan terilhami oleh teorinya Hans Kelsen dan Hans Nawiasky.

Menurut A. Hamid S.A., UUD 1945 merupakan *Staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara sehingga tidak tepat dikategorikan sebagai jenis peraturan perundang-undangan, karena UUD terdiri atas dua kelompok norma hukum yaitu “Pembukaan UUD 1945” yang merupakan *Staatsfundamentalnorm* dan Batang Tubuh UUD 1945 yang merupakan *Staatsgrundgesetz* (Aturan Pokok/Dasar Negara). *Staatsfundamentalnorm* merupakan norma hukum yang tertinggi dan *presupposed* dan merupakan landasan filosofis yang mengandung norma-norma dasar bagi pengaturan lebih lanjut. Sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal, belum dilekati dengan norma hukum sekunder. Sedangkan Batang Tubuh UUD 1945 merupakan *Staatsgrundgesetz* atau aturan dasar negara/aturan pokok negara yang merupakan garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara untuk menggariskan tata cara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum. Sifat norma hukumnya masih sama dengan yang ada dalam Pembukaan UUD 1945. Hal yang sama juga ada pada TAP MPR (S) yang merupakan *Staatsgrundgesetz*

sehingga keduanya bukan jenis peraturan perundang-undangan.²²

Berbeda dengan UUD 1945 dan TAP MPR(S), menurut A. Hamid, S.A., undang-undang yang disebut *Formell Gesetze* merupakan jenis peraturan perundang-undangan. Dengan demikian menurutnya peraturan perundang-undangan adalah mulai dari undang-undang ke bawah seterusnya. A. Hamid, S.A. juga membedakan jenis peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan tingkat daerah. Dengan demikian hirarki peraturan perundang-undangan di atas sampai dengan Keputusan Kepala Badan Negara adalah peraturan perundang-undangan tingkat pusat. Norma dalam undang-undang sudah dapat dilekati dengan sanksi pidana ataupun sanksi pemaksa lainnya terhadap pelanggaran norma tersebut. Kalau kita bandingkan dengan Negeri Belanda, UUD Belanda atau *Grondwet* kedudukannya sama dengan undang-undang dalam arti formal (*wet in formele zin*). Dengan kata lain secara hirarkis, kedudukan UUD di Belanda sama dengan UU biasa.²³

Perubahan UUD di Negeri Belanda yang tingkatannya sama dengan UU dalam arti formil (*wet in formele zin*) pada prinsipnya sama dengan prosedur pembuatan UU biasa. Yang berbeda, dalam perubahan UUD tersebut melalui dua tahapan. Pertama, sebelum memasuki persidangan kedua *Kamer* yaitu *Tweede Kamer* dan *Eerste Kamer (Staten Generaal)* dibubarkan terlebih dahulu. Melalui kedua *Kamer* yang baru terpilih, Rancangan Undang-Undang Perubahan UUD hanya dapat dibahas apabila disetujui oleh dua pertiga anggota *Staten Generaal (Tweede en Eerste Kamer)* tersebut.²⁴

Di Negara Republik Federasi Jerman, perubahan UUD hanya dapat diubah melalui persetujuan dua pertiga anggota Dewan Perwakilan Rakyat Federal (*Bundestag*) dan anggota

²² Maria Farida dan A. Hamid, S.A., *Ilmu Perundang-undangan*, Sekretariat Konsorsium Ilmu Hukum, UI, Jakarta, 1996, hlm. 54-55 dan 101.

²³ P.J.P. Tak, *Rechtsvorming in Nederland (een inleiding)*, Open Universiteit, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Eerste druk, 1984, hlm. 79

²⁴ Inge van der Vlies, *Handboek Wergeving*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1987, hlm. 93.

Dewan Perwakilan Negara Bagian (*Bundesrat*). Yang menarik dari UUD Jerman ini adalah beberapa ketentuan di dalamnya tidak boleh diubah —walaupun atas persetujuan dua pertiga anggota *Bundestag* dan *Bundesrat*—,²⁵ yaitu yang berkaitan dengan bentuk negara, pembagian kekuasaan, prinsip-prinsip negara demokrasi, negara hukum dan negara sosial.

Ketentuan semacam ini secara hipotetis yang mengilhami para konseptor Memorandum DPR-GR 1966 yang kemudian diangkat menjadi TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, khususnya pada Lampiran I, Angka 3 (mengenai UUD 1945) huruf c yang berbunyi: “Pembukaan UUD 1945 sebagai pernyataan Kemerdekaan yang terperinci yang mengandung cita-cita luhur dari Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan yang memuat Pancasila sebagai Dasar Negara, merupakan satu rangkaian dengan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan oleh karena itu tidak dapat dirubah oleh siapapun juga, termasuk MPR hasil pemilihan umum, yang berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 37 UUD berwenang menetapkan dan merubah UUD karena merubah isi Pembukaan berarti pembubaran Negara”.

Ketentuan ini kemudian oleh MPR hasil Pemilihan Umum dikukuhkan oleh TAP MPR No. II/MPR/1978 dan Tatib MPR berikutnya. Menjadi pertanyaan kita kalau UUD dan TAP MPR tidak dimasukkan ke dalam jenis peraturan perundang-undangan, kemudian dalam hirarki peraturan perundang-undangan mau dimasukkan ke mana. Memang, dapat saja diletakkan di atas undang-undang tetapi karena bukan jenis peraturan perundang-undangan tentunya akan menjadi janggal. Kalau dikaitkan dengan teori jenjangnya Hans Kelsen dan Hans Nawiasky memang tidak menjadi masalah karena yang berjenjang dan berkelompok adalah “norma hukum” yang sebagian dimuat dan dikelompokkan dalam “peraturan perundang-undangan”.

²⁵ *Fakta Mengenai Jerman*, Kedutaan Besar Republik Federasi Jerman, Jakarta, 1995, hlm. 141-142.

Berdasarkan pemahaman di atas ini, untuk hirarki peraturan perundang-undangan dapat saja UUD 1945 dan TAP MPR dikeluarkan. Namun untuk hirarki norma hukum yang dimuat dalam berbagai macam peraturan perundang-undangan tersebut menurut A. Hamid SA dan Maria Farida berlaku teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky sehingga hirarkinya adalah sebagai berikut:²⁶

1) Norma hukum yang dimuat dalam UUD 1945 yang terdiri atas :

- Norma hukum dalam Pembukaan UUD 1945 yang merupakan *Staatsfundamentalnorm*;

- Norma hukum dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan Penjelasannya serta TAP MPR yang merupakan *Staatsgrundgesetze*.

2) Norma hukum yang dimuat dalam Undang-undang

3) Norma hukum yang dimuat dalam Peraturan Pemerintah

4) Norma hukum yang dimuat dalam Peraturan/Keputusan Presiden

5) Norma hukum yang dimuat dalam Peraturan/Keputusan Menteri

6) dst. ke bawah.

Berdasarkan uraian di atas maka pembentuk UU dalam artian formal dan material semasa Orde Baru berdasarkan UUD 1945 yang telah dilaksanakan secara murni dan konsekuen (bernilai normatif) adalah:

1. Pembentuk UUD adalah MPR. Dasar konstitusionalnya adalah Pasal 3 dan Pasal 37 UUD 1945

2. Pembentuk TAP MPR adalah MPR Dasar konstitusionalnya adalah Pasal 3 UUD 1945.

3. Pembentuk UU adalah Presiden dan DPR. Dasar konstitusionalnya adalah Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21, serta Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD 1945.

4. Pembentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) adalah Presiden. Dasar konstitusionalnya adalah Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.

²⁶ Maria Farida dan A. Hamid, SA, *op.cit.*, hlm, 54-58.

5. Pembentuk Peraturan Pemerintah (PP) adalah Presiden. Dasar konstitusionalnya adalah Pasal 5 ayat (2) UUD 1945. Selama masa Orde Baru dianut dua paham mengenai pembentukannya. Paham pertama adalah ada atau tidak ada delegasi dari suatu UU, Pemerintah/Presiden berhak membuat PP untuk melaksanakan UU sebagaimana mestinya seperti yang diamanatkan oleh Pasal 5 ayat (2) UUD 1945. Paham kedua PP hanya dapat dibuat kalau ada perintah/delegasi secara tegas. Selama masa Orde Baru oleh Pemerintah dianut paham pertama. Penulis juga mengikuti paham pertama ini dengan alasan konstitusional sebagai berikut:
- a. Pembentuk UU (khususnya DPR) bisa saja karena tidak menguasai permasalahan (substansi) secara teknis lupa mencantumkan pasal delegasian suatu UU kepada PP.
 - b. Setelah UU berlaku ternyata Pemerintah butuh peraturan pelaksanaan dalam bentuk PP karena perkembangan di masyarakat yang belum terakomodasi dalam UU yang bersangkutan sehingga perlu membuat PP untuk melaksanakan perkembangan dalam masyarakat tersebut yang kemudian dicantelkan dalam salah satu Pasal UU yang dilaksanakan tersebut.²⁷

²⁷ Dalam perkembangan pembentukan Peraturan Pemerintah (PP) pada tahun 2000 nanti dalam rangka mengurangi atau membatasi kewenangan Presiden membuat Peraturan Pemerintah, maka MPR dalam TAP MPR Nomor III/MPR/2000, menentukan Peraturan Pemerintah hanya dapat dibuat oleh Presiden kalau ada "perintah" atau "delegasian" secara tegas dari suatu Undang-Undang. Kalau tidak ada perintah/delegasian secara tegas Peraturan Pemerintah tidak boleh dibuat. Kalau dikaitkan dengan uraian di atas, TAP MPR ini mengikuti pendapat/paham kedua yang ada pada Era Orde Baru. Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan sesuai dengan ketentuan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003 maka TAP MPR Nomor III/MPR/2000 kehilangan keberlakuannya dan ketentuan bahwa Peraturan Pemerintah hanya dibuat berdasarkan perintah/delegasian secara tegas dari suatu Undang-Undang tidak berlaku lagi dan kembali kepada faham bahwa Presiden/Pemerintah dapat sewaktu-waktu membuat Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Undang-Undang sebagaimana mestinya sesuai dengan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang kemudian dianut dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 (*vide* Pasal 39 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004).

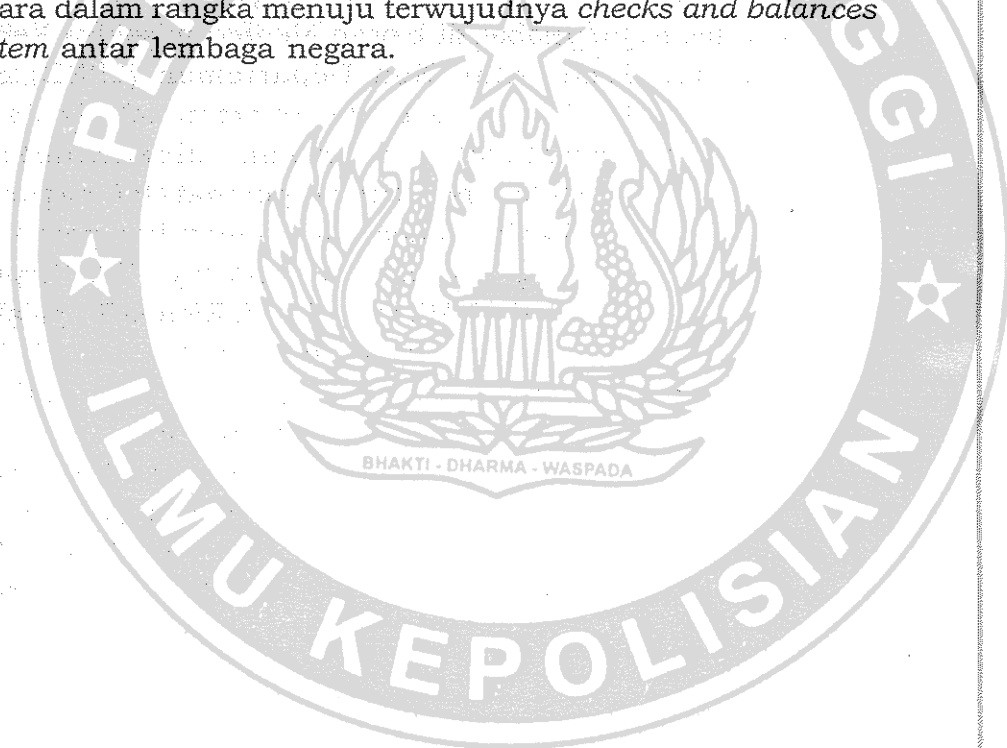
6. Pembentuk Peraturan/Keputusan Presiden yang bersifat pengaturan (*regeling*) adalah Presiden. Dasar konstitusionalnya adalah Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 dan Penjelasannya yang berbunyi: Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut UUD. Penjelasan Pasal 4 dan 5 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: Presiden ialah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara. Untuk menjalankan undang-undang, ia mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah (*power reglementair*). Sebagai kepala pemerintahan (eksekutif) Presiden mempunyai kewenangan atributif untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang disebut Peraturan Presiden atau Keputusan Presiden yang bersifat pengaturan (*regeling*). Peraturan Presiden ini sebagaimana diuraikan di atas pada masa Orde Lama banyak dikeluarkan Presiden, sedangkan selama masa Orde Baru sejak ditetapkannya TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tidak lagi dikeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) tapi ganti nama menjadi Keputusan Presiden yang bersifat pengaturan (*regeling*). Kalau kita mengikuti pemahaman Padmo Wahjono, maka peraturan perundang-undangan yang ditetapkan/dikeluarkan Presiden hanya Peraturan Pemerintah (PP) yang didasarkan pada Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, sedangkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 merupakan dasar konstitusional pembentukan Keputusan Presiden (Keppres) yang bersifat penetapan (*beschikking*) yang berlaku secara konkret-individual, tidak berlaku secara umum, misalnya mengangkat duta besar, menteri, dsb. Untuk lebih jauh mengenai Keputusan Presiden yang bersifat pengaturan ("Keppres Mandiri"), dapat dibaca dan dipelajari disertasi A. Hamid, SA.²⁸ Mengenai *nomenclatuur* dan hubungan antara Peraturan Presiden (Perpres), Penetapan Presiden (Penpres/PNPS), dan Keputusan Presiden (Keppres).

²⁸ A. Hamid, SA, *op.cit.* hlm. 247-270.

7. Di samping MPR, DPR, dan Presiden sebagai lembaga negara pembentuk peraturan perundang-undangan yang menghasilkan enam jenis peraturan perundang-undangan, lembaga negara yang lain yang dimuat dalam UUD 1945 misalnya BPK, DPA, Menteri (sebagai pembantu Presiden), Bank Indonesia, MA, dimungkinkan membuat peraturan yang mengatur lebih lanjut mengenai tugas dan fungsinya sepanjang ditentukan dalam UU yang mengaturnya. Artinya kalau UU tentang BPK, UU tentang DPA, UU tentang MA memberikan kewenangan atribusi atau delegasi kepada lembaga-lembaga negara tersebut untuk membuat peraturan yang isinya mengikat umum apa pun namanya maka dapat dikategorikan sebagai jenis peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini termasuk juga lembaga/pejabat di bawah Menteri misalnya Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) dan Direktur Jenderal suatu Departemen teknis dapat membuat peraturan sepanjang diperintahkan/didelegasikan oleh peraturan/pejabat/lembaganya. Delegasian ini bahkan dapat saja ditentukan peraturan perundang-undangan di atasnya misalnya PP, Perpres, bahkan oleh suatu UU. Misalnya UU di Bidang Perpajakan mendelagasikannya kepada Direktur Jenderal Pajak, selain kepada Menteri Keuangan untuk membuat peraturan yang bersifat teknis di bidang perpajakan yang isinya mengikat umum. Demikian pula di lingkungan Departemen Hukum dan HAM, UU yang mengatur bidang Hak Atas Kekayaan Intelektual (HAKI) mendelegasikan pengaturan teknisnya langsung kepada Direktur Jenderal HAKI di samping kepada Menteri Hukum dan HAM. Semua peraturan tersebut sepanjang isinya mengikat umum (*algemene bindende voorschriften*) dapat dikategorikan sebagai jenis peraturan perundang-undangan.
8. Ditingkat Daerah sesuai dengan penafsiran dari kata “dan lain-lain” pada bagian akhir Lampiran II TAP MPRS No. XX/MPRS dan sesuai pula dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 maka dikenal pula Peraturan Daerah

(Perda) dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat pengaturan (*regeling*) sebagai pelaksanaan dari Perda atau peraturan perundang-undangan tingkat Pusat.

Sebagaimana telah disinggung di atas pada masa Orde Baru UUD 1945 telah berlaku secara murni dan konsekuen (bernilai normatif). Semua lembaga negara telah berfungsi sebagaimana mestinya sesuai dengan yang diinginkan pembentuknya. UUD 1945 memang dikonstruksikan berat kepada eksekutif (*executive heavy*) oleh para *founding fathers* kita dimana sebagian besar kekuasaan bertumpuk di tangan Presiden. Hal inilah yang nantinya merupakan salah satu tujuan diamendemuannya UUD 1945 dalam Era Reformasi yaitu menyeimbangkan tugas fungsi dan kewenangan antar lembaga negara dalam rangka menuju terwujudnya *checks and balances system* antar lembaga negara.



**INFORMASI KINERJA DIREKTORAT JENDERAL
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
JULI-SEPTEMBER 2010**

- 1. Sekretariat Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan.**
- 2. Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan.**
- 3. Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan.**
- 4. Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah.**
- 5. Direktorat Litigasi Perundang-undangan.**
- 6. Direktorat Publikasi, Kerja Sama dan Pengundangan Peraturan Perundang-undangan.**



INSTITUSI KEPAJABATAN POLISI
KEMENTERIAN KEAMANAN
REPUBLIC OF INDONESIA

