

**METAMORFOSA KONSTITUSI INDONESIA DAN DAMPAKNYA
TERHADAP PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN
THE INDOONESIAN CONSTITUTION METAMORFOSE AND
THE IMPACT IN LEGISLATION MAKING**

(Bagian Kedua)

H. Machmud Aziz*

(Naskah diterima 30/08/2010, disetujui 26/11/2010)

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, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum atau bertentangan dengan asas hierarki peraturan perundang-undangan yang akan bermuara di Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung 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

* Penulis adalah pensiunan Kemkumham dan MKRI.

articles and format of the 1945 Constitution. This metamorphosis is very 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 disemboogue to the Constitutional Court or the Supreme Court or the central government canceled.

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

E. Dampak Metamorfosa Kelima

1. Perubahan Material UUD 1945 di Awal Reformasi

Pada masa Pemerintahan Habibie (1998-1999) dalam Sidang Istimewa MPR 1998 telah dihasilkan 12 TAP MPR di antaranya yang erat kaitannya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah:

1. TAP MPR No. VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan TAP MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum. Dengan pencabutan TAP MPR No. IV/MPR/1983, jo UU No. 5/1985 yang dicabut oleh UU No. 6/1999,¹ maka penyimpangan terhadap ketentuan Pasal 37 UUD 1945 diluruskan kembali. Walaupun sebenarnya “penyimpangan” tersebut merupakan perubahan material terhadap UUD 1945. Demikian pula Pasal 115 TAP MPR No. I/MPR/1978 jo Pasal 104 TAP MPR No. I/MPR/1983 juga tidak berlaku.²

¹ TAP MPR No. IV/MPR/1983 dan UU No. 5/1985 bertentangan dengan UUD 1945 karena dalam Pasal 37 UUD 1945 jelas-jelas UUD 1945 dapat diubah melalui prosedur yang diatur dalam Pasal 37 tersebut. Namun kalau kita mengikuti pendapat Padmo Wahjono TAP MPR dan UU Referendum tersebut merupakan perubahan secara “materiel”. Sedangkan kalau mengikuti pendapat Bagir Manan, pertumbuhan dan perkembangan konstitusi melalui interpretasi terhadap kaidah-kaidah yang tercantum dalam UUD dapat dilakukan oleh kekuasaan legislatif, Bagir Manan, *Perkembangan Konstitusi...*, *op.cit.* hlm. 10-11.

² Pasal 115 TAP MPR No. I/MPR/1978 jo Pasal 104 TAP MPR No. I/MPR/1983 berbunyi: *Majelis berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekwen.* Pada TAP MPR No. VII/MPR/1998 tentang Perubahan Tatib MPR, rumusan semacam ini dihapus dan diganti dengan: *Perubahan Undang-Undang Dasar dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Pasal 37 UUD 1945*”. Artinya, perubahan formal UUD 1945 harus melalui mekanisme Pasal 37 UUD 1945, tidak boleh dengan cara lain.

2. TAP MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara (sering disebut "GBHN Mini"), sebagai pengganti TAP MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN (Orde Baru). Dalam TAP MPR ini dimuat agenda reformasi antara lain di bidang hukum yaitu untuk mengurangi kewenangan lembaga eksekutif dan penegakan kemandirian lembaga yudikatif. Di samping itu harus diadakan pembagian yang tegas wewenang kekuasaan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Untuk itu ditetapkan UU No. 35/1999 tentang Perubahan UU No. 14/1970 yang mencerminkan pemisahan secara tegas antara eksekutif dan yudikatif dengan menyerahkan semua urusan administrasi, organisasi, dan keuangan para hakim kepada Mahkamah Agung, sehingga Pemerintah (eksekutif) tidak lagi campur tangan dalam semua bidang dan kegiatan yang menyangkut kepentingan hakim langsung maupun tidak langsung. Perubahan mendasar ini nantinya akan bermuara dengan lahirnya UU No. 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman baru yang mencabut dan menggantikan UU No. 14/1970.
3. TAP MPR No. XVII/MPR/1998 tentang HAM yang kemudian dijabarkan dalam UU No. 39/1999 tentang HAM, yang substansinya secara prinsipial akan "diangkat" ke Bab HAM dalam Perubahan Kedua UUD 1945 tahun 2000.³ Dalam tahun 1998-1999 juga telah dikeluarkan berbagai UU yang berkaitan dengan HAM antara lain UU No. 9/1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, sebagai pelaksanaan dari Pasal

³ Lampiran TAP MPR No. XVII/MPR/1998 tentang HAM juga merupakan materi muatan UUD. Oleh karena itu sudah tepat dalam "Perubahan Kedua UUD 1945" muatan TAP MPR ini "diangkat" ke dalam "Perubahan Kedua UUD 1945" tersebut. Dalam Pasal 2 TAP MPR tersebut juga dinyatakan penugasan kepada Presiden dan DPR untuk meratifikasi berbagai instrumen PBB tentang HAM, sepanjang tidak bertentangan dengan UUD 1945. Pesan TAP MPR ini belum sepenuhnya dikerjakan oleh Pemerintah dan DPR, karena masih banyak konvensi internasional yang berkaitan dengan HAM belum diratifikasi pada saat itu misalnya Konvensi tentang

- 28 UUD 1945. UU No. 26/1999 tentang Pencabutan UU No. 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Subversi, yang esensinya tidak bertentangan dengan HAM dimasukkan ke dalam UU No. 27/1999 tentang Perubahan KUHP yang Berkaitan dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara. Ratifikasi *International Convention on the Elimination of All Form of Racial Discrimination, 1965* (Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk diskriminasi Rasial, 1965) dengan UU No. 29/1999. Dan UU No. 40/1999 tentang Pers.
3. TAP MPR No. XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI. TAP MPR ini telah mengubah secara material UUD 1945 karena dalam Pasal 7 UUD 1945. UUD.⁴
 4. TAP MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan RI. TAP MPR ini juga telah mengubah secara material Pasal 18 UUD 1945. TAP MPR ini dijabarkan lebih lanjut ke dalam UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999. Kedua UU ini sebelum diberlakukan tanggal 1 Januari 2001 atau sesudahnya, banyak menimbulkan masalah. Antara lain mengenai pembentukan Peraturan daerah (Perda), hubungan hierarki pemerintah Kabupaten/Kota dengan Propinsi, dominannya DPRD terhadap Pemerintah

⁴ Dalam Sidang Panitia Perumus PAH II (non-amendemen UUD) di Bandung pada Komisi Perumus TAP MPR yang Tidak Relevan lagi, ditanyakan oleh anggota Komisi apakah TAP MPR No. XIII/MPR/1998 perlu dicabut, jawabannya ada dua. Pertama, kalau ingin ada kepastian hukum yang tegas sebaiknya TAP MPR ini dicabut, dan materinya ditampung dalam Perubahan UUD 1945, dan ini sudah dilakukan pada "Perubahan Pertama UUD 1945". Secara asas hierarki peraturan perundang-undangan, apabila materi yang dimuat dalam TAP MPR ini "diangkat" ke Perubahan UUD 1945 dengan sendirinya TAP MPR tersebut akan "mati" dan tidak berlaku karena isinya sudah dimuat ke dalam UUD yang tingkatannya lebih tinggi dari TAP MPR (asas *lex superior derogat legi inferiori*). Rupanya PAH II BP MPR 2000 lebih memilih opsi tidak mencabut TAP MPR tersebut, karena materi yang dimuat dalam TAP MPR tersebut sudah ditampung dalam Perubahan Pasal 7 UUD 1945 "Perubahan Pertama UUD 1945". Nanti baru pada TAP MPR No. I/MPR/2003 (*vide* Pasal 1 angka 6), TAP MPR tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Daerah (eksekutif daerah), perimbangan (prosentase) keuangan daerah dan pusat, pengelolaan dan konservasi sumber daya alam, rasa kedaerahan (etnosentrisme) yang berlebihan yang dikhawatirkan akan menjurus ke arah disintegrasi bangsa dan negara. Oleh karena itu dalam Sidang Tahunan MPR 2000 nanti dikeluarkan TAP MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, yang isinya antara lain dalam Angka III butir 7 yang berbunyi: *Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 UUD 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap propinsi, kabupaten/kota, desa/nagari/marga, dan sebagainya.* Amanat TAP MPR ini kemudian dijabarkan dengan mengganti UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 dengan UU No. 32/2004 dan UU No. 34/1999. Di samping itu dilahirkan pula UU No. 44/1999 tentang Pelaksanaan Keistimewaan Propinsi Istimewa Aceh serta UU No. 45/1999 tentang Pembentukan Daerah Propinsi Irian Jaya Tengah, Daerah Propinsi Irian Jaya Barat, Daerah Kabupaten Pania, Daerah Kabupaten Mimika, Daerah Kabupaten Puncak Jaya dan Daerah Kota Sorong serta UU No. 34/1999 tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara RI Jakarta. UU Otonomi khusus tersebut tahun 2001 dilengkapi dengan UU Otonomi Khusus NAD yang kemudian tahun 2006 diganti dengan UU Pemerintahan Aceh dan UU Otonomi Khusus Papua serta UU Pemerintahan DKI yang baru tahun 2007.

5. Ditetapkannya berbagai UU yang menopang reformasi di berbagai bidang. Dalam bidang politik telah dilahirkan UU Pemilu dan Partai Politik serta UU Susduk yang baru yang melahirkan Pemilu 1999 yang pelaksanaannya

dianggap tidak kalah demokratisnya dengan Pemilu 1955 di bawah UDS 1950. Dalam bidang ekonomi, penguatan lembaga ekonomi, baik yang menyangkut perbankan maupun yang mendukung perkembangan ekonomi kerakyatan, dengan dukungan undang-undang yang dilaksanakan dengan baik merupakan tantangan berat yang harus dilaksanakan dalam rangka memfasilitasi pemulihan dan restrukturisasi perekonomian nasional.⁵ Dalam bidang hukum, upaya untuk membangun supremasi hukum Presiden B.J. Habibie dalam masa jabatannya yang singkat (21 Mei 1998 s/d 13 Oktober 1999) telah memproduksi berbagai peraturan perundang-undangan dan produk hukum lainnya yaitu: UU (67), Perpu (3), PP (118), Keppres (253), dan Inpres (31).⁶

Setelah pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie pada Sidang Umum MPR 1999 ditolak MPR maka Presiden B.J. Habibie diganti oleh Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dalam pemilihan yang dramatis antara dua calon yaitu Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputeri yang akhirnya dimenangkan Abdurrahman Wahid dan Megawati menjadi Wakil Presiden setelah mengalahkan Hamzah Haz dalam pemilihan yang juga tidak kalah dramatisnya.

⁵ Salah satu UU di bidang perbankan adalah UU No. 23/1999 tentang Bank Indonesia (BI) di mana saat itu B.J. Habibie menghendaki BI sebagai bank sentral harus independen dan lepas dari pengaruh eksekutif, sehingga tidak mudah diintervensi dan disalahgunakan oleh eksekutif (Pemerintah) sebagaimana yang terjadi selama masa Orde Baru sebelum lahirnya UU No. 23/1999. Belakangan UU ini kemudian direvisi oleh DPR dan Pemerintah karena kekuasaan BI seakan-akan tidak terjangkau hukum yang diawali konflik antara Gus Dur dan Gubernur BI. Selanjutnya di masa Pemerintahan SBY yang kedua kali (2009-2014), BI yang bukan lagi bagian dari pemerintah (eksekutif) atau bersifat mandiri justru ditengarai oleh DPR (melalui investigasi dan auditing BPK) bekerja sama dengan pemerintah dalam kasus pengucuran dana talangan kepada Bank Century.

⁶ Lihat Pidato Pertanggungjawaban B.J. Habibie dihadapan Sidang Umum MPR 1999 beserta Lampirannya. Kalau dibandingkan dengan produktivitas pemerintahan sebelumnya memang secara kuantitas sangat signifikan jumlah produk peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam bukunya *Pandangan dan Langkah Reformasi B.J. Habibie*, Buku II, *op.cit.* hal. 340, digambarkan produksi UU periode 1945-1965 (21 tahun) berjumlah 667 UU, sehingga rata-rata pertahun 31,76, dan perbulan 2,65. Pada masa Orde Baru 1968-1997 (30 tahun) berjumlah 122 UU, sehingga rata-rata pertahun (4,07), dan perbulan (0,34). Sedangkan pada masa B.J. Habibie 21 Mei 1998-13 Oktober 1999 (16 bulan) berjumlah 67 UU, rata-rata pertahun (40,46), dan perbulan (3,9 dibulatkan 4). Suatu prestasi yang sangat spektakuler.

Di samping laporan pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam Sidang Umum MPR tahun 1999 telah dihasilkan 9 (sembilan) TAP MPR dan suatu bentuk baru putusan MPR yang bukan merupakan “Keputusan” atau “Ketetapan” yaitu “Perubahan Pertama UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945” (selanjutnya disingkat Perubahan Pertama UUD 1945). Sistem Perubahan UUD yang dilakukan oleh MPR adalah dengan *addendum* yaitu “ditempelkan” atau “dilampirkan” di bagian belakang naskah asli UUD 1945 yaitu sesudah Penjelasan UUD 1945 hasil Dekrit 5 Juli 1959. Putusan MPR berupa TAP MPR dan “bukan TAP” yang erat kaitannya dengan peraturan perundang-undangan antara lain adalah: Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, TAP MPR No. II/MPR/1999 tentang Tatib MPR dan TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004.

Dalam TAP MPR No. II/MPR/1999 tentang Tatib MPR, yang antara lain mengatur tugas, fungsi, dan wewenang MPR (*vide* Pasal 3 dan Pasal 4 TAP MPR No. II/MPR/1999) dan TAP MPR No. IV/MPR/1999 telah mengadakan beberapa perubahan material terhadap UUD 1945 sebelum diadakannya perubahan formal melalui proses dan prosedur Pasal 37 UUD 1945. Perubahan tersebut antara lain:

- a. membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, termasuk penetapan garis-garis besar haluan negara (tanpa kata “daripada”) dan bentuk putusannya yang semula hanya dua yaitu “Keputusan” dan “Ketetapan” ditambah satu lagi yaitu putusan dalam bentuk “Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”;
- b. memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis;
- c. menghapus kata “mandataris” yang dimuat dalam Penjelasan UUD 1945.
- d. menciptakan “Sidang Tahunan” MPR untuk mendengar dan/atau membahas laporan Presiden dan lembaga tinggi negara lainnya mengenai pelaksanaan Ketetapan Majelis

dan/atau membuat putusan Majelis”. Dengan menambahkan kata “membahas”, maka MPR bersifat aktif tidak pasif karena laporan pertanggungjawaban dari Presiden dan lembaga tinggi negara yang lain dibahas atau dinilai dan kemudian diberikan catatan-catatan dalam bentuk penugasan atau rekomendasi kepada Presiden dan rekomendasi kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang lain. Dalam hal ini ada dua pendapat. Pendapat pertama yang berhak mengawasi Presiden adalah DPR kalau melanggar GBHN DPR dapat mengundang MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa untuk memberhentikan Presiden. Mekanismenya adalah melalui TAP MPR No. III/MPR/1978. Pendapat Kedua, MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat dapat berbuat apa saja termasuk mengawasi jalannya pemerintahan langsung tanpa melalui pengawasan DPR.⁷

- e. Menghapuskan kata “daripada” dari Pasal 3 UUD 1945.⁸ TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 (GBHN 1999-2004)⁹ yang memuat visi dan misi pembangunan serta arah kebijakan

⁷ Mekanisme dalam TAP MPR No. III/MPR/1978 inilah yang dikenakan juga kepada Gus Dur pada masa pemerintahannya, karena Gus Dur oleh DPR dianggap telah melanggar Haluan Negara yaitu TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, dalam kasus *Bulog Gate* dan *Brunei Gate*. Seyogyanya mekanisme pemberhentian Presiden harus mengikuti mekanisme yang diatur dalam TAP MPR No. III/MPR/1978.

⁸ Dalam hal ini Sidang Umum MPR 1999 telah mengikuti saran-saran dari ahli bahasa Indonesia untuk menggunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar sehingga kata “daripada” dihapus. Dalam beberapa kali Sidang Panitia Perumus PAH I BP MPR tahun 2000 di Anyer dan Jakarta, peranan ahli bahasa Indonesia dari Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Depdikbud sangat besar sekali, karena hampir semua saran dari ahli bahasa diterima oleh para anggota PAH I BP MPR dalam merumuskan pasal-pasal Perubahan UUD 1945. Sebenarnya penghapusan kata “daripada” ini sudah dimulai dalam TAP MPR No. I/MPR/1973, TAP MPR No. I/MPR/1978, TAP MPR No. I/MPR/1983, TAP MPR No. I/MPR/1988, TAP MPR No. I/MPR/1993, TAP MPR No. I/MPR/1998, dan TAP MPR No. VII/MPR/1998, maka rumusannya adalah sama yaitu menghilangkan kata “daripada”. Demikian pula yang diatur dalam TAP MPR No. I dan II/MPR/2000 yang mengubah TAP MPR No. I/MPR/1999 tentang Perubahan Kelima Atas TAP MPR No. I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, yang kemudian dituangkan kembali secara utuh ke dalam TAP MPR No. II/MPR/1999, dalam Pasal 3-nya tidak diubah oleh TAP MPR No. I dan II/MPR/2000, sehingga kata “daripada” tetap tidak digunakan sehingga secara “material” TAP-TAP MPR tersebut telah mengubah Pasal 3 UUD 1945.

pembangunan nasional di Era Reformasi. Dalam GBHN ini ditetapkan semua lembaga tinggi negara berkewajiban menyampaikan laporan pelaksanaan GBHN dalam sidang tahunan MPR, sesuai dengan fungsi, tugas, dan wewenangnya berdasarkan UUD 1945. GBHN dalam pelaksanaannya dituangkan dalam Program Pembangunan Nasional lima tahun (PROPENAS) yang memuat uraian kebijakan secara rinci dan terukur yang ditetapkan oleh Presiden bersama DPR yang dirinci dalam Rencana Pembangunan Tahunan (REPETA) yang memuat APBN dan ditetapkan bersama oleh Presiden dan DPR yang kemudian dituangkan dalam UU. Semua hal ini tidak ada dalam GBHN-GBHN sebelumnya.

Produk hukum atau Putusan MPR yang berjudul: *“Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*. Produk hukum MPR ini bukan berbentuk “Keputusan” juga bukan “Ketetapan”. Sesuai dengan anjuran Sri Soemantri, “Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” ini “ditempelkan” atau “dilampirkan” (istilah yang umum dalam dunia perundang-undangan) pada UUD 1945. Kalau kita perhatikan “Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” yang dikeluarkan secara resmi oleh Sekretariat Jenderal MPR-RI itu “ditempelkan” sesudah Penjelasan UUD 1945.

Dalam hal ini berarti bahwa MPR sampai dengan tahun 2001 masih tetap mengakui bahwa UUD 1945 terdiri atas tiga bagian yaitu: 1. Pembukaan; 2. Batang Tubuh; 3. Penjelasan, yang merupakan suatu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Nanti pada Perubahan Keempat tahun 2002 baru ditetapkan oleh MPR bahwa UUD 1945 hanya terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal (Batang Tubuhnya). Penjelasannya memang tidak dicabut secara tegas namun dengan ketentuan bahwa UUD 1945 hanya terdiri atas Pembukaan dan Pasal-pasalnya (Batang Tubuhnya) maka sejak 2002 Penjelasan telah dicabut secara “diam-diam”.

Dalam kaitannya dengan keputusan politik rakyat yang tertinggi dan dokumen historis Sri Soemantri dengan meminjam istilah Hens van Maarseven dan Ger van der Tang,

mengatakan bahwa UUD 1945 adalah sebagai dokumen historis yang berisi keinginan politik bangsa Indonesia dan sistem hukum yang dianut negara Indonesia. Oleh karena itu, dapat dimengerti kalau para anggota MPR pada Sidang Umum MPR 1999-2003 yang dapat dikatakan *the second founding fathers/mothers* kita tidak mau mengganti secara radikal karena ingin mempertahankan nilai-nilai tersebut dengan menghormati karya *the first founding fathers/mothers* yang disusun tahun 1945 tersebut.

Namun demikian, banyak ahli hukum mengatakan bahwa perubahan/amendemen UUD 1945 tidak mempunyai pola/kerangka dasar utama (*grand design*) dan berkesan “tambal sulam”.¹⁰ Dari pengamatan di lapangan dan pencermatan terhadap “Risalah MPR 1999” tentang Perubahan Pertama UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena UUD 1945 berat ke eksekutif (*executive heavy*) maka yang pertama-tama dilakukan MPR adalah mengurangi/membatasi kekuasaan/kewenangan Presiden agar terjadi *checks and balances* antara DPR dan Presiden dan lembaga tinggi negara lainnya. Hal ini sesuai dengan aspirasi masyarakat yang berkembang di Era Reformasi yang dipelopori mahasiswa, menginginkan adanya perubahan terhadap UUD 1945 yang terlalu berat ke eksekutif, karena hampir semua kekuasaan berada di tangan Presiden sesuai dengan konstruksi UUD 1945 yang tidak mengikuti ajaran *trias politica* sehingga Presiden dapat mencampurtangani secara langsung atau tidak langsung tugas dan fungsi dan kewenangan lembaga negara lainnya.

Oleh karena, itu terlepas bahwa perubahan/amendemen UUD 1945 tidak punya *grand design* dan bersifat tambal sulam, sudah keluar dari esensi UUD 1945 yang asli atau bertentangan dengan *integrated constitutionally system*

¹⁰ Dari pencermatan Risalah MPR 1999 dapat disimpulkan bahwa apa yang dikatakan banyak orang bahwa amendemen UUD 1945 tidak punya konsep besar atau konsep utama atau kerangka dasar utama (*grand design*) memang terlihat dalam pembahasan dalam Risalah tersebut mengalir begitu saja seperti air tanpa konsep yang jelas. Memang ada kesepakatan-kesepakatan diantara para perumus Perubahan Pertama UUD 1945 dan perubahan berikutnya, namun kesepakatan bukanlah kerangka dasar utama yang mencakup sistem pemerintahan negara dan kelembagaan negara pendukung sistem tersebut.

sebagaimana dikatakan Dimiyati Hartono dalam bukunya *Memaknai Pembukaan UUD 1945*, perubahan/amendemen UUD 1945 tersebut merupakan keputusan politik tertinggi rakyat Indonesia (*de hoogste politieke beslissen van het Indonesia volk*) yang harus ditaati dan dilaksanakan oleh seluruh penyelenggara negara dari Pusat sampai Daerah dan seluruh masyarakat Indonesia.

2. Dasar Pemikiran dan Latar Belakang, Tujuan, dan Kesepakatan Dasar dalam Perubahan UUD 1945

a. Dasar Pemikiran dan Latar Belakang

Sebagaimana diuraikan di atas, Metamorfosa Kelima ini bukan penggantian melainkan perubahan bentuk pasal-pasal. UUD 1945 sebagaimana disinggung di atas, dikonstruksikan oleh para penyusunnya (*founding fathers*), berat kepada eksekutif (*executive heavy*). Oleh karena itu agar terjadi *checks and balances* antarlembaga negara menurut MPR Era Reformasi, UUD 1945 perlu diubah dengan dasar-dasar dan latar belakang pemikiran sebagai berikut:¹¹

- 1) Sistem/pemahaman “Supremasi MPR” berakibat pada tidak terjadinya *checks and balances* antarlembaga negara yang seakan-akan lembaga

¹¹ Sekretariat Jenderal MPR-RI: *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara RI Tahun 1945, Latar Belakang Proses dan Hasil Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945*, Jakarta, 2003 hlm. 15-17 (selanjutnya disingkat *Buku Panduan Memasyarakatkan UUD 1945*). Buku Panduan ini disusun oleh Sekretariat Jenderal MPR-RI guna kepentingan sosialisasi hasil Perubahan UUD 1945 kepada khalayak umum. Buku Panduan ini disusun tahun 2003, sehingga dapat dibuat secara sistematis agar mudah memahami perubahan UUD 1945. Padahal dalam proses perubahan yang banyak ahli hukum mengatakan Perubahan UUD 1945 tidak punya pola/kerangka dasar utama (*grand design*) karena bersifat tambal sulam dan tidak jelas sistem apa yang akan dibangun. Sejak awal Perubahan Pertama, yang penting adalah mengurangi atau membatasi kewenangan Presiden yang begitu besar yang ada dalam UUD 1945 dan untuk memberdayakan (*empowering*) DPR dan MPR, selebihnya mengalir seperti air sesuai dengan kehendak para anggota MPR khususnya anggota PAH III dan PAH I BP MPR yang ditugasi menyusun rancangan sekaligus membahasnya yang kemudian menghasilkan Perubahan Pertama s.d Perubahan Keempat yang ditetapkan MPR dari tahun 1999 s.d 2002. Namun sesuai dengan teori/pemahaman konstiotusi

- negara tersebut (khususnya MPR dan DPR) tidak ada lagi hubungannya dengan rakyat;
- 2) UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada presiden (*executive heavy*) sehingga tidak bekerjanya prinsip *checks and balances* dan berpotensi mendorong lahirnya kekuasaan yang otoriter;
 - 3) UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu “luwes” sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu penafsiran (multitafsir);
 - 4) Presiden sebagai legislator utama atau pembentuk UU yang utama (*primaire wetgever*) dapat merumuskan hal-hal penting (mendasar) sesuai kehendaknya (sepihak) dan demi kepentingannya dalam UU;
 - 5) Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggara negara dalam Penjelasan belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan HAM, dan otonomi daerah yang membuka peluang bagi berkembangnya praktek penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 antara lain:
 - a. Tidak adanya *checks and balances* antarlembaga negara dan kekuasaan terpusat pada Presiden;
 - b. Infrastruktur politik yang dibentuk, antara lain partai politik dan organisasi masyarakat, kurang mempunyai kebebasan berekspresi sehingga tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.
 - c. Pemilihan umum (Pemilu) diselenggarakan untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal karena seluruh proses dan tahapan pelaksanaannya dikuasai dan dilaksanakan oleh pemerintah;
 - d. Kesejahteraan sosial berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 tidak tercapai, justru yang berkembang adalah sistem monopoli, oligopoli, dan monopsoni.

dalam artian positif dari Carl Schmitt, merupakan keutusan politik tertinggi dari rakyat (*de hoogste politieke beslissen van het volk*) terlepas dari segala kekurangan dan kelebihannya, maka kita semua harus menerima dan melaksanakan hasil Perubahan UUD 1945 tersebut.

b. Tujuan Perubahan UUD 1945

Berdasarkan dasar dan latar belakang pemikiran perubahan UUD 1945 maka tujuan perubahan UUD 1945 adalah sebagai berikut:

- a) Menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara agar dapat lebih mantap dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 dan tidak bertentangan dengan Pembukaan UUD 1945 itu yang berdasarkan Pancasila dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b) Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi;
- c) Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia agar sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradaban umat manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum yang dicita-citakan oleh UUD 1945;
- d) Menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem *checks and balances* yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman;
- e) Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, moral, dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara kesejahteraan;
- f) Melengkapi aturan dasar dalam penyelenggaraan negara yang sangat penting bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara dan pemilihan umum;

- g) Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai perkembangan aspirasi, kebutuhan, dan kepentingan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini sekaligus mengakomodasi kecenderungannya untuk kurun waktu mendatang.

c. Kesepakatan Dasar

Dari Risalah Sidang Panitia Ad Hoc III BP MPR tahun 1999 yang ditugasi menyusun Rancangan Perubahan UUD 1945 untuk ditetapkan MPR menjadi Perubahan UUD 1945 dan rangkuman Sekretariat Jenderal MPR dalam Buku Panduan Memasyarakatkan UUD 1945, sebagaimana dikutipkan di atas dalam perubahan UUD 1945 paling tidak ada lima kesepakatan dasar yang diambilkan dari kesepakatan dalam Risalah Rapat PAH III BP MPR tahun 1999 yaitu:

- 1) Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945
Pembukaan UUD 1945 memuat dasar filosofis dan dasar normatif yang mendasari seluruh pasal dalam UUD 1945 yang mengandung *staatsidee* berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), tujuan (haluan) negara serta dasar negara yang harus tetap dipertahankan.
- 2) Tetap mempertahankan NKRI
Didasari pertimbangan bahwa negara kesatuan adalah bentuk negara yang ditetapkan sejak awal berdirinya negara RI dan yang dipandang paling tepat untuk mewartahi ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk ditinjau dari berbagai latar belakang.
- 3) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial
Bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis yang dianut oleh negara RI dan telah dipilih oleh para pendiri negara pada tahun 1945.
- 4) Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal
Peniadaan Penjelasan UUD 1945 untuk menghindarkan kesulitan dalam menentukan status Penjelasan dari sisi

sumber hukum dan tata urutan peraturan perundangan. Penjelasan UUD 1945 bukan produk BPUPKI atau PPKI karena kedua lembaga ini menyusun rancangan Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 tanpa Penjelasan.

- 5) Perubahan dilakukan dengan cara “addendum”
Perubahan UUD 1945 dilakukan dengan tetap mempertahankan naskah asli UUD 1945 sebagaimana terdapat dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959 hasil Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan naskah perubahan-perubahan UUD 1945 diletakkan melekat pada naskah asli.

3. Hasil Perubahan UUD 1945 dan dampaknya Terhadap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

a. Format dan Rancang Bangun UUD 1945 Pasca Perubahan

Setelah 4 kali diamendemen dalam Sidang Umum MPR Tahun 1999 dan Sidang Tahunan MPR Tahun 2000, 2001, dan 2002, dengan bentuk *addendum* maka format dan rancang bangun UUD 1945 terdiri atas:

- a. Pembukaan;
- b. Batang Tubuh;
- c. Penjelasan;
- d. Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- e. Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- f. Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- g. Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk memudahkan pemahaman terhadap hasil dan format serta rancang bangun UUD 1945 pasca amendemen, Sekretariat Jenderal MPR telah menerbitkan UUD 1945 dalam satu naskah gabungan antara naskah yang asli yang tidak diubah dan hasil

perubahannya yang disisipkan/ditambahkan yang terdiri atas Pembukaan dan Batang Tubuh tanpa Penjelasan.¹²

b. Dampak Perubahan Formal dan Material UUD 1945 Terhadap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

1). Perubahan Material Melalui TAP MPR No. III/MPR/2000

Disela-sela hiruk pikuknya proses amendemen UUD 1945 pada tahun 2000 bersamaan dengan Perubahan Kedua UUD 1945 dalam Sidang Tahunannya MPR menetapkan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti atau yang mencabut TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

TAP MPR No. III/MPR/2000 ini juga masih mempunyai “kelemahan” yang menimbulkan kerancuan pengertian, berbagai penafsiran, dan berkesan kontradiktif dan kontroversial serta tidak/kurang harmonis baik secara vertikal maupun secara horisontal, yang menyangkut tata susunan (hierarki), jenis, dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh adalah penempatan Perpu di bawah UU dalam TAP MPR tersebut dapat dikatakan sebagai perubahan material dapat juga dianggap bertentangan dengan Pasal 22 UUD 1945 (yang tidak diamendemen) yang menentukan bahwa Perpu adalah sejajar dan mempunyai kekuatan hukum sama seperti UU.

Penempatan Perpu di bawah UU dalam Pasal 2 TAP MPR No. III/MPR/2000, dalam praktik akan menyulitkan Pemerintah (Presiden) apabila pada suatu saat menghadapi suatu keadaan yang mendesak yang memerlukan kecepatan untuk mengantisipasi keadaan

¹² Sekretariat Jenderal MPR-RI: *Buku Panduan Memasyarakatkan UUD 1945...*, *loc. cit.*

tersebut dengan menggunakan instrumen hukum Perpu. Misalnya suatu masalah/substansi diatur dalam suatu UU. Dengan penempatan Perpu di bawah UU, dalam keadaan yang mendesak dan kegentingan yang memaksa untuk mengubah substansi tersebut maka “terpaksa” pemerintah harus menggunakan instrumen hukum UU, karena kalau menggunakan Perpu akan bertentangan dengan UU.

Demikian pula kalau ingin menunda berlakunya suatu UU karena keadaan mendesak, apabila dengan Perpu akan bertentangan dengan UU itu sendiri, kecuali memang ada klausula yang menyatakan bahwa berlakunya Undang-undang tersebut ditetapkan dengan Perpu, sesuatu yang sangat kecil kemungkinannya akan terjadi. Di samping itu apabila Perpu diletakkan di bawah UU maka MA dapat menguji Perpu tersebut terhadap UU, padahal Perpu adalah suatu UU yang “tertunda” sementara sampai mendapat persetujuan DPR. Konstruksi norma semacam ini akan membuat rancu dan tidak harmonis antara satu pasal dengan pasal lainnya dalam TAP MPR tersebut. Dalam hal ini antara Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, dengan Pasal 5 tidak harmonis, sehingga saling bertentangan yang akan merusak sistem perundang-undangan itu sendiri. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka Pasal 2 yang menempatkan Perpu di bawah UU yang dapat dikatakan merupakan perubahan material terhadap Pasal 22 UUD yang esensinya adalah bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu sebaiknya Perpu diletakkan kembali sejajar dengan UU.

Kalau Perpu yang merupakan “UU tertunda” diuji kepada UU padahal Perpu itu nantinya akan menjadi UU, maka hal ini akan menjadi rancu. Misalnya suatu Perpu telah diuji oleh MA dan dinyatakan bertentangan dengan suatu UU, yang seharusnya dicabut oleh Presiden, tetapi Presiden tidak mau mencabutnya karena Perpu itu sangat dibutuhkan oleh Pemerintah untuk menyelesaikan suatu masalah yang sangat mendesak pengaturannya. Perpu itu kemudian diajukan ke DPR dan DPR menerima Perpu tersebut yang kemudian ditetapkan menjadi UU. Apabila terjadi kasus semacam ini,

maka akan terjadi konflik kelembagaan antara DPR dan Presiden di satu sisi dengan MA di lain sisi.

TAP MPR No. III/MPR/2000 ini hanya berlaku sampai tahun 2004. Pasal 4 TAP MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002 yang berbunyi: *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.* Dalam Pasal ini ada 11 TAP MPR(S) satu diantaranya adalah TAP MPR No. III/MPR/2000 sehingga dengan ditetapkannya UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang materinya menampung substansi TAP MPR tersebut beserta penjabarannya serta dengan telah dibentuknya UU No. 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang salah satu kewenangannya menguji UU terhadap UUD 1945 maka TAP MPR No. III/MPR/2000 tersebut menjadi tidak berlaku.

2). Dampak Perubahan Formal dan Material UUD 1945 Terhadap Pembentuk dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

a. Dampak Terhadap Pembentuk Peraturan Perundang-undangan

Sebagaimana telah disinggung di muka bahwa lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan sesuai dengan UUD 1945 yang kemudian dijabarkan dalam TAP MPR No. XX/MPRS/1966 yang kemudian dicabut dan diganti dengan TAP MPR No. III/MPR/2000 adalah MPR, DPR, Presiden, dan lembaga negara yang lain baik yang tersurat maupun tersirat yang ada di UUD 1945 yang kemudian dijabarkan ke dalam UU Organik yang memberikan kewenangan baik atributif maupun delegatif untuk membuat peraturan tertulis yang bersifat mengikat umum (*algemene bindende voorschriften*) atau

yang dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian di atas maka pembentuk UU dalam arti formal dan material pasca 4 kali amendemen UUD 1945 ditambah dengan ditetapkannya TAP MPR No. III/MPR/2000 jo TAP MPR No. I/MPR/2003 dan jabarannya dalam UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan berbagai macam UU organik lainnya adalah sebagai berikut:

1. Pembentuk UUD adalah MPR. Dasar konstitusionalnya adalah Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 37 UUD 1945
2. Pasca amendemen UUD 1945 tidak ada lagi Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan (*regeling*). Kalau ada misalnya TAP MPR tentang Peraturan Tata Tertib MPR bukan jenis peraturan tertulis yang mengikat umum (*algemene bindende voorschriften*) sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai jenis peraturan perundang-undangan. Termasuk TAP MPR tentang GBHN pasca amendemen UUD 1945 MPR tidak lagi membuatnya.
3. Pembentuk UU adalah DPR dan Presiden. Dasar konstitusionalnya: Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 29A ayat (1), dan Pasal 21.
4. Pembentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) adalah Presiden. Dasar konstitusionalnya adalah Pasal 22 UUD 1945.
5. Pembentuk Peraturan Pemerintah (PP) adalah Presiden. Dasar konstitusionalnya adalah Pasal 5 ayat (2) UUD 1945. Seperti juga di Era Orde Baru pemahaman tentang Pasal 5 ayat (2) di Era Reformasi sama yaitu ada atau tidak ada delegasi dari suatu UU, Pemerintah/Presiden berhak membuat PP untuk melaksanakan UU sebagaimana mestinya. Memang sempat berdasatkan TAP MPR No. III/MPR/2000 ditentukan bahwa PP hanya dibuat untuk melaksanakan perintah UU. Artinya harus ada delegasi yang tegas sehingga Pemerintah/Presiden tidak dapat membuat PP kalau tidak ada delegasi yang tegas (eksplisit) dari suatu UU. Pemahaman ini yang juga dianut

dalam TAP MPR No. III/MPR/2000 telah dikoreksi oleh UU No. 10/2004 (vide Pasal 1 angka 5: Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya jo Pasal 10: Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. dan Pasal 39: (1) Peraturan Pemerintah ditetapkan untuk melaksanakan Undang-Undang. (2) Setiap Undang-Undang wajib mencantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang-Undang tersebut. (3) Penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara tidak atas permintaan secara tegas dari suatu Undang-Undang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

6. Pembentuk Peraturan Presiden (Perpres) adalah Presiden. Dasar konstitusionalnya adalah Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang kemudian dijabarkan dalam UU No. 10/2004. Sebagai kepala pemerintahan (eksekutif) Presiden mempunyai kewenangan atributif untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang disebut Perpres. Perpres ini sejak masa Orde Lama, Orde Baru sampai dengan sekarang masih menyisakan perdebatan khususnya yang menyangkut materi muatannya walaupun sudah ditampung dalam UU No. 10/2004.
7. Di samping MPR, DPR, dan Presiden sebagai lembaga negara pembentuk peraturan perundang-undangan yang berbasis konstitusi yang menghasilkan lima jenis peraturan perundang-undangan, lembaga negara yang lain yang dimuat dalam UUD 1945 misalnya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Dewan Pertimbangan Presiden (pengganti DPA), Menteri (sebagai pembantu Presiden), Bank Sentral/Bank Indonesia, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Komisi

Pemilhan Umum, dan Polri dan berbagai lembaga negara yang dibentuk atau berbasis UU (misalnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dan sebagainya), dimungkinkan membuat peraturan yang bersifat mengikat umum (*algemene bindende voorschriften*) yang mengatur lebih lanjut mengenai tugas dan fungsinya sepanjang ditentukan dalam UU yang mengaturnya yang dapat dikategorikan sebagai jenis peraturan perundang-undangan (*vide* Pasal 7 ayat (4) dan penjelasannya UU No. 10/2004). Dalam hal ini termasuk juga pejabat di bawah Menteri misalnya Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dan Direktur Jenderal suatu Kementerian teknis dapat membuat peraturan sepanjang diperintahkan/didelegasikan.

8. Pembentuk Peraturan Daerah (Perda) dan peraturan pelaksanaannya adalah Pemerintahan Daerah. Dasar konstitusionalnya adalah Pasal 18 ayat (6) UUD 1945: Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan konstitusional ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam UU No. 10/2004 dan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.

b. Dampak terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pada Era Orde Baru, sebelum amendemen UUD 1945, sejak tahun 1970 proses dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat Pusat di lingkungan pemerintah (eksekutif) diatur dalam Inpres No. 15/1970 dan pada tahun 1998 diawal Pemerintahan Presiden BJ Habibie diganti dengan Keppres No. 188/1998. Sebagaimana diuraikan di atas, selama masa Orde Baru pembentuk UU yang utama adalah Presiden, sedangkan DPR hanyalah sebagai pembentuk UU serta. Dengan demikian dominasi prosedural pembentukan peraturan perundang-undangan ada di tangan Presiden.

Namun demikian tidak berarti DPR tidak berperan sama sekali, karena di lingkungan DPR juga diatur proses dan prosedur pembahasan RUU di lingkungan DPR baik RUU-nya berasal dari DPR maupun dari Presiden yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR. Sesuai dengan ketentuan Pasal 21 UUD 1945 dalam Tata Tertib DPR tersebut juga diatur tentang proses dan prosedur RUU yang datang dari DPR namun ketentuan ini nyaris selama masa Orde Baru tidak pernah dilaksanakan kecuali diakhir masa jabatan Presiden Soeharto ada satu RUU yang datang dari DPR itu pun RUU yang hanya terdiri atas dua pasal.

Setelah terjadi amendemen UUD 1945 yang diawali dengan Pemilu 1999 dan terbentuknya MPR dan DPR Reformasi hasil Pemilu 1999 dengan disusunnya UU Susduk 1999 yang kemudian diganti dengan UU Susduk 2003 dan dibentuknya Badan Legislasi di DPR sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap maka proses dan prosedur penyusunan RUU di lingkungan DPRr memudah serta pembahasan RUU dengan Pemerintah baik RUU-nya datang dari DPR ataupun dari Pemerintah yang kemudian jabarannya dituangkan dalam Peraturan Tata Tertib DPR yang berbeda dengan Peraturan Tata Tertib DPR masa Orde Baru. Perbedaan yang mendasar dalam proses dan pembentukan serta pembahasan RUU di DPR adalah hanya terdiri atas dua tahap yang sebelumnya empat tahap. Di samping itu dalam proses pembentukan RUU dikenal pula Prolegnas yang selama masa Orde Baru dikerjakan oleh Pemerintah di Era Reformasi dikerjakan oleh Baleg DPR (sebagai koordinator) dengan Pemerintah.

Syarat untuk mengajukan RUU inisiatif dari DPR juga diperluas dan dipermudah. Diperluas, tidak hanya anggota dan Komisi saja melainkan ditambah Badan Legislasi dapat mengajukan RUU. Dipermudah, jumlah anggota DPR yang dapat mengajukan diperkecil sehingga membuka peluang yang besar agar dapat memajukan RUU, sehingga fungsi utama DPR sebagai legislator utama dapat terwujud, tidak hanya diatas kertas saja.

C. Dampak terhadap Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Semasa Orde Baru, teknik penyusunan peraturan erundang-undangan didasarkan kepada Pedoman Teknik yang dikeuarkan Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman tahun 1970-an. Di masa Presiden BJ Habibie ditetapkan Keppres No. 45/1999 tentang Pedoman Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti Pedoman Teknik tahun 1970-an tersebut. Dalam pelaksanaan Keppres No. 45/1999 di Era Reformasi, DPR sering berucap bahwa mereka tidak terikat dengan Keppres tersebut sehingga dalam penyusunan dan pembahasan RUU di DPR sering Pedoman tersebut diabaikan DPR.

Setelah amendemen empat kali terhadap UUD 1945 dan lahirnya UU No. 10/2004 sebagai “pengganti” TAP MPR No. III/MPR/2000 sebagaimana ditetapkan oleh TAP MPR No. I/MPR/2003 maka Pedoman Teknik yang didasarkan Keppres No. 45/1999 “ditingkatkan” kedudukannya dengan menuangkan isinya (hampir 100%) dalam Lampiran UU No. 10/2004. Dengan demikian tidak ada alasan dari DPR untuk tidak terikat dengan Pedoman Teknik tersebut karena sudah merupakan bagian tidak terpisahkan dari UU yang mengikat semua pihak yang terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam praktiknya, setelah 6 tahun berlakunya UU No. 10/2004, Pedoman Teknik tersebut masih banyak disimpangi oleh DPR (dan juga Pemerintah). Landasan formal dan material konstitusional pembentukan peraturan perundang-undangan yang kemudian dituangkan dalam dasar hukum “mengingat” sangat bervariasi yang kadang menyimpang dari esensi konstitusi hasil reformasi. Sebagai contoh yang salah/keliru sehingga keluar dari esensi konstitusi adalah sebagai berikut:

1. UU No. 19/2003 tentang Badan Usaha Milik Negara mencantumkan Pasal 23 ayat (4) UUD 1945, padahal setelah amendemen Pasal 23 UUD 1945 hanya terdiri

atas 3 ayat. Pembentuk UU (DPR dan Pemerintah) masih terpaku dengan Pasal 23 UUD 1945 asli/lama.

2. UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah mencantumkan secara utuh Pasal 5 UUD 1945, seharusnya hanya Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 saja karena Pasal 5 ayat (1) yang berhubungan dengan pembentukan UU, sedangkan ayat 2 Pasal 5 berhubungan dengan pembentukan PP.
3. UU No. 27/2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD mencantumkan sekaligus Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 21 UUD 1945 sehingga tidak jelas atau menjadi rancu RUU-nya berasal dari DPR atau Pemerintah. Dalam hal ini pembentuk UU (DPR dan Presiden) masih terpaku pada UUD 1945 asli di mana suatu UU baik RUU-nya datang dari Pemerintah maupun dari DPR selalu mencantumkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Sedangkan pencantuman Pasal 21 UUD 1945 kalau RUU-nya datang dari DPR. Atau barangkali RUU-nya datang dari DPR dan Pemerintah?
4. UU No. 36/2009 tentang Kesehatan hanya mencantumkan Pasal 20 UUD 1945 sehingga tidak jelas atau rancu dari mana berasal RUU-nya. Hal yang sama terjadi pada UU No. 38/2009 tentang Pos dan UU No. 52/2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.¹³

Pencantuman Pasal 20 UUD 1945 sebagai landasan formal konstitusional pembentukan UU dalam dasar hukum “Mengingat” UU bervariasi dengan contoh sebagai berikut:

¹³ Menurut Wicipto Setiadi (Direktur Perancangan Peraturan Perundang-undangan) pencantuman Pasal 20 UUD 1945 secara utuh tanpa ditambahkan Pasal 5 ayat (1) atau Pasal 21 UUD 1945 berarti RUU-nya berasal dari DPR sebagai lembaga misalnya Badan Legislasi (Baleg), Komisi atau Gabungan Komisi. Sedangkan kalo dicantumkan Pasal 21 UUD 1945 RUU-nya berasal dari anggota DPR. Namun dalam UU No. 27/2009 pencantuman Pasal 21 UUD 1945 dalam dasar hukum “mengingat” patut juga dipertanyakan karena UU tersebut mengatur tentang lembaga MPR, DPR, DPD, dan DPRD apakah tepat kalau dikatakan bahwa RUU-nya datang dari perorangan anggota DPR. Apa tidak lebih besar kemungkinannya kalau RUU-nya datang dari DPR sebagai lembaga (misalnya Baleg, Komisi atau Gabungan Komisi), sehingga penempatan Pasal 21 dalam UU tersebut dipertanyakan apa tidak salah?.

1. Pencantuman Pasal 20 ayat (1) UUD 1945: UU No. 6/2009; UU No. 7/2009; UU No. 17/2009; UU No. 34/2009; UU No. 37/2009;
2. Pencantuman Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD 1945: UU No. 1/2009; UU No. 22/2009;
3. Pencantuman Pasal 20 ayat (1), (2), dan (5) UUD 1945: UU No. 8/2009; UU No. 23/2009;
4. Pencantuman Pasal 20 ayat (2) UUD 1945: UU No. 28/2009;
5. Pencantuman Pasal 20 ayat (2) dan (4) UUD 1945: UU No. 26/2009; UU No. 47/2009;
6. Pencantuman Pasal 20 UUD 1945 secara utuh: UU No. 2-3-4-5/2009; UU No. 9-10-11-12-13-14-15-16/2009; UU No. 18-19-20-21-/2009; UU No. 24-25/2009; UU No. 29-30-31-32-33-35/2009; UU No. 39-40-41-42-43-44-45-46/2009; UU No. 48-49-50-51/2009.

Demikian pula di tingkat Daerah masih belum ada keseragaman dalam meletakkan landasan formal dan material konstitusional pembentukan Peraturan Daerah dan pelaksanaannya yang dituangkan dalam dasar hukum “mengingat” sesuai dengan bunyi ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945: Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan Daerah masih banyak yang enggan mencantumkan Pasal 18 ayat (6) dalam Perda atau Peraturan Kepala Daerah.

I. Sepuluh Tahun Refleksi Reformasi Konstitusi

Setelah 10 tahun reformasi atau amendemen UUD 1945 (1999-2009), ada tiga lembaga yang perlu diberikan catatan yang erat kaitannya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pembentuk UU yang utama (*primaire wetgever*), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai pembentuk UU serta yang mini (*kleine mede wetgever*) dan Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

1. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Sebagaimana diuraikan di atas Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 (pra amendemen) yang berbunyi: Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR menjadi: Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR, maka kewajiban membentuk UU tersebut sudah dialihkan kepada DPR sehingga sejak Oktober 1999 DPR adalah sebagai legislator utama atau pembentuk UU yang utama (*primaire wetgever*) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1): *DPR memegang kekuasaan membentuk UU*. sedangkan Presiden beralih menjadi pembentuk UU serta (*mede wetgever*).

Dalam pembahasan Rancangan Perubahan UUD 1945 di PAH III dan PAH I, semula ada keinginan bahwa pembentuk UU adalah DPR (tunggal) seperti di Kongres di Amerika Serikat. Namun disadari oleh para anggota PAH III dan PAH I bahwa DPR tidak akan sanggup menjadi pembentuk UU tunggal sesuai dengan ajaran *trias politica*. Oleh karena itu kemudian disepakati bahwa Presiden tetap “dilibatkan” membentuk UU namun hanya sebagai pembentuk UU serta (*mede wetgever*), sehingga lahirlah ketentuan Pasal 5 ayat (1) baru dan ketentuan Pasal 20 baru yang menggeser kedudukan Presiden sebagai legislator utama ke DPR sehingga menjurus kepada ajaran *trias politica*.

Yang menjadi masalah adalah ketentuan Pasal 20 ayat (5). Sebagaimana diuraikan di muka Perubahan UUD 1945 tujuan utamanya adalah memberdayakan (*empowering*) DPR agar DPR jangan hanya menjadi tukang stempelnya (*rubberstamp*) Pemerintah/ Presiden seperti selama masa Orde Baru. Caranya adalah dengan mengurangi atau membatasi kewenangan Presiden yang sangat besar yang memang dikonstruksikan oleh UUD 1945 (pra amendemen). Pasal 20 ayat (5) inilah yang telah menghasilkan suatu produk hukum yang merupakan dokumen resmi negara yang namanya “Undang-Undang”, tidak ditandatangani Presiden. Di sini kedudukan Presiden sebagai pembentuk UU lebih rendah ketimbang DPR karena tanpa tanda tangan pengesahan

Presiden pun suatu RUU yang sudah disetujui bersama akan sah menjadi UU. Sudah ada dua UU yang semacam ini.

Sebagai legislator utama tentunya sekarang DPR berkewajiban menyusun berbagai RUU menggantikan Pemerintah/Presiden yang selama ini mendominasi pembentukan UU karena memang konstruksi UUD 1945 yang menentukannya. DPR wajib pula mengadakan perencanaan yang matang dalam membentuk RUU sekaligus mengadakan evaluasi terhadap berbagai UU yang diproduksi selama ini dan kalau ada yang sudah tidak sesuai lagi harus diadakan penggantian tentunya melalui penelitian, pengkajian, dan penyusunan Naskah Akademiknya terlebih dahulu. Demikian pula dengan munculnya Mahkamah Konstitusi, maka setiap Putusan MK yang menyatakan bahwa pasal, ayat, dan bagian suatu UU bertentangan dengan UUD 1945 harus sungguh-sungguh diperhatikan DPR khususnya pertimbangan hukumnya dalam rangka merevisi UU atau membuat yang baru.

Setelah berjalan 10 tahun Reformasi (1999-2009) ternyata fungsi utama DPR yaitu fungsi legislasi (membentuk UU) sepenuhnya (RUU-nya disusun oleh DPR) belum berjalan sebagaimana mestinya. Atau masih jauh dari harapan. Karena RUU masih jauh lebih banyak yang disusun Presiden/Pemerintah. Gambar di bawah menunjukkan hal tersebut. Penghitungan dimulai tahun 2000 karena Perubahan Pertama UUD 1945 yang menggeser pembentuk UU yang utama (*primaire wetgever*) dari Presiden ke DPR dilakukan bulan Oktober 1999 dan antara Oktober s/d Desember 1999 masih menggunakan UUD 1945 asli/lama belum menggunakan hasil perubahan.¹⁴

Dari 348 UU (2000-2009), RUU yang dipersiapkan atau datang dari DPR hanya 130 RUU ($\pm 34\%$). Berarti setiap tahunnya DPR rata-rata hanya menghasilkan/membuat sekitar 13 RUU yang kemudian menjadi UU. Kalau

¹⁴ Data dari berbagai sumber antara lain dari Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM, Sekretariat Negara dan situs Legalitas (P4I), www.legalitas.org, dan thelegalagency@yahoo.com.

Undang-Undang (2000-2009)

NO.	TAHUN	JUMLAH- UU	RUU-PEM	RUU-DPR
1	2000	38	37	1
2	2001	22	21	1
3	2002	32	30	2
4	2003	41	13	28
5	2004	41	24	17
6	2005	14	10	4
7	2006	15	11	4
8	2007	48	21	27
9	2008	45	18	27
10	2009	52	33	19
	TOTAL	348	218	130

dibandingkan dengan masa Orde Baru prestasi DPR ini dapat diacungi jempol karena pada saat itu pembentuk UU yang utama (*primaire wetgever*) adalah Presiden, sedangkan DPR hanyalah sebagai pembentuk UU serta (*mede wetgever*). Kalau pada saat itu DPR hanya menyusun satu RUU itu pun diakhir masa Orde Baru, dan RUU-nya hanya terdiri dari dua pasal (RUU/UU bernilai *copy paste* yang rendah tingkat kesulitannya) yaitu RUU tentang Pengesahan suatu Perjanjian Internasional dapat dimengerti karena DPR hanyalah sebagai pembentuk UU serta (*mede wetgever*). Kalau saja pada saat itu DPR dapat menghasilkan atau mempersiapkan sekitar 13 RUU setiap tahunnya seperti sekarang sangat pantas diacungi jempol. Namun kalau pada satu decade atau 10 tahun di Era Reformasi di mana DPR diberi kepercayaan oleh rakyat sebagai pembentuk UU yang utama (*primaire wetgever*) produktivitas DPR hanya 130 RUU dari 348 UU atau sekitar 34 % atau rata-rata 13 RUU pertahun, maka prestasi DPR ini masih sangat memprihatinkan karena masih jauh dari yang seharusnya sebagai pembentuk UU yang utama.

Sebagai legislator utama, seharusnya paling sedikit (minimal) DPR harus memproduksi RUU sebanyak 50 % dari jumlah UU pada setiap tahunnya. Syukur-syukur lebih dari itu sehingga benar-benar mencerminkan DPR sebagai pembentuk UU yang utama (*primaire wetgever*). Kalau ini

tercapai maka DPR sudah menjalankan fungsinya yang utama yaitu membentuk UU (fungsi legislasi) atau sebagai pembentuk UU yang utama (*primaire wetgever*). Sebagai gambaran apakah DPR telah berprestasi sesuai dengan fungsi utamanya selama Era Reformasi (2000-2009) lihat Gambar di atas. Terlihat pada tahun 2003, 2007, dan 2008 jumlah RUU yang datang dari DPR melebihi jumlah RUU yang datang dari Presiden/Pemerintah. Ternyata setelah diteliti lebih lanjut sebagian besar RUU yang datang dari DPR tersebut tingkat kesulitannya rendah karena bisa dengan cara “*copy paste*” saja kemudian di-*mutatis-mutandis*-kan, misalnya RUU pembentukan atau pemekaran suatu daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) dan RUU Pembentukan Pengadilan Tinggi atau yang berkaitan dengan RUU Perubahan Kekuasaan Kehakiman/Peradilan. Ada pula RUU yang sudah dipersiapkan oleh LSM kemudian diserahkan kepada DPR untuk dijadikan RUU-nya DPR karena Pemerintah tidak mau/enggan menerimanya.¹⁵ Oleh karena itu sepuluh tahun kedepan sejak tahun 2010 ini, DPR harus meningkatkan kinerjanya dalam menangkap aspirasi rakyat dan menuangkannya ke dalam UU paling sedikit 50 % dari total UU setiap tahunnya, sehingga pantas dan layak diberi kepercayaan rakyat sebagai pembentuk UU yang utama.

2. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)¹⁶

Dalam Bab VIIA Pasal 22C UUD 1945 dibentuk lembaga baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang anggotanya

¹⁵ Sebagai contoh adalah RUU Kekerasan Dalam Rumah Tangga di mana Penulis ikut terlibat sejak penulisan Naskah Akademiknya. Juga RUU Kebebasan Mendapat Informasi yang dipersiapkan oleh suatu LSM yang berkecimpung dalam HAM. Buat Penulis secara prinsip tidak menjadi masalah apakah draft RUU tersebut dipersiapkan oleh LSM, Pemerintah, atau pun DPR sendiri yang penting muaranya adalah untuk kepentingan rakyat (umum). Hanya saja dalam hal ini Penulis ingin menitikberatkan bahwa sebagai legislator utama (*primaire wetgever*) bukanlah pekerjaan mudah apalagi anggota DPR tidak wajib menjadi *legislative drafter* karena mereka adalah politisi yang pekerjaan utamanya adalah menangkap aspirasi masyarakat untuk dicarikan solusinya, salah satunya adalah melalui bentuk UU. Oleh karena itu kedepan setiap anggota DPR harus didampini oleh seorang perancang peraturan perundang-undangan (*legislative darfater*) dibantu oleh ahli lainnya.

¹⁶ Lihat juga HAS Natabaya dalam bukunya berjudul: *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, di mana Penulis sebagai Editornya, diterbitkan oleh: Kompas dan Tata Nusa, Jakarta, 2008.

dipilih langsung melalui Pemilu yang jumlahnya tidak boleh melebihi 1/3 dari jumlah anggota DPR. DPD ini merupakan bagian dari MPR. Artinya seluruh anggota DPD dan DPR adalah anggota MPR. Dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 DPD diberikan kewenangan terbatas yaitu dapat mengajukan RUU kepada DPR (bukan kepada Presiden) yaitu yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Dalam Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 22D UUD 1945 tersebut dapat disimpulkan bahwa DPD sebagai pembentuk UU juga, walaupun hanya sebagai pembentuk UU serta yang mini (*kleine mede wetgever*) Mengapa? Pertama jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari 1/3 anggota DPR. Kedua, DPD hanya "dapat" mengajukan RUU kepada DPR bukan kepada Presiden dan DPR. Kata "dapat" bersifat fakultatif bukan kewajiban juga bukan hak. Ketiga, substansi yang dimuat dalam RUU-nya juga terbatas yaitu yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam

dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Keempat, RUU yang dibuat DPD disampaikan DPR untuk dibahas bersama sebelum oleh DPR dibahas bersama dengan Presiden. Artinya peranan DPD terbatas hanya membuat RUU sampai membahas bersama DPR.

Di samping itu masih menjadi pertanyaan (kalau tidak mau dikatakan perdebatan) apakah RUU yang datang dari DPD yang disampaikan kepada DPR hanya dibahas bersama dengan DPR saja dan setelah itu DPD tidak boleh ikut membahasnya bersama DPR dan Presiden. Kalau dibaca Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD 1945 ada dua kemungkinan yaitu:

1. DPD hanya dapat mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah dan sebagainya. kepada DPR kemudian dibahas bersama dengan DPR. Setelah disetujui bersama, maka selanjutnya menjadi RUU-nya DPR untuk dibahas bersama dengan Presiden/Pemerintah tanpa melibatkan DPD, baik pada pembicaraan Tingkat I maupun Tingkat II. Artinya pembentuk UU tetap DPR dan Presiden;
2. Kalimat "DPD ikut membahas" dalam ayat (2) Pasal 22D UUD 1945 dapat ditafsirkan ikut membahas pada setiap tingkatan pembahasan dalam pembentukan UU. Kalau konstruksi ini yang dipilih, maka sejak Tingkat I sampai dengan Tingkat II pembahasan RUU, DPD hadir dan ikut membahas bersama-sama dengan DPR dan Presiden/Pemerintah. Dalam hal ini pembentuk UU menjadi 3 lembaga yaitu DPR, Presiden, dan DPD. Namun perlu diberi catatan bahwa kehadiran DPD secara fisik harus diwakili oleh Komisi/Panitia yang ada di DPD. Hal ini untuk mencegah kerancuan pemahaman bahwa kalau DPD hadir secara fisik utuh (kelembagaan) maka berarti membentuk/mengadakan sidang MPR. Keterlibatan DPD tersebut sangat diperlukan karena dapat saja pada pembahasan antara DPR dan Pemerintah/Presiden itu ada substansi yang sebelumnya sudah disepakati antara DPD dan DPR kemudian akan diubah oleh Pemerintah/

Presiden dan/atau DPR karena adanya perkembangan baru dalam pembahasan tersebut. Dalam hal ini tentunya pendapat DPD harus didengar sebagai pengambil inisiatif RUU atau karena substansinya berkaitan dengan otonomi daerah.

Kedudukan DPD baik kemungkinan pertama maupun kemungkinan kedua tetaplah sebagai pembentuk UU serta (*mede wetgever*), seperti juga Presiden, karena hanya DPR sebagai pembentuk UU yang utama (*primaire wetgever*). DPR dan Presiden sebagai Pembentuk UU telah menjabarkan Pasal 22D UUD 1945 ini ke dalam UU No. 22/2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU Susduk 2003) khususnya dalam Pasal 42 dan Pasal 43.

Memang ironis. RUU boleh datang dari DPD. Pembahasan awal (pleno) bersifat umum DPD masih diikutsertakan. Pembahasan rinci (Pansus, Panja, Timus, Timsin) dan pada Rapat Pleno antara DPR dan Pemerintah dalam pengambilan keputusan persetujuan RUU pada Tingkat II DPD tidak diikutsertakan. Kalau Presiden saja disebut sebagai pembentuk UU serta (*mede wetgever*) yang membahas bersama suatu RUU antara DPR dan Presiden sampai dengan Tingkat II (pengambilan keputusan). Maka kedudukan DPD sebagai pembentuk UU yang serba terbatas dapat dikatakan bahwa DPD adalah pembentuk UU serta yang mini (*kleine mede wetgever*) karena hanya dilibatkan pada awal pembahasan Tingkat I saja.

Lebih tegas lagi bagaimana DPD hanya sebagai pelengkap saja dalam pembentukan UU dapat dibaca pada Pasal 32 UU No. 10/2004 di mana dalam ayat (2) Pasal 32 DPD secara umum masih diikutsertakan dalam pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, dsb. Pada ayat (3) mulai dibatasi keikutsertaannya yaitu: *hanya pada rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi*. Artinya keikutsertaan DPD membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah hanya sebatas pada rapat-rapat yang disebutkan tadi. Di luar itu tidak diikutsertakan secara fisik. Sedangkan pada ayat (4) dikatakan bahwa

keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah dsb. diwakili oleh komisi yang membidangi materi muatan RUU yang dibahas.

Berdasarkan UU Susduk 2003 dan UU No. 10/2004 dapat ditarik kesimpulan bahwa kata “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 oleh para pembentuk UU “dibatasi/dipersempit” pengertiannya dengan persyaratan: 1. Ada “undangan” dari DPR; 2. keterlibatan DPD “hanya pada tahap pembicaraan awal” di Tingkat Pembicaraan I (pada rapat Komisi/Panitia/Badan Legislasi). Jadi keikutsertaan DPD secara “fisik” dalam pembahasan suatu RUU, bukan sebagai hak atau kewenangan melainkan hanya sekedar karena undangan.

Dalam Pasal 132 ayat (8) dinyatakan bahwa: *RUU yang telah dibahas sebagaimana dimaksud pada ayat (5), disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut bersama DPR dan kepada Pimpinan DPD untuk ikut membahas RUU tersebut.* Ketentuan ini berarti mengikutsertakan DPD untuk membahas RUU yang merupakan usul inisiatif DPD bersama dengan DPR dan Pemerintah/Presiden. Ketentuan ini sesuai dengan esensi Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 sekaligus.

DPD juga bukan lembaga pengawas (*controlling*) yang setara dengan DPR melainkan pengawas serta (*mede controleer*). Ini dapat dilihat dengan digunakannya kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (3) UUD 1945. Di samping itu pengawasannya terbatas pada bidang/substansi tertentu dan hasilnya pengawasannya juga hanya disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti, bukan disampaikan langsung kepada lembaga/instansi terkait seperti pengawasan DPR.

Kedudukan DPD setelah 10 tahun reformasi konstitusi, diatur dalam UU No. 27/2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU-MD3 atau UU Susduk 2009) sebagai pengganti UU Susduk 2003, dalam Pasal-Pasal 142, Pasal 146, Pasal 147, Pasal 150, Pasal 151, Pasal 154, dan Pasal 224. UU Susduk 2009 (UU-MD3) memang mengatur lebih jelas kedudukan DPD

dalam pembahasan RUU baik yang datang dari DPD maupun datang dari DPR dan Presiden yang berkaitan dengan otonomi daerah. Misalnya frasa "ikut membahas" suatu RUU yang dimuat dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 sudah dijabarkan yaitu hanya pada awal pembahasan Tingkat I, yaitu pada saat pembacaan Keterangan Pemerintah. Setelah itu dalam pembahasan Panja, Timus, Tincil atau Timsin, DPD tidak dilibatkan lagi, sehingga praktis pembentuk UU yang *riel/nyata* karena membahas suatu RUU sampai tuntas atau sampai menjadi UU hanya DPR dan Presiden saja.

Dari tiga konstitusi yang pernah atau sedang berlaku di Indonesia, KRIS 1949 dan UUDS 1950 menyatakan dengan tegas bahwa UU tidak dapat diganggu gugat (*de wet is ondschendbaar*) sedangkan dalam UUD 1945 tidak diatur mengenai hal itu. Dalam metamorfosa kelima yang signifikan dibentuknya Mahkamah Konstitusi (MK) yang dapat menguji UU terhadap UUD 1945. Sekarang pembentuk UU tidak dapat berleha-leha dalam membentuk UU. Kalau suatu UU dianggap MK bertentangan dengan UUD 1945 maka MK dapat membatalkannya melalui permohonan yang diajukan ke MK oleh pihak yang dirugikan hak konstitusionalnya oleh UU yang bersangkutan. Demikian pula kewenangan Mahkamah Agung (MA) yang selama Orde Baru hanya didasarkan pada UU, di Era Reformasi ditingkatkan menjadi kewenangan konstitusional. Dibentuknya MK dan diberikannya kewenangan konstitusional kepada MA mempunyai dampak tersendiri bagi pembentuk peraturan perundang-undangan yang harus bekerja lebih keras dan lebih hati-hati kalau tidak ingin produknya dibatalkan oleh kedua pelaku kekuasaan kehakiman tersebut.

BIODATA PENULIS

Yunus Husein, Tempat/Tanggal Lahir: Mataram, 29 Desember 1956. Pendidikan SD, SMP dan SMA diselesaikan di Mataram. Memperoleh Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1981), Master of Laws (LL.M) dalam International Legal Studies dari Washington College of Law, The American University, Washington D.C. USA (1986), dan memperoleh Doktor dalam bidang Ilmu Hukum dari Universitas Indonesia (2003). Pekerjaan: Staf Pemeriksa Keuangan (1982-1985), Kepala Seksi diperbantukan pada Duta Besar RI untuk Uruguay Round di Jenewa (1991-1992), Ketua Tim/Kepala Bagian Hukum menangani masalah perbankan sampai tahun 1999, Deputi Direktur Direktorat Hukum BI (2001-2002), Deputi Direktur Hukum memimpin Direktorat Hukum BI (2002). Sekarang sebagai Kepala Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK).

Adnan Topan Husodo, Tempat/Tanggal Lahir: Semarang, 5 Juli 1976. Pendidikan S1: Fakultas Hukum Universitas Prof. Dr. Hamka Muhammadiyah Jakarta. Pekerjaan: Staf Investigasi ICW (2001-2002), Staf Monitoring Pelayanan Publik ICW (2002-2003), Staf Departemen Korupsi Politik ICW (2003-2004), Koordinator Departemen Informasi Publik ICW (2004-2007), Koordinator Departemen Korupsi Politik ICW (2007-2008), Wakil Koordinator ICW (2008-Sekarang).

Muhammad Yusuf, Tempat/Tanggal Lahir: Pendopo (Sumatera Selatan), 18 Mei 1962. Pendidikan: Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1982-1987) dan S2 IPWI Jakarta (1998-2000). Pekerjaan: Direktur Hukum dan regulasi PPATK (2008-sekarang).

Yenti Garnasih, Tempat/Tanggal Lahir: Sukabumi, 11 Januari 1959. Pendidikan: S1 Fakultas Hukum Universitas Pakuan, S2 dan S3 di Universitas Indonesia. Pekerjaan: Dosen tetap pada Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta. Pusat Studi Hukum Pidana (PSHP) Universitas Trisakti Study Center for Nationality, Human Rights and Democracy Universitas Trisakti.

Eka Martiana Wulansari, Tempat/Tanggal Lahir: Jakarta, 20 Agustus 1979. Pendidikan: S1 Fakultas Hukum Universitas Trisakti (1998-2002), dan S2 fakultas Hukum Universitas Trisakti (2004-2006). Pekerjaan: Staf Calon Perancang PUU Bidang Politik, Hukum dan Hak asasi Manusia, Deputi Perundang-undangan Sekretariat Jenderal DPR-RI (2003-sekarang) serta Dosen Fakultas Hukum Universitas Pamulang dan Universitas Empu Tantular Jakarta (2009-sekarang).

Jeane Neltje Saly, Tempat/Tanggal Lahir: Kupang, 1 November 1947. Pendidikan: Sekolah hakim dan Jaksa Negeria Malang (1967), S1 Hukum (1978), S2 Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara Jakarta dan S3 di Universitas Padjajaran Bandung. Pekerjaan: Calon Hakim Muda pada pengadilan Negeri Ujung Pandang (1967-1969), Pengadilan Negeri Bau-Bau Buton (1969-1972), departemen Kehakiman (1972-1979), Legal drafter Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (1980-1998), Peneliti di BPHN (1998-sekarang).

Supriyadi Widodo Eddyono, Tempat/Tanggal Lahir: Medan, September 1976. Pendidikan: menyelesaikan studi S1 di Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada pada 2001. Pekerjaan: Penulis pernah bekerja sebagai Advokat Publik di Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat pada 2001-2009. Saat ini terdaftar sebagai anggota Perhimpunan Advokat Indonesia, Koordinator Indonesia Media Defense Litigation Network, Senior Associate Institute for Criminal Justice Reform. Saat ini penulis bekerja sebagai Staf Ahli di Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK).

Purnama T. Sianturi, Tempat/Tanggal Lahir: Dairi, 10 Maret 1968, Pendidikan: S1 Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung (1986-1990), S2 Pascasarjana Ilmu Hukum USU Medan (1999-2002), S3 Pascasarjana Ilmu Hukum USU Medan (2002-2007). Jabatan saat ini Tenaga Pengkaji Harmonisasi Kebijakan pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) Kementerian Keuangan, Kementerian Keuangan (2010-sekarang). Pernah menjadi Kepala Bidang Hukum dan Informasi Kanwil II Medan DJKN (2007), Kasubdit Bantuan Hukum, Direktorat Hukum dan Informasi DJKN, Kementerian Keuangan (2007-2010). Pekerjaan lain: Dosen tidak tetap Magister Kenotariatan USU Tahun 2002-sekarang.

H. Machmud Aziz, Tempat/Tanggal Lahir: Cilacap, 20 September 1948. Pendidikan: Sekolah Rakyat Negeri (1960), SMP Negeri I (1963); Sekolah Asisten Apoteker Negeri, (1966). Bekerja sebagai Asisten Apoteker di berbagai Apotik, Poliklinik, dan Pabrik Farmasi (1966-1986). Pendidikan S.H. Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1983) dan Pendidikan Magister Humaniora dari Universitas Tarumanagara (2001). Sebagai PNS Departemen Kehakiman (sekarang Departemen Hukum dan HAM) (1983-2004) dengan pertama kali ditempatkan di BPHN (1983-1987) dan kemudian dipindahkan ke Direktorat Jenderal Hukum dan Peraturan perundang-undangan (sekarang Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan) (1987-2004). Jabatan struktural terakhir adalah Kepala Subdirektorat Pengembangan Tenaga Perancang Peraturan Perundang-undangan (1999-2004). Pensiun dari PNS tahun 2004. Setelah pensiun ditarik ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sebagai Asisten Hakim (Staf Ahli) Hakim Prof. HAS Natabaya, S.H.,LL.M (2004-2008). Sebagai Asisten Hakim tugasnya adalah membantu membuat LO (*legal opinion*) untuk setiap Putusan Hakim khususnya yang dibuat oleh Prof. HAS Natabaya, S.H.,LL.M.

