BAB II

TINJAUAN TENTANG NEGARA HUKUM, LEMBAGA NEGARA, PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN, DAN JUDICIAL REVIEW

A. Negara Hukum

Negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan terhadap warga negaranya. Gagasan negara hukum terlahir sebagai reaksi dari negara polisi (*polizei staat*) yang merupakan tipe negara yang dianut pada saat itu.[25] Negara polisi adalah suatu tipe negara yang memberlakukan asas *alles voor het volk, maar niet door het volk* (rajalah yang menentukan segala-galanya untuk rakyatnya, tetapi tidak oleh rakyatnya sendiri), dan *asas legibus salutus est, salus publica suprema lex* (kepentingan umum mengatasi semua Undang-Undang). Jadi dalam negara polisi rakyat tidak mempunyai hak terhadap raja dan segala sesuatu yang ditentukan oleh raja.[26]

Oleh karena itu, untuk membendung adanya kesewenang-wenangan dari kekuasaan yang mempraktikkan sistem yang absolut dan mengabaikan hak-hak rakyat muncullah ide dilahirkannya negara hukum.[27]

Dalam kepustakaan ada beberapa tipe negara hukum, yaitu :

1. Negara Hukum Liberal

---

[25] Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, Cetakan ke-1, UI-Press, Jakarta hlm. 44-45 dalam Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca perubahan UUD 1945*, KAUKABA, Yogyakarta, 2013, Hlm. 1.

[26] Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Cetakan ke 7, Pusat studi HTN FH-UI, Jakarta, 1988, hlm. 156 dalam Muntoha, Negara... , *Ibid.*

[27] Muntoha, *Negara ..., Ibid.*

Tipe negara hukum liberal ini menghendaki agar supaya negara berstatus pasif artinya bahwa negara harus tunduk pada peraturan-peraturan negara, penguasa dalam bertindak seseuai dengan hukum. Disini kaum liberal menghendaki agar antara penguasa dan yang dikuasai ada suatu persetujuan dalam bentuk hukum, serta persetujuan yang menguasai penguasa.[28]

Kaum liberal yang dimaksud di atas adalah kaum borjouis di Perancis. Sejarah negara hukum di Perancis dapat dianggap mulai sejak revolusi 4 Juli 1789. Kalau pada masa sebelumnya yang berperan dalam kegiatan kenegaraan bersama raja hanyalah kaum bangsawan dan para pendeta saja, maka sejak saat itu kaum borjouis mulai memegang peranan penting dalam kehidupan bernegara. Raja memerlukan bantuan dana yang besar dari kaum borjouis untuk membiayai peperangan, akibatnya peran kaum borjouis dalam mengatur negara menjadi semakin besar. Oleh karena itu konsep negara hukum hasil pemikiran kaum borjouis liberal ini dinamakan Negara Hukum Liberal.[29]

Yang diinginkan kaum borjuis liberal ini adalah agar penyelenggaraan perekonomian atau kemakmuran diserahkan kepada mereka dan negara jangan turut campur dalam penyelenggaraan perekonomian tersebut. Jadi fungsi negara dalam Negara Hukum Liberal ini hanya menjaga tata tertib dan keamanan. Karena itu negara hukumnya disebut sebagai Negara Hukum Jaga Malam(*Nachtwachter Staat*).[30]

---

[28] Ni'matul Huda, *Negara ... Op.cit*, hlm. 5.
[29] *Ibid*, hlm. 4.
[30] *Ibid*, hlm. 5.

2. Negara Hukum Formal

Negara hukum formal yaitu suatu negara hukum yang mendapat pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu, harus berdasarkan Undang-Undang. Negara hukum formal ini disebut pula dengan negara demokratis yang berlandaskan negara hukum.[31]

F.J. Stahl menyusun negara hukum formal dengan unsur-unsur utamanya antara lain :[32]

a. Adanya perlindungan HAM
b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan
c. Pemerintahan berdasarkan atas hukum
d. Peradilan administratif yang mandiri

3. Negara Hukum Material *(Walfare State)*

Negara hukum material sebenarnya merupakan perkembangan lebih lanjut dari negara hukum formal. Jadi apabila pada negara hukum formal tindakan dari penguasa harus berdasarkan Undang-Undang atau harus berlaku asas legalitas, maka dalam negara hukum material tindakan dari penguasa dalam hal mendesak demi kepentingan warga negaranya dibenarkan bertindak menyimpang Undang-Undang atau berlaku asas opportunitas.[33] Tipe negara hukum ini sering disebut negara hukum dalam arti yang luas atau disebut pula dengan Negara Hukum Modern.[34]

Konsep negara hukum mengalami pertumbuhan menjelang abad XX yang

---

[31] *Ibid*, hlm. 6.
[32] F.J Sthal sebagaimana dikutip dalam Ni'matul Huda, *Negara .... Ibid.*
[33] Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Ceatakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta 1990, hlm. 54 dalam Ni'matul Huda, *Negara ... Ibid*, hlm. 7.
[34] Ni'matu Huda, *Negara ... Ibid.*

ditandai dengan lahirnya konsep negara hukum modern (*walfare state*), dimana tugas negara sebagai penjaga malam dan keamanan mulai berubah. Negara tidak boleh pasif tetapi harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat, sehingga kesejahteraaan bagi semua orang terjamin.

Adanya larangan bagi pemerintah untuk ikut campur tangan dalam urusan warga negara baik bidang sosial maupun bidang ekonomi, bergeser kearah gagasan baru bahwa pemerintah harus bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat. Pemerintahan tidak boleh bersifat pasif atau berlaku sebagai penjaga malam melainkan harus aktif melaksanakan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan masyarakatnya dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Perubahan konsepsi negara hukum itu terjadi menurut Miriam Budiardjo, antara lain karena banyaknya kecaman terhadap ekses-ekses yang menginginkan pembagian kekuasaan secara merata serta kemenangan beberapa partai sosialis di Eropa.[35]

Dari berbagai ahli yang mengemukakan tentang konsepsi Negara hukum modern, penulis akan mengemukakan pendapat dua ahli yaitu Bagir Manan dan Jimly Asshiddiqie. Menurut Bagir Manan, konsepsi negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dengan negara kesejahteraan. Di dalam konsep ini tugas negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja, tetapi memikul tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya

---

[35] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, Hlm. 59. Dalam Ni'matul Huda, *Lembaga negara dalam masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, Februari 2007, hlm. 56.

kemakmuran rakyat[36]

Menurut Jimly Asshidiqqie ada dua belas prinsip pokok negara hukum (*rechtstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Kedua belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtstaat*) dalam arti yang sebenarnya. Dua belas prinsip pokok negara hukum modern adalah :[37]

a. Supremasi hukum *(Supremacy of Law)*
b. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)
c. Asas Legalitas *(Due Process of Law)*
d. Pembatasan kekuasaan
e. Organ-organ Eksekutif Independen
f. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak
g. Peradilan Tata Usaha Negara
h. Peradilan Tata Negara
i. Perlindungan HAM
j. Bersifat Demokratis *(Democratische Rechtstaat)*
k. Berfungsi sebagai sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara *(Welfare Rechtstaat)*
l. Transparansi dan Kontrol Sosial

---

[36] Bagir Manan, *Politik Perundang-undangandalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, FH-UNILA, Bandar Lampung, 1996, hlm. 16, Dalam Ni'matul Huda, *Lembaga ... Ibid.*

[37] Jimly Asshidiqqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, Hlm. 154-162 dalam Ni'matul Huda, *Lemba*ga... *Ibid.*

Penerapan gagasan negara hukum di Indonesia mengalami pasang surut sejalan dengan perkembangan kehidupan konstitusional dan politik negara ini yang selama lebih dari setengah abad telah tiga kali hidup dalam konstitusi yang berbeda dan sistem politik yang berbeda pula.[38]

Penegasan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam Penjelasan UUD 1945, dalam Perubahan UUD 1945 telah diangkat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), berbunyi sebagai berikut *:"Negara Indonesia adalah negara hukum"*. Konsekuensi dari ketentuan ini adalah bahwa segala sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Sekaligus ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk.[39]

Jika dikaitkan dengan unsur-unsur negara hukum, maka dapat ditemukan pengaturan mengenai unsur-unsur negara hukum dalam Batang Tubuh UUD 1945 sebagai berikut :[40]

1. Perlindungan terhadap hak asasi manusia

Setelah dilakukan amandemen UUD 1945, perlindungan terhadap HAM dijamin pengaturannya didalam bab XA dengan judul "Hak Asasi Manusia", di dalamnya terdapat 10 (sepuluh) pasal tentang HAM, ditambah 1 pasal (pasal 28) dari bab sebelumnya (bab X) tentang "Warga Negara dan Penduduk", sehingga ada 11 pasal tentang HAM, dari pasal 28, 28A, sampai dengan 28J. Mulai dari hak

---

[38] Ni'matul Huda, *Lembaga ... Op.cit.,* hlm. 61.
[39] *Ibid*, hlm 61-62.
[40] Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, KAUKABA, Yogyakarta, 2013, hlm. 18.

berkumpul / berserikat, mempertahankan hidup / kehiudpan, berkeluarga dan perlindungan dari kekerasan, mengembangkan diri/ memajukan diri, jaminan dan kepastian hukum, bebas beragama, bebas berkomunikasi dan memperoleh informsi dan lain sebagainya.[41]

2. Pemisahan / pembagian kekuasaan

Pada intinya, prinsip pemisahan keuasaan atau pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara dari kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan sewenang-wenang para penguasa. Pengaturan dan pembatasan kekuasaan itulah yang menjadi ciri konstitusionalisme dan sekaligus tugas utama konstitusi sehingga kemungkinan kesewenang-wenangan kekuasaan dapat dikendalikan atau diminimalkan.[42]

Montesquieu yang terkenal dengan ajaran pemisahan kekuasaan atau dikenal dengan teori *"trias politica"*, memisahkan kekuasaan negara ke dalam tiga aspek kekuasaan yakni kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Dengan adanya pemisahan kekuasaan ini akan menjamin kebebasan pembuat Undang-Undang oleh parlemen, pelaksanaan Undang-Undang oleh lembaga peradilan, dan pelaksanaan pekerjaan negara sehari-hari oleh pemerintah.[43]

Yang diidealkan oleh Baron de Montesquieu (1689-1785) adalah bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu harus dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi, dan tidak boleh

---

[41] *Ibid*, hlm. 19.

[42] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Pers, Jakarta, 2005, Hlm. 157, Dalam Ni'matul Huda, *Lembaga* ... hlm. 74.

[43] Montesquieu sebagaimana dikutip dalam Ni'matul Huda, *Lembaga* ... hlm. 69.

saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Jika tidak demikian, maka kebebasan akan terancam.[44]

Pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan dibedakan oleh Sir Ivor jenings dalam bukunya *The law and The Constitutions* menjadi pemisahan kekuasaan materiil dan pemisahan kekuasaan formiil. Pemisahan kekuasaan dalam pengertian materiil adalah pemisahan kekuasaan yang dipertahanakan secara tegas dalam tugas-tugas (fungsi) kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahaan kekuasaan itu dalam 3 (tiga) bagian ; legislatif, eksekutif, yudikatif. Sedangkan yang dimaksud dengan pemisahan kekuasaan dalam pengertian formil adalah apabila pemisahan kekuasaan itu tidak diprertahankan secara tegas. Pemisahan kekuasaan dalam arti materiil inilah yang oleh Ismail sunny disebut "pemisahan kekuasaan" dan pemisahan kekuasaan dalam arti formil disebut sebagai "pembagian kekuasaan".[45]

Sementara itu Jimly Asshiddiqie memberikan pengertian pemisahan kekuasaan kepada dipisah-pisahkannya kekuasaan kedalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi *(check and balances)* artinya bersifat horizontal, sedangkan pembagian kekuasaan adalah dibagi-bagikannya kekuasaan itu dari lembaga pemegang kedaulatan tertinggi ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang berarti bersifat vertikal.[46] Dengan pengertian

---

[44] Baron de Montesquieu dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga negara Pasca Reformasi,* Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 31.

[45] Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hlm.43 dalam Muntoha, *Negara ... Op.cit.,* hlm. 20.

[46] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Cetakan ke-1, FH-UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 11 Dalam Muntoha, *Ibid.* hlm. 21.

demikian, maka UUD 1945 sebelum diamandemen menganut paham pembagian kekuasaan secara vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal. Kedaulatan rakyat dianggap terwujud penuh dalam wadah MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara di bawahnya yaitu Presiden, DPR, MA, dan seterusnya.

Akan tetapi dalam Perubahan Pertama dan Kedua UUD 1945, prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal jelas mulai dianut oleh para perumus Perubahan UUD 1945 seperti tercermin dalam perubahan pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) sampai ayat (5).[47]

3. Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang

Menurut Ismail Sunny, sebagai suatu negara hukum berdasarkan UUD 1945 semestinya Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Presiden menetapkan peraturan pemerintah sebagaimana mestinya. Semua ketentuan UUD 1945 itu merupakan hukum positif yang menjadi dasar konstitusional dari adanya sifat pemerintahan berdasarkan undang-undang di negara kita.[48]

Apa yang dikatakan Ismail Sunny tersebut terkandung dalam pasal 4 ayat (1) dan pasal 5 ayat (1) dan (2). Hal ini menunjukkan bahwa dalam pemerintahan berdasarkan undang-undang, masalah kelembagaan negara yang menjalankan pemerintahan tersebut harus berpegang teguh pada sistem hukum konstitusional

---

[47] *Ibid.* Hlm 22.
[48] Ismail Sunny, *Pembagian ... Op. Cit*., hlm 7 dalam Muntoha, *Negara ..... Ibid.*

(hukum dasar).[49]

4. Peradilan administrasi yang berdiri sendiri

Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dijalankannya putusan hakim administrasi oleh pejabat administrasi negara. Dalam negara hukum Indonesia yang berdasarkan cita negara pancasila peradilan administrasi negara bukanlah unsur utama, karena lebih mengutamakan masyarakat daripada individu, tetapi tidak berarti individu tidak mendapat tempat samasekali sebagaimana pendapat Padmowahjono bahwa harkat dan martabat manusia tetap diperhatikan.[50]

Dengan demikian, peradilan administrasi merupakan salah satu sarana untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM) dengan cara melakukan pengawasan atau kontrol judicial erhadap terhadap pemerintahan sebagai wujud pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak warga negara.[51]

Maka, kepada rakyat harus diberi kesempatan untuk menggugat pegawai atau instansi pemerintahan yang meakukan kesalahan atau yang menurut mereka dianggap merugikan mereka.[52]

---

[49] Muntoha, *Ibid*.
[50] *Ibid.* Hlm. 49.
[51] SF Marbun, *Peradilan administrasi negara dalam upaya administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 184 dalam Muntoha, *Ibid*, hlm 50.
[52] Ismail sunny, *Loc cit.*, dalam Muntoha, *Ibid.*

B. Lembaga negara

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan istilah *political institution,* sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staat organen.* Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan lembaga negara, badan negara, atau organ negara.[53]

Menurut Kamus Hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan Saleh Adiwinata dkk, kata 'organ' diartikan sebagai berikut:[54]

> "Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan Undang-Undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum... Selanjutnya negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perelengkapan. Mulai dari raja (presiden), sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti."

Istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara sering kali dipertukarkan satu sama lain. Akan tetapi, satu sama lain sebenarnya dapat dan memang perlu dibedakan sehingga tidak membingungkan. Untuk memahami secara tepat, maka tidak ada jalan lain kecuali mengetahui persis apa yang dimaksud dan apa kewenangan dan fungsi yang dikaitkan dengan organisasi atau badan yang bersangkutan.[55]

---

[53] Firmansyah Arifin dkk. (Tim Peneliti), *Lembaga negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga negara*, KRHN bekerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, Juni 2005, Hlm. 29. Dalam Ni'matul Huda, *Lembaga* ..., hlm. 76.

[54] Kamus Besar Bahasa Indonesia. Lihat Has Natabaya, "Lembaga (Tinggi) Negara menurut UUD 1945" dalam Refli Harun, dkk, Menjaga Denyut Konstitusi : Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi, Jakarta, Konstitusi Press, Hlm. 60-61. Dalam Ni'matul Huda, *Lembaga* .... *Ibid*.

[55] Ni'matul Huda, *Ibid,* hlm. 76.

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkitan, yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya; organ adalah status bentuknya, (Inggris: *form*, jerman : *vorm)*, sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-Undang Dasar Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebut eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi dan kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.[56]

Jika dikaitkan dengan hal tersebut diatas, maka dapat dikemukakan bahwa dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 34 organ yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945. Ke 34 organ atau lembaga tersebut adalah :[57] Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Wakil Presiden, Menteri dan Kementrian Negara, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan, Dewan Pertimbangan Presiden, Duta, Pemerintahan Daerah Provinsi, Gubernur Kepala Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Pemerintahan Daerah Kebupaten, Bupati Kepala Pemerintah Kabupaten, DPRD kabupaten, Pemerintahan Daerah Kota, Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota, DPRD Kota, Satuan Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Penyelenggaraan Pemilu, Bank Sentral, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung

---

[56] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012 hlm. 84.

[57] JimlyAsshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 98.

(MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia (TNI), Angkatan Darat (TNI AD), Angkatan Laut (TNI AL), Angkatan Udara (TNI AU), Kepolisiam Negara Republik Indonesia (POLRI), Badan-badan lain yang fungsimya terkait dengan kehakiman,seperti Kejaksaan.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, dalam Undang-Undang Dasar 1945 terdapat lebih dari 34 buah lembaga baik yang disebut secara langsung ataupun tidak langsung. Ke 34 organ tersebut dapat dibedakan dari dua segi yaitu dari segi fungsinya dan dari segi hirarkinya. Hirarki antar lembaga negara itu penting untuk ditentukan, karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara itu. Untuk itu, ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu kriteria hirarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.

Dari segi fungsinya, ke-34 lembaga tersebut ada yang bersifat utama atau primer, ada pula yang bersifat sekunder atau penujang (*auxiliary*). Sedangkan dari segi hirarkinya, ke-34 lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut lembaga negara, sedangkan organ lapis ketiga adalah lembaga daerah. Memang benar sekarang tidak ada lagi sebutan lembaga tinggi negara dan lembaga tertinggi negara. Namun, untuk mempermudah pengertian, organ-organ konstitusi pada lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yaitu :[58]

---

[58] *Ibid*, hlm. 105-106.

1. Presiden dan Wakil Presiden;

2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);

3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);

4. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);

5. Mahkamah Konstitusi (MK);

6. Mahkamah Agung (MA);

7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Pasca amandemen UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan kedaulatan rakyat tersebut tidak lagi dijalankan oleh MPR. Konseskuensinya adalah dalam hal pemilihan Presiden tidak lagi dilakukan oleh MPR, akan tetapi dilakukan secara langsung oleh rakyat. Sebagai akibat diadopsinya sistem pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat, maka Presiden yang semula dianggap tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR, sekarang dianggap langsung bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya. Karena itu MPR bukan lagi merupakan lembaga tinggi negara. MPR, DPR, DPD, Presiden, MK, MA dan BPK merupakan lembaga-lembaga tinggi negara yang sama derajatnya satu sama lain.[59]

Organ lapis kedua dapat disebut lembaga negara saja. Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua tersebut adalah :[60]

1. Menteri Negara;

2. Tentara Nasional Indonesia;

3. Kepolisian Negara;

---

[59] Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara,* Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 10.

[60] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan ... Op.cit.*, hlm. 106.

4. Komisi Yudisial;

5. Komisi Pemilihan Umum;

6. Bank Sentral

Lembaga-lembaga negara di atas derajat protokolernya lebih rendah dari lembaga-lembaga tinggi negara. Lembaga negara tersebut secara fungsional memiliki kedudukan yang sama-sama bersifat independen. Dalam sifat Independensinya itu tercermin juga jiwa kesetaraan dengan fungsi-fungsi lembaga-lembaga tinggi negara.[61]

Kelompok ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah Undang-Undang. Misalnya Komisi Hukum Nasional, dan Komisi Ombudsman Nasional yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Keberadaannya secara hukum hanya didasarkan atas kebjijakan Presiden, jika Presiden hendak membubarkannya tentu saja Presiden berwenang untuk itu. Artinya keberadaannya sepenuhnya berada dalam kebijakan Presiden. Di samping itu ada pula lembaga-lembaga daerah yang diatur dalam BAB VI UUD 1945. Lembaga-lembaga daerah itu adalah :

1. Pemerintahan Daerah Provinsi;

2. Gubernur;

3. DPRD Provinsi;

4. Pemerintahan Daerah Kabupaten;

5. Bupati;

---

[61] Jimly Asshidiqie, *Sengketa ... Loc.cit.*

6. DPRD Kebupaten;

7. Pemerintahan Daerah Kota;

8. Walikota;

9. DPRD Kota.

Organ-organ atau lembaga-lembaga, baik lembaga tinggi negara maupun lembaga negara yang telah disebutkan diatas, dapat dibedakan dari segi fungsinya. Diantara lembaga-lembaga tersebut ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer *(primary constitutional organs),* dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang *(auxiliary constitutional organs).* Untuk memahami perbedaan diantara keduanya, lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan dalam tiga ranah : kekuasaan eksekutif atau pelaksana, kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan, dan kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.[62]

Dalam cabang kekuasan eksekutif atau pemerintahan negara ada Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan suatu kesatuan instansi Kepresidenan. Dapat dipahami bahwa Presiden adalah lembaga utama, sedangkan Wakil Presiden adalah lembaga pendukung terhadap Presiden. Apabila presiden berhalangan secara tetap, Presiden digantikan oleh Wakil Presiden.[63]

Dalam bidang kekuasaan kehakiman, meskipun lembaga pelaksana fungsi kehakiman atau pelaku kekuasaan kehakiman itu ada dua yaitu Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, tetapi di samping keduanya ada pula Komisi Yudisial sebagai pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim. Komisi Yudisial fungsinya tetap bersifat penunjang *(auxiliary)* terhadap fungsi kehakiman

---

[62] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan ... Op.cit.* hlm. 112.
[63] *Ibid*, hlm. 114.

yang terdapat pada MK dan MA.

Sedangkan dalam fungsi pengawasan dan kekuasaan legislatif, terdapat empat organ atau lembaga, yaitu DPR, DPD, MPR, dan BPK. Lembaga parlemen yang utama adalah DPR, sedangkan DPD bersifat penunjang, meskipun dalam bidang legislasi kedudukan DPD bersifat penunjang bagi peranan DPR, tetapi dalam bidang pengawasan yang menyangkut kepentingan daerah, DPD tetap mempunyai kedudukan yang penting. Karena itu, DPD tetap dapat disebut sebagai lembaga utama *(main state organ).* MPR sebagai lembaga perpanjangan fungsi parlemen khusunya dalam rangka penetapan dan perubahan konstitusi, pemberhentian dan pengisian lowongan jabatan presiden/wakil presiden, dan pelantikan presiden/wakil presiden. MPR tetap disebut sebagai lembaga utama.[64]

Dengan demikian, dari segi keutamaan, kedudukan dan fungsinya, lembaga (tinggi) Negara yang bersifat pokok atau utama adalah Presiden & Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA dan BPK. Lembaga-lembaga negara yang lain bersifat menunjang atau *auxiliary,* seperti Komisi Yudisial, TNI, Polri, Menteri Negara, Dewan Pertimbangan Presiden, dan lain-lain.[65]

C. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan negara, Burkhardt Krems menyebutkannya dengan istilah *staatslische rechtssetzung,* sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut :[66]

1. Isi peraturan

---

[64] *Ibid.*
[65] *Ibid*, hlm. 116-117.
[66] Burkhardt Krems, Sebagaimana dikutip dalam Maria Farida Indrati S, *Ilmu ... Op.cit.*, hlm. 226.

2. Bentuk dan susunan peraturan
3. Metoda pembentukan peraturan
4. Prosedur dan proses pembentukan peraturan

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas maka asas bagi pembentukan peraturan perundang-undangan negara akan meliputi asas-asas hukum yang berkaitan dengan itu.

C. 1. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dari berbagai ahli yang mengemukakan berbagai asas yang berhubungan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, akan dikemukakan pendapat dua ahli yang selama ini berkecimpung dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu pendapat I.C van der Vlies dan pendapat dari A. Hamid S. Attamimi.

Asas-asas pembentukan peraturan negara yang baik menurut I.C van der Vlies. Dalam bukunya yang berjudul "*Het wetsbegrib en beginselen van behoorlijke regelgeving*" I.C van der Vlies membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik ke dalam asas-asas yang formal dan yang material.[67] Asas-asas yang formal meliputi :[68]

a. Asas tujuan yang jelas, mencakup tiga hal yakni mengenai ketetapan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintah, tujuan khusus peraturan yang akan dibentuk dan tujuan dari bagian-bagian yang akan dibentuk tersebut;
b. Asas organ/lembaga yang tepat, untuk menegaskan kejelasan organ yang

[67] *Ibid*, hlm. 227
[68] Sijarudin, Fatkhurohman, Zulkarnain, *Legislative ... Op.cit.*, hlm. 23

menetapkan peraturan perundang-undangan tersebut;

c. Asas perlunya pengaturan. Merupakan prinsip yang menjelaskan berbagai alternatif maupun relevansi dibentuknya peraturan untuk menyelesaikan problema pemerintahan;

d. Asas dapat dilaksanakan yaitu peraturan yang dibuat seharusnya dapat ditegakkan secara efektif; dan

e. Asas konsesnsus, yaitu kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban yang ditimbulkan oleh suatu peraturan secara konsekuen.

Sedangkan asas-asas materiil meliputi :[69]

a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar, artinya setiap peraturan hendaknya dapat dipahami oleh rakyat;

b. Asas pemberlakuan yang sama dalam hukum, hal demikian untuk mencegah praktik ketidakadilan dalam memperoleh pelayanan hukum;

c. Asas kepastian hukum, artinya peraturan yangt dibuat mengandung aspek konsistensi walaupun diimplementasikan dalam waktu dan ruang yang berbeda;

d. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individu, asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu yang menyangkut kepentingan individual.

A. Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut :[70]

a. Cita hukum Indonesia;

---

[69] *Ibid*, hlm. 24.

[70] A. Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip dalam Maria Farida Indrati S, *Ilmu ... Op.cit.*, hlm. 228.

b. Asas Negara berdasarkan atas hukum dan Asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi;

c. Asas-asas lainnya.

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh :[71]

a. Cita hukum Indonesia yang tidak lain adalah Pancasila;

b. Norma Fundamental Negara yang juga tidak lain adalah Pancasila (Sila-sila dalam Pancasila berlaku sebagai Norma);

c. Asas-asas Negara Berdasarkan atas Hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der Primat des Rechts);*

d. Asas-asas Pemerintahan berdasarkan Sistem Konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga :[72]

a. Asas tujuan yang jelas;

b. Asas perlunya pengaturan;

c. Asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;

d. Asas dapatnya dilaksanakan;

e. Asas dapatnya dikenali;

---

[71] *Ibid*, hlm. 229.
[72] *Ibid*, hlm. 230.

f. Asas perlakuan yang sama dalam hukum;

g. Asas kepastian hukum;

h. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka A.Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam :

a. Asas-asas formal, dengan perincian :[73]

1) Asas tujuan yang jelas;

2) Asas perlunya pengaturan;

3) Asas organ/lembaga yang tepat;

4) Asas materi muatan yang tepat;

5) Asas dapat dilaksanakan;

6) Asas dapatnya dikenali;

b. Asas-asas material dengan perincian :[74]

1) Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;

2) Asas sesuai dengan hukum dasar Negara;

3) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum;dan

4) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.

Dengan mengacu pada asas-asas pembentukan peraturan

---

[73] *Ibid.*
[74] *Ibid.*

perundang-undangan Indonesia yang patut tersebut, dapat diharapkan terciptanya peraturan perundang-undangan yang baik dan dapat mencapai tujuan secara optimal dalam pembentukan hukum di Negara Republik Indonesia.

Asas pembentukan perundang-undangan yang baik seperti dikemukakan di atas dirumuskan juga dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraruran Perundang-undangan (UU P3) khususnya Pasal 5 yang dirumuskan sebagai berikut :

"Dalam membentuk Peraturan Perundang-perundangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi :

a. Kejelasan tujuan;
b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
d. Dapat dilaksanakan;
e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
f. Kejelasan rumusan; dan
g. Keterbukaan."

Di dalam bagian Penjelasan atas UU P3, dipaparkan penjelasan dari tiap-tiap asas dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan tersebut sebagai berikut :

A. Yang dimaksud dengan "asas kejelasan tujuan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
B. Yang dimaksud dengan "asas kelembagaan" atau "pejabat pembentuk yang tepat" adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
C. Yang dimaksud dengan "asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
D. Yang dimaksud dengan "asas dapat dilaksanakan"adalah bahwa setiap

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

E. Yang dimaksud dengan "asas kedayagunaan dan kehasilgunaan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

F. Yang dimaksud dengan asas "kejelasan rumusan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

G. Yang dimaksud dengan "asas keterbukaan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

C. 2. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Proses atau tata cara pembentukan undang-undang adalah suatu tahap kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan untuk membentuk undang-undang. Proses ini diawali dari terbentuknya suatu ide atau gagasan tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan, yang dilanjutkan dengan kegiatan mempersiapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) baik oleh DPR, Pemerintah, maupun oleh DPD, kemudian kegiatan pembahasan RUU di DPR untuk mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, sampai pada tahap akhir yaitu pengesahan dan pengundangan terhadap RUU tersebut.[75]

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal dari UUD 1945 (Perubahan) maka pengajuan suatu RUU dapat berasal dari beberapa pihak yaitu :

1. Dari pemerintah (Presiden) berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945

[75] Maria Farida Indrati S, *Ilmu ... Op.cit.,* Hlm. 10

(Perubahan I) yang menyatakan :

> *"Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada dewan perwakilan rakyat"*

2. Dari DPR RI berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 (Perubahan I) yang menyatakan :

> *"Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang"*

3. Dari anggota DPR RI berdasarkan pasal 21 UUD 1945 (Perubahan I) yang menyatakan :

> *"Anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan Undang-Undang."*

4. Dari DPD RI berdasarkan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 (Perubahan III), yang menyatakan :

> *"Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada DPR RI Rancangan Undang-Undang 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."*

Secara garis besar, proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan meliputi beberapa tahap utama, yaitu : Tahap perencanaan, Tahap persiapan RUU, Tahap pembahasan RUU di DPR, dan Tahap pengesahan, pengundangan, serta penyebarluasan UU. Hal ini sebagaimana menurut ketentuan Pasal 1 ayat 1 UU P3 :

> *"Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan."*

Pada tahap perencanaan penyusunan Undang-Undang, Di Indonesia dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Pengertian

Prolegnas sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 angka 9 UU P3 menyatakan :

> *"Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis."*

Dalam Prolegnas ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum mayarakat karena Prolegnas memuat program legislasi jangka panjang, jangka menengah, dan jangka tahunan. Prolegnas hanya memuat program penyusunan UU tingkat pusat. Dalam penyusunan program tersebut perlu ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan Perundang-undangan lainnya. Oleh karena itu penyusunan Prolegnas dilakukan secara terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang melibatkan partisipasi bersama antara DPR RI dan Pemerintah.

Pasal 21 ayat (1) UU P3 menyatakan bahwa :

> *"Penyusunan Prolegnas antara DPR RI dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR, melalui alat kelengkapan DPR RI yang khusus menangani bidang legislasi."*

Proses penyusunan Prolegnas antara DPR RI dan Pemerintah dikoordinasikan oleh Alat kelengkapan khusus DPR RI, yaitu Badan legislasi (Baleg) DPR RI. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR juga dikoordinasikan oleh Baleg DPR RI. Sedangkan penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang Peraturan Perundang-undangan, Menteri yang dimaksud adalah Menteri Hukum dan HAM.

Setelah tahap perencanaan, tahapan yang selanjutnya adalah tahap persiapan. Proses persiapan RUU merupakan proses penyusunan dan perancangan sebuah

Undang-Undang di lingkungan pemerintah, di lingkungan DPR RI, atau di lingkungan DPD RI. Proses persiapan pembentukan UU diatur dalam Pasal 45,46,47,dan 48 UU P3.

Pasal 45 ayat (1) menyatakan :

"Rancangan Undang-Undang baik yang berasal dari DPR RI, Presiden, ataupun RUU dari DPD ke DPR, disusun berdasarkan Prolegnas."

Untuk RUU yang diajukan oleh DPD RI adalah RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan 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.

Pengajuan RUU yang berasal dari Presiden, DPR RI, dan DPD RI diatur dalam Pasal 46, Pasal 47 dan Pasal 48 UU P3, yang menyatakan :

Pasal 46 UU UU P3 :

"(1) Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD
(2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi
(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan DPR."

Pasal 47 UU P3:

"(1) Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Nonkementrian, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.
(2) Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementrian terkait membentuk panitia antar kementrian dan/atau antar nonkemerntrian.
(3)Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh menteri

yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan presiden."

Pasal 48 UU P3 :

(1) Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulisoleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai dengan naskah akademik
(2) Usul RUU sebagaimana dimaksud ayat (1) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, pemantapan konsepsi RUU.
(3) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud ayat (2) dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan, pemantapan konsepsi RUU dapat mengundang pimpinan alat kelengkapan DPD yang mempunyai tugas di bidang perancangan UU untuk membahas usul RUU.
(4) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.

Sedangkan Pengaturan pengajuan RUU di luar Prolegnas terdapat dalam Pasal 23 ayat (2) UU P3 :

"Dalam keadaan tertentu yang memerlukan pengaturan yang tidak tercantum dalam Prolegnas, DPR RI atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas mencakup :
a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;dan
b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum."

Pada tahap pembahasan RUU, berdasarkan Pasal 65 UU P3 :

"(1) Pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR dilakukan oleh DPR RI bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.
(2) Pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan :
a. otonomi daerah;
b. hubungan pusat dengan daerah;
c. pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;

d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
e. perimbangan keuangan pusat dan daerah ,
dilakukan dengan mengikutkan DPD.
(3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I.
(4) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas."
(5) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang anggaran pendapatan belanja negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama."

Tahap selanjutnya dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah Tahap Pembahasan. Sebagaimana ketentuan Pasal 65 UU P3 di atas, Pembahasan RUU dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Pembahasan RUU dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II. Hal ini sebagaimana ketentuan Pasal 66 dan Pasal 67 UU P3 yang menyatakan :

Pasal 66 UU P3 :

"Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan."

Pasal 67 UU P3 :
"Dua tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 terdiri atas :
a. pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan legislasi, rapat Badan Anggraran, atau Rapat Panitia Khusus; dan
b.pembicaraan tingkat dua dalam rapat paripurna.

Dalam pembicaraan tingkat I ini dilakukan dengan kegiatan pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini.

Pembicaraan tingkat II dilakukan dalam Rapat Paripurna DPR RI.

Pembicaraan tingkat II meliputi penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan tingkat I, Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripruna, serta penyampaian pendapat akhir Pemerintah, dan pengambilan keputusan bersama.

Pada Tahap Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan, RUU yang telah mendapatkan persetujuan bersama oleh DPR RI dan Presiden, disampaikan oleh Pimpinan DPR RI kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang.

Penyampaian RUU yang telah mendapatkan persetujuan bersama oleh DPR RI dan Presiden kepada Presiden disertai surat pengantar pimpinan DPR RI. Tenggang waktu tujuh hari dianggap layak untuk mempersiapkan segala hal yang berkaitan dengan teknis penulisan RUU ke lembaran resmi Presiden sampai dengan penandatanganan pengesahan UU oleh Presiden dan penandatanganan sekaligus pengundangan ke Lembaran Negara RI oleh Menteri Sekretaris Negara.

Menteri Sekretaris Negara, setelah menerima RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR RI dan Presiden, menuangkannya dalam kertas Kepresidenan dan mengirimkannya kepada Presiden untuk kemudaian disahkan menjadi UU.

Agar setiap orang mengetahuinya, UU harus dituangkan ke dalam lembaran-lembaran resmi, yaitu Lembaran Negara Republik Indonesia, dan Berita Negara Republik Indonesia, agar UU itu dapat berlaku dan mengikat umum. Selanjutnya pemerintah wajib menyebarluaskan UU yang telah diundangkan tersebut. Penyebarluasan UU dimaksudkan agar khalayak mengetahui UU tersebut dan memahami isinya dan maksud yang terkandung didalamnya.

D. *Judicial review*

Judicial review merupakan istilah dalam Bahasa Inggris, dalam Bahasa Belanda disebut *Toetsingrecht*, dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai pengujian atau hak uji.[76]

Kedua istilah dalam dua bahasa berbeda tersebut dalam penggunaannya di Indonesia sering digunakan dengan salah kaprah, dimana seakan-akan *toetsingrecht* dengan *judicial review* memiliki makna dan dapat digunakan dalam konteks yang sama. Dalam kaitan ini, Jimly Asshiddiqie berkomentar demikian :[77]

> "... *Toetsingrecht* biasanya diterjemahkan dengan perkataan hak uji yang dalam bahasa Inggris seolah diidentikkan dengan *judicial review*. Toetsing dalam bahasa Belanda memang berarti menguji, sedangkan recht adalah hukum atau hak. Oleh karena itu *toetsing recht* berarti hak atau kewenangan untuk menguji atau hak uji .... Jika hak atau kewenangan itu diberikan kepada hakim atau lembaga kekuasaan kehakiman maka dalam bahasa Inggrisnya disebut *judicial review*, yaitu terjemahan dari pengertian *review*, pengujian kembali, peninjauan kembali, penilaian ulang oleh hakim atau lembaga *judicial*."

Untuk mengakhiri kekacauan penggunaan istilah *toetsingrecht* atau j*udicial review* kedalam bahasa Indonesia maka Fatmawati[78] telah menjernihkan dengan mengambil kesimpulan sebagai berikut : Berdasarkan arti hak menguji formal dan hak menguji materiil, maka dapat diambil kesimpulan bahwa hak menguji (*Toetsingrecht*) merupakan kewenangan untuk menilai peraturan

---

[76] Sijarudin, Fatkhurrohman, Zulkarnain. *Legislativ ... Op.cit.,* hlm. 167.

[77] Jimly Asshiddiqie, 2005 "Catatan Pengantar tentang *Toetsing* dan *Judicial Review*" kata pengantar untuk buku Fatmawati, *Hak menguji yang dimilki oleh Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia* , Rajawali Pers, Jakarta, 2005, hlm. XI, dalam Sijarudin, Fatkhurrohman, Zulkarnain. *Legislative ... Ibid.*

[78] Fatmawati, *Hak menguji yang dimilki oleh Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia,* Rajawali Pers, Jakarta, 2005, hlm. 6-7. Dalam Sijarudin, Fatkhurrohman, Zulkarnain. *Legislative ... Ibid.*

Perundang-undangan yang tidak hanya dimiliki oleh hakim, tetapi juga lembaga negara lain yang diberi kewenangan tersebut berdasarkan peraruran perundang-undangan. Selain hak menguji (*toetsingrecht)* yang dimiliki oleh hakim, juga terdapat hak menguji yang dimiliki oleh lembaga legislatif dan lembaga eksekutif.

Berdasarkan definifisi dari *Judicial review*, dapat disimpulkan sebagai berikut : Pertama, *judicial review* merupakan kewenangan dari hakim pengadilan dalam kasus konkret di pengadilan. Kedua, *judicial review* merupakan kewenangan hakim untuk menilai apakah tindakan legislatif, eksekutif, dan administratif bertentangan atau tidak dengan UUD (tidak hanya menilai peraturan perUndang-Undangan.[79]

Seperti yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, *judicial review* merupakan upaya pengujian oleh lembaga *judicial* terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif dalam rangka penerapan prinsip *'check and balances'* berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan negara *(separation of power).*[80]

D. 1 Kewenangan *Judicial review* Mahkamah Konstitusi

Pada mulanya di Indonesia memang tidak dikenal adanya Mahkamah Konstitusi. Bahkan keberadaan gagasan Mahkamah Konstitusi itu sendiri di dunia memang dapat dikatakan relatif masih baru. Karena itu, ketika UUD 1945 dirumuskan, gagasan Mahkamah Konstitusi ini belum muncul. Perdebatan yang

---

[79] Fatmawati, *Hak* ... hlm 8-9. Dalam *Ibid.*

[80] Jimly Asshiddiqie sebagaimana dikutip dalam Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Kosntitusi,* Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hlm. 8.

muncul ketika merumuskan UUD 1945 adalah perlu tidaknya UUD 1945 mengakomodir gagasan hak uji materiil ke dalam kekuasaan kehakiman.[81]

Menurut Jimly Asshiddiqie, keberadaan Mahkamah Konstitusi banyak digunakan terutama di negara-negara yang sedang mengalami perubahan dari sistem pemerintahan negara otoritarian menuju sistem pemerintahan yang demokratis dan Mahkamah Konstitusi di banyak negara ditempatkan sebagai elemen penting dalam sistem negara konstitusional modern.[82]

Sebuah tonggak sejarah dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia ialah dibentuk Mahkamah Konstitusi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat ketika melakukan Perubahan Ketiga UUD1945 (9 November 2001). Lembaga baru tersebut mempunyai kedudukan yang setingkat dengan Mahkamah Agung dan berada di luar Mahkamah Agung.[83]

Menurut Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 1 angka 1 menyebutkan :

> *"Mahkamah Kontitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945"*

Dalam Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24 C ayat (1) :

---

[81] Moh. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jajasan Prapantja, Jakarta, Hlm. 234. Dalam Ni'matul huda, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Pusat Studi Hukum FH UII bekerjasama dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999, Hlm. 131-133. Lihat juga dalam Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 107.

[82] Baca ceramah Jimly Asshiddiqie dalam Firmansyah Arifin dan Juliyus Wardi (editor). 2003. *Merambah jalan Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Jakarta, KRHN, Hlm. 9, Dalam Sijarudin, Fatkhurrohman, Zulkarnain. *Legislative* ... hlm. 169.

[83] Ni'matul Huda, *Negara ... Op.cit.*, hlm. 122.

Mahkamah Konstitusi memiliki 4 kewenangan yaitu : (1) menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar; (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara; (3) memutus pembubaran partai politik; (4) memutus perelisihan hasil pemilihan umum. Kewenangan tersebut adalah pada tingkat pertama dan terakhir dan putusan Mahkamah Konstitusi bersifat Final, yaitu mempunyai kekuatan hukum tetap dan tidak terdapat upaya hukum untuk mengubahnya.

Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi yaitu Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 dan Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Pasal 1 angka 3 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyebutkan :

> *"Permohonan adalah permintaan yang diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Konstitusi mengenai :*
> *a. Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .... "*

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyebutkan :

> *"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk :*
> *1. Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ...."*

Penjelasan tentang Pemohon *Judicial review* diatur Dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 51 ayat (1) disebutkan bahwa:

> *"Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu :*

a. Perorangan warga negara Indonesia;
b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang.
c. Badan hukum publik atau privat; atau
d. *Lembaga negara."*

Pasal 51 ayat (2) Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyebutkan :

"Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1)."

Hal-hal yang harus ada di dalam permohonan menurut Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyebutkan :

"Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada pasal 51 ayat (2), Pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa :
a. Pembentukan Undang-Undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945; dan/atau
b. Materi muatan dalam pasal, ayat, dan/atau bagian Undang-Undang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.

Permohonan tersebut harus melampirkan bukti-bukti sebagai pendukung yang menunjukkan permohonan tersebut bersungguh-sungguh. Dengan kata lain, permohonan pemohon harus memuat identitas pihak-pihak, *posita* dan *petitum.*

Dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD, pihak pembuat UU yaitu DPR maupun Pemerintah yang membuat UU atas dasar hak inisiatifnya, tentu dengan sendirinya akan dipanggil untuk memberi keterangan. Pemerintah dan DPR selalu akan diminta untuk hadir memberi keterangan baik lisan maupun tertulis.[84]

Mengenai Amar Putusan Mahkamah Konstitusi diatur di dalam Pasal 56

---

[84] Sirajuddin, Fatkhurohman, Zulkarnain, *Legislative ... Op.cit*., Hlm. 172

Undang-Undang No.23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyebutkan :

> *(1) Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 dan Pasal 51, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima.*
> *(2) Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.*
> *(3) Dalam hal Permohonan dikabulkan, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari Undang-Undang yang bertentangan dengan UUD 1945*
> *(4) Dalam hal pembentukan Undang-Undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan Undang-Undang berdasarkan UUD 1945, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.*
> *(5) Dalam hal Undang-Undang dimaksud tidak bertentangan dengan UUD 1945, baik mengenai pembentukan maupaun materinya sebagian atau keseluruhan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.*

Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi:

> *"Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang bertentangan dengan UUD 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa pembentukan UU berdasarkan UUD 1945, UU tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat."*

Pasal 57 ayat (2) Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi :

> *"Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa pembentukan Undang-Undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat."*

Apabila Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon, maka Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan tersebut wajib di

muat dalam Berita Negara paling lambar 30 hari kerja sejak putusan diucapkan,hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 57 ayat (3) UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi :

> *"Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 hari kerja sejak putusan diucapkan."*

Mengenai tindak lanjut atas Putusan Mahkamah Konstitusi oleh DPR atau Presiden diatur dalam Pasal 59 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi :

> *"Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian UU terhadap UUD 1945 disampaikan kepada Presiden, DPR,DPD, dan Mahkamah Agung. Jika diperlukan perubahan terhadap Undang-Undang yang telah diuji, DPR atau Presiden menindaklanjuti putusan MK sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan."*

Pasal 59 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi :

> *"jika diperlukan perubahan terhadap UU yang telah diuji, DPR atau Presiden segera menindaklanjuti putusan MK sebagaimana pada ayat (1) sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan."*

Undang-Undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku, sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa UU tersebut bertentangan dengan UUD 1945.