

KEKUASAAN PRESIDEN RI DALAM  
BIDANG LEGISLATIF SETELAH AMANDEMEN  
UUD 1945<sup>1</sup>

Oleh : Putera Medea<sup>2</sup>

ABSTRAK

Kekuasaan negara yang terpusat pada satu lembaga mengakibatkan timbulnya berbagai efek samping negatif, menjadi salah satu sebab masyarakat menghendaki adanya perubahan pada pembagian kekuasaan yang lebih tegas. Ditambah lagi dengan seruan dari segala penjuru untuk melakukan demokratisasi dalam segala bidang, mengakibatkan kedudukan Presiden dalam UUD 1945 perlu dikaji kembali. Hal ini terwujud dengan diadakannya perubahan terhadap UUD 1945 selama kurun waktu 1999-2002.

Kata kunci: Presiden, Legislatif

A. Pendahuluan

Dimulainya era reformasi seakan membawa angin perubahan bagi bangsa Indonesia untuk menuju penyelenggaraan negara yang lebih demokratis. Salah satu langkah awal untuk menuju hal itu adalah dengan mengubah pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang dianggap tidak lagi sesuai dengan prinsip demokrasi, seperti yang diungkapkan oleh H. Moh. Alifuddin, yaitu, "Hal ini mencerminkan bahwa pasal-pasal di dalam UUD 1945 banyak yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, sehingga sering disalahgunakan untuk kepentingan para penguasa, keluarganya dan kelompoknya, yang mengakibatkan kesengsaraan rakyat banyak. Oleh sebab itu, pasal-pasal yang tidak sesuai lagi dengan prinsip-prinsip demokrasi harus diganti atau diubah melalui amandemen."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> NIM 090711151

<sup>3</sup> H. Moh. Alifuddin, *Berdemokrasi, Panduan Praktis Perilaku Demokratis*, MagnaScript Publishing, Jakarta, 2012 Hal. 101

Salah satu pasal dalam UUD 1945 yang dianggap krusial dan urgent untuk dirubah adalah Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden memiliki kekuasaan untuk membuat undang-undang<sup>4</sup> yang seharusnya menjadi fungsi dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pasal tersebut telah diubah melalui Perubahan Tahap Pertama UUD 1945 yang ditetapkan dalam Sidang Umum (SU) MPR-RI pada bulan Oktober 1999 menjadi "Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR". Dengan perubahan ini terjadi perpindahan kekuasaan membentuk undang-undang, yang sebelumnya berada dalam kekuasaan Presiden menjadi kekuasaan DPR.<sup>5</sup>

Selama ini dengan kekuasaan pembentukan undang-undang yang berada pada Presiden, tentu isi undang-undang yang dirancang akan menguntungkan Presiden. Sedangkan peranan DPR, hanya sebatas menyetujui atau menolak RUU yang diajukan pihak eksekutif. Hak Anggota DPR untuk mengajukan RUU dipersulit dengan banyaknya persyaratan dalam tata tertib. Atas dasar demikian, tak dapat dipungkiri bila banyak undang-undang yang lahir karena kehendak politik Presiden (eksekutif).<sup>6</sup> Dominannya kedudukan Presiden dalam pembentukan undang-undang tidak terlepas dari sistem yang diwarisi Indonesia dari penjajah yang berasal dari tanah Eropa. Dimana tidak diterapkannya secara murni Teori Montesquieu dalam *Trias Politica* yaitu *Separation of Power*, melainkan mengacu pada sistem pembagian fungsi bahkan difusi kekuasaan (*diffusion of power*).<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 berbunyi, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat

<sup>5</sup> Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang – Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, Hal. 284

<sup>6</sup> H. Moh. Alifuddin, *Op.Cit*, Hal. 102

<sup>7</sup> Pataniari Siahaan, *Op.Cit*, Hal. 278

Akan tetapi selama praktek ketatanegaraan RI selama kurun waktu 53 tahun tidak menggambarkan adanya pembagian fungsi antar lembaga negara, bahkan kekuasaan Presiden tampak lebih besar daripada lembaga lainnya dan melanggar UUD 1945.

Masa Orde Lama walaupun semenjak Dekrit 5 Juli 1959 dinyatakan kembali kepada UUD 1945 dalam konteks ketatanegaraan pelaksanaan UUD 1945 mengalami penyimpangan diantaranya penentuan masa jabatan Presiden seumur hidup dengan Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 tanggal 15 Mei 1960 yang mengangkat Presiden Soekarno sebagai Presiden seumur hidup, hal ini tentunya bertentangan dengan Pasal 7 UUD 1945 yang menyatakan bahwa masa jabatan Presiden adalah 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali.<sup>8</sup> Pada Masa Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, hukum digunakan untuk memupuk kekuasaan dan kekayaan pribadi. Selama Kurun waktu 1966 – 1988 telah melahirkan hukum yang diskriminatif. Presiden Soeharto memanfaatkan betul kelemahan UUD 1945 itu. Ketika Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 mengatakan, Susunan MPR ditetapkan dengan undang-undang, maka Soeharto dengan berdasarkan pada Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 "menyusun" cara agar 60 persen Fraksi yang ada di MPR berasal dari ABRI, Utusan Daerah dan Utusan Golongan<sup>9</sup>. Dengan menguasai proses rekrutmen MPR, melalui rekayasa undang-undang susunan dan kedudukan parlemen. Tidak adanya forum dan mekanisme hukum untuk menginterpretasi aturan konstitusi, menyebabkan kekuasaan Soeharto menjadi lepas kendali. Salah satu akibatnya, proses suksesi Presiden, sebagai

syarat lahirnya kepemimpinan yang demokratis, tidak berjalan.<sup>10</sup>

Apabila pada zaman Orde Lama kekuasaan Presiden untuk membentuk undang-undang disalahgunakan dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1960 yang isinya membubarkan DPR hasil Pemilu 5 Maret 1960 demi memuluskan keinginan Presiden untuk menyusun APBN<sup>11</sup>, maka hal serupa terulang lagi pada zaman Orde Baru. Melalui Pasal 5 ayat (1) tersebut, Rezim Orde Baru terus memanipulasi pasal-pasal lain dalam UUD 1945 untuk menampilkan peranan Presiden selaku pembuat undang-undang. Dari ketentuan yang termuat dalam Pasal 23, maka Presidenlah yang dianggap mempunyai kekuasaan untuk menetapkan belanja negara, sehingga tidak pernah ada dalam sejarah Orde Baru Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RUU APBN) dibuat oleh Pemerintah (Presiden) bisa diubah DPR.<sup>12</sup>

Berkaitan dengan perubahan yang terjadi pada UUD 1945 telah menimbulkan implikasi yang luas pada sistem hukum Indonesia, diantaranya bergesernya kekuasaan pembentukan undang-undang dari dominasi Presiden ke DPR. Persoalan inilah yang menjadi pokok utama pembahasan penulis.

## **B. Perumusan Masalah**

1. Bagaimana kekuasaan Presiden RI dalam bidang legislatif setelah amandemen UUD 1945?
2. Bagaimana hubungan Presiden dengan DPR dalam kekuasaan membentuk undang-undang setelah amandemen UUD 1945?

## **C. Metode Penelitian**

Dalam pembahasan masalah, penulis sangat memerlukan data dan keterangan

---

<sup>8</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cerdas Pustaka, Surabaya, 2012, Hal 152

<sup>9</sup> H. Moh. Alifuddin, *Op.Cit*, Hal 26

---

<sup>10</sup> Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit*, Hal 156-157

<sup>11</sup> H. Moh. Alifuddin, *Op.Cit*. Hal. 14

<sup>12</sup> *Ibid*, Hal.27

yang akan dijadikan bahan analisis. Untuk mengumpulkan data dan keterangan, penulis menggunakan metode sebagai berikut:

1. Sifat Penelitian

Di dalam menyusun skripsi ini penulis menggunakan metode penelitian yang bersifat normatif. Hal ini ditempuh dengan melakukan penelitian kepustakaan (*library research*), atau biasa dikenal dengan sebutan studi kepustakaan, walaupun penelitian yang dimaksud tidak lepas pula dari sumber lain selain sumber kepustakaan, yakni penelitian terhadap bahan media massa ataupun dari internet.

2. Teknik Analisis Data

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, termasuk pula bahan tersier yang telah disusun secara sistematis sebelumnya, akan dianalisis dengan menggunakan metode-metode sebagai berikut:

- a. Metode deduktif, yang bertolak dari suatu proposisi umum yang kebenarannya telah diketahui (diyakini) yang merupakan kebenaran ideal yang bersifat aksiomatik (*self evident*) yang esensi kebenarannya tidak perlu diragukan lagi dan berakhir pada kesimpulan (pengetahuan baru) yang bersifat lebih khusus.
- b. Metode komparatif, yaitu dengan melakukan perbandingan (komparasi) antara satu sumber bahan hukum dengan bahan hukum lainnya.

**D. PEMBAHASAN**

**1. Kekuasaan Presiden RI Dalam Bidang Legislatif Setelah Amandemen UUD 1945**

Pada sistem ketatanegaraan Indonesia, sebelum diadakannya amandemen terhadap UUD 1945, kekuasaan legislatif tidak hanya terletak pada DPR (Pasal 21 ayat 1) tetapi juga memberikan kekuasaan legislatif kepada Presiden (Pasal 5 ayat 1).

Akan tetapi, UUD 1945 memberikan kekuasaan legislatif kepada Presiden lebih besar daripada DPR. Selain mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang bersama DPR, dalam kondisi kegentingan yang memaksa Presiden juga mempunyai kekuasaan membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), serta berhak menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang.<sup>13</sup> Kekuasaan Presiden juga terlihat sangat besar dalam hal menentukan anggaran dan pendapatan negara. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 mengatakan : "anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu."<sup>14</sup>

Menurut Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian setiap produk perundang-undangan harus mendapat persetujuan dari DPR, yang diperkuat dengan pasal 20 ayat (1) bahwa tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR. Akan tetapi, seperti yang telah diungkapkan sebelumnya bahwa pasal-pasal dalam UUD 1945 terlalu "luwes" sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu tafsiran (multi tafsir).

Ini dapat terlihat dari kata "menghendaki persetujuan DPR" yang selama masa praamandemen sama sekali tidak terlihat akibat dari besarnya kekuatan Presiden dalam bidang legislatif yang memiliki hak untuk menolak suatu rancangan undang-undang walaupun telah disetujui oleh DPR, dan apabila dilihat dari penjelasan Pasal 20 ayat (1) DPR seakan-akan dipaksa untuk harus menyetujui setiap

<sup>13</sup> Abdul Ghoffar, *Op.Cit*, Hal. 78

<sup>14</sup> *Ibid*

RUU dari Presiden. Hal ini dijelaskan oleh Pataniari Siahaan Sebagai berikut :

"Ketentuan ini sesungguhnya bersifat ambigu, karena dapat menimbulkan penafsiran yang berbeda, tergantung dari kepentingan yang menafsirkan. Apabila ditinjau dari sisi DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, berarti tanpa persetujuan DPR maka Presiden tidak dapat mengesahkan suatu rancangan undang-undang. Namun dari sisi Presiden diartikan sebagai suatu keharusan bagi DPR untuk menyetujui RUU dari Presiden. Di dalam praktiknya yang berlaku adalah penafsiran yang kedua dari sisi Presiden. Hal itu disebabkan kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara, yang sekaligus juga adalah pemegang kekuasaan membentuk undang-undang berdasarkan UUD 1945. Sehingga disatu pihak kedudukan dan peran DPR diperlemah di lain pihak, kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang, diperkuat oleh penjelasan pasal 20 UUD 1945, yang mengharuskan DPR memberikan persetujuan kepada tiap-tiap RUU. DPR karenanya tidak mempunyai pilihan lain kecuali memberikan persetujuan atas RUU yang diajukan Presiden."<sup>15</sup>

Dominasi Presiden sungguh terlihat ketika terjadi kasus penolakan RUU Penyiaran yang diajukan pada zaman Menteri Penerangan, Harmoko. RUU tersebut ditolak oleh Presiden Soeharto melalui amanat Presiden yang tertanggal 11 Juli 1997. Padahal RUU tersebut telah dibahas dan disetujui oleh DPR pada akhir tahun 1996, sehingga menimbulkan reaksi keras dari Rektor Universitas 17 Agustus Jakarta, Sri Suwantri yang mengatakan bahwa ini semua akibat dari dominannya

kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif.<sup>16</sup>

Menurut Inu Kencana Syafie mengutip pendapat Muhammad Ridhwan Indra, menyatakan bahwa akan halnya besar kekuasaan Presiden dalam UUD 1945 itu terlihat karena :

1. Presiden di samping memimpin eksekutif tertinggi, juga memiliki kekuasaan legislatif;
2. Presiden disamping memimpin eksekutif tertinggi juga memiliki kekuasaan yudikatif;
3. Presiden mempunyai kekuasaan untuk membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang (*pouvoir reglementair*);
4. Undang-undang yang mengatur seluruh lembaga tinggi negara lainnya dapat dibuat Presiden.

Mengenai kuatnya kedudukan dan peran Presiden dalam bidang legislatif selain karena ketentuan UUD 1945, juga oleh karena penguasaan informasi dan mekanisme pengambilan keputusan di kalangan pemerintah. Bagir manan, mengemukakan tiga faktor penyebab, yakni :

1. Eksekutif sebagai pihak yang merumuskan kebijaksanaan dan menjalankan pemerintahan, maka dengan sendirinya pemegang kekuasaan eksekutif lebih mengetahui dan mengalami secara konkret berbagai undang-undang yang diperlukan pengaturannya, yakni untuk menjalankan kebijaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan.
2. Eksekutif lebih mempunyai kesempatan untuk mendapatkan tenaga yang memiliki keahlian untuk menyusun RUU; dan

<sup>15</sup> Pataniari Siahaan, *Op.Cit*, Hal. 280

<sup>16</sup>"Undangkan dulu, baru ajukan RUU perbaikan", [www.library.ohiou.edu/indopubs/1997/08/02/0021.html](http://www.library.ohiou.edu/indopubs/1997/08/02/0021.html) (akses 14 Maret 2013)

3. Eksekutif memiliki tata kerja yang memungkinkan pengambilan keputusan secara cepat (*single executive*), sedangkan DPR bersifat kolegal.<sup>17</sup>

Setelah Perubahan UUD 1945, terlihat telah terjadi pergeseran pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pergeseran ini terjadi dalam perubahan (amandemen) UUD 1945, yang menempatkan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Penempatan tersebut tercermin pada Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang".<sup>18</sup>

Pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang itu dapat dibaca dengan adanya perubahan radikal Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 dari Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Akibat dari pergeseran itu, hilangnya dominasi Presiden dalam proses pembentukan undang-undang. Perubahan ini penting artinya karena undang-undang adalah produk hukum yang paling dominan untuk menerjemahkan rumusan-rumusan normatif yang terdapat dalam UUD 1945.<sup>19</sup>

Perubahan Pasal 5 ayat (1), memiliki dasar pemikiran yang kuat, secara logis memang harus demikian adanya guna menghindari implikasi yuridis berupa duplikasi kekuasaan kelembagaan negara. Pasal 5 ayat (1) memang harus dirumuskan bahwa Presiden bukan sebagai pemegang kekuasaan, sebab Presiden sebagai lembaga yang menjalankan undang-

undang, karena itu Presiden dari perspektif kekuasaan tepat diberikan "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR".<sup>20</sup>

Kemudian, perubahan Pasal 5 ayat (1) diikuti dengan mengamandemen Pasal 20 UUD 1945 menjadi: (1) DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang; (2) setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; (3) jika rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu; (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang; (5) dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari sejak rancangan undang-undang itu disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.<sup>21</sup>

Presiden masih dilibatkan dalam mekanisme pembentukan undang-undang. Keterlibatan Presiden disini, terlihat dari setiap tahap dalam mekanisme pembentukan undang-undang oleh DPR. Pertama, Presiden diberi hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR (Pasal 5 ayat 1). Kedua, Presiden ikut serta membahas rancangan undang-undang dengan DPR untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 ayat 2). Ketiga, terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama, maka untuk menjadi undang-

<sup>17</sup> Pataniari Siahaan, *Op.Cit*, Hal.282 - 283

<sup>18</sup> Perubahan Tahap Pertama UUD 1945 yang ditetapkan dalam Sidang Umum (SU) MPR-RI pada bulan oktober 1999

<sup>19</sup> Saldi Isra, Dewan *Perwakilan Daerah : Antara Keterbatasan Dan Akuntabilitas*, <http://www.saldiisra.web.id>, (akses 17 Maret 2013)

<sup>20</sup> Pataniari Siahaan, *Op.Cit*, Hal.284

<sup>21</sup> Sebelum diamandemen Pasal 20 UUD 1945 menyatakan: (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR, dan (2) jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

undang memerlukan pengesahan Presiden (Pasal 20 ayat 4).

Menurut Jimly Asshiddiqie, tindakan pengesahan Presiden sebagaimana yang dimaksud oleh pasal 20 ayat (4) UUD 1945 tersebut hanyalah bersifat administratif belaka, karena secara materiil rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden yang diputuskan dalam rapat Paripurna DPR-RI adalah tindakan pengesahan yang bersifat materiil, sedangkan pengesahan oleh Presiden sebagaimana dimaksud oleh pasal 20 ayat (4) UUD 1945 tersebut adalah pengesahan yang bersifat formil. Apalagi dengan adanya ketentuan Pasal 20 Ayat (5) yang menentukan jika dalam waktu 30 hari sejak mendapat persetujuan dari Presiden, maka rancangan undang-undang itu sah menjadi undang-undang. Sehingga bisa dipastikan rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama pasti akan menjadi undang-undang.<sup>22</sup>

Akan tetapi Jimly juga berpendapat bahwa dengan terjadinya pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang dari Presiden ke DPR maka untuk pengundangan dalam Lembaran Negara sebaiknya dilakukan oleh DPR,

“Siapa yang akan mengundangkannya dalam Lembaran Negara, juga masih perlu diatur kembali. Karena terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif tersebut, sudah seyogyanya dipikirkan lagi kemungkinannya bahwa administrasi pengundangan UU itu juga dialihkan ke DPR, bukan lagi oleh Sekretariat Negara, dengan demikian tidak akan ada lagi ganjalan untuk menegaskan bahwa kekuasaan membentuk UU itu

benar-benar berada di tangan DPR, bukan lagi di tangan Presiden.”<sup>23</sup>

Walaupun kekuasaan membentuk undang-undang telah berada di DPR, dalam hal-hal tertentu Presiden juga diberikan kekuasaan dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, derajatnya sama dengan undang-undang. Dalam UUD 1945, kekuasaan Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, terdapat pada Pasal 22 yang menegaskan:

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Disini dinyatakan bahwa tanpa persetujuan sebelumnya dari DPR, Presiden dapat saja menetapkan suatu peraturan sebagai pengganti undang-undang (perpu) karena alasan atau pertimbangan keadaan yang mendesak. Untuk selanjutnya, peraturan sementara itu harus diajukan untuk mendapatkan persetujuan DPR dalam jangka waktu sejak perpu diberlakukan. Jika kemudian DPR tidak menyetujuinya, perpu tersebut harus dicabut. Akan tetapi, meskipun demikian, setidaknya tidaknya peraturan itu secara teoritis sudah dilaksanakan selama satu tahun. Kemungkinan bagi pemerintah untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini, dapat dikatakan merupakan penyerahan wewenang yang bersifat legislatif.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang – Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, Hal.297

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar – Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, Hal.67

<sup>24</sup> *Ibid*, Hal. 53

Presiden juga mempunyai kekuasaan untuk menetapkan Peraturan Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945 yang tidak mengalami perubahan sama sekali. Peraturan Pemerintah (PP) dibuat berdasarkan perintah tegas dari undang-undang (delegasi) atau berdasarkan pertimbangan Presiden untuk melaksanakan suatu undang-undang. Menurut Bagir Manan, dalam hal tidak ada perintah tegas dari undang-undang, Presiden bebas memilih bentuk peraturan lain, kecuali apabila hal tersebut akan melanggar asas-asas umum peraturan perundang-undangan yang baik atau pembatasan teknis lainnya, misalnya larangan pemuatan sanksi pidana.<sup>25</sup> Khusus mengenai rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara, hanya Presiden yang mempunyai kekuasaan mengajukan rancangannya. DPR dan DPD tidak mempunyai kewenangan untuk mengajukan rancangan mengenai hal tersebut.<sup>26</sup> Bergesernya kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR, seharusnya tidak berarti Presiden harus menerima begitu saja terhadap rancangan undang-undang yang telah diputuskan DPR. Hal ini dapat di lihat perbandingannya di Amerika Serikat, dimana walaupun Presiden tidak memegang kekuasaan membentuk undang-undang, Presiden dapat menolak rancangan undang-undang untuk menjadi undang-undang.

Akan tetapi, dalam Pasal 20 ayat (2) yang berbunyi, setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, apabila dicermati akan menimbulkan suatu penafsiran mengenai hak tolak Presiden. Dengan menggunakan teori penafsiran gramatikal atau ketatabahasaan, maka dapat ditarik makna

yang tersirat bahwa dalam pembahasan rancangan undang-undang, Presiden diberi hak oleh konstitusi untuk menyetujui RUU. Begitu pula berdasarkan penafsiran *a contrario*, Presiden diberi hak pula untuk menolak atau tidak menyetujui. Akan tetapi ini hanyalah pandangan penulis semata, mekanisme pelaksanaan kekuasaan ini dimasa mendatang sebaiknya dinyatakan secara tegas melalui peraturan perundang-undangan.

## 2. Hubungan Antara Presiden dan DPR Dalam Kekuasaan Membentuk Undang-Undang Setelah Amandemen UUD 1945

Dalam UUD 1945 jelas tergambar bahwa dalam rangka fungsi legislatif dan pengawasan, lembaga utamanya adalah DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Pasal 20 ayat (1) menegaskan, "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Bandingkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi, "Presiden Berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Pasal 5 ayat (1) ini sebelum Perubahan Pertama tahun 1999 berbunyi, "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Kedua pasal tersebut setelah Perubahan Pertama tahun 1999, berubah drastis sehingga mengalihkan pelaku kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan undang-undang dari tangan Presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dengan Perkataan lain, sejak Perubahan Pertama UUD 1945 pada tahun 1999, telah terjadi pergeseran kekuasaan substantif dalam kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan DPR.<sup>27</sup>

Bahkan lebih dipertegas lagi dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 ditentukan pula, "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi

<sup>25</sup> Abdul Ghoffar, *Op.Cit*, Hal.104

<sup>26</sup> *Ibid*, Hal.100

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan.. Op.Cit*, Hal.134

legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan". Artinya, kekuasaan legislasi, kekuasaan penentuan anggaran (*budgeting*), dan kekuasaan pengawasan (*control*), berada di Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut Pasal 20A ayat (2) UUD 1945, "Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat". Ayat (3) Pasal 20 A itu menyatakan pula, "Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan pendapat, serta hak imunitas."<sup>28</sup>

Untuk menggambarkan kekuatan posisi konstitusional DPR berdasarkan UUD 1945, ditegaskan pula dalam Pasal 7C bahwa, "Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat". Sebaliknya dalam Pasal 7A ditentukan, "Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden."

Pelaksanaan fungsi legislasi, DPR mempunyai hak atau kewajiban mengajukan rancangan undang-undang, hak amandemen atau hak untuk mengubah setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah. Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi legislasi mencakup :

1. Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*)
2. Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*)

3. Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*)
4. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).<sup>29</sup>

Selanjutnya, berkenaan dengan fungsi legislatif, parlemen mempunyai hak-hak seperti : (a) hak inisiatif, (b) hak amandemen. Dalam sistem bikameral setiap kamar lembaga parlemen juga dilengkapi dengan hak veto dalam menghadapi rancangan undang-undang yang dibahas oleh kamar yang berbeda<sup>21</sup>. Hak veto berfungsi sebagai sarana kontrol terhadap pelaksanaan fungsi legislatif ini biasanya juga diberikan kepada Presiden, sehingga dalam sistem bikameral yang pemerintahannya bersifat presidensial hak veto dimiliki oleh tiga pihak sekaligus, yaitu presiden, majelis tinggi dan majelis rendah. Dalam sistem bikameral yang akan diperkenalkan di Indonesia di masa depan, diusulkan hak veto dimiliki oleh Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Melalui mekanisme hak veto itu proses *checks and balance* tidak saja terjadi diantara parlemen dengan pemerintah tetapi juga diantara sesama parlemen sendiri.<sup>22</sup>

Sebagaimana diketahui, bahwa pengisian anggota Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan melalui proses pemilihan umum, di mana menurut pasal 1 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, menyoalakan bahwa pemilihan umum adalah merupakan sarana dan pelaksanaan kedaulatan rakyat

<sup>28</sup> *Ibid*, Hal.135

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar.. Op.Cit*, Hal. 34

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi.. Op.Cit*, Hal. 180

<sup>22</sup> *Ibid*, Hal. 181

dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPRD Propinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota.

Ketentuan mengenai prosedur pembentukan undang-undang telah dituangkan dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Menurut Pasal 16 UU No 12 tahun 2011, rancangan undang-undang baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat maupun Presiden disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional. Berdasarkan Pasal 45 ayat (2) UU No 12 Tahun 2011 rancangan undang-undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah adalah rancangan undang-undang yang berkaitan dengan :

1. Otonomi daerah
2. Hubungan pusat dan daerah
3. Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah
4. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya
5. Perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Program Legislasi Nasional. Dalam Pasal 23 ayat (2) dijelaskan bahwa apabila mencakup hal-hal sebagai berikut :

1. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam
2. 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.

Meskipun pada pokoknya pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang atau kekuasaan legislatif itu sebenarnya

adalah DPR, akan tetapi Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Artinya, Presiden dapat memprakarsai atau mengambil inisiatif lebih dulu untuk merancang sesuatu kebijakan yang akan dituangkan menjadi undang-undang.

Pembahasan rancangan undang-undang terdiri dari dua tingkat. Pembahasan tingkat satu diadakan dalam rapat Komisi, rapat gabungan Komisi, rapat Badan Legislasi (Baleg), rapat Badan Anggaran ataupun Panitia Khusus (Pansus). Sedangkan pembahasan tingkat dua diadakan dalam rapat Parnipura DPR untuk menyetujui rancangan undang-undang tersebut<sup>30</sup>. Setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, menurut ketentuan Pasal 47 UU No. 12 Tahun 2011, disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Dalam penyusunan rancangan undang-undang, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar nonkementerian. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang diatur dengan Peraturan Presiden.

Rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh Presiden diajukan dengan surat Presiden yang biasa disebut "ampres" (amanat Presiden) kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat. Istilah "ampres" ini sebenarnya berkembang dari kebiasaan lama di masa Orde lama dan Orde Baru dimana kedudukan Presiden sangat kuat dan dominan sehingga surat Presiden itu dianggap sebagai amanat yang tidak boleh dikhianati. Oleh karena itu, penggunaan istilah "*amanat presiden*" itu dapat saja ditafsirkan seakan mencerminkan arogansi kekuasaan, sehingga sebaiknya tidak

<sup>30</sup> Pasal 66 dan Pasal 67 UU No 12 Tahun 2011

diteruskan penggunaannya dalam praktik ketatanegaraan pascareformasi.<sup>31</sup>

Bahwa dalam praktik, biasa terjadi di berbagai negara demokrasi sekalipun, sebagian besar rancangan undang-undang memang selalu datang dari pemerintah. Berhubungan dengan hal-hal itulah maka dalam perkembangan praktik, selalu terjadi bahwa rancangan undang-undang yang diajukan Presiden lebih banyak dibandingkan dengan yang dirancang Dewan sendiri. Namun demikian, karena semangat reformasi sangat sarat dengan keinginan untuk memperkuat kedudukan dan peranan Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menentukan dengan tegas bahwa DPR yang merupakan lembaga pembentuk undang-undang. Sedangkan Presiden seperti ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk lebih memperkuat DPR, Pasal 16 dan Pasal 21 UU No. 12 Tahun 2011 menentukan pula bahwa perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional. Melalui mekanisme ini, peranan Dewan Perwakilan Rakyat dapat dijamin tetap tidak akan menjadi nomor dua dalam proses perencanaan dan perancangan undang-undang.<sup>32</sup>

Proses pembicaraan rancangan undang-undang ada 2 (dua) tingkat. Pada tingkat pertama dilakukan pembicaraan dengan urutan sebagai berikut:

1. Pengantar Musyawarah
2. Pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR dan Presiden berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).
3. Penyampaian Pendapat Mini, yang akan disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I.

Ketika pembicaraan tingkat pertama ini dapat juga dilakukan hal-hal sebagai berikut :

1. Mengundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain apabila materi rancangan undang-undang berhubungan dengan lembaga negara lain,
2. Diadakan rapat intern.

Pembicaraan tingkat kedua adalah kegiatan pengambilan keputusan dalam rapat Paripurna, yang didahului oleh:

1. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I,
2. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat Paripurna,
3. Penyampaian pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.

Rancangan undang-undang yang telah dibahas bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Presiden, selanjutnya akan disahkan sebagaimana mestinya. Dalam hubungan ini, ada 5 (lima) tindakan hukum yang dilakukan untuk sahnya suatu rancangan undang-undang menjadi undang-undang yang mengikat untuk umum, yaitu<sup>33</sup>

1. Pengesahan materil
2. Pengesahan formil
3. Pengundangan
4. Pemberlakuan

## **E. PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

- a. Sebelum perubahan (amandemen) UUD 1945 Presiden merupakan lembaga yang memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Sedangkan sesudah amandemen UUD 1945 Presiden masih dilibatkan dalam

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal.. Op.Cit*, Hal. 285

<sup>32</sup> *Ibid*, Hal. 284

<sup>33</sup> *Ibid*, Hal. 291-313

pembentukan undang-undang seperti hak untuk mengajukan rancangan undang-undang, pembahasan yang dilakukan bersama DPR terhadap rancangan undang-undang dan pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang yang juga dilakukan oleh Presiden

- b. Perubahan (amandemen) telah membawa pembaharuan dalam ketatanegaraan Indonesia. Bergesernya kekuasaan pembentukan undang-undang dari Presiden ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah salah satu konsekuensi dari perubahan Konstitusi, sehingga fungsi legislatif dari DPR menjadi lebih kuat dari pada yang biasanya (sebelum amandemen UUD 1945). Akan tetapi di dalam pembentukan undang-undang Presiden masih mempunyai kewenangan. Hal ini dapat dilihat dengan adanya suatu keharusan bahwa undang-undang itu dibentuk harus dengan persetujuan bersama antara Presiden dan DPR. Artinya, Presiden mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam pembentukan undang-undang. Begitu juga dalam pengesahan undang-undang, Presiden mempunyai kewenangan untuk mengesahkan undang-undang dengan batas waktu tertentu untuk mengesahkan suatu undang-undang.

## 2. Saran

Berdasarkan uraian dari kesimpulan di atas, maka penulis mengajukan saran : Adanya pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari sebelumnya di tangan Presiden dan dialihkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai bidang tugasnya masing-masing. Untuk melaksanakan UUD 1945 sesudah perubahan khususnya menyangkut

kekuasaan legislatif atau kekuasaan membentuk undang-undang antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat harus secara proporsional baik wewenang, kewajiban dan hak masing-masing. Sehingga dapat menimbulkan efek *checks and balances* bagi kedua lembaga tinggi negara tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alifuddin, Moh. *Berdemokrasi Panduan Praktis Perilaku Demokrasi*. Cetakan ke-1. Magnascript Publishing, Jakarta, 2012
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Cetakan ke-2. Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- \_\_\_\_\_. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- \_\_\_\_\_. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Cetakan ke-1. Sekretariat Jendral Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- \_\_\_\_\_. *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- \_\_\_\_\_. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Cetakan ke-2. Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- Ghoffar, Abdul. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*. Ed.1. Cetakan ke-1. Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009
- Kusnadi, Moh., R.Saragih, Bintan. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*
- Pramana, Pudja. *Ilmu Negara*, Ed.1. Cetakan ke-1. Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009
- Setjen MPR RI. *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik*

- Indonesia, Sekretariat Jendral MPR RI, Jakarta, 2011
- Siahaan, Pataniari. *Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen UUD 1945*. Cetakan ke-1. Konstitusi Press, Jakarta, 2012
- Suny, Ismail. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Cetakan ke-6. Aksara Baru, Jakarta, 1986
- Triwulan Tutik, Titik. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascaamandemen UUD 1945*. Cetakan ke-1. Cerdas Pustaka, Surabaya, 2008
- Konstitusi/Peraturan Perundang-undangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- Internet
- "DPD Usulkan Hak Veto Presiden", <http://www.tempo.co/read/news/2011/07/26/078348446/DPD-Usulkan-Hak-Veto-Presiden-dalam-Pembahasan-UU.html> (akses 26 Maret 2013)
- "Implikasi UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terhadap Lembaga Kepresidenan", <http://fristianhumalangi.wordpress.com/2008/05/26/implikasi-perubahan-uud-negara-republik-indonesia-tahun-1945-terhadap-lembaga-kepresidenan.html> (akses 16 Maret 2013)
- "Konsep Pemisahan Dan Pembagian kekuasaan", <http://fatahilla.blogspot.com/2011/10/konsep-pemisahan-kekuasaan-dan.html> (akses 16 Maret 2013)
- "Pemisahan Kekuasaan Vs Pembagian Kekuasaan", <http://www.negarahukum.com/hukum/pemisahan-kekuasaan-vs-pembagian-kekuasaan.html> (akses 16 Maret 2013)
- "Pemisahan/Pembagian Kekuasaan", <http://harisbanjarmasin.blogspot.com/2012/10/pemisahan-pembagian-kekuasaan.html> (akses 16 Maret 2013)
- "President", [http://translate.google.co.id/translate?sl=en&tl=id&js=n&prev=\\_t&hl=id&ie=UTF8&eotf=1&u=http%3A%2F%2Fen.wikipedia.org%2Fwiki%2FPresident&act=url.html](http://translate.google.co.id/translate?sl=en&tl=id&js=n&prev=_t&hl=id&ie=UTF8&eotf=1&u=http%3A%2F%2Fen.wikipedia.org%2Fwiki%2FPresident&act=url.html) (akses 16 Maret 2013)
- "Undang-kan dulu, baru ajukan RUU perbaikan", [www.library.ohiou.edu/indopubs/1997/08/02/0021.html](http://www.library.ohiou.edu/indopubs/1997/08/02/0021.html) (akses 14 Maret 2013)
- "Presiden", <http://id.wikipedia.org/wiki/Presiden>, (akses 16 Maret 2013)
- Saldi Isra, *Dewan Perwakilan Daerah : Antara Keterbatasan Dan Akuntabilitas*, <http://www.saldiisra.web.id>, (akses 17 Maret 2013)
- "Teori Pemisahan Kekuasaan Negara" <http://julee.blogspot.com/2013/02/teori-pemisahan-kekuasaan-negara.html> (akses 16 maret 2013)