

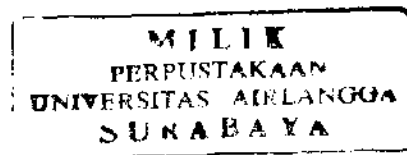
TESIS

KK
TH 30/03
Anw
P

PERGESERAN KEKUASAAN LEGISLATIF
(Suatu Telaah Konstitusional Terhadap Kekuasaan Membentuk
Undang-Undang Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Pasca
Perubahan Undang-Undang Dasar 1945)



ICHSAN ANWARY



PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2003

TESIS

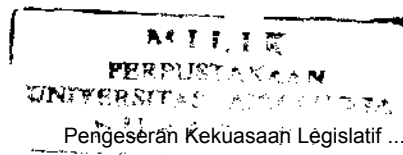
PERGESERAN KEKUASAAN LEGISLATIF (Suatu Telaah Konstitusional Terhadap Kekuasaan Membentuk Undang-Undang Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945)



Oleh :

**ICHSAN ANWARY
NIM : 090013891 / M**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2003**



PERGESERAN KEKUASAAN LEGISLATIF
(Suatu Telaah Konstitusional Terhadap Kekuasaan Membentuk
Undang-Undang Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Pasca
Perubahan Undang-Undang Dasar 1945)

TESIS

Untuk memperoleh Gelar Magister
dalam Program Studi Ilmu Hukum
pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga

Oleh :

ICHSAN ANWARY
NIM : 090013891 / M

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2003

Tanggal 19 Maret 2003

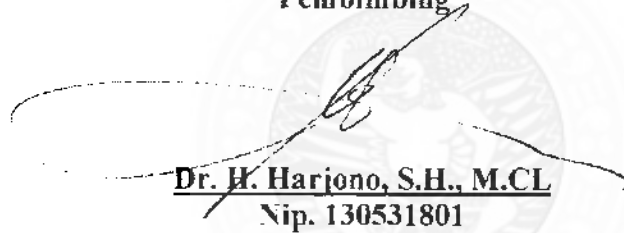


Lembar Pengesahan

**Tesis ini telah disetujui
Tanggal 24 Maret 2003**

Oleh

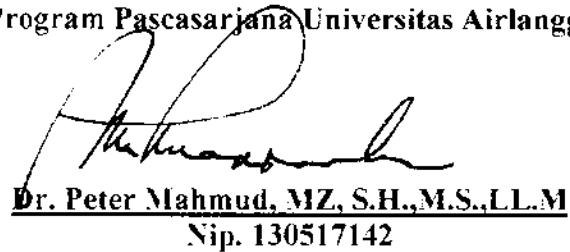
Pembimbing



Dr. H. Harjono, S.H., M.CL
Nip. 130531801

Mengetahui

**Ketua Program Studi Ilmu Hukum
Program Pascasarjana Universitas Airlangga**



Dr. Peter Mahmud, MZ, S.H., M.S., LL.M
Nip. 130517142

**MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
S U B A B A Y A**

IV

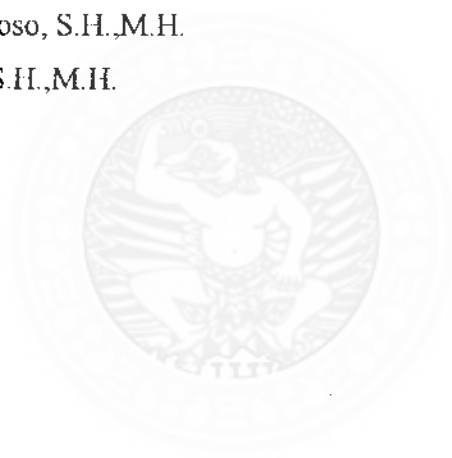
Telah diuji pada :

Tanggal 19 Maret 2003

PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua : Prof. Dr. H. Abdul Rasjid, S.H., LL.M

Anggota : 1. Dr. H. Harjono, S.H., M.CL.
2. Emmanuel Soedjatmoko, S.H.,M.S.
3. Himawan Fstu Bagijo, S.H.,M.H.
4. Urip Santoso, S.H.,M.H.
5. Sukardi, S.H.,M.H.



KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Puji syukur penuh mendalam penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT yang atas perkenan dan petunjukNYA dapatlah dirampungkan penulisan tesis ini sebagai memenuhi tugas akhir dalam penyelesaian studi pada Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga.

Tesis yang berjudul PERGESERAN KEKUASAAN LEGISLATIF (Suatu Telaah Konstitusional Terhadap Kekuasaan Membentuk Undang-Undang Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945), mencoba untuk membahas dan mengkaji terhadap kekuasaan membentuk undang-undang pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat 1), tetapi Undang-Undang Dasar 1945 dalam perubahan pertama menegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang. Dengan demikian telah terjadi pergeseran pemegang kekuasaan membentuk undang-undang dari yang semula di tangan Presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat. Sudah barang tentu pergeseran ini akan menimbulkan implikasi-implikasi bagi Dewan Perwakilan Rakyat sendiri dan juga akan menimbulkan format

baru bagi hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam pembentukan Undang-undang.

Penulis menyadari bahwa apa yang dikemukakan dalam penelitian ini masih jauh dari sempurna dan tesis ini terhampar penuh dengan kekurangan-kekurangan. Oleh karena itu segala saran dan kritik dari segala pihak untuk kesempurnaan tesis ini penulis terima dengan senang hati.

Dengan telah rampungnya penulisan tesis ini, sudah barang tentu penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang tinggi kepada Bapak Dr. H. Harjono, S.H.,M.CL, pembimbing tesis penulis yang banyak memberikan bantuan, perhatian, bimbingan dan saran yang sangat berarti kepada penulis di tengah kesibukan beliau yang sangat padat, juga ketika konsentrasi beliau akan menunaikan ibadah haji masih menyisakan waktu untuk konsultasi penulis, sungguh sesuatu yang sangat mengharukan bagi penulis dan besar nilainya bagi penulis.

Masa-masa pengembaraan dan pergumulan penulis selama studi di program pascasarjana ini dan juga masa-masa pergelutan dalam penyelesaian tesis ini tentulah banyak mendapat bantuan baik materiil maupun moril, dorongan dan semangat dari berbagai pihak, sudah sepantasnya dalam kesempatan ini penulis menyampaikan penghargaan yang tinggi dan terima kasih sebanyak-banyaknya terutama kepada:

1. Bapak Prof. H. Alfian Noor, Rektor Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin yang telah memberikan kesempatan dan dorongan besar kepada penulis untuk melanjutkan studi ini.

2. Rektor Universitas Airlangga yang dijabat Prof. Dr. Puruhito, dr, SpBj atas kesempatan untuk studi di Universitas Airlangga dengan segala fasilitas yang telah diberikan kepada penulis khususnya atas kesempatan memperoleh biaya pendidikan / BPPs dari Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi.
3. Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga yang dijabat Prof. Dr. H. Muhammad Amin, dr yang memberikan kesempatan untuk menjadi mahasiswa Program Magister pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga dan juga seluruh Staf Program Pascasarjana Universitas Airlangga atas segala bantuannya selama ini.
4. Bapak H. Darman, S.H., Dekan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat dan Bapak H. Riduan Syahrani, S.H., mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat atas segala perhatian, dorongan dan bantuannya dalam studi penulis ini.
5. Bapak Dr. Peter Mahmud, MZ, S.H., M.S., LL.M, Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga atas segala bantuan dan perhatiannya dan juga kepada Bapak Prof. Dr. H. Abdul Rasjid, S.H., LL.M, mantan Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum.
6. Guru-guru penulis pada Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga yang telah sangat banyak memberikan

pengetahuan dan ilmunya khususnya ilmu hukum kepada penulis, sesuatu yang tak pernah penulis lupakan akan ketulusan dan bimbingannya agar murid-muridnya pandai, berilmu dan bermartabat.

7. Panitia Penguji ujian tesis, Bapak Prof. Dr. H. Abdul Rasjid, S.H.,LL.M, Bapak Dr. H. Harjono, S.H.,M.CL, Bapak Emmanuel Soedjatmoko, S.H.,M.S., Bapak Himawan Estu Bagijo, S.H.,M.H., Bapak Urip Santoso, S.H.,M.H., Bapak Sukardi, S.H.,M.H. atas kesediaan sebagai penguji dan memberikan saran dan masukan berharga untuk kesempurnaan tesis ini.
8. Bapak Prof.H. Idham Zarkasi, S.H, Bapak Prof. H. Hamdhani Tenggara,S.H., Bapak Prof. H. Darmansjah Djamain, S.H., Bapak Dr. H. Abdurrahman, S.H.,MH., Bapak Prof. Dr. H. Samsul Wahidin, S.H.,MS., Bapak H. Mohd. Effendi, S.H.,MH, Bapak Bachtiar Effendie, S.H. yang selalu memberikan dorongan bagi penulis untuk berstudi dan senantiasa memberi semangat dalam perjalanan studi penulis. Juga kepada para staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat dan rekan-rekan di bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat.
9. Saudara Hasanudin Murad, S.H., anggota DPR RI asal daerah pemilihan Kalimantan Selatan atas segala bantuan informasinya kepada penulis untuk mendukung penelitian penulis ini.

10. Ayahnda Mohamad Hassan (Alm) dan Ibunda Hj. Hilmiah Gais yang dengan sangat penuh kasih sayang serta iringan doa penuh khusu dan ketulusan telah menghantarkan penulis hingga akhirnya dapat menyelesaikan dalam jenjang pendidikan ini. Demikian pula Kakak-kakak dan Adik-adik penulis yang selalu memberikan dorongan dan getaran semangat dalam balutan kebersayangan kepada penulis.
11. Mertua penulis Drs. H Asmara Hadi dan Hj. St. Raudah yang selalu penuh sayang dan perhatian serta doa sebagai dorongan dan semangat besar bagi penulis untuk rampung dalam studi ini.
12. Rekan-rekan satu angkatan (Tahun 2000/2001) di Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga yang bersama-sama dalam suka dan duka “berjuang” menimba ilmu dalam studi di Unair.
13. Last but not least: Isteri Terkasih dan Tersayang Yanti Yoshida, S.E., yang penuh kasih sayang, pengertian dan pengorbanan untuk penulis, dorongan semangat dan doanya sangatlah besar artinya bagi penulis. Waktu-waktu di mana penulis berjuang studi di Surabaya sudah barang tentu sangatlah jauh dengannya tetapi walaupun demikian selalu merasa sangatlah dekat walau antara Surabaya dan Banjarmasin.

Sudah barang tentu tidaklah dapat penulis membalas atas kebaikan, dorongan, semangat, dan bantuan baik moril maupun materiil yang telah diberikan

kepada penulis, selain ucapan terima kasih yang tulus dari penulis dan dengan doa agar bantuan yang diberikan mendapat balasan pahala dari Allah SWT. Amin.

Semoga penulisan tesis penulis ini dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu hukum khususnya ilmu hukum tata negara walau hanya setitiknyanya. Semoga.

Surabaya, Maret 2003

Penulis



RINGKASAN

Undang-Undang Dasar 1945 yang ditetapkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 sebagai dasar bagi penyelenggaraan kehidupan kenegaraan dalam praktek ketatanegaraannya mengalami banyak dinamika. Karena dinilai banyak mempunyai kelemahan maka UUD 1945 itu pun kemudian dilakukan perubahan. Perubahan Pertama UUD 1945 oleh MPR pada tahun 1999 telah menghasilkan keputusan mendasar pertama pemberdayaan lembaga legislatif dan kedua, pembatasan kekuasaan presiden. UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat 1), tetapi UUD 1945 dalam perubahan pertama menegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang. Dengan demikian telah terjadi pergeseran pemegang kekuasaan membentuk undang-undang dari yang semula di tangan Presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat. Sudah barang tentu pergeseran ini akan menimbulkan implikasi-implikasi bagi Dewan Perwakilan Rakyat sendiri dan juga akan menimbulkan format baru bagi hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam pembentukan Undang-undang. Terhadap dua hal inilah penelitian tesis ini difokuskan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implikasi yang timbul dari perubahan pergeseran tersebut bagi fungsi legislasi DPR dan juga bagaimanakah format hubungan antara DPR dan Presiden dalam pembentukan suatu Undang-undang.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis dan pendekatan historis serta pendekatan perbandingan terhadap bahan – bahan seperti UUD 1945, undang-undang, serta berbagai peraturan perundangan lainnya yang relevan dengan obyek penelitian.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kekuasaan pembentukan undang-undang bagi DPR mulai ditunjukkan dengan adanya beberapa rancangan undang-undang usul inisiatif DPR, walaupun masih belum maksimal. Kekuasaan pembentukan undang-undang bagi DPR diimplemantasikan juga dengan membentuk suatu Badan Legislasi. Sedangkan format hubungan antara DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang pasca perubahan UUD 1945 dilakukan bersama-sama. Ini menunjukkan bahwa tidak dianut paham pemisahan kekuasaan. Bahwa hubungan bagi mekanisme pembentukan undang-undang tidak hanya melibatkan DPR dan Presiden semata, tetapi juga akan melibatkan satu lembaga baru yang diintrodusir oleh UUD 1945 hasil perubahan yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Bagaimana mekanisme hubungan di atas, maka perlu diatur dalam Undang-undang Tentang Tata Cara Pembentukan Undang-undang. Keberadaan Komisi Konstitusi untuk menghasilkan rumusan konstitusi yang elegan juga menjadi suatu keharusan.

ABSTRACT

The Constitution of 1945 before constitutional reform states that the president holds the authority to enact acts with the approval of the Indonesian House of Representatives (Article 5(1)). But the Constitution of 1945 in the first constitutional reform, especially in the Article 20 (1) (1reformation) affirms that the Indonesian House of Representatives holds the authority to enact Acts. Thus, the transition of power holder to enact acts from the President to the Indonesian House of Representatives has occurred. This transition will certainly result in a new format of the interaction between the Indonesian House of Representatives and the President in enacting acts.

This study aims to find out the implication resulted from the transition on the legislation function of the Indonesian House of Representatives and whether this transition means that the Constitution of 1945 has obeyed the separation of power .

This study is a normative law one with juridical, historical, and comparative approaches on the materials such as the Constitution of 1945, acts, and various types of other statutes relevant with the object of this study.

The results of the study show that the interaction format between the Indonesian House of Representatives and the President in enacting acts is made together. This shows that the separation of power is not obeyed. On the other hand, to the Indonesian House of Representatives, its implication is that readiness of the Indonesian House of Representatives to accept authority rules to enact acts has not been conducted optimally with some obstacles both technical and non-technical factors of the Indonesian House of Representatives itself.

Keywords: Constitutional Reform

Empowering of Parliament

Checks and Balances

DAFTAR ISI

	Halaman
Sampul Depan	i
Sampul Dalam	ii
Prasyarat Gelar	iii
Lembar Pengesahan	iv
Penetapan Panitia	v
Kata Pengantar	vi
Ringkasan	xii
Abstract	xiii
DAFTAR ISI	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang Masalah	1
2. Rumusan Masalah	9
3. Tujuan Dan Manfaat Penelitian	10
4. Kajian Pustaka	11
5. Metode Penelitian	18
5.1 Pendekatan Masalah	18
5.2 Sumber Bahan Hukum	18
5.3 Pengumpulan Dan Pengolahan Bahan Hukum	19
6. Sistematika Penulisan	19
BAB II FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT PASCA PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945	21
1. Latar Belakang Perubahan Undang-Undang Dasar 1945	21
2. Proses Pembuatan Undang-Undang	35
2.1 Persiapan Rancangan Undang-Undang	36
2.1.1 Rancangan Undang-Undang Dari Dewan Perwakilan Rakyat	36
2.1.2 Rancangan Undang-Undang Dari Pemerintah	39
2.2 Pembahasan Rancangan Undang-Undang	44
2.3 Pengesahan Dan Pengundangan Rancangan Undang-Undang ..	48
3. Implikasi Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Pertama Terhadap Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat	49

BAB III	PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PASCA PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945	73
1.	Struktur Ketatanegaraan Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945	73
2.	Fungsi, Tugas Dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat	83
3.	Kedudukan Dan Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945	90
	3.1 Kedudukan Presiden	90
	3.2 Kekuasaan Presiden	92
	3.3 Kekuasaan Presiden Di Bidang Perundangan-undangan	94
4.	Analisis Aspek Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat Dan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang	99
BAB IV	PENUTUP	124
1.	Kesimpulan	124
2.	Saran	125

DAFTAR PUSTAKA
LAMPIRAN



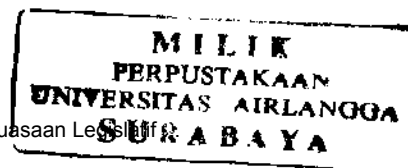
BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Konfigurasi fase perjalanan bangsa dan negara kesatuan Republik Indonesia sejak Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 hingga saat sekarang ini ditandai oleh silih bergantinya konstitusi atau undang-undang dasar. Silih bergantinya konstitusi atau undang-undang dasar ini sebagai konsekwensi beralihnya bentuk negara kesatuan proklamasi ke negara serikat dan kemudian kembali ke negara kesatuan dalam sejarah panjang ketatanegaraan Indonesia. Selain Undang-Undang Dasar 1945 kita juga mengenal adanya Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, kemudian Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Sejak 5 Juli 1959 dengan Dekrit Presiden kembali diberlakukan Undang-Undang Dasar 1945 hingga sekarang. Berdasarkan fase sejarah ketatanegaraan Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 merupakan Undang-Undang Dasar yang dalam masa berlakunya cukup mengalami banyak dinamika dan memberikan corak terhadap praktek penyelenggaran negara.

Sejak bergulirnya reformasi di negeri ini dengan ditandai oleh jatuhnya kekuasaan Presiden Soeharto pada bulan Mei 1998 maka beriring dengan itu mulailah babak baru penataan di berbagai bidang kehidupan kemasyarakatan dan ketatanegaraan. Undang-Undang Dasar 1945 yang dalam kurun masa kekuasaan Orde Baru tidak pernah diotak-atik untuk dirubah (walaupun ketentuan konstitusional pasal 37 UUD 1945 memungkinkannya), di masa reformasi menjadi target yang



utama untuk dilakukan perubahan. Istilah yang muncul mengemuka pada ketika itu adalah perlu adanya reformasi konstitusi (*constitutional reform*). Harun Al Rasyid seorang pakar hukum tata negara mengatakan bahwa langkah awal reformasi adalah reformasi konstitusi. Menurut Harun sekarang ini merupakan momentum yang bagus untuk melakukan reformasi terhadap UUD 1945.¹ Keinginan melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (reformasi konstitusi) itu agar ada perbaikan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Moh. Mahfud MD menulis bahwa gagasan amandemen UUD 1945 ini muncul setelah melihat bahwa selama menggunakan UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis ternyata Indonesia tidak pernah demokratis. Meskipun prinsip yang mendasari UUD itu sendiri menganut paham demokrasi dengan adanya pernyataan eksplisit tentang “kedaulatan adalah di tangan rakyat” atau “kerakyatan” dan meskipun para pendiri telah menegaskan pilihannya atas sistem demokrasi, namun dalam sepanjang berlakunya UUD 1945 pemerintahan yang tampil selalu otoriter.²

Lebih jauh Moh. Mahfud MD menyetengahkan kelemahan-kelemahan materi UUD 1945 dalam mengelaborasi prinsip konstitusional secara beruntun adalah sebagai berikut³ :

Pertama, sistem politik yang *executive heavy*, UUD 1945 membangun sistem politik yang memberikan kekuasaan sangat besar terhadap presiden (*executive heavy*)

¹ Republika, 14 Juli 1999

² Moh. Mahfud MD, Amandemen UUD 1945 dalam Perspektif Demokrasi dan “Civil Society”, Jurnal Civility, Jakarta, Vol.1, No. 2, Nopember 2001 – Januari 2002, hal. 6,

³ Ibid., hal. 8 – 9

yang tidak dapat diimbangi oleh lembaga-lembaga lain. Dengan kedudukannya yang kuat, presiden dapat melakukan berbagai rekayasa untuk selalu mengakumulasi kekuasaannya sehingga prasyarat bekerjanya demokrasi yakni adanya mekanisme checks and balances tidak dipenuhi oleh UUD ini.

Kedua, pasal-pasal yang *multi-interpretable*, UUD 1945 memuat beberapa pasal penting yang bersifat *ambigu* atau dapat ditafsirkan secara berbeda (multi tafsir), tetapi yang harus diterima sebagai tafsir yang benar adalah tafsir yang dibuat oleh presiden. Pemaksaan agar tafsir presiden selalu diterima dilakukan melalui rekayasa dan tekanan politik yang dapat dilakukan dengan menggunakan posisi presiden di dalam sistem yang *executive heavy* itu.

Ketiga, banyaknya *atribusi* dan delegasi kewenangan. UUD 1945 terlalu banyak memberi kewenangan kepada lembaga legislatif (yang dalam praktiknya didominasi oleh presiden karena sistem yang *executive heavy* itu) untuk mengatur dengan Undang-Undang (UU) hal-hal yang sebenarnya sangat fundamental. Dalam membuat berbagai UU, Peraturan Pemerintah (PP), dan Keputusan Presiden (Keppres) untuk melaksanakan *atribusi* dan delegasi kewenangan itu, presiden telah menggunakan kekuatan politiknya untuk selalu mengakumulasi kekuasaannya.

I Gde Pantja Astawa dalam tulisan Beberapa Catatan tentang Perubahan UUD 1945 telah mengidentifikasi tiga alasan utama tentang perlunya mengubah UUD 1945⁴, yaitu:

⁴ I Gde Pantja Astawa, Beberapa Catatan tentang Perubahan UUD 1945, Jurnal Demokrasi dan Ham, The Habibie Center, Jakarta, 2001, hal. 33 - 34

Pertama, berangkat dari pemaknaan reformasi yang antara lain diartikan sebagai *constitutional reform* dan *cultural reform*, sehingga berbicara reformasi berarti mereformasi atau memperbaharui konstitusi atau UUD dan kultur;

Kedua, didasarkan pada pandangan yang menilai UUD 1945 memiliki watak yang sentralistik, terutama memberi atau membuka peluang ke arah sentralisasi kekuasaan pada eksekutif atau Presiden, sehingga siapapun yang menjadi Presiden akan mengulangi kecenderungan yang sama dengan 2 Presiden terdahulu yang dinilai (bertindak) otoriter. Karena itu untuk menghindari timbulnya kembali kesalahan yang sama, maka sumber penyebabnya harus diperbaiki dari itu berarti perubahan UUD 1945 menjadi suatu keniscayaan.

Ketiga, hampir sama dengan alasan yang kedua, ada pendapat yang menilai bahwa UUD 1945 adalah UUD yang bersifat fasis, dengan menunjuk pada salah seorang arsitek yang merancang bangun UUD 1945 yaitu Prof. Soepomo yang dinilai menularkan pikiran-pikiran fasis melalui faham integralistiknya. Pandangan yang menilai UUD 1945 bernuansa fasis berangkat dari pertimbangan bahwa pertama, ketika UUD 1945 disusun, jelas berada di bawah naungan dan tekanan fasisme Jepang. Kedua, Soepomo salah seorang arsitek UUD 1945 pernah mengenyam pendidikan di Jepang dan bahkan dalam kurun waktu tertentu menjadi dosen tamu (*guest lecture*) di Jepang, sehingga alam pikiran fasisme Jepang yang dibawa serta oleh Soepomo itu demikian sarat mewarnai UUD 1945, sewaktu dia terlibat dalam penyusunan UUD 1945.

Berbagai pandangan dan pemikiran yang lahir dan mengemuka menyikapi perlunya alasan merubah Undang-Undang Dasar 1945, Slamet Effendy Yusuf mencoba merangkum alasan tersebut ke dalam berbagai aspek, yaitu perspektif filosofis, historis, sosiologis, yuridis, praktek ketatanegaraan, dan materi.⁵

Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum tahun 1999 telah merespons dengan cukup baik terhadap aspirasi reformasi konstitusi tersebut dan dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat bulan Oktober 1999 langsung menghasilkan Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan Pertama itu kemudian diikuti dengan Perubahan Kedua tahun 2000, Perubahan Ketiga tahun 2001 dan dirampungkan lagi dalam Perubahan Keempat Agustus 2002.

Umar Basalim dalam pojok Pengantar dengan tajuk Pondasi “Rumah Indonesia” menulis Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua UUD 1945 cukup memberi nafas segar bagi bergesernya penyelenggaraan negara menuju ke arah yang lebih menjanjikan. Namun apa yang telah dilakukan itu masih jauh dari cukup apabila kita memang menghendaki sebuah “rumah Indonesia” yang demokratis dan modern.⁶

Perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945 ini membawa perubahan yang mendasar terhadap dua aspek yakni pembatasan kekuasaan presiden dan pemberdayaan lembaga legislatif. Perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945 ini menunjukkan seakan-akan peranan Dewan Perwakilan Rakyat sekarang ini

⁵ Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2000, hal. 55

⁶ Umar Basalim, Pondasi “Rumah Indonesia”, Jurnal Civility, Jakarta Vol. 1, No. 2, Nopember 2001 – Januari 2002, hal. 4

semakin menguat. Apabila dahulu pada masa Undang-Undang Dasar 1945 belum dilakukan perubahan, dikenal adanya “*executive heavy*” maka, sekarang ini dengan dukungan peraturan perundang-undangan yang ada, perkembangan peranan Dewan telah menjurus kepada “*legislative heavy*”.

Dalam perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat terdapat 9 (sembilan) pasal yang telah diubah. Pasal-pasal dalam perubahan pertama yang telah diubah itu adalah : Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 Ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 Ayat (2) dan (3), Pasal 20, dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Pasal perubahan yang cukup substansial adalah tentang pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan baru berkenaan dengan Pasal 7 adalah Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Beberapa pasal lain yang diamandir oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat itu adalah berkaitan dengan kekuasaan di bidang perundang-undangan. Khususnya berkenaan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Apabila ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan pertama mengatur dalam Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi: Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 20 ayat (1) menyatakan bahwa Tiap-tiap Undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Maka Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang baru setelah mengalami perubahan berbunyi: Presiden berhak mengajukan rancangan

undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang baru setelah perubahan berbunyi: Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang lama menjadi berbalik dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang baru dalam hal kewenangan membentuk undang-undang. Dengan kata lain berarti Dewan Perwakilan Rakyat telah berubah menjadi pemegang utama kekuasaan membentuk undang-undang dan kewenangan mengatur (regel) tidak lagi berada di tangan Presiden. Presiden sudah berubah menjadi pelaksana belaka (eksekutif) terhadap segala keputusan legislatif dalam bentuk undang-undang yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, demikian juga segala keputusan legislatif Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara, baik dalam bentuk Undang-Undang Dasar, maupun dalam bentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Berkenaan dengan perubahan Pasal 20 ayat (1) di atas, kemudian diiringi dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; ayat (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu; ayat (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Ketentuan Pasal 20 sebanyak 4 (empat) ayat di atas yang terdapat dalam perubahan pertama ini kemudian ditambahkan lagi dalam perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945

Agustus tahun 2000 dengan ayat (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Ketentuan Pasal 20 ayat (1) perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945 dinilai telah melakukan pergeseran kekuasaan membentuk Undang-Undang dari Presiden (eksekutif) kepada Dewan Perwakilan Rakyat (legislatif). Atau dengan kata lain perubahan ini cukup memberikan keseimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam hal kekuasaan membentuk undang-undang. Bahkan Jimly Asshiddiqie berprasangka terlalu berlebihan dengan menyatakan bahwa perubahan ini menegaskan terjadi pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR dengan konsekwensi bahwa UUD kita berubah dari sebelumnya menganut prinsip "*pembagian kekuasaan*" (*distribution of power*) menjadi UUD yang menganut prinsip "*pemisahan kekuasaan* (*separation of power*).⁷

Penggambaran paradigma baru di atas menjadi persoalan manakala dilihat dalam tataran praktek. Bahwa memang benar secara teori badan perwakilan rakyat merupakan badan yang membuat undang-undang, maka dari itu sering disebut sebagai badan legislatif atau *legislature*. Akan tetapi ternyata sebutan ini agak menyesatkan, karena di hampir semua negara dewasa ini pembuat rancangan undang-

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Telaah Akademis Atas Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal Demokrasi dan Ham, The Habibie Center, Jakarta, 2001, hal. 21

undang yang terbesar adalah pihak eksekutif.⁸ Telah menjadi gejala umum bahwa titik berat di bidang legislatif telah bergeser ke tangan badan eksekutif. Mayoritas perundang-undangan dirumuskan dan dipersiapkan oleh badan eksekutif, sedangkan badan legislatif tinggal membahas dan mengamandemernya.⁹

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan inilah yang mendorong penulis untuk melakukan penelitian dengan judul di atas yang mengangkat dua tema sentral pembahasan yang dikonkritkan dalam rumusan masalah dengan alasan pertimbangan bahwa perubahan/amandemen Undang-Undang Dasar 1945 khusus yang berkenaan dengan pengaturan kekuasaan di bidang perundang-undangan membawa pengaruh yang signifikan bagi praktek ketatanegaraan Indonesia.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka ada 2 (dua) permasalahan pokok yang akan diteliti :

- a. Implikasi Pasal 20 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Pertama terhadap fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat.
- b. Aspek hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam pembentukan Undang-undang.

⁸ David M. Olson, *The Legislative Process: a Comparative Approach* (New York: Harper and Row, 1980), hal. 171 (dalam Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hal. 299)

⁹ *Ibid.*

3. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui implikasi yang timbul dari adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 khususnya berkenaan dengan pasal 20 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 (perubahan pertama) yang berbunyi: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang” bagi fungsi legislasi (kekuasaan legislatif) Dewan Perwakilan Rakyat.
- b. Untuk mengetahui bagaimana aspek hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam pembentukan Undang-undang.
- c. Untuk mengetahui apakah konsep semula Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) yang meletakkan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat lebih sesuai dengan fungsi legislatif dalam konsep pembagian kekuasaan di Indonesia.

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Secara teoritik untuk memberikan sumbangan bagi pengembangan di bidang ilmu hukum tata negara khususnya berkenaan kajian terhadap konstitusi.
- b. Secara praktek berguna bagi institusi Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam melaksanakan tugas konstitusionalnya dalam bidang legislatif (pembentukan undang-undang) bagi praktek ketatanegaraan.

4. Kajian Pustaka

Menguraikan mengenai kekuasaan di bidang perundang-undangan mau tidak mau haruslah dimulai dari konsep pembagian kekuasaan yang terdapat dalam negara. Pandangan tentang pembagian kekuasaan negara yang telah dikenal adalah yang dikemukakan Montesquieu (Perancis) dalam bukunya yang berjudul "*L'ésprit des Lois*" (1748). Ajaran ini oleh Immanuel Kant kemudian dipopulerkan dengan istilah *Trias Politica*. Berdasarkan ajaran *Trias Politica* ini merupakan suatu kelaziman untuk membagi kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dalam suatu negara ke dalam trikotomi kekuasaan yang terdiri dari pertama kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang atau *rulemaking function*, kedua kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang atau *rule application function*, ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang atau *rule adjudication function*.

Adalah Montesquieu yang menulis tentang bentuk pemerintahan Inggris sebagai yang disangkanya, yang melukiskan bahwa kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif, melaksanakan semata-mata dan selengkap-lengkapnyanya kekuasaan yang ditentukan padanya masing-masing. Menurutnyanya suatu sistem di mana ketiga-tiga jenis kekuasaan itu mesti terpisah satu sama lainnya, baik mengenai tugas (*functie*) maupun mengenai alat perlengkapannya (*orgaan*) yang melakukannya. Meskipun doktrin pemisahan kekuasaan ini sebenarnya tidak berlaku di Inggris yang bersistem parlementer, tetapi ia tetap penting dalam alam pikiran ketatanegaraan Inggris. Walaupun *trias politica* ini tidak dilaksanakan dengan

konsekwen sebagai di Amerika Serikat, namun alat-alat perlengkapan negara yang melaksanakan tugas ini dapat dibeda-bedakan.¹⁰

Trias Politica adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (atau *functions*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian diharapkan hak-hak azasi warga negara lebih terjamin.¹¹

Badan legislatif adalah lembaga yang “legislate” atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat, maka dari itu badan ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat, nama lain yang sering dipakai adalah Parlemen.¹²

Menurut teori yang berlaku maka tugas utama dari badan legislatif terletak di bidang perundang-undangan. Miriam Budiardjo merumuskan diantara fungsi badan legislatif yang paling penting ialah¹³ :

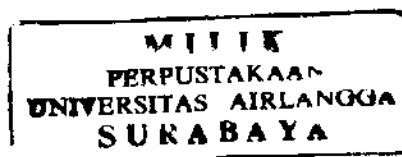
1. Menentukan policy (kebijaksanaan) dan membuat undang-undang. Untuk itu dewan perwakilan rakyat diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, dan hak budget.
2. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan badan

¹⁰ Ismail Suny, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, C.V. Calindra, Djakarta, 1965, hal. 5 – 6

¹¹ Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, PT Gramedia, Jakarta, 1977, hal. 151

¹² Ibid., hal. 173

¹³ Ibid., hal. 182



3. Untuk penyelenggaraan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.

Adapun kekuasaan eksekutif biasanya dipegang oleh badan eksekutif. Di negara-negara demokratis badan eksekutif biasanya terdiri dari kepala negara seperti raja atau presiden, beserta menteri-menterinya. Tugas badan eksekutif, menurut tafsiran tradisional azas trias politica, hanya melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif.¹⁴

Kekuasaan badan eksekutif mencakup beberapa bidang.¹⁵

1. diplomatik : menyelenggarakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain;
2. administratif : melaksanakan undang-undang serta peraturan-peraturan lain dan menyelenggarakan administrasi negara,
3. militer : mengatur angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang serta keamanan dan pertahanan negara;
4. yudikatif : memberi grasi, amnesti, dan sebagainya;
5. legislatif : merencanakan rancangan undang-undang dan membimbingnya dalam badan perwakilan rakyat sampai menjadi undang-undang.

Dalam perkembangannya konsep ajaran trias politica ini tidak lagi ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), tetapi sebagai pembagian

¹⁴ *Ibid.*, hal. 208

¹⁵ *Ibid.*, hal. 209

kekuasaan (*division of powers*) yang diartikan bahwa hanya fungsi pokoklah yang dibedakan menurut sifatnya serta diserahkan kepada badan yang berbeda (tetapi untuk selebihnya kerjasama di antara fungsi-fungsi itu masih tetap diperlukan untuk kelancaran organisasi).

Untuk melihat apakah suatu negara menganut ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) ataukah menganut prinsip pembagian kekuasaan (*division of powers*) hal itu dapat ditelusuri dari Undang-Undang Dasar/Konstitusi dari negara tersebut. Ivor Jennings, menyebutkan bahwa ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dapat dilihat dari segi materiil dan formal. Pemisahan kekuasaan dalam arti materiil berarti bahwa pembagian kekuasaan itu dipertahankan secara tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan dalam ketiga fungsi kenegaraan tersebut, atau disebut pemisahan kekuasaan. Sebaliknya jika kekuasaan tidak dipertahankan secara tegas, maka disebut pemisahan kekuasaan dalam arti formal yang kemudian disebut "pembagian kekuasaan". Jadi bila dalam suatu Undang-Undang Dasar suatu negara ketiga kekuasaan tersebut dalam kenyataannya tidak terjadi pemisahan kekuasaan, misalnya karena undang-undang dibuat bersama legislatif dan eksekutif, maka Undang-Undang Dasar menganut pembagian kekuasaan.¹⁶

Terhadap ajaran kekuasaan dalam negara ini, maka Undang-Undang Dasar 1945 menganut prinsip yang mana? Dengan merujuk teori Prof. Jennings di atas,

¹⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi HTN FH. UI, Jakarta, 1988, hal. 143

dapatlah disebut bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materiil tidak dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Dasar 1945 hanya mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formal, oleh karena pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan secara prinsipil. Atau dengan kata lain Undang-Undang Dasar 1945 hanya mengenal pembahagian kekuasaan (*division of powers*) bukan pemisahan kekuasaan (*separation of powers*).¹⁷ Hal tersebut dapat dilihat dari cerminan pasal-pasal nya. Karena pembuat UUD 1945 tidak menghendaki agar sistem pemerintahannya disusun berdasarkan ajaran pemisahan kekuasaan (*Trias Politica*) dari Montesquieu karena ajaran itu dianggap sebagai bagian dari paham demokrasi liberal. Prof. Soepomo berpendapat bahwa Undang-Undang Dasar 1945 mempunyai sistem tersendiri yaitu berdasarkan Pembagian Kekuasaan. Walaupun dalam pembagian kekuasaan itu setiap Lembaga Negara sudah mempunyai tugasnya tertentu, namun dalam sistem ini dimungkinkan adanya kerjasama antar Lembaga-lembaga Negara.¹⁸

Philipus M Hadjon menilai pembagian kekuasaan Negara beserta Lembaga-lembaga Negaranya menurut Undang-Undang Dasar 1945 tidaklah mengikuti ajaran pemisahan kekuasaan dari Montesquieu yang populer terkenal dengan ajaran “*Trias Politica*”, tidak juga mengikuti pola dan praktek Amerika Serikat, dan tidak juga mengikuti pola dan praktek negara-negara Eropah khususnya negeri Belanda yang

¹⁷ Ismail Suny, *op.cit.*, hal. 6

¹⁸ Muh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945, PT. Gramedia, Jakarta, 1980, hal. 34



telah menjajah negeri ini.¹⁹ Menurut Philipus M. Hadjon sistem pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah suatu sistem yang "unik." Yang mungkin dapat dikatakan suatu sistem yang tidak ada duanya di dunia, meskipun tidak diingkari bahwa dalam beberapa hal ada kesamaan dan kemiripannya dengan sistem dan praktek ketatanegaraan di negara lain.²⁰

Ikhwal kekuasaan dalam membentuk Undang-undang, Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) menegaskan bahwa itu dilakukan oleh Presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat. Seperti diatur dalam Pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 20 ayat (1). Konstruksi kedua pasal inilah yang dalam acuan pembagian kekuasaan dalam negara disebut sebagai kekuasaan legislatif sebagaimana juga ditegaskan pada bagian Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan : "Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan "legislative power" dalam negara.

Istilah Undang-undang dalam pengertian di sini diartikan sebagai undang-undang dalam arti formal (*wet in formale zin*). Ilmu Hukum (*rechtswetenschap*) membedakan antara undang-undang dalam arti material (*wet in materiele zin*), dan undang-undang dalam arti formal (*wet in formel zin*). Dalam arti materiil, undang-undang adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berwenang

¹⁹ Philipus M. Hadjon, Lembaga Tertinggi Dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum Dan Kenegaraan, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1992, hal. ix

²⁰ Ibid.

yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum.²¹ Inilah yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan. Dalam arti formal, undang-undang adalah keputusan tertulis sebagai hasil kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum. Dilihat dari bentuknya yang tertulis dan sifat mengikatnya yang mengikat secara umum maka undang-undang adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Perbedaannya dengan peraturan perundang-undangan lain terletak pada cara pembentukannya yaitu kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Di Indonesia, undang-undang adalah hasil kerjasama antara Presiden dan DPR.²²

A. Hamid S. Attamimi menulis bahwa pemahaman tentang siapa sebenarnya Pembentuk Undang-Undang Indonesia masih seringkali menimbulkan “perdebatan”. Meskipun Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 merumuskan dengan jelas, “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”, namun masih juga sementara orang menyebutkan bahwa DPR adalah lembaga legislatif dan Presiden adalah lembaga eksekutif tanpa menyadari bahwa Presiden adalah lebih utama untuk disebut sebagai lembaga legislatif dari pada DPR.²³

²¹ P.J.P. Tak, *Rechtsvorming in Nederland*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1984, hal. 62 dan seterusnya (dalam Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1992, hal. 3

²² *Ibid.*, hal. 4

²³ A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Univ. Indonesia, Jakarta, 1992, hal. 23 – 24.

5. Metode Penelitian

5.1. Pendekatan Masalah

Berdasarkan judul penelitian “Pergeseran Kekuasaan Legislatif (Suatu Telaah Konstitusional Terhadap Kekuasaan Membentuk Undang-Undang Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945)” yang mengkaji dengan pendekatan yuridis dan pendekatan historis serta pendekatan perbandingan terhadap bahan-bahan seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang, serta berbagai peraturan perundangan lainnya yang relevan dengan objek penelitian, maka metode penelitian yang dipakai adalah metode penelitian hukum normatif.

5.2. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum bagi penelitian hukum ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, yaitu:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang;
- Peraturan perundangan lainnya sepanjang yang relevan dengan permasalahan penelitian.

Bahan hukum sekunder seperti :

- Risalah Persidangan MPR;
- Hasil-hasil penelitian;
- Buku-buku karya para pakar;

- Makalah-makalah, jurnal-jurnal, surat kabar, dan lain-lainnya yang berkait erat dengan penelitian.

5.3. Pengumpulan Dan Pengolahan Bahan Hukum

Bahan hukum dikumpulkan dengan menggunakan sistem kartu (*card system*). Kartu-kartu disusun berdasarkan pokok permasalahan yang diteliti selanjutnya dianalisis secara kualitatif untuk mendapatkan jawaban terhadap permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini.

6. Sistematika Penulisan

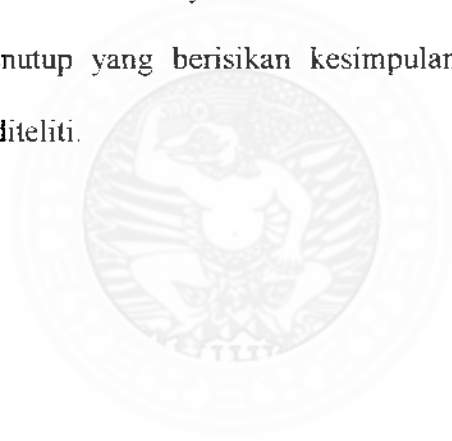
Untuk memberikan gambaran terhadap penelitian ini maka penulis membagi penulisan tesis ini sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, berisi uraian tentang latar belakang masalah yang dikaji dalam penelitian ini, kemudian memberikan rumusan masalahnya dengan mengemukakan 2 (dua) tema sentral pembahasan penelitian. Selanjutnya dalam bab ini juga memuat tujuan penelitian dan manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian dan di akhir bab penulis menyampaikan bagian Sistematika Penulisan.

Bab II berisi uraian pembahasan berkenaan dengan fungsi legislasi DPR pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Diuraikan latar belakang perubahan Undang-Undang Dasar 1945 termasuk latar belakang perubahan bab tentang kekuasaan DPR, kemudian diuraikan proses pembuatan undang-undang, dan setelah itu melakukan analisis terhadap implikasi perubahan kekuasaan membentuk undang-undang yang dipunyai oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Bab III. Pembentukan undang-undang pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Diuraikan struktur ketatanegaraan pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Kemudian uraian tentang fungsi, tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat, kemudian uraian tentang kedudukan dan kekuasaan Presiden menurut Undang-Undang Dasar 1945, kekuasaan Presiden di bidang perundang-undangan. Kemudian dari pada itu melakukan analisis terhadap aspek hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam pembentukan Undang-undang dan sekaligus memaparkan alternatif pemecahan masalahnya.

Bab IV merupakan bab penutup yang berisikan kesimpulan dan saran penulis terhadap permasalahan yang diteliti.



BAB II

FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT PASCA PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

1. Latar Belakang Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar 1945 adalah Undang-Undang Dasar yang pertama kali dibuat dan diberlakukan sesudah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945. Undang-Undang Dasar 1945 dibentuk dan disusun oleh para pendiri negara (*founding fathers*) yang tergabung di dalam Badan Penyelidik Persiapan Kemerdekaan Indonesia (Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai) berdasarkan Maklumat Guiseiken Nomor 32 tanggal 23 April 1945.

Pembentukan Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia itu adalah sebagai realisasi dari janji pihak Jepang sebelumnya. Pengumuman tentang janji kemerdekaan bagi bangsa Indonesia dikeluarkan oleh Perdana Menteri Koiso dari Kerajaan Dai Nippon tanggal 7 September 1944 yang pada waktu itu menguasai Indonesia.

Sidang-sidang yang berlangsung di dalam membahas dan merancang Undang-Undang Dasar yang dilakukan oleh Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang pertama kali adalah pada tanggal 29 Mei 1945 sampai 1 Juni 1945 dan sidang yang kedua tanggal 10 Juli 1945 sampai 16 Juli 1945.¹

¹ Mengenai permulaan sidang ini terdapat perbedaan pendapat mengenai tanggalnya. Di dalam Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Mr. Muhamad Yamin menyebutkan tanggal 29 Mei 1945. Akan tetapi G.J., Wolhoff dalam bukunya Pengantar Hukum Tata Negara Republik Indonesia menyebutkan tanggal 28 Mei 1945. Yang jelas sebenarnya pada tanggal 28 Mei 1945 merupakan pelantikan dari anggota-anggota BPUPKI tersebut.

Pada sidang yang pertama, Badan tersebut berhasil merumuskan Pancasila yang kemudian dicantumkan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan sidang yang kedua menghasilkan pula suatu rancangan Undang-Undang Dasar yang kemudian menjadi bahan utama atau konsep dalam penyusunan Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan selesainya tugas Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan maka badan ini kemudian dibubarkan. Sebagai realisasi janji yang diberikan oleh Jenderal Besar Terauchi Panglima Tertinggi Bala Tentara Dai Nippon di Asia Selatan kemudian dibentuk suatu Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (Dokuritsu Zyunbi Inkai) tanggal 9 Agustus 1945 dengan Ketua dan Wakil Ketua masing-masing Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta.

Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia telah bersidang sebanyak 3 (tiga) kali. Dalam sidang pertamanya tanggal 18 Agustus 1945 berhasil mengambil dan melahirkan dua buah keputusan yang sangat prinsipil bagi kelangsungan kehidupan ketatanegaraan Republik Indonesia selanjutnya, yaitu² :

1. Memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, masing-masing Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta, sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945, Aturan Peralihan Pasal III.
2. Menetapkan dan mengesahkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (vulgair: UUD 1945) dengan mengadakan beberapa perubahan

² Harun Al Rasyid, Sekitar Proklamasi, Konstitusi dan Dekrit Presiden, Pelita Ilmu, Jakarta, 1968, hal. 12

di sana sini terdapat “final draft” yang telah dihasilkan oleh Badan Penyelidik sebelumnya.

Dalam sidangnya yang kedua tanggal 19 Agustus 1945 menghasilkan dua buah keputusan pula yaitu mengenai pembagian bidang pemerintahan dalam 12 Departemen dan mengenai pembagian wilayah Republik Indonesia dalam 8 (delapan) provinsi yang masing-masing provinsi itu dikepalai oleh seorang Gubernur. Sedangkan pada sidang yang ketiga tanggal 22 Agustus 1945 membicarakan mengenai pembentukan Komite Nasional, Partai Nasional Indonesia dan Badan Keamanan Rakyat.³

Sebenarnya pembentukan Undang-Undang Dasar 1945 itu dimaksudkan masih dalam sifat “kesementaraan”. Kesementaraan ini disebabkan relatif sangat singkatnya waktu yang dipergunakan oleh para pembentuk dan penyusun naskah rancangan Undang-Undang Dasar itu sendiri. Akibatnya mereka pun tidak dapat membentuk dan menyusun suatu naskah Undang-Undang Dasar yang memuat secara terinci tentang berbagai masalah yang menjadi pedoman di dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Sehingga yang termuat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 itu hanyalah hal-hal yang bersifat pokok saja.

Sifat “kesementaraan” dari Undang-Undang Dasar 1945 tersebut dinyatakan sendiri oleh Ir. Soekarno dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945:

³ Ibid.

..... tuan-tuan semuanya tentu mengerti, bahwa Undang-Undang Dasar yang dibuat sekarang ini, adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah Undang-Undang Dasar Kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna. Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang Dasar Kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah *revolutiegrondwet*. Nanti kita membuat Undang-Undang dasar yang lebih sempurna dan lengkap.⁴

Dengan landasan pemikiran tersebut, Joeniarto menyimpulkan bahwa ada dua hal yang diperkirakan sebagai alasan akan pemberian sifat “kesementaraan” itu, yakni⁵

Pertama : Pembentuk Undang-Undang Dasar 1945 sendiri merasa belum merupakan badan yang representatif untuk menetapkan Undang-Undang Dasar.

Kedua : Bahwa perencanaan, penetapan dan pengesahan Undang-Undang Dasar 1945 itu dilakukan dengan sangat tergesa-gesa, oleh karena itu di kemudian hari apabila sudah dapat dibentuk sebuah badan yang lebih representatif dapat ditetapkan sebuah Undang-Undang Dasar yang telah dipertimbangkan masak-masak.

Di dalam Undang-Undang Dasar 1945 itu sendiri ternyata disebutkan bahwa badan representatif yang berwenang untuk membuat Undang-Undang Dasar tersebut adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat yang pada saat itu justru belum lagi terbentuk. Semua ini dinyatakan di dalam ketentuan

⁴ Muhammad Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid I, Jajasan Prapantja, Djakarta, 1959, hal. 410.

⁵ Joeniarto, Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hal. 40.

Aturan Tambahan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa “Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majelis ini bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar”.

Sejarah panjang ketatanegaraan Indonesia telah menghantarkannya memasuki fase dimana Undang-Undang Dasar 1945 kembali diberlakukan berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, setelah Konstituante ternyata gagal menyelesaikan tugas konstitusionalnya untuk menggagas dan membentuk Undang-Undang Dasar yang baru yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Fase kedua berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 sejak Dekrit Presiden ini hingga kurun Oktober 1999⁶ tidak pernah dilakukan perubahan terhadap pasal-pasal nya. Masa kedua berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 ini di bawah naungan panjang pemerintahan Orde Baru yang “political will”nya tidak akan merubah bahkan akan melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut secara mumi dan konsekwen.

Dinamika bangsa dan negara di bawah pemerintahan Orde Baru ternyata telah memposisikan Indonesia dengan berbagai problematikanya. Kondisi ini akhirnya menimbulkan krisis di berbagai bidang hingga akhirnya terakumulasi dan berakibat pada memburuknya kondisi kehidupan bernegara Indonesia secara keseluruhan yang dimulai Juli 1997. Pada saat itulah berbagai pihak menyadari bahwa salah satu penyebab munculnya berbagai krisis tersebut adalah Undang-

⁶ Pada tahun 1999 Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilihan Umum 1999 telah melakukan Perubahan Pertama UUD 1945.

Undang Dasar 1945, karena Undang-Undang Dasar 1945 diliputi banyak kelemahan. Desakan kuat melakukan reformasi di berbagai bidang kehidupan termasuk melakukan reformasi konstitusi.

Adapun beberapa kelemahan Undang-Undang Dasar 1945 itu antara lain ⁷:

a. Kekuasaan Presiden Besar (Executive Power)

Struktur UUD 1945 telah menempatkan dan memberikan kekuasaan yang sangat besar terhadap pemegang kekuasaan eksekutif. Dalam hal ini Presiden tidak hanya sebagai pemegang dan menjalankan kekuasaan pemerintahan (lihat Pasal 4 UUD 1945), tetapi menjalankan juga kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 5, 21, 22 UUD 1945). Di samping itu, Presiden masih diberi hak konstitusional khusus atau sering disebut “hak prerogatif” Presiden, seperti memberi grasi, amnesti, dan abolisi (Pasal 14 dan 15 UUD 1945). Kekuasaan Presiden yang sudah besar di atas (dalam perspektif pengaturan formal maupun dalam praktek bernegara), masih diperbesar lagi oleh MPR pada masa Orde Baru melalui Ketetapan MPR No. V/MPR/1998 yang memberi kekuasaan mutlak kepada Presiden untuk melakukan apa saja dengan dalih demi menyelamatkan pembangunan dan terpeliharanya negara kesatuan.

Realitas kehidupan ketatanegaraan di atas jelas-jelas bertentangan dengan konstitusionalisme bahwa anatomi kekuasaan harus tunduk pada hukum, juga bertentangan dengan tujuan dibuatnya konstitusi untuk membatasi kekuasaan.

⁷ Lihat Amandemen UUD 1945 Antara Teks Dan Konteks Dalam Negara Yang Sedang Berubah, Tim Kajian Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hal 12 – 15

b. Sistem Checks and Balances, Tidak Diatur Secara Tegas

Struktur UUD 1945 tidak cukup memuat sistem checks and balances antar cabang-cabang pemerintahan (lembaga negara) untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau tindakan yang sewenang-wenang. Misalnya tidak ada ketentuan-ketentuan yang mengatur pembatasan wewenang Presiden menolak mengesahkan RUU yang sudah disetujui DPR (sebagai wakil rakyat). Tidak ada pembatasan mengenai luas lingkup Perpu untuk menghindari penyalahgunaan.

c. Ketentuan UUD 1945 Banyak yang Tidak Jelas dan Multi Interpretasi

Terhadap berbagai ketentuan yang tidak jelas (vague) dalam UUD 1945, membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan konstitusi. Sementara lembaga mana yang berwenang atau diberi wewenang untuk menafsirkan pasal-pasal dalam UUD 1945 juga belum diatur. Misalnya ketentuan Pasal 7 UUD 1945 bahwa "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Ketidakjelasan kata-kata "...dan sesudahnya dapat dipilih kembali" menyebabkan Soeharto menjadi Presiden terlama di Indonesia (7 kali periode kepresidenan). Pasal lain yang juga tidak jelas antara lain: Pasal 1 ayat (1) tentang bentuk negara (Kesatuan atau Republik). Pasal 1 ayat (2) tentang Pemegang kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR (Ialu DPR sebagai apa?); dan masih banyak pasal lain yang tidak jelas seperti ini.

d. UUD 1945 Banyak Memberikan Atribusi Kewenangan dalam Ketentuan Organik

Struktur UUD 1945 banyak yang mengatur ketentuan organik (UU organik), tanpa disertai arahan tertentu materi muatan yang harus diikuti dan dipedomani. Segala sesuatu diserahkan penuh kepada pembentuk undang-undang. Akibatnya, terjadi tumpang tindih antara materi muatan mana yang harus diatur dalam UUD, UU, PP, dan mana materi muatan yang diatur dalam Kepres.

Pada sisi lain atribusi kewenangan yang begitu besar kepada Presiden untuk mengatur beberapa masalah penting dengan bentuk UU, hanya akan menjadikan Presiden tampil sebagai penguasa yang otoriter, sentralistik, monolitik, dan monopsonistik.

e. Kekosongan Aturan Hukum dalam UUD 1945

Meskipun disadari bahwa materi muatan UUD hanya mengatur asas-asas dan kaidah-konstitusi yang pokok, tetapi tidak berarti meninggalkan hal-hal penting yang semestinya ada. Contoh konkret ditemuinya kekosongan hukum mengenai hal-hal penting dalam UUD 1945, sebagai berikut:

- a. Tentang minimnya pengaturan HAM (dalam hal ini, Konstitusi RIS 1949 lebih lengkap).
- b. Tentang belum diaturnya Lembaga Kepresidenan (meliputi pembatasan kewenangan Presiden yang amat luas, periodisasi jabatan Presiden, dan sistem pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden).
- c. Tentang sistem perekonomian Indonesia belum diatur secara tegas, sehingga begitu krisis ekonomi melanda Indonesia, sulit ditemukan upaya pemulihannya.

- d. Tentang sistem dan mekanisme pemilu juga minim pengaturannya di dalam UUD 1945. Padahal salah satu tolok ukur terciptanya demokratisasi adalah terselenggaranya pemilu yang luber dan jurdil.

Dengan berbagai kelemahan Undang-Undang Dasar 1945 di atas, solusi yang paling baik adalah melakukan amandemen UUD 1945. Dengan demikian, harapan akan UUD 1945 sebagai dasar dan cerminan dari negara yang menganut paham konstitusi, UUD 1945 sebagai penjaga dan dasar pelaksanaan prinsip demokrasi, prinsip supremasi hukum, dan menjunjung tinggi HAM dapat diwujudkan.⁸

Pembahasan yang lebih mendalam tergambar dari hasil-hasil Rapat Panitia Ad Hoc III (Amandemen UUD 1945) Badan Pekerja MPR. Panitia ini memulai Rapat pertamanya pada Kamis, 7 Oktober 1999. Harun Kamil, S.H. sebagai pimpinan Rapat pada pengantar Rapat dengan Acara Pembahasan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 atau Amandemen mengatakan bahwa betapa pentingnya amandemen Undang-Undang Dasar 1945 ini karena merupakan salah satu agenda reformasi, juga latar belakang daripada keinginan untuk merubah ini adalah karena dianggap Undang-Undang Dasar 1945 ini sementara juga terlalu heavy eksekutif, jadi ada pengaturan tentang masalah lembaga-lembaga tinggi negara⁹

⁸ Ibid., hal. 15

⁹ Risalah Rapat Badan Pekerja Panitia Ad Hoc II Sidang Umum MPR RI, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, Buku Kedua Jilid 6, 1999, hal. 2

Majelis Permusyawaratan Rakyat telah melakukan sebanyak 4 (empat) tahap perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan tersebut baik berupa mengubah dan/atau menambah dan/atau menghapus pasal-pasal yang telah ada. Perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan pada Sidang Umum MPR bulan Oktober 1999 yang telah mengubah Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan (3), Pasal 20, dan Pasal 21.

Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan oleh MPR pada bulan Agustus 2000 yang telah mengubah dan/atau menambah Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 Ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab X, Pasal 26 Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 27 Ayat (3), Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C.

Untuk Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan oleh MPR pada bulan Nopember 2001 yang mengubah dan/atau menambah Pasal 1 ayat (2) dan (3); Pasal 3 Ayat (1), (3), dan (4); Pasal 6 Ayat (1) dan (2); Pasal 6A Ayat (1), (2), (3), dan (5); Pasal 7A; Pasal 7B Ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7); Pasal 7C; Pasal 8 Ayat (1) dan (2); Pasal 11 Ayat (2) dan (3); Pasal 17 Ayat (4); Bab VIIIA, Pasal 22C Ayat (1), (2), (3), dan (4); Pasal 22D Ayat (1), (2), (3), dan (4); Bab VIIIB, Pasal 22E Ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6); Pasal 23 Ayat (1), (2), dan (3); Pasal 23A; Pasal 23C; Bab VIIIA, Pasal 23E Ayat (1), (2), dan (3); Pasal 23F Ayat (1) dan (2); Pasal 23G Ayat (1) dan (2); Pasal 24 Ayat (1) dan (2); Pasal 24A Ayat (1), (2),

(3), (4), dan (5); Pasal 24B Ayat (1), (2), (3), dan (4); Pasal 24C Ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Adapun Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan MPR pada bulan Agustus 2002 yang telah mengubah dan/atau menambah Pasal 2 Ayat (1), Pasal 6A Ayat (4), Pasal 8 Ayat (3), Pasal 11 Ayat (1), Pasal 16, Pasal 23B, Pasal 23D, Pasal 24 Ayat (3), Pasal 25A, Bab XIII Pasal 31 Ayat (1), (2), (3), (4), dan (5), Pasal 32 Ayat (1), dan (2), Bab XIV Pasal 33 Ayat (4) dan (5), Pasal 34 Ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 37 Ayat (1), (2), (3), (4), dan (5), Aturan Peralihan Pasal I, Pasal II, dan Pasal III, Aturan Tambahan Pasal I dan Pasal II.

Pertanyaan yang muncul sehubungan dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 khususnya yang berkaitan dengan pergeseran pemegang kekuasaan membentuk undang-undang dari yang semula di tangan Presiden (eksekutif) ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif) adalah apakah yang melatar belakangi perubahan dan pergeseran ini? Penelaahan terhadap pemikiran-pemikiran yang muncul dan berkembang dalam forum pembahasan di MPR sewaktu membicarakan usul perubahan ini menjadi relevan untuk menjadi perhatian.

Perubahan hal yang berkaitan dengan pemegang kekuasaan membentuk undang-undang ini berkaitan dengan kedudukan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan yang menegaskan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 ini secara jelas telah menunjukkan bahwa kecondongan pembuat konstitusi itu untuk memberikan kekuasaan membentuk undang-undang di tangan presiden di banding

DPR. Kondisi ini hendak diubah secara mendasar oleh fraksi-fraksi MPR yang berada di PAH III BP MPR. Mereka mendesak usulan perubahan bunyi pasal-pasal yang berkaitan dengan kekuasaan membentuk undang-undang yaitu Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 dan 21 UUD 1945¹⁰. Drs. H. Slamet Effendy Yusuf dari F-PG MPR (yang juga sekaligus Wakil Ketua PAH III BP MPR) menegaskan bahwa seolah-olah dengan isi Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 itu, maka DPR hanya mempunyai fungsi menyetujui sebuah kekuasaan yang sebenarnya di tangan eksekutif.¹¹

Selama pemerintahan Soeharto tiga puluh tahun lebih, kekuasaan membentuk undang-undang secara riil berada di tangan presiden (pemerintah). Semua undang-undang yang keluar di era ini berasal dari usul inisiatif presiden (pemerintah). Tidak ada satu pun undang-undang yang lahir karena inisiatif DPR.¹²

Hamdan Zoelva, dari Fraksi Partai Bulan Bintang mengemukakan apabila dalam Undang-Undang Dasar yang ada sekarang DPR hanya mempunyai hak inisiatif untuk membuat mempunyai kewenangan untuk membuat undang-undang dengan persetujuan Presiden jadi dibalik.¹³

Ada usulan yang berbeda dengan menempatkan Presiden bersama DPR memegang kekuasaan untuk membuat Undang-undang. Dengan demikian posisi DPR tidak hanya sekedar memberi persetujuan.¹⁴

¹⁰ Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2000, hal. 152-153.

¹¹ Ibid., hal. 153.

¹² Ibid., hal. 152.

¹³ Risalah, Op.cit., hal. 40

¹⁴ Ibid., hal. 45.

Pada waktu pembahasan dalam Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR memasuki pembahasan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat tawaran naskah hasil kompilasi Bab VIII judul Dewan Perwakilan Rakyat dengan ayatnya menjadi 4, sebagaimana disampaikan Slamet Efendy Yusuf pada pengantar memasuki pembahasan khusus yang berkenaan dengan DPR. Rancangan kompilasi itu adalah :

Pasal 20 ayat (1) : Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.

Ayat (2) Tiap-tiap undang-undang memerlukan persetujuan Presiden,

Ayat (3) Apabila dalam waktu 30 hari setelah rancangan undang-undang yang ada disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat tidak mendapat persetujuan Presiden maka rancangan undang-undang itu sah menjadi undang-undang,

Ayat (4) Dalam hal Presiden dengan alasan yang kuat menolak menyetujui suatu rancangan undang-undang yang sudah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka putusan diserahkan pada Majelis Permusyawaratan Rakyat.¹⁵

Terhadap kompilasi bab mengenai DPR ini, Harun Kamil mengemukakan: upaya kita melakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 adalah dalam rangka memberdayakan lembaga tertinggi negara dan Lembaga lembaga Tinggi Negara lainnya tentang membatasi kewenangan pemerintahan atau Presiden dalam ini kita khususnya telah dengan jelas dirumuskan kewenangan dari pada pembentuk undang-undang yang semula kalau kita baca redaksinya Presiden yang memegang kekuasaan

¹⁵ Ibid., hal. 304

untuk undang-undang. Jadi tentu dengan ayat (1) ini terjawablah bahwa memang DPR yang punya kewenangan Legislatif atau memegang kekuasaan untuk undang-undang.¹⁶

Tawaran kompilasi di atas dalam pembahasannya kemudian di PAH III MPR berlangsung cukup alot hingga akhirnya dapat diolah Tim perumus kompilasi sebagaimana dikemukakan Harjono pada Rapat Ke-6 Panitia Ad Hoc III BP MPR:

.... Bab Dewan Perwakilan Rakyat yang terdiri dari Ayat-ayat. Ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Ayat (2) Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden. Ayat (3) Setiap Undang-Undang memerlukan persetujuan Presiden. Ayat (4) Jika dalam waktu 30 hari setelah Rancangan Undang-Undang yang disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat tidak mendapatkan persetujuan Presiden maka Rancangan Undang-Undang itu syah menjadi Undang-Undang. Kemudian pasal berikutnya pasal 21 ayat (2) dihapus....¹⁷

Terhadap kesepakatan rumusan di atas dalam pembahasan selanjutnya Panitia Ad Hoc III BP MPR masih memerlukan masukan dari para pakar Hukum Tata Negara. Rumusan yang cukup menyita banyak pembicaraan adalah berkenaan dengan apabila Presiden tidak bersedia mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut. Namun akhirnya dapat disepakati dalam Pembahasan Panitia Ad Hoc III rumusannya sebagaimana dibacakan Ketua PAH III Harun Kamil:

.... pasal 20 ayat 1 DPR memegang kekuasaan membentuk UU, ayat 2 setiap rancangan UU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk dapat persetujuan bersama. Ayat 3 jika rancangan UU itu tidak dapat persetujuan bersama rancangan UU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Ayat 4 Presiden mengesahkan rancangan UU yang telah disetujui bersama

¹⁶ *Ibid.*, hal. 305

¹⁷ *Ibid.*, hal. 338

untuk menjadi UU. Ayat 5 jika dalam waktu 30 hari rancangan UU itu belum disahkan oleh Presiden. Rancangan UU itu syah menjadi UU.¹⁸

Dalam Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945 di Sidang Umum MPR Oktober 1999 diputuskan rumusan Pasal 20 itu adalah:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.

Rumusan Pasal 20 ayat (5) baru diputuskan dalam Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 yang bunyinya: Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tigapuluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

2. Proses Pembuatan Undang-Undang

Untuk membuat suatu Undang-undang dibagi dalam beberapa tahap yaitu:

1. Persiapan rancangan undang-undang;

¹⁸ *Ibid.*, hal. 492

2. Pembahasan rancangan undang-undang;
3. Pengesahan dan pengundangan rancangan undang-undang.

2.1 Persiapan Rancangan Undang-undang

2.1.1 Rancangan Undang-Undang Dari Dewan Perwakilan Rakyat

Rancangan undang-undang dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat atau dari Pemerintah. Pasal 21 perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat mengatur lebih teknis perihal hak pengajuan rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Rakyat. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 03A/DPR RI/2001-2002 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat mengatur perihal Rancangan Undang-undang dari DPR. Ketentuan di dalam Pasal 127 menyatakan: Sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) orang Anggota dapat mengajukan usul rancangan undang-undang. Usul rancangan undang-undang ini dapat diajukan oleh Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Legislasi dengan memperhatikan pada program legislasi nasional. Selanjutnya usul rancangan undang-undang tersebut, beserta keterangan pengusul disampaikan secara tertulis oleh Anggota, pimpinan Komisi, pimpinan Gabungan Komisi, atau Badan Legislasi kepada pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama fraksinya.

Dalam Rapat Paripurna berikutnya setelah usul rancangan undang-undang tersebut diterima oleh Pimpinan DPR, ketua rapat memberitahukan kepada Anggota masuknya usul rancangan undang-undang tersebut selanjutnya dibagikan kepada seluruh anggota. Kemudian Rapat paripurna memutuskan apakah usul rancangan undang-undang tersebut secara prinsip dapat diterima menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR atau tidak. Keputusan rapat paripurna di atas diambil setelah memberikan kesempatan kepada pengusul untuk memberikan penjelasan dan kepada fraksi untuk memberikan pendapatnya. Keputusan rapat paripurna ini dapat berupa persetujuan tanpa perubahan, persetujuan dengan perubahan, atau penolakan.

Selanjutnya dalam hal persetujuan dengan perubahan, DPR menugaskan kepada Komisi, Badan Legislasi, atau Panitia khusus untuk membahas dan menyempurnakan rancangan undang-undang tersebut. Selain itu dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui tanpa perubahan, atau yang telah dibahas dan disempurnakan, kemudian disampaikan kepada Presiden oleh Pimpinan DPR dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Pemerintah dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang tersebut bersama-sama dengan DPR.

Peraturan Tata tertib DPR ini juga mengatur untuk memberikan kesempatan kepada pengusul mengajukan perubahan selama usul rancangan undang-undang belum dibicarakan dalam Badan Musyawarah. Pengusul juga berhak menarik usulnya kembali, selama usul rancangan undang-undang tersebut belum diputuskan menjadi rancangan undang-undang oleh rapat paripurna. Pemberitahuan tentang perubahan

atau penarikan kembali usul, harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR, kemudian dibagikan kepada seluruh anggota. Apabila sebelum pengambilan keputusan dalam rapat paripurna, jumlah penanda tangan usul rancangan undang-undang tersebut menjadi kurang dari 10 (sepuluh) orang, harus diadakan penambahan penanda tangan sehingga jumlahnya menjadi sekurang-kurangnya sepuluh orang. Dan apabila sampai dua kali masa persidangan jumlah penanda tangan tidak terpenuhi, usul tersebut menjadi gugur.

Setelah usul rancangan undang-undang yang datang dari anggota diterima menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR, maka proses selanjutnya adalah memasuki tingkat pembicaraan DPR bersama Pemerintah.

Peraturan Tata Tertib DPR RI di atas akan disempurnakan lagi. Berdasarkan draft penyempurnaan Peraturan Tata Tertib DPR RI berkenaan dengan Pasal 127 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR: Sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) orang Anggota dapat mengajukan usul rancangan undang-undang. Draft penyempurnaan pasal di atas berbunyi: Sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) orang Anggota dapat mengajukan usul *inisiatif* rancangan undang-undang. Ada tambahan redaksional *inisiatif* dalam pasal tersebut. Padahal apabila kita lihat dalam Pasal 21 Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945 hanya berbunyi: Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. Bandingkan dengan rumusan kalimat dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang lama yang berbunyi: Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan Undang-Undang.

Draft perubahan Pasal 127 ayat (1) dengan tambahan redaksional *inisiatif* ternyata tidak sinkron dengan ketentuan Pasal 12 Peraturan Tata tertib DPR yang mengatur Hak Anggota, yang salah satunya adalah mengajukan usul rancangan undang-undang¹⁹ Karena ternyata rumusan Pasal 12 huruf d ini redaksionalnya tidak berubah dalam draft rancangan penyempurnaan peraturan tata tertib DPR RI.

2.1.2 Rancangan Undang-Undang dari Pemerintah

Adapun terhadap rancangan undang-undang yang berasal dari Pemerintah, Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor: 03A/DPR RI/I/2001-2002 mengatur sebagai berikut:

Pasal 123 ayat (1) Rancangan undang-undang beserta penjelasan/keterangan, dan/atau naskah akademis yang berasal dari Pemerintah disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan Surat Pengantar Presiden.

Ayat (2) Surat Pengantar Presiden, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), menyebut juga Menteri yang mewakili Pemerintah dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang tersebut.

Selanjutnya dalam rapat paripurna berikutnya, setelah rancangan undang-undang diterima oleh Pimpinan DPR, ketua rapat memberitahukan kepada anggota masuknya rancangan undang-undang tersebut, kemudian membagikannya kepada seluruh anggota. Pimpinan DPR menyampaikan rancangan undang-undang beserta

¹⁹ Lihat Pasal 12 huruf d Peraturan Tata tertib DPR RI, dalam draft rancangan penyempurnaan bunyinya tetap.

penjelasan/keterangan, dan/atau naskah akademis dari pengusul kepada media massa dan Kantor Berita Nasional untuk disiarkan kepada masyarakat. Rancangan undang-undang yang berasal dari Pemerintah dapat ditarik kembali sebelum pembicaraan tingkat I berakhir. Pembahasan dan penyelesaian selanjutnya terhadap rancangan undang-undang yang berasal dari pemerintah ini mengacu kepada ketentuan Pasal 120, Pasal 121, dan Pasal 122 Peraturan Tata tertib DPR RI Nomor: 03A/DPR RI/2001-2002. . Demikian pula halnya terhadap rancangan undang-undang untuk membicarakan persetujuan atas pernyataan perang, pembuatan perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain serta meratifikasi perjanjian internasional yang disampaikan oleh Presiden kepada DPR, dibahas dan diselesaikan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120, Pasal 121, dan Pasal 122.²⁰

Selain Peraturan Tata Tertib DPR RI di atas yang mengadakan pengaturan terhadap rancangan undang-undang yang berasal dari Pemerintah, maka di pihak Pemerintah pun telah pula mengaturnya. Untuk mempersiapkan hal-hal yang berkenaan dengan rancangan undang-undang yang berasal dari Pemerintah, telah dikeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang. Keputusan Presiden ini sebagai menyempurnakan Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah. Dalam Keputusan Presiden ini ternyata ikhwal tata cata mempersiapkan

²⁰ Terhadap terhadap ketentuan pasal 120, pasal 121, dan pasal 122 akan diuraikan dalam tingkat pembicaraan undang-undang)

Rancangan Peraturan Pemerintah tidak disebut dalam judul Keputusan Presiden, tidak sebagaimana halnya Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970. Akan tetapi secara teknis seluruh proses penyusunan Rancangan Undang-undang tatacaranya sama dengan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Keputusan Presiden dan peraturan lainnya yang diperlukan. Hal ini dapat dilihat dalam Bab VII Ketentuan Lain-lain Keputusan Presiden No. 188 Tahun 1998 ini.

Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tersebut menentukan sebagai berikut:

Pasal 1 ayat (1): Menteri, atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disingkat Pimpinan Lembaga, dapat mengambil prakarsa penyusunan Rancangan Undang-undang untuk mengatur masalah yang menyangkut bidang tugasnya.

Pasal 1 ayat (2): Prakarsa penyusunan Rancangan undang-undang wajib dimintakan persetujuan terlebih dahulu kepada Presiden dengan disertai penjelasan selengkapnya mengenai konsepsi pengaturan yang meliputi :

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok-pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur, dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Dibandingkan dengan Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1970, maka ternyata Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 ini mengatur dengan sangat rinci hal-hal yang berkaitan dengan mempersiapkan rancangan undang-undang dari pemerintah. Persetujuan Presiden terhadap prakarsa penyusunan Rancangan undang-undang diberitahukan secara tertulis oleh Menteri Sekretaris Negara kepada Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa dengan tembusan Menteri Kehakiman Kemudian Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa membentuk Panitia Antar

Departemen dan Lembaga yang diketuai pejabat yang ditunjuknya untuk menyusun Rancangan undang-undang tersebut. Menteri dan Pimpinan Lembaga yang diminta, menugaskan ahli hukum, dan pejabat senior lainnya yang secara teknis menguasai permasalahan yang akan diatur dalam Rancangan Undang-undang.

Menteri Sekretaris Negara melaporkan Rancangan Undang-undang yang telah memperoleh kesepakatan kepada Presiden dan sekaligus mempersiapkan amanat Presiden bagi penyampaiannya kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam pembahasan Rancangan Undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat, Menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden wajib menyampaikan laporan perkembangan pembahasan Rancangan Undang-undang tersebut secara berkala kepada Presiden. Dan apabila dalam pembahasan tersebut terdapat masalah yang bersifat prinsipil dan arah pembahasannya akan mengubah isi serta arah Rancangan Undang-undang, Menteri yang mewakili Presiden wajib terlebih dahulu melaporkannya kepada Presiden dengan disertai saran pemecahannya yang diperlukan, untuk memperoleh keputusan.

Pasal 29 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 mengatur bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Keputusan Presiden beserta pedoman teknik penyusunan peraturan perundang-undangan pada umumnya, ditetapkan tersendiri dengan Keputusan Presiden. Ketentuan Pasal 29 ini kemudian dilangkahlanjuti dengan keluarnya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Dan Bentuk Rancangan Undang-

Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Dan Rancangan Keputusan Presiden. Keputusan Presiden RI Nomor 188 Tahun 1998 juga mengatur tata cara pembahasan Rancangan Undang-undang yang disusun dan disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam ketentuan Pasal 21 dinyatakan :

Rancangan Undang-undang yang disusun Dewan Perwakilan Rakyat dan disampaikan kepada Presiden, dilaporkan oleh Menteri Sekretaris Negara disertai saran mengenai Menteri yang akan ditugasi untuk mengkoordinasi pembahasannya dengan Menteri dan Pimpinan Lembaga lainnya yang terkait.

Pasal 22 :

Menteri Sekretaris Negara menyampaikan Rancangan Undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 kepada Menteri yang ditugasi Presiden untuk mengkoordinasi pembahasannya berikut petunjuk-petunjuk Presiden mengenai Rancangan Undang-undang yang bersangkutan, dengan mengikutsertakan Menteri Kehakiman.

Pasal 25 ayat (1) :

Presiden menyampaikan kembali Rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan amanat Presiden yang berisikan penerimaan untuk membahas lebih lanjut Rancangan undang-undang atau tidak menerimanya.

Pasal 25 ayat (2) :

Dalam hal Presiden menerima Rancangan Undang-undang untuk dibahas lebih lanjut, dalam Amanat disebutkan Menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden dalam pembahasan Rancangan Undang-undang yang bersangkutan di Dewan Perwakilan Rakyat.

Adapun pengaturan dalam hal apabila terdapat dua rancangan undang-undang yang diajukan mengenai hal yang sama dalam satu Masa Sidang, yang dibicarakan adalah rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan

rancangan undang-undang dari Pemerintah, dipergunakan sebagai bahan sandingan.

2.2 Pembahasan Rancangan Undang-Undang

Dalam tingkat pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat, baik Rancangan Undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat maupun yang berasal dari Pemerintah dilaksanakan berdasarkan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.

Sekedar perbandingan, Dewan Perwakilan Rakyat hasil Pemilihan Umum Tahun 1997 dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor : 9/DPR RI/1997 - 1998 mengatur pembahasan Rancangan Undang-undang dilakukan melalui empat tingkat pembicaraan, kecuali apabila Badan Musyawarah menentukan pembahasan dengan prosedur singkat.

Empat tingkat pembicaraan itu adalah :

- a. tingkat I dalam Rapat Paripurna
- b. tingkat II dalam Rapat Paripurna
- c. tingkat III dalam Rapat Komisi, dan
- d. tingkat IV dalam Rapat Paripurna

Pembicaraan tingkat I ialah :

- a. keterangan atau penjelasan Pemerintah dalam Rapat Paripurna terhadap Rancangan Undang-undang yang berasal dari Pemerintah, atau

- b. keterangan atau penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh Pimpinan Komisi, Pimpinan Rapat Gabungan Komisi, atau Pimpinan Panitia Khusus atas nama DPR terhadap Rancangan Undang-undang usul inisiatif DPR.

Pembicaraan tingkat II ialah :

- a. dalam hal Rancangan Undang-undang yang berasal dari Pemerintah:
- 1) pemandangan umum dalam Rapat Paripurna oleh para Anggota yang membawakan suara Fraksinya terhadap Rancangan Undang-undang beserta keterangan atau penjelasan Pemerintah.
 - 2) jawaban Pemerintah dalam Rapat Paripurna terhadap pemandangan umum Anggota sebagaimana dimaksud pada angka 1) di atas atau
- b. dalam hal Rancangan Undang-undang yang berasal dari DPR:
- 1) tanggapan Pemerintah dalam Rapat Paripurna terhadap Rancangan Undang-undang usul inisiatif DPR beserta penjelasan Pimpinan Komisi, Pimpinan Rapat Gabungan Komisi, atau Pimpinan Panitia Khusus.
 - 2) Jawaban Pimpinan Komisi, Pimpinan Rapat Gabungan Komisi, atau Pimpinan Panitia Khusus atas nama DPR dalam Rapat Paripurna terhadap tanggapan pemerintah.

Pembicaraan tingkat III ialah pembahasan dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, atau Rapat Panitia Khusus, yang dilakukan bersama-sama dengan Pemerintah. Apabila dipandang perlu, dapat pula dilakukan

pembahasan secara intern dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, atau Rapat Panitia Khusus.

Pembicaraan tingkat IV ialah pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna.

Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang dipakai sekarang adalah Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor: 03A/DPR RI/2001-2002. Berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR ini, maka pembahasan rancangan undang-undang dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan. Dengan demikian apabila kita bandingkan dengan Peraturan Tata Tertib DPR RI sebelumnya maka terdapat penyederhanaan prosedur pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat. Pembahasan rancangan undang-undang dalam dua tingkat pembicaraan itu adalah :

- a. Tingkat I dalam Rapat Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran, atau Rapat Panitia Khusus, bersama-sama Pemerintah; dan
- b. Tingkat II dalam Rapat Paripurna.

Sebelum dilakukan pembicaraan Tingkat I dan Tingkat II, diadakan Rapat Fraksi.

Pembicaraan Tingkat I meliputi :

- a. pandangan umum Fraksi terhadap rancangan undang-undang yang berasal dari Pemerintah atau tanggapan Pemerintah terhadap rancangan undang-undang yang berasal dari DPR;
- b. jawaban Pemerintah atas pandangan umum Fraksi atau jawaban pimpinan komisi, pimpinan Badan Legislasi, pimpinan Panitia anggaran, atau pimpinan Panitia Khusus atas tanggapan Pemerintah; dan

- c. pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat kerja berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).

Dalam pembicaraan Tingkat I dapat :

- a. diadakan Rapat Dengar Pendapat atau Rapat Dengar Pendapat Umum;
- b. diundang pimpinan lembaga tinggi negara atau lembaga-negara yang lain apabila materi rancangan undang-undang berkaitan dengan lembaga tinggi negara atau lembaga negara yang lain; dan/atau
- c. diadakan rapat intern.

Pembicaraan Tingkat II meliputi :

- a. pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna, yang didahului oleh :
 - 1) laporan hasil pembicaraan tingkat I;
 - 2) pendapat akhir Fraksi yang disampaikan oleh anggotanya, apabila dipandang perlu, dapat pula disertai dengan catatan tentang sikap fraksinya; dan
- b. penyampaian sambutan Pemerintah.

Akhir dari pembahasan bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah seperti tergambar di atas, maka rancangan undang-undang yang dibahas tersebut bisa ditolak atau disetujui untuk disahkan menjadi undang-undang. Proses selanjutnya apabila Rancangan Undang-undang tersebut disetujui adalah masuk dalam tahap pengesahan dan kemudian pengundangan.

2.3 Pengesahan dan Pengundangan Rancangan Undang-Undang

Secara hukum pengesahan mengandung makna bahwa sejak saat itu, suatu Rancangan undang-undang berubah secara formal menjadi undang-undang. Akan tetapi walaupun telah mendapat pengesahan, tidak berarti secara serta merta undang-undang tersebut berlaku. Dengan kata lain undang-undang tersebut belum mempunyai kekuatan berlaku karena belum diundangkan.

Kekuatan berlakunya suatu undang-undang tergantung pada ketentuan dalam undang-undang yang bersangkutan dan kedudukan lembaran negara. Kemungkinannya adalah :

- i. undang-undang berlaku pada saat disahkan;
- ii. undang-undang berlaku pada waktu yang ditentukan; atau
- iii. undang-undang berlaku berdasarkan pemahaman Lembaran Negara sebagai pranata publikasi resmi yang menetapkan pemuatan dalam Lembaran Negara sebagai dasar mempunyai kekuatan mengikat.²¹

Pengundangan merupakan fase terakhir dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian “pengundangan” merupakan proses legislatif dan bukan “post legislatif”.²²

Rancangan Undang-undang yang telah disetujui bersama, proses selanjutnya Presiden mengesahkannya. Rancangan undang-undang yang sudah disetujui DPR

²¹ Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, Gama Media & Pusat Studi Hukum UIL, Yogyakarta, 1999, hal. 150

²² Philipus M. Hadjon, Lembaga Tertinggi Dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum Dan Kenegaraan, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1992, hal. 24-25



disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang. Apabila dalam 15 (lima belas) hari kerja, rancangan undang-undang yang disampaikan DPR kepada Presiden belum disahkan menjadi undang-undang, Pimpinan DPR mengirim surat kepada Presiden untuk meminta penjelasan.

Dalam ketentuan Konstitusi yang baru hasil perubahan pertama UUD 1945 ditentukan dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.²³ Rancangan Undang-undang yang disahkan menjadi undang-undang oleh Menteri Sekretaris Negara diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara.

3. Implikasi Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Pertama Terhadap Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat

Salah satu hal mendasar yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dalam perubahan pertama adalah pemberdayaan lembaga legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat. Undang-Undang Dasar 1945 perubahan pertama ini telah membawa perubahan yang sangat signifikan terhadap kekuasaan membentuk undang-undang. Presiden yang semula memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat 1 UUD 1945 naskah lama), dengan hasil perubahan

²³ Lihat Pasal 20 ayat (5) Perubahan Pertama UUD 1945.

pertama telah membawa keadaan sebaliknya dengan memposisikan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 ayat 1 UUD 1945 perubahan pertama). Dibandingkan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat yang semula sebagai pemberi persetujuan terhadap tiap-tiap undang-undang (Pasal 20 ayat 1 UUD 1945 naskah lama) dan karenanya dibekali dengan hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat sesuai ketentuan Pasal 21 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 naskah lama.

Pengaturan bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang lama ditempatkan dalam Bab VII mulai Pasal 19 sampai dengan Pasal 22. Tentang susunan Dewan Perwakilan Rakyat Undang-Undang Dasar 1945 naskah lama telah menegaskan bahwa itu ditetapkan dengan undang-undang. (Pasal 19 ayat 1). Dewan ini bersidangya sedikitnya sekali dalam setahun (Pasal 19 ayat 2). Pasal 20 ayat (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam Pasal 20 ayat (2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Lebih lanjut dalam Pasal 21 ayat (1) dinyatakan : Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan undang-undang. Ayat (2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Bukan hanya kekuasaan membentuk undang-undang yang sekarang dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tapi menurut Akbar Tanjung Ketua DPR RI, berbagai kewenangan DPR lainnya yang juga semakin menonjol dan didukung oleh peraturan perundang-undangan, antara lain adalah menyangkut kewenangan dalam hal: penetapan Dewan Gubernur BI; penetapan Anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha; penetapan Anggota Badan Perlindungan Konsumen Nasional; penetapan Anggota Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara; penetapan Anggota Komisi Pemilihan Umum; pengusulan Calon Hakim Agung dan Ketua Mahkamah Agung; memberikan persetujuan terhadap pengangkatan dan pemberhentian KAPOLRI oleh Presiden; dan kewenangan lainnya yang diatur oleh peraturan perundang-undangan; termasuk dalam memberikan rekomendasi terhadap pencalonan Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh, baik calon duta besar asing yang akan bertugas di Indonesia maupun calon duta besar Republik Indonesia untuk negara-negara sahabat.²⁴ Bahkan juga dalam konstitusi hasil perubahan ditegaskan bahwa dalam hal Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat sesuatu yang sebelumnya tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 naskah sebelum perubahan.

Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan yang berbunyi "Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan

²⁴ Akbar Tanjung, Peranan DPR Untuk Memantapkan Kinerja Aparatur Penegak Hukum Dalam Rangka Meningkatkan Supremasi Hukum Dan Pemulihan Keamanan Dalam Negeri, Makalah dalam Ceramah disampaikan di hadapan Peserta Pendidikan Sespati Polri, Jakarta, 9 Januari 2002.

Rakyat” dipahami dalam artian bahwa peran aktif (mengajukan RUU) lebih berada di tangan presiden sedangkan DPR lebih bersifat pasif (menunggu untuk membahas RUU).²⁵ Beranjak pada pemahaman rumusan Konstitusi lama di atas maka dikehendaki bahwa perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 20 ayat (1) yang baru maka peran aktif atau kewajiban mengajukan RUU lebih berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Apabila ditelusuri ulang dalam suasana kebatinan yang muncul dan mengemuka sewaktu membicarakan usulan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Panitia Ad Hoc III BP MPR terdapat anggota Majelis yang menyangsikan akan kemampuan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Bahwa rumusan Pasal 20 hasil kompilasi Tim Lima yang memberi DPR kekuasaan membentuk undang-undang mengundang kekhawatiran Harjono. Anggota PAH III BP MPR ini menyatakan bahwa ketentuan pasal ini dikhawatirkan akan menjadi satu mekanisme parlementer murni seperti di Amerika Serikat di mana presiden mempunyai hak veto saja sedangkan undang-undang diputuskan oleh DPR.²⁶ Harjono malah menawarkan rumusan kebersamaan peran DPR dan Presiden dalam membentuk undang-undang seperti dikatakannya:ayat 1 Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang bersama-sama dengan Presiden.²⁷

²⁵ Slamet Effendy Yusuf, *Op.cit.*, hal. 179

²⁶ *Ibid.*, hal. 184

²⁷ Risalah, *Op.cit.*, hal. 316

Demikian pula pandangan Valina Singka Subekti, anggota Panitia Ad Hoc III BP MPR yang menyatakan agar rumusan pasal yang lama tetap dipertahankan. Hal itu karena penting untuk menjaga keseimbangan peran membuat undang-undang antara eksekutif dengan legislatif. Oleh karena itu, menurutnya : ... kita mesti fair bahwa kita mesti juga memberdayakan lembaga, memberdayakan presiden sebagai kepala eksekutif yang mempunyai kekuasaan pemerintahan. Jangan kita kerdilkan. Oleh karena mereka lah penyelenggara pemerintahan, kekuasaan pemerintahan sehari-hari.²⁸

Introdusir kebersamaan peran antara DPR dan Presiden seperti dikemukakan Harjono dan juga pendapat senada sebagaimana dikemukakan Valina Singka Subekti dalam pembicaraan awal-awal sewaktu membicarakan rumusan kompilasi yang ditawarkan, dalam perkembangan kemudian ketika memasuki pembahasan akhir agenda amandemen Undang-Undang Dasar 1945 di PAH III BP MPR, ternyata didukung pula oleh J.E. Sahetapy, anggota Panitia Ad Hoc III BP MPR yang masih meminta pertimbangan forum terhadap rumusan Pasal 20 ayat (1) dengan menyatakan:

.... Saya boleh minta pertimbangan dari sidang yang terhormat ini yaitu Pasal 20 ayat (1). Kalau dibaca Pasal 20 ayat (1), Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Ini memberikan kesan bahwa ini sistem parlementer. Jadi seluruh sistem ini sudah kacau balau atau sudah rancu; saya mohon pertimbangan. Kalau toh sudah ada Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang dan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat juga berhak, maka kedua badan inilah yang kelak menjadi badan pembentuk undang-undang....²⁹

²⁸ *Ibid.*, hal. 224 - 225

²⁹ *Ibid.*, hal. 484

Terhadap keberatan J.E. Sahetapy di atas Andi Mattalatta, anggota Panitia Ad Hoc III BP MPR menyatakan: ...kekuasaan perundang-undangan menurut semangat yang tertangkap selama kita berbicara di sini adalah ingin diletakkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan untuk mencegah timbulnya kesan Parlemenarian di sini maka di dalam ayat (2) disebutkan bahwa pembahasan Undang-undang dilakukan secara bersama... , di dalam praktek sebenarnya kekuasaan itu seimbang ada dari Presiden, ada dari dewan di bahas bersama dua-duanya mempunyai hak untuk menolak dan menyetujui bahkan Presiden sebagai Kepala Negara mempunyai kekuasaan mutlak di dalam mensahkan sebuah undang-undang....³⁰

Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat membentuk undang-undang (Pasal 20 ayat 1 UUD 1945 hasil perubahan pertama) ternyata masih diikuti oleh Pasal 21 Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan pertama yang berbunyi: Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. Apabila kita mencoba menelaah Undang-Undang Dasar 1945 naskah asli sebelum perubahan dalam Pasal 5 ayat (1) : Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 20 ayat (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam Pasal 21 ayat (1) dinyatakan bahwa Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang. Berdasarkan format dan konstruksi pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 di atas Suwoto Mulyosudarmo

³⁰ *Ibid.*, hal. 484 – 485

menyimpulkan bahwa Presiden wajib mengajukan RUU, karena kekuasaan mempersiapkan pembuatan sampai pada pengesahan undang-undang berada pada Presiden.³¹ Selanjutnya menurut Suwoto dalam proses pembuatan undang-undang DPR memiliki hak inisiatif. Artinya DPR dapat mengajukan usul mengenai rancangan undang-undang (RUU). Penggunaan hak inisiatif sepenuhnya berada pada DPR dan tidak digunakannya hak ini tidak perlu dipandang mengurangi kualitas keanggotaan DPR. Hak inisiatif tidak perlu digunakan, jika pemerintah sudah memenuhi kewajibannya mengajukan RUU.³²

Penulis sependapat dengan kesimpulan Suwoto di atas bahwa menurut penulis bukankah keberadaan Pasal 21 ayat (1) di atas sebagai konsekwensi dari penegasan Konstitusi bahwa pembentukan undang-undang kewajibannya terletak pada Presiden (Pemerintah). Oleh karena itu maka kepada DPR juga diberikan kesempatan dengan berhak mengajukan rancangan undang-undang. sehingga di sini terdapat keseimbangan (*balances*) antara Presiden dan DPR. Bukankah dalam Undang-Undang Dasar 1945 naskah lama walaupun Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang tidak ada ditambahkan lagi bahwa Presiden (atau Menteri-menteri misalnya, penulis) berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

³¹ Suwoto Mulyosudarmo, Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hal. 34

³² Ibid., hal. 34

Ketentuan Pasal 21 Undang-Undang Dasar 1945 perubahan pertama di atas menurut penulis justru menimbulkan permasalahan, bukankah ketentuan pasal itu menegaskan bahwa anggota DPR hanya **berhak** (cetak tebal dari penulis) mengajukan usul rancangan undang-undang? Dengan meminjam kesimpulan Suwoto di atas berarti bisa digunakan dan bisa tidak hak tersebut. Bagaimanakah apabila anggota-anggota DPR tidak menggunakan haknya mengajukan usul rancangan undang-undang? Bukankah seperti diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR bahwa usul inisiatif rancangan undang-undang itulah yang nantinya akan diputuskan oleh DPR apakah akan diterima sebagai usul inisiatif DPR atau tidak yang kemudian akan dibawa ke Presiden untuk dilakukan pembahasan bersama. Berarti mekanisme pemunculan usul inisiatif DPR mengajukan rancangan undang-undang bermuara pada hak usul inisiatif anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Manakala mekanisme seperti ini dipakai bukankah hampir sama dan senada dengan praktek ketatanegaraan sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ikhwal keberadaan usul inisiatif DPR ini? Lantas di mana letak kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat membentuk undang-undang dalam artian kewajiban bagi DPR untuk membentuk undang-undang tanpa harus menunggu dari usul inisiatif anggota-anggota DPR? Oleh karena itu menurut hemat penulis bahwa suasana semangat memberdayakan DPR dalam suasana euforia reformasi semestinya harus diputuskan dengan matang oleh MPR sampai menghasilkan rumusan konstitusi yang benar-benar elegan. MPR nampaknya ingin memahami betul dan kemudian menangkap semangat reformasi

konstitusi dengan memunculkan paradigma baru tapi terperangkap dalam suasana kebatinan masa lampau.

Menjadi keharusan bagi Komisi Konstitusi untuk bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini.

Perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945 yang memunculkan paradigma baru pemegang kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat (Parlemen) menjadi persoalan manakala dilihat dalam tataran praktek. Bahwa memang benar secara teori badan perwakilan rakyat merupakan badan yang membuat undang-undang, maka dari itu sering disebut sebagai badan legislatif atau *legislature*. Akan tetapi ternyata sebutan ini agak menyesatkan, karena di hampir semua negara dewasa ini pembuat rancangan undang-undang yang terbesar adalah pihak eksekutif.³³ Telah menjadi gejala umum bahwa titik berat di bidang legislatif telah bergeser ke tangan badan eksekutif. Mayoritas perundang-undangan dirumuskan dan dipersiapkan oleh badan eksekutif, sedangkan badan legislatif tinggal membahas dan mengamandemernya.³⁴

Sebagai perbandingan Kerajaan Inggris yang menjalankan tradisi parlementer yang sangat kokoh dengan stelsel supremasi parlemen bahkan "*parliamentary sovereignty*" menunjukkan pula proses eksekutif yang makin kuat, termasuk inisiatif

³³ David M. Olson, *The Legislative Process: a Comparative Approach* (New York: Harper and Row, 1980), hal. 171 (dalam Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hal. 299)

³⁴ *Ibid.*

pembentukan undang-undang. Sebagian besar rancangan undang-undang (*public bills*) berasal dari Pemerintah. Sebagian kecil berasal dari anggota Parlemen (*private member's bills*).³⁵

Menurut Bagir Manan bahwa dari segi Pemerintah (Eksekutif, penulis), efektivitas penggunaan hak inisiatif disebabkan (antara lain)³⁶ :

- a. Sebagai pihak yang merumuskan kebijaksanaan dan menjalankan pemerintahan, pemegang kekuasaan eksekutif mengetahui dan mengalami secara lebih konkret berbagai kebutuhan undang-undang untuk menjalankan kebijaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Eksekutif lebih mempunyai kesempatan untuk mendapatkan tenaga-tenaga dengan keahlian khusus untuk menyusun rancangan undang-undang yang mengatur bidang-bidang tertentu dan kompleks.
- c. Tata kerja eksekutif memungkinkan keputusan diambil lebih cepat (*single executive*) dibandingkan DPR yang bersifat kolegial.

Sedangkan apabila dari sudut DPR, kesulitan penggunaan hak inisiatif disebabkan (antara lain):³⁷

- a. Sifat keanggotaan dan tugas-tugas yang diemban mendorong keanggotaan menjadi *generalist* sehingga tidak mudah merumuskan berbagai rancangan yang kadang-kadang begitu spesifik dan kompleks.

³⁵ Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, Gama Media dan Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, hal. 132

³⁶ Ibid., hal. 134

³⁷ Ibid., hal. 134

- b. Forum DPR bersifat kolegial, segala keputusan hanya dapat dicapai melalui tata cara yang mencerminkan kolegialitas sehingga membutuhkan waktu lebih panjang.

Kecenderungan perkembangan sebagaimana penggambaran di atas di mana lebih mengemuka inisiatif pembentukan undang-undang dari eksekutif dengan berbagai alasan dan perbandingan di negara lain, apakah tidak menjadi dasar pemikiran dan dasar keputusan bagi MPR untuk tidak terlalu tergesa-gesa memutuskan bahwa kekuasaan pembentukan undang-undang berada di tangan DPR. Perubahan Pertama UUD 1945 menginginkan suatu harapan yang akan menggiring DPR dalam kegiatan pembuatan undang-undang lebih aktif, lebih berperan. Seperti yang ditangkap substansi semangatnya dalam pembicaraan di MPR sewaktu membicarakan usulan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Apakah pemindahan kekuasaan pembentukan undang-undang dari yang semula berada di tangan Presiden kemudian beralih ke tangan DPR hanya sekedar euforia reformasi yang pada giliran selanjutnya berjalan akan semakin pudar semangat tersebut dalam artian kinerja Dewan Perwakilan Rakyat sama saja seperti sebelum dilakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Bukankah dalam ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dilakukan perubahan keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat justru juga sangat menentukan terhadap pembentukan suatu undang-undang atas rancangan undang-undang yang datangnya dari Pemerintah (eksekutif). Hal ini ditandai oleh peranan yang ditentukan oleh konstitusi kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk

memberi dan atau tidak memberi persetujuan terhadap setiap rancangan undang-undang (Pasal 20 ayat 1 UUD 1945 sebelum perubahan).

Menurut Suwoto Mulyosudarmo DPR mempunyai tugas pokok menjalankan pengawasan terhadap pemerintah. Fungsi pengawasan ini dijalankan sejak pembuatan undang-undang sampai pada pelaksanaan Undang-undang. Sebagian kekuasaan legislatif yang berada di Dewan Perwakilan Rakyat merupakan sebagian dari pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR. Fungsi demikian ini berarti menempatkan kedudukan DPR sebagai lembaga politik yang sangat penting peranannya dalam sistem politik di Indonesia.³⁸

Terhadap fungsi DPR ini Jimly Asshiddiqie malah mempertanyakan, apakah yang sesungguhnya menjadi fungsi utama parlemen, legislatif ataukah pengawasan politik. Menurut Jimly, dalam memandang persoalan ini ada 2 (dua) teori yang dapat dipakai, yaitu teori pemisahan kekuasaan dan teori "check and balances". Jika mengikuti teori pemisahan kekuasaan, maka kita akan dibawa kepada kesimpulan bahwa fungsi utama lembaga parlemen adalah fungsi legislatif, sedangkan fungsi pengawasan bersifat sekunder. Tetapi jika mengikuti alur pikiran teori "check and balances", maka fungsi pengawasanlah yang lebih penting dari pada fungsi legislatif.³⁹

³⁸ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden RI (Suatu Penelitian segi-segi Teoritik dan Yuridik Pertanggung Jawaban Kekuasaan)*, *Disertasi*, Fakultas Pascasarjana Unair, 1990, hal. 186

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru Yang Demokratis (Pokok-pokok Pikiran tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif dalam Rangka Perubahan UUD 1945)*, Makalah Disampaikan dalam rangka Seminar Hukum Nasional ke-7, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Republik Indonesia, 13 Oktober 1999, hal. 9

Menurut hemat penulis pendapat Jimly di atas seolah “mendiametralkan” antara teori pemisahan kekuasaan dan teori *check and balances* ketika melihat fungsi parlemen *an sich*, padahal bukankah *check and balances* merupakan bagian inheren dari paham pemisahan kekuasaan. Menganut pemisahan kekuasaan secara tegas dilengkapi dengan *check and balances*.⁴⁰ Kalau kita melakukan pemisahan kekuasaan yang murni, harus ada sistem *check and balances*-nya supaya tidak ada kesewenang-wenangan.⁴¹ Menurut konsep “Trias Politica” kekuasaan dalam negara dipisah-pisahkan dalam tiga bidang kekuasaan yakni, Kekuasaan Legislatif, Kekuasaan Eksekutif, dan Kekuasaan Yudikatif. Lebih lanjut dengan sistem pemisahan kekuasaan tersebut maka di dalam konsep Trias Politica terdapat suasana “Checks and Balance”, karena masing-masing organ kekuasaan dapat saling mengawasi, saling menguji, sehingga tidak mungkin organ-organ kekuasaan itu melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan. Dengan demikian akan terdapat perimbangan kekuasaan antar lembaga-lembaga tersebut.⁴²

Walaupun diakui bahwa sistem *Checks and Balances* tidak hanya digunakan di negara yang bersistem pemisahan kekuasaan saja. Di negara yang bersistem parlementer seperti Kerajaan Belanda juga menerapkan teori keseimbangan dalam pengertian pengakuan kekuasaan yang diberikan kepada berbagai badan negara oleh pembuat undang-undang dasar atau undang-undang dipandang sebagai

⁴⁰ Deddy Ismatullah, *Check And Balances Dalam Sistem Pemerintahan Negara Indonesia*, *Jurnal Civility*, No. 1, Juli – September 2001, Jakarta, hal 60

⁴¹ Bagir Manan, *Reformasi Konstitusi menuju Keseimbangan Kewenangan Eksekutif dan Legislatif*, *Jurnal Civility*, Vol. 1 No. 1, Juli – September 2001, Jakarta, hal. 74

⁴² Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hal. 44

balances. Sedangkan kewajiban penerima kekuasaan untuk bertanggung jawab kepada pemberi kekuasaan dipandang sebagai *checks*. Dengan demikian antara pemberi kekuasaan dan penerima kekuasaan terdapat hubungan, yaitu hubungan pengawasan badan pemberi kekuasaan terhadap badan penerima kekuasaan.⁴³

Apabila kita cermati lebih lanjut dalam Undang-Undang Dasar 1945 maka kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat membentuk undang-undang ternyata harus dikecualikan dalam hal pembentukan rancangan undang-undang APBN. Pasal 23 ayat (2) menegaskan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah .

Lantas implikasi apa yang timbul dari pergeseran pemegang kekuasaan legislatif dari yang semula berada di tangan Presiden dan sekarang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat? Menurut penilaian Suwoto Mulyosudarmo implikasi terhadap pemberian kewenangan legislasi kepada DPR, belum dapat dirasakan perbedaannya pada proses dan format produk legislasi. Format undang-undang masih menggunakan format yang lama, sehingga masih menunjukkan bahwa Presiden memegang kekuasaan membuat undang-undang. Seharusnya undang-undang menggunakan format Dewan Perwakilan Rakyat, dengan pertimbangan setelah memperhatikan persetujuan Presiden (“Kepala Pemerintah”) dan DPR, DPR

⁴³ Suwoto, *Peralihan*, *Op.cit.*, hal. 30

memutuskan dan Presiden (“Kepala Negara”) yang mengesahkan.⁴⁴ Oleh itulah Suwoto Mulyosudarmo mengusulkan Undang-undang tentang Tata Cara Pembuatan (UUD 1945 naskah perubahan Pasal 22A menyebut dengan istilah Pembentukan, penulis) Undang-Undang dapat diatur format baru undang-undang yang kekuasaannya berada pada DPR.⁴⁵ Pendapat Suwoto Mulyosudarmo di atas dikemukakan setelah hampir satu tahun lebih perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan dan belum sampai satu bulan perubahan kedua Undang-undang Dasar 1945 berjalan, dengan demikian terhadap format khususnya irah dengan persetujuan DPR masih dipergunakan. Pemakaian format lama dengan irah “Dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat” saat sekarang ini telah diubah berdasarkan irah “Dengan Persetujuan Bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Presiden Republik Indonesia” dan seterusnya. Tetapi terhadap kop Presiden Republik Indonesia tidak berubah karena untuk pengesahan undang-undang dilakukan di atas kertas Presiden Republik Indonesia. Dalam hal ini penulis sependapat dengan apa yang dikemukakan Harjono dalam rapat pembahasan rapat ke-7 Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR tanggal 13 Oktober 1999:

.....setiap undang-undang memerlukan pengesahan Presiden dan pada saat bicara tentang pengesahan Presiden kita tidak mengubah format Undang-Undang yang sekarang ini, karena Undang-Undang yang sekarang ini bentuknya adalah Keputusan Presiden. Presiden Republik Indonesia itu irah-irahnya atau kopnya, kalau ini akan diubah kepada DPR kalau yang membuat Undang-Undang itu kopnya ada di DPR apakah tidak menimbulkan

⁴⁴ Suwoto Mulyosudarmo, Peran Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pembaharuan Hukum Nasional, Makalah pada forum diskusi yang diselenggarakan “Komisi Hukum Nasional” diselenggarakan di Jakarta, tanggal 6 September 2000, hal. 2

⁴⁵ Ibid



persoalan-persoalan teknis oleh karena itu saya usulkan bahwa setiap Undang-Undang memerlukan pengesahan Presiden....⁴⁶

Apabila kita melihat kepada produk hukum berupa undang-undang yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat periode 1992 – 1997 (hasil pemilihan umum 1992) sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945, jumlah undang-undang yang dihasilkan adalah sebanyak 73 (tujuh puluh tiga) buah dan tidak ada satu pun undang-undang yang merupakan hasil usul inisiatif dari Dewan Perwakilan Rakyat.⁴⁷

Adapun Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum tahun 1999, maka selama periode 1999 – 2002 terdapat sebanyak 119 (seratus sembilan belas) produk undang-undang telah dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan rincian sebanyak 15 (lima belas) adalah hasil dari rancangan undang-undang yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.⁴⁸ Di antara Undang-undang yang merupakan hasil usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat adalah 10 (sepuluh) RUU pembentukan 22 Daerah Otonom, Undang-undang Perlindungan Anak, Undang-undang Pembentukan Prov. Kepulauan Riau. Rancangan undang-undang yang disetujui hasil usul inisiatif DPR antara lain RUU usul inisiatif Pencabutan Undang-undang No. 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan, 2 (dua) buah RUU tentang pembentukan 15 (limabelas) daerah otonom, RUU Usul Inisiatif Penyiaran.⁴⁹

⁴⁶ Risalah, *Op.cit.*, hal. 425

⁴⁷ Miriam Budiardjo, Memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat, Makalah disampaikan pada Simposium Universitas Indonesia, Jakarta, 30 Maret – 1 April, 1998, hal. 6

⁴⁸ Kompas, 10 Juni 2002

⁴⁹ Internet : www.dpr.go.id/humas/

Berdasarkan gambaran di atas, nampak bahwa kekuasaan pembentukan Undang-undang yang terdapat pada Dewan Perwakilan Rakyat pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah mulai diikuti oleh adanya rancangan undang-undang usul inisiatif dari Dewan Perwakilan Rakyat, yang apabila kita bandingkan dengan sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 maka Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum 1992 tidak ada sama sekali menghasilkan undang-undang usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat.

Sebagai implementasi kekuasaan pembentukan undang-undang yang terdapat pada kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat telah membentuk satu Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat. Badan Legislasi ini dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan susunan keanggotaan Badan Legislasi yang ditetapkan pada permulaan masa keanggotaan DPR. Adapun susunan keanggotaan Badan Legislasi ini ditetapkan oleh Rapat Paripurna berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap-tiap Fraksi. Untuk keanggotaan Badan Legislasi tidak dapat dirangkap dengan keanggotaan Pimpinan Komisi, keanggotaan Badan Urusan Rumah Tangga (BURT), dan keanggotaan Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP).

Badan Legislasi dibantu oleh sebuah Sekretariat. Adapun tugas Badan Legislasi adalah :

- a. merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan rancangan undang-undang untuk satu masa keanggotaan DPR dan setiap Tahun Anggaran dengan tahapan:
- (1) menginventarisir masukan dari Fraksi, Komisi, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi keputusan Badan Legislasi;
 - (2) keputusan sebagaimana dimaksud pada angka 1) merupakan bahan konsultasi dengan Pemerintah;
 - (3) hasil konsultasi dengan Pemerintah dilaporkan kepada Rapat Paripurna untuk ditetapkan;
- b. menyiapkan usul rancangan undang-undang usul inisiatif DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- c. usul inisiatif dari anggota DPR, Komisi, Gabungan Komisi, dapat disampaikan terlebih dahulu kepada Badan Legislasi untuk diproses lebih lanjut;
- d. melakukan pembahasan, perubahan/penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan Badan Musyawarah;
- e. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi undang-undang, melalui koordinasi dengan Komisi;
- f. melakukan evaluasi terhadap program penyusunan Rancangan Undang-undang;
- g. melakukan evaluasi dan penyempurnaan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik Anggota DPR, dan
- h. membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR.

Badan Legislasi dalam melaksanakan tugasnya dapat :

- a. mengadakan koordinasi dan konsultasi dengan pihak Pemerintah atau pihak lain yang dianggap perlu mengenai hal yang menyangkut ruang lingkup tugasnya melalui Pimpinan DPR;
- b. memberikan rekomendasi kepada Badan Musyawarah dan Komisi yang terkait mengenai penyusunan program dan urutan prioritas pembahasan rancangan undang-undang untuk satu masa keanggotaan DPR dan setiap Tahun Anggaran;
- c. memberikan rekomendasi kepada Badan Musyawarah dan/atau Komisi yang terkait berdasarkan hasil pemantauan terhadap materi undang-undang;
- d. mengadakan Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat, dan Rapat Dengar Pendapat Umum;
- e. mengadakan kunjungan kerja dan/atau studi banding dengan persetujuan Pimpinan DPR yang hasilnya dilaporkan kepada Rapat Badan Legislasi;
- f. membentuk Panitia Kerja, dan
- g. mengusulkan kepada Badan Musyawarah hal yang dipandang perlu untuk dimasukkan dalam acara DPR.

Keberadaan Badan Legislasi sebagai alat kelengkapan di Dewan Perwakilan Rakyat apabila kita bandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia masa kerja 1997 –1999 tidak ada ditemukan/dibentuk. Badan Legislasi justru dibentuk sebagai langkah lanjut pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Sementara ini berdasarkan hasil penilaian yang dilakukan oleh MPR atas laporan pelaksanaan putusan MPR oleh lembaga-lembaga negara Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung dan juga Dewan Perwakilan Rakyat pada Sidang Tahunan MPR RI tahun 2002, maka khusus atas laporan tahunan Dewan Perwakilan Rakyat, MPR berpendapat sebagai berikut.⁵⁰

1. Umum

- a. Efektivitas pelaksanaan tugas Dewan Perwakilan Rakyat telah menunjukkan kemajuan, tetapi masih perlu peningkatan kinerja yang lebih baik.
- b. Disiplin anggota Dewan Perwakilan Rakyat masih kurang, terutama dalam menghadiri rapat-rapat.
- c. Pimpinan dan anggota Dewan dalam menyampaikan pendapatnya kepada publik kadangkala tidak dapat membedakan antara pendapat pribadi dan pendapat lembaga.
- d. Dalam pelaksanaan tugas, Dewan kurang didukung oleh anggaran untuk mengadakan tenaga ahli, sarana dan prasarana yang memadai untuk memenuhi fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. (garis bawah oleh penulis).

⁵⁰ Lihat Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2002 Tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI Oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA Pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002

2. Fungsi Legislasi

Pelaksanaan fungsi pembuatan undang-undang baik kuantitas maupun kualitas relatif masih kurang. (garis bawah dari penulis)

3. Fungsi Anggaran

Pelaksanaan fungsi anggaran masih belum sepenuhnya sesuai dengan hak budget Dewan.

4. Fungsi Pengawasan

a. Tindak lanjut Dewan Perwakilan Rakyat terhadap temuan-temuan Badan Pemeriksa Keuangan belum optimal.

b. Pengaduan dan temuan-temuan di lapangan dalam kunjung kerja perorangan komisi dan masukan dari rapat dengar pendapat umum dengan komponen masyarakat kurang ditindak lanjuti dengan baik serta tuntas.

Setelah memberikan penilaian tersebut MPR kemudian merekomendasikan kepada DPR:

1. Umum

a. Perlu peningkatan kinerja anggota Dewan Perwakilan Rakyat dengan landasan moral, etika, dan rasa tanggung jawab yang tinggi.

b. Perlu peningkatan disiplin anggota Dewan dalam setiap kegiatan Dewan, termasuk menghadiri berbagai jenis rapat sesuai dengan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik Dewan serta lebih difungsikan Dewan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat.

- c. Pimpinan dan anggota Dewan dalam setiap tindakannya perlu memisahkan secara jelas antara tindakannya mewakili lembaga dan selaku pribadi.
 - d. Perlu dukungan tenaga ahli yang memadai, baik jumlah maupun bidang sesuai dengan tugas anggota pada setiap fraksi dan alat kelengkapan DPR.
 - e. Perlu dukungan anggaran, sarana, dan prasarana dalam pelaksanaan fungsi-fungsi DPR dengan alokasi APBN yang ditetapkan dan dikelola secara otonom oleh DPR.
 - f. Perlu peningkatan sosialisasi kegiatan – kegiatan dan hasil kerja Dewan kepada masyarakat secara luas.
 - g. Perlu peningkatan fungsi alat-alat kelengkapan DPR yang secara proporsional dapat menjaga keseimbangan dalam melaksanakan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.
 - h. Untuk peningkatan kinerja dan efektivitas tugas di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR, perlu dilakukan restrukturisasi organisasi, termasuk pembentukan institusi yang mempunyai tugas khusus di bidang anggaran dan legislasi.
2. Fungsi Legislasi
- a. Perlu ditingkatkan produktivitas Dewan dalam hal pembuatan undang-undangan yang lebih berkualitas. (garis bawah dari penulis)
 - b. Perlu diprioritaskan pembentukan undang-undang sebagai tindak lanjut dari Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, antara lain undang-undang bidang politik, undang-undang bidang ekonomi, dan

keuangan, undang-undang tentang BPK, undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi, dan undang-undang tentang Komisi Yudisial.

3. Fungsi Anggaran

Perlu peningkatan peran Dewan dalam pelaksanaan fungsi anggaran, terutama penyusunan APBN sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4. Fungsi Pengawasan

- a. Perlu peningkatan pengawasan DPR terhadap pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan APBN, dan kebijakan pemerintah.
- b. Pengaduan dan temuan-temuan di lapangan dalam kunjungan kerja perorangan komisi serta masukan dari rapat kerja, rapat dengar pendapat, dan rapat dengar pendapat umum perlu segera lebih ditindak lanjuti sesuai dengan fungsi Dewan.
- c. Hasil pemeriksaan keuangan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang diserahkan kepada Dewan harus segera ditindaklanjuti dengan tepat waktu dan sasaran.
- d. Perlu proaktif mendorong penyelesaian secara hukum kasus-kasus KKN, baik yang baru maupun yang lama, dengan memperhatikan prioritas.

Dengan memakai ukuran penilaian yang diberikan oleh MPR terhadap kinerja DPR itulah maka menurut penulis, bahwa pelaksanaan fungsi pembuatan undang-undang baik kuantitas maupun kualitas relatif masih kurang. Bahwa belum optimalnya kinerja Dewan Perwakilan Rakyat lebih disebabkan seperti kurang

didukung oleh anggaran untuk mengadakan tenaga ahli, sarana dan prasarana yang memadai untuk memenuhi fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan seperti diamanatkan oleh konstitusi. Seyogianya bahwa pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat hendaklah satu sama lain proporsional sehingga dengan demikian tidak mengabaikan fungsi yang satu dengan yang lainnya.



BAB III
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG
PASCA PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

1. Struktur Ketatanegaraan Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar 1945 naskah yang asli yang diberlakukan sebanyak dua periode dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia yakni dalam masa pertama berlakunya sejak penetapannya tanggal 18 Agustus 1945 hingga 27 Desember 1949 dan masa kedua berlakunya sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 hingga masa perubahannya telah menggambarkan Lembaga-Lembaga Negara sebagai berikut:

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR),

Presiden,

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR),

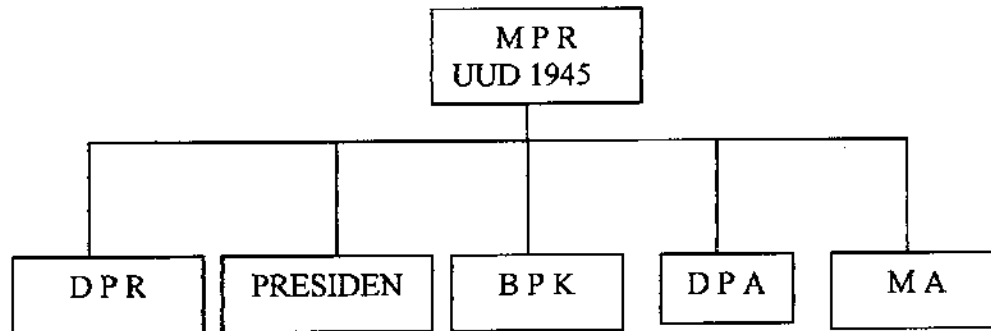
Badan Pemeriksa Keuangan (BPK),

Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan

Mahkamah Agung (MA).

Penggambaran di atas menyatakan bahwa Lembaga Negara di Indonesia yang menjalankan kekuasaan Negara sebanyak 6 (enam) buah, dan satu di antaranya mempunyai kedudukan lebih tinggi dari 5 (lima) lembaga lainnya. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) lazim kemudian disebut sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Dan 5 (lima) Lembaga Negara lainnya kemudian disebut Lembaga Tinggi Negara.

Konfigurasi Lembaga-lembaga Negara yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut menghasilkan struktur ketatanegaraan :



Perubahan secara bertahap terhadap Undang-Undang Dasar 1945 telah banyak mengubah tentang struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Apabila dalam struktur ketatanegaraan sebelum perubahan tergambarakan lembaga-lembaga negara yang terdiri dari 6 (enam) lembaga-lembaga negara dengan bidang kekuasaan masing-masing, maka Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan telah memunculkan lembaga – lembaga negara yang baru dan bahkan telah menghapus lembaga negara yang sebelumnya ada. Lembaga Negara yang tidak lagi ada pengaturannya di dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan adalah lembaga negara Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Kekuasaan DPA yang hanya memberi nasehat belaka kepada Presiden dan dalam kenyataannya tidak pernah ada satu pun nasehat dan pertimbangan DPA yang mendapat perhatian signifikan dari presiden menjadi alasan kuat untuk menghapus lembaga ini. Menurut Sri Soemantri sewaktu sebagai pembicara dalam Sidang Panitia Ad Hoc III tentang Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 mengemukakan:

.....nasehat-nasehat yang disampaikan DPA kepada Presiden hanya dapat dibaca di perpustakaan tidak boleh difotocopy barangkali bisa dicatat beberapa hal. Kalau demikian rakyat tidak mengetahui apa yang selama ini dibicarakan oleh DPA, saran-saran apa yang disampaikan DPA kepada Presiden dan dari penelitian itu ketua DPA yang sangat berpengaruh terhadap presiden hanya 1 orang, yang lain-lain mungkin karena bekas bawahan dari presiden sendiri yang menjadi ketua saya tidak akan melanjutkan lagi masalah DPA ini, sehingga saya kira bisa menyetujui Dewan Pertimbangan Agung itu dihapus saja, sebab Presiden itu masih mempunyai banyak nasehat di luar itu, dan tidak ada artinya sama sekali, yang mungkin para pembuat Undang-Undang Dasar kita ini karena kebanyakan didikan Belanda, mereka belajar dari holden Belanda Undang-Undang Dasar Belanda mereka belajar dari yang dinamakan indische arsueys.¹

Hampir sama dengan penempatan Pasal 16 Undang-Undang Dasar 1945 naskah lama yang mengatur tentang Dewan Pertimbangan Agung, maka hasil naskah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 khususnya yang dilakukan dalam perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945 terdapat pengaturan dalam Pasal 16 yang memberikan kewenangan kepada Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.

Sistem unikameral yang selama ini dijalankan di bawah Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan Majelis Permusyawaratan Rakyat(MPR) terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah utusan-utusan dari daerah dan golongan, maka Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan telah menganut sistem bikameral. MPR terdiri atas dua kamar: anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Penjelasan Pasal 2 naskah asli UUD 1945

¹ Risalah Rapat Badan Pekerja Panitia Ad Hoc III Sidang Umum MPR RI, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, Buku Kedua Jilid 6, 1999, hal. 472

menyebutkan bahwa sistem MPR demikian ini maksudnya ialah supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh lapisan daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat. Kemudian disebutkan, golongan-golongan ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif. Aturan demikian memang sesuai dengan aliran zaman. Berhubung dengan anjuran mengadakan sistem koperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingatkan akan adanya golongan-golongan dalam badan-badan ekonomi. Hilangnya utusan golongan dari MPR ini memang tidak bisa dihindari karena merupakan konsekwensi dari berubahnya paham kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945 naskah asli dan hasil perubahan ketiga UUD 1945. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang semula penjelmaan dan melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 yang lama) berdasarkan konstitusi perubahan ini maka kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 yang baru). Hal ini membawa konsekwensi bahwa MPR tidak lagi mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. MPR kedudukannya sama dengan lembaga-lembaga yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 itu.

Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat juga telah dibatasi dengan perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945. Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya berwenang dalam tiga hal :

- mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar
- melantik Presiden dan./atau Wakil Presiden

- dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 3 ayat 1, 2, dan 3).

Dengan pemahaman baru tentang paham kedaulatan rakyat itu, maka semua anggota MPR harus dipilih melalui pemilihan umum. Utusan Golongan tidak memenuhi kriteria paham kedaulatan rakyat hasil perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945. Utusan Daerah sebagai perwakilan daerah diakomodasi dalam Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang juga harus dipilih melalui pemilihan umum.

Terhadap adanya dua kamar di MPR sekarang ini masih terdapat perbedaan penafsiran apakah MPR sungguh-sungguh menganut sistem bikameral. Hal itu terjadi karena dalam definisi Pasal 2 ayat (1) itu disebutkan MPR adalah gabungan dari anggota DPR dan anggota DPD, bukan terdiri atas lembaga DPD dan DPR seperti konsep bikameral sesungguhnya.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sesuai hasil perubahan Undang-Undang Dasar 1945 diberikan fungsi sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 20A ayat (1): Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menurut UUD 1945 hasil perubahan, tugas dan wewenangnya adalah :

- Mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat 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 (Pasal 22 D ayat 1).

- Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama (Pasal 22D ayat 2).
- Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Terhadap eksistensi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) khususnya berkenaan dengan kewenangan lembaga ini terdapat beberapa hal yang sepantasnya mendapat catatan untuk menjadi perhatian agar jangan sampai sinyalemen yang menyebut

keberadaan DPD tak lebih sebagai aksesori demokrasi dalam sistem perwakilan, agar benar-benar tidak terjadi..

Dalam bab tentang kekuasaan kehakiman ditegaskan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 ayat 2).

Dengan berdasar ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 naskah perubahan ini maka kekuasaan kehakiman itu dilakukan oleh:

- Mahkamah Agung, dan badan peradilan yang berada di bawahnya, serta
- Mahkamah Konstitusi.

Adapun wewenang Mahkamah Agung ditegaskan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang (Pasal 24A ayat 1). Sedangkan tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi ditegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum (Pasal 24C ayat 1). Selain itu Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai

dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 24 C ayat 2).

Keberadaan dua puncak lembaga peradilan yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi seperti yang diperkenalkan dalam Perubahan Ketiga dan Perubahan Keempat UUD 1945, bukan khas Indonesia. Model semacam itu, selain dilakukan sejak lama di Perancis, diperkenalkan di sejumlah negara pecahan Uni Sovyet. Mahkamah Konstitusi di banyak negara ditempatkan sebagai elemen penting dalam sistem negara konstitusional modern. Keberadaan Mahkamah ini lebih untuk menyelesaikan konflik antar lembaga negara, karena dalam proses perubahan menuju negara yang demokratis tidak bisa dihindari munculnya pertentangan antar lembaga negara.

Dalam pengaturan bab tentang kekuasaan kehakiman juga terdapat pengaturan tentang lembaga baru yang dinamakan dengan Komisi Yudisial. Komisi Yudisial ini bersifat mandiri. Adapun wewenang dari Komisi Yudisial adalah mengusulkan pengangkatan hakim agung, dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim (Pasal 24 B ayat 1).

Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 juga menegaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Dahulu Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Konstruksi inilah yang kemudian menimbulkan sebutan Presiden Mandataris MPR karena menerima mandat dari MPR.

Apabila dalam ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 naskah yang lama tentang syarat seorang Presiden disebutkan harus orang Indonesia asli (Pasal 6 ayat 1), Undang-Undang Dasar 1945 naskah perubahan menegaskan lebih rinci persyaratan calon Presiden. Bahwa calon Presiden dan Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat 1).

Adapun pengaturan lembaga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) apabila dalam Undang-Undang Dasar 1945 naskah lama menjadi bagian dalam pengaturan Bab VIII Hal Keuangan yang ditempatkan dalam Pasal 23 ayat (5), dalam Undang-Undang Dasar 1945 naskah perubahan menjadi bab tersendiri dalam penambahan Bab VIIIA Badan Pemeriksa Keuangan dalam pasal-pasal 23E, 23F dan Pasal 23G.

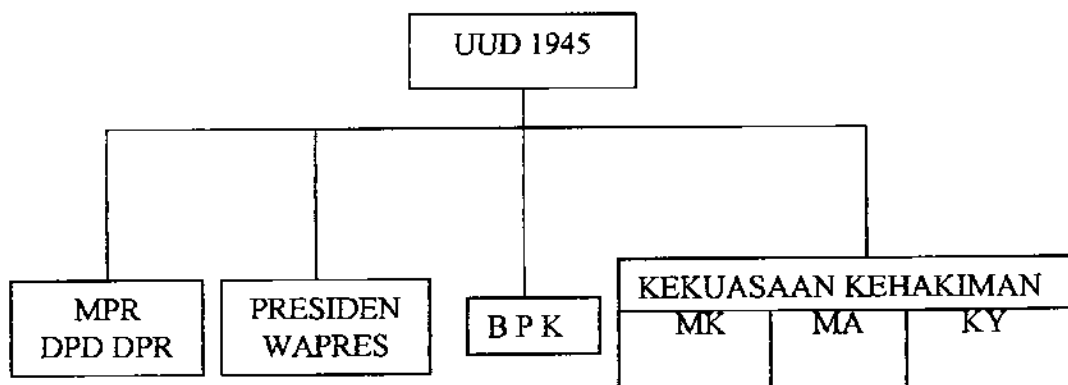
Pasal 23E ayat (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Ayat (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya. Ayat (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Berdasarkan hasil perubahan yang dilakukan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dari perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat dikaitkan dengan pembagian dan fungsi kekuasaan dalam negara menghasilkan lembaga-lembaga

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam lingkup kekuasaan legislatif, Presiden dan Wakil Presiden sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif, Kekuasaan Kehakiman yang terdiri dari lembaga Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial dalam lingkup kekuasaan yudisial, serta adanya lembaga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang bebas dan mandiri untuk melakukan tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara.

Dengan hasil perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat Undang-Undang Dasar 1945 maka pengaturan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dalam Bab II, Presiden diatur Bab III yang diberi judul Kekuasaan Pemerintahan Negara, Dewan Perwakilan Rakyat dalam Bab VII, Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan dalam Bab VIIIA, sedangkan Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial ditempatkan dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman.

Dengan demikian dapat digambarkan struktur ketatanegaraan setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut:



Keterangan :

MK = Mahkamah Konstitusi

MA = Mahkamah Agung

KY = Komisi Yudisial

2. Fungsi, Tugas Dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat

Pengaturan bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang lama ditempatkan dalam Bab VII mulai Pasal 19 sampai dengan Pasal 22. Tentang susunan DPR Undang-Undang Dasar 1945 yang lama telah menegaskan bahwa itu ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 19 ayat 1). Dewan ini bersidangya sedikitnya sekali dalam setahun (Pasal 19 ayat 2). Pasal 20 ayat (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam Pasal 20 ayat (2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Lebih lanjut dalam Pasal 21 ayat (1) dinyatakan : Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan undang-undang. Ayat (2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang lama ini dalam pasalnya juga berisikan tentang kekuasaan Presiden untuk berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang yang

lebih dikenal dengan istilah Perpu (Pasal 22 ayat 1). Hanya karena derajat Perpu itu adalah sama dengan undang-undang dan harus mendapat persetujuan DPR (Pasal 22 ayat 2 dan Pasal 22 ayat 3, lihat juga penjelasan UUD 1945) maka pengaturannya ditempatkan dalam ikhwal kekuasaan DPR. Mengapa pengaturan Perpu tidak masuk dalam Bab yang mengenai kekuasaan Presiden? Undang-Undang Dasar 1945 juga tidak ada secara eksplisit menyebut Bab tentang Kekuasaan Presiden tetapi yang ada penggunaan judul Kekuasaan Pemerintahan Negara dalam Bab III Undang-Undang Dasar 1945 yang oleh Harjono dinilai unik dalam bukunya *Politik Hukum Perjanjian Internasional*.² Jika saja judul ini langsung diberi nama Bab tentang Kekuasaan Presiden tentu lebih tepat, di mana memang dalam Bab ini diatur kekuasaan Presiden.³ Mengingat Perpu masuk pada pengaturan bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat maka keberadaan dan kekuatannya lebih banyak berada pada kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat. Penulis berpendapat karena Perpu merupakan kewenangan Presiden, maka seyogyanya penempatannya masuk pada Bab Kekuasaan Presiden atau penamaan bab yang masih konsisten dipakai oleh Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan dengan istilah Bab Kekuasaan Pemerintahan Negara .

Undang-Undang Dasar 1945 perubahan kedua telah menambahkan pengaturan tentang Dewan Perwakilan Rakyat yaitu tentang fungsi Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 20A ayat (1): Dewan

² Harjono, *Politik Hukum Perjanjian Internasional*. PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1999, hal. 56

³ *Ibid.*,

Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Pasal 20A ayat (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Pasal 20A ayat (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

Dalam Pasal 21 Undang-Undang Dasar 1945 perubahan ditegaskan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

Dalam pasal-pasal lain di luar bab tentang pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat, maka ada sejumlah pasal-pasal yang bersinggungan dengan Dewan Perwakilan Rakyat yang tersebar dalam bab-bab kekuasaan selain kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat. Seperti Bab Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab Dewan Perwakilan Daerah, Bab Hal Keuangan, Bab Badan Pemeriksa Keuangan, Bab Kekuasaan Kehakiman.

Dalam hal yang berkenaan peranan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hubungannya dengan kekuasaan Presiden terdapat sejumlah perubahan yang cukup berarti dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan. Di mana sebelumnya tidak disertakan peranan Dewan Perwakilan Rakyat seperti dalam ketentuan Pasal 11 ayat (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan

undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam ketentuan Pasal 13 ayat (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden harus memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam ketentuan Pasal 13 ayat (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan Pasal 13 ayat (3) baru ini menurut Jimly Asshiddiqie jelas tidak mungkin dilaksanakan, karena hal itu melanggar kelaziman yang berlaku dalam hubungan antar bangsa. Bahkan ketentuan ini dapat dianggap kesalahan yang fatal, mengingat hal itu menyalahi ketentuan hukum yang berlaku dalam pergaulan internasional.⁴ Juga dalam hal Presiden akan memberikan amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 14 ayat 2 UUD 1945 naskah perubahan).

Ketentuan Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 perubahan kedua diadopsi oleh Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi Peraturan Tata Tertib DPR RI di atas memperluas dengan pengaturan tugas dan wewenang DPR sebagai ditegaskan oleh Pasal 5 Peraturan Tata Tertib DPR RI. Nomor 03A/DPR RI/I/2001-2002. Dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) menyatakan : Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, DPR mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk undang-undang;
- b. menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

⁴ Jimly Asshiddiqie, Telaah Kritis Mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, *Jurnal Civility*, Jakarta, Vol. I, No. 2 November 2001-Januari 2002, hal 48.

- c. melaksanakan pengawasan terhadap:
 - 1) pelaksanaan undang-undang ;
 - 2) pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; dan
 - 3) kebijakan Pemerintah sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- d. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal pengangkatan duta dan penerimaan duta negara lain;
- e. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal pemberian amnesti dan abolisi;
- f. membahas hasil pemeriksaan atas pertanggung-jawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, yang disampaikan dalam Rapat Paripurna DPR, untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan;
- g. memberikan persetujuan atas pernyataan perang, pembuatan perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain serta meratifikasi perjanjian internasional yang dilakukan oleh Presiden;
- h. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- i. melaksanakan hal-hal yang ditugaskan kepada DPR oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan/atau undang-undang, yaitu:

- 1) menyampaikan memorandum untuk mengingatkan Presiden apabila DPR menganggap Presiden sungguh melanggar haluan negara, dan meminta Majelis Permusyawaratan Rakyat mengadakan sidang Istimewa apabila memorandum kedua tidak diindahkan oleh Presiden;
- 2) memberikan persetujuan kepada Presiden tentang pengangkatan dan pemberhentian Panglima Tentara Nasional Indonesia dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- 3) mengajukan dua orang calon kepada Presiden untuk mengisi setiap lowongan jabatan Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Anggota Mahkamah Agung;
- 4) mengajukan tiga orang calon kepada Presiden untuk mengisi setiap lowongan jabatan Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- 5) memberikan persetujuan kepada Presiden tentang pengusulan Gubernur dan Deputy Gubernur Senior Bank Indonesia serta pengangkatan Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan Deputy Gubernur Bank Indonesia;
- 6) memilih dan mengajukan Anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia untuk diresmikan oleh Presiden;
- 7) memberikan persetujuan kepada Presiden tentang pengangkatan dan pemberhentian Anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha;

- 8) memberikan persetujuan kepada Presiden tentang pengangkatan dan pemberhentian Anggota Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara;
- 9) memberikan persetujuan kepada Presiden tentang pengangkatan Anggota Komisi Pemilihan Umum;
- 10) memberikan pendapat kepada Presiden tentang pembukaan dan pemutusan hubungan diplomatik atau konsuler dengan negara lain serta masuk ke dalam atau ke luar dari keanggotaan organisasi internasional;
- 11) memberikan pendapat kepada Presiden tentang pengiriman pasukan atau misi pemeliharaan perdamaian ke luar negeri; dan
- 12) melaksanakan hal-hal lain yang ditetapkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan/atau undang-undang.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR dan DPRD juga dicantumkan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat⁵ :

- a. bersama-sama dengan Presiden membentuk undang-undang;
- b. bersama-sama dengan Presiden menetapkan APBN;

⁵ Lihat Pasal 23 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999. Undang-Undang ini sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Undang-undang ini termasuk Undang-undang bidang politik yang akan diadakan perubahan.

c. melaksanakan pengawasan terhadap:

- 1) pelaksanaan undang-undang
- 2) pelaksanaan APBN
- 3) kebijaksanaan pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan Ketetapan MPR.

3. Kedudukan Dan Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945

3.1. Kedudukan Presiden

Undang-Undang Dasar 1945 membedakan dua macam kedudukan Presiden yaitu, sebagai Kepala Negara dan sebagai Kepala Pemerintahan.⁶ Penegasan Presiden berkedudukan sebagai Kepala Pemerintahan (Kepala Eksekutif) dapatlah dilihat dalam Bab III mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara dalam Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi: Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Posisi Pasal 4 ayat (1) di atas dipertegas lagi oleh Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Presiden ialah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara. Kemudian dalam penjelasan umum angka IV disebutkan bahwa "Presiden ialah penyelenggara Pemerintahan Negara yang tertinggi di bawah Majelis".

Dengan ditetapkannya bentuk negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa negara Indonesia adalah negara republik

6. Philipus M. Hadjon, Lembaga Tertinggi Dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum Dan Kenegaraan, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1992, hal. 41

sebagai konsekwensinya akan ada seorang Presiden sebagai Kepala Negara.⁷ Batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 dalam pasal-pasal nya tidak ada menegaskan bahwa Presiden adalah merupakan Kepala Negara. Dasar konstitusional yang menyatakan bahwa Presiden adalah Kepala Negara baru dapat kita temukan di dalam Penjelasan dalam bagian Sistem Pemerintahan Negara angka III.3. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden)..... dan Angka VII. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas. Dan baru secara lebih jelas lagi ditegaskan dalam Penjelasan pasal-pasal 10, 11, 12, 13, 14 dan 15 bahwa Kekuasaan-kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal ini ialah konsekwensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Untuk sekedar perbandingan Pasal 69 Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 dan Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 menyatakan bahwa Presiden ialah Kepala Negara.⁸ Dengan demikian sistem pemerintahan yang dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945 adalah sistem pemerintahan presidensiil. C.F. Strong mengemukakan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil:

1. Presiden selain sebagai Kepala Negara juga merupakan Kepala Pemerintahan. Jadi Presiden bukan hanya lambang tetapi juga pemegang kekuasaan eksekutif.
2. Presiden tidak dipilih oleh lembaga legislatif akan tetapi oleh sejumlah pemilih/badan pemilih. Maka presiden bukanlah merupakan bagian dari badan legislatif, sehingga tidak dapat diberhentikan oleh badan legislatif.
3. Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif, karena Presiden dan badan legislatif dipilih untuk suatu masa jabatan tertentu.⁹

⁷ Harjono, *Op.cit.*, hal. 62

⁸ *Ibid.*, hal. 60

⁹ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, Sidgwick & Jackson, London, 1960, hal. 239

Dalam perkembangannya dan dari praktek ketatanegaraan yang berlaku di bawah Undang-Undang Dasar 1945 ternyata menimbulkan istilah lain secara tersendiri untuk kedudukan presiden di samping sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, Presiden juga berkedudukan sebagai Mandataris MPR.¹⁰ Praktek ini didasarkan pemikiran bahwa Presiden “tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR” karena Presiden adalah Mandataris MPR. Penegasan di atas dapat dijumpai dalam bagian Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Tetapi menurut hemat penulis dengan hasil perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat Undang-Undang Dasar 1945 dimana ditegaskan dalam konstitusi perubahan dalam Aturan Tambahan Pasal II: Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal. Demikian pula dengan hasil perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Presiden tidak lagi dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat tetapi dipilih secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan) maka kedudukan Presiden sebagai Mandataris MPR adalah tidak relevan lagi.

3.2. Kekuasaan Presiden

Suatu kenyataan telah menunjukkan bahwa kekuasaan eksekutif mencakup beberapa bidang sesuai dengan apa yang dikemukakan C.F. Strong yakni¹¹:

¹⁰ Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, Gama Media dan Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, hal. 45

¹¹ C.F. Strong, Op.cit, hal. 213

1. Kekuasaan Diplomatik (Diplomatic power), yaitu kekuasaan dalam rangka menjalankan/menyelenggarakan hubungan diplomatik (hubungan luar negeri) dengan negara-negara lain;
2. Kekuasaan Administratif (Administrative power) kekuasaan untuk melaksanakan peraturan-peraturan petundangan dan menjalankan administrasi negara;
3. Kekuasaan Militer (Military power), untuk mengatur angkatan bersenjata, menyatakan perang dan menyelenggarakan ketertiban dunia dan pertahanan negara;
4. Kekuasaan Yudikatif (Judicative power), untuk memberikan grasi, amnesti, abolisi dan lain sebagainya;
5. Kekuasaan Legislatif (Legislative power), untuk merancang suatu peraturan (undang-undang) sampai menjadi suatu undang-undang setelah melalui tahapan – tahapan tertentu.

Dengan mengacu kepada pemikiran C.F. Strong di atas, Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan kekuasaan-kekuasaan Presiden sebagai berikut:

1. Kekuasaan Eksekutif (Pasal 4 ayat 1);
2. Kekuasaan Legislatif (Pasal 5 dan Pasal 17 ayat 2);
3. Kekuasaan Administratif (Pasal 15 dan Pasal 17 ayat 2);
4. Kekuasaan Militer (Pasal 10, 11, dan 12);
5. Kekuasaan Yudisial (Pasal 14);
6. Kekuasaan Diplomatik (Pasal 13).

Gambaran kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal di atas adalah didasarkan kepada Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dilakukan perubahan-perubahan. Akan tetapi apabila dilakukan telaahan dengan seksama terhadap Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan secara umum gambaran pasal-pasal di atas tidak menimbulkan banyak perubahan. Cuma dalam hal kekuasaan legislatif terdapat perubahan yang cukup berarti. Dimana Presiden tidak lagi sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang tetapi hanya berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

3.3. Kekuasaan Presiden Di Bidang Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dilakukan perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat telah meletakkan kekuasaan Presiden di bidang perundang-undangan secara sangat luas. Presiden turut berbagi kekuasaan dengan badan legislatif dalam membuat undang-undang. Presiden juga berwenang membuat peraturan perundang-undangan sendiri baik atas dasar kewenangan mandiri maupun yang didasarkan atas pelimpahan dari suatu undang-undang.

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan mengatur kekuasaan-kekuasaan Presiden di bidang perundang-undangan sebagai berikut:

1. Pembentukan Undang-Undang

Presiden bersama-sama dengan DPR membentuk Undang-Undang (UUD 1945 Pasal 5 ayat 1 dan Pasal 20). Setiap Undang-Undang harus ditetapkan Presiden setelah memperoleh persetujuan DPR. Kekuasaan membentuk undang-undang ini meliputi hak inisiatif dan menetapkan (Rancangan) Undang-undang yang sudah

disetujui DPR. Undang-undang yang sudah ditetapkan itu, oleh Menteri Sekretaris Negara ditempatkan dalam Lembaran Negara sebagai syarat mengikat dan agar diketahui umum.

2. Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu)

Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (UUD 1945 Pasal 22 ayat 1). Sebagai pengganti undang-undang, Perpu sederajat dengan Undang-Undang (Tap. No. XX/MPRS/1966). Dalam praktek “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” tidak hanya karena menghadapi suatu “krisis”, termasuk juga “kebutuhan mendesak” Suatu hal yang perlu mendapat perhatian adalah lapangan yang dapat diatur oleh Perpu. Apakah semua lapangan kehidupan bernegara dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa dapat diatur oleh (dengan) Perpu. Selain syarat “kegentingan yang memaksa”, Perpu dibatasi dengan cara “harus diajukan kepada DPR untuk memperoleh persetujuan dalam masa sidang berikutnya. Apabila DPR tidak menyetujui, Perpu harus dicabut. Dengan kekuasaan Presiden membuat Perpu - walaupun harus disyaratkan dalam keadaan mendesak - yang mempunyai derajat Undang-undang, maka menurut Philipus M Hadjon dengan kewenangan tersebut, secara ekstrim dapatlah dikatakan bahwa cukup hanya ada Presiden saja (hipotetis) dan setelah itu semua Lembaga Negara lainnya dapat dibentuk.¹²

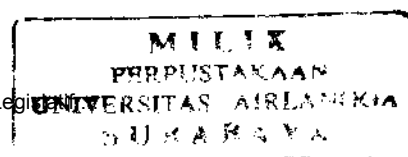
¹² Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, hal. 43

3. Peraturan Pemerintah (PP)

Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (UUD 1945 Pasal 5 ayat 2). Peraturan Pemerintah dibuat oleh Presiden hanya untuk melaksanakan undang-undang. Dengan perkataan lain, tidak akan ada yang melaksanakan UUD atau Ketetapan MPR. Pengertian melaksanakan undang-undang harus diartikan secara luas, Peraturan Pemerintah dapat dibuat bukan saja terhadap hal-hal yang oleh undang-undang bersangkutan dinyatakan secara tegas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, juga terhadap ketentuan undang-undang yang tidak menyatakan dengan tegas, tetapi oleh Presiden atau Pemerintah dianggap perlu diatur lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah. Sebagai peraturan perundang-undangan, Peraturan Pemerintah mengatur pokok atau bagian tertentu dari suatu undang-undang. Karena itu materi muatan Peraturan Pemerintah adalah spesifik dan rinci. Apabila dibandingkan dengan undang-undang, selain lebih rinci, Peraturan Pemerintah juga sudah lebih konkrit.

4. Keputusan Presiden

Dasar kewenangan konstitusional Presiden untuk menetapkan Keputusan Presiden tidak disebut secara tegas dalam UUD (berbeda dengan wewenang membuat dan menetapkan UU, Perpu dan PP yang diatur dalam UUD). Wewenang membuat dan menetapkan Keputusan Presiden melekat secara inheren pada kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (UUD Pasal 4 ayat (1)) Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan Presiden



dengan sendirinya dilekati berbagai wewenang untuk membuat dan menetapkan keputusan baik yang bersifat umum (seperti Peraturan Pemerintah) maupun yang bersifat khusus – konkrit - individual – berupa keputusan tata usaha negara (*beschikking*). Dalam praktek ada dua macam Keputusan Presiden. Pertama; yang materi muatannya masih bersifat umum, sehingga termasuk salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Kedua; Keputusan Presiden yang bersifat konkrit - individual – merupakan keputusan tata usaha negara (*beschikking*), seperti Keputusan Presiden tentang pengangkatan seseorang pada jabatan tertentu. Selain Undang-undang, Perpu, Keppres, Presiden juga mengeluarkan / menetapkan instruksi-instruksi. Tetapi instruksi mempunyai ciri khusus yaitu ditujukan kepada aparatur pemerintah.

Gambaran di atas adalah kekuasaan – kekuasaan Presiden di bidang perundang-undangan berdasarkan apa yang telah ditegaskan oleh Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dilakukan perubahan-perubahan. Akan tetapi dalam hal-hal tertentu kekuasaan – kekuasaan di atas berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan ternyata tidaklah terlalu banyak berubah. Hanya saja dalam hal kekuasaan membentuk undang-undang sebagaimana dulu diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, keadaannya menjadi sebaliknya di bawah Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan dan kekuasaan tersebut dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Meninjau Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan terhadap kekuasaan Presiden di bidang perundang-undangan maka dapatlah dilihat dalam pasal-pasal sebagai berikut:

1. Dalam pembentukan Undang-undang

Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan rakyat (Pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 perubahan pertama). Dalam ketentuan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 perubahan pertama menyebutkan Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Ketentuan Pasal 20 ayat (2) di atas secara sistematis tidak dapat dilepaskan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) di atas. Dengan demikian rancangan undang-undang yang datang dari pemerintah pun dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

2. Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu)

Dasar konstitusional Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang (Perpu) adalah berdasarkan Pasal 22 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Ketentuan Pasal ini tidak berubah dibandingkan sebelum dan sesudah perubahan.

3. Pembentukan Peraturan Pemerintah

Dasar kewenangan konstitusional Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah adalah Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Pasal ini tidak mengalami perubahan.

4. Keputusan Presiden

Dasar kewenangan konstitusional Presiden untuk menetapkan Keputusan Presiden dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan pun tidak disebut secara tegas. Tapi menurut penulis wewenang membuat dan menetapkan Keputusan Presiden melekat secara inheren pada kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (UUD 1945 Pasal 4 ayat 1).

4. Analisis Aspek Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat Dan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang

Uraian ikhwal kekuasaan perundang-undangan lebih spesifik uraian mengenai kekuasaan membentuk undang-undang, para ahli hukum tata negara baik dalam disertasi, buku-buku yang dikarang semuanya melakukan penelaahan dari sudut pandang Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dilakukan perubahan (naskah lama). Hal ini disebabkan disertasi, buku-buku yang dimaksud dibuat sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga uraian dan penelaahan yang dilakukan dipengaruhi oleh nuansa bayang-bayang konstitusi lama.

A. Hamid S. Attamimi dalam disertasinya yang berjudul Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV menegaskan kekuasaan legislatif di jalankan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Kekuasaan pembentukan undang-undang berada

pada Presiden, tidak pada DPR.¹³ Pendapat A Hamid S Attamimi ini didasarkan pada ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan: Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, bahwa jelas secara harfiah Presidenlah yang memegang kekuasaan membentuk Undang-undang, sedang DPR berfungsi memberi (atau tidak memberi) persetujuan terhadap pelaksanaan kekuasaan yang berada pada Presiden.¹⁴ Lebih lanjut Penjelasan UUD 1945 mengenai Pasal 5 ayat (1) mengatakan : Kecuali executive power, Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan legislative power dalam negara. Pengertian bersama-sama dalam penjelasan di atas, Undang-Undang Dasar 1945 tidak menjelaskan dan tidak merinci apa yang dimaksudkannya.

Selanjutnya A. Hamid S. Attamimi untuk menelaah lebih mendalam pengertian bersama-sama, ia telah merangkum sejumlah pendapat para pakar hukum tatanegara yang memberikan ulasan dan pembahasan terhadap pengertian bersama-sama dimaksud. Istilah A. Hamid S. Attamimi terhadap penelaahan dimaksud adalah “mengkonsultasikannya” dengan para ahli hukum tata negara Indonesia.¹⁵

A. Hamid S. Attamimi memulai dengan merujuk pendapat Ismail Suny dalam disertasinya yang berjudul Pergeseran Kekuasaan Eksekutif (1963) yang tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan kata-kata “bersama-sama”. Ia hanya

¹³ A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV, Disertasi, Universitas Indonesia, 1990, hal. 146

¹⁴ Ibid

¹⁵ Ibid., hal. 147

menunjuk kepada Ketetapan MPR Nomor II/MPRS/1960 yang antara lain merumuskan tugas dan wewenang Presiden.¹⁶ Selanjutnya A. Hamid S. Attamimi merujuk pendapat Wirjono Prodjodikoro yang dinilainya tidak memberikan pemahaman yang terperinci mengenai pengertian “memegang kekuasaan “ dan “dengan persetujuan” dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 . Ia hanya menguraikan : dari Pasal 5 ayat (1) dan pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar tersebut di atas, ternyata bahwa apa yang dinamakan Undang-undang ialah hanya peraturan – peraturan yang dibentuk atas kerja-sama antara Pemerintah (Presiden) dan Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁷

Joeniarto hanya melihat Batang Tubuh UUD 1945 dan tidak menunjuk kepada Penjelasannya ketika merumuskan pengertian Undang-undang, dengan mengatakan : Undang-undang ialah bentuk peraturan atau ketetapan yang di dalam Undang-Undang Dasar 1945 dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR.¹⁸

A. Hamid S. Attamimi menelaah juga pendapat J.C.T. Simorangkir yang menyebut tentang wewenang/hak/tugas DPR ialah antara lain: Bersama-sama dengan Pemerintah (Presiden) membentuk Undang-undang (tugas/fungsi legislatif). Ia menjelaskannya: Kerja-sama antara Presiden dan DPR merupakan syarat mutlak konstitusional bagi penyusunan suatu undang-undang.¹⁹

¹⁶ *Ibid.*, hal. 147 - 148

¹⁷ *Ibid.*, hal. 148

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, hal. 148 - 149

Selanjutnya A. Hamid S. Attamimi juga menelaah pendapat Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim yang mengemukakan: Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif merupakan “partner” bagi Dewan Perwakilan Rakyat, yang artinya Presiden bekerja sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam tugas legislatif.²⁰

Terhadap pendapat Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim di atas, A. Hamid S. Attamimi menilai bahwa pendapat kedua ahli tersebut tidak jelas sama sekali mengenai tugas dan fungsi atau kompetensi Presiden dan DPR dalam pembentukan Undang-Undang. Hal itu menurut A. Hamid S. Attamimi dapat ditelusuri dalam mengulas Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal 21 ayat (1) UUD 1945, keduanya hanya menyatakan :, namun perumusan pasal-pasal tersebut di atas menempatkan Presiden pada peranannya yang menonjol dari pada Dewan Perwakilan Rakyat dalam tugasnya di bidang legislatif..., bahwa membuat Undang-undang pada hakekatnya adalah membuat suatu kebijaksanaan umum yang dilakukan oleh Presiden,²¹

A. Hamid S Attamimi menilai lebih jauh, bahwa Moh. Kusnardi dan Harmaily secara tidak tepat menguraikan lebih lanjut: Disamping itu, kalau diperhatikan perumusan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, maka dapat pula diambil kesimpulan bahwa sebenarnya peranan Presiden lebih menonjol dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat.... Kata “memegang kekuasaan” dalam Pasal 5 ayat (1) ini mengandung arti semacam kewajiban. Dengan

²⁰ *Ibid.*, hal. 149

²¹ *Ibid.*

demikian berarti bahwa Presiden mempunyai kewajiban untuk mengajukan suatu Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kesimpulan ini didasarkan kepada beberapa hal, yaitu (1) Presiden sebagai eksekutif, dan (2) Presiden sebagai Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat.²²

Pendapat Kusnardi dan Harmaily di atas dikatakan A. Hamid S Attamimi tidak jelas dan dapat pula menjadi rancu ketika menyamakan pengertian memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan mengajukan suatu Rancangan Undang-undang. Menurut Hamid, menyampaikan Rancangan belum membentuk, melainkan baru memulai proses pembentukan.²³

Selanjutnya upaya “mengkonsultasikan” dari A. Hamid S. Attamimi tidak hanya sampai di situ, ia juga memaparkan pendapat Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka dalam menguraikan kelembagaan negara tingkat pusat yang mengemukakan tanpa penjelasan lebih lanjut apa yang dimaksudkannya dengan kalimat: Dewan Perwakilan Rakyat sebagai peran serta pembuat Undang-undang bukan badan legislatif.²⁴

Abu Bakar Busro dan Abu Daud Busroh nampaknya mengikuti Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dengan mengatakan :

Jelaslah bahwa dalam kerja sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam tugas legislatifnya ini, antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat adalah

²² *Ibid.*, hal. 149 - 150

²³ *Ibid.*, hal. 150

²⁴ *Ibid.*

merupakan partner.rumusan pasal-pasal tersebut di atas menempatkan Presiden pada peranannya yang lebih menonjol dari pada DPR. Hal ini logis karena pada akhirnya Presidenlah yang bertanggung jawab kepada MPR tentang penyelenggaraan pemerintahan²⁵.

Lebih jauh A. Hamid S Attamimi berpendapat bahwa perumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 itu penting sekali bagi menetapkan tugas dan wewenang atau kompetensi Presiden dan DPR dalam pembentukan Undang-undang. Menurut A. Hamid S Attamimi, kata-kata “memegang kekuasaan” dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) haruslah diartikan “memegang kewenangan”, karena suatu kekuasaan (macht), dalam hal ini kekuasaan membentuk undang-undang (wetgevende macht), memang mengandung kewenangan membentuk undang-undang.²⁶

Untuk mendukung pendapatnya A. Hamid S. Attamimi mengutip pendapat Kranenburg, dalam kepustakaan hukum tata negara terdapat beberapa perbedaan pendapat mengenai pengertian kata macht dalam kata-kata wetgevende macht yang ditimbulkan oleh berbagai sebab. Sebab yang pertama karena dalam rangka mengikuti jejak Montesquieu, istilah macht telah digunakan dalam dua arti, yaitu functie (fungsi) dan orgaan (badan atau lembaga). Sebab yang kedua, yang berkaitan dengan sebab pertama, pelaksanaan fungsi-fungsi wetgeving (legislatif), uitvoering (eksekutif), dan rechtspraak (yudikatif) menentukan persyaratan yang berbeda-beda

²⁵ Ibid, hal. 150 - 151

²⁶ Ibid, hal. 151

kepada organ-organ (badan-badan atau lembaga-lembaga) tersebut, sehubungan dengan kehidupan masyarakat yang intern dan ekstern.²⁷

Maka dengan mendasarkan pendapat Kranenburg di atas, A. Hamid S. Attamimi kemudian menyatakan bahwa tidak dapat lain kecuali mengartikan kata “kekuasaan” (macht) dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, dengan fungsi. Sebabnya ialah karena UUD 1945 tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan seperti yang diajarkan oleh Montesquieu, dan selanjutnya karena dalam pelaksanaan fungsi tersebut UUD 1945 menyebutkannya “dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”, yakni tidak dilaksanakan oleh Presiden sendiri begitu saja. Dengan perkataan lain, menurut A. Hamid S. Attamimi kekuasaan pembentukan Undang-undang sesungguhnya ada pada Presiden. Dan agar produk yang diharapkan, yakni Undang-undang, dapat terbentuk maka dalam melaksanakan kekuasaannya tersebut Presiden memerlukan persetujuan DPR.²⁸

Berbeda dengan A. Hamid S. Attamimi, Bagir Manan²⁹ malah mempertanyakan apakah secara material, memang Presiden lebih utama sebagai lembaga legislatif, hal ini mengingat:

Pertama: Dalam kata “dengan persetujuan” sekaligus terkandung wewenang “dapat tidak menyetujui”. Wewenang untuk tidak menyetujui menunjukkan adanya “keseimbangan: (*balancing*) antara Presiden dan DPR.

²⁷ Ibid., hal. 151 - 152

²⁸ Ibid., hal. 152

²⁹ Bagir Manan, Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hal. 36

Kedua, UUD 1945 mengakui hak inisiatif DPR (Pasal 21). Dalam hal Rancangan Undang-undang berasal dari DPR, maka secara tersirat Presiden yang memberikan persetujuan dengan cara mengesahkan RUU tersebut menjadi undang-undang. Dengan demikian baik dari ajaran yang lebih menekankan fungsi daripada kelembagaan pemerintahan negara, maupun makna material dari ketentuan UUD 1945 mengenai pembentukan undang-undang, tidaklah berlebihan kalau Penjelasan Pasal 5 UUD 1945 menyebutkan: Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan "*legislative power*" dalam negara.

Pendapat lain dikemukakan Suwoto Mulyosudarmo dengan melihat kepada kedudukan presiden dalam kapasitas sebagai kepala eksekutif dan selaku kepala negara yang menilai ketentuan Pasal 5 ayat 1 jo. Pasal 20 ayat 1 UUD 1945, dapat ditafsirkan bahwa yang memiliki kekuasaan membuat undang-undang adalah Presiden selaku kepala eksekutif dan pengesahannya dilakukan oleh Presiden selaku kepala negara. Kekuasaan membuat undang-undang berada pada Presiden. Proses pembuatannya diajukan oleh Presiden selaku kepala eksekutif dan memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat ini sangat penting, sebab ikut secara material menentukan substansi undang-undang. Di Indonesia tidak terbuka kemungkinan Dewan Perwakilan Rakyat, tanpa persetujuan Presiden, menetapkan undang-undang. Keadaan ini membuktikan bahwa UUD 1945 tidak melaksanakan sistem pemisahan kekuasaan. Pembuatan undang-undang di Indonesia menerapkan sistem kekuasaan terpadu. Kekuasaan terpadu antara Presiden selaku kepala eksekutif sebagai unsur pelaksana undang-undang, dan DPR sebagai

badan politik yang diberi kekuasaan memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang, serta Presiden yang secara formal diberi kekuasaan pengesahan terhadap undang-undang.³⁰

Konfigurasi paparan pendapat para pakar hukum tata negara di atas dikemukakannya dalam menilai format kekuasaan membentuk undang-undang berdasarkan sudut pandangan dengan mengacu kepada ketentuan konstitusi lama, Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dilakukan perubahan-perubahan.

Sebagaimana telah diuraikan di muka bahwa Konstitusi perubahan ini menempatkan Presiden dengan hak untuk mengajukan Rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan). Walaupun kekuasaan pembentukan undang-undang ada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat, ketentuan perubahan Undang-Undang Dasar tetap menempatkan kebersamaan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam hal membahas setiap rancangan undang-undang. Ketentuan ini secara tegas dinyatakan dalam Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan: Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk **mendapat persetujuan bersama** (cetak tebal dari penulis). Kata-kata mendapat persetujuan bersama berarti bahwa Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden mencari kesepakatan atau titik temu terhadap teknis dan substansi atas rancangan undang-undang. Sehingga ketika kesepakatan dan titik temu telah tercapai

³⁰ Suwoto Mulyosudarmo, Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hal. 33 - 34

dan terjadi maka rancangan undang-undang tersebut telah mendapat persetujuan bersama. Pasal inilah yang bisa dikatakan bahwa praktek lama pembahasan setiap rancangan undang-undang masih seperti sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Setiap Rancangan undang-undang masih harus memerlukan pembahasan secara bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Untuk mengantisipasi “kebuntuan” mendapat persetujuan bersama di atas di dalam ayat (3) nya dinyatakan jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Kata-kata “tidak mendapat persetujuan bersama” di atas maksudnya bisa keberatan untuk tidak menyetujui itu datang dari Dewan Perwakilan Rakyat dan bisa datang dari Presiden.

Berdasarkan format demikian maka tidaklah tepat apabila dikatakan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan telah menganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) karena ternyata bahwa terhadap fungsi legislatif itu telah dilakukan oleh dua organ yakni Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Walaupun kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat lebih menonjol atau lebih utama untuk mengajukan rancangan undang-undang sebagai konsekwensi ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan yang baru.

Dengan telah mendapat persetujuan bersama, maka naskah rancangan undang-undang yang telah disetujui tadi tinggal dilakukan pengesahannya. Dalam hal pengesahan inilah Konstitusi hasil perubahan telah mengatur dalam ketentuan Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945: Presiden mengesahkan rancangan undang-

undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Ketentuan Pasal 20 ayat (4) di atas ternyata masih ditambahkan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (5) nya yang menyatakan: Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Dari konstruksi ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan itulah tampak bahwa posisi Dewan Perwakilan Rakyat adalah lebih kuat/menonjol (*legislative heavy*) dibanding Presiden. Pasal 20 ayat (5) ini seolah mem *fait a compli* Presiden atau dengan kata lain bahwa hak veto justru berada pada Dewan Perwakilan Rakyat dengan sendirinya dari klausul Pasal 20 ayat (5) di atas dengan menjadikan sah suatu rancangan undang-undang yang apabila melebihi tiga puluh hari semenjak disetujui bersama, Presiden belum mengesahkannya. Bukan hanya sah menjadi undang-undang saja tetapi juga wajib diundangkan. Walaupun sebenarnya ketentuan Pasal 20 ayat (5) perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945 ini dapatlah dimengerti agar suatu rancangan undang-undang mendapatkan kepastian hukum untuk sah menjadi undang-undang, apalagi bila dikaitkan dengan status rancangan undang-undang APBN. Apabila kita telaah bahwa posisi Presiden tidaklah diperkenankan untuk tidak mengesahkan rancangan undang-undang tadi, karena bukankah ia juga ikut terlibat andil dalam pembahasan bersama-sama di forum Dewan Perwakilan Rakyat. Kalau toh sebenarnya bukanlah Presiden secara fisik hadir dalam forum pembahasan bersama dengan Dewan

Perwakilan Rakyat, tetapi yang mewakili adalah menteri yang ditunjuk oleh Presiden yang senantiasa melaporkan dan mengkonsultasikan hasil-hasil perkembangan pembahasan di forum bersama Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam kenyataan yang terjadi pernah Presiden tidak mengesahkan suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh kedua belah pihak tadi, yakni Rancangan Undang-undang Penyiaran yang cukup menghebohkan dunia politik dan dunia hukum Indonesia pada bulan Juni 1997. Akan tetapi dalam hal Presiden tidak atau belum mensahkan suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama juga merupakan hal yang wajar saja apabila kita telusuri konteksnya dalam sistem demokrasi dan konstelasi kekuatan politik di Dewan Perwakilan Rakyat. Bahwa putusan untuk mengambil persetujuan bersama dilakukan melalui proses persidangan. Bisa saja terjadi meskipun Pemerintah berbeda pendapatnya dengan kekuatan oposisi di Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi dalam pengambilan putusan akhir pembahasan suatu rancangan undang-undang ternyata dimenangkan oleh kelompok oposisi tersebut. Sudah barang tentu Presiden dihadapkan kepada dua pilihan mengesahkan atau tidak mengesahkan rancangan undang-undang tersebut. Dalam keadaan demikian adalah wajar Presiden menolak mengesahkan dan penolakan inilah yang disebut dengan hak veto Presiden.

Untuk perbandingan di Inggris, raja berhak menolak Rancangan UU yang sudah disetujui parlemen. Tapi, sudah hampir 100 tahun terakhir Raja tidak pernah menolak hal itu lagi. Meskipun secara hukum Raja berhak untuk menolak tapi dalam proses demokratisasi dia mengatakan, saya harus menghormati kehendak parlemen

sebagai kehendak rakyat.³¹ Demikian pula dalam sistem Amerika Serikat, Presiden diberi hak untuk menolak mengesahkan undang-undang yang telah disetujui Congress yang disebut hak veto karena Presiden tidak ikut membuat Undang-undang. Ini model Amerika dalam rangka pemisahan kekuasaan yang murni.³² Tetapi hak veto ini dapat dikesampingkan dengan cara pemungutan suara ulang atas rancangan undang-undang yang telah disetujui Congress.³³ Apabila dalam pemungutan suara ulang disetujui sekurang-kurangnya dua pertiga anggota, maka rancangan undang-undang tersebut akan menjadi undang-undang tanpa memerlukan persetujuan Presiden. Selain melalui sistem pemungutan ulang tersebut, hak Presiden untuk mengesahkan atau menolak juga dibatasi oleh waktu. Dalam UUD Pasal 1 ayat (6) angka 2 antara lain disebutkan: *"if any Bill shall be returned by the President within ten days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the same shall be a law, in like manner as if he had signed it, unless the Congress by their adjournment prevent its return, in which case it shall not be a law"*.³⁴ Mekanisme untuk mengambil putusan ulang dengan pemungutan suara di Dewan Perwakilan Rakyat seperti halnya dalam Konstitusi Amerika Serikat tidak ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan. Seyogianya mekanisme di atas juga ditempuh oleh Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan walaupun Undang-Undang Dasar 1945 perubahan tidak menganut paham pemisahan kekuasaan yang murni.

³¹ Ibid., hal. 64

³² Bagir Manan, Reformasi Konstitusi menuju Keseimbangan Kewenangan Eksekutif dan Legislatif, *Jurnal Civility*, Jakarta, Vol. No. 1, Juli – September 2001, hal. 74

³³ Bagir Manan, Lembaga, *Op.cit.*, hal. 129 - 130

³⁴ Ibid., hal. 147 - 148

Terhadap ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan di atas, apabila kita telusuri sewaktu dibicarakan di dalam forum pembahasan Panitia Ad Hoc III BP MPR terjadi perdebatan dan pemunculan pendapat yang sangat beragam. Tetapi penulis melihatnya bahwa suasana yang sudah sangat kuat mengental pada diri anggota-anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat pada ketika itu adalah keinginan kuat untuk memberdayakan lembaga legislatif, lembaga parlemen Dewan Perwakilan Rakyat dengan berkaca kepada pengalaman ke belakang dalam ketentuan Konstitusi sebelum perubahan dan praktek ketatanegaraan yang lama bahwa kedudukan Presiden adalah lebih kuat (*executive heavy*) dibanding dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Kondisi inilah yang ingin dibalik keadaannya seperti yang diistilahkan oleh Bagir Manan ketika tadinya kita merasa serba eksekutif, sekarang seolah-olah bandulnya dibalikkan serba legislatif.³⁵ Sehingga diakui oleh Bagir Manan, sebagai seorang ahli hukum tata negara, dia merasa bingung mengenai perkembangan semacam itu.³⁶

Dengan meminjam “semangat” dari suasana kebingungan seorang pakar hukum tata negara seperti Bagir Manan di atas, maka penulis berpendapat bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terlalu tergesa-gesa untuk memutuskan rumusan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hasil perubahan.

Apabila kita menelaah naskah tawaran dari hasil kompilasi ikhwal bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat yang disodorkan dalam pembicaraan di Panitia

³⁵ *Ibid.*, hal. 75

³⁶ *Ibid.*,

Ad Hoc III BP MPR, pada awalnya khusus berkenaan dengan Pasal 20 ayat (5) belum muncul dalam kompilasi. Rumusan kompilasi yang disodorkan waktu itu adalah dalam rangkaian sebagai berikut:

Pasal 20 ayat (1) : Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.

Ayat (2) Tiap-tiap undang-undang memerlukan persetujuan Presiden,

Ayat (3) Apabila dalam waktu 30 hari setelah rancangan undang-undang yang disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat tidak mendapat persetujuan Presiden, maka rancangan undang-undang itu sah menjadi undang-undang,

Ayat (4) Dalam hal Presiden dengan alasan yang kuat menolak menyetujui suatu rancangan undang-undang yang sudah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka putusan diserahkan pada Majelis Permusyawaratan Rakyat.³⁷

Dari pembahasan dan perkembangan pemikiran muncul pendapat yang menarik terhadap rumusan pasal ini, seperti yang pernah dikemukakan Harjono:

.....jika dalam waktu 30 hari setelah RUU yang disepakati ini karena ada naskah kesepakatannya oleh DPR bersama Presiden tidak disahkan oleh Presiden konsep yang lama kan diajukan ke MPR.... maka timbul ide baru menurut saya bagaimana kalau Mahkamah Agung kita libatkan untuk mengesahkan... Mahkamah Agung juga akan melihat prosesnya secara formal apa sudah benar apakah sudah ada naskah kesepakatan dan lain sebagainya....³⁸

Pendapat penulis agak sedikit berbeda dengan pendapat Harjono walaupun dalam keinginan substantif yang sama untuk menyerahkan kepada satu lembaga

³⁷ Risalah, *Op.cit.*, hal. 305

³⁸ *Ibid.*, hal. 441

yang bukan MPR tapi mempunyai kompetensi yang jelas untuk menilai yakni suatu Mahkamah. Apabila Harjono menyerahkannya kepada Mahkamah Agung, maka penulis berpendapat hal itu perlu diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian kepada Mahkamah Konstitusi diberikan juga wewenang untuk menerima permohonan dari pihak Presiden maupun Dewan Perwakilan Rakyat untuk menguji materi rancangan undang-undang tersebut terhadap Undang-Undang Dasar. Sekedar perbandingan di Perancis sebelum rancangan undang-undang yang telah disetujui parlemen dapat berlaku Presiden dapat mengajukannya ke Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengkajian apakah bertentangan atau tidak dengan Undang-Undang Dasar. Apabila pendapat Mahkamah Konstitusi adalah positif maka barulah rancangan undang-undang itu ditingkatkan menjadi undang-undang dengan mengundangkannya dalam lembaran negara. Apabila pendapat Mahkamah Konstitusi bersifat negatif maka rancangan undang-undang itu dikembalikan kepada parlemen untuk diperbaharui. Inilah yang dinamakan pengkajian preventif. Sebelum suatu undang-undang dapat diberlakukan harus terlebih dahulu diuji oleh *conseil constitutionnel* apakah memuat hal-hal yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.³⁹

Sementara ini ketentuan teknis dan prosedur pembentukan undang-undang hanya didasarkan kepada Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan juga Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara

³⁹ T. Koopmans, *Compendium van Staatsrecht* (diolah kembali oleh Th. Bellekom, A.W. Heringa, T. Koopmans, dan R.E. de Winter), Deventer, Kluwer, Achtste druk, 1998, hal. 243

Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang. Keadaan ini telah diantisipasi oleh Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan dengan menegaskan dalam Pasal 22A: Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Dengan demikian bahwa tata cara pembentukan undang-undang masuk dalam ruang yang menjadi kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membuatnya, juga bersama-sama Presiden.

Menurut Suwoto Mulyosudarmo Undang-undang tentang Tata Cara Pembuatan Undang-Undang yang mengikat Presiden dan DPR sekurang-kurangnya memuat substansi⁴⁰:

1. proses pengajuan rancangan dari DPR dan penggunaan usul inisiatif Pemerintah;
2. mekanisme pembahasan oleh DPR dan Pemerintah dan persetujuan bersama Presiden selaku Kepala Pemerintah dan DPR;
3. penetapan Undang-undang oleh DPR dan pengesahan oleh Presiden selaku Kepala Negara;
4. pengundangan undang-undang oleh sekretariat negara.

Ketentuan konstitusional Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan sebagaimana telah penulis uraikan di atas, menurut hemat penulis masih menimbulkan persoalan-persoalan konstitusional yang perlu dituntaskan seperti

⁴⁰ Suwoto Mulyosudarmo, Peran Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pembaharuan Hukum Nasional, Makalah pada forum diskusi yang diselenggarakan "Komisi Hukum Nasional" diselenggarakan di Jakarta, tanggal 6 September 2000, hal. 3

halnya bagaimanakah dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut **sah menjadi undang-undang** (cetak tebal oleh penulis) dan **wajib diundangkan** (cetak tebal oleh penulis). Permasalahannya adalah apakah sah menjadi undang-undang dengan sendirinya tanpa keterlibatan Presiden (Sebagai Kepala Negara) lagi. Dan juga dalam ketentuan wajib diundangkan apakah masih dalam wilayah pengundangan oleh Sekretariat Negara. Problematik di atas hendaknya juga diatur dalam Undang-Undang Tata Cara Pembentukan Undang-Undang sesuai amanat konstitusi.

Dalam konteks posisi Presiden dalam hubungan dengan kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang Jimly Asshiddiqie berpendapat sejak berlakunya Perubahan Pertama dan Kedua UUD 1945 tersebut, otomatis Presiden tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengatur kepentingan umum yang berisikan materi pengaturan mengenai hak dan kewajiban warganegara. Walaupun Presiden memerlukan untuk membuat dan menetapkan peraturan-peraturan untuk melaksanakan UU tersebut, maka kewenangannya untuk mengatur itu haruslah bersumber dari kewenangan yang lebih tinggi yang berada di tangan MPR dan DPR.⁴¹ Oleh karena itu, di masa mendatang tidak boleh lagi

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Institusi Kepresidenan Dalam Sistem Hukum Indonesia*, disampaikan dalam rangka Studium Generale di hadapan dosen dan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara, Jakarta, Kamis, 28 September, 2000 hal. 11, <http://theceli.com/dokumen/jurnal/j010.shtml>, Akses : 21 Mei 2002

ditetapkan adanya Keputusan-Keputusan Presiden yang bersifat mandiri dengan fungsi untuk mengatur seperti dipahami selama ini. Kewenangan mengatur (regeling) terhadap kepentingan umum atau pengaturan mengenai hak dan kewajiban warganegara yang boleh ditetapkan secara mandiri oleh Presiden hanya terbatas pada hal saja, yaitu: (a) dalam hal dipenuhinya syarat untuk diberlakukannya keadaan darurat (emergency law) yang memungkinkan Presiden menetapkan Perpu, dan (b) dalam hal materi yang perlu diatur memang berkenaan dengan keperluan internal administrasi pemerintahan yang tidak berkaitan dengan kepentingan umum. Dalam hal yang terakhir ini, dikenal adanya prinsip 'freijsermessen' (kebebasan bertindak) yang memungkinkan Presiden dapat memiliki ruang gerak yang leluasa untuk mengadakan peraturan-peraturan kebijakan atau 'policy rules' (beleid regels) dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan tugas-tugas pembangunan sehari-hari.⁴² Lebih jauh menurut Jimly bahwa selain kedua hal tersebut, Presiden tidak berwenang menetapkan peraturan yang bersifat mandiri dalam arti bukan dalam rangka menjalankan perintah Undang-undang ataupun menjabarkan ketentuan UU sebagai produk lembaga legislatif.⁴³

Menurut Jimly dengan tertib berpikir demikian, kita dapat membangun paradigma yang rasional mengenai institusi kepresidenan Republik Indonesia sebagai pejabat pelaksana belaka terhadap berbagai keputusan legislatif. Bahkan, di mata hukum, lembaga kepresidenan yang berisi jabatan dan pejabat Presiden dan Wakil

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid., hal. 11 - 12



Presiden itu, hanyalah merupakan pelaksana dan pelaku aturan-aturan hukum, baik yang tertuang dalam UUD, TAP MPR, UU, maupun dalam berbagai peraturan perundang-undangan tingkat pelaksanaan.⁴⁴

Pendapat Jimly Asshiddiqie di atas menurut penulis lebih dipengaruhi oleh paham pemisahan kekuasaan dalam negara. Hal ini senada dengan pendapat Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa UUD kita berubah dari sebelumnya menganut prinsip “pembagian kekuasaan” (*distribution of power*) menjadi UUD yang menganut prinsip “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*).⁴⁵

Hampir sama dengan keinginan untuk meletakkan paham pemisahan kekuasaan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang baru adalah dengan keinginan untuk meletakkan seluruh proses pembentukan undang-undang sampai dengan proses pengesahannya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Pikiran inilah yang dicoba diintrodusir oleh Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dalam Amandemen UUD 1945 yang menyatakan bahwa rupanya, pengertian pemegang kekuasaan membentuk undang-undang ini tidak dicermati secara benar, karena ternyata perubahan Pasal 20 ayat (4) menyatakan bahwa Presiden mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden untuk menjadi undang-undang. Perihal pernyataan mengesahkan RUU oleh Presiden, menimbulkan pertanyaan, bukankah pernyataan mengesahkan

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 12

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Telaah Akademis Atas Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, *Jurnal Demokrasi dan Ham*, The Habibie Center, Jakarta, 2001, hal. 21

RUU yang telah disetujui bersama itu adalah bagian dari proses penerapan kekuasaan membentuk undang-undang? Seharusnya prosedur ini berada dalam kewenangan DPR agar konsisten dengan isi Pasal 20 ayat (1) perubahan UUD 1945. Dengan kata lain DPR lah yang harus mengesahkan RUU menjadi UU berdasarkan asas kedaulatan rakyat.⁴⁶ Lebih lanjut menurut Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya berdasarkan asas kedaulatan rakyat pula seharusnya yang mengundang UU adalah DPR, bukannya Presiden. Karena itu seharusnya tiap produk UU diawali dengan kalimat “ ... Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, menimbang, mengingat, dengan persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, memutuskan, menetapkan” Sedangkan penyimpanannya pada Lembaran Negara yang berada di Sekretariat Jenderal MPR sebagai administratur lembaga pemegang kedaulatan tertinggi.⁴⁷

Hal ini pernah dikemukakan Harjono dalam pembicaraan sewaktu pembahasan di Panitia Ad Hoc III BP MPR setiap Undang-undang memerlukan pengesahan Presiden dan pada saat bicara tentang pengesahan Presiden kita tidak mengubah format Undang-Undang yang sekarang ini, karena Undang-undang yang sekarang ini bentuknya adalah Keputusan Presiden. Presiden Republik Indonesia itu irah-irahnya atau kopnya.⁴⁸ Atau menurut versi Moh. Kusnardi dan Bintan R.

⁴⁶ Tim kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Amandemen UUD 1945 Antara Teks Dan Konteks Dalam Negara Yang Sedang Berubah, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hal. 34

⁴⁷ Ibid., hal. 35

⁴⁸ Risalah, Op.cit. hal. 425

Saragih Undang-undang tersebut disiapkan oleh Sekretaris Kabinet/Negara di atas kertas Presiden untuk dimohon tanda tangan Presiden (disahkan Presiden).⁴⁹

Menurut penulis berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan bahwa pengesahan suatu undang-undang tetap pada Presiden dalam kapasitas mengesahkan sebagai Kepala Negara. Sedangkan pengundangannya dilakukan oleh Sekretariat Negara untuk menempatkan undang-undang dalam Lembaran Negara Republik Indonesia agar menjadikan kekuatan mengikat suatu undang-undang.

Apabila kita telaah lebih seksama Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan, maka ternyata walaupun Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan juga suatu rancangan undang-undang tidak hanya bisa datang dari usul inisiatif DPR dan pengajuan rancangan undang-undang bisa datang dari pemerintah, serta pembahasannya dilakukan secara bersama untuk mendapat persetujuan, tetapi juga rancangan undang-undang bisa datang dari Dewan Perwakilan Daerah, suatu lembaga negara baru yang diintrodusir oleh Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan.

Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang (cetak tebal dari penulis) yang berkaitan dengan :

- otonomi daerah;
- hubungan pusat dan daerah;

⁴⁹ Muh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945, PT. Gramedia, Jakarta, 1980, hal 134

- pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
- pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan,
- perimbangan keuangan pusat dan daerah.⁵⁰

Selain dari pada itu sebagai konsekwensi dari dapatnya Dewan Perwakilan Daerah mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan materi-materi di atas, maka Dewan Perwakilan Daerah ikut **membahas** (cetak tebal dari penulis) rancangan undang-undang yang berkaitan dengan:

- otonomi daerah;
- hubungan pusat dan daerah;
- pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
- pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta
- perimbangan keuangan pusat dan daerah.⁵¹

Bahwa ternyata dua hal di atas (dapat mengajukan rancangan undang-undang dan ikut membahas rancangan undang-undang) bagi Dewan Perwakilan Daerah belum cukup. Oleh konstitusi ia diberikan tambahan kewenangan lagi bahwa Dewan Perwakilan Daerah dapat **memberikan pertimbangan** (cetak tebal dari penulis) kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang:

- anggaran pendapatan dan belanja negara;
- pajak;

⁵⁰ Lihat Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan

⁵¹ Lihat Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan

- pendidikan; dan
- agama.⁵²

Disamping itu Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai:

- otonomi daerah;
- pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah;
- hubungan pusat dan daerah;
- pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
- pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara;
- pajak;
- pendidikan; dan
- agama.⁵³

Berdasarkan gambaran apa yang penulis kemukakan di atas terhadap keberadaan Dewan Perwakilan Daerah yang juga “ikut terlibat” dalam suatu pengajuan, pembahasan dan memberikan pertimbangan atas suatu rancangan undang-undang, maka Undang-Undang tentang Tata Cara Pembentukan Undang-Undang selain memuat substansi sebagaimana dikemukakan Suwoto Mulyosudarmo di atas, juga harus memuat substansi keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam keterlibatan pengajuan, pembahasan, pengawasan dan pertimbangan rancangan undang-undang bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

⁵² Lihat Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan

⁵³ Lihat Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 hasil perubahan

Walaupun sementara ini dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat yang dipakai oleh DPR masa sekarang, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah tidak terakomodir dalam ikut pengajuan dan pembahasan rancangan undang-undang, karena memang lembaga Dewan Perwakilan Daerah ini keberadaannya saat sekarang belum terbentuk



BAB IV

P E N U T U P

1. Kesimpulan

1. Bahwa perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang memposisikan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang dalam artian ada suatu kewajiban utama bagi Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk suatu undang-undang telah mulai ditunjukkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan adanya beberapa rancangan undang-undang yang berasal dari usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat, walaupun masih belum maksimal dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat baik kendala karena faktor anggaran bagi Dewan Perwakilan Rakyat yang masih kurang untuk menyediakan tenaga-tenaga ahli di bidang perundang-undangan yang akan membantu tugas-tugas Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan undang-undang. Kekuasaan pembentukan Undang-undang yang ada pada Dewan Perwakilan Rakyat diimplementasikan Dewan Perwakilan Rakyat dengan membentuk suatu Badan Legislasi.
2. Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945 telah menimbulkan terjadinya pergeseran pemegang kekuasaan membentuk undang-undang dari yang semula di tangan Presiden (Pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan) ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 20 ayat 1 UUD 1945 Perubahan

Pertama). Dengan telah terjadinya pergeseran pemegang kekuasaan legislatif dari Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat bukanlah berarti bahwa Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan telah bergeser menganut paham pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang memisahkan fungsi legislatif secara tersendiri kepada satu organ kekuasaan semata. Dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ini antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden masih terdapat kerjasama untuk membuat undang-undang, di mana setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Dalam hal suatu rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama maka pengesahannya untuk menjadi undang-undang dilakukan oleh Presiden

2. Saran

1. Bahwa Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang telah dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam empat kali perubahan masih menyisakan problematika konstitusional, oleh karena itu keberadaan Komisi Kostitusi yang diamanatkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk dibentuk hendaknya dapat benar-benar melakukan penelaahan dan pengkajian secara seksama dan komprehensif terhadap perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga akan menghasilkan suatu Undang-Undang Dasar perubahan yang benar-benar matang untuk dijadikan dasar bagi penyelenggaraan kehidupan kenegaraan.

2. Sangat mendesak untuk segera dibentuk Undang-undang tentang Tata Cara Pembentukan Undang-Undang sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan. Sehingga diharapkan segala problematika teknis dan substantif yang timbul sekitar pembentukan undang-undang termasuk menyangkut hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, dan juga hubungan dengan keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dapat tuntas diatur dalam undang-undang tersebut. Sudah barang tentu dengan pendekatan yang sistematis bahwa Undang-Undang Tentang Tata Cara Pembuatan Undang-Undang dapat bisa dibentuk setelah dapat dibentuknya Undang-undang Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Karena selama ini pengaturan tentang susunan dan kedudukan khusus lembaga Dewan Perwakilan Daerah belum ada. Undang-Undang Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang akan dibentuk hendaknya merupakan undang-undang yang lahir dari hasil rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat karena substansi yang diatur dalam Undang-undang ini sebagiannya adalah merupakan pengaturan tentang Dewan Perwakilan Rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid. S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi, Univ. Indonesia, Jakarta, 1990
- , Teori Perundang-undangan Indonesia, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Univ. Indonesia, Jakarta, 1992
- , Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan), Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap Univ. Indonesia, Jakarta, 1993
- Akbar Tanjung, Peranan DPR Untuk Memantapkan Kinerja Aparatur Penegak Hukum Dalam Rangka Meningkatkan Supremasi Hukum Dan Pemulihan Keamanan Dalam Negeri, Makalah dalam Ceramah disampaikan di hadapan Peserta Pendidikan Sespati Polri, Jakarta, 9 Januari 2002
- Bagir Manan, Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, IND-HILL.CO, Jakarta, 1992
- , Lembaga Kepresidenan, Gama Media & Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 1999
- , Reformasi Konstitusi menuju Keseimbangan Kewenangan Eksekutif dan Legislatif, Jurnal Civility, Jakarta, No. 1, Juli – September 2001
- C.F. Strong, Modern Political Constitution, London, Sindwick & Jackson, Limited, 1966
- Dahlan Thaib, DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 2000
- David M. Olson, The Legislative Proce: a Comparativer Approach, New York: Harper and Row, 1980
- Deddy Ismatullah, Check And Balances Dalam Sistem Pemerintahan Negara Indonesia, Jurnal Civility, Jakarta, No. 1, Juli – September 2001
- Harjono, Politik Hukum Perjanjian Internasional, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1999

Harun Al Rasyid, Sekitar Proklamasi, Konstitusi dan Dekrit Presiden, Pelita Ilmu, Jakarta, 1968

Ismail Suny, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, C.V. Calindra, Djakarta, 1965

Jimly Asshiddiqie, Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru Yang Demokratis (Pokok-pokok Pikiran tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif dalam Rangka Perubahan UUD 1945), Makalah Disampaikan dalam rangka Seminar Hukum Nasional ke-7, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Republik Indonesia, 13 Oktober 1999,

-----, Telaah Akademis Atas Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Jurnal Demokrasi dan Ham, The Habibie Center, Jakarta, 2001

-----, Telaah Kritis Mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Jurnal Civility, Jakarta, Vol. I, No. 2 November 2001-Januari 2002

-----, Institusi Kepresidenan Dalam Sistem Hukum Indonesia, disampaikan dalam rangka Studium Generale di hadapan dosen dan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Taruma Negara, Jakarta, Kamis, 28 September, 2000 hal. 11, <http://theceli.com/dokumen/jurnal/j010.shtml>, Akses : 21 Mei 2002

Joeniarto, Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia, Bina Aksara, Jakarta, 1984

Kotan Y. Stefanus, Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara (Dimensi Pendekatan Politik Hukum Terhadap Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 1997

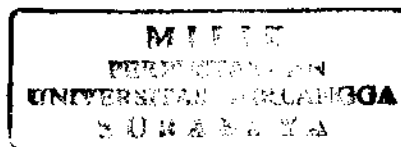
Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, P.T. Gramedia, Jakarta, 1977

-----, Demokrasi di Indonesia Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994

-----, Memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat, Makalah disampaikan pada Simposium Universitas Indonesia, Jakarta, 30 Maret – 1 April 1998

Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945, PT. Gramedia, Jakarta., 1980.

- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi HTN UI, Jakarta, 1988
- Moh. Mahfud MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, 2001
- Muhammad Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid I, Jajasan Prapantja, Djakarta, 1959
- Philipus M. Hadjon, Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945 – Suatu Analisis Hukum Kenegaraan, P.T. Bina Ilmu, Surabaya, 1992
- Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Rapat Badan Pekerja Panitia Ad Hoc II Sidang Umum MPR RI, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, Buku Kedua Jilid 6, 1999
- Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2000
- Suwoto Mulyosudarmo, Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden RI (Suatu Penelitian segi-segi Teoritik dan Yuridik Pertanggung Jawaban Kekuasaan), Disertasi, Fakultas Pascasarjana Unair, 1990
- , Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997
- , Peran Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pembaharuan Hukum Nasional, Makalah pada forum diskusi yang diselenggarakan "Komisi Hukum Nasional" diselenggarakan di Jakarta, tanggal 6 September 2000
- Tim Kajian Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Amandemen UUD 1945 Antara Teks Dan Konteks Dalam Negara Yang Sedang Berubah, Sinar Grafika, Jakarta, 2000
- T. Koopmans, Compendium van Staatsrecht (diolah kembali oleh Th. Bellekom, A.W. Heringa, T. Koopmans, dan R.E. de Winter), Deventer, Kluwer, Achtste druk, 1998



- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Dasar Sementara 1950
- Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949
- Undang-Undang Dasar Amerika Serikat
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR Dan DPRD
- Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2002 Tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI Oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA Pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002
- Keputusan Presiden RI Nomor 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang
- Keputusan Presiden RI Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Dan Rancangan Keputusan Presiden
- Instruksi Presiden RI Nomor Nomor 15 Tahun 1970 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Dan Rancangan Peraturan Pemerintah
- Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor: 03A/DPR RI/2001-2002
- Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor : 9/DPR RI/1997 - 1998
- Draft Penyempurnaan Peraturan Tata Tertib DPR RI
- Koran Republika, 14 Juli 1999
- Koran Kompas. 10 Juni 2002
- Internet : www.dpr.go.id/humas

**UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945
PEMBUKAAN**

(P r e a m b u l e)

Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

UNDANG-UNDANG DASAR

BAB I

BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.
- (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.
- (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.

BAB II
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 3

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

BAB III
KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

Pasal 4

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Pasal 5

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Pasal 6

- (1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
- (2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Pasal 6A

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Pasal 7

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.

Pasal 7A

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, 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.

Pasal 7B

- (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.
- (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.

- (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pasal 7C

Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 8

- (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.
- (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.
- (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Pasal 9

- (1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut :

Sumpah Presiden (Wakil Presiden) :

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.”

Janji Presiden (Wakil Presiden) :

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa”.

- (2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.

Pasal 10

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

Pasal 11

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Pasal 12

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 13

- (1) Presiden mengangkat duta dan konsul.

- (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 14

- (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
- (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 15

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.

Pasal 16

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.

BAB IV

DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

Dihapus.

BAB V

KEMENTERIAN NEGARA

Pasal 17

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
- (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

BAB VI PEMERINTAHAN DAERAH

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

BAB VII DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Pasal 19

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.
- (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat 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 semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Pasal 20A

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Pasal 21

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

Pasal 22

- (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.

Pasal 22A

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Pasal 22B

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

**BAB VIIA
DEWAN PERWAKILAN DAERAH**

Pasal 22C

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat 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.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

BAB VIIB

PEMILIHAN UMUM

Pasal 22E

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.

- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

BAB VIII HAL KEUANGAN

Pasal 23

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Pasal 23A

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.

Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 23C

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.

Pasal 23D

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.

BAB VIII**)
BADAN PEMERIKSA KEUANGAN**

Pasal 23E

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Pasal 23F

- (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.
- (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.

Pasal 23G

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.

**BAB IX
KEKUASAAN KEHAKIMAN**

Pasal 24

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Pasal 24A

- (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.
- (2) Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.
- (3) Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.
- (4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.
- (5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.

Pasal 24B

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.
- (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.

Pasal 24C

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.
- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

Pasal 25

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.

BAB IX WILAYAH NEGARA

Pasal 25A

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.

BAB X WARGA NEGARA DAN PENDUDUK

Pasal 26

- (1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.
- (2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.
- (3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.

Pasal 27

- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- (3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.

Pasal 28

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

**BAB XA
HAK ASASI MANUSIA**

Pasal 28A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Pasal 28B

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.
- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Pasal 28C

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.

Pasal 28D

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
- (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.

Pasal 28E

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.
- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

Pasal 28F

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

Pasal 28G

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.

Pasal 28H

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.

Pasal 28I

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.
- (2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.
- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 28J

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

BAB XI AGAMA

Pasal 29

- (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.

- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu

BAB XII PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA

Pasal 30

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.
- (2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung.
- (3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.
- (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.
- (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.

BAB XIII PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

Pasal 31

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.

- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Pasal 32

- (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.
- (2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.

BAB XIV

PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Pasal 34

- (1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.
- (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

**BAB XV
BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA
LAGU KEBANGSAAN**

Pasal 35

Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih.

Pasal 36

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

Pasal 36A

Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika.

Pasal 36B

Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.

Pasal 36C

Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang.

BAB XVI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Pasal 37

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

ATURAN PERALIHAN

Pasal I

Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.

Pasal II

Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.

Pasal III

Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

ATURAN TAMBAHAN

Pasal I

Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003.

Pasal II

Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.



**MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA**