

ANALISIS KEWENANGAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA DI BIDANG LEGISLATIF MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945

Erik Santio & Bahder Johan Nasution

Fakultas Hukum Universitas Jambi

Abstract

The President of the Republic of Indonesia as regulated in Article 4 paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia holds the power of the government according to the Constitution. The president holds government power in this article which refers to the definition of president according to the presidential system of government. In a presidential government system, there is no distinction or there is no need to differentiate between the president as the position of head of state and the president as head of government. President is an office that holds government power according to the Constitution. Centralized state power in an institution will result in various negative side effects, this is one of the reasons why society wants changes in a more assertive distribution of power. This is added to the call for democratization in all things. This also causes the position of the President in the 1945 Constitution to be reexamined. This was manifested by the amendments to the 1945 Constitution during the 1999-2002 period. The 1945 Constitution clearly illustrates that in the framework of legislative and supervisory functions, the main institution is the DPR. Article 20 paragraph (1) states, "The House of Representatives has the power to form laws". Compare this with the provisions of Article 5 paragraph (1) which reads, "The President has the right to submit a bill to the House of Representatives". In other words, since the First Amendment to the 1945 Constitution in 1999, there has been a shift in substantive power in the legislative power from the hands of the President to the hands of the DPR.

Keywords: *Analysis, Legislative Sector, Authority, President, the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.*

ABSTRAK

Presiden Republik Indonesia sebagaimana di atur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945 memegang kekuasaan pemerintah menurut UUD. Presiden memegang kekuasaan pemerintah dalam pasal ini menunjuk kepada pengertian presiden menurut sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem pemerintah presidensial, tidak terdapat perbedaan atau tidak perlu diadakan perbedaan antara presiden selaku kedudukan kepala negara dan presiden selaku kepala pemerintah. Presiden adalah jabatan yang memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar. Kekuasaan negara yang terpusat pada suatu lembaga akan mengakibatkan timbulnya berbagai efek samping negatif, hal ini merupakan salah satu sebab mengapa masyarakat menghendaki adanya perubahan pada pembagian kekuasaan yang lebih tegas. Hal ini pun di tambah lagi dengan seruan untuk melakukan demokratisasi dalam segala hal. Hal ini pula lah yang mengakibatkan kedudukan Presiden dalam UUD 1945 perlu dikaji kembali. Hal ini terwujud dengan diadakannya perubahan terhadap UUD 1945 selama kurun waktu 1999-2002. Dalam UUD 1945 jelas tergambar bahwa dalam rangka fungsi legislatif dan pengawasan, yang menjadi lembaga utamanya adalah DPR. Pasal 20 ayat (1) menegaskan, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Bandingkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi, “Presiden Berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Dengan Perkataan lain, sejak Perubahan Pertama UUD 1945 pada tahun 1999, telah terjadi pergeseran kekuasaan substantif dalam kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan DPR.

Kata kunci: Analisis, Bidang Legislatif, Kewenangan, Presiden, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

I. Pendahuluan

Awal era reformasi tampaknya membawa angin perubahan bagi Indonesia menuju pemerintahan nasional yang lebih demokratis. Salah satu langkah awal untuk mengambil langkah ini adalah dengan mengubah ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan prinsip demokrasi.

Seperti yang diungkapkan oleh. Moh. Alifuddin, yaitu:

“Hal ini mencerminkan banyak ketentuan dalam UUD 1945 yang tidak sejalan dengan prinsip demokrasi sehingga seringkali disalahgunakan untuk kepentingan penguasa, keluarga dan kelompoknya sehingga mengakibatkan penderitaan sebagian besar rakyat. Oleh karena itu, klausul yang tidak lagi sesuai dengan prinsip demokrasi harus diganti atau diubah dengan amandemen..”¹

Salah satu pasal UUD 1945 yang sebelum amandemen dianggap krusial dan perlu segera diubah, yaitu Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, yang mengatur bahwa Presiden memiliki kekuasaan membuat undang-undang, yang semestinya dibentuk oleh DPR. Pasal ini telah diubah melalui amandemen UUD 1945 tahap pertama. Perubahan tersebut dituangkan dalam Sidang Umum (SU) MPR-RI pada bulan Oktober 1999 sebagai "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang (RUU) DPR ". Dengan perubahan ini maka telah terbentuk peralihan kekuasaan menjadi undang-undang yang sebelumnya di bawah kekuasaan presiden. Menjadi di bawah kekuasaan DPR.²

Selama ini, sebelum Perubahan kekuasaan presiden untuk mengesahkan undang-undang berada di tangan presiden, tentunya isi undang-undang yang dirancang akan menguntungkan presiden. Sementara itu, peran DPR sebatas menyetujui atau menolak RUU yang diajukan eksekutif. Banyak persyaratan dalam peraturan perundang-undangan yang mempersulit hak anggota DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang. Atas dasar itu, tidak dapat dipungkiri bahwa banyak undang-undang yang diundangkan atas kemauan politik presiden (administratif). Dominasi presiden dalam pembentukan undang-undang tidak lepas dari sistem yang diwarisi Indonesia dari penjajah tanah Eropa. Dimana teori Montesquieu murni Trias Politica tidak diterapkan, yaitu pemisahan kekuasaan, melainkan

¹Moh. Alifuddin, *Berdemokrasi Panduan Praktis Perilaku Demokratis*, Magna Script Publishing, Jakarta, 2012, hal. 101.

²Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang – Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Kon Press, Jakarta, 2012, hal. 284.

mengacu pada sistem pembagian fungsi bahkan difusi kekuasaan, Selama 53 tahun penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia tidak menjelaskan pembagian fungsi antar lembaga negara, bahkan kekuasaan presiden terkesan lebih besar dari lembaga lain dan melanggar UUD 1945.

Setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diamandemen, para penguasa mulai membuat undang-undang. Perubahan ini terjadi pada amandemen UUD 1945 yang menempatkan DPR sebagai pemegang kekuasaan membuat undang-undang. Posisi ini tercermin dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan: "DPR berkuasa membuat undang-undang."

Perubahan kewenangan membuat undang-undang dapat dipahami dari perubahan mendasar dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, yaitu presiden memiliki kewenangan membuat undang-undang dengan persetujuan DPR, dan ia berhak untuk mengajukan RUU ke DPR. Akibat perubahan ini, posisi dominan presiden dalam proses legislasi hilang. Perubahan ini sangat penting karena undang-undang merupakan produk hukum terpenting untuk menerjemahkan rumusan normatif yang terdapat dalam UUD 1945.³

Amandemen Pasal 5 ayat (1) memiliki dasar pemikiran yang kuat, secara logika hal ini harus dilakukan untuk menghindari pengaruh yuridis berupa duplikasi kekuasaan lembaga negara. Pasal 5 ayat (1) memang harus mendefinisikan presiden sebagai bukan pemegang kekuasaan, karena presiden adalah lembaga yang menjalankan UU, maka dari segi kekuasaan, presiden berhak di berikan kekuasaan mengajukan RUU ke DPR."⁴

Presiden dilibatkan dalam mekanisme pembentukan undang-undang, keterlibatan Presiden disini, terlihat dari setiap tahap dalam mekanisme pembentukan undang-undang oleh DPR. Walaupun kekuasaan membentuk undang-undang telah berada di tangan DPR, dalam hal-hal tertentu Presiden diberikan kekuasaan dalam menetapkan Perpu yang derajatnya sama dengan UU. Dalam UUD 1945, kekuasaan Presiden dalam menetapkan Perpu, terdapat dalam Pasal 22.

Soal kuatnya posisi dan peran presiden di bidang legislatif, selain ketentuan UUD 1945, hal ini juga disebabkan oleh kendali pemerintah atas informasi dan mekanisme pengambilan keputusan. UUD 1945 dengan jelas menyebutkan bahwa dalam rangka fungsi

³Saldi Isra, *Dewan Perwakilan Daerah : Antara Keterbatasan Dan Akuntabilitas*, <http://www.saldiisra.web.id>, (akses 17 juni 2019)

⁴Pataniari Siahaan, *Op.Cti.*, hal. 284.

legislasi dan pengawasan, yang paling utama adalah DPR. Pasal 20 (1) menyatakan: "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang." Coba kita bandingkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi, "Presiden berhak mengajukan RUU ke DPR." Pasal 5 ayat (1) sebelum Amandemen Pertama tahun 1999 mengatur: "Presiden memiliki kekuasaan untuk membuat undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat." Pasca Amandemen Pertama tahun 1999, kedua ketentuan tersebut telah mengalami perubahan yang luar biasa, sehingga mengalihkan kekuasaan legislatif atau pelaku pembuatan undang-undang dari tangan Presiden ke tangan DPR. Dengan kata lain, sejak Perubahan Pertama UUD 1945 tahun 1999, kekuasaan substantif legislatif telah dilimpahkan dari presiden ke DPR.

Bahkan lebih dipertegas lagi dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 ditentukan pula, "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan". Artinya, kekuasaan legislasi, kekuasaan penentuan anggaran (*budgeting*), dan kekuasaan pengawasan (*control*), berada di DPR. Menurut Pasal 20A ayat (2) UUD 1945, "Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat". Ayat (3) Pasal 20 A itu menyatakan pula, "Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan pendapat, serta hak imunitas."⁵

RUU yang telah dibahas bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Presiden, selanjutnya akan disahkan sebagaimana mestinya. Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan di latar belakang masalah diatas, dapat diidentifikasi perumusan masalah yang akan diteliti, yakni bagaimanakah implikasi kewenangan presiden republik Indonesia di bidang legislatif menurut UUD 1945 setelah amandemen, serta bagaimanakah efektifitas dari kewenangan presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang.

Tipe penelitian yang digunakan penulis dalam skripsi ini yakni penelitian hukum yuridis normatif. Dengan membaca dan mempelajari buku-buku atau literature dan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti. Dalam hal ini, penulis akan melakukan penelitian terhadap asas, norma, prinsip, perbandingan, dan sejarah hukum tentang Analisa Kewenangan Presiden Republik Indonesia di Bidang Legislatif

⁵*Ibid.*, hal. 135.

Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Dalam penulisan Penulis menggunakan beberapa pendekatan diantaranya pendekatan Undang-Undang atau *statuta approach*, pendekatan historis, pendekatan konseptual, pendekatan perbandingan (komparatif), serta pendekatan kasus.

II. Pembahasan dan Analisis

A. Implikasi Kewenangan Presiden Republik Indonesia di Bidang Legislatif Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Setelah Amandemen

Sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum UUD 1945 diamandemen, kekuasaan legislatif tidak hanya terletak DPR (Pasal 21 ayat 1), tetapi juga oleh Presiden (Pasal 5 ayat 1). Namun, kekuasaan legislatif yang diberikan kepada presiden oleh UUD 1945 lebih tinggi dibandingkan dengan DPR. Dalam keadaan darurat, presiden berhak membentuk PERPU dan juga berhak menetapkan PP untuk menjalankan UU, Presiden juga memiliki kekuasaan yang besar dalam menentukan anggaran dan pendapatan nasional (APBN).

Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 mengatakan : "...anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu". Menurut Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Dengan demikian setiap produk perundang-undangan harus mendapat persetujuan dari DPR, yang diperkuat dengan pasal 20 ayat (1) bahwa tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR.

Hal ini dapat di lihat dari kata "menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat" yang selama masa sebelum perubahan sama sekali tidak tampak akibat dari besarnya kekuatan Presiden dalam bidang legislative yang memiliki hak untuk menolak suatu rancangan undang-undang walaupun telah disetujui oleh DPR, dan apabila dilihat dari penjelasan Pasal 20 ayat (1) DPR seakan-akan dipaksa untuk harus menyetujui setiap RUU dari Presiden. Hal ini dijelaskan oleh Pataniari Siahaan Sebagai berikut :

"Ketentuan ini sebenarnya ambigu karena dapat menimbulkan tafsir yang berbeda, tergantung kepentingan penerjemahnya. Dalam pandangan DPR sebagai badan perwakilan rakyat, artinya tanpa persetujuan DPR, presiden tidak akan bisa mengesahkan RUU. Namun, dari sudut pandang presiden, hal ini dianggap sebagai syarat wajib bagi opini publik untuk menyetujui rancangan undang-undang presiden

tersebut. Padahal, tafsir kedua tentang presiden bisa diterapkan. Hal ini dikarenakan Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan negara, dan Presiden adalah pemegang kekuasaan untuk mengesahkan undang-undang sesuai dengan UUD 1945, sehingga melemahkan status dan peran DPR di satu sisi, dan di sisi lain, dengan berlakunya Tafsir Pasal 20 (UUD 1945), kekuasaan Presiden untuk membuat undang-undang semakin kuat, yang mengharuskan DPR untuk menyetujui setiap RUU. DPR karenanya tidak mempunyai pilihan lain kecuali memberikan persetujuan atas RUU yang diajukan oleh presiden.”⁶

Pasca amandemen UUD 1945, tampaknya para penguasa mulai membuat undang-undang. Perubahan ini terjadi pada Amandemen UUD 1945, yang memberikan kekuasaan kepada DPR untuk membuat undang-undang. Hak ini dapat dilihat pada Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan: “DPR berkuasa membuat undang-undang”.

Pergeseran kekuasaan UUD 1945 dapat dipahami dari perubahan mendasar dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Presiden memiliki kekuasaan untuk membuat undang-undang dengan persetujuan DPR dan menjadi Presiden yang berhak untuk tunduk. Konstitusi. RUU yang dikeluarkan untuk DPR. Akibat perubahan ini, dominasi presiden dalam proses legislasi menjadi hilang. Perubahan ini penting karena undang-undang merupakan produk hukum terpenting untuk menerjemahkan rumusan normatif yang terkandung dalam UUD 1945.

Amandemen Pasal 5 ayat (1) memiliki alasan yang kuat, secara logika cara ini harus ditempuh untuk menghindari pengaruh yudisial berupa duplikasi kekuasaan lembaga negara. Pasal 5 ayat (1) memang harus mengatur bahwa presiden bukanlah pemegang kekuasaan, karena presiden adalah lembaga yang menjalankan hukum, maka dari segi kekuasaan, presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR”.⁷

Kemudian setelah amandemen Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 UUD 1945 diamandemen, padahal kewenangan untuk mengesahkan undang-undang ini sudah ada di DPR. Dalam beberapa hal, Presiden juga berhak menetapkan "Perpu". Perpu memiliki kedudukan yang sama dengan UU. Dalam UUD 1945, kewenangan Presiden terhadap perpu tercantum dalam Pasal 22, yang mengatur bahwa Presiden dapat menerbitkan Perpu karena alasan

⁶Pataniari Siahaan, *Op.Cit.*, hal. 280.

⁷*Ibid.*, hal. 284.

darurat atau karena keadaan darurat tanpa persetujuan DPR terlebih dahulu. Selanjutnya, peraturan sementara harus diajukan ke DPR untuk mendapat persetujuan dalam jangka waktu setelah Perpu diterbitkan. Jika DPR tidak menyetujui, Perpu harus dicabut. Namun meski begitu, setidaknya undang-undang tersebut sudah diterapkan secara teori selama setahun. Pemerintah dapat mengumumkan "Konstitusi", yang dapat dikatakan sebagai desentralisasi kekuasaan legislatif.

Presiden memiliki kewenangan untuk merumuskan peraturan pemerintah berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang sama sekali tidak diubah. Peraturan pemerintah didasarkan pada tatanan perintah tegas undang-undang atau pertimbangan presiden terhadap pelaksanaan undang-undang. Menurut Bagir Manan, Presiden bebas memilih bentuk regulasi lain tanpa ada perintah yang jelas dari undang-undang, kecuali melanggar prinsip umum peraturan perundang-undangan baik atau batasan teknis lainnya. Khusus soal anggaran pendapatan dan belanja negara, hanya presiden yang berhak mengajukan draf. DPR dan DPD tidak berhak mengajukan draf soal ini. Pengalihan kewenangan pembuatan undang-undang dari presiden ke DPR bukan berarti presiden hanya menerima rancangan undang-undang yang diputuskan oleh DPR.

Namun, jika dicermati, Pasal 20 (2) menyatakan: "DPR dan Presiden membahas setiap rancangan undang-undang untuk disetujui bersama." Hal ini akan mengarah pada penafsiran hak Presiden untuk menolak. Melalui penggunaan tafsir gramatikal interpretasi, makna ini dapat diturunkan: ketika RUU tersebut ditinjau, konstitusi memberikan hak kepada presiden untuk menyetujui RUU tersebut. Presiden juga berhak menolak atau tidak setuju. Namun, ini hanya sudut pandang penulis, dan mekanisme untuk menjalankan kekuasaan ini harus diatur dengan jelas melalui peraturan perundang-undangan di masa mendatang.

Jika pemusatan kekuasaan hanya ada di tangan satu cabang kekuasaan saja, maka akan terjadi banyak gesekan negative yang pada akhirnya dikhawatirkan dapat menimbulkan otoriterisme, serta penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang. Sehingga dengan adanya mekanisme ini dapat mencegah ataupun meminimalisir hal-hal tersebut. Mekanisme *check and balances* Presiden dan DPR terdapat dalam berbagai bidang, yakni legislasi, anggaran dan pengawasan dalam bidang legislasi, hubungan anatara Presiden dan DPR dalam membentuk UU merupakan hubungan kerja. Membentuk UU ini diwujudkan

ke dalam fungsi legislasi DPR yang bersumber kepada Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang”.

Sementara dalam Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Adapun dalam hubungan kerja antar kedua lembaga tersebut dalam hal membentuk UU telah diatur dalam Pasal 20 Ayat (2), (3), (4) dan (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang bunyinya sebagai berikut:

Pasal 20 Ayat (2) berbunyi “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Pasal 20 Ayat (3) berbunyi “Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”. Pasal 20 Ayat (4) berbunyi “Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang”. Pasal 20 Ayat (5) berbunyi “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”.

Meskipun pada pokoknya pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang atau kekuasaan legislatif itu sebenarnya adalah DPR, akan tetapi Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “Presiden berhak mengajukan RUU kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Artinya, Presiden dapat memprakarsai atau mengambil inisiatif lebih dulu untuk merancang sesuatu kebijakan yang akan dituangkan menjadi undang-undang.

Setiap RUU yang diajukan oleh Presiden telah memenuhi Pasal 47 UU No. 12 Tahun 2011 disusun oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya. Dalam penyusunan RUU tersebut, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian terkait membentuk panitia lintas kementerian dan / atau non kementerian. Konsep penyatuan, penyatuan, dan pemantapan RUU diatur dengan Peraturan Presiden.

RUU yang disusun presiden diserahkan ke istana presiden melalui surat presiden yang biasa disebut ‘ampres’(Amanat Presiden), Faktanya, ini biasanya terjadi di berbagai

negara demokrasi, dan sebagian besar RUU dating dari pemerintah. Mengenai hal tersebut, ketika berkembang dalam prakteknya, akan selalu terjadi RUU yang diajukan oleh Presiden melebihi RUU yang disusun oleh DPR sendiri. Namun, karena semangat reformasi terkait erat dengan keinginan untuk memperkuat kedudukan dan peran DPR, maka Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dengan jelas mengatur bahwa DPR adalah lembaga yang berhak membuat UU. Sementara itu, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Untuk lebih memperkuat DPR, ditetapkan Pasal 16 dan Pasal 21 UU No. 16. Ditegaskan pula pada UU 12 Tahun 2011 bahwa RUU tersebut diimplementasikan dalam rencana legislasi nasional. Melalui mekanisme ini, dapat dipastikan bahwa peran DPR tidak akan menempati urutan kedua dalam proses perencanaan dan penyusunan hukum.

Mengenai kuatnya kedudukan dan peran Presiden dalam bidang legislatif selain karena ketentuan UUD 1945, juga oleh karena penguasaan informasi dan mekanisme pengambilan keputusan di kalangan pemerintah. Adapun Implikasi kewenangan Presiden Republik Indonesia di Bidang Legislatif dalam hal membentuk UU telah diatur dalam Pasal 20 Ayat (2), (3), (4) dan (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang bunyinya sebagai berikut:⁸ Pasal 20 Ayat (2) berbunyi “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Pasal 20 Ayat (3) berbunyi “Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”. Pasal 20 Ayat (4) berbunyi “Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang”. Pasal 20 Ayat (5) berbunyi “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”.

B.Efektifitas Kewenangan Presiden Republik Indonesia di Bidang Legislatif Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Dalam menyusun undang-undang, sebagai salah satu lembaga negara yang ditetapkan oleh UUD sendiri, tugas kepresidenan sangat berat. Konsep “*president heavy*”, di mana tugas penyelenggaraan ketatanegaraan, pemerintahan negara, dan kesejahteraan

⁸*Ibid.*, hal. 288.

rakyatnya mengedepankan sistem presidensial yang tidak dapat dipisahkan dari pandangan partai politik tertentu.

Setiap RUU yang diajukan oleh Presiden sesuai dengan ketentuan Pasal 50 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (PPU) disusun dan dipertanggungjawabkan oleh menteri atau kepala lembaga pemerintah non departemen sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya. Dalam hal ini, klausul berikut mengatur lebih lanjut tata kerja antara menteri dan presiden. Ketentuan lain mengenai tata cara penyusunan rancangan undang-undang tersebut di atas diatur dalam "Peraturan Presiden".

Untuk memperkuat posisi dan peran DPR, maka harus ditetapkan secara tegas bahwa DPR adalah lembaga yang pembuat undang-undang. Guna memperkuat posisi DPR, juga Pasal 16 "UU No.12 Tahun 2011". DPR di berikan wewenang menetapkan rencana untuk menyusun undang-undang. Sebuah Prolegnas. Presiden berhak mengajukan RUU ke DPR. Meskipun dalam mekanisme Prolegnas ini, peran DPR tidak dapat dijamin, namun tetap tidak menjadi nomor dua dalam perencanaan dan penyusunan undang-undang. Jika RUU tersebut disediakan oleh pemerintah oleh Presiden sesuai dengan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang diundangkan oleh Presiden, maka RUU tersebut diserahkan kepada Presiden dan biasa disebut dengan "Ampres" (Amanat Presiden) kepada Pimpinan DPR.

Dalam pembahasan terdapat dua jenis, yaitu: pembahasan substansi dan pembahasan teknik. Dalam pembahasan teknis, presiden tidak perlu berpartisipasi, dan presiden hanya cukup memberikan arahan kepada bawahannya. Soal siapa yang menandatangani presiden, karena itu pemerintah. Begitu pula menurut undang-undang, mengenai rumusan undang-undang, presiden tidak memiliki kesepakatan deklarasi khusus antara pemerintah dan presiden⁹ Dalam proses pembuatan undang-undang. Presiden tidak harus terlibat dalam pembahasan rancangan undang-undang karena presiden adalah jabatan. Presiden mendelegasikan berarti secara personal sudah efektif sebagai jabatan kepala pemerintahan karena dapat mendelegasikan kewenangannya oleh menteri.¹⁰

Presiden memiliki dua fungsi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu kepala pemerintahan dan kepala negara. Presiden Menteri Menkumham dengan surat

⁹Jimly Asshiddiqie, *Komisi-Komisi Negara Independen: Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Yogyakarta: Genta Press, 2012, hal. 167.

¹⁰*Ibid.*

kepresidenannya untuk menjabat menyusun RUU. Istilah-istilah yang terkandung dalam konstitusi secara langsung bergantung pada kewenangan presiden, karena kepala pemerintahan dapat memberikan kewenangan kepada presiden untuk membahas, tetapi dalam rancangan undang-undang pada tahap persetujuan, terdapat rancangan undang-undang tingkat 1 yang dibahas oleh DPR dan Presiden. Dalam hal ini, presiden diwakili oleh para menteri. Namun pada diskusi horizontal terkadang terjadi deadlock atau situasi unsigned yang akan menjadi masalah dalam operasi sebenarnya. Idealnya, sebagai kepala pemerintahan presiden, menteri legislatif yang mewakili presiden harus memiliki visi dan misi agar tidak ada RUU yang ditandatangani. Dari segi norma, Pasal 20 (2) berlaku karena presiden adalah kepala pemerintahannya. Kalau melihat presiden dalam praktiknya, ini problematis karena norma atau aturannya tidak¹¹

Prinsip yang terjadi setelah Amandemen Keempat tahun 1995 sampai 2002 adalah bahwa kewenangan membuat undang-undang ada di tangan DPR yang sebelumnya ada di tangan Presiden. Oleh karena itu, dari segi legislatif, DPR lah yang berkuasa, kemudian presiden, karena yang berkuasa adalah presiden.

Padahal, landasan hukumnya adalah peraturan perundang-undangan terkait di peraturan DPR. Proses peninjauan RUU pada rapat kerja presiden diwakili oleh menteri. Kemudian ada empat panitia kerja dalam rapat kerja, yaitu panitia kerja, tim rumus, tim kecil, dan tim sinkronisasi. Menteri tidak langsung diwakili oleh menteri, tetapi oleh pejabat eselon satu atau sederajat dengan eselon satu. Padahal, saat presiden mengajukan rancangan undang-undang, menteri akan mempraktikkannya dengan menyerahkan daftar persoalan. Menteri hanya menyampaikan kepada menteri dan mengatur jadwal pembahasan masalah besar melalui laporan awal menteri. Panitia yang diwakili oleh eselon I adalah para menteri selebihnya, Direktur Jenderal. Padahal, bukan menteri yang ikut rapat yang membahas RUU itu, tapi direktorat jendral (Ditjen) yang membahas dan menghabiskan banyak tenaga.

Dilihat dari bahasa ketatanegaraan sebenarnya yang dibutuhkan, siapa sebenarnya yang berhak membuat undang-undang atau RUU, yang pertama adalah DPR, yang kedua adalah Presiden, dan yang ketiga adalah DPD. Soal substansi atau bidang tertentu, dalam Pasal 20 ayat 2, meskipun praktik tersebut dibenarkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011,

¹¹Muhammad Ridwan, *Kedudukan Presiden Dalam UUD 1945*, Jakarta, Cv Haji Masagung, 1989, hal. 80.

tetaplah Presiden. Ini DPR, dan presiden masih DPD. Sebab selama ini kajian dari perspektif kekuasaan presiden itulah yang merupakan teori penyelenggaraan negara. Faktanya, menteri tidak memiliki legitimasi untuk membuat undang-undang, karena yang berwenang dari rakyat adalah presiden, kemudian DPR dan DPD, dan menteri hanya menuruti presiden untuk membantu presiden. Sejauh ini tidak ada masalah terkait otorisasi, karena proses review DPR tidak "membahas arti diwakili oleh panitia atau panitia gabungan. Ada lima pansus, legislatif atau badan anggaran, dan presiden diwakili oleh menteri. .

Pasalnya, Presiden dan DPR adalah sebuah institusi, yakni mereka menjadi institusi dengan membahas substansi RUU tersebut dalam rapat paripurna. Keberadaan presiden sendiri sulit dicapai atau dicapai, karena tanggung jawab presiden sangat penting di negara Indonesia, dan presiden hadir secara hukum, tetapi sebenarnya para menterinya hadir, seperti legitimasi yang tertuang dalam surat presiden (surpres).¹²

Secara normative Konstitusi Indonesia Pasal 20 ayat (2) menetapkan bahwa kekuasaan tertentu merupakan pembagian, dan presiden diangkat oleh menteri-menteri di bawah kepemimpinannya. Namun, proses pembahasannya adalah proses politik. Ketika menteri diangkat untuk membahas undang-undang, menteri pada dasarnya menjabat sebagai presiden. Dalam beberapa kasus, dia tidak bisa langsung berkonsultasi dengan presiden. Suara menteri langsung bernegosiasi dengan presiden. Harus ditetapkan bahwa setiap keputusan dalam rapat pembahasan harus didasarkan atas dasar presiden.¹³

Awalnya presiden diwakili oleh menteri, tidak ada masalah, hanya gejolak yang terjadi di masyarakat dan yang menjaga citranya sebagai pemimpin yaitu presiden dengan kepentingan politik. Misalkan presiden harus memilih kebijakan dan bertanggung jawab atas kebijakan itu. Apabila undang-undang yang diatur lebih lanjut (yakni Pasal 50 UU No.12 Tahun 2011) diterapkan, maka itu lebih efektif dan lebih baik daripada ketentuan yang diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, karena Presiden jelas diwajibkan dalam UU No 12 tahun 2011.

Jika terdapat kontradiksi antara Undang-Undang dan Undang-Undang Dasar, itu karena dalam Undang-undang Dasar menetapkan bahwa Presiden harus hadir atau dikatakan

¹²A. Salman Maggalatung, *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amendemen Undang-Undang Dasar 1945*, Gramata Publishing, hal. 87.

¹³Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta, Pt, Rineka Cipta, 2001, hal. 140-141.

tidak ada konflik, karena sebenarnya pemerintah adalah wakil dari Presiden (Presiden). Dalam konstitusi tidak menunjuk menteri untuk mewakili presiden, konstitusi jelas mengatur presiden, bukan pemerintah. Ketentuan lain, menunjuk menteri untuk membahas RUU atas nama Presiden, sehingga ayat kedua Pasal 20 UUD 1945 tidak efektif.

Terkait Efektifitas Kewenangan Presiden Republik Indonesia di Bidang Legislatif terlihat di Pasal 20 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 kewenangan Presiden yaitu untuk membahas Rancangan Undang-Undang bersama dengan DPR untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dalam hal ini, Frase dibahas diartikan dihadiri Presiden berarti Presiden harus ikut melibatkan.¹⁴

Untuk menyelidiki hukum dasar suatu negara, tidak cukup hanya menyelidiki pasal-pasal Undang-Undang Dasarnya saja, akan tetapi harus menyelidiki juga bagaimana praktiknya dan juga bagaimana suasana kebatinaan dari Undang-Undang Dasar itu.

Dalam Undang-Undang yang mengatur lebih lanjut Undang-Undang Dasar 1945 pasal 20 Ayat (2) yaitu Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Undang-Undang, disebutkan pasal 49 disebutkan bahwa Presiden mengirimkan delegasi kepada pembantunya untuk membahas rancangan Undang-Undang bersama DPR.

III. Penutup

A. Kesimpulan

Sebelum perubahan (amandemen) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Presiden merupakan lembaga yang memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Sedangkan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Presiden masih dilibatkan dalam pembentukan Undang-Undang seperti hak untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang, pembahasan yang dilakukan bersama DPR terhadap Rancangan Undang-Undang dan pengesahan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang yang juga dilakukan oleh Presiden. Perubahan (amandemen) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 telah membawa pembaharuan dalam ketatanegaraan Indonesia. Bergesernya kekuasaan pembentukan Undang-Undang dari Presiden ke DPR adalah salah satu konsekuensi

¹⁴ Soejono Soekanto, *Efektifitas Hukum dan Peranan Saksi*, Remaja Karya, Bandung, 1989, hal. 89.

dari perubahan Konstitusi, sehingga fungsi legislasi dari DPR menjadi lebih kuat dari pada yang biasanya (sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara REpublik Indonesia 1945). Akan tetapi di dalam pembentukan Undang-Undang Presiden masih mempunyai kewenangan. Hal ini dapat dilihat dengan adanya suatu keharusan bahwa Undang-Undang itu dibentuk harus dengan persetujuan bersama antara Presiden dan DPR. Aerinya, Presiden mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam pembentukan Undang-Undang. Begitu juga dalam pengesahan Undang-Undang, Presiden mempunyai kewenangan untuk mengesahkan Undang-Undang dengan batas waktu tertentu untuk mengesahkan suatu Undang-Undang

B. Saran

Adanya pergeseran kekuasaan membentuk Undang-Undang dari sebelumnya di tangan Presiden dan dialihkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai bidang tugasnya masing-masing, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga pembentukan Undang-Undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai lembaga pelaksanaan Undang-Undang (kekuasaan eksekutif). Namun, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga mengatur kekuasaan Presiden di bidang Legislatif, antara lain ketentuan bahwa pembahasan setiap Rancangan Undang-Undang (RUU) oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dilakukan secara bersama-sama dengan Presiden. Untuk menghindari kontrafersi terhadap Rancangan Undang-Undang (RUU) yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), maka disarankan agar dipublikasikan dengan keterlibatan masyarakat secara luas dalam membahas perubahan Rancangan Undang-Undang tersebut supaya tidak terjadi kesalahpahaman dalam masyarakat. Untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sesudah perubahan khususnya menyangkut kekuasaan legislatif atau kekuasaan membentuk Undang-Undang antara Presiden dan DPR harus secara proporsional baik wewenang, kewajiban dan hak masing-masing. Sehingga dapat menimbulkan *check and balances* bagi kedua lembaga tinggi negara tersebut, untuk itu apabila Undang-Undang yang sudah disetujui oleh DPR tetapi

tidak mendapatkan pengesahan dari Presiden disarankan sebaiknya Undang-Undang tersebut tidak diberlakukan saja.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Alifuddin H. Moh., *Berdemokrasi Panduan Praktis Perilaku Demokratis*, Magna Script Publishing, Jakarta, 2012
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca reformasi*, Cet. 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2006
- _____. *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Press, Jakarta 2007
- _____. *Komisi-Komisi Negara Independen: Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Yogyakarta: Genta Press, 2012
- Maggalatung A. Salman, *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Gramata Publishing. Jakarta. 2010
- MD Moh. Mahfud, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indoneesia*, Jakarta, Pt, Rineka Cipta, 2001
- Nosution, Bahder Johan, *Metode Penelitian Ilmu HUKUM*, Cet. 1, Mandar Maju, Bandung, 2008
- Ridwan, Muhammad, *Kedudukan Presiden Dalam UUD 1945*, Jakarta, Cv Haji Masagung, 1989
- Siahaan, Pataniari, *Politik Hukum Pembentukan Undang – Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Kon Press, Jakarta, 2012
- Soekanto, Soejono, *Efektifitas Hukum dan Peranan Saksi*, Remaja Kerya, Bandung, 1989.

2. Peraturan Perundang-undangan

- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- _____. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

3. Karya Ilmiah

Anisa, Kharisma, Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Skripsi Sarjana Hukum Universitas Jambi, 2018

4. Internet

Isra, Saldi, Dewan *Perwakilan Daerah* : *Antara Keterbatasan Dan Akuntabilitas*, <http://www.saldiisra.web.id>, (diakses 17 juni 2019)