

PERGESERAN KEKUASAAN PRESIDEN DI BIDANG PERUNDANG-UNDANGAN SETELAH AMANDEMEN UUD 1945

Oleh :

W M Herry Susilowati

ABSTRACT

After changing Paragraph 5-article (1) and Paragraph 20 article (1) of UUD 1945 in 1999 as the first change on UUD 1945, then in practice there is a changed nuance on legislative power implementation in Republic of Indonesia. Initially, as the main decision-maker, president had the right to formulate decree but then the right is given to Indonesian Legislative Assembly (DPR) without leaving cooperative relation between them. The results of the power shift asserts the function of Indonesian Legislative Assembly on decree making, so that they must be able to be initiators on every process of decree making. It is this claim that has been the pursuits of democratic life for this long and will provide larger authority to the parliament on state law suite to adjust parliament authority and government.

Keywords: *Parliament, President, Indonesian Legislative Assembly, Decree, and Amendment UUD 1945.*

PENDAHULUAN

Kekuasaan Presiden di bidang perundang-undangan sangat luas, karena Presiden turut berbagi kekuasaan dengan badan legislatif dalam membuat undang-undang sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945. Namun Presiden juga mempunyai kewenangan membuat peraturan perundang-undangan sendiri baik atas dasar kewenangan mandiri maupun yang didasarkan pada pelimpahan dari suatu undang-undang. Kewenangan mandiri dalam membentuk peraturan perundang-undangan ada yang bersifat "normal" atau "biasa", dan ada pula yang "tidak nor-

mal" atau "luar biasa". (Bagir Manan, 2003:128).

Namun setelah amandemen pertama UUD 1945 yang terjadi pada Tahun 1999 terhadap Pasal 5 ayat (1), nampaknya nuansa yang terjadi adalah adanya pergeseran kekuasaan Presiden di bidang perundang-undangan. Hal ini menarik untuk dibahas lebih lanjut mengingat adanya perkembangan baru dalam kehidupan ketatanegaraan di negara hukum Indonesia, yang mengandung esensi bahwa hukum adalah *supreme* dan kewajiban bagi semua penyelenggara negara atau pemerintahan untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Oleh karena itu,

hukum tertulis yang dibuat haruslah hukum yang benar-benar dirancang untuk dapat berlaku secara efektif, yakni dengan cermat melihat semua kepentingan yang ada di dalamnya.

Dalam tulisan ini, penulis akan membatasi hukum tertulis yang dimaksud sebagai peraturan perundang-undangan yang akan dibahas adalah berjenis Undang-undang, yang merupakan produk hukum yang dihasilkan atas kerjasama antara badan eksekutif (Presiden) dan badan legislatif (DPR) menurut konstitusi yang berlaku di Indonesia.

Untuk itu dirumuskan masalahnya: Apakah telah terjadi pergeseran kekuasaan Presiden di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini Undang-undang) setelah amandemen UUD 1945 ?, kemudian jika memang terjadi, mengapa terjadi pergeseran kekuasaan Presiden di bidang pembentukan UU setelah amandemen UUD 1945 ?

PEMBAHASAN

Sebagaimana diketahui bahwa dalam rangka demokratisasi dan pembatasan kekuasaan, dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan, baik secara *horizontal* maupun *vertikal*. Pemisahan kekuasaan secara *horizontal* dibagi dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu. Teori yang paling populer mengenai ini adalah yang dikembangkan oleh Montesquieu.

Dalam ajaran Montesquieu (pemisahan

kekuasaan), kekuasaan membentuk undang-undang (untuk selanjutnya disingkat dengan UU) adalah kekuasaan legislatif, karena itu (hanya) ada pada badan (organ) legislatif (badan pembentuk UU). Badan (organ) eksekutif tidak mempunyai kekuasaan membentuk UU. (Montesquieu, 1949:151).

Secara konseptual ajaran pemisahan kekuasaan dari Montesquieu yang bertujuan untuk membatasi kekuasaan badan-badan atau pejabat penyelenggara negara dalam batas-batas cabang kekuasaan masing-masing, agar dapat dicegah adanya penumpukan kekuasaan di satu tangan (*absolut*) atau sekelompok kecil orang (*oligarkhi*) yang akan menimbulkan penyelenggaraan pemerintahan sewenang-wenang. Namun dalam praktek, ajaran pemisahan kekuasaan tersebut tidak dapat dijalankan secara konsekuen. Selain tidak praktis, pemisahan secara absolut antara cabang-cabang kekuasaan yang tidak disertai atau meniadakan sistem pengawasan atau keseimbangan antara cabang kekuasaan yang satu dengan yang lain dapat menimbulkan kesewenang-wenangan di dalam lingkungan masing-masing cabang kekuasaan tersebut. Bagaimanapun juga, tetap diperlukan suatu mekanisme yang mengatur hubungan antara cabang-cabang kekuasaan itu, baik dalam rangka menjalankan bersama suatu fungsi penyelenggaraan negara, maupun untuk saling mengawasi antara cabang-cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain. Pemikiran mengenai mekanisme saling mengawasi dan kerja

sama ini telah melahirkan teori-teori modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan yaitu teori pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) yang menekankan pada pembagian fungsi-fungsi pemerintahan, bukan pada pemisahan organ, dan melahirkan teori *checks and balances*. Meskipun prinsip ajaran pemisahan kekuasaan tetap dijalankan dengan organ-organ negara yang disusun secara terpisah dan disertai dengan masing-masing kekuasaan yang terpisah pula, dalam penyelenggaraannya diciptakan mekanisme yang menekankan pada saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain. Hanya dengan mekanisme *checks and balances* dapat dicegah masing-masing cabang kekuasaan menyalah-gunakan kekuasaannya atau bertindak sewenang-wenang. Demikian pula legislatif dan yudikatif.

Pada saat ini lazim dijumpai, baik dalam bentuk pemerintahan kerajaan maupun republik, adanya pemisahan cabang-cabang pemerintahan atau pembagian fungsi-fungsi yang saling membatasi dan mengawasi satu sama lain. Pemerintahan kerajaan seperti Inggris, Belanda, Malaysia, dan Jepang semuanya disusun dalam susunan cabang-cabang kekuasaan yang mencerminkan ajaran pemisahan atau pembagian kekuasaan negara. Demikian pula berbagai negara republik seperti India, Singapura, Pakistan, Filipina, termasuk Indonesia tersusun dalam cabang-cabang kekuasaan negara yang

mencerminkan semangat pemisahan dan pembagian kekuasaan.

Pemisahan dan pembagian kekuasaan ini makin diperlukan karena dipandang sebagai salah satu ciri negara berdasar konstitusi. Meskipun Montesquieu hanya membagi dalam tiga cabang kekuasaan (legislatif, eksekutif dan yudikatif), dalam praktek ada negara-negara yang mempunyai lebih dari tiga cabang kekuasaan. Perancis, memiliki "*Conseil d'Etat*" dan "*Conseil Constitutionnel*", di samping cabang legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kerajaan Belanda memiliki "*Raad van State*", dan "*Algemene Reken Kamer*", di samping legislatif, eksekutif, dan yudikatif. (Bagir Manan, 2003: 10)

Pemisahan kekuasaan yang prinsipil ini dicoba diterapkan antara lain dalam UUD Amerika Serikat (1787). *Congress* merupakan satu-satunya pemegang kekuasaan membentuk UU. Presiden semata-mata menjalankan kekuasaan eksekutif dan tidak mempunyai kekuasaan membentuk atau tidak mempunyai hak inisiatif dan tidak mempunyai hak ikut membahas UU. (UUD AS, Pasal 1 ayat (1); "*All legislative powers here in granted shall be retd a congress of the United State, which shall consist of a Senate and House of Representatives*"). Namun dalam sistem AS, Presiden diberi hak untuk menolak mengesahkan UU yang telah disetujui *Congress* yang disebut hak veto. Adanya hak veto ini biasa diatur dalam sistem yang menganut prinsip pemisahan kekuasaan, karena dianggap dapat

dijadikan senjata yang efektif untuk meng "counter" atau menghadapi kekuatan lembaga lain dalam rangka hubungan saling mengendalikan. Tetapi, hak veto ini dapat dikesampingkan dengan cara pemungutan suara ulang atas rancangan UU yang telah disetujui *Congress*. Apabila dalam pemungutan suara ulang disetujui dua pertiga atau lebih anggota *Congress*, veto Presiden tidak berlaku dan rancangan UU tersebut akan menjadi UU tanpa disahkan Presiden. (Lihat UUD AS, Pasal 1 ayat (7). Dalam Pratek ketatanegaraan yang berkembang meskipun Presiden tidak mempunyai wewenang membentuk UU, namun makin banyak gagasan membentuk UU yang berasal dari Pemerintah (Presiden). Hal ini dimungkinkan dengan memanfaatkan ketentuan UUD yang menyebutkan:

He shall from time to time give to the Congress information of the state of the Union, and recommend to their consideration such measures as he shall judge necessary and expedient, ... "
(Lihat UUD AS, Pasal 2 ayat (3))

Presiden RI (menurut UUD 1945) mempunyai kesamaan dengan Presiden AS (sebagai pimpinan eksekutif yang bertanggungjawab), namun dalam hal pembentukan UU tidak mengikuti sistem yang berlaku di AS. Dalam pembentukan UU, sistem UUD 1945 lebih dekat pada sistem negara-negara Eropah. (Bagir Manan, 2003:129-130).

Penyelenggaraan negara dalam sistem kontinental tidak didasarkan pada pemisahan

kekuasaan, tetapi pada pembagian fungsi bahkan difusi (*diffusion of powers*). Di negara-negara Eropah, pembentukan UU dilakukan bersama-sama badan eksekutif dan badan legislatif. Baik eksekutif maupun legislatif sama-sama mempunyai hak inisiatif untuk mengajukan rancangan UU. (Lihat, antara lain UUD Kerajaan Belanda, Pasal 119: "*De wetgevende macht gezamenlijk door de koningen en Staten Generaal uitgeoefend*"). Eksekutif ikut serta dalam pembahasan rancangan UU. Dalam sistem difusi, selain tidak ada pemisahan kekuasaan, juga tidak ada paham bahwa organ yang satu mempunyai peran lebih penting dari yang lain. Dalam sistem difusi, tetap tidak menghilangkan karakteristik masing-masing badan. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif dan DPR adalah pemegang kekuasaan legislatif. Tetapi, dalam membentuk UU, fungsi itu dilakukan bersama antara pihak eksekutif dan pihak legislatif yang sama-sama mempunyai hak inisiatif, hanya mungkin rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 lama maupun Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 lama, memberikan pehafsiran adanya kewenangan pembentukan UU ada di tangan Presiden; meskipun pada kesempatan lain Presiden (Pemerintah) dapat juga turut serta dalam pembahasan rancangan UU inisiatif DPR.

Dalam rangka pembagian fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif; sebelum maupun setelah diadakan perubahan ketiga terhadap UUD 1945, terlihat bahwa hanya kekuasaan yudikatif sajalah yang

secara tegas ditentukan bersifat merdeka dan tidak dapat dicampuri oleh kekuasaan lain. (Lihat Pasal 24 ayat (1) amandemen ketiga UUD 1945). Kekuasaan legislatif, selama ini memang tidak ditentukan secara tegas harus berada di tangan DPR, hal inilah yang memperkuat adanya penafsiran bahwa pemegang kekuasaan pembentukan UU berada di tangan Presiden sebagaimana telah dinyatakan di atas. Dalam rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 lama malah dinyatakan : “Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR”. Dengan demikian Presiden, meskipun merupakan lembaga eksekutif, tetapi juga memiliki kekuasaan membentuk UU, sehingga dapat dikatakan memiliki fungsi legislatif sekaligus fungsi eksekutif. Memang ditentukan pula oleh Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 lama bahwa : “Anggota DPR berhak memajukan rancangan undang-undang”. Akan tetapi hak inisiatif tersebut lebih terlihat sebagai tambahan saja dari kewenangan utama yang dimiliki oleh DPR dibandingkan dengan kewenangan utama membentuk UU yang dimiliki oleh Presiden. Ketentuan tersebut memperlihatkan kedudukan yang tidak seimbang antara Presiden dan DPR dalam bidang legislatif. Terlebih lagi jika dilihat pada proses pengesahannya. Suatu RUU yang diprakarsai oleh DPR yang telah disahkan oleh DPR pula, jika Presiden tidak menyetujuinya, maka RUU tersebut tidak dapat diberlakukan.

Kalau disimak lebih dalam, sebenarnya fungsi legislatif itu hanyalah merupakan sebagian saja dari

tugas pokok parlemen (tugas pokok parlemen yang lain adalah pengawasan dan anggaran). Asal muasal terbentuknya lembaga parlemen dalam sejarah Eropah dilatar-belakangi oleh kebutuhan untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah. Bahkan istilah parlemen itu sendiri berasal dari kata Perancis ‘*parole*’ yang berarti ‘*to speak*’, berbicara. Artinya, yang lebih diutamakan dari parlemen itu pada dasarnya adalah fungsi ‘*controlling*’, bukan ‘*legislation*’. Bahkan, meskipun secara formil fungsi legislatif itu ditentukan dalam konstitusi sebagai fungsi pokok parlemen, tetapi dalam prakteknya justru fungsi legislatif itu tetap saja tidak efektif untuk menggambarkan adanya kesetaraan derajat antara pemerintah dan parlemen.

Meskipun arahnya sistem kontinental yang diterapkan di Indonesia, tetapi dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia dengan sistem pemerintahan presidentiil, dominasi kekuasaan pembentukan UU di tangan Presiden (eksekutif) dirasa sudah tidak dapat memberikan rasa kepuasan dalam perkembangan demokrasi saat ini. Oleh karena itu, dalam praktek penyelenggaraan negara di bawah UUD 1945 selama ini, berkembang aspirasi untuk lebih membatasi kekuasaan Presiden dengan menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara legislatif dan eksekutif. Fungsi legislatif dikaitkan dengan fungsi parlemen, sedangkan Presiden hanya memiliki fungsi eksekutif saja. Pokok pikiran demikian inilah yang mempengaruhi jalan pikiran para

anggota MPR, sehingga diadakan Perubahan UUD 1945 yang mempertegas kekuasaan DPR di bidang legislatif dengan mengubah rumusan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

Dalam perubahan rumusan Pasal 5 ayat (1) maupun Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, mengedepankan kekuasaan DPR untuk membentuk UU. Sebelum perubahan UUD 1945 terlihat dominasi kekuasaan pembentukan UU di tangan Presiden, sedangkan DPR hanyalah pemersetuju saja. Hal ini dipertegas oleh Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen pertama, yang menghendaki setiap UU menghendaki persetujuan DPR. Namun setelah terjadi amandemen pertama kekuasaan tersebut mengalami pergeseran dengan diberikannya kekuasaan membentuk UU kepada DPR sebagai pemegang kekuasaan untuk membentuk UU. (Bandingkan rumusan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen pertama).

Dalam Perubahan Pertama UUD 1945, Presiden tidak lagi disebut memegang kekuasaan membentuk UU. Presiden hanya dapat mengajukan rancangan UU (Lihat Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 setelah amandemen pertama tahun 1999). Kekuasaan membentuk UU ada pada DPR. Artinya, pemegang utama (primer) kekuasaan legislatif untuk membentuk UU itu adalah DPR, sedangkan Presiden hanyalah pemegang kekuasaan sekunder. Walaupun demikian, tidak meniadakan prinsip pembentukan UU dilakukan

bersama oleh DPR dan Presiden (Pemerintah). Presiden yang diwakili Menteri ikut membahas rancangan UU di DPR.

Kemudian jika dilihat dari proses pemersetujuan dan pengesahannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) sampai dengan ayat (4) amandemen pertama terlihat bahwa setiap UU menghendaki persetujuan bersama antara Presiden dan DPR melalui proses persidangan. Dalam sistem demokrasi, bisa saja terjadi bahwa meskipun pihak Pemerintah berbeda pendapat dengan kekuatan oposisi di parlemen dan putusan akhir dalam pembahasan RUU itu dimenangkan oleh kelompok oposisi dengan melalui suatu proses penungutan suara terbanyak (*voting*) yang berarti Presiden dan DPR telah menyetujui RUU tersebut; maka Presiden dihadapkan pada pilihan mengesahkan atau tidak mengesahkan RUU tersebut. Namun dalam Pasal 20 ayat (3) amandemen pertama UUD 1945 terindikasi adanya kekuatan yang seimbang antara Presiden dengan DPR, karena disyaratkan adanya persetujuan bersama antar kedua lembaga negara tersebut. Yang berarti jika salah satu pihak tidak setuju, maka RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. (Lihat Pasal 20 ayat (3) amandemen pertama UUD 1945). Sementara itu Pasal 20 ayat (5) amandemen kedua UUD 1945 mengatur bahwa "Dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU

tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.”

Dari ketentuan Pasal 20 ayat (5) tersebut terlihat bahwa Presiden tidak ada pilihan lain selain mengesahkan RUU yang telah disetujui tersebut, yang menyiratkan adanya kekuasaan DPR untuk memberlakukan rancangan UU yang telah disetujui bersama tanpa terganjal proses pengesahan oleh Presiden. Hal ini berbeda dengan Presiden Amerika Serikat yang mempunyai hak veto, Presiden RI tidak mempunyai hak veto dan ini menunjukkan bukti lagi semakin kuatnya kekuasaan DPR dalam bidang legislatif dan menuntut sikap konsisten dari Pemerintah terhadap persetujuan yang telah diperoleh bersama tersebut.

Perubahan tersebut membawa implikasi terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke DPR yang berdampak sangat prinsipil. Dapat dikatakan bahwa semangat yang terkandung di dalam perubahan itu adalah untuk memastikan dianutnya prinsip pemisahan yang tegas antara kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam hubungan antara parlemen dan pemerintah. Namun jika dicermati, sistem yang dianut oleh UUD 1945 merupakan perpaduan antara pemisahan kekuasaan dan pembagian fungsi dengan menitik beratkan pada parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang membutuhkan kerja sama yang baik antara parlemen dan pemerintah untuk dapatnya melaksanakan fungsi legislatif tersebut. Hal ini juga membuktikan bahwa UUD 1945 menghendaki keserasian, keselarasan dan

keharmonisan antara DPR dan Presiden untuk menciptakan Pemerintahan yang stabil dengan kontrol secara proporsional.

Secara umum diakui, dalam sistem pemerintahan, sistem politik atau sistem ideologi apa pun ada kecenderungan eksekutif makin kuat, termasuk dalam pembentukan UU. 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 pembentukan UU. Sebagian besar rancangan UU (*public bills*) berasal dari Pemerintah. Sebagian kecil berasal dari anggota Parlemen (*private member's bills*). (Brian Thomson, 1995:167) Untuk menggambarkan keadaan ini Andrew Beals menulis apa yang berlaku di Inggris "... *that it is now not the legislative which controls the executive but rather the executive through its domination of the party machine, which controls the legislative.*" (Andrew Beals, 1994:47). Dalam pengertian umum (kecenderungan umum) ada yang menyebutkan: "*in the modern era executive have tended to acquire powers not specifically lodge elsewhere*" (Rood Haque and Martin Harrop, 1987:213). Eksekutif mempunyai segala kekuasaan yang tidak secara khusus ditegaskan sebagai kekuasaan badan lain. Jadi, semacam "*residual powers*" yang tidak dapat ditentukan lingkup dan batasannya. King menyebutkan bahwa struktur dan

fungsi eksekutif cenderung “*to be conglomerates*”. (Rood Haque and Martin Harrop, 1987:213)

Menurut Jimly Asshidiqie, setelah terjadinya pergeseran kekuasaan Presiden di bidang pembentukan UU tersebut, maka akibatnya adalah :

1. Semua jabatan dalam pemerintahan harus dilihat sebagai jabatan pelaksana dan karenanya tidak dapat lagi diberikan wewenang untuk membuat sendiri suatu produk peraturan perundang-undangan, kecuali dalam rangka ‘*pouvoir reglementair*’, yaitu kekuasaan untuk mengatur yang lahir atas perintah atau atas kuasa UU menurut istilah yang dipakai dalam UUDS 1950 ataupun Konstitusi RIS;
2. Format UU yang biasanya menggunakan kepala “*Presiden Republik Indonesia, ... menetapkan ...*” harus disesuaikan menjadi “*DPR-RI ..., menetapkan ...*”;
3. Alasan untuk menolak pentingnya memberikan wewenang kepada kekuasaan kehakiman untuk menguji materi UU terhadap UUD karena pertimbangan tidak dianutnya prinsip pemisahan kekuasaan, tidak dapat lagi dipertahankan. Sekarang, dengan terjadinya pergeseran fungsi legislatif tersebut, kekuasaan kehakiman harus juga dilengkapi dengan wewenang untuk menguji materi UU terhadap UUD;
4. Keberadaan DPR sendiri harus pula mengalami perubahan cara kerja, disamping perlu melengkapi diri dengan segala kelengkapan yang

diperlukan, termasuk misalnya kebutuhan akan tenaga ahli ataupun badan-badan pengkajian dan perancangan perundang-undangan yang bersifat tetap. (Jimly Asshidiqie, 2004:190)

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, maka pada tataran pembentukan UU seharusnya format naskah UU yang selama ini selalu dimulai dengan kalimat kepala; “*Presiden Republik Indonesia, dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, menetapkan Undang-Undang Nomer ... tentang ...*”; diubah sejalan dengan perubahan rumusan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyebut: “*DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*” Format yang baru seharusnya kepala kalimatnya diubah menjadi “*Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dengan persetujuan Presiden menetapkan Undang-Undang Nomer ... tentang ...*”.

Selanjutnya juga dapat dikatakan bahwa sejak ditentukan secara tegas fungsi masing-masing lembaga negara dalam UUD 1945, maka telah dimulai penerapan prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas dalam sistem UUD kita, walaupun tidak murni sebagaimana ajaran Montesquieu yang memang tidak dapat dijalankan secara konsekuen.

Sejalan dengan telah terjadinya pergeseran kekuasaan Presiden di bidang pembentukan UU yang berarti juga telah terjadi pergeseran fungsi DPR yang telah secara tegas ditentukan sebagai lembaga legislatif, maka cara kerja DPR sudah seharusnya

mengalami perubahan dari yang sebelumnya. Pihak DPR saat ini harus lebih banyak mengajukan RUU, bukan lagi pihak Pemerintah seperti selama ini terjadi. Jika nanti ternyata kebanyakan RUU masih tetap diajukan oleh Pemerintah, maka perubahan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dapat dikatakan tidak mempunyai makna sama sekali. Implikasi dianutnya sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas tersebut, dengan sendirinya mempengaruhi posisi dan keberadaan lembaga-lembaga yang menyanggah fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif, yaitu DPR, Presiden/Pemerintah, serta Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, juga hubungan interaksi di antara ketiga pilar kekuasaan tersebut.

Di Indonesia, demikian pula di AS, eksekutif yang kuat adalah sesuatu yang inheren dalam sistem UUD-nya. Seperti telah dikemukakan di atas, sistem UUD 1945 memang menghendaki eksekutif yang kuat, tidak tergantung pada dukungan kepercayaan (*confidence*) dari badan legislatif. Hamilton menggambarkan kuatnya kedudukan cabang-cabang pemerintahan itu dengan ungkapan badan legislatif adalah pemilik pundi-pundi uang (*purse*), eksekutif adalah pemegang pedang (*sword*) dan badan peradilan merupakan yang terlemah karena tidak memiliki apa-apa. (Lihat Ralph H. Gabriel (ed), 1959:169).

Walaupun diatur secara lebih tegas fungsi legislatif di tangan DPR yang berarti DPR harus

sebagai inisiator terdepan, namun dalam kenyataan, (dan akan tetap demikian), hak inisiatif Presiden lebih banyak dipergunakan dibanding dengan hak inisiatif DPR. Terdapat berbagai faktor objektif maupun subjektif yang mempengaruhi penggunaan hak tersebut. Efektivitas penggunaan hak inisiatif oleh Pemerintah disebabkan (antara lain):

1. Sebagai pihak yang merumuskan kebijaksanaan dan menjalankan pemerintahan, pemegang kekuasaan eksekutif mengetahui dan mengalami secara konkret berbagai kebutuhan UU untuk menjalankan kebijaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan.
2. Eksekutif lebih mempunyai kesempatan untuk mendapatkan tenaga-tenaga dengan keahlian khusus untuk menyusun rancangan UU yang mengatur bidang-bidang tertentu dan kompleks. Kemudian juga disokong oleh peralatan yang lengkap dan mutakhir, serta mempunyai data yang lengkap.
3. Tata kerja eksekutif memungkinkan keputusan diambil lebih cepat (*single executive*) dibandingkan DPR yang bersifat kolegial.

Dari sudut DPR, kesulitan penggunaan hak inisiatif disebabkan (antara lain):

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

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

Secara subjektif, ketidakefektifan DPR menggunakan hak inisiatif terjadi karena:

1. Pada kurun waktu pemerintahan Presiden Soeharto, peraturan tata tertib yang berlaku kurang kondusif untuk meningkatkan efektivitas penggunaan hak anggota atau hak DPR termasuk penggunaan hak inisiatif. Peraturan tata tertib yang tidak memudahkan inisiatif DPR secara inheren dipakai sebagai instrumen mengendalikan DPR. Kelonggaran DPR dikhawatirkan menimbulkan “gejolak” hubungan antara Pemerintah (Presiden) dan DPR, yang kadang-kadang secara praktis dilukiskan sebagai sesuatu yang akan mengurangi kewibawaan Presiden. Tetapi, semestinya, struktur tata tertib tersebut tidak harus menjadi hambatan inisiatif DPR dapat menjadi kepentingan semua kekuatan politik tanpa perbedaan apalagi konflik.
2. Peranan fraksi yang begitu dominan, apalagi ditambah saat ini munculnya koalisi kebangsaan dan kerakyatan yang saling berhadapan.
3. Kesiapan individual anggota belum merata baik penguasaan materi, wawasan, maupun pengalaman parlementer yang akan menunjang kelancaran tugas-tugas mereka.
4. Kadang-kadang ada pula sikap “terlalu mempercayakan kepada Pemerintah”, sehingga peran Pemerintah yang selalu menonjol. Pada saat ini DPR hasil Pemilu 1997 telah berusaha melaksanakan hak inisiatif DPR dan telah menghasilkan beberapa UU.
5. Khusus mengenai RUU Anggaran dan Belanja Negara harus berasal dari Pemerintah (Pasal 23 ayat (2) amandemen ketiga UUD 1945).

Kenyataan hambatan-hambatan tersebut di atas semakin mengurangi keinginan anggota DPR untuk menggunakan hak inisiatifnya dalam pembentukan UU.

Menurut Bagir Manan (2003:135), kesenjangan atau kekurangan di atas dapat di atasi dengan berbagai cara berikut:

1. Rumusan tata tertib DPR harus disusun sedemikian rupa sehingga hak anggota atau hak DPR dapat dilaksanakan dengan tata cara yang lebih sederhana, efektif, dan efisien.
2. Pelembagaan staf ahli DPR baik yang bersifat tetap maupun insidental.
3. Sistem dengar pendapat tidak hanya pada saat membahas rancangan UU atau karena suatu keadaan tertentu, tetapi diadakan secara teratur untuk memperoleh masukan mengenai jalannya pemerintahan.
4. Meningkatkan peran individual anggota tanpa mengurangi kewajiban untuk memperhatikan kebijaksanaan partai atau fraksinya. Hak berbeda pandangan secara individual harus dijamin dan

dilindungi. Cara-cara ini akan lebih meningkatkan *sense of responsibility* dan *accountability* anggota dalam menjalankan tugas-tugasnya.

Telah dikemukakan, UUD 1945 memberikan wewenang kepada Presiden untuk mengajukan usul RUU kepada DPR. Untuk melaksanakan wewenang tersebut, Presiden melalui Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen menyusun RUU untuk memperoleh persetujuan DPR. Tata cara penyusunan RUU (dan PP) yang berasal dari Pemerintah dilaksanakan dengan beberapa mekanisme dasar, antara lain:

- a. Penyusunan suatu RUU dilakukan berdasarkan prakarsa Menteri atau Pimpinan Lembaga Non-Departemen yang telah disetujui Presiden.
- b. Penyusunan RUU dilaksanakan secara antar-Departemen dan Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang terkait (Tim Antar-Departemen). Dalam praktek, Tim Antar-Departemen terdiri dari para ahli atau mereka yang dianggap memahami secara utuh materi yang akan diatur seperti dari peradilan, organisasi profesi, kalangan universitas, atau perorangan lainnya. Selain pertimbangan keahlian, pengikutsertaan organisasi profesi, perorangan, dan lain-lain tersebut dimaksudkan untuk memperluas partisipasi dalam perancangan UU.

- c. Penyampaian kepada DPR (oleh Presiden) untuk mendapatkan persetujuan.

Pada saat ini telah dikembangkan pula berbagai "tata cara" di luar ketentuan formal yang ada, yaitu:

- a. Suatu RUU disusun sesuai dengan Program Legislasi Nasional.
- b. Sebelum disusun, suatu RUU harus didahului dengan pengkajian, penelitian, dan didasarkan pada suatu naskah akademis.

Kedua tata cara yang disebut terakhir belum sepenuhnya dapat dijalankan. Mengenai Program Legislasi Nasional, hingga saat ini belum menjadi suatu instrumen hukum yang mengikat meskipun telah digariskan dalam Program Pembangunan Nasional (PROPENAS). Walaupun demikian, berbagai RUU yang disusun, telah disesuaikan dengan daftar Program Legislasi Nasional. Salah satu kesulitan yang dihadapi adalah tidak ada kepastian suatu RUU yang telah disusun akan diteruskan kepada DPR sesuai dengan Program Legislasi Nasional yang disusun secara tahunan (*annual year*).

PENUTUP

1. Telah terjadi pergeseran kekuasaan Presiden di bidang pembentukan UU dengan adanya amandemen terhadap Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, yang dilakukan pada

amandemen pertama Tahun 1999.

2. Adanya pergeseran kekuasaan Presiden di bidang pembentukan UU lebih dikarenakan adanya keinginan konstitusi Indonesia untuk membatasi kekuasaan Presiden dan selaras dengan perkembangan demokrasi yang saat ini terjadi yang menghendaki adanya keseimbangan antara parlemen dan pemerintah, serta tuntutan penegasan dalam konstitusi terhadap pemisahan kekuasaan dalam negara yaitu antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Hal ini membawa implikasi kekuasaan legislatif bergeser ke DPR dan Presiden hanyalah mempunyai kekuasaan sekunder dalam pembentuk UU, namun tanpa meninggalkan hak inisiatifnya serta dibutuhkan kerja sama yang harmonis antara DPR dan Presiden dalam melaksanakan kekuasaan legislatif tersebut.
3. Dengan telah bergesernya kekuasaan legislatif ke tangan DPR, maka diharapkan DPR mempunyai inisiatif lebih banyak dalam mengajukan Rancangan UU.
4. Di tangan DPR diharapkan muncul peraturan perundang-undangan yang memihak pada rakyat, oleh karena itu maka, anggota DPR harus sudah mempersiapkan diri dengan bekal yang cukup baik dalam penguasaan materi, wawasan, bersikap *futuristik* serta peka dalam melihat fenomena yang terjadi di masyarakat yang harus diatur dalam suatu UU.

5. Dalam rangka menuju profesionalisme di bidang legislasi, anggota DPR harus membuka diri dengan sesering mungkin melakukan kerja sama dengan kalangan akademisi maupun kalangan profesional lainnya dalam melakukan pengkajian, penelitian untuk menyusun suatu Rancangan UU, serta harus selalu mendengar aspirasi yang berkembang di masyarakat berkaitan dengan naskah rancangan UU yang akan disusun tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Beals, Andrew, *Essential Constitutional Law*, Cavendish Publishing United, London, 1994.
- B.N. Marbun, DPR – RI, *Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.
- Finer, Herman, *The Major Government of Modern Europe*, Harper & Row, 1962.
- Gabriel, H. Ralph (Ed), *Hamilton, Madison, and Jay, on The Constitution*, The American Heritage Series, 1954.
- Hague, Rood & Harrop, Martin, *Comparative Government and Politie*, Mac Millan Education, London, 1987.
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

Montesquieu, *The Spirit of The Laws*, Haffner Press, 1949.

Thompson, Brian, *Constitutional & Administrative Law*, Blackstone Press Limited, 1955.

UUD 1945 dan Perubahannya

UUD Amerika Serikat

UUD Belanda