

HAK ATAS PENOLAKAN PENGESAHAN RUU

(Suatu Kajian dalam Perspektif Pembaruan HTN)

Oleh :

Dr. Suwoto Mulyosudarmo, S.H. MS *

UUD 1945 memberikan hak kepada Presiden menolak RUU yang sudah disetujui oleh DPR. Hak Veto ini merupakan hak pemegang kekuasaan eksekutif menolak mengesahkan RUU yang telah disetujui oleh DPR. Dalam UUD 1945 hak veto Presiden, diatur dalam kaitannya tata cara mengajukan RUU yang tidak disahkan oleh Presiden, walaupun disetujui oleh DPR. Persoalannya, bagaimana proses RUU yang ditolak pengesahan oleh Presiden itu, dapatkah Presiden mengajukan lagi RUU ke DPR untuk dibahas kembali dan kapan RUU harus diajukan kepada DPR menjadi suatu masalah yang harus diselesaikan akibat dari perkembangan itu.

I. PENDAHULUAN

Menjelang akhir masa keanggotaan DPR hasil pemilu 1992 ada peristiwa menarik dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia. RUU tentang penyiaran yang telah disetujui oleh DPR tidak disahkan oleh Presiden. DPR diminta membahas kembali RUU, atas catatan yang dibuat oleh pemerintah. Dalam sejarah baru pertama ini Presiden menolak menandatangani RUU yang telah disetujui oleh DPR. Presiden pernah menanggukkan berlakunya Undang-undang dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU), namun baru kali ini menolak menandatangani RUU yang telah disetujui oleh DPR. Memang, di satu sisi terlihat kekuasaan Presiden yang semakin "powerful" dalam proses pembuatan undang-undang. Di sisi lain sebenarnya terselip gagasan yang mengarah pada perubahan/perkembangan yang berkenaan dengan proses pembuatan undang-undang. Kekuasaan membuat undang-undang memang berada pada Presiden, yang pembuatannya diperlukan persetujuan DPR. Persetujuan DPR yang dari teori demokrasi dipandang sebagai penjelmaan dari kehendak

rakyat tidak bermakna, jika Presiden menolak memberikan pengesahan.

Pembentukan undang-undang dapat berawal dari usul Pemerintah dan dapat berasal dari inisiatif DPR. DPR mempunyai hak merubah RUU ("hak amandemen") terhadap RUU yang berasal pemerintah. Dalam setiap tingkat pembahasan di DPR, Presiden tidak terlibat secara langsung. Oleh karena itu sebenarnya wajar jika Presiden diberi kesempatan lagi mempertimbangkan lagi sebelum mengesahkan RUU yang sudah disetujui oleh DPR. Persoalannya, apakah penolakan Presiden yang kemudian dikembalikan ke DPR tidak bertentangan UUD 1945. UUD 1945 tidak mengatur mekanisme pembuatan undang-undang. Memang, UUD 1945 tidak perlu mengatur mekanisme pembuatan undang-undang. Kekuasaan membuat undang-undang berada pada Presiden, yang proses pembuatannya memerlukan persetujuan DPR. Dalam hal pembuatan undang-undang, Pembentuk UUD 1945 memperoleh pengaruh dari Belanda. Di dalam Pasal 119 Konstitusi Belanda dinyatakan : "De wetgevende macht wordt uitgeoefend door Koning en Staten-Generaal gezamenlijk." ¹

*) Dosen Universitas Airlangga

Ketentuan Pasal 119 Konstitusi Belanda ini menimbulkan inspirasi bagi penyusun Pasal 5 ayat 1 1945. Namun perkembangan ketatanegaraan selanjutnya menuju ke arah konstitusi Amerika Serikat. Presiden dapat menolak RUU yang telah memperoleh persetujuan dari DPR. Di Belanda kepala negara tidak dibenarkan menolak memberikan persetujuan RUU yang diajukan oleh parlemen. Kepala Negara tidak dapat dipersalahkan atau diminta pertanggungjawaban atas tindakan yang dilakukan. "De koning" (kepala negara) "is onschendbaar", sedang Perdana Menteri yang "verantwoorden". Pengesahan RUU di Indonesia dilakukan oleh Presiden dalam kedudukannya sebagai kepala eksekutif. Penolakan Presiden, mengesahkan RUU yang telah disetujui oleh DPR itu tidak bertentangan dengan UUD 1945. RUU yang telah disetujui oleh DPR tetap RUU, tetapi RUU itu segera berubah menjadi undang-undang, setelah disahkan oleh Presiden. Pengesahan Presiden dalam sistem presidensil bukan hanya bermakna formalitas, karena Presiden yang mengesahkan undang-undang dan sekaligus Presiden yang akan melaksanakan undang-undang.

Persoalan materi Undang-undang Penyiaran yang menyebabkan Presiden berkeberatan mengesahkan, bukan merupakan pokok bahasan. Saya akan memusatkan perhatian kajian ini dari segi prosedur pembuatan undang-undang. Atas dasar uraian di atas, di dalam naskah saya akan mengangkat makna penolakan pengesahan oleh Presiden yang merupakan bagian dari hukum tata negara itu, dalam perpektif pembaruan proses pembuatan undang-undang.

II. HAK VETO PRESIDEN

Hak veto adalah hak pemegang kekuasaan eksekutif menolak mengesahkan RUU yang telah disetujui oleh DPR. Dalam UUD 1945 hak

veto Presiden, diatur dalam kaitannya tata cara mengajukan RUU yang tidak disahkan oleh Presiden, walaupun disetujui oleh DPR. UUD 1945 memang mengenal hak Presiden menolak RUU yang telah disetujui oleh DPR. Hak menolak itu sudah tentu diberikan dalam kerangka kekuasaan Presiden membuat undang-undang. Presiden memegang kekuasaan membuat Undang-undang dengan persetujuan DPR. Di samping kekuasaan eksekutif ("executive power"), Presiden bersama dengan DPR menjalankan kekuasaan legislatif ("legislative power") dalam negara. Proses pembuatan undang-undang diawali dari pengajuan RUU dan berakhir sampai pengesahan oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif. Dalam proses pembuatan undang-undang itu, Presiden secara tidak langsung terlibat secara aktif dalam pembahasan di DPR. Di negara bersistem parlementer, suatu sistem yang menganut pemisahan kepala eksekutif dari kekuasaan kepala negara, pengesahan undang-undang dilakukan oleh kepala negara. Pengesahan oleh kepala negara merupakan suatu keharusan yang dilakukan terhadap RUU yang telah memperoleh persetujuan parlemen. Di Belanda pengesahan ("goedkeuring") RUU dan pengundangan ("afkondiging") dilakukan oleh Ratu Belanda yang berkedudukan sebagai kepala negara. "Goedkeuring door de Koning : door ondertekening van het ontwerp, het ontwerp wordt daardoor wet. De Koning is niet tot goedkeuring verplicht, maar de ministers zijn verantwoording schuldig voor niet-goedkeuring".² Di bagian penjelasan UUD 1945 ditegaskan hanya Pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan 15 yang dinyatakan sebagai kekuasaan Presiden dalam kedudukannya sebagai kepala negara. Kekuasaan Pemerintahan Negara yang tercantum dalam Bab III UUD 1945 dapat dikelompokkan menjadi 2 bagian, yaitu kekuasaan Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif diatur dari Pasal 4 s/d

Pasal 9 UUD 1945 dan Pasal 9 s/d 15 mengatur kekuasaan Presiden selaku kepala negara. Kekuasaan Pemerintahan Negara setelah dikurangi dengan kekuasaan Presiden sebagai kepala negara adalah kekuasaan eksekutif.

Walaupun kekuasaan membuat undang-undang itu berada di Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif, tetapi proses pembuatan undang-undang dikontrol secara ketat oleh DPR. Pada lembaga DPR terdapat peluang melakukan

pengawasan dengan cara memberikan persetujuan terhadap RUU. Di bagian penjelasan UUD 1945 tertulis : Dewan harus memberi persetujuan kepada tiap-tiap rancangan undang-undang dari Pemerintah. *Pun Dewan mempunyai hak inisiatif untuk menetapkan undang-undang.*

Kesalahan yang barangkali tidak dibuat secara sara jika pembuat UUD 1945 merumuskan "dewan harus" memberi persetujuan tiap-tiap rancangan undang-undang yang dibuat oleh Pemerintah. Jika ditafsirkan secara a contrario, DPR tidak boleh menolak rancangan undang-undang yang diajukan oleh Pemerintah. Jelas, hal ini bertentangan dengan pemerintahan yang demokratis. DPR justru diharapkan dapat melakukan fungsi kontrol dalam proses pembuatan undang-undang, sehingga harus diberi kekuasaan menolak rancangan undang-undang yang diajukan oleh Pemerintah. *"Pun Dewan mempunyai hak inisiatif untuk menetapkan undang-undang.* Bagian kalimat dalam penjelasan UUD 1945 ini patut dipertanyakan kembali. Hak inisiatif dalam hal mengajukan "rancangan undang-undang" atau "hak inisiatif menetapkan undang-undang". Apabila ditelaah tentang keseimbangan

kekuasaan Presiden dan DPR dalam hal membuat undang-undang, kedua lembaga ini seyogyanya sama-sama diberi kekuasaan yang "darurat" dalam hal membuat undang-undang. Presiden mempunyai kekuasaan menetapkan "peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang" (PERPU). Pemberian kekuasaan menetapkan PERPU ini bermakna, Presiden mempunyai kekuasaan "darurat" menetapkan materi undang-undang dengan menggunakan PERPU. Walaupun dalam masa

sidang tahun berikutnya PERPU harus dimintakan persetujuan DPR. DPR tidak mempunyai peluang menetapkan undang-undang tanpa Pemerintah,

Dalam UUD 1945 membenarkan adanya hak Presiden menolak RUU yang telah memperoleh persetujuan DPR dan Presiden tidak dibenarkan mengajukan RUU yang ditolak pada masa sidang tahun yang sama.

jika hak DPR tersebut di atas ditafsirkan hak DPR mengajukan rancangan undang-undang. Dalam implementasi UUD 1945 sampai saat ini, dapat ditafsirkan sebagai hak untuk mengajukan RUU. DPR tidak mempunyai upaya memaksa Pemerintah agar mengesahkan RUU dan tidak mempunyai cara lain untuk memaksakan peraturan yang hanya disetujui oleh DPR. UUD 1945 memberikan hak kepada Presiden menolak RUU yang sudah disetujui oleh DPR. Dalam praktek dapat terjadi pemnggunaan hak menolak RUU oleh Presiden. Persoalannya, bagaimana proses RUU yang ditolak pengesahan oleh Presiden itu. Dapatkah Presiden mengajukan lagi RUU ke DPR untuk dibahas kembali dan bilamana RUU harus diajukan kepada DPR mejadi suatu masalah yang harus diselesaikan sebagai akibat dari perkembangan itu.

Dalam ketentuan Pasal 21 ayat 2 dinyatakan : " Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh DPR, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimasukkan lagi dalam persidangan DPR masa itu". Ketentuan ini berkait dengan RUU atas usul inisiatif DPR, sehingga tidak jelas apakah dengan serta merta berlaku pula jika RUU diajukan dari Pemerintah. Kasus penolakan RUU tentang Penyiaran itu berasal dari Pemerintah. Jika Pasal 21 ayat 2 berlaku terhadap RUU dari Pemerintah, maka Pemerintah tidak dapat mengajukan kembali pada masa sidang yang sama. Dengan demikian jika Pemerintah masih memandang perlu ada perubahan terhadap RUU yang sudah disetujui oleh DPR, proses pengajuan RUU harus dilakukan pada agenda sidang DPR tahun berikutnya. Saya berpendapat bahwa penolakan Presiden terhadap RUU itu wajar, walaupun itu cermin dari sistem yang menempatkan DPR tidak berada di atas Presiden.

Di Kerajaan Inggris, Pemerintah tidak dibenarkan menolak setiap RUU yang telah memperoleh persetujuan dari Parlemen. Ketentuan termasuk sebagai konvensi ketatanegaraan. "The Sovereign must assent to, or (as it is inaccurately expressed) cannot 'veto' any bill passed by the two Houses of Parliament."³ Di Amerika Serikat Presiden mempunyai hak menolak ("hak veto") undang-undang yang disetujui oleh Kongres. Apabila Presiden menyatakan "veto", kongres segera bersidang membicarakan veto Presiden. Dan jika 2/3 anggota kongres menolak veto Presiden, kongres dibenarkan oleh konstitusi tetap bertahan pada pendapatnya. Konstitusi Amerika membuka peluang terbentuknya undang-undang tanpa persetujuan Presiden.⁴

Ada satu hal yang berbeda dengan proses pembuatan undang-undang di Indonesia, yaitu konstitusi Amerika berdasarkan pada ajaran

Trias Polika, sehingga menempatkan kekuasaan pembuatan Undang-undang pada satu badan yaitu lembaga kongres ("Congress"). Namun jika ditelaah dari segi formalitas pembuatan Undang-undang, ajaran Trias Politika tidak dilaksanakan. Pembuatan Undang-undang memerlukan tandatangan Presiden, dan penolakan tanda tangan sangat berarti bagi pembentukan undang-undang. Dalam formalitas itu pada kenyataannya menggambarkan pula adanya kekuasaan nyata yang berupa penerimaan dan penolakan. Namun begitu biasanya "veto" Presiden diterima oleh kongres. Kejadian yang serupa tetapi tidak sama ini, menarik untuk dijadikan sebagai perbandingan. Di Indonesia tidak akan pernah ada "undang-undang" yang tidak disahkan oleh Presiden. Namun begitu Presiden dapat menunda pelaksanaan undang-undang dengan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang ("PERPU"). Di samping itu pemerintah sering memperoleh pendelegasian pembuatan peraturan yang materinya sebenarnya menjadi wewenang pembuat undang-undang. Dengan demikian Presiden memang mempunyai kekuasaan yang lebih dalam hal membuat dan melaksanakan undang-undang. Dalam hal membuat undang-undang, Presiden mempunyai sarana membuat peraturan yang bermateri undang-undang dengan menetapkan PERPU. Namun, DPR tidak mempunyai sarana memaksakan kehendak kepada Presiden apabila menginginkan RUU yang telah disetujui agar disahkan oleh Presiden. Bukan sesuatu yang unik, memang ini yang dipilih oleh pendiri republik. Pendiri republik tidak memberikan kekuasaan agar DPR dapat memaksakan kehendak kepada Presiden. Dalam proses pembuatan undang-undang, memang terkesan Pemerintah lebih dominan dari pada DPR. Kedudukan demikian dibenarkan mengingat bahwa Pemerintah tidak bergantung kepada *vertrouwensvotum* (kepercayaan) DPR,

sehingga DPR hanya bersifat sebagai legislatif council saja.⁵

Pola hubungan antara eksekutif dengan parlemen itu terdapat tiga macam, yaitu : (a) hubungan yang menempatkan parlemen di bawah eksekutif ; (b) parlemen berada di atas eksekutif ; (c) parlemen sejajar dengan eksekutif. Negara demokrasi dapat ditampung dalam pola hubungan yang sejajar. Namun dalam praktek dapat bergeser ke pola yang pertama, secara tidak sadar menempatkan parlemen di bawah eksekutif. Pergeseran itu dapat juga ke arah pola yang menempatkan parlemen di atas eksekutif. Dari sejarah praktek pemerintahan, Indonesia tidak berhasil melaksanakan pergeseran yang menempatkan parlemen di atas kekuasaan eksekutif. Beberapa peristiwa yang dapat digunakan sebagai argumentasi, adalah : (a) Di masa pemerintahan parlementer, kabinet jatuh bangun sehingga menyebabkan pemerintahan labih ; (b) Ketika Rancangan Pertanggungjawaban Keuangan yang disusun Soekarno ditolak oleh DPR (1960), berakibat DPR dibekukan dan dilanjutkan dengan pembentukan DPR Gotong Royong. Presiden Soekarno menghendaki terbentuknya Lembaga DPR yang dapat saling bahu membahu dengan pemerintah. Penafsiran kata saling bahu membahu itupun tidak jelas, karena dapat saja dimaksudkan DPR yang dapat membantu dan selalu menyetujui kehendak pemerintah. Pola hubungan yang kekuasaan eksekutif berada di atas parlemen, juga membawa bencana. Lahirnya Maklumat X 1945 merupakan bukti sejarah, sehingga keputusan itu harus ditetapkan karena pengaruh internasional. Indonesia dianggap tidak konsekuen melaksanakan pemerintahan demokrasi, sehingga akan mengalami kesulitan menjalin hubungan internasional.

Khusus dalam hal pembuatan APBN dinyatakan, DPR lebih kuat dari Pemerintah. Di

bagian penjelasan Pasal 23 UUD 1945 tertulis : "Pasal 23 menyatakan, bahwa hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan DPR lebih kuat dari pada kedudukan Pemerintah. Ini tanda kedaulatan rakyat". Persoalannya adalah, apakah danya di bidang pembuatan Undang-undang APBN saja DPR lebih kuat dari pemerintah. Apakah hanya dalam hal penetapan APBN saja terdapat tanda kedaulatan rakyat ? Sudah waktunya harus diakui bahwa beberapa bagian penjelsan UUD 1945 sebenarnya justru membuat UUD 1945 tidak jelas. Penjelasan UUD 1945 itu hanya dapat dipakai sebagai salah satu sarana menginterpretasikan makna UUD 1945. Jika alat tafsir yang konon dibuat di luar sidang PPKI itu membingungkan, penjelasan harus ditinggalkan dan digunakan tafsir di luar penjelasan UUD 1945.

Penolakan Presiden mengesahkan RUU tentang Penyiaran, menimbulkan niat untuk mengkaji kembali, tentang kewenangan Presiden dan DPR membuat undang-undang. Dalam hal DPR menolak memberikan persetujuan RUU, maka RUU tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Persidangan DPR masa itu, artinya dalam masa sidang yang sama tidak dibenarkan membahas materi RUU yang sama. Pertanyaan yang patut diajukan adalah, apakah jika penolakan RUU oleh Presiden, DPR juga tidak berhak membahas materi RUU yang sama. Jika jawabnya ya, kasus penolakan pengesahan Presiden tentang RUU Penyiaran tidak dapat diajukan dalam masa sidang DPR sekarang. Dari penjelasan UUD 1945 tidak dapat diperoleh informasi, larangan pembahasan materi RUU di masa sidang DPR yang sama.

Keikutsertaan Pemerintah dalam proses pembuatan undang-undang nampak pada setiap tahap pembuatan undang-undang. Pada tahap pertama dalam rapat pleno DPR, Pemerintah yang biasanya diwakili oleh menteri

menyampaikan penjelsan atas RUU. Pada tahap kedua dalam rapat pleno yang dihadiri oleh pemerintah. Masing-masing fraksi DPR menyampaikan pandangan umum tentang RUU yang diajukan oleh pemerintah. Kemudian pemerintah mendapatkan kesempatan untuk memberikan tanggapan atas pandangan umum tersebut. Pada tahap ketiga pembahasan di forum komisi/gabungan komisi dilakukan oleh komisi DPR bersama dengan pemerintah. Pada tahap keempat adalah tahap penentuan yang dilakukan oleh fraksi, dan setelah memperoleh persetujuan DPR, RUU diajukan kepada Presiden untuk disahkan. Dari kegiatan tersebut terlihat bahwa Pemerintah yang biasanya diwakili oleh menteri mengikuti secara aktif dalam setiap tahap pembahasan. Oleh karena itu jika setelah RUU disetujui oleh DPR, ternyata Presiden menolak memberikan pengesahan, berarti ada sesuatu yang kurang dikordinasikan oleh menteri kepada Presiden. Proses pembuatan undang-undang di Amerika Serikat menjadi wewenang konggres, yang unsur keanggotaannya terdiri dari "Senat" dan "Dewan Perwakilan Rakyat" (All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representative).⁶ Di dalam Pasal 1 (7) Konstitusi Amerika Serikat tertulis :⁷

Every Bill which shall have passed the House of Representative and the Senate shall, before it become a Law, be presented to the President of the United States; if he approves, he shall sign it, but if not, he shall return it, with his Objections, to that House in which it shall have originated, who shall enter the Objections at large on their Journal, proceed to consider it. If after such Reconsideration two thirds of the House shall agree to pass the Bill, it shall be sent, together with Objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that

House, it shall become a Law.

Sesuai dengan doktrin Trias Politika, kongres memegang kekuasaan legislatif, sedangkan Presiden menjalankan undang-undang. Undang-undang ditetapkan oleh kongres, yang keanggotaannya terdiri dari Senate dan House of Representative. Kekuasaan Kongres Amerika dengan Presiden dijaga dengan sistem "check and balance". Presiden Amerika Serikat dapat menolak/memveto undang-undang yang telah ditetapkan oleh kongres. Dalam pada itu kongres dapat menggagalkan veto diatas, apabila undang-undang tersebut memperoleh persetujuan lagi oleh sekurang-kurangnya 2/3 anggota dari sekurang-kurangnya 2/3 anggota kongres yang hadir. Dengan demikian kongres dapat memaksakan berlakunya undang-undang dengan mengabaikan veto Presiden. Jika dalam acara pembahasan kembali ("reconsideration") Presiden mendapat dukungan suara sekurang-kurangnya 2/3 dari 2/3 jumlah anggota kongres yang hadir, penolakan Presiden dapat diterima.⁸

*If any Bill shall not 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 it return, in which Case it shall not be a Law.*⁹

Walaupun Presiden tidak menandatangani RUU yang telah disetujui oleh kongres, undang-undang di Amerika dapat dinyatakan sah apabila Presiden tidak mengembalikan RUU dalam jangka waktu 10 hari terhitung sejak RUU diserahkan kepada Presiden. Kecuali di saat pengembalian itu jatuh pada hari tidak ada sidang DPR. Dengan demikian undang-undang di Amerika Serikat dapat lahir karena Presiden tidak menandatangani RUU dan karena veto Presiden memperoleh dukungan kongres.

Walaupun UUD 1945 tidak mengatur hal ini, menurut hemat saya Presiden dapat melakukan veto terhadap RUU yang telah disetujui oleh DPR. Oleh karena itu perlu tindak lanjut mekanisme pembuatan undang-undang dalam suatu peraturan yang mempunyai kekuatan mengikat Presiden dan DPR.

III. PROSES PEMBUATAN UNDANG-UNDANG

Kini DPR sedang melakukan perubahan tata tertib DPR, sebagai akibat musibah yang dihadapi oleh Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Langkah yang ditempuh dikonsentrasikan pada perubahan jumlah komisi, agar semua komisi terisi oleh 3 Organisasi Peserta Pemilu (OPP). Ada 2 hal yang menurut hemat saya dapat dijadikan agenda materi perubahan perubahan tata tertib. Perubahan itu mengenai penataan kembali hak-hak anggota dewan/hak DPR, dan perubahan tata cara pembuatan undang-undang. Perubahan yang pertama berkenaan agar DPR dapat meningkatkan fungsi pengawasan terhadap pemerintah. Perubahan yang kedua berkait dengan perkembangan baru tentang penolakan Presiden terhadap RUU yang sudah disahkan oleh DPR. Perubahan tersebut bukan perubahan yang mendasar, karena hanya dalam tingkat pelaksanaan. Perubahan yang mendasar akan terjadi, kecuali DPR diberi kekuasaan untuk memaksa Presiden menerima RUU yang telah disahkan oleh DPR. Pemberian kekuasaan DPR yang demikian ini akan menyentuh UUD 1945, sehingga harus dipikirkan perubahan UUD 1945. Penolakan pengesahan terhadap RUU penyiaran telah mengawali sejarah baru pembuatan undang-undang. Hampir pasti DPR tidak akan kuasa menolak ajakan pemerintah untuk meninjau kembali. Dasar penerimaan ajakan pemerintah bagi DPR adalah UUD 1945, karena konstitusi Indonesia memang berbeda dengan konstitusi Amerika Serikat. Oleh karena itu tindakan yang

seyogyanya dilakukan DPR adalah, melakukan perubahan tata cara pembuatan undang-undang.

Di dalam Peraturan Tata tertib DPR yang kini sedang direvisi, mengenal 4 tahap pembuatan Undang-undang, yaitu : a. Rapat paripurna tahap I ; b. Rapat paripurna Tahap II ; c. Rapat komisi pada tahap III ; d. Rapat paripurna tahap IV.

Badan Musyawarah mempunyai wewenang untuk menggunakan pentahapan dengan prosedur singkat. Proses pembahasan RUU menjadi 4 tingkat ini merupakan hasil penyederhanaan prosedur pembahasan RUU sebelumnya.¹⁰

Di dalam Pasal 21 ayat 1 menyatakan : "Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan Undang-undang". Penjelasan Pasal 21 tidak memberikan keterangan tentang maksud anggota-anggota itu merupakan hak perorangan anggota atau hak dewan. Dalam peraturan tata tertib diatur tentang hak mengajukan RUU harus sekurang-kurangnya diajukan oleh 20 orang anggota. Dengan demikian pembuat undang-undang menafsirkan ketentuan Pasal 21 UUD 1945 bukan hak setiap anggota DPR. Ketentuan tentang jumlah anggota yang mengajukan hak inisiatif ini, sebenarnya menghapus hak perorangan. Organisasi Peserta Pemilu yang hanya memperoleh kursi di DPR kurang 20 orang, akan kehilangan hak inisiatif. Walaupun golongan minoritas ini seandainya ada peluang menggunakan hak inisiatif, kemungkinan kecil berhasil memperjuangkan di DPR, namun penggunaan hak inisiatif bagi setiap anggota harus tetap diberikan.

Ada 3 hal yang timbul sebagai konsekuensi terhadap penolakan pengesahan oleh Presiden, yaitu (a) apakah penolakan Presiden

itu dibenarkan oleh konstitusi ; dan (b) Jika dibenarkan bilamana Presiden harus mengembalikan ke DPR ; (c) Kebutuhan hukum yang timbul dari perkembangan dalam proses pembuatan undang-undang. Persoalan yang pertama saya kira tidak banyak menimbulkan masalah, artinya hal itu tidak bertentangan dengan UUD 1945. Persoalan yang kedua terdapat hambatan, karena RUU yang ditolak penyesahannya oleh Presiden tidak dibenarkan diajukan dalam masa sidang yang sama. Dalam Pasal 21 ayat 2 dinyatakan : "Jika RUU itu, meskipun disetujui oleh DPR, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimasukkan lagi dalam persidangan DPR masa itu". Pembentuk UUD 1945 tidak memberikan penjelasan pertimbangan "tidak dapat dimasukkan lagi dalam persidangan DPR masa itu", sehingga menurut hemat saya ketentuan ini dapat ditinggalkan. Konstitusi yang dalam praktek kurang dapat menampung kebutuhan hukum terhadap perkembangan, lebih baik diganti. Penggantian konstitusi melalui praktek kenegaraan, sebenarnya hal yang sering terjadi. Di Amerika konstitusinya juga sering berubah dengan berbagai cara. ¹¹ "... the federal Constitution has been changed greatly by judicial rulings, legislative enactment, executive action, and customs and usages, as well as by formal process of amendment". In fact, the formal method of change provided by Article V of Constitution has proved to be less important than the informal methods.

Problem penolakan pengesahan RUU berada di luar DPR, sehingga tidak dapat diatur secara intern. Pembuatan Undang-undang menyangkut kekuasaan 2 lembaga, yaitu DPR dan Presiden, sehingga sebenarnya tidak cukup diatur dengan tata tertib DPR. Sebenarnya wajar jika Tata Cara Pembentukan Undang-undang diatur dengan Undang-undang. Tata Cara Pemilihan Presiden diatur dengan Ketetapan MPR, karena MPR yang

mempunyai wewenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Pembentukan produk MPR diatur dengan Ketetapan MPR, sudah tentu layak jika pembentukan undang diatur dengan Undang-undang, karena Presiden dan DPR merupakan badan terkait dengan produk Undang-undang. Tata cara pembuatan Undang-undang merupakan materi yang sangat penting. Demikian pentingnya, di Amerika Serikat hal itu diatur dalam konstitusi. Dengan diaturnya Tata Cara Pembuatan Undang-undang dengan Undang-undang, materi Undang-undang dapat diberi muatan penyelesaian jika terjadi penolakan pengesahan oleh Presiden. Dan apabila materi perubahan menyimpang dari ketentuan Pasal 21 ayat 2 UUD. 1945, tata cara pembuatan Undang-undang yang menyimpang dari UUD 1945 harus ditetapkan oleh MPR. Perubahan materiil Pasal 21 ayat 2 melalui Ketetapan MPR harus dilakukan untuk menampung kebutuhan perkembangan di bidang ketatanegaraan. Materi pembuatan Undang-undang dituangkannya dalam Undang-undang, akan meliputi tahap pengajuan rancangan oleh Pemerintah atau DPR sampai tahap pengundangan Undang-undang oleh Sekretariat Negara. Dalam realita proses pembuatan undang-undang sampai Undang-undang itu mempunyai kekuatan hukum mengikat umumnya berlaku sejak tanggal pengundangan.

IV. PENUTUP

Penolakan undang-undang tentang penyiaran oleh Presiden, mendorong ke arah pemikiran baru terhadap interpretasi UUD 1945. Suatu perubahan yang positif di bidang ketatanegaraan, tanpa ada suatu pretensi untuk mengganggu stabilitas ketahanan negara. UUD 1945 harus diakui penuh dengan "misteri" ketidakjelasan, yang maknanya dapat saja

berkembang sesuai dengan kemajuan jaman. Semakin diteliti sebagian isi penjelasan UUD 1945, semakin saja tidak jelas makna UUD 1945 itu. Oleh sebab itu bagian penjelasan harus dipahami sebagai bukan satu-satunya alat tafsir Batang Tubuh UUD 1945. Logika berpikir harus lebih banyak digunakan menuntun makna batang tubuh UUD 1945.

Di Indonesia pengesahan RUU dilakukan oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif, sedangkan di Inggris dan Belanda dilakukan oleh kepala negara. Perbedaan ini membawa konsekuensi bahwa kepala negara senantiasa tidak dibenarkan menolak memberikan persetujuan. Dalam UUD 1945 membenarkan adanya hak Presiden menolak RUU yang telah memperoleh persetujuan DPR dan Presiden tidak dibenarkan mengajukan RUU yang ditolak pada masa sidang tahun yang sama. Dalam hal Presiden menolak pengesahan RUU yang sudah disetujui oleh DPR, pengajuan kembali harus dilakukan pada masa sidang tahun berikutnya. Alternatif lain dapat langsung dimintakan pembahasan kepada DPR pada masa sidang yang sama, tetapi harus dilakukan perubahan materiil Pasal 21 ayat 2 UUD 1945. Pelaksanaan lebih lanjut tentang tata cara pembuatan undang-undang dilakukan dalam bentuk undang-undang, sehingga dapat mengikat Presiden dan DPR.

Catatan :

1. Koopmans, T., *Compendium van Het Staatsrecht*, Cet. III, Kluwer, 1982, h. 97. Sommigen zien er een directe uitwerking in de leer van de trias Politica. De Grondwet onderscheidt de drie functies (art.56 uitvoerende, art.119 wetgevende en and art,169 rechterlijke macht) en deelt toe aan bepaalde organen. Zo deelt art.119 Gr.

aan Koning en Staten-Generaal tezamen de bevoegdheid toe tot wetgeving in materiële zin. Ratu Kerajaan Belanda selaku kepala negara bersama dengan parlemen ("Staten Generaal") memegang kekuasaan legislatif. Di Indonesia Presiden selaku kepala eksekutif bersama dengan parlemen (DPR) menjalankan kekuasaan legislatif.

2. *ibid*, h.99.
3. Dicey, A.V., *Introduction To The Study Of The Constitution*, Cet. X., Macmillan and Co., Oxford, 1967, h.26. Hal yang berbeda nampak di sini bahwa RUU itu disahkan oleh kepala negara, sedang yang mempersiapkan pemerintah. Kepala negara tidak akan pernah dipersalahkan dalam mengesahkan RUU, sebab tradisi kerajaan "The King can do wrong" tetap berlaku dalam sistem ketatanegaraan Kerajaan Inggris. Bahkan prinsip Kepala Negara tidak boleh menolak RUU yang sudah disahkan oleh Parlemen telah menjadi contoh "konvensi ketatanegaraan" di Inggris.
4. Sri Soemantri, *Perbandingan (antar) Hukum Tatanegara*, Alumni, Bandung, 1971, h. 99. Hak veto Presiden akan berhasil bila memperoleh dukungan anggota kongres terhadap RUU yang telah di veto itu menjadi berkurang, sehingga tidak lagi memenuhi 2/3 jumlah anggota kongres yang menyetujui kembali. Di samping itu hak veto dapat berhasil apabila Presiden dalam waktu 10 hari setelah menerima RUU itu tidak menandatangani, sedangkan waktu itu kongres telah tidak bersidang.

5. Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta, 1989, h.76. Gejala kekuasaan Presiden lebih mempunyai kedudukan yang lebih kuat ini dijelaskan dengan merujuk sebagai contoh di Amerika Serikat juga terdapat kecenderungan ini. Walaupun di Amerika Serikat ditetapkan bahwa kekuasaan legislatif berada di tangan kongres ("All legislatief powers are vested in Congress"), namun dalam prakteknya Presiden menjadi chief legislator. Dalam praktek kongres selalu dapat memahami veto Presiden, walaupun sistem konstitusinya membuka peluang kepada kongres menetapkan undang-undang ("law") dengan tanpa mengindahkan veto Presiden.
6. Tresolini, Rocco J., *American Constitutional Law*, Cet.IV., The Macmillan Company, New York, 1966, h.717.
7. Soeparlan, *Perbandingan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia & Amerika Serikat*, Usaha Nasional, Surabaya, 1982, h.167. Di Amerika Serikat kekuasaan Presiden dalam pembuatan undang-undang tidak begitu besar. Presiden/Pemerintah tidak dapat ikut serta secara aktif membahas suatu Rancangan Undang-undang dengan Kongres. Kongres sendirilah yang oleh UUD disertai kekuasaan legislatif.
8. Tresolini, *op.cit.*, h.719.
9. *ibid.*, h.720.
10. B.N. Marbun, *DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Bekerjanya*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, h. 193-195. DPRGR 1960 masih mengenal pemeriksaan persiapan komisi dan pembicaraan dalam rapat paripurna dan tidak jelas tingkatan pembahasannya. DPRGR 1964-1966 sebelum orde baru melakukan pembahasan RUU satu RUU dalam 6 tingkatan. DPRGR dalam Orde Baru sejak 1968 menetapkan dalam peraturan tata tertibnya pembahasan satu RUU dalam 5 tingkatan.
11. *ibid.*, h.73-74. Perubahan secara formal dalam arti perubahan menurut tata cara yang diatur dalam konstitusi, dilakukan dengan amandemen. Di Indonesia perubahan konstitusi terjadi karena Ketetapan MPR. Pasal 8 UUD 1945 tidak digunakan dalam proses peralihan kekuasaan, dan diganti dengan Ketetapan MPRS No.XV/MPRS/1966. Lihat, Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Suatu Tinjauan Teoritis dan Yuridis Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, h.97.