

**TINJAUAN KEWENANGAN PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG SEBELUM DAN SESUDAH
AMANDEMEN UUD 1945**

SKRIPSI

**Diajukan untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Meraih Gelar Sarjana
Hukum**

Oleh:

Ali Mukoddas

HUK 1602061



**PRODI ILMU HUKUM
FAKULTAS SOSIAL & HUMANIORA
UNIVERSITAS NAHDLATUL ULAMA INDONESIA
2021**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi dengan judul “Tinjauan Kewenangan Pembentukan Undang-Undang Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945” yang disusun oleh Ali Mukoddas dengan Nomor Induk Mahasiswa: HUK1602061 telah diperiksa dan disetujui untuk diujikan ke sidang munaqasyah.

Jakarta, 18 Februari 2021

Pembimbing,

Ahsanul Minan, M.H

LEMBAR PENGESAHAN

Skripsi dengan judul “Tinjauan Kewenangan Pembentukan Undang-Undang Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945” yang disusun oleh Ali Mukoddas dengan Nomor Induk Mahasiswa: HUK1602061 telah diujikan dalam sidang munaqasyah pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Sosial Humaniora Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia Jakarta pada tanggal dan direvisi sesuai saran dari tim penguji, maka skripsi tersebut telah diterima sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H).

Jakarta, ... Januari 2021

Dekan,

Muhammad, M.H

TIM PENGUJI

- | | |
|--------------|---------|
| 1. | (.....) |
| (Ketua) | Tgl. |
| 2. | (.....) |
| (Penguji) | Tgl. |
| 3. | (.....) |
| (Pembimbing) | Tgl. |

PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ali Mukoddas
NIM : HUK1602061
Tempat/Tgl. Lahir : Sampang, 04 Mei 1997

Menyatakan bahwa skripsi dengan judul “Tinjauan Kewenangan Pembentukan Undang-Undang Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945” adalah hasil karya asli penulis bukan hasil plagiasi, kecuali kutipan-kutipan yang disebutkan sumbernya atau atas petunjuk para pembimbing. Jika di kemudian hari pernyataan ini terbukti tidak benar, maka sepenuhnya akan menjadi tanggung jawab penulis dan bersedia apabila gelar akademik penulis dibatalkan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Jakarta, 20 Februari 2021

Ali Mukoddas
NIM: HUK1602061

ABSTRAK

Ali Mukoddas, *Tinjauan Kewenangan Pembentukan Undang-Undang Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*. Skripsi. Jakarta: Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia Jakarta, 2021.

UUD 1945 yang mengatur tentang segala bentuk dasar dari kewenangan, telah mengalami Amandemen selama empat kali, yaitu dari tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002. Kewenangan pembentukan Undang-Undang sebelum diamandemennya UUD 1945 berada pada kekuasaan Presiden. Presiden memiliki hak kuasa penuh dalam legislasi, yang seharusnya memiliki peran sebagai pihak yudikatif.

Ketika kekuasaan legislatif dan yudikatif berada pada satu orang atau satu lembaga, maka akan menghasilkan kekuasaan yang otoriter. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa sebelum amandemen, kekuasaan pembentukan undang-undang mutlak berada di tangan presiden dan cenderung menggunakan kewenangan pembentukan undang-undang untuk memperkuat lingkaran kekuasaannya. Setelah diamandemen, kekuasaan mutlak dalam kewenangan pembentukan undang-undang beralih ke tangan DPR. Hal itu membuat tatanan kenegaraan dan sistem pemerintahan mengalami perubahan yang signifikan.

Kata Kunci : Amandemen, Kewenangan, Undang-Undang.

ABSTRACT

Ali Mukoddas, Review of the Authority for the Establishment of Laws Before and After the Amendment of the 1945 Constitution. Thesis. Jakarta: Law Studies Program, Nahdlatul Ulama University of Indonesia Jakarta, 2021.

The 1945 Constitution, which governs all basic forms of authority, has been subjected to amendments four times, namely from 1999, 2000, 2001 and 2002. The authority of the formation of the Law before the amended 1945 Constitution is in the power of the President. The president has full power of attorney in the legislation, which should have a role as a judicial party.

When legislative and judicial powers are in one person or one institution, it will result in authoritarian rule. The results of this study show that before the amendment, the power of the formation of absolute legislation was in the hands of the president and tended to use the authority of the formation of legislation to strengthen his circle of power. After being amended, the absolute power in the authority of the formation of legislation turned into the hands of the House of Representatives. That makes the state order and the system of government undergo significant changes.

Keywords: Amendment, Authority, Law.

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi penguasa alam. Segala persembahan terhadap bentuk keilmuan yang telah penguasa alam itu berikan pada manusia. Demi menyadari bentuk persembahan tersebut, penulis berusaha mengkaji tentang hukum tata negara dari segi konstitusi negara yang mengalami empat kali amandemen dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia. Mengkaji tentang konstitusi negara yang dispesifikkan terhadap kewenangan pembentukan undang-undang atas dasar UUD 1945 ini erat kaitannya untuk mengetahui secara menyeluruh tentang perubahan politik di Indonesia. Undang-undang adalah hal utama untuk mengatur suatu ruang lingkup, baik dari segi ekonomi dan tingkat kesejahteraan masyarakat, bahkan penguasa bagi negara itu sendiri. Jadi, sedikit banyak penulis mempersembahkan hal yang berkaitan dengan tinjauan kewenangan pembentukan undang-undang yang berdasarkan kepada konstitusi negara, dengan harap bisa menjadi penambah dalam literasi yang mendukung lembaga negara terkait serta menjadi pertimbangan dalam kestabilan politik negara.

Semoga skripsi ini menjadi modal dasar penulis dalam menyumbang literasi yang berkaitan dengan konstitusi, serta mampu memberi pemahaman baru, terutama bagi penggiat hukum tata negara, bahwa dalam sejarah amandemen sampai saat ini, kewenangan pembentukan undang-undang masih dan selalu perlu untuk diperbarui pembahasannya dari sudut generasi zaman yang berbeda. Terlepas dari bahasan yang ada, penulis berharap skripsi ini menjadi benar menurut kebenarannya dan menjadi salah berdasarkan kesalahannya. Terakhir, terima kasih pada dosen pembimbing skripsi ini, Bapak Ahsanul Minan, MH, yang siap menunggu dan sabar dalam menghadapi pertanyaan dan konsultasi dari penulis.[]

DAFTAR ISI

PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS	iv
ABSTRAK.....	v
ABSTRACT.....	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI.....	viii
BAB I <u>P</u> ENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Manfaat Penelitian	5
E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual	5
F. Penelitian Terdahulu	13
G. Metode Penelitian.....	13
H. Sistematika Penulisan.....	17
BAB II <u>K</u> AJIAN PUSTAKA.....	18
A. Sejarah Diamandemennya UUD 1945	18
B. Konsep Kewenangan Membentuk Undang-Undang.....	24
C. Tinjauan Kewenangan Pembentukan UU sebelum Amandemen UUD 1945	28
D. Tinjauan Kewenangan Pembentukan UU pada Amandemen Kesatu	30
E. Tinjauan Kewenangan Pembentukan UU pada Amandemen Kedua.....	31
F. Tinjauan Kewenangan Pembentukan UU pada Amandemen Ketiga	32

G. Tinjauan Kewenangan Pembentukan UU pada Amandemen Keempat.....	34
H. Posisi Lembaga-Lembaga Negara dalam Mengusulkan Rancangan Undang-Undang (RUU)	35
BAB III PEMBAHASAN	38
A. Kewenangan Membentuk UU Sebelum Amandemen UUD 1945.....	38
1. Hal-hal yang Membuat Kewenangan Pembentukan UU Berubah	41
2. Kewenangan Membentuk UU Sesudah Amandemen UUD 1945.....	48
B. Tinjauan Kewenangan Membentuk UU Sesudah Amandemen UUD 1945	51
1. Kewenangan Presiden	55
2. Kewenangan DPR	57
3. Kewenangan DPD	61
C. Kenapa Kekuasaan Pembentukan UU ada di DPR?	62
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN	64
A. Kesimpulan	64
B. Saran.....	65
DAFTAR PUSTAKA	66
Buku	66
Jurnal dan Artikel.....	69
Undang-Undang dan Peraturan.....	70

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia telah mengalami empat kali amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Amandemen tersebut memberikan pengaruh besar terhadap kewenangan pembentukan undang-undang. Walau banyak sekali pembicaraan, baik yang tertulis di media-media massa maupun dialog lisan di seminar dan juga pembicaraan yang dilakukan secara sporadis di tengah masyarakat, menyangkut perlu tidaknya UUD 1945 diubah atau diganti. Mereka yang menghendaki mengubah UUD 1945 berargumen bahwa konstitusi memiliki kelemahan-kelemahan yang menyebabkan bangsa Indonesia menghadapi kesulitan serius untuk membangun sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang lebih mapan dan modern. Sebaliknya, yang menolak perubahan UUD 1945 menyatakan bahwa, UUD 1945 memiliki nilai historis yang tinggi dan luhur, warisan yang penting dari para pendiri negara. Walau muatan UUD 1945 sangat singkat dengan memuat 37 pasal dan aturan peralihan, namun tetap memiliki kekuatan, karena selain nilai historis, juga cukup dapat diberi *interpretasi-implementif* untuk menyelesaikan persoalan-persoalan konstitusional politik yang dihadapi Indonesia.¹

Memang tak dapat dipungkiri bahwa, UUD 1945 yang memuat 37 pasal secara singkat tersebut juga berisi pembagian kekuasaan yang bisa menyelesaikan persoalan konstitusional, salah satunya tentang kewenangan pembentukan undang-undang. Jimly Asshidiqie dalam buku Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara yang ditulisnya menjelaskan bahwa, istilah pemisahan kekuasaan itu adalah konsep yang bersifat umum, seperti halnya konsep pembagian kekuasaan juga dipakai oleh banyak sarjana dengan pengertian-pengertian yang berbeda-beda antara satu dengan yang lainnya.² Secara

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1972) h. 7.

² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), h. 287.

tidak langsung hal itu menjelaskan bahwa, walaupun pembagian kekuasaan telah dipisah, namun kewenangan bisa saja sejalan, seperti halnya kewenangan pembentukan undang-undang.

Kewenangan dalam pembentukan undang-undang selalu didasarkan pada landasan filosofis, historis, yuridis, sosiologis, politis atau teoritis.³ Seperti halnya kewenangan pembentukan undang-undang, tentu memiliki perbedaan siapa yang berwenang membentuk undang-undang pada pra amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan pada pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Secara historis, tentu memiliki sejarah yang panjang, baik dari saat UUD 1945 itu sendiri dirumuskan hingga pada amandemen terakhir yang pada akhirnya juga berpengaruh terhadap kewenangan pembentukan Undang-Undang.

Mengacu pada nilai historis sejarah pembentukan UUD 1945 beserta jajaran lembaga-lembaga negara yang telah diatur di dalamnya, meninjau kewenangan pembentukan undang-undang baik sebelum atau sesudah amandemen UUD 1945 adalah upaya merawat sejarah dan memperkuat keberadaan lembaga yang berwenang membentuk undang-undang pada saat ini, karena Indonesia sendiri dikenal dengan negara yang tidak terlepas dari ajaran *trias politica*-nya Montesquieu.⁴ Memisahkan kekuasaan negara antara yang Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif memang penting untuk memperjelas kewenangan masing-masing. Beda halnya pada masa sebelum Proklamasi hingga Orde Baru, kewenangan lembaga negara belum terlaksana dengan baik, bahkan dikenal banyak penyimpangan-penyimpangan yang terjadi selama periode yang panjang tersebut. Kewenangan lembaga negara yang terealisasi dengan baik dimulai setelah reformasi dan amandemen UUD 1945. Walau sebetulnya UUD 1945 itu sendiri secara tidak langsung telah menganut sistem *trias politica* yang mengajarkan pemisahan kekuasaan.⁵ Dalam UUD 1945 kekuasaan negara

³ Penjelasan Pasal 5 huruf D UU 12/2011

⁴ Kartohadiprojo Soediman, *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Pembangunan, 1965), h. 24.

⁵ Montesquieu, *Jiwa Undang-Undang*, (Jakarta: Pustaka Media, 2001), h. 34.

dipisah-pisahkan, dan masing-masing kekuasaan negara tersebut pelaksanaannya diserahkan pada suatu alat pelengkap negara.

Menurut konsep Montesque yang menyatakan setiap negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif. Di Indonesia cabang kekuasaan tercermin dalam lembaga negara MPR, DPR, DPD, MK, MA, Presiden dan BPK. MPR, DPR dan DPD memiliki fungsi legislatif, MK, MA memiliki fungsi yudikatif, sedangkan Presiden memiliki fungsi eksekutif. Di sini, BPK tidak masuk ke dalam tiga cabang kekuasaan tersebut. Walau demikian, lembaga-lembaga tersebut dibentuk berdasarkan pada UUD 1945. Pembagian lembaga tersebut mencerminkan teori *Separation of Power* atau biasa disebut sebagai fungsi legislasi (*Regulative Function*). Sebelum amandemen UUD 1945, kedaulatan tertinggi berada di MPR dengan kekuasaan yang dibagi-bagikan atau biasa dikenal *distribution of power*, hal ini pula yang membuat MPR dulu memiliki kewenangan mutlak dalam pembentukan undang-undang. Setelah amandemen UUD 1945, pembagian kekuasaan didasarkan pada pelaksanaan kedaulatan pemisahan kekuasaan dalam bentuk horizontal dengan menerapkan prinsip *checks and balances* di antara lembaga-lembaga negara yang sederajat tingkatannya. Sebagai akibat dari prinsip tersebut, jadilah yang berwenang membentuk undang-undang adalah lembaga legislatif.

Namun, kewenangan pembentukan undang-undang yang sempat berubah, dari presiden yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang, menjadi presiden yang berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR hingga pada perubahan DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang,⁶ perlu ditinjau kembali kewenangan pastinya. Kewenangan setelah amandemen UUD 1945 lebih menyulitkan pihak yang sewenang-wenang tanpa memikirkan rakyat dalam merumuskan undang-undang, dan kewenangan pembentukan undang-undang sebelum amandemen tersebut bisa dilakukan oleh satu lembaga tanpa melibatkan lembaga lain. Hal itu menimbulkan pertanyaan, apakah berindikasi pada

⁶ UUD 1945, Pasal 5 ayat (1) Sebelum dan Sesudah Amandemen.

kesewenang-wenangan undang-undang yang memihak pada kubu politik, bukan pada rakyat? Dengan demikian perlu dibahas lebih rinci, baik sejarah diamandemennya UUD 1945 yang mengakibatkan berubahnya kewenangan pembentukan undang-undang, hingga pada pembahasan hal penting yang membedakan kewenangan pembentukan undang-undang pra amandemen dengan pasca amandemen UUD 1945. Kalau pada akhirnya tidak ada perbedaan atau fungsi kongkret, atau pula sebaliknya dari berubahnya kewenangan tersebut, penelitian ini bisa menjadi sumbangan bagi akademisi hukum tata negara atau pada lembaga negara terkait untuk dijadikan pertimbangan.

Kemudian yang menjadi tinjauan penting dari kewenangan ini adalah kewenangan yang sempat berubah dalam pembentukan undang-undang. Perlu titik terang untuk menjelaskan kecurigaan terhadap kewenangan tersebut. Kewenangan tersebut berubah karena pembentuknya menghasilkan undang-undang yang cenderung menyalahi konstitusi, atau kewenangan tersebut berubah karena cacat konstitusi? Sudut pandang lain berindikasi pada situasi politik yang dianggap kurang mampu melihat suatu perkara untuk segera ditetapkan peraturannya.

Meninjau kewenangan pembentukan undang-undang dari hasil undang-undang itu sendiri tidak akan memberikan penjelasan yang kongkret, selain meninjaunya dari nilai historis sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945. Itulah yang menjadikan penulis tertarik untuk membahasnya lebih dalam dan mendetail.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, penulis tertarik mengambil **“Tinjauan Kewenangan Pembentukan Undang-Undang Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945”** sebagai judul skripsi.

B. Rumusan Masalah

1. Apa hal-hal yang membuat kewenangan pembentukan Undang-Undang berubah dalam amandemen UUD 1945?
2. Apa yang membedakan kewenangan pembentukan Undang-Undang sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui hal-hal yang membuat kewenangan pembentukan Undang-Undang berubah dalam amandemen UUD 1945.
2. Mengetahui perbedaan kewenangan pembentukan Undang-Undang sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Memberikan dan mengembangkan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum tentang —kewenangan pembentukan undang-undang.
 - b. Memberikan gambaran dan perbandingan mengenai kewenangan pembentukan undang-undang sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945.
2. Manfaat Praktis

Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat memberikan masukan dan sumbangan pemikiran bagi akademisi hukum dan masyarakat pada umumnya terkait dengan kewenangan pembentukan Undang-Undang sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945.

E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis
 - a. Teori Trias Politika

Berkaitan dengan kewenangan lembaga negara menurut teori trias politika yang dikembangkan oleh Baron the Montesquieu bahwa,

lembaga kedaulatan negara harus dipisah-pisahkan baik dalam bentuk hierarki maupun fungsinya. Montesquieu berpendapat, ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan, sebab terdapat bahaya bahwa raja atau badan legislatif yang sama akan memberlakukan undang-undang tirani dan pelaksanaannya pasti dengan sistem tirani pula.⁷

Teori yang disampaikan Montesquieu ini hampir sama dengan teori *checks and balances* yang hal dasarnya adalah prinsip ketatanegaraan yang memandang setara dan saling mengontrol antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dengan demikian, penyalahgunaan kekuasaan oleh setiap lembaga-lembaga tersebut dapat dicegah.⁸ Sebetulnya, teori Montesquieu ini diilhami oleh teori Jhon Locke yang menyatakan bahwa kekuasaan negara itu dibagi menjadi tiga macam kekuasaan, yaitu Kekuasaan Legislatif, Eksekutif, dan Federatif.⁹ Perbedaanya, Montesquieu tidak meletakkan lembaga Federatif, melainkan Yudikatif sebagai fungsi mengadili suatu perkara.

Sedang menurut teori Van Vollenhoven, dalam pelaksanaan tugas negara harus dibagi terhadap empat fungsi, yaitu *regeling* (membuat peraturan), *Bestuur* (pemerintah), *Rechtspraak* (mengadili), *politie* (kepolisian). Kalau teori Van hanya ada empat pembagian dalam tugas negara, Logemann menyatakan bahwa kekuasaan negara seharusnya dibagi menjadi lima bidang, yaitu yang memiliki fungsi untuk membuat undang-undang, fungsi melaksanakan undang-undang, fungsi pemerintahan, fungsi kepolisian sebagai penjaga ketertiban, dan fungsi peradilan untuk mengadili pelanggar undang-undang.

⁷ CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, (Bandung: Nusa Media, 2008), h. 330.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 61.

⁹ Sunarto, "Prinsip Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45, No. 2, April 2016, h. 159.

Konsep lembaga negara secara terminologis tidak hanya memiliki arti yang tunggal dan seragam, tetapi adanya makna tertentu. Menurut kepustakaan Inggris, istilah lembaga negara disebut dengan istilah *political institution*, sedangkan di bahasa Belanda disebut dengan *insila staat organen*, sementara di Indonesia sendiri memiliki beberapa istilah, seperti lembaga, badan atau organ. Secara definitif alat-alat yang melengkapi suatu negara biasanya disebut dengan lembaga negara, atau pula institusi yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi-fungsi negara.¹⁰

Lembaga negara berfungsi menentukan kedudukan suatu badan, yang dalam menentukan posisinya harus dalam konteks kerja sama yang sesuai dengan semangat kekeluargaan dan pengabdian dengan satu tujuan yang sama.¹¹

b. Teori Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan adalah keseluruhan pengaturan kekuasaan negara untuk melaksanakan kedaulatan rakyat yang dijalankan oleh lembaga-lembaga negara berdasarkan pembagian kekuasaan sesuai ajaran yang dianutnya dalam mencapai tujuan negara.¹² Dalam hal ini, ada dua jenis teori sistem pemerintahan yang akan diambil yaitu, sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial.

1) Sistem Pemerintahan Parlementer

Menurut Syafiie, sistem parlementer digunakan untuk mengawasi lembaga eksekutif yang dilakukan oleh legislatif. Secara tidak langsung, kekuasaan parlemen lebih besar dibanding eksekutif. Artinya, lembaga eksekutif bertanggung jawab kepada lembaga legislatif, yang membuat lembaga eksekutif dapat dijatuhkan oleh legislatif melalui mosi tidak

¹⁰ Andi Setiawan, dkk, *Pengantar State Auxiliary Agency*, (Malang: UB Press, 2015), h. 23-24.

¹¹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Kencana Prenadia Group, 2011), h. 177.

¹² Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan*, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2012), h. 33.

percaya.¹³ Sistem parlementer ini memiliki kriteria yang saling mempengaruhi antara eksekutif dan legislatif, karena salah satu pihak memiliki kekuasaan untuk menjatuhkan pihak lain dari kedudukannya. Ciri sistem parlementer ini sebagaimana yang dikutip Mariana dkk. dari pemikiran Alan R. Ball yang menamakan sistem ini dengan sebutan *the parliamentary types of government* yang ciri-cirinya sebagai berikut:¹⁴

- Kepala negara hanya memiliki kekuasaan nominal. Artinya kepala negara hanya dijadikan simbol yang memiliki tugas-tugas yang sifatnya formal, sehingga pengaruh politiknya dalam bernegara sangat kecil.
- Pemegang kekuasaan eksekutif yang riil berada pada perdana menteri dan kabinet-kabinetnya yang dibentuk melalui lembaga legislatif atau parlemen, sehingga kabinet sebagai pemegang kekuasaan eksekutif harus meletakkan jabatannya bila parlemen tidak mendukungnya.
- Badan legislatif yang merupakan parlemen dipilih berdasarkan berbagai periode yang pada saat pemilihannya ditetapkan oleh kepala negara atas saran dari perdana menteri.

Berbeda halnya dengan ciri parlemen yang disuguhkan oleh C.F. Strong, yang menyebut pemerintahan parlementer itu dengan istilah *the parliamentary executive* dengan ciri-ciri sebagai berikut:¹⁵

- Anggota kabinet adalah anggota parlemen, seperti yang ada di Inggris dan Malaysia, sedang di negara-negara lain ciri ini mengalami modifikasi.

¹³ Syafiie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2011), h. 88.

¹⁴ Mariana, dkk., *Perbandingan Pemerintahan*, (Jakarta: Universitas Terbuka, 2007), h. 10.

¹⁵ *Ibid.*, h. 11.

- Anggota harus memiliki pandangan politik yang sama dengan parlemen, di mana ciri ini berlaku di Inggris.
- Adanya politik berencana untuk dapat mewujudkan programnya. Ciri ini hampir ada di setiap negara.
- Perdana menteri dan kabinetnya harus bertanggung jawab kepada badan legislatif.
- Para menteri memiliki kedudukan di bawah perdana menteri.

Secara keseluruhan dari teori yang ada, inti sistem pemerintahan parlementer ini ada pada lembaga tertinggi, tidak setara antara satu lembaga dengan lembaga lainnya.

2) Sistem Pemerintahan Presidensial

Sebagaimana yang dikemukakan Sarundajang bahwa, sistem presidensial menempatkan presiden sebagai kepala negara sekaligus menjadi kepala eksekutif karena presiden tidak dipilih oleh parlemen. Dalam hal ini presiden dan parlemen dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, karena itulah presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen, dan sebaliknya. Kedua lembaga ini melaksanakan tugasnya sesuai yang telah diatur oleh konstitusi. Dalam sistem parlementer, lembaga eksekutif dan legislatif adalah sama. Presiden dapat mengangkat menteri-menterinya tanpa membuat para menteri tersebut bertanggung jawab kepada legislatif seperti yang terjadi pada sistem pemerintahan parlementer. Mudahnya, para menteri memiliki tanggung jawab terhadap presiden.¹⁶ Dari penjelasan Sarundajang tersebut dapat dituliskan bahwa ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial di antaranya:¹⁷

- Presiden merupakan kepala negara sekaligus kepala pemerintahan

¹⁶ Sarundajang, *op. cit.*, h. 35-37.

¹⁷ *Ibid.*

- Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif
- Kedudukan presiden sama dengan kedudukan legislatif
- Kabinet dibentuk oleh presiden
- Kabinet bertanggung jawab kepada presiden
- Presiden tidak dapat diturunkan jabatannya oleh badan legislatif, dan sebaliknya presiden tidak dapat membubarkan legislatif.

c. Teori Kewenangan

Indroharto mengemukakan ada tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut meliputi; atribusi, delegasi dan mandat.¹⁸

1) Atribusi

Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh UUD 1945 atau Undang-Undang.¹⁹

Kewenangan yang sifatnya Atribusi ini dijelaskan pada pasal 12 UU nomor 30 tahun 2014.

2) Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.²⁰

Kewenangan yang sifatnya Delegasi ini diatur dan dijelaskan pada pasal 13 UU nomor 30 tahun 2014.

3) Mandat

Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab

¹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), h. 104.

¹⁹ UU Nomor 30 Tahun 2014, Tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 1 angka 22.

²⁰ *Ibid.*, Pasal 1 angka 23.

dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.²¹

Kewenangan yang sifatnya Mandat ini diatur dan dijelaskan pada pasal 14 UU nomor 30 tahun 2014.

d. Tori Perundang-Undangan

Di Belanda, *wet in materiele zin* lebih dikenal dengan *wet in formele zin* atau yang berarti undang-undang dalam arti formal. Perbedaan dari kedua kalimat tersebut terletak pada proses dan siapa yang membuatnya. *Wet in materiele zin* adalah setiap keputusan yang mengikat secara umum, baik yang dibuat bersama-sama antara pemerintah dan lembaga legislatif maupun yang dibuat oleh lembaga lain yang lebih rendah, sedangkan *wet in formele zin* adalah keputusan yang dibuat bersama antara pemerintah dan lembaga legislatif Belanda. Teori ini masih sejalan dengan sistem perundang-undangan di Indonesia, karena Indonesia sendiri masih terpengaruh terhadap hukum sisa-sisa Belanda.

2. Kerangka Konseptual

a. Konsep Undang-Undang Dasar

Indonesia pernah menerapkan tiga konstitusi di antaranya UUD 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS). Meskipun ada perbedaan pendapat dari para ahli tentang konstitusi dan undang-undang dasar, tapi sebagian besar menyepakati bahwa konstitusi tidak jauh berbeda dengan undang-undang dasar. Ada yang menyatakan bahwa konstitusi dan undang-undang dasar itu berbeda, sebagian lagi menyatakan konstitusi dan undang-undang dasar itu sama, sama-sama sebagai dasar suatu negara.

Menurut E.C.S. Wade dan Philips G. Godfrey, Undang-Undang Dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintah suatu negara dan

²¹ *Ibid.*, Pasal 1 angka 24.

menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut.²²

Sama halnya dengan konsep hierarki norma hukum (*stufentheorie*) yang dikemukakan Hans Kelsen. Hans Kelsen mengemukakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, seperti norma dasar (*grundnorm*).²³

Secara tidak langsung, UUD 1945 versi pertama yang dibuat oleh para pendiri bangsa, sudah memenuhi hal-hal yang dijelaskan oleh para ahli.

b. Konsep Amandemen

Amandemen berasal dari bahasa Inggris, *to amend* atau sering juga dikenal dengan *to make better*. Amandemen diartikan sebagai sesuatu yang sedang dilakukan untuk membuat perubahan ataupun penambahan pada beberapa ketentuan atau bahkan merevisi pasal yang belum sempurna atau rinci, dan mengurangi beberapa pasal yang dianggap tidak penting dalam perumusan naskah UUD. Namun setelah amandemen UUD 1945 yang keempat, amandemen dapat diartikan sebagai usul perubahan, pengurangan atau penambahan pada suatu bagian yang sudah ada dalam Undang-Undang Dasar. Amandemen adalah istilah untuk perubahan konstitusi. Pasal 27 UUD 1945 menyediakan mekanisme perubahan pada konstitusi. Bivitri Susanti mengatakan, setiap konstitusi di dunia memang memungkinkan adanya amandemen.

²² Dahlan Thaib, Jazim Hamdi, dan Ni'matul Huda, *Teori Hukum dan Konstitusi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1999), h. 8.

²³ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell and Russell, 1945), h. 113.

F. Penelitian Terdahulu

Penelitian hukum tata negara yang bersangkutan dengan tinjauan kewenangan pembentukan Undang-Undang sebelum dan sesudah Amandemen UUD 1945, tentu banyak. Terutama hal-hal yang perlu diteliti atau dikaji dari berbagai persoalan yang ada. Maka penelitian terdahulu yang akan menjadi landasan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Karya Moh. Mahfud MD dengan judul “Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi”. Buku ini berisikan tentang gejolak atau permasalahan yang terjadi pada pasca amandemen UUD 1945 dalam masalah hukum ketatanegaraan yang ada di Indonesia.²⁴
2. Karya Titik Triwulan Tutik dengan judul “Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945”. Buku yang ditulis Titik Triwulan tersebut menjelaskan dengan lengkap tentang sistem pemerintahan Indonesia sebelum dan sesudah amandemen. Di dalamnya juga menjelaskan tentang struktur kelembagaan negara, legislasi, kedudukan dan fungsi lembaga negara.²⁵
3. Skripsi karya Anis Musana, Fakultas Hukum Universitas Bandar Lampung, dengan judul “Kewenangan Legislasi Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Dalam skripsi ini, Anis Musana membahas tentang kewenangan pembentukan undang-undang sesudah amandemen UUD 1945, namun ditinjau dari legislasinya yang menekankan pada teori *Chek and Balance*.²⁶

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang penulis ambil adalah pendekatan historis dan pendekatan perbandingan hukum. Pendekatan historis penulis gunakan untuk mengetahui sejarah berubahnya kewenangan pembentukan

²⁴ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), h. 32.

²⁵ Titik Triwulan Tutik, *op. cit.*

²⁶ Anis Musana, *Kewenangan Legislasi Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Bandar Lampung: t.p., 2019), h. 91-92.

undang-undang, sedangkan pendekatan perbandingan hukum penulis gunakan untuk membandingkan UUD 1945 asli dengan yang sudah diamandemen. Sebagaimana yang ditulis I Made Pasek Diantha, bahwa pendekatan dari segi perbandingan hukum ini dapat digunakan dalam penelitian yang membahas mengenai adanya kekosongan norma hukum.²⁷ Karena perbandingan hukum tidak seperti hukum perdata, hukum pidana atau hukum tata negara, melainkan kegiatan memperbandingkan sistem hukum yang satu dengan sistem hukum yang lain,²⁸ maka dengan demikian penulis akan membandingkan kewenangan pembentukan undang-undang sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945. Dari perbedaan kewenangan yang awalnya berada di kekuasaan eksekutif ke legislatif, apakah ada persamaan eksistensi atau tidak sama sekali.

2. Tipe Penelitian

Penelitian ini digunakan untuk menjawab rumusan masalah menggunakan penelitian yuridis normatif, melakukan studi kepustakaan, yakni penelitian bahan pustaka atau data sekunder dengan cara mengumpulkan sumber-sumber yang berkaitan dengan aspek-aspek permasalahan, mengambil data, meneliti dan mengkaji literature yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti, pendapat para ahli dalam buku-buku, surat kabar, majalah, dan lain sebagainya.

Atas dasar bahan-bahan hukum yang diuraikan di atas, maka dengan sendirinya penelitian secara sadar memilih dan menggunakan metode penelitian hukum normatif atau disebut juga metode yuridis formal. Pembahasan akan dilakukan secara analisis, dengan demikian maka metode ini disebut juga normatif analisis.

3. Bahan Hukum

Data Primer dan sekunder yang digunakan dalam penulisan skripsi ini dapat dibedakan menjadi:

²⁷ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), h. 162.

²⁸ Soerjono Soekanto, *Perbandingan Hukum*, (Bandung: Melati, 1989), h. 131.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang dijadikan acuan adalah peraturan Perundang-undangan yang erat hubungan dengan masalah yang akan diteliti yaitu:

- 1) Norma Dasar Pancasila
- 2) UUD 1945
- 3) UUD 1945 Amandemen Pertama
- 4) UUD 1945 Amandemen Kedua
- 5) UUD 1945 Amandemen Ketiga
- 6) UUD 1945 Amandemen Keempat
- 7) UU RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 8) UU/Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)
- 9) Ketetapan MPR
- 10) Yurisprudensi

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang secara langsung mendukung bahan hukum primer yang diperoleh dari:

- 1) Literatur-literatur buku teks, Skripsi, Tesis yang berkaitan.
- 2) Artikel-Artikel dari internet dan media cetak.

c. Bahan hukum tersier

Bahan Hukum yang secara langsung mendukung bahan hukum primer dan sekunder yang diperoleh dari:

- 1) Kamus Hukum
- 2) Kamus Besar Bahasa Indonesia
- 3) Ensiklopedia

4. Teknik pengumpulan data

Prosedur pengumpulan data dengan cara penelitian kepustakaan

(Library Research) baik bahan hukum primer maupun hukum sekunder dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang telah dirumuskan berdasarkan teknik *Snowball* (bola salju) dan diklasifikasi menurut sumber dan hierarkinya untuk dikaji secara komprehensif. Bahan hukum yang berhubungan dengan masalah kewenangan pembentukan undang-undang sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945, ini akan dipaparkan, disistematisasi kemudian dianalisis untuk menginterpretasikan hukum yang berlaku. Artinya bahwa hubungan data yang satu dengan data yang lain dikumpulkan untuk kemudian dikaji dari berbagai macam dokumen, baik peraturan perundang-undangan maupun dokumen yang sudah ada.

H. Sistematika Penulisan

Penyusunan skripsi ini dibuat secara sistematis untuk memudahkan pembaca dalam memahami isi dari hasil penelitian ini. Penyusunan skripsi ini berisi empat bab dengan garis besar sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN: Pada bab ini akan diuraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori dan konseptual, metode penelitian serta sistematika penulisan skripsi.

BAB II KAJIAN PUSTAKA: Berisikan tentang sejarah diamandemennya UUD 1945, konsep kewenangan pembentukan UU dan posisi Lembaga-Lembaga negara dalam mengusulkan kerangka UU.

BAB III PEMBAHASAN: Tinjauan umum mengenai kewenangan pembentukan Undang-Undang sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945 yang di dalamnya mencakup tentang perbandingan kewenangan pembentukan UU sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945, dan hak dasar pembentukan UU.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN: Dalam bab ini berisi hasil kesimpulan yang merupakan bagian inti dari judul penelitian atau jawaban-jawaban dari rumusan permasalahan dan saran untuk penelitian selanjutnya.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Sejarah Diamandemennya UUD 1945

Sebetulnya UUD 1945 dimaksudkan sebagai UUD sementara untuk mengantarkan Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan sebagaimana yang diproklamirkan Soekarno. Melalui perdebatan di Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, UUD 1945 dibuat dan disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, sehari pasca Proklamasi Kemerdekaan. Ditambah lagi pada saat itu situasi politik tidak menentu dikarenakan berkobarnya Perang Pasifik, sehingga para pendiri bangsa menyepakati mengesahkan UUD yang ada terlebih dahulu sebagai UUD sementara yang kelak setelah kemerdekaan benar-benar terjadi akan disempurnakan. Dari latar belakang itulah kemudian Adnan Buyung Nasution sering mengemukakan pendapatnya bahwa salah satu alasan UUD 1945 harus diamandemen karena UUD dibuat oleh lembaga yang tidak dibentuk oleh hasil pemilu. Sebab idealnya UUD itu dibuat oleh lembaga perwakilan atau permusyawaratan rakyat yang dibentuk melalui pemilu. Sebagaimana yang juga dikemukakan Muhammad Yamin bahwa undang-undang yang dibuat pada saat itu adalah UUD sementara, dalam artian undang-undang kilat. Muhammad Yamin mengatakan, saat Indonesia sudah bisa bernegara dengan keadaan yang tentram, akan dibuat kembali UUD yang lebih lengkap dan lebih sempurna.²⁹

Fakta sejarah menyatakan, selama UUD 1945 digunakan, Indonesia tidak pernah menampilkan sistem politik yang benar-benar demokratis. Selama periode sebelum 1999, sistem politik otoriter berpusat pada Presiden. Moh. Mahfud MD menjelaskan, sejak UUD 1945 ditetapkan dan digunakan hingga tahun 1999, telah terjadi tiga periode, yaitu: periode demokrasi parlementer, periode demokrasi terpimpin (Orde Lama), dan

²⁹ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Penerbit Siguntang, 1971), h. 410.

periode demokrasi Pancasila (Orde Baru).³⁰ Berikut faktanya:

Periode	UUD yang Berlaku	Sistem yang Terjadi
1945-1959: Demokrasi Parlementer	UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUDS 1950	Demokratis
1959-1966: Demokrasi Terpimpin	UUD 1945	Otoriter
1966-1998: Demokrasi Pancasila	UUD 1945	Otoriter

Kenapa pada periode pertama berlaku sistem demokratis tapi pada periode kedua dan ketiga otoriter? Mahfud MD dalam bukunya menyatakan, pada periode pertama berlaku sistem demokratis karena pada saat itu UUD 1945 tidak diberlakukan dalam praktik. Sedangkan sistem otoriterisme muncul karena pelaksanaannya oleh rezim penguasa. Penguasa saat itu membangun keotoriterannya melalui peluang-peluang yang ada di dalam UUD 1945. Mahfud MD menjelaskan, ada empat hal yang dijadikan pintu masuk untuk membangun otoriterisme kekuasaan, yaitu:

1. Sistem politik yang *executive heavy* dalam artian bahwa isi UUD 1945 memang lebih menitikberatkan pada kekuasaan lembaga eksekutif (presiden) sehingga tidak dapat memunculkan mekanisme *checks and balances* yang proporsional.
2. Adanya pasal-pasal penting yang ambigu, multi interpretable. Dalam artian ada pasal-pasal penting di dalam UUD 1945 yang dapat ditafsirkan lebih dari satu makna dan penafsiran yang diterima waktu itu adalah penafsiran yang datang dari presiden. Presiden dapat memaksakan penafsirannya karena *executive heavy* yang dimilikinya.
3. Terlalu banyaknya atribusi kewenangan kepada legislatif untuk mengatur lebih lanjut hal-hal penting di dalam undang-undang yang dalam praktiknya pengaturan lebih lanjut tentang masalah-

³⁰ Mahfud MD, *op. cit.*, h. 25.

masalah penting itu didominasi oleh lembaga eksekutif sesuai dengan visi sepihaknya sehingga banyak undang-undang yang tampil dengan watak positivistik-instrumentalistik.

4. Lebih percaya pada semangat orang yang menyelenggarakan sistem negara tanpa imbalan sistem yang kuat. Padahal semangat orang itu baik, jika sistemnya tidak baik maka akan mudah terjadi sebagai korupsi politik sesuai dengan adagium Lord Acton yang hampir menjadi aksioma bahwa “Kekuasaan itu cenderung korup dan kekuasaan yang absolut melakukan korupsi yang absolut pula,” (*power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*).³¹

Situasi politik dan kekuasaan yang menggunakan celah dalam UUD 1945 sebagai tombak berjalannya sistem pemerintahan yang otoriter membuat pro-kontra untuk mengamandemen UUD 1945. Kubu yang pro agar UUD diamandemen karena ada pasal-pasal yang dapat dijadikan peluang untuk menjalankan kekuasaan otoriter, sedangkan yang kontra menyatakan tidak masalah UUD diamandemen, selama tidak mengubah isi Pembukaan UUD, bentuk negara dan tidak mengubah sistem presidensial, serta semisal UUD diamandemen pun naskah asli tetap dijadikan lampiran resmi di setiap perubahan-perubahannya. Pihak yang kontra tersebut pada akhirnya menjadi lunak dengan persyaratan-persyaratan tersebut. Hingga kemudian, terjadilah amandemen UUD 1945 dalam empat kali sidang MPR, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002. Amandemen tersebut berjalan sesuai Pasal 37 UUD 1945, yang di dalamnya menjelaskan bahwa Amandemen bisa dilakukan dan disahkan melalui sidang MPR yang dihadiri sekurangnyanya 2/3 anggota dan disetujui oleh sekurangnyanya 2/3 dari anggota MPR yang hadir. MPR memenuhi Pasal 27 UUD 1945 tersebut sehingga sahnyanya amandemen UUD 1945 tidak dapat dipersoalkan. Walaupun pada akhirnya ada Koalisi non Pemerintah atau LSM yang menolak UUD hasil amandemen. Penolakan tersebut terjadi atas dasar ketidakpuasan. Ini sesuai

³¹ Ibid., h. 38.

dengan yang ditulis Mahfud MD yang merupakan saksi sejarah pada masa itu, dia menyatakan kontroversi hasil amandemen merupakan hal yang biasa, bahkan dia menilai itu adalah kemajuan baru dalam perpolitikan karena berarti Indonesia sudah lebih demokratis. Mahfud MD tidak bisa membayangkan seandainya amandemen ini terjadi di masa Orde Lama dan Orde Baru, tidak mungkin UUD yang sedang berlaku dapat dipersoalkan. Jangankan mempersoalkan, menganalisis yang pada akhirnya mengarah pada amandemen pun akan menjadi ancaman. Guru besar dan akademisi di kampus-kampus tak memiliki kebebasan. Berbeda dengan saat ini yang dapat menilai atau bahkan mengatakan UUD harus dikembalikan pada yang asli, tidak menjadi soal karena dinamika demokrasi yang menggembirakan.³² Pernyataan Mahfud MD ini sejalan dengan yang dijelaskan A.M. Fatwa dalam bukunya yang berjudul, “Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945”, dia menyatakan bahwa sepanjang era orde baru, UUD 1945 itu disakralkan. Mengubahnya adalah hal yang tabu. Hal tersebut membuat sebagian besar orang menjadi lupa, bahwa saat disusun para *founding father* republik Indonesia, naskah konstitusi itu sebetulnya masih bersifat sementara. Dikatakan, UUD 1945 masih perlu disempurnakan di kemudian hari.³³

Dengan landasan tersebut, Joeniarto menyimpulkan bahwa ada dua hal yang diperkirakan sebagai alasan tentang pemberian sifat kesementaraan yang dimaksud, yakni: Pertama, pembentuk UUD 1945 sendiri merasa bukan badan yang representatif untuk menetapkan UUD dan yang terakhir, perencanaan, penetapan dan pengesahan UUD 1945 itu dilakukan dengan sangat tergesa-gesa, oleh karena itu di kemudian hari apabila sudah dapat dibentuk sebuah badan yang lebih representatif dapat ditetapkan sebuah UUD yang lebih dipertimbangkan betul-betul.³⁴

³² Ibid., h. 48-49.

³³ A.M Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kompas, 2009).

³⁴ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), h. 40.

Denny Indrayana juga memperkuat alasan diamandemennya UUD 1945, di antaranya:³⁵

a. Alasan Sejarah

Seperti yang sebelumnya dipaparkan, bahwa UUD 1945 dipersiapkan dalam kurun waktu yang sangat singkat, karena saat itu sedang darurat perang dan memang pada awalnya dirancang sebagai dokumen sementara. Secara historis, konstitusi itu sendiri mengamankan perubahan, dan disiapkan untuk mengantisipasi perubahan tersebut.

b. Alasan Praktis

Selama Orde Baru, pada praktiknya UUD 1945 secara efektif sudah diamandemen beberapa kali. Tap MPR dan UU tentang Referendum, yang mengubah prosedur amandemen, adalah contoh amandemen diam-diam. Dalam hal ini, Denny Indrayana juga mengutip pandangan Fajrul Falaakh, bahwa contoh lain amandemen diam-diam adalah: perluasan definisi golongan-golongan yang menjadikan anggota MPR mencakup pula militer, kemudian campur tangan eksekutif terhadap independensi yudikatif melalui klaim otoritas Soeharto untuk mengangkat Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung, dan perluasan wilayah kekuasaan Indonesia hingga mencakup Timor Timur. Sedang untuk memperkuat argumen soal amandemen diam-diam, Denny juga mengutip pernyataan Yusuf dan Basarlim, bahwa diperluasnya definisi militer Indonesia, Hingga mencakup Polri, adalah bentuk dari amandemen diam-diam terhadap Pasal 10 UUD 1945, yang sebetulnya berisi tentang pembatasan definisi militer hanya untuk menyebut Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.³⁶

³⁵ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945; antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung: Mizan Pustaka, 2007), h. 163.

³⁶ Ibid., h. 164.

Walaupun saat UUD 1945 telah diamandemen, timbul problematika baru. Problematika tersebut bisa dilihat dari beberapa segi, di antaranya:³⁷

- a. Segi Histori (ada pergolakan, baik pro kontra terhadap hasil amandemen).
- b. Segi Sistem Konstitusi (kewenangan atau posisi lembaga negara berubah, terutama dalam hal legislasi).
- c. Segi Falsafah Bangsa (pandangan dalam hidup berbangsa lebih terbuka dan tidak semenakutkan masa Orde Baru yang pada akhirnya timbul krisis moneter pada tahun 1997).
- d. Segi Ideologi (hampir di seluruh sistem atau organisasi yang ada di Indonesia harus berideologi Pancasila).
- e. Segi Politik (ada kubu-kubu politik yang mendominasi serta berubahnya alur perpolitikan di kancah nasional)
- f. Segi Hukum (dalam segi hukum ini, terutama soal kewenangan pembentukan undang-undang, mengalami problematikanya sendiri).
- g. Segi Ekonomi (karena pengaturan ekonomi yang sebelumnya terpusat, pasca amandemen menjadi lebih menyebar, dan hal itu membuat problematika baru, seperti sistem pengaturan pendapatan daerah hingga pada tingkat yang lebih tinggi mengalami beberapa perdebatan).
- h. Segi Sosial Budaya (sebetulnya dalam hal ini tidak begitu dominan, hanya saja sistem sosial dan budaya masyarakat juga terpengaruh pasca amandemen ini, salah satu buktinya kehidupan yang lebih demokratis dan dikuatkannya HAM).
- i. Segi Pertahanan Negara (ada teritorial tertentu dan posisi beberapa lembaga di bawah eksekutif yang juga berubah pasca amandemen).

³⁷ M. Dimiyati Hartono, *Problematika dan Solusi Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Gramedia, 2009), h. 51-80.

B. Konsep Kewenangan Membentuk Undang-Undang

Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain agar sesuatu yang dilakukan orang lain sesuai dengan yang diinginkan.³⁸ Hassan memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang pemberian wewenang (*delegation of authority*). *Delegation of authority* merupakan proses penyerahan wewenang dari seorang pemimpin, *manager*, kepada bawahannya, *subordinates*, yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. Proses ini dilaksanakan melalui langkah-langkah tertentu, di antaranya menentukan tugas bawahan tersebut, yang berarti penyerahan wewenang itu sendiri, kemudian timbul kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.³⁹ Memang, kewenangan dan wewenang itu memiliki suatu perbedaan, namun prosesnya tidak jauh beda antara satu dengan yang lain. Seperti yang Ateng Syarifudin jelaskan dalam tulisannya, dia menyatakan, "...kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu *onderdeel* (bagian) tertentu saja dari kewenangan."⁴⁰

Secara jelas, kewenangan harus dilandaskan pada ketentuan yang ada dalam konstitusi, sehingga jelas keabsahannya. Hal itu akan membuat pejabat atau sebut saja organ dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh dasar kewenangan yang sudah ada di dalam konstitusi. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau institusi pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan institusi pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankan kewenangannya, sebab tanpa

³⁸ Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), h. 170.

³⁹ Ibid., h. 172.

⁴⁰ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung: Universitas Parahyangan, 2000), h. 22.

kewenangan, suatu putusan yuridis tidak dapat dikeluarkan dengan benar.⁴¹

Mengacu pada teori jenjang hukum yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky, dia menyatakan ada dua bentuk peraturan yang berada di bawah Undang-Undang. Peraturan tersebut merupakan hasil penyerahan kewenangan mengatur dari undang-undang yang lebih tinggi. Dua peraturan yang dimaksud Hans Nawiasky adalah Peraturan Pelaksana (*Verordnung*) dan Peraturan Otonom (*Autonome Satzung*). Peraturan tersebut berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Sedangkan peraturan pelaksana (*Verordnung*) bersumber dari kewenangan delegasi, yaitu kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilimpahkan oleh undang-undang kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.⁴² Dalam segi fungsi, *Verordnung* hanya kewenangan yang diberikan sebagai bentuk perwakilan dan bersifat sementara, dalam artian kewenangan ini dapat diselenggarakan selama pelimpahannya masih ada. Sedangkan *Autonome Satzung* bersumber dari kewenangan atribusi, yaitu kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh undang-undang kepada suatu lembaga negara atau pemerintah, dalam artian kewenangan ini melekat dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan oleh undang-undang.⁴³

Konsep perundang-undangan dan konsep peraturan perundang-undangan kadang memiliki arti yang simpang-siur untuk diterjemahkan, atau luput dari pemahaman dalam menentukan arti yang lebih kongkrit. Padahal peraturan perundang-undangan merupakan peraturan yang bersifat umum, tertulis, mengikat umum dan dibentuk oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dan sifatnya mengatur.⁴⁴ Sedangkan undang-undang merupakan salah satu jenis dari peraturan perundang-undangan yang

⁴¹ F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), h. 219.

⁴² Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), h. 56.

⁴³ Ibid., h. 55.

⁴⁴ Ibid., h. 10-11.

dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama presiden.⁴⁵ Sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan:

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:⁴⁶

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Urutan peraturan perundang-undangan seperti di atas menurut Bagir Manan mengandung beberapa prinsip. Prinsip-prinsip yang dimaksud Bagir Manan sebagai berikut: ⁴⁷

1. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.
2. Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, kecuali apabila peraturan perundang-undangan lebih tinggi dibuat tanpa wewenang (*onnbevoegd*) atau melampaui wewenang (*deternement de pouvoir*).

⁴⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 12 tahun 2011, Pasal 1 Angka 3.

⁴⁶ UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 7 ayat (1).

⁴⁷ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FHUII Press, 2003), h. 207.

3. Harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disampingkan atau dilanggar.

Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang (UU) ada pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kemudian di ayat (2) dalam pasal yang sama diatur bahwa setiap Rancangan Undang-Undang (RUU) dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

UUD 1945 menyebut “kekuasaan untuk membentuk UU” bukan “kewenangan membentuk UU”. Perlu diperjelas bahwa kewenangan dan kekuasaan memiliki arti yang berdekatan meski sepenuhnya berbeda. Miriam Budiardjo menyebutkan, kekuasaan dianggap sebagai kemampuan perilaku untuk mempengaruhi tingkah laku pelaku lain sedemikian rupa, sehingga tingkah laku pelaku terakhir menjadi sesuai dengan keinginan dari pelaku yang memiliki kekuasaan.⁴⁸ Secara tidak langsung pemikiran Miriam Budiardjo itu menjelaskan bahwa sesuatu yang kuat dan mampu mempengaruhi atau mengatur orang lain, itulah kekuasaan. Dalam bukunya yang lain, Miriam Budiardjo menyatakan bahwa beberapa ahli seperti W. Connolly dan S. Lukes menganggap kekuasaan adalah sebagai konsep yang dipertentangkan. Artinya, kekuasaan merupakan hal yang tidak dapat dicapai suatu konsensus. Karena pada umumnya kekuasaan dikenal sebagai kemampuan seseorang untuk mempengaruhi perilaku orang lain.⁴⁹ Seperti yang dikemukakan Max Weber dalam bukunya *Wirtschaft und Gesellschaft* yang terbit pada tahun 1922, kekuasaan dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan.

Sedangkan konsep kewenangan, seperti yang dikemukakan Robert Bierstedt dalam karangannya yang berjudul *An Analysis of Social Power*, kewenangan merupakan *institutionalized power*, kekuasaan yang

⁴⁸ Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, (Jakarta: Sinar Harapan Persada, 1984), h. 51-52.

⁴⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, *op. cit.*, h. 10-11

dilembagakan.⁵⁰ Pendapat yang sama disampaikan Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan bahwa:

*It is an organized aggregate of persons inhabiting a common territory and containing within itself supreme authority. Every-one having authority over the group is in the group. It is to be emphasized again that only formal power is involved here; control over the state may be—abd to some degree always is—exereised by external power groups. Authority also (in certain respects) may be exercised by other states through treaties; international agreements thus quality sovereignty when external authority is relatively limited in scope, or may even transform a state into a province or some other subordinate political unit when external authority has a relatively large scope.*⁵¹

Yang kalau diartikan secara keseluruhan memiliki arti, wewenang (*authority*) adalah kekuasaan formal (*formal power*). Siapa pun yang mempunyai wewenang berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak untuk mengharapkan kepatuhan terhadap peraturan-peraturan yang telah dibuatnya.

Karena kekuasaan masih berada dalam ruang lingkup kewenangan dan itu merupakan bentuk dari kedudukan, sesuai Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menjelaskan tentang “Kekuasaan membentuk UU berada pada DPR” lebih pas untuk diartikan sebagai kewenangan ketika itu berkaitan dengan pengajuan, pembahasan dan persetujuan rancangan undang-undang menjadi undang-undang.

C. Tinjauan Kewenangan Pembentukan UU sebelum Amandemen UUD 1945

Sebetulnya, UUD 1945 ini dirancang pada saat Indonesia ingin mendeklarasikan diri sebagai negara yang merdeka. Sayangnya, untuk disebut sebagai negara merdeka, harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu, seperti harus memiliki wilayah, rakyat, dan pemerintahan yang

⁵⁰ Robert Bierstedt, “*An Analysis of Social Power*”, *American Sociological Review*. Vol. 15, No. 6 (Dec., 1950), h. 730-738 (9 pages).

⁵¹ Harold D. Lasswell, Abraham Kaplan, *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*, (New Jersey: Transaction Publishers, 2014), h. 181.

berdaulat. Dengan melalui beberapa kali persidangan yang diadakan oleh BPUPKI, di persidangan periode kedua yang berlangsung pada 10 Juli-17 Juli 1945 dan menghasilkan panitia perancang Undang-Undang Dasar yang diketuai oleh Soekarno, dibahaslah hal-hal yang berkaitan dengan kedaulatan dan kewenangan presiden.⁵² Dari hasil rapat panitia Perancangan Undang-Undang Dasar pada tanggal 13 Juli 1945, UUD terdiri dari 15 bab dengan 42 pasal yang pokok-pokoknya:⁵³

1. Kedaulatan dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Rakyat.
2. Dalam urusan sehari-hari, presiden merupakan penjelmaan dari kedaulatan rakyat.
3. Presiden dibantu oleh wakil presiden, menteri dan Dewan Pertimbangan Agung.
4. Dalam pembuatan undang-undang, presiden harus semufakat dengan DPR.
5. Hak-hak dasar tidak perlu dimasukkan dalam UUD.

Sebelum UUD 1945 diamandemen, kekuasaan dan hal yang berkaitan dengan kebijakan perundang-undangan ada di tangan Presiden. Hal itu memang sudah sesuai Pasal 5, sedangkan DPR hanya memiliki fungsi menyetujui atau mengajukan RUU yang dibuat Presiden sesuai Pasal 20 dan Pasal 21 UUD 1945.

Dalam hal kewenangan membentuk undang-undang, UUD 1945 sebelum diamandemen menyatakan:

BAB II KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

Pasal 5

- (1) Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

BAB VII DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

⁵² Mohammad Yamin, *Op.Cit.*, h. 217-270.

⁵³ Ibid.

Pasal 20

- (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tadi tidak mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Pasal 21

- (1) Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang.
- (2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

D. Tinjauan Kewenangan Pembentukan UU pada Amandemen Kesatu

Amandemen UUD 1945 pertama kali dilaksanakan dalam Sidang Umum MPR yang diselenggarakan pada tanggal 14 sampai 21 Oktober 1999. Di amandemen pertama ini menerapkan perubahan pada 9 pasal, yaitu pada Pasal 5, Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17, Pasal 20 dan Pasal 21.

Dalam hal kewenangan Pembentukan UU, perubahan UUD 1945 pertama ini sebagai berikut:

Pasal 5

- (1) Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 5 (1) tersebut **diubah menjadi:**

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 20

- (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

- (2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Pasal tersebut **diubah menjadi:**

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

Pasal 21

- (1) Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang.
- (2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Pasal 21 tersebut **diubah menjadi:** Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

E. Tinjauan Kewenangan Pembentukan UU pada Amandemen Kedua

Amandemen UUD 1945 yang kedua dilaksanakan pada Sidang Tahunan MPR, yaitu tanggal 7 sampai 18 Agustus 2000 yang meliputi 5 Bab dan 25 Pasal, yaitu mengubah dan atau menambah Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 Ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab X, Pasal 26 Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 27 ayat (3), Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab

XV, Pasal 36B, dan Pasal 36C UUD RI 1945. Namun dalam amandemen kedua ini, hanya ada satu pasal tentang kewenangan pembentukan undang-undang yang diubah, yaitu pasal 20, sebagaimana berikut:

Pasal 20

- (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Pasal 20 pada amandemen kedua menjadi:

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

Pada Pasal 20 amandemen kedua ini **mendapat tambahan:**

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

F. Tinjauan Kewenangan Pembentukan UU pada Amandemen Ketiga

Amandemen UUD 1945 yang ketiga ini dilakukan pada tanggal 1 sampai 9 November 2001. Perubahan ketiga ini menentukan Bentuk dan Kedaulatan Negara, Kewenangan MPR, Kepresidenan, Impeachment, Kekuasaan kehakiman, Keuangan Negara, dan beberapa pasal yang

membahas sektor penting lainnya. Seperti amandemen kedua, amandemen ketiga ini menyempurnakan dan menambahkan pasal-pasal dan bab-bab, di antaranya Pasal 1 Ayat (2) dan (3); Pasal 3 Ayat (1), (3) dan (4); Pasal 6 Ayat (1) dan Ayat (2); Pasal 6A Ayat (1), (2), (3) dan (5); Pasal 7A, Pasal 7B Ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7); Pasal 7C, Pasal 8 Ayat (1) dan (2), Pasal 11 Ayat (2) dan (3); Pasal 17 Ayat (4), Bab VIIA, Pasal 22C Ayat (1), (2), (3) dan (4); Pasal 22D Ayat (1), (2), (3) dan (4); Bab VIIB, Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6); Pasal 23 Ayat (1), (2) dan (3); Pasal 23A; Pasal 23C; Bab VIIIA, Pasal 23E Ayat (1), (2) dan (3); Pasal 23F Ayat (1) dan (2); Pasal 23G Ayat (1) dan (2); Pasal 24 Ayat (1) dan (2), Pasal 24A Ayat (1), (2), (3), (4) dan (5); Pasal 24B Ayat (1), (2), (3) dan (4); dan Pasal 24C Ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6) UUD RI 1945. Namun, dalam soal yang berkaitan dengan kewenangan pembentukan undang-undang, tidak begitu banyak yang berubah daripada amandemen sebelumnya, hanya ada penambahan DPD yang dibuat terlibat dalam RUU. Penambahan tersebut ada pada Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah, sebagai berikut:

BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan

rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

G. Tinjauan Kewenangan Pembentukan UU pada Amandemen Keempat

UUD 1945 pada amandemen keempat. Amandemen ini disahkan dalam sidang MPR tanggal 1 sampai 11 Agustus 2002. Dalam sidang MPR tersebut menetapkan lima poin penting, di antaranya penguatan terhadap tiga amandemen UUD 1945 sebelumnya, menambah bagian akhir pada amandemen kedua, kemudian pengubahan penomoran pada hasil amandemen ketiga, lalu penghapusan judul Bab IV dan menempatkannya ke Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, serta pengubahan atau penambahan pada Pasal 2 ayat (1); Pasal 6A ayat (4); Pasal 8 ayat (3); Pasal 11 ayat (1); Pasal 16; Pasal 23B; Pasal 23 D; Pasal 24 ayat (3); Bab XIII, Pasal 31 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5); Pasal 34 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4); Pasal 37 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5); Aturan Peralihan Pasal I, II, dan III; Aturan Tambahan Pasal I dan II UUD RI 1945. Ini termasuk amandemen terakhir sebab tidak ada amandemen yang dilakukan hingga saat ini.

Pasal yang berkaitan dengan kewenangan pembentukan undang-undang tidak mengalami perubahan, dibanding pada amandemen kesatu (1999), amandemen kedua (2000), dan amandemen ketiga (2001), amandemen keempat ini lebih pada penguatan dan penyempurnaan.

Pasal yang berkaitan dengan penguatan lembaga yang memiliki kewenangan membentuk dan merancang undang-undang, terlihat di Pasal 2 yang mengalami penambahan.

Pasal 2

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Sebelum amandemen, MPR adalah lembaga tertinggi negara, yang sepenuhnya terpisah dengan DPR dan DPD.

H. Posisi Lembaga-Lembaga Negara dalam Mengusulkan Rancangan Undang-Undang (RUU)

Secara definisi, lembaga negara berarti alat-alat kelengkapan suatu negara, atau biasa disebut sebagai institusi-institusi yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi-fungsi negara.⁵⁴ Tentu, lembaga negara tidak bisa dipisahkan dengan negara itu sendiri.

Titik Triwulan Tutik mengutip pernyataan Philipus M. Hadjon yang menjelaskan bahwa, makna kedudukan atau posisi lembaga negara dapat dilihat dari dua sisi, yaitu: pertama, kedudukan diartikan sebagai suatu posisi, yaitu posisi lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. Terakhir, kedudukan lembaga negara diartikan sebagai posisi yang didasarkan pada fungsi utamanya.⁵⁵ Makna kedudukan dari dua sisi tersebut memang sejalan dengan ketetapan MPR yang membedakan dua kelompok lembaga negara menurut UUD 1945, yaitu lembaga tertinggi negara, MPR dan lembaga tinggi negara yang terdiri dari Presiden, DPA, DPR, BPK dan MA. Namun berdasarkan ketentuan UUD 1945 pasca amandemen, tidak lagi dikenal pembagian dalam kelompok lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Sejak perubahan itulah kemudian posisi lembaga negara dalam mengusulkan RUU juga berubah.

Pasca amandemen UUD 1945, DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Kekuasaan DPR dalam membentuk undang-undang bersifat mutlak karena diatur langsung oleh UUD 1945. Walaupun RUU dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD. RUU dari DPR sebagaimana dimaksud pada pasal 20 ayat (2) UUD 1945 dapat diajukan oleh Anggota, komisi, atau gabungan komisi. Sedangkan RUU yang berasal dari Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan oleh Presiden. Selain itu, RUU dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan oleh DPD, dalam hal berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan

⁵⁴ M. Kusnardi, Bintang Regen Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), h.24.

⁵⁵ Titik Triwulan Tutik, *op. cit.*, h. 176.

dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah. RUU sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) diajukan dan disertai dengan naskah akademis, kecuali RUU mengenai: APBN; penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang; atau pencabutan undang-undang atau pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. RUU sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 103 ayat (2) disusun berdasarkan Prolegnas. Dalam keadaan tertentu, hanya DPR dan Presiden yang dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas. RUU yang sudah disetujui bersama antara DPR dan Presiden paling lambat 7 (tujuh) hari disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang. Dalam hal RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak RUU tersebut disetujui bersama, RUU tersebut akan sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.⁵⁶

Keterlibatan Lembaga Negara dalam menyusun undang-undang dapat dilihat dari skema susunan kekuasaan sebagai berikut:

Jiwa dan pandangan hidup bangsa: Pancasila						
			Pembukaan UUD 1945			
			UUD			
MPR	DPD	DPR	Presiden/ Wakil Presiden	BPK	MA	MK
-	Mengajukan RUU	Berkuasa Membentuk UU	Mengajukan RUU	-	-	-
-	Pasal 22D UUD 1945	Pasal 20 ayat (1) UUD 1945	Pasal 5 ayat (1) UUD 1945	-	-	-
Rakyat						

⁵⁶ Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2020, *Tentang Tata Tertib*, BAB VI Tata Cara Pembentukan Undang-Undang Pasal 113-173. h. 82-119.

Dari skema tersebut cukup jelas menunjukkan posisi lembaga negara yang berperan dalam mengajukan RUU, serta posisi lembaga yang berperan membentuk undang-undang. Lembaga yang lain memiliki perannya sendiri dan sifatnya sebagai *checks and balances*.

DPD, DPR dan Presiden memiliki kewenangan merancang undang-undang, artinya setara dalam hal itu, tapi dalam bertindak sebagai yang menyetujui RUU menjadi UU, Pasal 20 Ayat (2) menyebutkan bahwa persetujuan hanya dilakukan oleh presiden dan DPR, tidak DPD.

DPD tidak memiliki kewenangan untuk menyetujui RUU menjadi UU sebab sudah tertulis pada Pasal 22 D UUD 1945, yang menjelaskan bahwa DPD hanya diberikan hak konstitusional untuk membahas UU dari awal hingga akhir, dan Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 menjelaskan bahwa DPD tidak ikut memberikan persetujuan terhadap RUU menjadi UU.

BAB III

PEMBAHASAN

A. Kewenangan Membentuk UU Sebelum Amandemen UUD 1945

Aristoteles mengungkapkan perbedaan antara Konstitusi dan Undang-Undang. Konstitusi memiliki posisi yang lebih tinggi dibanding Undang-Undang, sedangkan Undang-Undang hanya materi yang harus dibentuk agar tidak menimbulkan kerusakan yang membuat bercerai-berai.⁵⁷

Sebagaimana yang tertera dalam pembukaan UUD 1945 yang merupakan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, kewenangan mendasar membentuk undang-undang sebetulnya berada di tangan rakyat, dalam artian kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan demi mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Artinya, rakyat yang dipimpin berwenang membuat UU untuk mencapai keadilan. Meskipun berdasar pada rakyat yang berwenang, tapi sistem memaksa untuk diwakilkan, jadilah kerakyatan yang diwakilkan.

Kerakyatan yang diwakilkan dalam setiap merumuskan suatu hal untuk menyelesaikan permasalahan, yang dalam artian berkaitan dengan merumuskan suatu peraturan, sudah begitu lengkap dijelaskan secara tersirat dalam pembukaan UUD 1945. Terbukti, meski konstitusi sendiri mengalami amandemen sebanyak empat kali, Pembukaan UUD 1945 tidak pernah diubah.

Kerakyatan yang diwakilkan itu merupakan bentuk dari sistem demokrasi. Demokrasi atau yang dalam pembukaan UUD 1945 disebut kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan telah diterima sebagai salah satu sendi berkehidupan di Indonesia. Dalam perkembangan sejarah di Indonesia, pengertian tentang demokrasi hampir tidak mengalami perubahan, bahwa demokrasi itu suatu sistem pemerintahan yang dipegang oleh rakyat atau

⁵⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983), h. 62.

rakyat diikutsertakan di dalam pembicaraan masalah-masalah pemerintahan, permasalahan pemerintahan bisa disebut sebagai sesuatu yang harus diselesaikan dengan undang-undang. Sesuai dengan adagium Hukum, bahwa peraturan atau undang-undang ada karena ada masalah. Karena tidak mungkin seluruh rakyat bermusyawarah di setiap kali ada masalah, maka perwakilan atau yang biasa dikenal dengan sebutan wakil rakyat menjadi amat pas dalam sistem demokrasi terpimpin.

Keikutsertaan rakyat dalam menjalankan pemerintahan diwujudkan melalui kehadiran Dewan Perwakilan Rakyat yang memiliki fungsi legislatif, fungsi anggaran sekaligus fungsi pengawasan. Gambaran soal perwakilan rakyat ini diwujudkan dalam pemilihan umum. Pemilihan umum ini dilakukan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan berada di posisi Perwakilan Rakyat yang diikuti partai politik. Kenapa setiap pelaksanaan demokrasi selalu diikuti partai politik? Dalam hal ini Jimly Assidique menyatakan,

“Partai Politik mempunyai posisi (status) dan peranan (role) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategic antara proses-proses pemeliharaan dengan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi seperti dikatakan oleh Schattscheider (1942). Oleh karena itu partai politik merupakan pilar yang sangat penting untuk memperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis.”⁵⁸

Sebelum amandemen UUD 1945, dikenal dua lembaga perwakilan rakyat, yaitu DPR sebagai badan perwakilan rakyat dan MPR sebagai badan permusyawaratan rakyat dalam tingkat nasional, sedangkan DPRD untuk tingkat lokal. Ketiganya memiliki fungsi sebagai legislasi, namun dalam soal kewenangan pembentukan undang-undang, presiden menempati fungsi legislasi, yang seharusnya legislasi yang tepat yaitu ada pada DPR. Seperti yang disinggung Simorangkir, dia menyatakan, “...fungsi legislatif di Indonesia tidak hanya dilakukan oleh DPR, juga tidak oleh pemerintah, tetapi kedua-duanya. Dalam hal pemuatan undang-

⁵⁸ Jimly Assidique, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara... op. cit.*, h. 298.

undang, DPR dan Presiden seimbang dan sekuasa.”⁵⁹ Walaupun secara konsep dan teori pembagian kekuasaan, Presiden seharusnya berkuasa dalam hal eksekutif saja.

Karena UUD 1945 menyatakan presiden berwenang membentuk undang-undang, dan DPR hanya memberikan persetujuan, maka DPR memiliki kedudukan yang sangat lemah. Padahal kedaulatan ada di tangan rakyat, seharusnya rakyat yang berkuasa.

Hampir semua rancangan undang-undang yang diundangkan berasal dari usul inisiatif Presiden, dan sedikit sekali yang berasal dari usul inisiatif DPR. Contoh, walau DPR memiliki fungsi mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), tapi selalu diusulkan oleh Presiden/Eksekutif untuk dibahas bersama dengan DPR.

Memang, dalam konteks bernegara, antara politik dan kewenangan membentuk undang-undang memiliki keterkaitan, tapi kewenangan dalam membentuk UU, yang merupakan isi dari UUD 1945 harus disesuaikan dengan Pembukaan UUD 1945 itu sendiri yang menjadi dasar dibentuknya UUD 1945, dalam artian keterwakilan rakyat tidak bisa disebut keterwakilan kalau hanya dilaksanakan oleh Presiden yang merupakan satu orang.

Kewenangan membentuk undang-undang yang dimonopoli Presiden tersebut kemudian mencapai puncak permasalahannya pada era orde baru, hingga setelah orde baru itu selesai, barulah MPR yang memiliki wewenang untuk mengubah UUD 1945 mengadakan rapat tahunan dan membahas kembali UUD 1945 dengan tujuan menyempurnakan dan mengubah susunan dan kewenangan setiap lembaga negara.

Dalam hal perubahan ini, perlu diketahui hal-hal yang membuat kewenangan setiap lembaga negara berubah, namun penulis hanya akan membahas hal-hal yang berkaitan dengan kewenangan pembentukan undang-undang sesudah amandemen konstitusi.

⁵⁹ J.C.T. Simorangkir dan B. Mang Reng Say, *Tentang dan Sekitar UUD 1945*, (Jakarta: Jamban, 1982), h. 75.

1. Hal-hal yang Membuat Kewenangan Pembentukan UU Berubah

Aristoteles dalam buku *Politica*-nya mengatakan: “Konstitusi merupakan penyusun jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksud dengan badan pemerintahan, dan apa akhir dari setiap masyarakat. Konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.”⁶⁰ Kelemahan dan ketidaksempurnaan konstitusi merupakan hasil karya manusia, dan itu adalah suatu hal yang pasti.⁶¹ Hal itu juga diungkapkan Soekarno dalam pidatonya saat rapat PPKI, bahwa perlunya perubahan terhadap UUD 1945 sebenarnya adalah gagasan yang telah diungkapkan semenjak jaman Orde Baru. Ditambah, UUD 1945 dipandang terlalu sumbu, terlalu banyak masalah yang diserahkan kepada pembuat peraturan yang lebih rendah, serta tidak menjamin secara tegas hak-hak asasi manusia (HAM).⁶² Saat itu, seharusnya kewenangan pembentukan UU pantas untuk diubah, menyadari posisi Presiden sendiri yang harus memulihkan dan membangun berbagai hal.

Seperti yang dikemukakan Kansil, bahwa negara itu abstrak sifatnya, apabila kewenangan eksekutif terlampau dominan, maka kedaulatan pemerintah akan diterjemahkan sebagai *autoritaren fuhrer staat* atau demokrasi terpimpin.⁶³ Di sanalah sumber keotoriteran.

Pada mulanya, pemerintahan Indonesia berjalan baik pada kepemimpinan Soekarno. Walaupun setelah Indonesia resmi merdeka, Indonesia mengalami berbagai hal rumit seperti: pergolakan politik, kerusuhan-kerusuhan, kesulitan ekonomi, lemahnya pemerintahan, dan agresi dari Belanda, tapi itu tidak mempengaruhi terhadap kesewenangan presiden dalam pembentukan undang-undang. Tekanan

⁶⁰ Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1995), h. 21.

⁶¹ G. Lowell Field, *Government in Modern Society*, (London: McGraw-Hill Book Company, 1951), h. 116.

⁶² Harun Alrasid, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR, Revisi Cetakan Pertama*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2003), h. 55.

⁶³ C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, cet. II, 2003), h. 76.

internal dan eksternal selama kurang lebih empat tahun membuat pemerintah Indonesia tidak berdaya untuk membenahi semua aspek kehidupan masyarakat. Sampai kemudian tercapai perundingan KMB di Den Haag, Belanda.⁶⁴ Tekanan yang ada itulah, kemudian membuat posisi Presiden yang merupakan perlambangan dari pemerintahan itu sendiri, dirasa kurang mampu untuk menghadapi berbagai hal seorang diri. Ketidakmampuan Presiden tidak membuat UUD 1945 diamandemen, jadilah pasal yang berkaitan dengan kewenangan presiden tidak diperbaiki. Hal itu terjadi hingga pada periode orde baru. Di masa Presiden Soeharto yang dipandang sebagai bentuk dari keotoriteran birokratik yang sentralistik, ketimpangan dan kekurangan UUD 1945 yang dijadikan celah untuk berbuat otoriter, membuat masyarakat mengadakan gerakan reformasi. Rakyat meminta pemerintah menegakkan pemerintahan yang demokratis berdasarkan hukum dengan desentralisasi kekuasaan. Instrumen penting yang digunakan untuk melengserkan Soeharto yaitu, UUD 1945 yang semula disakralkan, yang kemudian digugat oleh rakyat. Desakralisasi inilah yang membuat UUD 1945 dilihat perlu untuk diubah, terutama tentang kekuasaan presiden yang berada pada Pasal 5. Karena menggunakan celah dari Pasal 5 tersebutlah, keotoriteran terlaksana.

Pada masa orde baru, hukum digunakan untuk menumpuk kekuasaan. Dalam kurun waktu 1966-1988 telah melahirkan hukum yang diskriminatif. Soeharto memanfaatkan kelemahan UUD 1945. Pasal 2 ayat (1) mengatakan, Susunan MPR ditetapkan dengan undang-undang, lalu Soeharto dengan berdasarkan pada Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, menyusun agar 60 persen fraksi yang ada di MPR berasal dari ABRI, utusan daerah dan utusan golongan.⁶⁵

Hal yang membuat kewenangan berubah, tidak adanya forum dan

⁶⁴ Soehino, *Hukum Tata Negara, Hubungan Fungsional antara Lembaga-Lembaga Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1984), h. 6.

⁶⁵ Moh. Alifuddin, *Berdemokrasi, Panduan Praktis Perilaku Demokratis*, (Jakarta: Magna Publishing, 2012), h. 26.

mekanisme hukum untuk menginterpretasi aturan konstitusi, yang menyebabkan kekuasaan Soeharto menjadi lepas kendali. Salah satu akibatnya, proses suksesi presiden sebagai syarat lahirnya kepemimpinan demokratis, tidak berjalan.⁶⁶

Jika pada zaman Orde Lama kekuasaan Presiden untuk membentuk UU disalahgunakan dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1960 yang isinya membubarkan DPR hasil Pemilu 5 Maret 1960 demi memuluskan keinginan Presiden untuk menyusun APBN,⁶⁷ maka hal yang sama terulang kembali pada zaman Orde Baru. Melalui Pasal 5 ayat (1), kekuasaan Orde Baru terus memanipulasi pasal-pasal lain dalam UUD 1945 untuk menampilkan peran Presiden selaku yang berkuasa membentuk UU. Dari ketentuan yang dimuat Pasal 23, presiden menganggap dirinya memiliki kekuasaan untuk menetapkan belanja negara, sehingga tidak pernah ada RUU APBN yang dibuat Presiden bisa diubah DPR.⁶⁸

Karena hal itu, sesuai dengan yang diungkapkan H. Moh. Alifuddin, bahwa pasal-pasal di dalam UUD 1945 banyak yang tidak sesuai dengan prinsip demokrasi, hingga sering disalahgunakan untuk kepentingan penguasa, yang mengakibatkan kesengsaraan rakyat. Maka dari itu, amandemen UUD 1945 perlu dilakukan untuk mengganti pasal-pasal yang tidak sesuai dengan prinsip demokrasi.⁶⁹

Banyak UU lahir atas kehendak politik presiden yang merupakan badan eksekutif.⁷⁰ Artinya, kedudukan presiden dalam pembentukan UU tidak terlepas dari sistem yang diwariskan oleh penjajah yang berasal dari Eropa. Yang artinya tidak diterapkannya secara murni Teori Montesqueu dalam *Trias Politica*, yaitu *Separation of Power*, pemisahan kekuasaan, melainkan mengacu pada sistem pembagian

⁶⁶ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Surabaya: Cerdas Pustaka, 2012), h. 156-157.

⁶⁷ Moh. Alifuddin, *op. cit.*, h. 14.

⁶⁸ *Ibid.*, h. 27.

⁶⁹ *Ibid.*, h. 101.

⁷⁰ *Ibid.*, h. 102.

fungsi bahkan difusi kekuasaan (*diffusion of power*).⁷¹

Pasal-pasal dalam UUD 1945 terlalu luwes hingga dapat dimulti tafsir. Terlihat dari kata “menghendaki persetujuan DPR” di Pasal 20 ayat (1) bahwa tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR, yang selama masa sebelum amandemen tidak terlihat sama sekali akibat dari besarnya kekuatan Presiden dalam bidang legislatif yang memiliki hak untuk menolak suatu RUU walaupun telah disetujui oleh DPR. Pasal 20 ayat (1), DPR seakan-akan dipaksa untuk menyetujui setiap RUU dari presiden. Sesuai dengan yang dikemukakan oleh Pataniari Siahaan bahwa,

“Ketentuan ini sesungguhnya bersifat ambigu, karena dapat menimbulkan penafsiran yang berbeda, tergantung dari kepentingan yang menafsirkan. Apabila ditinjau dari sisi DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, berarti tanpa persetujuan DPR maka Presiden tidak dapat mengesahkan suatu rancangan undang-undang. Namun dari sisi Presiden diartikan sebagai suatu keharusan bagi DPR untuk menyetujui RUU dari Presiden. Di dalam praktiknya yang berlaku adalah penafsiran yang kedua dari isi Presiden. Hal itu disebabkan kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara, yang sekaligus juga adalah pemegang kekuasaan membentuk undang-undang berdasarkan UUD 1945. Sehingga di satu pihak kedudukan dan peran DPR diperlemah di lain pihak, kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang, diperkuat oleh penjelasan Pasal 20 UUD 1945, yang seharusnya DPR memberikan persetujuan kepada tiap-tiap RUU. DPR karenanya tidak mempunyai pilihan lain kecuali memberikan persetujuan atas RUU yang diajukan Presiden.”⁷²

Dari pernyataan Pataniari tersebut sudah jelas, satu pasal yang kurang kongkrit saja bisa membuat penafsiran yang berbeda dari lembaga yang berbeda pula. Untuk mengetahui alasan diubahnya kewenangan soal pembentukan UU, berikut penulis sajikan hal-hal

⁷¹ Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), h. 278.

⁷² *Ibid.*, h. 280.

yang membuat kewenangan pembentukan UU berubah:

Penyalahgunaan Wewenang oleh Presiden	Presiden menyalahgunakan Pasal 5 ayat (1), dan Pasal 19 ayat (1). Pasal-pasal tersebut diidentifikasi dijadikan celah untuk menjalankan kekuasaan presiden yang sewenang-wenang.
Adanya pasal-pasal yang digunakan untuk berbuat oligarki	Salah satu pasal yang digunakan untuk memperkuat kekuasaan oligarki adalah Pasal 19 ayat (1), yang menjelaskan bahwa susunan DPR ditetapkan dengan undang-undang, sedangkan setiap rancangan undang-undang dibuat oleh presiden.
DPR yang merupakan perwakilan rakyat tidak memiliki kewenangan lebih	Pasal 20, DPR hanya bisa menghendaki persetujuan di tiap-tiap ada undang-undang yang diajukan oleh presiden. Setiap RUU yang ada, pada masa sebelum amandemen, tidak pernah melibatkan DPR yang merupakan manifestasi dari kerakyatan yang diwakilkan. Meskipun di Pasal 21 ayat (1) dijelaskan bahwa anggota-anggota DPR berhak memajukan RUU, tapi pada masa itu tidak berjalan sebagaimana yang tertera dalam konstitusi.
Lemahnya <i>check and balances</i>	Pada era Orde Lama dan Orde Baru,

	kekuasaan tidak tersusun secara teratur. Seperti kewenangan membentuk UU, seharusnya berada di tangan Legislatif, tapi Pasal 5 menjelaskan, Presiden memegang kekuasaan membentuk UU, padahal presiden seharusnya bertindak sebagai Yudikatif. Hal itu membuat Presiden memiliki kekuasaan yang melebihi lembaga-lembaga lain, hingga tidak ada keseimbangan dalam politik negara.
Adanya sistem politik yang tidak demokratis	Seperti yang dikatakan Mahfud MD, hukum adalah produk politik. Artinya, hukum mencerminkan kehendak kekuasaan politik. Sejak dekrit presiden 5 Juli 1959 hingga munculnya reformasi tahun 1998, tercatat bahwa konfigurasi politik dibangun secara tidak demokratis hingga hukum yang dibuat berkarakter konservatif seperti:⁷³ • Pembentukan hukum bersifat sentralistik. Buktinya, pada zaman orde baru, produk hukum berbentuk penetapan presiden yang dibuat tanpa

⁷³ Mahfud MD, *op. cit.*, h. 179.

	persetujuan wakil rakyat, kemudian pada zaman orde baru, semua produk hukum, mulai dari isi hingga titik koma, selalu keluar dari kantor kepresidenan. • Isi hukum yang dibuat bersifat positivis-instrumentalistik artinya mencerminkan kehendak penguasa dibanding kehendak rakyat. Kehendak penguasa yang bertentangan dengan publik, selalu dibungkus dengan baju hukum sehingga isinya selalu benar secara formal-prosedural, hingga tidak dapat dipersoalkan secara hukum. • Isinya bersifat <i>open interpretatif</i> sehingga mudah ditafsirkan secara sepihak dan dipaksakan agar diterima oleh rakyat. Dalam hal ini, Mahfud MD mempertegas bahwa, banyak produk hukum yang sengaja memberi kewenangan delegatif kepada pemerintah
--	--

	untuk memberi penafsiran secara sepihak melalui peraturan pelaksanaan yang tak bisa dicampuri perwakilan rakyat. Dalam hukum, hal seperti ini memang dimungkinkan terutama menyangkut peraturan teknis implementasinya, tetapi dalam praktiknya, kewenangan ini justru dipergunakan untuk memelintir substansi materi hukum yang telah ada.
--	--

2. Kewenangan Membentuk UU Sesudah Amandemen UUD 1945

Seperti yang dijelaskan sebelumnya, struktur, haluan bahkan kewenangan setiap lembaga negara memiliki perubahan yang besar setelah amandemen UUD 1945. Terlepas dari kesalahan pemerintah pada masa Orde Baru, setelah Amandemen, meski kekuasaan berada di DPR, Presiden masih dilibatkan dalam mekanisme pembentukan undang-undang. Keterlibatan Presiden di sini, terlihat dari setiap tahap dalam mekanisme pembentukan undang-undang oleh DPR. Pertama, Presiden diberi hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR (Pasal 5 ayat 1). Kedua, Presiden ikut serta membahas rancangan undang-undang dengan DPR untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 ayat 2). Ketiga, terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama, maka untuk menjadi undang-undang memerlukan pengesahan Presiden (Pasal 20 ayat 4).

Menurut Jimly Asshiddiqie, tindakan pengesahan Presiden

sebagaimana yang dimaksud oleh pasal 20 ayat (4) UUD 1945 tersebut hanyalah bersifat administratif belaka, karena secara materiil rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden yang diputuskan dalam rapat Paripurna DPR adalah tindakan pengesahan yang bersifat materiil, sedangkan pengesahan oleh Presiden sebagaimana yang dimaksud oleh pasal 20 ayat (4) UUD 1945 tersebut adalah pengesahan yang bersifat formil. Apalagi dengan adanya ketentuan Pasal 20 Ayat (5) yang menentukan jika dalam waktu 30 hari sejak mendapat persetujuan dari Presiden, maka rancangan undang-undang itu sah menjadi undang-undang. Sehingga bisa dipastikan rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama pasti akan menjadi undang-undang.⁷⁴

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

“Siapa yang akan mengundangkannya dalam Lembaran Negara, juga masih perlu diatur kembali. Karena terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif tersebut, sudah seyogyanya dipikirkan lagi kemungkinannya bahwa administrasi pengundangan UU itu juga dialihkan ke DPR, bukan lagi oleh Sekretariat Negara, dengan demikian tidak akan ada lagi ganjalan untuk menegaskan bahwa kekuasaan membentuk UU itu benar-benar berada di tangan DPR, bukan lagi di tangan Presiden.”⁷⁵

Karena amandemen UUD 1945 dilaksanakan secara bertahap, berturut-turut selama empat kali (1999-2003), perlu kiranya untuk membahas secara mendalam di setiap amandemennya. Terkait dengan kewenangan pembentukan UU sesuai yang diatur dalam konstitusi, perubahan kewenangan hanya terlihat di amandemen kesatu, kedua, dan ketiga. Sedangkan di amandemen keempat, tidak terlihat perubahan yang berkenaan dengan kewenangan pembentukan undang-undang.

⁷⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), h. 297.

⁷⁵ Jimly Assiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), h. 67.

a. Kewenangan Pembentukan UU dalam UUD 1945

Dengan jelas Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa kekuasaan membentuk UU ada di tangan Presiden. Sedangkan DPR pada saat itu hanya berperan memberi persetujuan atas RUU yang dibuat Presiden. Meski Pasal 21 ayat (1) menjelaskan bahwa anggota-anggota DPR berhak memajukan RUU, tapi terlihat melemah dengan tambahan ayat (2) di pasal yang sama bahwa meskipun RUU yang diajukan anggota-anggota DPR disetujui oleh DPR tapi tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR pada masa itu.⁷⁶

b. Kewenangan Pembentukan UU dalam Amandemen Kesatu UUD 1945

Di amandemen kesatu, kewenangan pembentukan UU ada di tangan DPR (Pasal 20 ayat 1). Sedangkan presiden bertindak sebagai pengusul RUU (Pasal 5 ayat 1), sekaligus bertindak sebagai pengesah dari RUU yang telah disetujui bersama DPR untuk menjadi UU (Pasal 20 ayat 4).⁷⁷ Di Pasal 20 ayat (4) ini merupakan kebalikan dari posisi DPR sebelum amandemen kesatu (Pasal 20 ayat 1 sebelum amandemen UUD 1945).

c. Kewenangan Pembentukan UU dalam Amandemen Kedua UUD 1945

Amandemen kedua, tidak ada perubahan yang berarti tentang kekuasaan pembentukan undang-undang. Kekuasaan tetap berada di tangan DPR (Pasal 20 ayat 1). Namun di pasal 20 pada amandemen kali ini, ditambah satu ayat yang memperkuat posisi kewenangan DPR dalam mengesahkan UU. Seperti yang tertera pada Pasal 20 ayat (5), dijelaskan bahwa jika RUU yang telah disetujui bersama tidak disahkan oleh Presiden dalam kurun waktu

⁷⁶ UUD 1945 Asli.

⁷⁷ UUD 1945 Amandemen Kesatu.

tiga puluh hari semenjak RUU disetujui, maka RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.⁷⁸

d. Kewenangan Pembentukan UU dalam Amandemen Ketiga UUD 1945

Kekuasaan membentuk UU tetap berada di tangan DPR, dan hal-hal lain yang berkaitan dengan kewenangan mengajukan RUU tidak berubah, hanya saja bertambah Pasal 22D. Melalui pasal tersebut, DPD dilibatkan dalam mengajukan RUU kepada DPR namun hanya pada sesuatu yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selain itu DPD juga berperan pemberi pertimbangan dan pengawasan atas RUU dan UU yang sudah diundangkan.⁷⁹

B. Tinjauan Kewenangan Membentuk UU Sesudah Amandemen UUD 1945

Untuk mempermudah peninjauan, penulis akan menyajikan kembali data kewenangan pembentukan UU baik sebelum dan sesudah amandemen sebagai berikut:

Asli 18 Agustus 1945	Perubahan 1 19 Oktober 1999	Perubahan 2 18 Agustus 2000	Perubahan 3 9 November 2001	Perubahan 4 10 Agustus 2002
Pasal 5 ayat (1) Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan	Pasal 5 ayat (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada			(Tidak ada Kewenangan Pembentukan UU yang diubah pada Amandemen keempat ini, namun hal-hal

⁷⁸ UUD 1945 Amandemen Kedua.

⁷⁹ UUD 1945 Amandemen Ketiga.

persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.	Dewan Perwakilan Rakyat.			yang berkaitan dengan perundang-undangan diperkuat pada aturan peralihan)
Pasal 20 ayat (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. (2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.	Pasal 20 ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu	Pasal 20 (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.	Pasal 22D ayat (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.	ATURAN PERALIHAN Pasal I Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.

	tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.			
Pasal 21 (1) Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang. (2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka	Pasal 21 Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.	Pasal 22A Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. (Kemudahan terciptalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-	Pasal 23 (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. (3) Apabila Dewan Perwakilan	

rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.		undangan)	Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.	
Seluruh amandemen UUD 1945 diketuai oleh Prof. Dr. H. M. Amien Rais				

Dalam meninjau kewenangan ini, ada baiknya kalau dilihat dari segi *Cheks and Balances*. Apakah lembaga terkait yang berwenang terhadap UU memiliki kesejajaran dan saling menguatkan? Kembali mengutip *Black Law Dictionary*, yang mengartikan *cheks and balances* adalah “*The teory of govermental power and function whereby each branch of goverment has the ability to counter the action of any other branch can control the entire goverment. For the example, the executive branch can cheks the legislature by exercising its veto power, but the legislature can, by asufficient majority over any veto.*”⁸⁰

Doktrin *cheks and balances* yang dimaksud di atas adalah setiap cabang kekuasaan pemerintah akan membatasi kekuasaan cabang lainnya. Artinya, tidak ada cabang kekuasaan yang lebih berkuasa dibanding yang lain. Setiap cabang melakukan *cheks* kepada cabang kekuasaan yang lain, kekuasaan antar lembaga *balances*, seimbang. Hal tersebut sudah diterapkan dalam soal kelembagaan negara pasca amandemen, seperti lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara menjadi sejajar di bawah konstitusi, dalam artian tidak ada yang lebih tinggi. Dahlan Thaib dalam

⁸⁰ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, (St. Paul, MN : Thomson/West, 2004), h. 253.

melihat *cheks and balances* ini berpendapat, bahwa hal ini akan tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi, yang berdasarkan pada pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal.⁸¹ Kekuasaan yang bersifat horizontal terjadi pasca amandemen UUD 1945, tapi hal itu tidak begitu mempengaruhi kewenangan pembentukan UU. Kewenangan membentuk UU tidak memiliki susunan yang seimbang seperti susunan lembaga negara. Artinya, hanya lembaganya saja yang seimbang, tapi dalam hal kewenangan tidak seimbang. Hal ini dapat dilihat di Pasal 22D UUD 1945, yang berisi tentang andil DPD dalam mengajukan RUU tapi tidak ikut andil sampai pada putusan akhir tentang RUU tersebut. Meskipun begitu, menurut Miriam Budiardjo, sistem *cheks and balances* ini yang mengakibatkan satu cabang kekuasaan dalam batas-batas tertentu dapat turut campur dalam tindakan cabang kekuasaan lain, tidak dimaksud untuk memperbesar efisiensi kerja, tetapi untuk membatasi kekuasaan dari setiap cabang kekuasaan secara efektif.⁸² Dan ini terbukti efektif setelah peralihan kewenangan pembentukan undang-undang dari presiden ke DPR. Bentuk negara yang demokratis dan kebebasan rakyat untuk memberikan kritik agar peraturan atau undang-undang yang akan dibuat tidak melupakan keberadaan rakyat.

Berikut uraian tentang kewenangan membentuk UU dari setiap lembaga pasca amandemen UUD 1945:

1. Kewenangan Presiden

Presiden berwenangan mengajukan RUU kepada DPR Pasal 5 ayat (1), sekaligus berwenang menyetujui setiap RUU yang dirancang oleh DPR. Selebihnya, Presiden berkuasa dalam menjalankan UU, meski tentu dalam menjalankan UU tidak bisa presiden lakukan secara sendiri, jadi kekuasaan ini dapat Presiden limpahkan atau didelegasikan kepada pejabat-pejabat pemerintah yang bersama-sama merupakan badan

⁸¹ D. Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), h. 20.

⁸² Miriam Budiardjo, *op. cit.*, h. 153-154.

pelaksana undang-undang, dalam artian badan Eksekutif.⁸³ Miriam Budiardjo menyatakan, pada dasarnya kekuasaan badan eksekutif mencakup beberapa bidang, di antaranya:⁸⁴

- a. Diplomatik: menyelenggarakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain.
- b. Administrasi: melaksanakan undang-undang serta peraturan lain dan menyelenggarakan administrasi negara.
- c. Militer: mengatur angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang serta keamanan dan pertahanan negara.
- d. Yudikatif: memberikan grasi, amnesti, dan sebagainya.
- e. Legislatif: merencanakan rancangan undang-undang dan membimbingnya dalam badan perwakilan rakyat sampai menjadi undang-undang.

Karena salah satu pasal dalam UUD 1945 yang paling urgen untuk diubah adalah Pasal 5 ayat (1) yang berkaitan dengan kekuasaan presiden dalam membentuk undang-undang, maka amandemen dilakukan dengan alasan bahwa jika kekuasaan pembentukan UU ada di presiden, isi undang-undang yang dirancang akan menguntungkan Presiden itu sendiri. Peranan DPR hanya sebatas menyetujui atau menolak RUU yang diajukan presiden selaku pihak eksekutif.⁸⁵

Presiden dapat mengusung menteri yang sesuai dengan bidangnya untuk mengusulkan RUU. Dalam hal ini, visi misi antara Presiden dan para menteri seharusnya sama. Pernah terjadi penolakan RUU yang diajukan oleh menteri penerangan, Harmoko, terkait RUU Penyiaran. RUU tersebut ditolak oleh Soeharto melalui amanat Presiden yang tertanggal 11 Juli 1996. Kemudian pada masa kepresidenan Megawati Soekarnoputri pernah tidak mengesahkan beberapa RUU, di antaranya UU Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau, UU Penyiaran, UU Keuangan Negara, dan UU Advokat. Lalu UU MD3, pada

⁸³ C.S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cita, 2000), h. 77.

⁸⁴ Miriam Budiardjo, *op. cit.*, h. 209-210.

⁸⁵ Moh. Alifuddin, *op. cit.*, h. 101.

pemerintahan Presiden Joko Widodo.⁸⁶ Namun saat ini, UU yang tidak disahkan oleh presiden tetap saja berlaku, karena adanya Pasal 20 ayat (5) pada amandemen kedua yang 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.”⁸⁷

2. Kewenangan DPR

Dalam UUD 1945 jelas digambarkan bahwa fungsi legislatif berada di tangan DPR, Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”, dan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat” ini merupakan gambaran jelas tentang kekuasaan penuh DPR dalam pembentukan undang-undang. Karena sebelum amandemen kekuasaan pembentukan undang-undang itu tidak berada di kekuasaan DPR. Pasal 5 ayat (1) sebelum Amandemen Pertama tahun 1999 berbunyi “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Pergeseran kewenangan membentuk UU yang sebelumnya ditangani oleh Presiden dialihkan kepada DPR, merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi lembaga negara sesuai dengan bidang dan tugas masing-masing lembaga, yaitu DPR sebagai lembaga pembentuk UU dalam artian sudah tetap karena berada di kekuasaan legislatif, dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang, yang dalam hal ini memiliki posisi kekuasaan eksekutif. Meskipun UUD 1945 juga mengatur kekuasaan Presiden di bidang legislatif, tapi keikutandilan tersebut tidak begitu berarti sebetulnya, karena fungsi mendasar presiden dalam urusan

⁸⁶ Sulardi, *Presiden dan Pengesahan Undang-Undang*, Tempo.co, Selasa, 13 Maret 2018, 08.24 WIB.

⁸⁷ UUD 1945 Pasal 20 ayat (5) amandemen kedua.

pembentukan undang-undang adalah sebagai pengesah.

Pengalihan pelaku kekuasaan atau kekuasaan pembentukan undang-undang dari tangan Presiden ke tangan DPR setelah amandemen tersebut, merupakan perubahan drastis dalam susunan kenegaraan. Presiden bukan lagi legislator utama seperti sebelumnya atau “*the main actor on the procces of legislation*”, “*primary legislator*”, atau “*principal legislator*.”⁸⁸

Di samping itu menurut ketentuan Pasal 21 UUD 1945, setiap anggota DPR berhak pula mengajukan usul RUU yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam peraturan tata tertib. 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 (*budgetting*), dan kekuasaan pengawasan (*control*), berada di tangan DPR.

Kewenangan DPR ini kalau dipetakan, sesuai dengan yang ada di Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (5) dan Pasal 20A ayat (1) hingga ayat (4) berada pada hal-hal seperti berikut:

Berkuasa membentuk UU	Kekuasaan dalam hal legislasi dikuasai penuh oleh DPR. Kewenangan DPR dalam setiap rancangan undang-undang memiliki peran yang mendominasi. Walau ini bentuk peralihan dari kekuasaan presiden dalam hal legislasi sebelum amandemen UUD 1945, tetap saja hal ini merupakan perubahan besar yang mengubah jalannya perpolitikan. Kekuasaan DPR dalam pembentukan UUD 1945 memutus kemonarkian kekuasaan yang cenderung menggunakan celah dari pasal-
-----------------------	--

⁸⁸ Jimly Asshiddigie, *Perihal Undang-Undang...op. cit.*, h. 316.

	pasal yang lemah.
Membahas RUU	RUU yang dirancang bersama baik dari Presiden atau DPD, dibahas kembali oleh DPR. Kewenangan membahas ini membuat DPR dapat menolak RUU yang diajukan atau menyetujui dengan ketentuan-ketentuan tertentu.
Menyetujui RUU	Sebagaimana hal yang telah dibahas, kalau dirasa memiliki kelebihan dan tidak bertentangan dengan UUD, DPR dapat menyetujui usul peraturan dari Presiden untuk kemudian dijadikan undang-undang.
Dapat melakukan pengawasan	Pengawasan yang dapat dilakukan oleh DPR adalah hal-hal yang berkenaan dengan pelaksanaan UU, APBN dan kebijakan pemerintah, kemudian DPR dapat membahas serta menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD.
Dapat melakukan fungsi anggaran	DPR dalam hal yang berkaitan dengan anggaran, dapat memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN yang diajukan Presiden, kemudian bisa pula memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. DPR juga bisa memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak bagi kehidupan masyarakat yang memiliki keterkaitan dengan beban keuangan negara.

	Terakhir, dapat menindaklanjuti pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan BPK.
Memiliki hak interpelasi dan hak angket	DPR dapat menerima atau menolak permintaan anggota badan legislatif kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah di bidang tertentu. Dalam hal ini pula, DPR dapat menyerap, menghimpun, atau menampung dan menindaklanjuti aspirasi yang disampaikan rakyat.
Berhak mengajukan pertanyaan dan usul	Sebelum menerima RUU dari DPD atau usul dari Presiden, DPR berhak mengajukan pertanyaan kepada DPD atau presiden, kemudian bisa memberikan usul untuk hal yang lebih baik. Penyetujuan atau penolakan dari hal yang disampaikan presiden atau DPD bisa dipertimbangkan terlebih dahulu dari jawaban yang dimintai DPR atas pertanyaan tertentu.

Memang seharusnya setiap RUU itu dibahas bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah untuk mendapatkan persetujuan bersama agar dapat disahkan menjadi undang-undang, lalu dipersyaratkan secara mutlak bahwa RUU harus mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden atau Pemerintah. Di semua negara saat merumuskan RUU memang selalu dibahas bersama oleh Parlemen dan Pemerintah, karena Pemerintahlah kelak yang akan melaksanakan undang-undang itu, maka pemerintah pula yang membahasnya bersama-sama dengan parlemen untuk mendapatkan persetujuan bersama. Meskipun yang dominan untuk ikut andil dalam terciptanya undang-undang baru adalah DPR, sedang presiden hanya berfungsi sebagai pengesah saja.

3. Kewenangan DPD

DPD berwenang mengajukan RUU kepada DPR, tapi dalam ruang lingkup pembahasan yang terbatas. Meskipun DPD memiliki posisi yang sejajar dengan DPR, tapi dalam konstitusi hanya diberi fungsi yang lebih sedikit dan nyaris tak terlihat dibanding DPR. Selain itu, DPD hanya diatur dalam dua pasal di dalam konstitusi, yaitu Pasal 22C dan Pasal 22D, sedangkan DPR diatur dalam tujuh pasal, yaitu dari Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B. Meski DPD juga berwenang memberi pertimbangan atas RUU yang dibuat oleh DPR serta mengawasi jalannya UU yang sudah disahkan, tapi posisi DPD dalam hal pembentukan UU masih tetap saja sangat lemah dibanding DPR. Padahal yang paling dekat dengan rakyat adalah DPD dan bisa mewakili keputusan dalam membuat UU yang pada akhirnya berdampak pada rakyat juga.

Kewenangan DPD ini kalau dipetakan, sesuai yang ada di Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) hanya berada pada hal-hal seperti berikut:

Dapat mengajukan RUU	DPD bisa mengajukan RUU meski tidak ikut menetapkan atau memutuskan UU. Yang bisa diajukan hanya dalam bidang-bidang tertentu, antara lain: otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah, pengembangan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya.
Ikut membahas RUU	Meski tidak ikut dalam menetapkan atau memutuskan, DPD bisa ikut membahas RUU tapi dalam bidang: otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah, pengembangan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya.

Dapat melakukan pengawasan	Pengawasan yang dapat dilakukan oleh DPD adalah hal-hal yang berkenaan dengan pelaksanaan: otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah, pengembangan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, APBN, pajak, pendidikan dan agama.
Dapat memberi pertimbangan	Pertimbangan yang berwenang dilakukan oleh DPD adalah yang berkenaan dengan rancangan APBN, pajak, pendidikan, dan agama serta memberikan pertimbangan di luar RUU, yaitu yang berkaitan dengan pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
Secara garis besar, DPD dalam andil kewenangan membentuk RUU hanya ada pada ranah: (a) otonomi daerah, (b) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, (c) hubungan pusat dan daerah, (d) perimbangan keuangan pusat dan daerah, (e) pengembangan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, (f) RAPBN, (g) pajak, (h) pendidikan, (i) agama, dan (j) pemilihan anggota BPK, meski bukan dalam pembentukan RUU-nya.	

C. Kenapa Kekuasaan Pembentukan UU ada di DPR?

Pertanyaan yang muncul, kenapa kekuasaan pembentukan UU ada di tangan DPR? Itu cukup menjadi pembahasan yang urgen, sebab pada awalnya kekuasaan membuat UU ada di tangan Presiden (eksekutif) namun kemudian berpindah ke tangan DPR (legislatif). Memang apa yang melatarbelakangi perubahan dan pergeseran tersebut? Penelaahan terhadap pemikiran-pemikiran yang muncul dan berkembang dalam forum pembahasan di MPR sewaktu membicarakan usul perubahan ini menjadi

relevan untuk menjadi perhatian.

Perubahan hal yang berkaitan dengan pemegang kekuasaan membentuk UU ini relevan dengan kedudukan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan yang menegaskan Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR. Rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 ini secara jelas telah menunjukkan bahwa kecondongan pembuat konstitusi itu untuk memberikan kekuasaan membentuk UU di tangan Presiden dibanding DPR. Kondisi ini hendak diubah secara mendasar oleh fraksi-fraksi MPR yang berada di Panitia Ad Hoc (PAH) III Badan Pekerja (BP) MPR. Mereka mendesak usulan perubahan bunyi pasal-pasal yang berkaitan dengan kekuasaan membentuk UU yaitu Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 dan 21 UUD 1945⁸⁹ Slamet Effendy Yusuf dan F-PG MPR, yang juga sekaligus Wakil Ketua PAH III BP MPR, menegaskan bahwa seolah-olah dengan isi Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 itu, maka DPR hanya mempunyai fungsi menyetujui sebuah kekuasaan yang sebenarnya di tangan eksekutif.⁹⁰

Selama pemerintahan Soeharto tiga puluh tahun lebih, kekuasaan membentuk UU secara riil berada di tangan Presiden (pemerintah). Semua UU yang keluar di era tersebut berasal dari usul inisiatif presiden. Tidak ada satu pun undang-undang yang lahir karena inisiatif DPR.⁹¹

Ada usulan yang berbeda, yaitu dengan menempatkan Presiden bersama DPR dalam memegang kekuasaan untuk membentuk UU. Dengan demikian posisi DPR tidak hanya sekadar memberi persetujuan.⁹²

Pada akhirnya, kekuasaan pembentukan UU berada di DPR karena memang DPR berfungsi sebagai legislasi, dan menjadi nilai perbaikan dari keteledoran jalannya demokrasi pada era Orde Baru dan Orde Lama.

⁸⁹ Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000), h. 152-153.

⁹⁰ *Ibid.*, h. 153.

⁹¹ *Ibid.*, h. 152

⁹² Anonim, *Risalah Rapat Badan Pekerja Panitia Ad Hoc II Sidang Umum MPR RI*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999), Buku Kedua Jilid 6, h.45.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

UUD 1945 sebelum amandemen telah menanamkan bentuk keotoriteran dalam pemerintahan Republik Indonesia. Keotoriteran tersebut membuat pemerintah menyalahgunakan wewenang pembentukan undang-undang untuk memperkuat kekuasaan dan melindungi batas-batas wilayahnya. Keotoriteran tersebut terjadi karena kewenangan yudikatif dan legislatif berada pada satu lembaga.

Awalnya UUD 1945 pada masa orde lama tidak begitu menggunakan kewenangan pembentukan undang-undang untuk memperkuat kekuasaannya, tapi pada orde baru kekuasaan terkait kewenangan pembentukan undang-undang tersebut dijadikan celah untuk melancarkan kekuasaannya. Karena melihat keotoriteran dari era orde baru itulah kemudian UUD 1945 yang biasa dikenal dengan sebutan konstitusi negara diamandemen secara bertahap, yaitu dari tahun 1999, 2000, 2001, hingga tahun 2002.

Di amandemen kesatu yang dilaksanakan pada tahun 1999, kewenangan pembentukan undang-undang dialihkan ke DPR, sedang presiden hanya memiliki peran untuk mengesahkan. Kemudian di amandemen kedua yang dilaksanakan pada tahun 2000, DPR yang berkuasa membentuk undang-undang diperkuat dengan adanya tambahan ayat (5) di pasal 20 yang menunjukkan bahwa mau disahkan atau tidak oleh presiden, kalau sudah melebihi tiga puluh hari maka RUU akan menjadi undang-undang.

Lalu pada amandemen kedua yang terjadi pada tahun 2001, UUD 1945 memberikan kewenangan pembentukan undang-undang kepada DPD walau hanya dalam ruang lingkup mengajukan RUU, ikut membahas RUU, dan memberikan pertimbangan meski tidak diikutsertakan hingga akhir dari pengesahan RUU. Sedang pada amandemen UUD 1945 yang terjadi pada tahun 2002, tidak begitu membahas soal kewenangan

pembentukan undang-undang. Di dalamnya hanya memperkuat tentang pasal-pasal yang sebelumnya disahkan, baik dari amandemen kesatu hingga amandemen ketiga.

Secara garis besar, yang membedakan kewenangan pembentukan undang-undang antara sebelum dan sesudah amandemen adalah kewenangan pembentukan undang-undang mengalami perubahan dari presiden ke DPR. Hal itu membuat laju pemerintahan dan bentuk kedemokratisan lebih terlihat dibanding saat kewenangan pembentukan undang-undang berada di tangan presiden. Hal itu juga membuat sistem *checks and balances* menjadi berguna sebab presiden yang pada dasarnya berada dalam ranah eksekutif tidak lagi mendominasi ranah legislatif.

B. Saran

Saran penulis terhadap jalannya legislasi di Indonesia, sesuai dari hasil penelitian ini di antaranya:

1. Perlu adanya penguatan kembali sistem *checks and balances* di antara lembaga negara yang memiliki wewenang pembentukan undang-undang, agar tidak seperti di masa Orde Baru.
2. Perubahan sistem demokrasi memang sudah berjalan sebab adanya amandemen, tapi perlu melibatkan DPD dalam cakupan yang lebih luas, walau UUD 1945 tidak mengikutkan DPD dalam pengesahan RUU menjadi undang-undang.
3. Presiden sebagai lembaga yang bisa mengesahkan RUU menjadi undang-undang, perlu mengambil sikap tegas, sehingga ketika tidak sepakat untuk mengesahkan RUU, tidak menunggu batas waktu tiga puluh hari hingga RUU diundangkan dengan sendirinya.
4. DPR perlu mendengarkan apresiasi rakyat dalam membuat RUU, agar jalannya demokrasi berjalan sebagaimana yang diharapkan pendiri bangsa dan sesuai dengan isi pembukaan UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Alifuddin, Moh. *Berdemokrasi, Panduan Praktis Perilaku Demokratis*. Jakarta: Magna Publishing, 2012.
- Alrasid, Harun. *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR, Revisi Cetakan Pertama*. Jakarta: Universitas Indonesia, 2003.
- Andi Setiawan, dkk. *Pengantar State Auxiliary Agency*. Malang: UB Press, 2015.
- Anonim. *Risalah Rapat Badan Pekerja Panitia Ad Hoc II Sidang Umum MPR RI*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- . *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- . *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Azhary. *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1995.
- Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1989.
- Basalim, Slamet Effendy Yusuf dan Umar. *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000.
- Budiardjo, Miriam. *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*. Jakarta: Sinar Harapan Persada, 1984.
- . *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1972.
- Dahlan Thaib, Jazim Hamdi, dan Ni'matul Huda. *Teori Hukum dan Konstitusi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1999.
- Diantha, I Made Pasek. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group, 2016.
- Fatwa, A.M. *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kompas, 2009.
- Field, G. Lowell. *Government in Modern Society*. London: McGraw-Hill Book Company, 1951.
- Garner, Bryan A. *Black's Law Dictionary*. St. Paul, MN: Thomson/West, 2004.
- Harold D. Lasswell, Abraham Kaplan. *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Jersey: Transaction Publishers, 2014.

- Hartono, M. Dimiyati. *Problematisasi dan Solusi Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Gramedia, 2009.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.
- Ibrahim, Moh. Kusnardi dan Harmaily. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945; antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: Mizan Pustaka, 2007.
- Joeniarto. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara, 1984.
- Kansil, C.S.T. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rineka Cita, 2000.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New York: Russell and Russell, 1945.
- M. Kusnardi, Bintan Regen Saragih. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000.
- Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FHUI Press, 2003.
- Mariana, dkk. *Perbandingan Pemerintahan*. Jakarta: Universitas Terbuka, 2007.
- MD, Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen*. Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Montesquieu. *Jiwa Undang-Undang*. Jakarta: Pustaka Media, 2001.
- Musana, Anis. *Kewenangan Legislasi Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Bandar Lampung: t.p., 2019.
- Sarundajang. *Babak Baru Sistem Pemerintahan*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2012.
- Say, J.C.T. Simorangkir dan B. Mang Reng. *Tentang dan Sekitar UUD 1945*. Jakarta: Jamban, 1982.
- Siahaan, Pataniari. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press, 2012.
- Soediman, Kartohadiprojo. *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Pembangunan, 1965.
- Soehino. *Hukum Tata Negara, Hubungan Fungsional antara Lembaga-Lembaga Negara*. Yogyakarta: Liberty, 1984.
- Soekanto, Soerjono. *Perbandingan Hukum*. Bandung: Melati, 1989.
- Strong, CF. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*. Bandung: Nusa Media, 2008.
- Syafiie. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: PT. Refika Aditama, 2011.
- Thaib, D. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Yogyakarta: Liberty, 1993.

- Thalib, F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Kencana Prenadia Group, 2011.
- . *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Surabaya: Cerdas Pustaka, 2012.
- Yamin, Muhammad. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Penerbit Siguntang, 1971.

Jurnal dan Artikel

Bierstedt, Robert. "An Analysis of Social Power." *American Sociological Review*. Vol. 15, 1950.

Sunarto. "Prinsip Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum Jilid 45 No 2*, April 2016: 159.

Sulardi. "Presiden dan Pengesahan Undang-Undang." *Tempo.co*, Selasa, 13 Maret 2018, 08.24 WIB.

Syafrudin, Ateng. "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab." *Jurnal Pro Justisia Edisi IV Universitas Parahyangan Bandung*, 2000.

Undang-Undang dan Peraturan

UUD 1945

UUD 1945 Amandemen Kesatu.

UUD 1945 Amandemen Kedua.

UUD 1945 Amandemen Ketiga.

UUD 1945 Amandemen Keempat

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2020, Tentang Tata Tertib, BAB VI Tata Cara Pembentukan Undang-Undang.