

KEKUASAAN MEMBENTUK UNDANG-UNDANG DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Andy Wiyanto

Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum
Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Jakarta
Email: bung.andywiyanto@gmail.com

Naskah diterima: 3 September 2015
Naskah direvisi: 22 Oktober 2015
Naskah diterbitkan: 23 November 2015

Abstract

Amendment of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia brought a paradigm shift in relationship between state institutions. The division of power in forming of laws changing significantly. However, the separation power among state institutions has a conceptual weakness. Before amandments, the power to make laws tends to be dominant by executive, in recent, now become the dominant in House of Representatives (DPR). The idea to limit the power actually has not been able to be applied in a norm. The President still has the power in forming the laws, but the Regional Representative Council (DPD)'s power to make laws still weak. By the presidential governmental system the power to make laws should be placed as legislature power. So, there will be a balance power distribution of the legislative institution both House of Representatives (DPR) and Regional Representative Council (DPD). Therefore, the position of the President's power to make the laws should be placed as the implementation on checks and balances system. Hence, the division of powers in the formation of legislation still need to be refined. This paper tries to answer those challenge and seeks to find the answer on how to initiate a better format in the future.

Keywords: division of power, checks and balances, presidential

Abstrak

Perubahan UUD 1945 membawa pergeseran paradigma hubungan antar-lembaga negara. Pembagian kekuasaan membentuk undang-undang setelah perubahan UUD 1945 mengalami perubahan secara signifikan. Namun pergeseran kekuasaan tersebut, bukan berarti tanpa kelemahan konseptual. Pendulum kekuasaan yang tadinya dominan eksekutif, kini menjadi dominan DPR. Gagasan untuk membatasi kekuasaan Presiden, ternyata terapkan dalam sebuah norma. Selain karena Presiden masih memiliki kekuasaan yang cukup besar dalam membentuk undang-undang, sementara kekuasaan membentuk undang-undang yang dimiliki DPD tidak terlalu besar. Secara konseptual, kekuasaan membentuk undang-undang dalam sistem pemerintahan presidensial harus ditempatkan sebagai kekuasaan yang dimiliki legislatif. Sehingga terdapat pembagian kekuasaan yang seimbang dalam lembaga legislatif, yaitu antara DPR dan DPD. Sedangkan kedudukan Presiden dalam kekuasaan membentuk undang-undang harus ditempatkan sebagai penjawantahan atas prinsip *checks and balances*. Oleh karena itu, pembagian kekuasaan dalam pembentukan undang-undang masih perlu disempurnakan. Tulisan ini berusaha untuk menjawab tantangan tersebut dan berupaya menggariskan format yang lebih baik lagi ke depan.

Kata kunci: pembagian kekuasaan, *checks and balances*, presidensial

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kekuasaan membentuk undang-undang sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) tidak hanya berkenaan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1)¹ dan Penjelasan UUD 1945² saja. Sebab kekuasaan membentuk undang-undang berimplikasi tidak hanya pada undang-undang itu sendiri, namun juga erat hubungannya dengan segi lain dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai pentingnya kekuasaan membentuk undang-undang, karena kekuasaan ini juga melingkupi kekuasaan menetapkan APBN, sebagai fungsi anggaran yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Seperti diatur dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, bahwa APBN ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang, dan apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu. Ketentuan ini dalam Penjelasan UUD 1945 ditegaskan kembali. Penjelasan juga menggambarkan bahwa Indonesia bukanlah negara fasis, melainkan negara demokrasi yang berdasarkan kedaulatan rakyat. Hal itu dapat terlihat dengan jelas dalam Penjelasan UUD 1945 sebagai berikut:

“Cara menetapkan anggaran dan belanja adalah suatu ukuran bagi sifat pemerintah negara. Dalam negara yang berdasar facisme, anggaran itu ditetapkan semata-mata oleh pemerintah. Tetapi dalam negara demokrasi atau dalam negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat, seperti Republik Indonesia, anggaran pendapatan dan belanja itu ditetapkan dengan undang-undang. Artinya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”

Nilai pentingnya kekuasaan membentuk undang-undang juga tampak dari hal-hal yang harus diatur undang-undang atas perintah UUD 1945. Adapun hal-hal tersebut, terkait dengan:

1. Susunan keanggotaan MPR;
2. Syarat-syarat dan akibat dari keadaan bahaya;
3. Susunan Dewan Pertimbangan Agung (DPA);
4. Pembagian daerah Indonesia dengan bentuk susunan pemerintahannya;
5. Susunan DPR;
6. APBN;
7. Pajak;
8. Macam dan harga mata uang;
9. Hal keuangan negara;
10. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
11. Kekuasaan kehakiman;
12. Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman;
13. Syarat-syarat untuk menjadi dan diberhentikan sebagai hakim;
14. Warga Negara Indonesia (WNI);
15. Syarat-syarat mengenai kewarganegaraan;
16. Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan;
17. Syarat-syarat pembelaan negara; dan
18. Sistem pengajaran nasional.

Kedelapanbelas hal yang harus diatur undang-undang atas perintah UUD 1945 itu dapat diklasifikasikan menjadi empat kelompok besar. Kelompok pertama adalah undang-undang yang harus mengatur hal-hal seputar lembaga negara seperti (1) susunan keanggotaan MPR, (2) susunan DPA, (3) susunan DPR, (4) BPK, (5) kekuasaan kehakiman, (6) susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman, dan (7) syarat-syarat untuk menjadi dan diberhentikan sebagai hakim. Sedangkan kelompok kedua adalah undang-undang yang harus mengatur hal-hal seputar kekuasaan pemerintahan negara seperti (1) syarat-syarat dan akibat dari keadaan bahaya, (2) APBN, (3) macam dan harga mata uang, (4) hal keuangan negara, dan (5) sistem pengajaran nasional. Selanjutnya kelompok ketiga yaitu undang-undang yang harus mengatur hal-hal seputar hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah seperti pembagian daerah Indonesia dengan bentuk susunan pemerintahannya.

¹ Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 merumuskan bahwa “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”

² Penjelasan Pasal 5 ayat (1) menunjukkan bahwa kecuali “*executive power*”, Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan “*legislative power*” dalam negara.”

Dan terakhir kelompok keempat yaitu undang-undang yang harus mengatur hal-hal seputar hubungan antara negara dengan warga negara seperti (1) pajak, (2) Warga Negara Indonesia, (3) syarat-syarat mengenai kewarganegaraan, (4) kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, dan (5) syarat-syarat pembelaan negara. Untuk memudahkan pemahaman, uraian tersebut akan dijabarkan dalam tabel berikut:

Tabel 1. Klasifikasi Isi Undang-Undang atas Perintah UUD 1945

Mengatur Lembaga Negara	Mengatur Kekuasaan Pemerintahan Negara
<ol style="list-style-type: none"> 1. Susunan keanggotaan MPR 2. Susunan DPA 3. Susunan DPR 4. BPK 5. Kekuasaan kehakiman 6. Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman 7. Syarat-syarat untuk menjadi dan diberhentikan sebagai hakim 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Syarat-syarat dan akibat dari keadaan bahaya 2. APBN 3. Macam dan harga mata uang 4. Hal keuangan negara 5. Sistem pengajaran nasional.
Mengatur Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah	Mengatur Hubungan antara Negara dengan Warga Negara
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembagian daerah Indonesia dengan bentuk susunan pemerintahannya 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pajak 2. WNI 3. Syarat-syarat mengenai kewarganegaraan 4. Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan 5. Syarat-syarat pembelaan negara

Sumber: Diolah oleh Penulis berdasarkan ketentuan dalam Batang Tubuh UUD 1945.

Kekuasaan membentuk undang-undang bahkan juga memiliki nilai penting dalam hal pembatasan kekuasaan. Secara teoritis³ kekuasaan haruslah didasarkan pada aturan, di sini undang-undang dapat diletakkan sebagai sebuah aturan atau hukum. Sehingga pembagian kekuasaan dalam membentuk undang-undang, begitu menentukan dalam memberi bentuk *checks and balances* di samping bentuk yang diberikan undang-undang dasar. Hal ini karena undang-undang juga berfungsi

³ Menurut Jeremy Bentham, salah satu cara untuk mencegah penyalahgunaan wewenang adalah dengan “Menjalankan kekuasaan menurut aturan dan formalitas” Jeremy Bentham, *Teori Perundang-Undangan (The Theory of Legislation)*, diterjemahkan oleh Nurhadi, Bandung: Penerbit Nuansa Cendekia dan Nusa Media, 2013, hal. 509.

sebagai pembatas kekuasaan pemerintahan. Sebagaimana pemikiran yang diutarakan Jeremy Bentham bahwa dalam menjalankan kekuasaan, hukum mencakup perkara-perkara yang di dalamnya memperbolehkan pelaksanaan kekuasaan tersebut. Dengan demikian hukum mengendalikan kekuasaan-kekuasaan yang telah didelegasikan dan membatasi pelaksanaannya.⁴

Dengan demikian jelas terlihat bahwa kekuasaan untuk membentuk undang-undang,

secara substantif memiliki nilai yang sangat strategis.⁵ Oleh karena itu, secara prosedural

⁴ *Ibid.*

⁵ Kekuasaan membentuk undang-undang secara substantif ini oleh A. Hamid S. Attamimi disebut sebagai materi muatan undang-undang. Lebih lanjut dikatakan bahwa terdapat sembilan butir materi muatan undang-undang, yaitu: (1) yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD 1945 dan Tap MPR; (2) yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945; (3) yang mengatur Hak Asasi Manusia (HAM); (4) yang mengatur hak dan kewajiban warga negara; (5) yang mengatur pembagian kekuasaan negara; (6) yang mengatur organisasi pokok Lembaga Tertinggi Negara/ Tinggi Negara; (7) yang mengatur pembagian wilayah atau daerah negara; (8) yang mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh/ kehilangan kewarganegaraan; dan (9) yang dinyatakan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang. Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 1998, hal. 130.

kekuasaan itu haruslah diposisikan dengan tepat. Terdapat dua hal yang perlu dibahas terlebih dahulu terkait dengan prosedur membentuk undang-undang, yang kekuasaannya diatur dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Penjelasan UUD 1945. *Pertama*, berhubungan dengan makna dari kekuasaan pembentukan undang-undang yang berada pada Presiden, seperti yang dikatakan Pasal 5 ayat (1). Sedangkan *kedua*, menyangkut makna dari kata bersama-sama antara Presiden dan DPR dalam melaksanakan kekuasaan legislatif, seperti yang ditegaskan Penjelasan UUD 1945.

Menurut Sri Soemantri, dari ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dapat ditafsirkan bahwa inisiatif merancang undang-undang berasal dari Presiden.⁶ Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh M. Solly Lubis, menurutnya selain memperlihatkan inisiatif untuk merancang undang-undang, substansi Pasal 5 ayat (1) juga menggambarkan kedudukan Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang. Kedudukan DPR, tidaklah di atas Presiden atau di bawah Presiden, tetapi sejajar untuk bekerja sama dalam pembentukan undang-undang.⁷ Perihal kekuasaan pembentukan undang-undang tersebut Jimly Asshiddiqie merasionalisasikan bahwa:

“ pemerintahlah yang sesungguhnya paling banyak mengetahui mengenai kebutuhan untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan, karena birokrasi pemerintah paling banyak menguasai informasi dan expertise yang diperlukan untuk itu. Karena itu, dalam kaitannya dengan pengaturan soal ini menurut UUD 1945, sebenarnya, ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang lama dapat dikatakan sudah tepat, tinggal lagi meningkatkan fungsi kontrol DPR terhadap pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan.”⁸

Menyangkut persoalan kedua, yakni makna bersama-sama dalam menjalankan kekuasaan legislatif, sebagaimana dikatakan oleh Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih bahwa:

“Kerjasama antara Dewan dengan pemerintah hanya berlaku dalam bidang legislatif saja. Kerja sama itu membuat produk legislatifnya bisa dilaksanakan karena kekurangan-kekurangan yang terdapat pada Dewan dapat diisi oleh pihak pemerintah dengan keahliannya atau dengan pengalamannya yang bersifat rutin. Sebaliknya dengan adanya partnership itu, pemerintah tidak bisa membuat peraturan dengan sewenang-wenang karena Dewan akan membatasinya dengan mengemukakan kepentingan rakyat. Kerja sama itu mengandung maksud yang praktis, akan tetapi ia hanya terbatas pada pembuatan Undang-undang saja. Dalam pelaksanaan Undang-undang selanjutnya pihak Dewan Perwakilan Rakyat mengambil posisi sebagai pengawas terhadap pemerintah. Dalam hal ini sewajarnya kerja sama sudah tidak berlaku lagi berhubung kerja sama itu akan melemahkan Dewan sebagai pengawas.”⁹

Selain itu, juga dijelaskan oleh Maria Farida Indrati Soeprapto yang mengutip pendapat Attamimi sebagai berikut:

“ bahwa perkataan bersama-sama dalam bahasa Indonesia berarti berbarengan dengan atau serentak, sehingga dengan demikian berarti bahwa Presiden dalam menjalankan legislative power, yakni dalam hal pembentukan Undang-undang, Presidenlah yang melaksanakan kekuasaan pembentukannya, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat melaksanakan (pemberian) persetujuannya dengan berbarengan, serentak bersama-sama. Dengan demikian, menjadi jelas kewenangan pembentukan Undang-undang tetap pada Presiden; dan kewenangan pemberian persetujuan tetap pada Dewan Perwakilan Rakyat. Agar Undang-undang itu dapat terbentuk, kedua wewenang tersebut dilaksanakan bersama-sama, berbarengan, serentak.”¹⁰

Pendapat Attamimi tersebut sudah tepat bila dihubungkan dengan ketentuan Pasal 20

⁶ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993, hal. 63.

⁷ M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Bandung: Mandar Maju, 1989, hal. 11.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hal. 188.

⁹ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia, 1980, hal. 75.

¹⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 1998, hal. 64-65.

ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa “Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.” Kemudian dalam ayat (2) disebutkan bahwa 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.

Bila diperhatikan dari substansi Pasal tersebut, terlihat bahwa persetujuan DPR sangat penting agar rancangan undang-undang dapat menjadi undang-undang. Begitu pula dalam Pasal berikutnya, di samping memberikan hak kepada Anggota DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang, juga mengatur tentang hak tolak Presiden sebagaimana yang ditegaskan Pasal 21 ayat (2) yang mengatakan “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.”

Ketentuan Pasal 20 ayat (2) dan 21 ayat (2) sepintas memperlihatkan adanya *checks and balances* antara DPR dan Presiden. Kedua lembaga ini, sama-sama dapat menolak memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang. DPR dapat menolak rancangan undang-undang dari Presiden dan Presiden pun dapat menolak rancangan undang-undang yang diajukan DPR. Namun menurut Dahlan Thaib tidak ada perimbangan kekuasaan antara Presiden dengan DPR. Dari segi praktik dalam pengajuan rancangan undang-undang, ada gejala Presiden dalam kedudukannya sebagai *legislative partner* lebih menonjol. Dominasi Presiden dibandingkan DPR, disebabkan alasan-alasan sebagai berikut:¹¹

1. DPR memerlukan waktu yang lama untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Presiden;
2. DPR mewakili berbagai kepentingan, sehingga lebih heterogen daripada Pemerintah;

¹¹ Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1994, hal. 46-47.

3. Pemerintah lebih ahli dan berpengalaman dibandingkan DPR;
4. Khusus terhadap rancangan APBN, DPR berada dalam posisi lemah. Di samping sempitnya waktu dalam pembahasan, juga disangsikan keahlian Anggota DPR dalam memberikan tanggapan terhadap rancangan APBN itu; dan
5. Kedudukan Pemerintah yang tidak tergantung kepada *vertrouwenwensyvoetum* (kepercayaan) dari DPR.

Dominasi Presiden juga dicatat oleh Ismail Suny yang mengatakan bahwa dalam masa demokrasi Pancasila, DPR perannya kurang memadai. Karena ternyata sejak tahun 1971 hingga 1998, DPR tidak lebih dari hanya menyetujui dan tidak mengajukan usul inisiatif karena dominannya Presiden.¹² Menurut Yusril Ihza Mahendra, alasan mengapa DPR sukar untuk mengajukan usul inisiatif, konon disebabkan karena keberadaan Peraturan Tata Tertib DPR yang mengharuskan inisiatif itu datang dari 20 pengusul yang tidak berasal dari satu fraksi.¹³

Kekuasaan Presiden yang terlalu besar tersebut, merupakan salah satu bukti atas lemahnya UUD 1945 sebelum perubahan. Sebagaimana dikatakan oleh Valina Singka Subekti, bahwa UUD 1945 merupakan salah satu konstitusi yang paling singkat dan sederhana di dunia. Dengan konstitusi yang singkat dan sederhana itu harus diatur lima unsur, yaitu kekuasaan Negara, hak rakyat, kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.¹⁴ Menurut Ni'matul Huda, kelemahan UUD 1945 dapat diketahui antara lain, (1) UUD 1945 memberikan kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *checks and balances* yang memadai, (2) rumusan

¹² Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara: Suatu Kajian Kritis tentang Kelembagaan Negara*, Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010, hal. 52.

¹³ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996, hal. 142.

¹⁴ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008, hal. 1.

ketentuan UUD 1945 banyak yang menimbulkan multitafsir,¹⁵ (3) unsur-unsur konstitusionalisme tidak dielaborasi secara memadai dalam UUD 1945, (4) UUD 1945 terlalu menekankan pada semangat penyelenggara Negara, (5) UUD 1945 memberi atribusi kewenangan yang terlampau besar kepada Presiden untuk mengatur berbagai hal yang penting dengan undang-undang, (6) banyak materi muatan UUD 1945 yang penting tetapi justru diatur dalam Penjelasan, dan (7) status dan materi Penjelasan UUD 1945 yang tidak diatur dalam pasal-pasal UUD 1945.¹⁶ Oleh karena kelemahan itu, mekanisme pembatasan kekuasaan dalam negara hukum menjadi tumpul. Hingga kemudian upaya untuk melakukan perubahan UUD 1945 berhasil diwujudkan pasca reformasi tahun 1998.¹⁷

Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), kekuasaan negara didistribusikan langsung pada tiap-tiap lembaga negara dengan harapan akan menciptakan mekanisme *checks and balances* yang lebih sempurna dari pada ketentuan UUD 1945.¹⁸ Konsekuensi logis dari perubahan UUD 1945 dengan tidak adanya lagi lembaga tertinggi negara adalah bahwa setiap lembaga tinggi negara memiliki kedudukan yang

sama tinggi dengan kewenangannya masing-masing. Dengan kewenangannya itu terjadi mekanisme *check and balances* pada tiap-tiap lembaga negara. Mekanisme *check and balances* dimaksudkan agar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terjadi pembatasan kekuasaan pada setiap lembaga negara, semua berjalan berdasar fungsinya masing-masing yang saling mengimbangi dan mengawasi.

Fakta penting yang amat menentukan dalam sistem pemerintahan yang diadopsi Indonesia setelah perubahan UUD 1945, adalah adanya salah satu kesepakatan dasar MPR untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Kesepakatan dasar ini bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis.¹⁹ Dalam kekuasaan membentuk undang-undang, juga dipengaruhi oleh sistem pemerintahan yang dianutnya. Untuk itulah, pembagian kekuasaan dalam membentuk undang-undang setelah perubahan UUD 1945 akan diuraikan dalam tulisan ini.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, masalah yang akan diuraikan dalam tulisan ini adalah bagaimana hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam pembentukan undang-undang setelah perubahan UUD 1945 di Indonesia?

C. Tujuan Penulisan

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam pembentukan undang-undang setelah perubahan UUD 1945 di Indonesia. Pembagian kekuasaan tersebut penting untuk diketahui guna menggagas format kelembagaan negara yang lebih baik di masa mendatang.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

Menurut Sulardi, sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu struktur

¹⁵ Hal ini menguntungkan penguasa, menurut Moh. Mahfud MD tafsir yang harus diterima adalah tafsir yang dikeluarkan Presiden, sebagai konsekuensi dari kuatnya Presiden sebagai sentral kekuasaan (*executive heavy*). Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2003, hal. 149.

¹⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2006, hal. 142-143.

¹⁷ A.M. Fatwa yang terlibat langsung dalam proses perubahan UUD 1945 menangkap salah satu latar belakangnya adalah "karena konstitusi ini kurang memenuhi aspirasi demokrasi, termasuk dalam meningkatkan kemampuan untuk mewadahi pluralisme dan mengelola konflik yang timbul karenanya. Lemahnya *checks and balances* antarlembaga negara, antarpusat-daerah, ataupun antara negara dan masyarakat mengakibatkan mudahnya muncul kekuasaan yang sentralistik, yang melahirkan ketidakadilan." A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009, hal. 1-2.

¹⁸ Sebelum perubahan UUD 1945, MPR membagikan fungsi-fungsi tertentu sebagai tugas dan wewenang lembaga-lembaga tinggi Negara yang ada di bawahnya. *Ibid*, hal. 10.

¹⁹ Tim Kerja Sosialisasi MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Edisi Revisi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012, hal. 19.

yang terdiri dari fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif yang saling berhubungan, bekerjasama dan memengaruhi satu sama lain. Dengan demikian, sistem pemerintahan adalah cara kerja lembaga-lembaga negara dan hubungannya satu sama lainnya.²⁰ Sedangkan Ni'matul Huda melihat sistem pemerintahan berdasarkan sifat hubungan antara organ-organ yang disertai kekuasaan yang ada di dalam negara, khususnya berdasarkan sifat hubungan badan legislatif dengan badan eksekutif.²¹

Selain itu, Syaiful Bakhri juga menuliskan bahwa sistem pemerintahan itu “berdasarkan atas sifat hubungan antara badan legislatif dengan badan eksekutif.”²² Namun lain halnya dengan Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih yang menggunakan istilah bentuk pemerintahan untuk menjelaskan sistem pemerintahan. Kedua pemikir tersebut mendefinisikannya sebagai “suatu sistem yang berlaku dalam mengatur alat-alat perlengkapan negara dan bagaimana hubungan antara alat-alat perlengkapan negara itu.”²³

Dari berbagai definisi tersebut, dapat dikatakan bahwa unsur hubungan antarlembaga negara merupakan kata kunci dalam pendefinisian sistem pemerintahan. Sehingga uraian tentang sistem pemerintahan amat berguna untuk mengetahui hakikat hubungan antarlembaga negara, khususnya antara legislatif dengan eksekutif. Dalam mengklasifikasikan sistem pemerintahan, para ahli mempergunakan dasar ukuran yang berbeda satu sama lain. Sehingga mungkin untuk suatu sistem pemerintahan dengan sifat-sifatnya yang tertentu akan dimasukkan kedalam suatu golongan, tetapi oleh ahli lainnya akan dimasukkan kedalam golongan yang lain.²⁴

Misalnya C.F. Strong yang berdasarkan penilaian Saldi Isra membagi sistem pemerintahan dalam kategori *parliamentary executive* dan *non-parliamentary executive* atau *the fixed executive*.²⁵ Dikatakan oleh Saldi Isra pula bahwa pembagian sistem pemerintahan menurut Giovanni Sartori lebih bervariasi menjadi *presidentialism*, *parliamentary system* dan *semi-presidentialism*. Selain itu, Arend Lijphard dengan meneliti pola-pola demokrasi di 36 negara mengklasifikasikan sistem pemerintahan menjadi *parliamentary*, *presidential* dan *hybrid*.²⁶ Adapun Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengatakan bahwa:

“Pada garis besarnya sistem pemerintahan yang dilakukan pada negara-negara demokrasi menganut sistem parlementer atau sistem Presidensiil. Tentu saja di antara kedua sistem ini masih terdapat beberapa bentuk lainnya sebagai variasi, disebabkan situasi dan kondisi yang berbeda yang melahirkan bentuk-bentuk semua (quasi), karena jika dilihat dari salah satu sistem di atas, dia bukan merupakan bentuk yang sebenarnya, misalnya quasi parlementer atau quasi presidensiil.”²⁷

Dalam pembahasan kerangka pemikiran selanjutnya, pembahasan akan dibatasi secara spesifik hanya pada sistem pemerintahan presidensial. Sedangkan untuk sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan campuran atau quasi tidak akan dibahas secara spesifik dalam uraian selanjutnya. Pembahasan sistem pemerintahan parlementer cukup diuraikan sebagai pembandingan, karena justru setelah perubahan UUD 1945 terdapat kesepakatan MPR untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Sedangkan untuk sistem pemerintahan quasi, sangat relatif tergantung pada kebutuhan tiap-tiap negara. Sehingga lingkupnya sangat luas jika hendak diuraikan dalam tulisan ini. Selain itu yang hendak

²⁰ Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Malang: Setara Press, 2012, hal. 45-46.

²¹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hal. 252.

²² Syaiful Bakhri, *Ilmu Negara dalam Konteks Negara Hukum Modern*, Yogyakarta: Total Media, 2010, hal. 183.

²³ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000, hal. 166.

²⁴ Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990, hal. 67.

²⁵ Dalam buku *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, kedua kategori tersebut dibahas oleh C.F. Strong dalam Bab 11 tentang Eksekutif Parlementer dan Bab 12 tentang Eksekutif Nonparlementer yang juga disebut eksekutif tetap dalam pembahasannya.

²⁶ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010, hal. 24.

²⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Sinar Bakti, 1983, hal. 171.

ditemukan dalam penulisan ini adalah hakikat dari sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia setelah perubahan UUD 1945, yang menjadi ukuran untuk menilai pembagian kekuasaan dalam membentuk undang-undang. Sehingga parameter yang digunakan haruslah parameter yang tegas, dalam hal ini adalah murni presidensial.

Sistem pemerintahan presidensial tidak dapat dipisahkan dari perkembangan ketatanegaraan Amerika Serikat yang merupakan contoh ideal dalam sistem ini, karena memenuhi hampir semua kriteria dalam sistem pemerintahan presidensial.²⁸ Seperti dinyatakan oleh C.F. Strong bahwa "Prinsip eksekutif nonparlementer atau eksekutif tetap paling sempurna dicontohkan pada kasus Amerika Serikat."²⁹ Bahkan menurut Margarito Kamis, Amerika Serikat sejak tahun 1789 telah membentuk pemerintahan presidensial pertama di dunia. Karena itu dapat disebut sebagai *The Mother of Presidential System*.³⁰ Sehingga tidak aneh jika Douglas V. Verney yang dikutip oleh Saldi Isra menyarankan agar sebaiknya terlebih dahulu menelaah sistem politik Amerika Serikat, jika hendak memulai kajian tentang sistem presidensial.³¹

²⁸ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, hal. 26-31. Sedangkan Inggris merupakan negara yang mengawali pembentukan dan praktik kekuasaan parlemen. Dari Inggris organ parlemen muncul dan menyebar ke berbagai belahan dunia. Dikatakan Saldi Isra bahwa I Made Pasek Diantha juga mencatat bahwa dalam sejarah, Inggris adalah tempat kelahiran sistem pemerintahan parlementer. Bahkan menurut Saldi Isra, Douglas V. Verney juga mengatakan bahwa sistem parlementer merupakan sistem pemerintahan yang paling luas diterapkan di seluruh dunia.

²⁹ C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk (Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form)*, diterjemahkan oleh Derta Sri Widowatie, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2013, hal. 358.

³⁰ Margarito Kamis, *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*, Malang: Setara Press, 2014, hal. 2. Margarito Kamis juga menyebutkan bahwa Inggris patut menyandang predikat sebagai *The Mother of The Parliamentary Supremacy*, dengan parlemen berbentuk dua kamar yang terdiri atas *House of Lord* dan *House of Common*.

³¹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, *Ibid.*, hal 26-31. Sebaliknya, Saldi Isra juga mengutip Douglas V. Verney yang menyarankan bahwa analisa tentang sistem pemerintahan parlementer sebaiknya dimulai dengan mengacu pada berbagai lembaga dalam sistem politik Inggris.

Gagasan sistem presidensial mulanya beranjak dari rasa curiga terhadap kekuasaan penguasa dan kebencian *the framers of the constitutions* Amerika Serikat terhadap kolonialisme Inggris. Rasa skeptis dan nasionalisme itulah yang memunculkan gagasan sistem presidensial dalam pembahasan konstitusi Amerika Serikat, sebuah gagasan yang revolusioner. Karena sekalipun diakui terpengaruh filsafat politik Montesquieu dan Rousseau, namun kala itu tidak ada satupun negara di belahan dunia yang mempraktekkannya sebagai rujukan.³²

Sebagai rujukan, para *framers of constitution* itu hanya memiliki gagasan pemisahan kekuasaan Montesquieu dan kedaulatan rakyat Rousseau, sedangkan dalam praktik hanya terdapat pemerintahan monarki absolut dan sistem parlementer sebagai pembanding. Pilihan atas monarki absolut jelas ditentang. Sedangkan untuk sistem parlementer juga ditolak, sebab dianggap merupakan representasi dari bentuk pemerintahan monarki karena diasosiasikan dengan sistem pemerintahan Inggris. Pilihan akhirnya jatuh pada pemisahan kekuasaan untuk menghindari absolutisme serta pemilihan kepala negara dan kepala pemerintahan berdasarkan kedaulatan rakyat. Secara historis, itulah yang menjadi akar dari sistem pemerintahan presidensial.

Secara teoritis, menurut John Pieris kekuasaan presiden dalam sistem pemerintahan presidensial sangat besar. Karena selain sebagai kepala negara, presiden juga sebagai kepala pemerintahan.³³ Bahkan dengan merujuk pada para penyusun Konstitusi Amerika Serikat, C.F. Strong merumuskan bahwa terdapat konsep

³² Hal ini berbeda dengan sistem parlementer. Seperti disampaikan Soehino bahwa sistem kabinet parlementer Inggris bukanlah merupakan suatu ciptaan yang disengaja, yang ditentukan dan diatur secara dogmatis dengan terlebih dahulu menentukan peraturan perundang-undangannya baru kemudian dilaksanakan. Melainkan suatu improvisasi atau suatu puncak atas perkembangan sejarah ketatanegaraan Inggris yang bertitik tolak dari adagium *the king can do no wrong*. John Pieris, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Republik Indonesia*, Jakarta: Pelangi Cendekia, 2007, hal. 89.

³³ *Ibid.*, hal. 97.

independensi eksekutif dari legislatif dalam sistem presidensial.³⁴ Sebagaimana dinyatakan oleh Jack Bell seperti dikutip Saldi Isra, hal itu terjadi karena sekalipun para perancang Konstitusi Amerika Serikat memilih presiden dan menolak raja, namun presiden harus memiliki kekuatan yang memadai untuk menyelesaikan rumitnya masalah bangsa. Karena itu Saldi Isra juga mengutip Louis W. Koenig, bahwa dirancanglah konstitusi yang memberikan kekuasaan besar kepada presiden namun dengan tetap menutup hadirnya pemimpin sejenis raja yang tiran.³⁵

Ni'matul Huda mencatat pendapat Alan R. Ball yang dikutip Sri Soemantri bahwa sistem pemerintahan presidensial dinamakan sebagai *the presidential type of government*. Adapun sistem pemerintahan presidensial menurut Shepherd L. Whitman dan John J. Wuess yang dikutip Ni'matul Huda memiliki empat ciri yaitu:³⁶

- a. Berdasarkan atas prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan.

³⁴ C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, hal. 358. Inilah yang menjadi perbedaan mendasar antara sistem presidensial dengan sistem parlementer. Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dalam sistem parlementer hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan sangat erat. Hal ini disebabkan karena pertanggungjawaban para menteri dilakukan kepada parlemen. Sehingga setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara yang terbanyak dari parlemen. Artinya kebijakan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, hal. 172.

³⁵ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, hal. 32.

³⁶ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, hal. 254-255. Sedangkan sistem pemerintahan parlementer, dinamakan Alan R. Ball dengan sebutan *the parliamentary types of government*, dengan ciri-ciri sebagai berikut: (1) kepala negara hanya memiliki kekuasaan nominal. Hal ini berarti bahwa kepala negara hanya sebagai lambang/symbol dengan tugas-tugas yang bersifat formal, sehingga pengaruh politik terhadap kehidupan negara sangat kecil, (2) pemegang kekuasaan eksekutif yang sebenarnya adalah perdana menteri bersama kabinetnya yang dibentuk melalui lembaga legislatif/parlemen. Dengan demikian, kabinet sebagai pemegang kekuasaan eksekutif riil harus bertanggungjawab kepada badan legislatif/parlemen dan harus meletakkan jabatannya jika parlemen tidak mendukungnya, dan (3) badan legislatif dipilih untuk bermacam-macam periode yang saat pemilihannya ditetapkan oleh kepala negara atas saran dari perdana menteri. [*Ibid*, hal. 259-260.]

- b. Eksekutif tidak mempunyai kekuasaan untuk membubarkan parlemen dan juga tidak mesti berhenti sewaktu kehilangan dukungan dari mayoritas anggota parlemen.
- c. Tidak ada tanggungjawab yang timbal balik antara Presiden dan kabinetnya, karena seluruh tanggung jawab tertuju pada Presiden (sebagai kepala pemerintahan).
- d. Presiden dipilih langsung oleh para pemilih.

Dalam perkembangannya, banyak negara yang menganut sistem presidensial dalam pemerintahannya. Patrialis Akbar dengan mengutip Christopher N. Lawrence,³⁷ merinci sistem ini terdapat pada lima negara di Asia (Afghanistan, Siprus, Filipina, China, Korea Selatan), satu negara di Eropa (Belarus), delapan belas negara di Amerika (Argentina, Bolivia, Brazil, Chili, Kolombia, Kosta Rika, Republik Dominika, Meksiko, Amerika Serikat, Panama, Peru, Uruguay, Venezuela, Ekuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nikaragua), dan enam negara di Afrika (Kenya, Seychelles, Nigeria, Tanzania, Uganda, Zambia).³⁸

Berdasarkan perkembangan tersebut, banyak ahli menyampaikan beberapa karakteristik dari sistem pemerintahan presidensial. Dari beberapa pendapat ahli itu, Saldi Isra merangkum bahwa hampir semua ahli sepakat tentang karakteristik utama dalam sistem presidensial adalah presiden

³⁷ Patrialis Akbar, *Hubungan Lembaga Kepresidenan dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Veto Presiden*, Yogyakarta: Total Media, 2013, hal. 49.

³⁸ Di Asia, Harun Alrasyid mencatat bahwa pemerintahan republik yang dipimpin oleh seorang presiden dicangkokkan Amerika Serikat di Filipina pada 1935. Peristiwa itu terjadi ketika Filipina memperoleh kemerdekaan terbatas dalam bentuk *The Commonwealth of the Philippines* dari Amerika Serikat. Sementara di Eropa, masih menurut Harun Alrasyid, Perancis sejak berakhirnya Perang Dunia II sampai sekarang juga dipimpin oleh Presiden (juga menganut sistem presidensial). Sedangkan di Amerika, negara-negara di Amerika Tengah dan Amerika Selatan merupakan kawasan yang paling luas diantara semua kawasan dunia yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial. Menurut Saldi Isra, salah satu alasannya karena secara geografis negara-negara tersebut lebih dekat dengan Amerika Serikat. Dan di Afrika, juga menurut Saldi Isra, Presiden Liberia pada 1848 merupakan presiden Afrika pertama yang mendapat pengakuan dunia internasional (juga menganut sistem presidensial). Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, hal. 33-34.

yang memegang fungsi ganda, yaitu sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.³⁹ Di luar fungsi ganda itu, karakter sistem presidensial dapat juga dilihat dari pola hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif. Pola hubungan itu sudah bisa dilacak dengan adanya pemilihan umum yang terpisah untuk memilih presiden dan memilih lembaga legislatif. Sehingga terdapat pemisahan secara jelas antara pemegang kekuasaan eksekutif dengan pemegang kekuasaan legislatif. Akibatnya pembentukan pemerintah tidak tergantung pada proses politik di lembaga legislatif.⁴⁰

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim juga mengatakan bahwa dalam sistem presidensial, kedudukan eksekutif tidak tergantung kepada badan perwakilan rakyat. Adapun dasar hukum dari kekuasaan eksekutif dikembalikan kepada pemilihan rakyat. Sebagai kepala eksekutif, presiden menunjuk pembantu-pembantunya yang akan memimpin departemennya masing-masing dan bertanggungjawab hanya kepada presiden. Oleh karena itu, pembentukan kabinet tidak tergantung dari badan perwakilan rakyat atau tidak memerlukan dukungan kepercayaan dari badan perwakilan rakyat. Sehingga para menteri tidak bisa diberhentikan oleh badan perwakilan rakyat.⁴¹ Selain itu, Ni'matul Huda juga menerangkan bahwa dalam sistem presidensial kedudukan Presiden dan parlemen adalah sama kuat, karena baik presiden maupun parlemen memperoleh legitimasi masing-masing melalui pemilihan umum yang terpisah. Kedua lembaga tersebut tidak bisa saling menjatuhkan atau membubarkan.⁴²

³⁹ *Ibid*, hal. 40.

⁴⁰ *Ibid*, hal. 40-41. Pola hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif dalam sistem presidensial itu sangat berbeda bila dibandingkan dengan sistem parlementer. Menurut Saldi Isra, dalam sistem parlementer disamping terdapat pemisahan antara jabatan kepala negara dengan kepala pemerintahan, karakter paling mendasar dalam sistem parlementer adalah tingginya tingkat depedensi atau ketergantungan eksekutif kepada parlemen. Apalagi eksekutif tidak dipilih langsung oleh pemilih sebagaimana pemilihan untuk anggota parlemen. Oleh karena itu parlemen menjadi pusat kekuasaan dalam sistem parlementer. [*Ibid*, hal. 30-31.]

⁴¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, hal. 176.

⁴² Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, hal. 265.

Menurut Robert L. Madex sebagaimana dikutip Saldi Isra, konsekuensinya adalah cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif tidak membutuhkan hubungan kerjasama. Singkatnya, *the president has no formal relationship with the legislature*. Dengan adanya pola hubungan yang terpisah itu, setidaknya terdapat empat keuntungan dasar dalam sistem ini. *Pertama*, kekuasaan presiden menjadi lebih *legitimate* karena mendapat mandat langsung dari para pemilih. *Kedua*, setiap lembaga negara terutama antara pemegang kekuasaan eksekutif dengan pemegang kekuasaan legislatif dapat melakukan pengawasan untuk mencegah terjadinya penumpukan dan penyalahgunaan kekuasaan. *Ketiga*, dengan posisi sentral dalam jajaran eksekutif, presiden dapat mengambil kebijakan strategis yang amat menentukan dengan cepat. *Keempat*, dengan masa jabatan yang tetap posisi presiden jauh lebih stabil jika dibandingkan dengan perdana menteri dalam sistem parlementer yang dapat diberhentikan setiap waktu.⁴³

Namun, Penulis lebih dekat dengan keyakinan RM. A.B. Kusuma bahwa Trias Politika ala Montesquieu yang tidak menghendaki kerjasama antara cabang kekuasaan eksekutif dengan cabang kekuasaan legislatif tidak bisa

⁴³ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, hal. 41-42. Arend Lijphart seperti dikutip Ni'matul Huda juga menilai bahwa sistem presidensial memiliki beberapa kelebihan. *Pertama*, stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan presiden karena kabinet tidak tergantung pada mosi legislatif, sehingga tidak dapat dijatuhkan setiap saat. *Kedua*, pemilihan kepala pemerintahan oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis dari pemilihan tidak langsung. *Ketiga*, pemisahan kekuasaan berarti pemerintahan yang dibatasi atau perlindungan terhadap kebebasan individu atas tirani pemerintah. Selain itu, menurutnya sistem presidensial juga memiliki beberapa kekurangan. *Pertama*, dapat terjadi konflik antara eksekutif dengan legislatif yang bisa berubah menjadi jalan buntu dan kebuntuan pemerintahan. *Kedua*, masa jabatan Presiden yang pasti menguraikan periode-periode yang dibatasi secara kaku dan tidak berkelanjutan. Sehingga tidak memberikan kesempatan untuk melakukan berbagai penyesuaian yang dikehendaki oleh keadaan. *Ketiga*, sistem ini berjalan atas aturan pemenang menguasai semua dan cenderung membuat demokrasi sebagai sebuah permainan dengan semua potensi konfliknya. [Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, hal. 255-257.]

dilaksanakan. Bahkan, di Amerika Serikat sendiri *separation of powers* telah dimodifikasi menjadi *checks and balances* agar terjadi pemerintahan yang efektif. Dengan mengutip Neustadt, RM. A.B. Kusuma melanjutkan bahwa rumusan baru sistem pemerintahan di Amerika Serikat adalah *a government of separated institutions sharing power*, atau seperti Jones yang mengatakannya sebagai *a government of separated institutions competing of shared power*.⁴⁴

III. ANALISIS

Berkenaan dengan fungsi legislasi atau membentuk undang-undang, menurut Jimly Asshiddiqie⁴⁵ terdapat tiga hal penting yang harus diatur, yaitu (1) pengaturan yang dapat mengurangi kebebasan dan hak warga negara, (2) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan (3) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Fungsi tersebut berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Selain itu, Jimly Asshiddiqie juga menjelaskan bahwa fungsi legislasi atau membentuk undang-undang juga menyangkut empat kegiatan sebagai berikut:⁴⁶

- a. Prakarsa pembuatan undang-undang.
- b. Pembahasan rancangan undang-undang.
- c. Persetujuan atau pengesahan rancangan undang-undang.
- d. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Pada dasarnya kekuasaan untuk membentuk undang-undang merupakan kekuasaan yang dimiliki Presiden dan DPR. Karena baik dalam sistem presidensial maupun parlementer, kekuasaan membentuk undang-undang menjadi kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga

eksekutif dan lembaga legislatif/parlemen. Hal yang membedakan antara kedua sistem tersebut adalah pada hubungan antar keduanya dalam kekuasaan membentuk undang-undang. Dalam UUD 1945 baik sebelum maupun setelah perubahan, kekuasaan membentuk undang-undang juga dirumuskan menjadi kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden dan DPR. Namun, hal yang membedakan antara kedua undang-undang dasar ini, adalah pada lembaga mana kekuasaan itu secara dominan dimiliki.

Jika dilihat dari sistematika UUD 1945, maka baik sebelum maupun setelah perubahan, Pasal 5 yang mengatur kekuasaan membentuk undang-undang masuk dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Bab ini jika diamati isinya, ternyata berisikan tentang segala hal tentang kekuasaan Presiden. Sehingga substansi Pasal 5 sesungguhnya merupakan kekuasaan membentuk undang-undang yang dimiliki Presiden di samping DPR. Sebaliknya, baik sebelum maupun setelah perubahan UUD 1945, kekuasaan membentuk undang-undang juga diatur dalam Pasal 20 yang masuk pada Bab VII tentang DPR. Sehingga secara substantif Pasal 20 sebenarnya juga merupakan kekuasaan membentuk undang-undang yang dimiliki DPR di samping Presiden.

Hal yang membedakan antara kedua undang-undang dasar tersebut adalah, dalam UUD 1945 setelah perubahan telah terjadi pergeseran kekuasaan dalam membentuk undang-undang dari ketentuan sebelumnya. Pergeseran ini terjadi karena UUD NRI 1945 menempatkan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Penempatan tersebut ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang itu juga dapat dibaca dengan adanya perubahan radikal Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang sebelumnya dirumuskan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR; diubah menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR.

⁴⁴ A.B. Kusuma, *Sistem Pemerintahan "Pendiri Negara" versus Sistem Presidensial "Orde Reformasi"*, Depok: Badan Penerbit FH UI, 2011, hal. 16.

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hal. 32-33.

⁴⁶ *Ibid*, hal. 34.

Akibat dari pergeseran itu adalah bergantinya dominansi presiden menjadi dominasi DPR dalam kekuasaan membentuk undang-undang. Perubahan ini penting artinya karena undang-undang adalah produk hukum yang paling dominan untuk menerjemahkan rumusan-rumusan normatif yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945.

Kemudian perubahan Pasal 5 ayat (1) diikuti dengan perubahan Pasal 20 UUD 1945 menjadi (1) DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang. (2) setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama. (3) jika rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. (4) presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. (5) dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari sejak rancangan undang-undang itu disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.⁴⁷ Agar mudah dipahami, perbedaan-perbedaan ini akan diuraikan dengan tabel berikut:

Tabel 2 Perbedaan Kekuasaan Membentuk Undang-Undang

Menurut Aspek	UUD 1945	UUD NRI Tahun 1945
Pemegang Kekuasaan Membentuk Undang-Undang	Presiden [Pasal 5 ayat (1)]	DPR [Pasal 20 ayat (1)]
Persetujuan atas Undang-Undang	DPR [Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1)]	DPR dan Presiden (bersama-sama) [Pasal 20 ayat (2)]

Sumber: Diolah oleh Penulis berdasarkan ketentuan dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945.

⁴⁷ Sebelum dilakukan perubahan, Pasal 20 UUD 1945 berbunyi (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR, dan (2) jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Upaya purifikasi sistem pemerintahan presidensial sebagaimana kesepakatan dasar MPR saat proses perubahan UUD 1945, justru tidak terjadi pada fungsi legislasi. Hal ini sebagaimana tercermin dalam Pasal 20 ayat (2) dan (3) tersebut. Dikatakan oleh Saldi Isra, frasa dibahas bersama dan persetujuan bersama meneguhkan bahwa “dalam fungsi legislasi tidak ada pemisahan kekuasaan yang jelas (*no clear-cut separation of powers*) antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif.”⁴⁸ Adanya ketentuan ini sedikit berbeda jika dibandingkan dengan Amerika Serikat, sebagai contoh ideal dalam sistem pemerintahan presidensial sebagaimana kesimpulan Saldi Isra.⁴⁹

Sebab seperti dikatakan Sri Soemantri bahwa berdasarkan atas asas pemisahan kekuasaan, kekuasaan membentuk undang-undang di Amerika Serikat diatur oleh Konstitusinya dalam *Article One Section One* yang menegaskan bahwa “*All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.*”⁵⁰ Namun meskipun seluruh kekuasaan legislatif ada di tangan Kongres, Presiden sebagai perumus kebijakan publik memiliki peran (kekuasaan) legislatif. Peran tersebut ada karena Presiden dapat melakukan veto terhadap rancangan undang-undang yang dibuat Kongres, kecuali bila dua per tiga dari anggota senat maupun *House of Representatives* menolak veto tersebut.⁵¹ Menurut Penulis dalam hal veto tersebut, kekuasaan legislatif tetap ada pada Kongres. Karena veto itu tidak dilakukan dalam rangka membagi kekuasaan legislatif kepada lembaga eksekutif, seperti dalam sistem pemerintahan parlementer. Adanya veto hanya merupakan penjewantahan dari prinsip pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) yang juga

⁴⁸ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, hal. 224.

⁴⁹ *Ibid*, hal. 31.

⁵⁰ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2014, hal. 204.

⁵¹ Nomensen Sinamo, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010, hal. 137.

dianut Amerika Serikat selain asas pemisahan kekuasaan.

Sebagai pembanding, adanya ketentuan Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) justru mirip dengan sistem pemerintahan parlementer yang meletakkan kekuasaan perundang-undangan dilakukan oleh pemerintah bersama-sama DPR. Hal itu seperti Indonesia ketika berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950). Usul mengajukan rancangan undang-undang dapat berasal dari pemerintah dan dapat pula berasal dari DPR. Menurut Sri Soemantri, kekuasaan perundang-undangan yang dilakukan oleh pemerintah dan badan legislatif juga berlaku pada negara-negara lain yang menganut sistem pemerintahan parlementer, seperti Inggris dan Belanda. Hal ini sesuai dengan ciri yang berlaku pada negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, yaitu antara lain mengandung adanya atau berlakunya asas difusi kekuasaan (*fusion of powers*) antara eksekutif dengan legislatif.⁵²

Kemiripan juga terlihat jika disandingkan dengan sistem parlementer Inggris yang melihat kekuasaan legislatif dari proses pembuatan undang-undang yang terdiri dari tiga tahap. Pada tahapan yang terakhir dapat dilihat bahwa kekuasaan legislatif dilakukan oleh parlemen dan menteri-menteri. Bahkan, lembaga negara lain dapat pula memberikan pertanyaan kepada para menteri tersebut dalam pembahasan sebuah rancangan undang-undang. Hal ini menurut Penulis merupakan bukti dari adanya penerapan asas *fusion of powers* dalam sistem pemerintahan parlementer. Menurut Nomensen Sinamo, ketiga tahap dalam proses pembuatan undang-undang tersebut yaitu:⁵³

a. *The Inspiration*, yaitu ide atau isi undang-undang bisa berasal dari berbagai sumber seperti partai politik, departemen pemerintah, kelompok kepentingan, lembaga penelitian, asosiasi perdagangan ataupun lembaga-lembaga lainnya.

⁵² Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia*, hal. 203.

⁵³ Nomensen Sinamo, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, hal. 121-122.

- b. *Formulation*, yaitu formulasi dari isi undang-undang adalah tanggungjawab para menteri dan *Civil Service*.⁵⁴ Para menteri menekankan pada keseluruhan aspek dari isi undang-undang, sedangkan *Civil Service* bertanggungjawab untuk mengerjakan detailnya. Dalam tahap ini akan diadakan konsultasi apabila rancangan undang-undang ditetapkan, dan keduanya akan berkonsultasi dengan para pakar, kelompok kepentingan, asosiasi-asosiasi, untuk membahas rancangan undang-undang. Belum ada pembahasan dengan parlemen dalam tahap ini. Ketika rancangan undang-undang sudah dibuat draftnya dan disetujui oleh menteri yang bersangkutan, baru kemudian diajukan ke parlemen.
- c. *Parliamentary Scrutiny*, yaitu tahapan yang banyak memberikan kesempatan kepada parlemen dan lembaga negara lainnya untuk mengemukakan pandangan dan pertanyaan kepada menteri-menteri secara umum dan juga secara rinci dari suatu rancangan undang-undang. Puncaknya adalah *Royal Assent*, setelah *Act* (undang-undang baru) diterapkan.

Untuk lebih jelasnya, perbandingan dalam kekuasaan membentuk undang-undang antara Indonesia dibawah UUD NRI Tahun 1945 dengan Amerika Serikat, Indonesia dibawah UUDS 1950 dan Inggris akan disajikan dalam tabel 3 berikut:

Selain itu, pada sisi lain dalam perubahan kedua UUD 1945, juga memunculkan ketentuan baru yang justru semakin memperkuat posisi DPR. Ketentuan itu dirumuskan dalam Pasal 20A UUD NRI Tahun 1945, yaitu (1) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran,⁵⁵ dan

⁵⁴ *Civil Service* adalah bentuk yang digunakan untuk menggambarkan kantor pemerintah yang pekerjaannya dalam hal administrasi negara. [*Ibid*, hlm. 121.]

⁵⁵ Dalam fungsi anggaran, jika diletakkan sebagai fungsi yang berdiri sendiri, oleh Jimly Asshiddiqie dikritisi karena APBN itu dituangkan dalam baju hukum undang-undang. Sehingga penyusunan APBN identik dengan pembentukan undang-undang tentang APBN, meskipun rancangannya selalu harus datang dari Presiden. [Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hal. 35.]

Tabel 3. Perbandingan Kekuasaan Membentuk Undang-Undang

Aspek \ Negara	Indonesia (menurut UUD NRI Tahun 1945)	Amerika Serikat	Indonesia (menurut UUDS 1950)	Inggris
Pemegang Kekuasaan Membentuk Undang-Undang	DPR	Kongres (<i>House of Representatives</i> dan Senat)	Pemerintah bersama-sama DPR	Parlemen dan menteri-menteri
Persetujuan atas Undang-Undang	DPR dan Presiden (bersama-sama)	Kongres (<i>House of Representatives</i> dan Senat)	Pemerintah bersama-sama DPR	Parlemen dan menteri-menteri

Sumber: Diolah oleh Penulis dari berbagai sumber.

fungsi pengawasan.⁵⁶ (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas. (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang.

Khusus mengenai 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; dapat diajukan oleh DPD kepada DPR dan DPD juga memiliki kekuasaan untuk ikut membahas rancangan undang-undang tersebut. Kemudian setelah rancangan undang-undang itu disahkan, DPD juga memiliki kekuasaan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tersebut. Kekuasaan untuk mengajukan, ikut membahas dan mengawasi dimaksud tertuang dalam Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945. Dalam pasal 22D ayat (2) juga disebutkan bahwa DPD memiliki kekuasaan untuk memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan

undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Bila ditelisik kembali, Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan pengawasan, tidak hanya berakibat pada pelemahan fungsi legislasi Presiden tetapi memunculkan superioritas fungsi legislasi DPR terhadap DPD. Oleh karena itu ruang untuk dapat mengajukan dan membahas rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagaimana dimaksud Pasal 22 D ayat (1) dan (2) tidak cukup untuk mengatakan bahwa DPD mempunyai fungsi legislasi. Bagaimanapun fungsi legislasi harus di lihat secara utuh yaitu dimulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan Undang-undang. Sebagaimana dikatakan Jimly Asshiddiqie bahwa fungsi legislasi mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas dan mengesahkan Undang-undang.⁵⁷ Perubahan Pasal 20 ayat (1) dan kehadiran Pasal 20A ayat (1) memberi garis demarkasi yang tegas bahwa kekuasaan membuat Undang-undang seakan hanya menjadi monopoli DPR.

Menanggapi kekuasaan minimalis DPD itu, Muchammad Ali Safa'at menilai bahwa "Paling

⁵⁶ Dalam fungsi pengawasan, secara teoritis lembaga perwakilan rakyat diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol dalam tiga hal, yaitu (1) kontrol atas pemerintahan, (2) kontrol atas pengeluaran, dan (3) kontrol atas pemungutan pajak. [*Ibid*, hal. 36.]

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, hal. 190.

tidak kekuasaan DPD harus mencerminkan kedudukannya sebagai *revising chamber* yang dapat menunda proses pembahasan RUU menjadi undang-undang.”⁵⁸ Sebagai contoh, seperti diutarakan oleh Mei Susanto bahwa “Peningkatan kualitas produk hak budged parlemen dengan diberlakukannya sistem bikameral yang relatif seimbang antara DPR dan DPD sehingga memungkinkan adanya *double checks* juga akan semakin meningkatkan kualitas demokrasi perwakilan.”⁵⁹

Penilaian itu muncul karena seperti dikatakan Slamet Effendy Yusuf yang dikutip oleh King Faisal Sulaiman, bahwa secara kelembagaan DPD dibentuk untuk menjawab tantangan agar tidak munculnya hegemoni lembaga eksekutif dengan cara menguatkan peran lembaga legislatif. Hal ini diharapkan akan menciptakan prinsip *checks and balances* seperti dalam sistem pemerintahan presidensial. Akan tetapi inkonsistensi justru terjadi terhadap prinsip tersebut, dimana hanya menguatkan peran DPR dan bukan dengan ikut pula memberi fungsi yang seimbang terhadap DPD.⁶⁰

Dengan kekuasaan legislasi DPD yang minimalis, DPD tidak memiliki posisi tawar yang kuat dalam menentukan arah legislasi Indonesia. Substansi keterwakilan daerah melalui DPD adalah akomodasi kepentingan daerah yang dijamin secara konstitusional dan dijabarkan dengan peraturan perundang-undangan. Aspek struktural-fungsional ini cukup layak untuk mendapat kritik, karena DPD tidak mempunyai otoritas pembuatan peraturan perundang-undangan yang berimbang. Beberapa anggota Dewan dan Majelis mengistilahkan realitas ini sebagai “keterwakilan setengah hati”.⁶¹

Kekuasaan pembentukan undang-undang DPD sebaiknya dikuatkan, agar fungsinya

sebagai penyeimbang DPR dapat dilaksanakan dengan lebih efektif. Fungsi pertimbangan yang saat ini melekat kepada DPD, dalam hal-hal yang berkaitan dengan daerah, sebaiknya ditingkatkan. Misalnya, dalam proses legislasi, DPD tidak hanya terbatas memberikan pertimbangan, tetapi turut mempunyai hak suara untuk menentukan lolos tidaknya RUU. Sehingga, sistem parlemen Indonesia kedepan sebaiknya mengarah pada sistem parlemen bikameral yang efektif.⁶²

Dari hasil telaah sejumlah konstitusi (baik dengan sistem pemerintahan presidensial dan pemerintahan parlementer, maupun dengan sistem satu kamar dan sistem dua kamar di negara kesatuan maupun federal) membuktikan bahwa presiden masih dapat mengajukan rancangan undang-undang, namun keikutsertaan presiden dalam pembahasan rancangan undang dengan lembaga perwakilan rakyat (parlemen) tidak seperti di Indonesia. Pada semua negara, persetujuan menjadi hak eksklusif lembaga perwakilan rakyat (lembaga legislatif). Bahkan di Mauritania, meski inisiasi dapat berasal dari pemerintah dan parlemen, pembahasan (perdebatan) rancangan undang-undang dilakukan oleh pemerintah (*Council of Ministers*), namun persetujuan tetap menjadi hak eksklusif parlemen.⁶³

Dengan norma dasar setelah perubahan tersebut, prinsip *checks and balances* sebagai eksek dari adanya pembagian kekuasaan antara Presiden dan DPR masih terlihat dalam pembentukan undang-undang, bahkan melebihi kekuasaan eksekutif berdasarkan teori Montesquieu. Sekalipun pendulum kekuasaan pembentukan undang-undang telah digeser menjadi kewenangan yang dimiliki DPR, menurut pertimbangan Saldi Isra pendapat tersebut hanya dapat dibenarkan dari perubahan bunyi teks yang terdapat dalam UUD 1945 hasil perubahan. Namun jika diletakkan dalam pengertian *legislation is an aggregate, not a simple production*, tidak tepat

⁵⁸ Muchammad Ali Safa'at, *Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia*, Malang: UB Press, 2010, hal. 127.

⁵⁹ Mei Susanto, *Hak Budged Parlemen di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hal. 246.

⁶⁰ King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2013, hal. 124.

⁶¹ Janedjri M. Gaffar, et al, *Dewan Perwakilan Daerah*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003, hal. 4.

⁶² DPD RI, *Naskah Akademis Usulan Amandemen Komprehensif*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPD RI, tanpa tahun, hal. 6.

⁶³ *Ibid*, hal. 21.

mengatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang sepenuhnya ada pada DPR atau Presiden bukan lagi pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang. Karena presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, Presiden tetap menjadi bagian dari proses legislasi.⁶⁴ Lebih jelasnya, perubahan ini menunjukkan bahwa kedudukan Presiden dalam membentuk undang-undang tidak lagi pada posisi yang dominan seperti pada masa lalu.⁶⁵

Oleh karena itu, untuk menata fungsi legislasi *political will* yang kuat dibutuhkan untuk melakukan purifikasi sistem presidensial. Presiden tidak lagi dilibatkan dalam proses pembahasan rancangan undang-undang. Dengan demikian, mekanisme *checks and balances* dalam pembahasan rancangan undang-undang hanya terjadi antara DPR dan DPD.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif dalam pembentukan undang-undang, terlihat dari penempatan pendulum kekuasaan membentuk undang-undang yang ada di tangan DPR, setelah perubahan UUD 1945. Hal ini sudah tepat bila diletakkan sebagai upaya pemurnian sistem presidensial berdasarkan kajian teoritik pembagian kekuasaan. Namun kekuasaan Presiden dalam pembahasan dan memberi persetujuan atas rancangan undang-undang tidak perlu ada dalam hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam pembentukan undang-undang. Ketentuan yang menyatakan bahwa rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama belum sejalan terhadap semangat pembagian kekuasaan dalam sistem pemerintahan presidensial.

Oleh karena itu, pemberian hak veto Presiden dalam proses pembentukan undang-undang harus pula diberikan guna menunjukkan

adanya mekanisme *checks and balances* dalam hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Sehingga mekanisme *checks and balances* juga perlu dikuatkan dalam lembaga legislatif sendiri dengan meletakkan proses pembahasan rancangan undang-undang kepada DPR dan DPD, yang tidak terbatas hanya pada pembentukan undang-undang tertentu. Yaitu terhadap rancangan undang-undang yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

B. Saran

Sebagai bentuk imbalan atas kekuasaan pembahasan rancangan undang-undang yang berada di tangan DPR dan DPD, dalam perubahan undang-undang dasar juga perlu kiranya dimasukkan kekuasaan Presiden untuk mengajukan suatu rancangan undang-undang dan/atau adanya kekuasaan untuk menolak pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang (hak veto presiden).

Melalui perubahan undang-undang dasar kekuasaan untuk membahas dan memberi persetujuan bersama suatu rancangan undang-undang, yang semula dilakukan oleh DPR dan Presiden perlu diubah menjadi kewenangan yang dimiliki DPR dan DPD. Karena kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang hendak dikembalikan pada *khittahnya*, yaitu hanya sebatas mengajukan rancangan undang-undang dan/atau hanya memiliki hak veto sebagaimana dimaksud dalam konsep pembagian kekuasaan dalam sistem presidensial. Selain itu, dengan adanya dua majelis yang sama kuat di Indonesia memperbesar jaminan berupa produk legislatif dapat diperiksa dua kali (*double check*).

⁶⁴ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, hal. 323.

⁶⁵ Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Penerbit Konpress, 2012, hal. 297.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Akbar, Patrialis. *Hubungan Lembaga Kepresidenan dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Veto Presiden*. Yogyakarta: Total Media, 2013.
- Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Bakhri, Syaiful. *Ilmu Negara dalam Konteks Negara Hukum Modern*. Yogyakarta: Total Media, 2010.
- Bentham, Jeremy. *Teori Perundang-Undangan (The Theory of Legislation)*, diterjemahkan oleh Nurhadi. Bandung: Penerbit Nuansa Cendekia dan Nusa Media, 2013.
- Fatwa, A.M. *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009.
- Gaffar, Janedjri M., et al. *Dewan Perwakilan Daerah*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2006.
- _____. *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010.
- Joeniarto. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta, 1990.
- John Pieris. *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Republik Indonesia*. Jakarta: Pelangi Cendekia, 2007.
- Kamis, Margarito. *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*. Malang: Setara Press, 2014.
- Kusnardi, Moh. dan Bintang R. Saragih. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000.
- _____. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Gramedia, 1980.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Bakti, 1983.
- Kusuma, A.B. *Sistem Pemerintahan "Pendiri Negara" versus Sistem Presidensial "Orde Reformasi"*. Depok: Badan Penerbit FH UI, 2011.
- Lubis, M. Solly. *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*. Bandung: Mandar Maju, 1989.
- Mahendra, Yusril Ihza. *Dinamika Tatanegara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- MD, Moh. Mahfud. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2001.
- Safa'at, Muchammad Ali. *Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia*. Malang: UB Press, 2010.
- Siahaan, Pataniari. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Penerbit Konpress, 2012.
- Sinamo, Nomensen. *Hukum Tata Negara: Suatu Kajian Kritis tentang Kelembagaan Negara*. Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010.
- _____. *Perbandingan Hukum Tata Negara*. Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010.
- Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2004.
- Soemantri, Sri. *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2014.
- _____. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.

- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- Strong, C.F. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk (Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form)*, diterjemahkan oleh Derta Sri Widowatie. Bandung: Penerbit Nusa Media, 2013.
- Subekti, Valina Singka. *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008.
- Sulaiman, King Faisal. *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2013.
- Sulardi. *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*. Malang: Setara Press, 2012.
- Susanto, Mei. *Hak Budget Parlemen di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Thaib, Dahlan. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1994.
- Dokumen**
- DPD RI. *Naskah Akademis Usulan Amandemen Komprehensif*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPD RI, tanpa tahun.
- Tim Kerja Sosialisasi MPR RI. *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Edisi Revisi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012.
- Peraturan Perundang-Undangan**
- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945