

**KEKUASAAN MEMBENTUK UNDANG-UNDANG
PASCA AMANDEMEN UUD 1945**

Oleh : Mappellawa

Dosen Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Samarinda

ABSTRACT

If we glance at the Montesquieu Trias Politica theory, the Act establish powers that be in the hands of the legislature, Delivery is based on philosophy that legislature is an institution in which representatives of people of Ogan is a collection of those option that carry out the mandate of the people who choose it. While executive as the executor of what the will of the people who choose it. While executive as the executor of what the the will of the people under the Law in Indonesia after the constitution amendment reflect Montesquieu's theory but not entirely in the hands of the legislature can be said even with the power between the parliament and president which, according to opinion of the writer is still to be debated again in the future.

Keywords : Power, Forming, Law

I. PENDAHULUAN

Dalam setiap konstitusi sudah pasti menentukan konsep sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan juga dapat berubah sesuai dengan latar belakang sejarah jajahan, karakter dan sosial budaya dari negara itu yaitu berubah dari sistem pemerintahan presidensial menjadi parlementer sebaliknya parlementer berubah menjadi presidensial bahkan dapat menjadi sistem pemerintahan quasi (campuran) tergantung situasi dan kondisi politik suatu Negara yang kemudian diatur dalam konstitusi. Demikian halnya di Indonesia sistem pemerintahan telah mengalami perubahan sejak kemerdekaan pada tahun 1945 hingga amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang ke empat tahun 2004.

Setelah ditetapkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 mengalami masa berlaku dalam dua kurun waktu yaitu:

1. Sejak tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan tanggal 27 Desember 1949.
2. Sejak tanggal 5 Juli 1959 (Dekrit Presiden) sampai sekarang dan ini terbagi lagi menjadi tiga masa yaitu: Orde Lama, Orde Baru dan masa Reformasi.

Masa orde lama dan orde baru adalah masa penuh masalah dalam berbagai hal termasuk tidak adanya pembatasan dan pembagian kekuasaan yang jelas antara Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Tiga kekuasaan sebagaimana teori *Trias Politica* tidak berjalan dengan baik karena lebih didominasi oleh eksekutif sebagai pilahan Negara dengan sistem pemerintahan presidensial dimana kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan kepala Negara dipegang oleh satu orang yaitu Presiden. Pada masa orde lama maupun orde baru kekuasaan eksekutif lebih dominan. Kewenangan membentuk Undang-undang yang seharusnya berada di tangan legislatif sebagaimana teori pembagian kekuasaan tidak berjalan karena diambil alih oleh eksekutif demikian juga kekuasaan yudikatif. Akan tetapi kita harus sadar dan taat pada kekuasaan membentuk undang-undang oleh eksekutif tersebut karena itulah yang telah menjadi dasar hukum dalam pasal 20 Undang-undang Dasar 1945. Pasal 20 terbagi menjadi 2 ayat antara lain sebagai berikut:

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.

Dalam masa ini telah berhasil melaksanakan Undang-undang Dasar 1945 dalam hal pembentukan lembaga-lembaga negara dan lain-lain, namun perkembangan lebih lanjut pada masa Orde Baru di dalam melaksanakan kekuasaan negara/pemerintah, ternyata banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan yang terlihat dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintah yang mengarah otoriter. Dari pemerintah otoriter ini muncul terjadinya konflik horisontal maupun vertikal yang diakhiri lengsernya Presiden Soeharto tanggal 21 Mei 1998, dan kemudian beralih kepada Pemerintah beraliran Reformasi yang menuntut adanya amandemen UUD 1945 yang dinilai tidak tepat diterapkan lagi di Indonesia.

Merujuk dari pernyataan Soekarno pada saat memberlakukan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 bahwa UUD 1945 bersifat sementara dan dapat disempurnakan pada saatnya nanti. Lebih lengkapnya Soekarno menyatakan bahwa Undang-undang Dasar yang dibuat sekarang adalah Undang-undang Dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan ini adalah Undang-undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana lebih tenteram kita tentu mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna.

Maka setelah reformasi digulirkan terjadi pula gerakan amandemen Undang-undang Dasar 1945 dimana salah yang paling penting untuk diamandemen adalah kekuasaan membentuk Undang-Undang sebelumnya dibuat oleh eksekutif diubah dan diserahkan kekuasaan pembentukannya kepada legislatif. Akan tetapi dalam praktiknya ternyata kekuasaan legislatif atas kewenangan membentuk Undang-undang itu tidak berjalan maksimal karena tidak sepenuhnya diserahkan kepada lembaga legislatif dapat dikatakan terjadi inkonsistensi kekuasaan membentuk Undang-undang.

II. LANDASAN TEORI

1. Konstitusi Sebagai Dasar Konsep Pembagian Kekuasaan

Pembagian kekuasaan dalam Negara sudah harus dituangkan secara tertulis dalam suatu konstitusi atau hukum dasar suatu Negara. Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara. Sedangkan istilah Undang-undang Dasar merupakan terjemahan istilah dalam bahasa Belandanya *Gromwet*.

Perkataan *wet* diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia undang-undang dan *grond* berarti tanah atau dasar.

Dinegara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah *constitution* yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi. Konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan atau Undang-Undang Dasar suatu negara. Dengan kata lain, segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa berupa kebijakan atau menyimpangi konstitusi, berarti tindakan (kebijakan) tersebut tidak konstitusional.

Adapun penganut Paham Modern yang mempersamakan konstitusi dengan UUD adalah Lasalle dalam karangan *Uber Verfassungswesen*. Ia mengemukakan bahwa konstitusi sesungguhnya menggambarkan hubungan antara kekuasaan yang terdapat di dalam masyarakat, seperti golongan yang mempunyai kedudukan nyata di dalam masyarakat, misalnya kepala negara, angkatan perang, partai-partai politik, *pressure group*, buruh, tani, pegawai dan sebagainya. Dan pendapatnya itu kemudian Lasalle, menghendaki agar seluruh hal penting itu tertulis dalam konstitusi, Moh Kusnadi 1983.

Pengertian konstitusi sebagaimana dikenal dalam literatur dapat diartikan secara sempit maupun secara luas. Konstitusi dalam arti sempit diartikan berdasar anggapan bahwa kekuasaan merupakan sesuatu yang mutlak harus dibatasi sesuai dengan adigum "*power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*". Oleh karena itu konstitusi dalam arti sempit hanya mengandung norma-norma hukum yang membatasi kekuasaan yang ada dalam negara.

Konstitusi dalam arti sempit meliputi aspek hukum saja. Konstitusi dalam arti luas tidak hanya sebagai aspek hukum melainkan juga "non Hukum". Hal ini dapat kita lihat dalam pengertian konstitusi yang dikemukakan KC. Wheare, mengartikan konstitusi sebagai keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu Negara berupa kumpulan kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam pemerintahan suatu Negara. Peraturan disini merupakan gabungan antara ketentuan-ketentuan yang memiliki sifat hukum (*legal*) dan yang tidak memiliki sifat hukum (*illegal*) Menurut KC. Where, konstitusi itu adalah *resultante* dari kesepakatan produk situasi atau keadaan politik, ekonomi sosial dan budaya masyarakat pada waktu tertentu yang jika situasi dan kebutuhan berubah, konstitusipun bisa berubah bahkan harus diubah. Tak ada konstitusi yang dipaksakan untuk berlaku selanjutnya.

Dalam buku "*corpus juris Scundum*" volume 16, pengertian konstitusi dirumuskan sebagai berikut:

“ a constitution is the original law by which a system government is created and set up and to which the branches of government must look for all their power and authority”

Konstitusi juga dapat diartikan:

“ a constitution is a form social contract joining the citizens of the state and defining the state itself “

Berdasarkan pengertian tersebut, konstitusi merupakan bentuk pengaturan tentang berbagai aspek yang mendasar dalam sebuah negara, baik aspek hukum maupun aspek lainnya yang merupakan kesepakatan masyarakat untuk diatur. Aspek lain dalam pengertian ini dapat berupa aspek sosial maupun aspek filosofis dalam arti asas-asas yang didasarkan pada alasan-alasan tertentu.

Dalam arti dinamik, konstitusi diartikan sebagai dokumen hukum dan dokumen sosial politik resmi yang berkedudukan sangat istimewa dan luhur dalam sistem hukum suatu negara yang terdiri dari peraturan-peraturan dasar yang diperoleh melalui kesepakatan-kesepakatan tentang prinsip pokok kekuasaan negara, maksud dan tujuan Negara, organisasi kekuasaan Negara, hak dan kewajiban, wewenang dan tanggung jawab, pembatasan terhadap kekuasaan Negara, termasuk jaminan atas perlindungan Hak Asasi Manusia warga Negara.

Dapat dipahami bahwa UUD 1945 merupakan konstitusi dalam arti luas. Bukan hanya dokumen hukum, melainkan juga mengandung aspek “non hukum”, seperti pandangan hidup, cita-cita moral, dasar filsafat, keyakinan religius dan paham politik suatu bangsa. UUD 1945 juga merupakan konstitusi dalam arti dinamik karena tidak sekedar berisi tentang pembatasan kekuasaan melainkan juga tersedianya pengaturan antar unsur bangsa secara bersama-sama guna menentukan persoalan ketatanegaraan yang ingin diwujudkan.

Menurut CF Strong, konstitusi berarti, *“Constitution may be said to be a collection of principles according to which the powers of the government the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted”*

Berdasarkan konsep konstitusi CF. Strong tersebut, konstitusi memiliki kedudukan sebagai aturan main bagi rakyat untuk konsolidasi posisi politik dan hukum, untuk mengatur kehidupan bersama dalam rangka mewujudkan tujuannya dalam bentuk negara. James Bryce mendefinisikan konstitusi sebagai suatu kerangka masyarakat politik (Negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum. Dengan kata lain, hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanent dengan fungsi yang telah diakui dengan hak-hak yang telah ditetapkan. Konstitusi

dapat pula dikatakan sebagai kumpulan-kumpulan prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintah, hak pihak yang diperintah (rakyat) dan hubungan di antara keduanya. Konstitusi berupa sebuah catatan tertulis, konstitusi dapat ditemukan dalam bentuk dokumen yang bisa diubah atau diamandemen menurut kebutuhan dan perkembangan zaman atau konstitusi dapat juga terwujud sekumpulan hukum terpisah dan memiliki otoritas khusus sebagai hukum konstitusi.

Sri Soemantri menilai bahwa pengertian tentang konstitusi yang diberikan oleh CF. Strong lebih luas dari pendapat James Bryce. Walaupun dalam pengertian yang dikemukakan James Bryce itu merupakan konstitusi dalam kerangka masyarakat politik (Negara) yang diatur oleh hukum. Akan tetapi dalam konstitusi itu hanya terdapat pengaturan mengenai alat-alat kelengkapan negara yang dilengkapi dengan fungsi-fungsi dan hak-haknya. Dalam batasan Strong, apa yang dikemukakan James Bryce itu termasuk dalam kekuasaan pemerintahan semata, sedangkan menurut pendapatnya, konstitusi tidak hanya mengatur tentang hak yang diperintah (rakyat).

Secara garis besar konstitusi memiliki kedudukan dan fungsi sebagai berikut :

1. Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional yang mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, kebudayaan ekonomi, kesejahteraan dan aspek fundamental yang menjadi tujuan negara.
2. Konstitusi sebagai piagam kelahiran negara baru. Merupakan bukti adanya pengakuan dari masyarakat internasional.
3. Konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam suatu Negara. Konstitusi mengatur maksud dan tujuan terbentuknya suatu Negara dengan sistem administrasinya melalui adanya kepastian hukum yang terkandung dalam pasal-pasalannya, unifikasi hukum nasional, *control social*, memberikan legitimasi atas berdirinya lembaga-lembaga Negara termasuk pengaturan tentang pembagian dan pemisahan kekuasaan antara peran eksekutif, legislatif dan yudikatif.
4. Konstitusi sebagai identitas dan lambang persatuan. Konstitusi menyatakan persepsi masyarakat dan pemerintah, sehingga memperlihatkan adanya nilai identitas kebangsaan, persatuan dan kesatuan, perasaan bangga dan kehormatan bangsa. Konstitusi dapat memberikan pemenuhan asa harapan sosial, ekonomi dan kepentingan politik. Konstitusi tidak saja mengatur pembagian dan pemisahan kekuasaan dalam lembaga-lembaga politik akan tetapi juga mengatur tentang penciptaan *checks and balances* antara aparat pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

5. Konstitusi sebagai alat pembatas kekuasaan. Konstitusi dapat berfungsi untuk membatasi kekuasaan, mengendalikan perkembangan dan situasi politik yang selalu berubah.
6. Konstitusi sebagai pelindung Hak Asasi Manusia (HAM) dan kebebasan-kebebasan warga Negara.

Menurut CF Strong Pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah untuk menjamin hak-hak yang diperintah dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Oleh karena itu setiap konstitusi senantiasa memiliki dua tujuan yaitu:

1. Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik.
2. Untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa serta meneta[apkan batas-batas kekuasaan bagi penguasa.

Dari segi muatannya secara garis besar, konstitusi memuat tiga hal, yaitu: Pengakuan HAM, struktur ketatanegaraan yang mendasar dan pemisahan atau pembatasan kekuasaan selain itu dalam konstitusi juga harus terdapat pasal yang mengenai perubahan konstitusi.

Henc van Maarseveen dalam bukunya yang berjudul *Written Constitution*, mengatakan bahwa konstitusi harus dapat menjawab persoalan pokok, antara lain:

1. Konstitusi merupakan hukum dasar suatu negara.
2. Konstitusi merupakan sekumpulan aturan dasar yang menetapkan lembaga-lembaga penting dalam Negara.
3. Konstitusi melakukan pengaturan kekuasaan dan hubungan keterkaitannya.
4. Konstitusi mengatur hak-hak dasar dan kewajiban warga negara dan pemerintah.
5. Konstitusi harus dapat membatasi dan mengatur kekuasaan negara dan lembaga-lembaganya.
6. Konstitusi merupakan ideologi elit penguasa.
7. Konstitusi menentukan hubungan materiil antara Negara dan masyarakat.

Menurut Mr. J.G. Steenbeek, pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu:

1. Adanya jaminan terhadap Hak Asasi Manusia dan warga negaranya.
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu Negara yang bersifat fundamental.
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Menurut teori konstitusi, terdapat dua macam pendistribusian kekuasaan yang vertikal dan yang horisontal. Distribusi kekuasaan yang vertikal mengajarkan tentang pembagian

kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang banyak muncul dalam wujud teori-teori tentang *vederalisme* atau otonomi daerah. Sedangkan pendistribusian yang horisontal yaitu pembagian kekuasaan yang ada di pusat maupun di daerah seperti pembagian kekuasaan atas eksekutif, legislatif dan yudikatif yang lebih dikenal dengan *trias politica*.

2. Konsep Pembagian Kekuasaan Menurut Filsufis

Konsep pembagian kekuasaan dalam suatu negara secara ideal dikemukakan pada abad XVIII oleh John Locke (1632-1704) *Two Yreaties of Civil Goverment* (1690) mengemukakan bahwa kekuasaan penguasa tidak pernah mutlak tetapi selalu terbatas, karena mengadakan perjanjian dengan seseorang atau kelompok orang, individu-individu tidak menyerahkan seluruh hak-hak alamiah mereka. Ada hak-hak alamiah yang merupakan hak-hak asasi yang tidak dapat dipisahkan atau dilepaskan, juga oleh individu dalam ikatan kenegaraan harus menghormati hak-hak asasi tersebut. Fungsi perjanjian masyarakat menurut Locke ialah untuk menjamin dan melindungi hak-hak kodrat itu. Dengan konstruksi demikian Locke menghasilkan Negara yang dalam kekuasaannya dibatasi oleh hak-hak kodrat yang tidak dapat dilepaskan bukan negara absolut.

Di dalam bukunya itu, John Locke juga mengemukakan bahwa untuk membatasi kekuasaan penguasa Negara agar hak-hak asasi warganya terlindungi, kekuasaan (tugas Negara harus dibagi dalam tiga kekuasaan), yaitu kekuasaan legislatif, (yang meliputi membuat peraturan-peraturan), kekuasaan eksekutif (meliputi mempertahankan peraturan-peraturan dan mengadili), dan kekuasaan federatif meliputi yang tidak termasuk lapangan kekuasaan yang terdahulu misalnya hubungan luar biasa negeri dan lain-lain), yang masing-masing terpisah satu sama lain.

Kemudian teori pembagian kekuasaan Locke itu dikembangkan oleh sarjana Prancis, Montesquieu, yang juga membagi kekuasaan (fungsi) Negara menjadi tiga kekuasaan, tetapi sedikit berbeda, yaitu kekuasaan legislatif (*La puissance legislative*), Kekuasaan eksekutif (*La puissance exekutive*), dan kekuasaan yudikatif (*La puissance de juger*). Teori itu sangat terkenal di dunia dengan nama teori *Trias Politica*.

Selanjutnya, juga ikut ambil bagian dalam usaha revolusi Prancis adalah J.J. Rousseeau (1712-1778 dengan fahamnya yang sangat terkenal, yaitu "kedaulatan rakyat". Sebagai sarjana yang membatasi kekuasaan raja (penguasa), menentang absolutisme, ialah sarjana-sarjana penganut aliran hukum alam dan motor utama hukum alam. Ia juga mendasarkan teorinya pada perjanjian masyarakat, bahkan dialah pertama-tama menggunakan istilah "kontrak sosial" dalam bukunya *Contract Social* yang ditulis tahun 1762. Menurut Rousseeau, dalam keadaan alamiah,

hidup individu bebas dan sederajat. Semua dihasilkan sendiri oleh individu, aman dan bahagia seperti alam pirdaus. Tetapi manusia juga sadar adanya ancaman potensial dalam hidupnya, penghalang kemajuan individu lebih besar daripada alat yang dimiliki individu.

Keadaan alamiah (statuas naturalis) tidak bisa terus dipertahankan maka diakhiri dengan kontrak sosial, keadaan alamiah beralih ke keadaan bernegara (*status civilis*). Manusia dilahirkan merdeka, namun dimana-mana ia terbelenggu (*Man is born free and evry where he is in chains*). Pemerintah sebagai pimpinan organisasi dibentuk dan ditentukan oleh yang berdaulat, yaitu rakyat seluruhnya melalui kemauan umumnya (*volonte generale*). Konstruksi perjanjian masyarakat Rousseeau menghasilkan bentuk Nagara yang berdaulatnya berada dalam tangan rakyat melalui kemauan umumnya, Negara demokratis dimana penguasa negara hanya merupakan wakil rakyat.

C. Kekuasaan Membentuk Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945

Kekuasaan membentuk Undang-undang dalam Undang-undang Dasar 1945 diatur dalam pasal 20 Setelah dilakukan amandemen UUD 1945 terutama pasal 20, jelaslah bahwa kekuasaan legislatif yang semula utamanya dipegang oleh Presiden dengan persetujuan DPR, dialihkan dan dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan Presiden hanya dinyatakan berhak mengajukan RUU, bukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Perubahan ini merupakan pergeseran kekuasaan legislatif yang sebelumnya dipegang oleh Presiden kepada DPR. Dengan pengalihan ini sebagai pemegang kedaulatan maka Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kekuasaan membantu undang-undang berdasarkan Konstitusi Indonesia. Setiap rancangan Undang-Undang yang dibuat oleh DPR itu masih harus dibahas bersama Presiden. Bahkan Presiden pun memiliki kekuasaan diatur dalam pasal 5 ayat (1) bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Apabila dikaji lebih jauh atas ketentuum Pasal 5 ayat (1) tersebut berhubungan dengan pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang ditentukan bahwa setiap rancangan Undang-undang dibahas oleh DPR bersama Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Maka dapat dikatakan bahwa, RUU yang bersangkutan dapat saja dibahas sendiri-sendiri oleh DPR dan oleh Presiden secara terpisah, asalkan keduanya sama-sama dapat memberikan persetujuan terhadap RUU tersebut. Konsekuensi penafsiran demikian ini tentu dapat mempengaruhi prosedur pembahasan RUU yang diatur dalam peraturan tata tertib DPR-RI. Jika RUU diajukan atas inisiatif pemerintah, maka pembahasan oleh DPR dapat dilakukan dengan menghadirkan wakil pemerintah sebagai utusan

Presiden untuk didengarkan keterangan atau penjelasannya berkenaan dengan materi usulan RUU yang bersangkutan.

Akan tetapi, kedudukan wakil dalam forum DPR itu tentu bukan merupakan subyek yang mengambil keputusan. Jika dilakukan pemungutan suara, wakil pemerintah hanya dijadikan nara sumber yang tidak memberikan suara. Jika wakil pemerintah mempunyai kepentingan maka kepentingan atau aspirasinya itu haruslah disalurkan melalui anggota DPR yang berasal dari partai pemerintah. Jika RUU yang bersangkutan adalah RUU inisiatif DPR, pembahasannya dilakukan sepenuhnya oleh DPR. Setelah RUU tersebut disetujui oleh Rapat Paripurna DPR dan RUU tersebut diajukan kepada Presiden, barulah diadakan rapat bersama antara DPR dan wakil pemerintah. Akan tetapi dalam forum rapat bersama ini yang berhadapan adalah DPR sebagai institusi dengan pemerintah sebagai instiyusi. Karena itu, DPR sudah menjadi satu suara yang berhadapan dengan pemerintah yang tidak dapat lagi memanfaatkan anggota DPR yang berasal dari partai pemerintah. Perbedaan pendapat di antara DPR dan pemerintah dalam hal ini bisa saja memakan waktu, tergantung pada perkembangan dukungan opini publik dalam masyarakat.

Namun, secara hukum pemerintah dapat saja menolak, menyetujui sebagian ataupun seluruh materi RUU tersebut, meskipun seluruh anggota DPR telah menyetujui RUU yang bersangkutan. Dengan perkataan lain, sebelum RUU yang bersangkutan disetujui bersama oleh Presiden dan DPR, terlebih dahulu dapat dilakukan pembahasan:

- a. Perancangan RUU secara sendiri-sendiri oleh Presiden / pemerintah atau oleh DPR.
- b. Pembahasan oleh pemerintah terhadap RUU yang diajukan oleh DPR, pembahasan oleh DPR terhadap RUU yang diajukan oleh Pemerintah / Presiden.
- c. Pembahasan bersama oleh institusi DPR sebagai suatu kesatuan berhadapan dengan pemerintah dalam hal RUU tersebut berasal dari inisiatif DPR atau;
- d. pembahasan bersama antara anggota DPR bersama-sama dengan wakil pemerintah sebagai nara sumber dalam hal RUU tersebut berasal dari inisiatif pemerintah.

Pasal 20 ayat (3) UUD menegaskan bahwa:

Suatu RUU dapat saja tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan pemerintah. Misalnya pemerintah dapat menyatakan menolak untuk memberikan persetujuan terhadap suatu materi atau seluruh materi yang bersangkutan. Demikian pula DPR dapat menyatakan menolak sebagian atau seluruh materi RUU yang diajukan oleh pemerintah, meskipun hal itu telah diadakan pembahasan bersama yang bertujuan mendapatkan persetujuan bersama;

RUU yang tidak mendapat persetujuan bersama tersebut, baik yang berasal dari inisiatif pemerintah maupun yang berasal dari inisiatif DPR tidak dapat lagi dimajukan dalam masa persidangan yang bersangkutan untuk menjamin jangan sampai jadwal ketatanegaraan terganggu karenanya.

Pengesahan yang dimaksudkan pasal 20 ayat (1) UUD 1945 bersifat administratif, yaitu pengundangan Undang-undang tersebut ke dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara yang menentukan efek pengumuman hukum (*publication and promulgation of the law*) dan daya ikat atau efektifitas legalitas Undang-Undang tersebut bagi para subyek hukum yang diaturnya.

Selanjutnya, Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 menegaskan bahwa : Presiden tidak boleh menolak kewajiban untuk mengundangan RUU yang telah mendapat persetujuan bersama itu (pengesahan materiel) untuk mengesahkannya secara formil-administratif menjadi UU;

Dalam Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) ayat (1) sampai ayat (5) dikatakan bahwa: (1) DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-undang (UU); (2) "Rancangan Undang-Undang harus dibahas oleh Presiden dan DPR untuk mendapatkan persetujuan bersama; (3) Rancangan Undang-Undang yang tidak memenuhi ayat tidak bisa dibahas lebih lanjut; (4) Presiden mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah mendapat persetujuan bersama; dan (5) Jika Presiden tidak mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang telah mendapat persetujuan bersama dalam 30 hari setelah persetujuan bersama RUU sah dan wajib diundangkan.

Setidak-tidaknya ada dua penjelasan penting dari Pasal 20 UUD 1945 di atas yaitu: *Pertama*, walaupun DPR memegang kekuasaan membentuk UU namun kebersamaan antara DPR dengan Presiden untuk membahas dan memberikan persetujuan bersama terhadap sebuah RUU sangat diperlukan. *Kedua*, jika kebersamaan ini tidak dicapai, maka sebuah RUU tidak bisa dibahas lebih lanjut. Ini berarti secara implicit Presiden dan DPR masing-masing mempunyai "semacam hak veto" untuk menghentikan pembahasan sebuah RUU di tengah jalan, dengan tidak memberikan persetujuan terhadap pasal-pasal tertentu atau keseluruhan RUU. Hak veto semacam ini tentu berbeda dengan hak veto yang berlaku di Amerika Serikat (AS) di mana Presiden bisa memveto RUU setelah disahkan DPR namun veto Presiden masih bisa dibatalkan anggota DPR AS yang menginginkan berlakunya RUU itu.

Walaupun begitu, dalam prakteknya, baik DPR maupun Presiden "merasa mempunyai hak veto" yang dilandaskan pada pasal 20 UUD 1945, sebagai contoh Presiden akan

menggunakan hak vetonya ketika RUU Mahkamah konstitusi tengah dibahas di DPR pada tahun 2003, di mana Presiden melalui Yusril Ihza Mahendra akan menolak RUU Mahkamah Konstitusi bila pendidikan sarjana hukum (SH) tidak dicantumkan sebagai salah satu syarat hakim konstitusi.

Dalam Amandemen Keempat UUD 1945 ini terlihat bahwa kekuasaan membuat UU sangat *legislative heavy*, dalam artian ada satu ayat yang mengatakan bahwa kalau dalam 30 hari rancangan undang-undang tidak ditanda tangani Presiden maka akan diberlakukan tetapi tidak ada ayat atau pasal yang menyatakan sebaliknya. Dalam Amandemen Keempat UUD 1945 tidak terdapat pasal yang mengatakan bahwa kalau Presiden mengajukan RUU, dalam 30 hari tidak disetujui parlemen, maka jadi UU. Dengan demikian hak vetonya hanya dimiliki oleh parlemen dan tidak oleh Presiden.

Dewan Perwakilan Rakyat pemberi persetujuan kepada tiap Rancangan Undang-undang. Apabila kita melihat isi Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dan penjelasannya, serta uraian pada huruf D, maka pertanyaan selanjutnya yang dimaksud dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat adalah, dalam hal ini setiap rancangan Undang-Undang dari pemerintah itu tidak boleh disampaikan; Dewan Perwakilan Rakyat haruslah memberikan *consent* atau suatu kesepakatan dalam arti menolak atau menerima rancangan Undang-Undang tersebut. Dengan demikian, perkataan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat itu seharusnya diartikan dengan kesepakatan Dewan Perwakilan Rakyat atau dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sebaliknya, pada tahun 2006 DPR juga “seakan-akan menggunakan hak veto” dengan menolak untuk melanjutkan pembahasan RUU peradilan Militer sebelum Presiden mengklarifikasi pernyataan Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono bahwa anggota militer hanya bisa diadili oleh peradilan militer. Akhirnya, ketika Presiden melalui Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaluddin di awal 2007 menyatakan bahwa anggota militer yang melakukan tindak pidana umum bisa diadili oleh peradilan Umum, DPR tidak jadi menggunakan hak vetonya, sehingga pembahasan RUU Peradilan Militer segera dilanjutkan.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dimaknai kekuasaan pasca amandemen UUD 1945 adalah kekuasaan bersama antara legislatif dan Presiden. Dengan demikian kekuasaan membentuk Undang-undang pasca amandemen UUD 1945 ternyata tidak sekedar menjadi kekuasaan DPR sebagaimana ajaran teori Montesqueue tentang pembaguan kekuasaan (teori *Trias Politica*) semata melainkan atas persetujuan bersama antara DPR dan Presiden yang lebih diutamakan. Penjelasan tentang kebersamaan dan “semacam hak veto” yang dimiliki Presiden dan DPR di atas penting agar kita mempunyai persepsi yang sama bahwa kekuasaan untuk

membentuk Undang-Undang tidak berada di tangan DPR sepenuhnya, melainkan juga ada di tangan Presiden. Karena itu, kesalahan ketidak optimalan pembentukan UU, serta merta tidak bisa ditimpakan kepada salah satu dari DPR atau Presiden. Begitu juga ketika sebuah UU dianggap tidak berkualitas, maka yang bertanggung jawab adalah DPR dan Presiden secara bersama-sama kepada pemberi amanah yaitu seluruh rakyat Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Assidiqie, Jimly, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah Perubahan Keempat*.

Farida, Maria,S. 1998, Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan pembentukannya, Yogyakarta, Karisius.

Fuadi, Munir, 2009, *Teori Negaqra Hukum Modern (Rechtstaat)* Bandung, Refika Aditama

Mahfud, MD, Moh. 209. *Konstitusi dan hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta, PT.Raja Grafindo.

Subekti, Singka Valina, 2008 *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.

Syahuri , Taufiqurrahman, 2004, *Hukum Konstitusi*, Ghalia Indah