

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bergulirnya gelombang reformasi yang dipelopori oleh mahasiswa beberapa tahun silam telah membuka pintu demokrasi bangsa Indonesia yang dibelenggu selama kurang lebih 30 tahun oleh penguasa otoriter yang dipimpin Soeharto pada masa itu. Selain membawa angin segar bagi kehidupan demokrasi di Indonesia, reformasi juga telah banyak mempengaruhi dimensi kehidupan bangsa Indonesia diantaranya adalah rekonstruksi konstitusi negara yaitu UUD 1945. Hal ini menimbulkan beberapa perubahan, yang salah satunya adalah pergeseran kekuasaan lembaga negara. Reformasi konstitusi juga mengamankan dibentuknya lembaga-lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

UUD 1945 yang telah diamandemen melahirkan konsekuensi timbulnya norma baru Hukum Tata Negara. Salah satunya adalah norma dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk mendapatkan pemahaman yang komprehensif dan mendalam tentang proses pembentukan undang-undang serta sejauh mana pergeseran itu terjadi maka secara sistematis harus dilihat keseluruhan isi Pasal 5 dan Pasal 20 UUD 1945 sebelum dan pasca amandemen secara lengkap.

Pasal 5 ayat (1) sebelum amandemen berbunyi "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Bunyi pasal ini mengisyaratkan bahwa kekuasaan presiden dalam bidang

legislasi sangat besar, bahkan setara dengan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat selaku pemegang kekuasaan legislatif yang sesungguhnya. Artinya Presiden memiliki dua domain kekuasaan sekaligus yaitu kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif yang sama-sama besar. Hal ini sangat bertolak belakang jika kita kaitkan dengan teori pemisahan kekuasaan (*the separation of power*) yang digagas oleh Montesquieu yang menghendaki adanya pemisahan kekuasaan secara tegas antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif sebagai lembaga negara. Ketentuan tersebut dapat dikomparasikan dengan bunyi Pasal 5 ayat (1) hasil amandemen pertama tahun 1999 yang berbunyi "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Bunyi pasal ini mengisyaratkan bahwa presiden tetap memiliki kekuasaan di bidang legislasi, akan tetapi tidak terlalu besar seperti sebelum amandemen. Jika diamati Pasal 5 ayat (1) pasca amandemen ini, maka telah terjadi pergeseran kekuasaan antara presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif yang memiliki kewenangan legislasi yang sebelumnya sangat besar. Namun setelah amandemen kewenangan tersebut telah dikurangi. Di sisi lain, DPR selaku pemegang kekuasaan legislatif yang memiliki hak legislasi secara penuh, yang sebelum amandemen kewenangannya dipangkas oleh presiden, maka setelah amandemen dikembalikan pada jalur yang seharusnya. Ini menunjukkan bahwa Indonesia telah memulai perlahan-lahan melangkah menuju demokratisasi yang sebenarnya.

Dalam naskah asli Pasal 20 ayat (1) menyatakan bahwa "Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR". Dari bunyi pasal tersebut tersirat bahwa kekuasaan membentuk undang-undang lebih banyak didominasi oleh eksekutif

sehingga terkesan DPR hanya sebagai “tukang stempel” terhadap undang–undang yang diajukan oleh Presiden. Pasal 20 ayat (1) hasil amandemen pertama tahun 1999 menyebutkan bahwa “ Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang–undang”. Ketentuan ini tidak ada dalam naskah asli UUD 1945. Naskah aslinya justru memuat “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang – undang dengan persetujuan DPR”. (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen). Berdasarkan naskah asli tersebut, Hamid Attamimi berpendapat bahwa “kekuasaan membentuk undang–undang (*legislative power*) ada pada Presiden bukan pada Dewan Perwakilan Rakyat”. Ketentuan dalam naskah asli tersebut bukan saja membingungkan tetapi mengandung anomali. Presiden adalah pemegang dan menjalankan kekuasaan eksekutif. Telah menjadi sesuatu yang diterima umum bahwa dalam sistem ketatanegaraan apapun kekuasaan membentuk undang–undang ada pada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Memang dalam kenyataannya kekuasaan eksekutif menjalankan juga fungsi *regelen* termasuk turut serta dalam membentuk undang–undang. Menurut Bagir Manan dalam praktek ketatanegaraan terutama di masa rezim Soeharto ketentuan yang ada pada naskah asli UUD 1945 Pasal 5 ayat (1) tersebut menimbulkan berbagai persoalan :

Pertama : kekuasaan presiden menjadi begitu kuat, termasuk menentukan isi undang–undang. **Kedua** : ketentuan ini sangat mengendurkan kemauan DPR untuk menggunakan hak inisiatif mengajukan rancangan undang–undang, walaupun hak ini ditegaskan dalam penjelasan : Pun Dewan mempunyai hak inisiatif untuk menetapkan undang–undang . **Ketiga** : seolah–

olah setiap rancangan undang-undang harus disetujui dan seperti disebutkan terdahulu Dewan Perwakilan Rakyat harus menyetujui sesuai kehendak pemerintah khususnya Presiden.¹

Untuk memulihkan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif dan dalam rangka *checks and balances* diadakanlah amandemen terhadap ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang menegaskan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dan Pasal 5 ayat (1) diubah menjadi "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR (amandemen pertama tahun 1999) ketentuan ini menurut Bagir Manan menunjukkan bahwa. Meskipun ada perubahan, tidak berarti ada pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara DPR dan Presiden dalam membentuk undang-undang. Yang ada adalah pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dan mencerminkan pula kekuasaan membentuk undang-undang dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Presiden".²

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka dapat dirumuskan permasalahan yaitu bagaimanakah pergeseran kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam hal menetapkan peraturan perundang – undangan menurut UUD 1945 pasca amandemen.

C. Tinjauan Pustaka

Dalam rangka demokratisasi dan pembatasan kekuasaan dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan, baik secara horizontal maupun secara vertikal.

¹ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm 23

² Bagir Manan, *op. cit.* Hlm 34

Pemisahan kekuasaan secara horizontal dibagi dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga–lembaga negara tertentu. Teori yang sangat populer mengenai pemisahan kekuasaan adalah pemisahan kekuasaan yang dikembangkan oleh Montesquieu, yaitu fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Fungsi legislatif dikaitkan dengan peran lembaga parlemen atau legislatur, fungsi eksekutif dikaitkan dengan peran pemerintah dan fungsi yudikatif dikaitkan dengan lembaga peradilan.

Teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) awalnya dikemukakan oleh John Locke pada tahun 1690 dan kemudian dikembangkan oleh Montesquieu pada pertengahan abad ke XVIII bertujuan untuk mencegah terkonsentrasinya kekuasaan secara absolut di satu cabang kekuasaan sehingga cenderung sewenang–wenang dan berpeluang menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*). Menurut John Locke kekuasaan Negara dibedakan atas tiga macam yaitu pertama *legislative power* yang tugas utamanya membuat undang–undang, kedua *executive power* sebagai pelaksana undang–undang dan ketiga *federative power* yaitu kekuasaan untuk melakukan hubungan diplomatik dengan negara lain. Sedangkan Montesquieu juga membagi kekuasaan negara dalam tiga domain, namun agak sedikit berbeda dengan John Locke yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Dengan kekuasaan legislatif, penguasa mengeluarkan hukum sementara atau tetap, mengubah atau mencabut hukum yang dikeluarkan. Dengan kekuasaan eksekutif penguasa menyatakan perang, damai dan mempersiapkan untuk invasi, dan dengan kekuasaan yudikatif penguasa menghukum penjahat atau memutuskan

tentang pertikaian individu-individu. Jika dikomparasikan antara konsep John Locke dengan Montesqueiu terlihat perbedaan antara lain :

“*Pertama* menurut John Locke kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang mencakup kekuasaan yudikatif karena mengadili berarti melaksanakan undang-undang. Sedangkan kekuasaan federatif (kewenangan melakukan hubungan dengan Negara lain) merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri. *Kedua* menurut Montesqueiu kekuasaan eksekutif mencakup kekuasaan federatif karena melakukan hubungan luar negeri termasuk kekuasaan eksekutif. Sedangkan kekuasaan yudikatif harus merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri”.³

Dalam praktik, ajaran pemisahan kekuasaan ini sulit untuk dipatuhi secara murni. Menurut Hood Philips dalam *Constitutional and Administrative Law (1978)*, pemisahan kekuasaan dengan tidak mengakui *overlapping* dan koordinasi satu sama lain dapat membawa pemerintah pada kekuatan (*standstill*). Hal itu menurutnya sama artinya dengan membiarkan satu cabang kekuasaan menjalankan kekuasaan secara eksklusif yang pada gilirannya melahirkan penyalahgunaan kekuasaan.

Pemikiran mengenai perlunya mekanisme saling mengawasi dan kerjasama telah melahirkan teori-teori modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan yaitu teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang menekankan pada pembagian fungsi-fungsi pemerintahan dan teori *checks and balances*. Menurut

³ Moh Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993
hlm 80-84

teori *distribution of power*, pemisahan kekuasaan tetap dijalankan, namun dibarengi dengan mekanisme yang menekankan pada saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain. Untuk mengetahui apakah konstitusi suatu negara mengikuti doktrin *separation of power* secara formal atau tidak menurut Wade dan Philips kita dapat mengukurnya dari tiga pertanyaan, yaitu : **Pertama**, apakah seseorang atau suatu badan yang sama merupakan bagian dari kedua badan legislatif dan eksekutif? **Kedua**, apakah badan legislatif yang mengontrol badan eksekutif ataukah badan eksekutif yang mengontrol badan legislatif? **Ketiga**, apakah badan legislatif melaksanakan fungsi eksekutif dan badan eksekutif melaksanakan fungsi legislatif?

Dalam penjelasan UUD 1945 dinyatakan terdapat tujuh kunci pokok sistem pemerintahan yakni (1) Indonesia adalah negara hukum; (2) sistem konstitusional; (3) kekuasaan negara tertinggi di tangan MPR; (4) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR; (5) presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR; (6) menteri negara tidak bertanggungjawab kepada DPR; dan (7) kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas.

Dari penjelasan UUD 1945 tersebut, jika diuji dengan parameter Wade dan Philips maka dapat diketahui bahwa UUD 1945 tidak menganut doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang digagas oleh Montesquieu, melainkan menganut ajaran pembagian kekuasaan (*distribution of power*) konsekuensi dianutnya doktrin pembagian kekuasaan menurut Sumali “tak pelak mempengaruhi struktur UUD 1945 yang didesain dengan memberikan regulasi lebih dominan terhadap kekuasaan eksekutif”

Dalam rangka pembagian fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif sebelum diadakan amandemen pertama terhadap UUD 1945 hanya fungsi kekuasaan yudikatif sajalah yang tegas ditentukan bersifat mandiri dan tidak dapat dicampuri oleh cabang kekuasaan yang lain sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan UUD 1945 Pasal 24 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merdeka dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Sedangkan presiden yang merupakan pemegang kekuasaan eksekutif juga memiliki kekuasaan membentuk undang-undang sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang - undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat", sehingga selain memiliki kekuasaan eksekutif presiden juga memiliki kekuasaan legislatif yang sangat besar. Oleh karena itu, dalam praktik penyelenggaraan negara dibawah UUD 1945 selama ini, berkembang aspirasi untuk lebih membatasi kekuasaan presiden dengan menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif. Fungsi legislatif hanya melaksanakan kekuasaan membentuk undang-undang sedangkan presiden hanya memiliki kekuasaan eksekutif saja dengan memperhatikan prinsip *checks and balances*. Hal inilah yang mempengaruhi para anggota MPR untuk mengadakan amandemen atas UUD 1945 yang mempertegas kekuasaan DPR dibidang legislatif dengan mengubah rumusan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

Kekuasaan eksekutif menurut C. F. Strong acapkali digunakan secara kabur kadang menunjuk pada jabatan presiden namun kadang dipakai sebagai seluruh

lembaga atau organisasi pelayanan publik, sipil, dan militer⁴. Menurutnya, pengertian eksekutif adalah kepala pemerintahan bersama-sama dengan para menteri yang umumnya disebut kabinet. Sementara menurut W. Ansley Wynes kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan dalam negara yang melaksanakan undang-undang, menyelenggarakan urusan pemerintahan dan mempertahankan tata tertib dan keamanan. Sedangkan menurut Ismail Sunny, kekuasaan eksekutif meliputi kekuasaan administratif yakni pelaksana undang-undang. Sedangkan kekuasaan legislatif yaitu memajukan Rancangan Undang-Undang dan mengesahkan undang-undang kekuasaan yudikatif yaitu kekuasaan untuk memberi grasi dan amnesti.

Dari uraian singkat di atas jelas bahwa pembagian kekuasaan yang dianut Indonesia masih terkesan tumpang tindih. Hal ini terlihat dari kekuasaan eksekutif dalam bidang legislasi masih sangat besar sehingga menimbulkan adanya *overlapping* kekuasaan pada satu lembaga negara. Hal ini dapat dimaklumi karena memang Indonesia menganut teori pembagian kekuasaan yang salah satu cirinya adalah adanya kerja sama antar lembaga negara termasuk dalam bidang legislasi. Untuk mengembalikan fungsi legislasi yang dipangkas oleh presiden di Indonesia telah dilakukan amandemen konstitusi yang mengakibatkan terjadinya pergeseran kekuasaan diantara presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat selaku pemegang kekuasaan legislatif.

Berkaitan dengan terjadinya pergeseran kekuasaan tersebut Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa pergeseran kekuasaan yang terjadi pada lembaga

⁴ C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Nuansa, Bandung, 2004, hlm 14-15

eksekutif dan legislatif menimbulkan beberapa akibat⁵. Secara hukum pergeseran fungsi legislatif itu ke Dewan Perwakilan Rakyat membawa implikasi yang luas, baik terhadap cabang kekuasaan pemerintah, terhadap fungsi DPR, maupun terhadap kekuasaan kehakiman. Dengan terjadinya pergeseran tersebut, pemisahan fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif makin tegas terpisah satu dengan yang lainnya. Jimly Asshiddiqie menyebutkan ada beberapa konsekuensi dari pergeseran kekuasaan tersebut :

Pertama : Semua jabatan dalam pemerintahan harus dilihat sebagai jabatan pelaksana dan karena tidak dapat lagi diberikan wewenang untuk membuat sendiri suatu produk peraturan perundang-undangan kecuali dalam rangka '*pouvoir regelementair*' yaitu kekuasaan untuk mengatur yang lahir atas perintah atau atas kuasa undang – undang. **Kedua** : Format undang-undang yang biasanya menggunakan kepala "*Presiden Republik Indonesia,..... Menetapkan*" harus disesuaikan menjadi "*Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia..... Menetapkan*" **Ketiga** : Alasan untuk menolak pentingnya memberikan wewenang kepada kekuasaan kehakiman untuk menguji materi undang-undang terhadap UUD karena pertimbangan tidak dianutnya prinsip pemisahan kekuasaan tidak dapat lagi dipertahankan.⁶

⁵ Jimly Assiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm189.

⁶ Jimly Assiddiqie, *op, cit*, hlm190.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji pergeseran kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam hal menetapkan peraturan perundang-undangan menurut UUD 1945 pasca amandemen

E. Manfaat Penelitian

- a. Manfaat teoritis sebagai sumbangan pemikiran bagi pengembangan dan pembangunan ilmu hukum pada umumnya dan ilmu Hukum Tata Negara pada khususnya.
- b. Manfaat praktis sebagai sumbangan pemikiran ini diharapkan akan mempermudah masyarakat dalam mengkaji, memahami pergeseran kekuasaan legislatif dan eksekutif pasca amandemen

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian pustaka atau dokumen yaitu dengan mempelajari literatur, dokumen resmi, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek permasalahan

2. Bahan Penelitian

- a. bahan hukum primer merupakan bahan pustaka yang berisikan peraturan peraturan yang terdiri dari ;
 - 1) UUD 1945 hasil Amandemen
 - 2) Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 Tentang susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD

- b. bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan lebih lanjut tentang bahan hukum primer, seperti
- 1) Buku-buku Ilmiah
 - 2) Majalah
 - 3) Media Masa
 - 4) Jurnal–Jurnal
 - 5) Makalah-makalah
- c. bahan hukum tersier yang di dapat untuk memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu :
- 1) Kamus
 - 2) Ensiklopedia

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini di lakukan dengan studi pustaka dengan cara mengumpulkan data tentang pergeseran kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam hal menetapkan peraturan perundang–undangan menurut UUD 1945 pasca amandemen baik dari bahan hukum primer berupa UUD 1945 dan Undang–Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD maupun dari bahan hukum sekunder berupa Buku–buku ilmiah, majalah, jurnal–jurnal, dan makalah dan dari bahan hukum tersier.

4. Teknik Pengolahan Data

Pengolahan data yang diperoleh melalui informasi dan pustaka diklasifikasikan kemudian diolah secara sistematis, rinci dan logis untuk

memberikan gambaran pergeseran kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam hal menetapkan peraturan perundang-undangan pasca amandemen

5. Analisis Data

Setelah data terkumpul dari hasil penelitian kemudian disusun secara sistematis dan dilanjutkan analisis deskriptif-kualitatif yuridis. Adapun yang dimaksud analisis deskriptif adalah penggambaran secara jelas keadaan yang nyata (*das sein*) dan analisis kualitatif adalah penggambaran atau menerangkan data – data atau fakta yang diperoleh secara logis melalui kata-kata atau kalimat.