

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara harus memiliki otoritas atau kekuasaan tertinggi untuk membuat dan melaksanakan undang-undang. Otoritas itu disebut pemerintah yang merupakan kelengkapan negara, suatu negara tidak dapat eksis tanpa pemerintah, karena “pemerintah pada hakikatnya adalah kekuasaan yang terorganisir” oleh karena itu pemerintah adalah suatu organisasi yang diberi hak untuk melaksanakan kekuasaan kedaulatan. Negara harus memiliki tiga kekuatan yaitu : kekuatan militer, kekuasaan legislatif atau perangkat pembuat hukum dan undang-undang, dan kekuatan finansial, singkatnya negara harus memiliki kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang disebut tiga kekuasaan dalam pemerintahan¹

Saat ini demokrasi dianggap sistem yang paling tepat dalam kehidupan bernegara, karena demokrasi menunjukkan turut sertanya rakyat secara langsung dalam pemerintahan. Dengan pelaksanaan demokrasi, maka penguasa tidak akan berlaku sewenang-wenang karena diawasi dan mengikuti kehendak seluruh rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai fungsi yaitu: fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi budget. Fungsi legislasi ialah fungsi utama Dewan Perwakilan Rakyat yang paling menarik, yaitu sebagai pemrakarsa pembuatan undang-undang, namun jika ditelaah secara kritis, tugas utama yaitu sebagai pengambil inisiatif pembuatan undang-undang, di masa reformasi ini

¹ CF. Strong Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian tentang Sejarah dan bentuk-bentuk Konstitusi dunia, Nuansa Nusa Media, Bandung, hlm 11

dapat dikatakan telah mengalami banyak kemajuan (*progress*), karena sepanjang masa Orde pemrakarsa Undang-Undang yang semestinya Dewan Perwakilan Rakyat itu tidak nampak terwujud, pada masa Orde Baru tidak pernah ada undang-undang yang lahir dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat sehingga sering muncul sindiran bahwa Dewan Perwakilan Rakyat hanya sebagai tukang stempel.² sedangkan fungsi pengawasan yaitu, fungsi Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kerja eksekutif dalam dalam menjalankan pemerintahan negara.

Sebelum Amandemen UUD 1945, pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1). Kekuasaan pembentukan undang-undang di Indonesia berada ditangan Presiden dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan hak untuk mengajukan rancangan undang-undang usul inisiatif bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Suatu Rancangan Undang-Undang meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat tetapi tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Sedangkan setelah melewati amandemen UUD 1945 posisi Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembuatan undang-undang seperti terdapat dalam pasal 20 (2) UUD 1945 memiliki fungsi kemitraan yaitu setiap undang-undang yang lahir itu harus atas persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

² Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, hlm 168
hanya tukang stempel maksudnya sepanjang sejarah orde baru kekuatan pemerintahan yang sangat menonjol adalah kekuatan eksekutif yaitu masa pimpinan presiden H.M Soeharto, dimana selama 32 tahun memimpin Negara Indonesia fungsi legislasi dari Dewan Perwakilan Rakyat yang seharusnya sebagai refresentasi dari rakyat yang mampu membuat undang-undang, hanya menjadi lembaga pembenaran dan menyetujui undang-undang yang diajukan oleh eksekutif. Selama itu tidak ada satu undang-undangpun yang terlahir dari Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat.

Amandemen UUD 1945 tersebut telah memberikan porsi lebih luas kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Presiden dalam proses pembentukan Undang-Undang, tetapi bukan berarti fungsi legislasi eksekutif tiada, karena tetap saja Presiden sebagai pimpinan pemerintahan negara memiliki kekuasaan cukup luas juga dalam proses membuat undang-undang (*legislation*), padahal kekuasaan menurut Thomas Hobbes (1588-1645) kekuasaan negara itu mutlak, dan kemutlakan itu ada ditangan rakyat karena kehendak rakyat merupakan kehendak tuhan, begitupun dalam kekuasaan legislasi, rakyat ikut berpartisipasi dalam pembuatannya dengan mekanisme keterwakilan (*representatif democracy*), melalui aspirasi yang disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sementara dalam implementasinya dalam pembuatan peraturan perundang-undangan Presiden banyak memiliki kewenangan legislasinya.

Sementara menurut Hamid S. Attamimi³, kekuasaan legislatif di Indonesia dalam pembentukan undang-undang Presidenlah yang melaksanakan kekuasaan pembentukannya, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat melaksanakan (pembenaran) persetujuannya berbarengan, serentak, bersama-sama. Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat artinya, Dewan Perwakilan Rakyat harus memberikan suatu *consent* atau suatu kesepakatan dalam arti menolak atau menerima rancangan Undang-Undang dari Presiden.

Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan rakyat yang merupakan perwujudan dari sistem demokrasi, pada masa Orde Baru seringkali dianggap sebagai lembaga yang hanya menyetujui apa yang diinginkan oleh eksekutif. Padahal seharusnya Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga

³ Maria Farida Indarti S., Ilmu Perundang-undangan, Kanisius, Jakarta, 1998, hlm.42

yang menjadi tumpuan rakyat untuk mendapatkan hak-haknya sebagai warga negara dan menampung aspirasinya.

Kinerja para anggota Dewan Perwakilan Rakyat kini menjadi tumpuan dan harapan rakyat Indonesia yang telah memberi kepercayaan untuk membuat Undang-Undang yang betul-betul mengakomodasi segala kepentingan rakyat Indonesia, begitupun Presiden (eksekutif) sebagai pemerintahan yang selain mempunyai kekuasaan dalam menjalankan Undang-Undang juga memiliki kewenangan dalam proses pembuatan Undang-Undang (*legislasi*), apalagi setelah sistem Pemilihan Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat merupakan sebuah keniscayaan bagi pemerintah untuk menggunakan fungsi legislasi dengan sebaik-baiknya demi terwujudnya negara yang makmur (*welfare state*) yang menjadi harapan rakyat. dengan kondisi demikian perlu upaya-upaya untuk memposisikan, memilah fungsi legislasi Presiden (*eksekutif*) dan Dewan Perwakilan Rakyat (*Legislatif*), serta bagaimana kaitan fungsi Legislasi Presiden dengan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif, dalam proses pembentukan undang-undang.

Perubahan terhadap Undang-Undang dasar 1945 pada pasal 5, Pasal 20, 20A, Pasal 21 dan pasal 23 (2) yang berkaitan dengan kewenangan pembentukan undang-undang, telah merubah dan meningkatkan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga Undang-Undang hasil amandemen bisa lebih menampung aspirasi rakyat dan melindungi hak-hak asasi manusia.

Penelitian ini juga akan mencari teori-teori dan referensi landasan pembenaran atas kekuasaan legislasi Presiden dan kaitanya dengan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif. Dengan pendekatan teori-

teori tersebut diharapkan akan diperoleh landasan teoritis dari kenyataan obyektif dari kewenangan lembaga-lembaga negara dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia.

Fungsi legislasi Presiden sebagai lembaga eksekutif menurut ahli hukum tatanegara lebih besar kewenangannya daripada Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan lembaga legislatif, karena Presiden memiliki kewenangan membuat peraturan perundang-undangan selain Undang-Undang.

Berdasarkan uraian diatas, penulis bermaksud membahas dan menguraikan Fungsi Legislasi Presiden dan kaitanya dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat sebagai Lembaga Legislatif, untuk itu penulis mengambil judul :

“FUNGSI LEGISLASI PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA, KAITANYA DENGAN KEDUDUDKAN (DEWAN PERWAKILAN RAKYAT) SEBAGAI LEMBAGA LEGISLATIF “

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, beberapa permasalahan yang akan penulis analisis adalah :

1. Bagaimanakah kekuasaan legislasi Presiden di Negara Indonesia kaitanya dengan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif ?
2. Teori-teori apa yang bisa membenarkan Presiden atas kewenangan legislasinya sehingga melebihi fungsi lembaga legislatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ?

Penulisan ini termasuk ruang lingkup hukum tata negara yang berkenaan dengan hak legislasi Presiden serta kaitanya dengan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian yang penulis lakukan ini ialah untuk :

1. Untuk memberikan suatu gambaran tentang fungsi legislasi Presiden dan kaitanya dengan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislasi di Indonesia
2. Untuk mengetahui teori-teori pembenaran tentang fungsi legislasi Presiden.

D. Kegunaan Penelitian

Dapat memberikan manfaat teoritis terhadap perkembangan Ilmu Hukum Tata Negara, khususnya Hukum tentang Lembaga-Lembaga Negara.

Hasil analisis tersebut kemudian dideskripsikan secara lengkap, rinci, jelas dan sistematis dalam bentuk laporan penelitian sebagai karya tulis ilmiah. Penelitian ini berguna baik secara teoritis maupun secara praktis, secara teoritis penelitian ini berguna sebagai upaya pengembangan wawasan pemahaman bidang ilmu hukum yang diteliti dan peningkatan keterampilan menulis karya ilmiah, secara praktis penelitian ini berguna sebagai acuan atau referensi bagi pendidikan hukum dan penelitian hukum, praktisi hukum dalam mengemban tugas profesi hukum, dosen dan para pengambil kebijakan keputusan baik legislatif atau eksekutif dan menjadi sumber bacaan baru bidang hukum tata negara khususnya tentang hak pembentukan perundang-undangan baik eksekutif maupun legislatif.

E. Kerangka Pemikiran

Negara-negara didunia saat ini tidak dapat lepas dari konsep negara hukum dalam menjalankan pemerintahannya. Tujuan hukum diantaranya untuk menciptakan keadilan dan ketertiban, sehingga proses penyelenggaraan negara dapat berjalan dengan baik tetapi juga tidak terjadi sewenang-wenangan didalamnya.

Konsep negara hukum merupakan suatu bentuk perlindungan terhadap rakyat dari kesewenang-wenangan kekuasaan yang sangat mungkin dilakukan oleh penguasa negara. Menurut Friedrich Julius Stahl negara hukum mengandung ciri-ciri, yaitu :⁴

1. Adanya jaminan atas hak-hak dasar manusia;
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum;
4. Adanya peradilan administrasi.

Ciri adanya hukum yang disebutkan diatas merupakan ciri negara hukum di negara-negara yang menganut sistem hukum Eropa Continental. Sedangkan negara-negara yang menganut sistem hukum anglo saxon, mempunyai ciri-ciri negara hukum seperti yang dikemukakan A.V.Dicey:

1. Supremasi aturan hukum (*supremacy of the law*)
2. Kedudukan yang sama didepan hukum (*equality before the law*)
3. Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia

Pada perkembangan penyelenggaraan negara, campur tangan pemerintah masih diperlukan terutama untuk menjamin kemakmuran rakyat, sehingga

⁴ Abu Daud Busroh dan Abu bakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm.120

kemudian timbul suatu konsep negara hukum mengalami perkembangan yang cukup besar.

Sesuai dengan konsep negara hukum, dalam penyelenggaraan negara pemerintah dalam tugasnya tersebut dibatasi oleh peraturan hukum. Kemanusiaan timbul pemikiran yang disebut sebagai pemikiran tentang konstitusionalisme.

Menurut K.C.Wheare sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan dalam bukunya "Pertumbuhan dan perkembangan Konstitusi Suatu Negara"⁵ hakekat konstitusi (UUD) tidak lain dari perwujudan paham konstitusionalisme, yaitu pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan disatu pihak dan jaminan terhadap hak-hak warga negara maupun setiap penduduk dipihak lain.

Selain adanya pembatasan kekuasaan oleh peraturan hukum, adanya jaminan atas hak-hak dasar manusia, adanya peradilan administrasi, pada negara hukum juga terdapat pemisahan/pembagian kekuasaan.

Dalam kerangka ke Indonesiaan pembatasan kekuasaan tak berarti kekuasaan-kekuasaan negara di pisahkan karena Indonesia dengan UUD 1945 menganut sistem pembagian kekuasaan (*division of power*), tapi maksudnya adalah mekanisme *Check and Balances* antara lembaga-lembaga negara berjalan dengan baik dan Sistem kerjasama antara kekuasaan pun tetap berjalan sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945, kerja sama antara lembaga sangat diperlukan karena dengan mekanisme kerjasama proses pembentukan Undang-undang yang merupakan kekuasaan Legislatif (DPR) bersama Presiden bisa selalu terkontrol, sehingga akan dapat menghindari kekuasaan yang sifatnya absolut, yang tidak mengindahkan mekanisme kontrol atas kekuasaan.

⁵ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan perkembangan Konstitusi suatu negara*, mandar maju, bandung, 1995, hlm.6

Konsep pembagian kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saling memiliki keterkaitan, karena dalam menjalankan pemerintahan diperlukan kerjasama di antara orang-orang yang ditunjuk untuk menjalankan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan berarti bahwa kekuasaan negara itu terpisah-pisah baik lembaga maupun fungsinya, oleh karena itu pembagian kekuasaan yang berarti bahwa kekuasaan itu dibagi ke dalam beberapa lembaga tetapi fungsinya tidak dipisahkan secara tegas. Hal ini membawa konsekuensi bahwa di antara lembaga-lembaga itu dimungkinkan adanya kerjasama.

Pengisian jabatan lembaga-lembaga negara dalam sebuah negara hukum, biasanya dengan melalui pemilihan oleh rakyat baik secara langsung maupun secara tidak langsung yang lebih dikenal dengan nama "sistem demokrasi". Demokrasi berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua kata yaitu, *demos* artinya rakyat dan *cratein* artinya pemerintahan. Dengan demikian dilihat dari artinya demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.⁶

Setiap negara yang menganut asas demokrasi menurut praktek ketatanegaraan memerlukan suatu organisasi di dalam pemerintahan dengan memperhatikan dua hal pokok untuk membentuk pemerintahan yang layak dan dapat berjalan, yaitu pokok seleksi (pemilihan orang yang cakap) dan delegasi (penyerahan) kekuasaan oleh sekalian penduduk kepada segolongan orang yang sanggup ditunjuk sebagai wakilnya. Dua pokok seleksi dan delegasi itu menimbulkan satu sistem pembentukan pemerintahan atas dasar pemilihan (*election*).⁷

⁶ Sri Soemantri M, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, C.V. Rajawali, Jakarta, 1984, hlm.25

⁷ Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, PT.Eresco, Jakarta, 1987, hlm.7

Pemilihan wakil-wakil rakyat saat ini dilakukan dengan cara langsung oleh rakyat, untuk memilih wakil yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat ini mempunyai tugas-tugas penting dalam penyelenggaraan negara, diantaranya adalah dalam undang-undang yang sesuai dengan aspirasi rakyat pemilihnya. Maka itu tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat pun benar-benar menentukan masa depan rakyat, begitupun Presiden sebagai pimpinan lembaga Eksekutif yang dipilih langsung⁸, bila dilihat fungsi legislasi Presiden yang lebih luas dari pada Dewan Perwakilan Rakyat sementara lembaga legislatif adalah Dewan Perwakilan Rakyat, padahal dalam organ pemerintahan modern, bagian penting dalam pembuatan undang-undang (produk hukum) adalah peran lembaga legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat).

F. Langkah-langkah Penelitian

1. Metode

Penelitian hukum ini termasuk jenis penelitian hukum yuridis normatif, metode penelitian hukumnya adalah kajian kompherensif analitis/*content analisis* (analisis isi) terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder hasil kajian dipaparkan secara lengkap, rinci, jelas, dan sistematis sebagai karya ilmiah.

2. Jenis Data

Karena penelitian ini tergolong penelitian normatif, maka yang diperlukan hanya data sekunder, pendekatannya menggunakan pendekatan normatif analitis dengan mengikuti langkah-langkah sebagai berikut :

a. Mengidentifikasi sumber hukum yang menjadi dasar rumusan masalah

⁸ Undang-undang nomor 23 tahun 2003 tentang pemilihan Umum Presiden dan wakil Presiden, delphi, Yogyakarta, 2003

- b. Mengidentifikasi pokok bahasan dan sub pokok bahasan yang bersumber dari rumusan masalah.
- c. Mengidentifikasi dan menginventarisasi ketentuan-ketentuan normatif bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berdasarkan sub pokok bahasan
- d. Mengkaji secara komprehensif analitis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan.
- e. Hasil kajian sebagai jawaban permasalahan di deskripsikan secara lengkap, rinci, jelas, dan sistematis dalam bentuk laporan hasil penelitian atau karya tulis ilmiah.

3. Sumber Data

Data sekunder yang diperlukan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer yang bersumber dari sumber primer, yaitu pasal 20 UUD 1945, Undang undang nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan (SUSDUK) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Dewan Perwakilan Rakyat), selain bahan hukum primer juga diperlukan bahan hukum sekunder yang bersumber dari sumber sekunder, yaitu buku-buku, literatur ilmu hukum dan tulisan-tulisan hukum lainnya yang relevan dengan rumusan masalah.

4. Teknik pengumpulan data

Pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka yang meliputi sumber primer yaitu UUD 1945, undang-undang nomor 22 tahun 2003 tentang SUSDUK, sumber sekunder yaitu buku-buku literatur ilmu hukum serta tulisan-tulisan

hukum lainya yang relevan denga permasalahan. Studi pustaka dilakukan melalui tahap-tahap identifikasi pustaka sumber data, identifikasi bahan hukum yan diperlukan dan inventarisasi bahan hukum (*data*) yang diperlukan tersebut. Data yang sudah terkumpul kemudian diolah melalui tahap pemeriksaan (*editing*), penandaan (*coding*), sistematisasi berdasarkan pokok bahasan dan sub pokok bahasan yang diidentifikasi dari rumusan masalah (*systematizing*).

5. Analisis Data

Bahan hukum (*data*) hasil pengolahan trasebut dianalisis secara kualitatif dan kemudian dilakukan pembahasan berdasarkan hasil pembahasan kemudian diambil kesimpulan sebagai jawaban terhadap permasalahan yang diteliti.

