

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, atau disingkat UUD RI Tahun 1945, adalah hukum dasar tertulis (*basic law*) dan merupakan konstitusi bagi pemerintahan negara Republik Indonesia saat ini. UUD RI Tahun 1945 disahkan sebagai undang-undang dasar negara oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. Sejak tanggal 27 Desember 1949, di Indonesia berlaku Konstitusi RIS, dan sejak tanggal 17 Agustus 1950 di Indonesia berlaku UUDS 1950. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 kembali memberlakukan UUD RI Tahun 1945, dengan dikukuhkan secara aklamasi oleh DPR pada tanggal 22 Juli 1959. Pada kurun waktu tahun 1999-2002, UUD RI Tahun 1945 mengalami 4 kali perubahan (*amandemen*), yang mengubah susunan lembaga-lembaga dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, adapun perubahan tersebut sebagai berikut :

1. Perubahan pertama melalui Sidang Umum MPR 1999, tanggal 14-21 Oktober 1999 (Perubahan Pertama UUD 1945),
2. Perubahan kedua melalui Sidang Tahunan MPR 2000, tanggal 7-18 Agustus 2000 (Perubahan Kedua UUD 1945),

3. Perubahan ketiga melalui Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 1-9 November 2001 (Perubahan Ketiga UUD 1945),
4. Perubahan keempat melalui Sidang Tahunan MPR 2002, tanggal 1-11 Agustus 2002 (Perubahan Keempat UUD 1945).

Sebelum dilakukan Perubahan, UUD 1945 terdiri atas Pembukaan, Batang Tubuh (16 bab, 37 pasal, 65 ayat (16 ayat berasal dari 16 pasal yang hanya terdiri dari 1 ayat dan 49 ayat berasal dari 21 pasal yang terdiri dari 2 ayat atau lebih), 4 pasal Aturan Peralihan, dan 2 ayat Aturan Tambahan), serta Penjelasan. Setelah dilakukan 4 kali perubahan, UUD 1945 memiliki 20 bab, 37 pasal, 194 ayat, 3 pasal Aturan Peralihan, dan 2 pasal Aturan Tambahan. Dalam Risalah Sidang Tahunan MPR Tahun 2002, diterbitkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah, Sebagai Naskah Perbantuan dan Kompilasi Tanpa Ada Opini.

Salah satu tuntutan Reformasi 1998 adalah dilakukannya perubahan (amandemen) terhadap UUD 1945. Latar belakang tuntutan perubahan UUD 1945 antara lain karena pada masa Orde Baru, kekuasaan tertinggi di tangan MPR (dan pada kenyataannya bukan di tangan rakyat), kekuasaan yang sangat besar pada Presiden, adanya pasal-pasal yang terlalu "luwes" (sehingga dapat menimbulkan multitafsir), serta kenyataan rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggara negara yang belum cukup didukung ketentuan konstitusi. Tujuan perubahan UUD 1945 waktu itu adalah

menyempurnakan aturan dasar seperti tatanan negara, kedaulatan rakyat, HAM, pembagian kekuasaan, eksistensi negara demokrasi dan negara hukum, serta hal-hal lain yang sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kebutuhan bangsa. Perubahan UUD 1945 dengan kesepakatan di antaranya tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, tetap mempertahankan susunan kenegaraan (staat structuur) kesatuan atau selanjutnya lebih dikenal sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), serta mempertegas sistem pemerintahan presidensiil.

Amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 yang telah dilaksanakan sebanyak empat kali hanya dalam kurun waktu empat tahun pula (1999, 2000, 2001, dan 2002) membawa implikasi terhadap berbagai bidang, tak terkecuali terhadap lembaga kepresidenan. Sebelum perubahan, UUD Negara RI Tahun 1945 memberikan pengaturan yang dominan terhadap kekuasaan presiden, hal ini terlihat dari jumlah pasal maupun kekuasaan yang dimilikinya. Mulai dari pasal 4 sampai dengan pasal 15 dan pasal 22 mengatur langsung mengenai jabatan presiden, secara keseluruhan ada tiga belas dari tiga puluh tujuh pasal dalam UUD Negara RI Tahun 1945 yang mengatur tentang kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan. Ditambah lagi dengan ketentuan-ketentuan lain yang tidak mungkin lepas dari pengaturan mengenai Presiden, seperti ketentuan yang mengatur

APBN, ketentuan yang mengatur wewenang MPR, DPR, DPA, BPK, undang-undang organik, dan sebagainya¹.

Setelah perubahan (1999, 2000, 2001, 2002), hanya terdapat 19 pasal dari 73 pasal (tidak termasuk tiga pasal aturan peralihan, dan dua pasal aturan tambahan) yang mengatur secara langsung mengenai kekuasaan presiden menurut UUD RI Tahun 1945.

Namun, dampak dari perubahan UUD RI Tahun 1945 tidak serta merta membuat kewenangan presiden menjadi lebih sempit, hal ini diperkuat dengan adanya pasal 4 ayat (1) yang berbunyi:

"Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar ".

UUD RI Tahun 1945 juga mengatur tentang kekuasaan presiden dibidang legislasi, hal ini diatur dalam pasal 5 ayat (1) dan (2)² yang berbunyi :

- (1) "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat."
- (2) "Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya."

Namun apabila diamati dari keempat perubahan (*amandemen*) UUD RI Tahun 1945, terdapat pula perubahan mengenai kekuasaan presiden dalam bidang legislasi yang diatur dalam Pasal 5 UUD RI Tahun 1945.

¹ Indonesia, UUD RI 1945, beserta penjelasannya.

² Indonesia, perubahan I UUD RI 1945, Pasal 5 ayat (1) dan (2).

Selanjutnya Pasal 22 ayat (1)³ juga memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk peraturan perundang-undangan yakni dalam bentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam hal terjadi kegentingan yang memaksa. Di tambah lagi berdasarkan UU No. 10 tahun 2004, Presiden juga berwenang membentuk peraturan Presiden. Dalam lingkup kekuasaan yudisial, Presiden pun memiliki kewenangan di bidang ini. Hal ini diatur dalam Pasal 14 ayat (1) dan (2) UUD RI Tahun 1945, terlihat dari adanya kekuasaan Presiden memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR⁴, dan memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA⁵.

Secara historis-yuridis, kekuasaan Presiden mengalami perubahan dalam arti pengaturan atasnya seiring perubahan (amandemen) terhadap konstitusi dilakukan. Hal inilah yang menjadi pusat perhatian dalam tulisan ini, yaitu mengenai sejauh mana perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 mempengaruhi perubahan, khususnya kekuasaan presiden dibidang legislasi. Dalam penulisan ini hendaknya akan memperoleh gambaran perbedaan pengaturan kekuasaan presiden dalam hal yang lebih khusus, yaitu tentang kedudukan presiden terhadap kekuasaan legislasi sebelum dan sesudah amandemen UUD Negara RI Tahun 1945. Atas dasar latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penelitian ini diberi judul

³ Indonesia, perubahan II UUD RI 1945, Pasal 22 ayat (1).

⁴ Indonesia, perubahan I UUD RI 1945, Pasal 14 ayat (2).

⁵ *Ibid*, Pasal 14 ayat (1).

tulisan adalah sebagai berikut : "*Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 Terhadap Kekuasaan Legislasi Presiden*".

B. Pokok permasalahan

1. Bagaimana pengaturan mengenai kekuasaan legislasi presiden menurut UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum dan sesudah amandemen?
2. Bagaimanakah implikasi dengan adanya perubahan kekuasaan legislasi presiden?

C. Pembatasan masalah

Dalam penelitian ini dibatasi permasalahan yang akan dibahas, sehingga permasalahan yang akan di bahas tidak terlalu luas. Adapun permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini untuk melihat kedudukan presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan yang memiliki kekuasaan legislasi yang diatur secara umum pada Pasal 5 ayat 1 UUD Negara RI 1945 setelah mengalami amandemen atau perubahan sebanyak 4 (empat) kali.

D. Tujuan penelitian

Dengan melihat semua uraian latar belakang dan dengan melihat pokok permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui perubahan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 khususnya terhadap kekuasaan legislasi yang dimiliki oleh presiden;
2. Untuk mengetahui implikasi perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, khususnya dengan mengenai kekuasaan legislasi presiden.

E. Kerangka teori dan konseptual

Suatu Kerangka Teori menurut pendapat dari Soerjono Soekamto adalah hal-hal yang berguna untuk: "mempertajam atau mengkususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya, merupakan suatu ikhtiar dari pada hal-hal yang telah diketahui serta diuji kebenarannya...", seperti yang dikatakan Soerjono Soekamto, di dalam bukunya Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta (1986:121), masih juga menurut Soerjono Soekamto, masih didalam bukunya yang sama "Suatu Kerangka Konseptional, merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus, yang ingin atau akan diteliti. Suatu konsep bukan merupakan gejala yang akan diteliti, akan tetapi merupakan abstraksi dari gejala tersebut (1986:132)".

1. Sistem Pemerintahan

Sebelum melangkah lebih jauh dalam membahas tentang lembaga kepresidenan ada baiknya kita membahas terlebih dahulu tentang sistem pemerintahan, membahas tentang sistem pemerintahannya, karena sistem pemerintahanlah yang membentuk suatu negara hukum serta melahirkan lembaga yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu

lembaga kepresidenan dan membahas sistem pemerintahan berarti membicarakan pula mengenai pembagian kekuasaan dan hubungan antar lembaga negara. Sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai:

"Segala sesuatu yang merupakan perbuatan pemerintahan yang dilakukan oleh organ-organ atau lembaga-lembaga negara seperti legislatif, eksekutif, yudikatif dan sebagainya, dimana dengan kekuasaannya masing-masing lembaga negara tersebut saling kerja sama dan berhubungan secara fungsional dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat".⁶

Berdasarkan rumusan di atas, sistem pemerintahan dapat ditinjau dari segi pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara dan sifat antar lembaga negara. Pembagian kekuasaan dapat dibedakan atas:

- 1) Pembagian kekuasaan secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan yang didasarkan pada fungsi maupun mengenai lembaga negara yang melaksanakan fungsi tersebut; dan
- 2) Pembagian kekuasaan secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan di antara beberapa tingkatan pemerintah yang akan melahirkan garis hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antar pemerintah federal dan pemerintah negara bagian.⁷

Sejalan dengan bangkitnya paham mengenai demokrasi, teori-teori mengenai pemisahan kekuasaan pun berkembang. Teori ini mempunyai

⁶ Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahab ASEAN*, (Bandung: Transito, 1976), hlm. 58.

⁷ Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, cet. ke-22, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 138.

tujuan untuk memisahkan secara tegas kekuasaan negara dan beberapa kekuasaan yang masing-masing dipegang oleh lembaga-lembaga tertentu guna mencegah timbulnya monopoli seluruh kekuasaan negara di tangan satu orang yaitu raja seperti terjadi di dalam sistem pemerintahan monarki absolut.⁸

Berdasarkan sejarah perkembangan pemikiran kenegaraan, gagasan pemisahan kekuasaan secara horizontal pertama kali dikemukakan oleh John Locke dalam buku “*Two Treaties of Civil Government*”. Dalam buku tersebut, John Locke membagi kekuasaan dalam sebuah negara menjadi tiga cabang kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*).⁹ Dari ketiga cabang kekuasaan itu legislatif adalah kekuasaan membentuk undang-undang, eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan federatif adalah kekuasaan untuk melakukan hubungan internasional dengan negara-negara lain. Selanjutnya, konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan John Locke dikembangkan oleh Baron de Montesquieu dalam karyanya *L’Esprit des Lois (The Spirit of the Laws)*. Dalam uraiannya, Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang yang oleh Montesquieu diutamakan

⁸ M. Suradijaya Natasondjana, *Pengisian Jabatan Wakil Presiden dalam Teori dan Praktik*, (Depok: Skripsi program sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1992), hlm. 14.

⁹ Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, (Jakarta: Aksara Baru, 1978), hlm. 6.

tindakan di bidang politik luar negeri (eksekutif) dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (yudikatif). Ketiga kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (lembaga) yang menyelenggarakannya. Konsepsi yang dikembangkan Montesquieu lebih dikenal dengan ajaran *Trias Politica*.

Berdasarkan rumusan di atas, sistem pemerintahan dapat ditinjau dari segi pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara dan sifat hubungan antar lembaga negara. Pembagian kekuasaan dapat dibedakan atas:

- 1) Pembagian kekuasaan negara secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan yang di dasarkan pada fungsi maupun mengenai lembaga negara yang melaksanakan fungsi tersebut; dan
- 2) Pembagian kekuasaan negara secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan di antara beberapa tingkatan pemerintah yang akan melahirkan garis hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antara pemerintah federal dan pemerintah Negara bagian.¹⁰

Konsep Montesquieu saat ini di anggap tidak lagi relevan, mengingat ketidak mungkinan mempertahankan prinsip bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi tersebut. Dalam kenyataan sekarang ini, hubungan

¹⁰ Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, cet. Ke-22, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 138.

antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya saling sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip checks and balances.¹¹

2. Kekuasaan Legislasi Presiden

Setelah membahas sistem pemerintahan yang mengatur kekuasaan presiden yang termasuk dalam pemisahan kekuasaan. Di dalam sejarah ketatanegaraan negara kita Indonesia sendiri, tercatat Indonesia telah melakukan beberapa upaya, yakni: pembentukan Undang-Undang Dasar; penggantian Undang-Undang Dasar; dan perubahan dalam artian pembaruan Undang-Undang Dasar.¹²

Kekuasaan legislasi yang dimiliki oleh presiden adalah berdasarkan pasal 5 ayat (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan ayat (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Masih mengenai kekuasaan legislasi presiden, akan tetapi kekuasaan legislasi presiden yang dilakukan dalam keadaan terpaksa diatur oleh Pasal 22 ayat (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang; ayat (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan

¹¹ Jimly Assihididqie (b), *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca reformasi*, (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 5.

¹² Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 194*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 12

Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut; ayat (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

F. Metode penelitian

Dalam rangka mendapatkan data-data yang diperlukan untuk menyelesaikan dan pembahasan skripsi ini secara keseluruhan untuk mendapatkan hasil yang ilmiah. Maka penulis menggunakan teknik dengan cara sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian penulis melakukan penelitian normatif, yaitu suatu kesatuan ilmiah yang didasarkan pada metode sistematika dan pemerintahan tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya¹³. Adapun bahan penelitian yang penulis gunakan adalah kepustakaan atau yang dikenal sebagai data sekunder, yang meliputi bahan hukum primer, sekunder dan terisier, sehingga penelitian ini selanjutnya disebut sebagai penelitian hukum normatif¹⁴. Penelitian hukum ini bersifat deskriptif¹⁵ yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data seteliti mungkin.

¹³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 1986), hlm 9.

¹⁴ Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cet 5, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2001), hlm 13-14.

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm 10.

2. Bentuk Penelitian

Bentuk penelitian hukum normatif yaitu dengan mengkaji dan meneliti kaidah-kaidah hukum yang ada didalam kedudukannya sebagai hal menggunakan pendekatan-pendekatan normatif dan deskriptif yaitu penulisan yang bersifat menggambarkan (mendeskripsikan) suatu fenomena utama tertentu.

Jenis data yang digunakan yaitu data sekunder yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan, dengan menggunakan 3 (tiga) bahan hukum yang meliputi:

- a. Bahan hukum primer, yakni bahan-bahan hukum yang mengikat seperti peraturan perundang-undangan, putusan hakim dll.
- b. Bahan hukum sekunder, yakni bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, dalam hal ini penulis memperoleh data dari buku-buku yang berkaitan dengan skripsi ini yaitu buku-buku tentang hukum tata negara ,artikel lain yang berkaitan dengan penelitian yang yang terdapat dalam makalah-makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar,jurnal, majalah serta internet dan sebagainya.¹⁶
- c. Bahan hukum tersier, yakni bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder seperti

¹⁶ Sri Mamudji *et. al.*, *Op. Cit.*

kamus, baik kamus umum maupun kamus hukum yang berhubungan dengan penelitian ini.¹⁷

Dilihat dari sifatnya, penelitian ini merupakan penelitian eksplanatoris, karena menggambarkan dan menjelaskan,¹⁸ lebih dalam mengenai kekuasaan legislasi presiden dalam sistem ketatanegaraan RI. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan penjelasan yang lebih mendalam lagi tentang Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 terhadap Lembaga Kepresidenan, khususnya dibidang kekuasaan legislasi dalam struktur ketatanegaraan RI. Penelitian ini menggunakan metode analisis data dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

G. Sistematika penulisan

Penelitian yang sedang disusun ini berjudul "*Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 Terhadap Kekuasaan Legislasi Kepresidenan*".

Pada skripsi ini dibagi dalam 5 (lima) bab dan beberapa sub bab yang kesemuanya saling berkaitan dan dalam satu kesatuan sehingga tidak dapat dilepaskan satu dengan yang lainnya.

Adapun sistematika yang dimaksud dalam penyusunan penelitian ini adalah sebagai berikut:

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid*, hlm. 4

BAB I PENDAHULUAN

Dalam Bab I penelitian ini adalah bagian pendahuluan, yang akan menjelaskan secara garis besar, mengenai pokok permasalahan, pembatasan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori dan konseptual, metode penelitian yang digunakan, serta uraian singkat mengenai sistematika penulisan dalam penelitian ini.

BAB II DEMOKRASI KONSTITUSIONAL DALAM KONSEP NEGARA HUKUM DAN FUNGSI LEGISLASI PRESIDEN BERDASARKAN UNDANG UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Pada Bab II penelitian ini akan menguraikan dan membahas mengenai teori-teori yang berkaitan dengan konsep Negara hukum dan fungsi legislasi presiden berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

BAB III KEKUASAAN LEGISLASI PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN RI SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN UUD NEGARA RI TAHUN 1945.

Pada Bab III dalam penelitian ini akan membahas dan menguraikan bagaimana Sistem Pemerintahan yang terdapat di Indonesia, serta bagaimana kekuasaan legislasi presiden sebelum Amandeman atau perubahan UUD Negara RI Tahun 1945.

BAB IV ANALISA YURIDIS ATAS IMPLIKASI AMANDEMEN UUD 1945 TERHADAP KEKUASAAN LEGISLASI PRESIDEN

Pada bab IV ini Penelitian ini akan menganalisa adanya perubahan struktur ketatanegaraan dan kewenangan khususnya terhadap kekuasaan legislasi yang dimiliki oleh presiden di tinjau dari UUD Negara RI Tahun 1945 setelah amandemen atau perubahan.

BAB V PENUTUP

Pada bab V penelitian ini akan membuat kesimpulan serta saran terhadap pokok permasalahan yang terdapat di dalam penelitian ini.