

**PERGESERAN KEKUASAAN LEGISLATIF  
SEBELUM DAN SETELAH AMANDEMEN UUD NEGARA RI 1945  
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Sugiaryo

Wibowo Murti S

**Abstract**

The results of study show that (1) the amendment of the Indonesian Constitution concerning legislative authority is subject to section 5 subsection 1. It is aimed to strengthen the authority and roles of the Indonesian Legislative Assembly; (2) The amendment remarks a shift of legislative authority; (3) Philosophical, Political, Yuridicial, Sociological, and Historical factors urge the shift of the authority ( from the President to the Indonesian Legislative Assembly); (4) An ideal legislative authority based on the Indonesian Constitution is an authority that enables to realize the national ideal basing on the five principles (Pancasila) and to create regulations that fulfill philosophical, Political, Yuridicial, Sosiological, and Technical Planning substances.

Keywords : Amandment, the Indonesian Constitution, Legislative Authority.

**Latar Belakang Masalah**

Undang-undang Dasar dibuat oleh lembaga yang memiliki kekuasaan tertinggi. Oleh karena itu Undang Undang Dasar berkedudukan sebagai hukum tertinggi. Soemantri mengatakan, bahwa sebagai hukum tertinggi, Undang-Undang Dasar bukanlah hukum biasa, melainkan hukum dasar. Sebagai hukum dasar, maka Undang-Undang Dasar itu merupakan sumber hukum, artinya setiap produk hukum seperti Undang-undang, peraturan atau keputusan pemerintah, setiap tindakan keputusan pemerintah, setiap kebijakan pemerintah haruslah berlandaskan pada peraturan yang lebih tinggi, yang pada akhirnya dapat dipertanggungjawabkan pada ketentuan Undang-Undang Dasar .

Gruys, menjelaskan bahwa Undang-Undang Dasar adalah merupakan spesies dari pengertian Genus Undang-Undang, yang mempunyai tiga pengertian yaitu dalam arti formal, dalam arti materiil serta sebagai suatu naskah yang mempunyai nilai-nilai kenegaraan . Dalam arti formal, mengandung arti sebagai suatu yang dibuat secara

istimewa dan ditinjau kembali secara istimewa pula. Dalam arti materiil mengandung arti bahwa Undang-Undang Dasar adalah suatu Undang-Undang yang mengatur pokok-pokok dari alat kelengkapan negara mengenai struktur bangunan negara. Selanjutnya jika pengertian Undang-Undang dihubungkan dengan pengertian konstitusi, menurut Herman Heller dijelaskan bahwa Undang-Undang Dasar adalah merupakan sebagian dari konstitusi, yaitu konstitusi yang tertulis saja. Sedangkan menurut Strong, pengertian konstitusi disamakan dengan pengertian Undang-Undang Dasar.

E.C.S Wade sebagaimana dikutip oleh Mariam Budiharjo, menjelaskan bahwa Undang-Undang Dasar adalah naskah yang memaparkan kerangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut. Struycken menjelaskan bahwa Undang-Undang Dasar (*groundwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formil yang berisi : (1). Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau; (2). Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa; (3). Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik waktu sekarang maupun untuk masa mendatang; (4). Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin. J.G. Steenbeek, dalam desertasinya sebagaimana yang dikutip oleh Sri Soemantri, menggambarkan secara lebih jelas bahwa konstitusi mengandung tiga hal pokok, yakni : (1). Jaminan terhadap hak asasi manusia dan warga negaranya; (2). Susunan ketatanegaraan suatu negara dan (3). Pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental. Sedangkan menurut Meriam Budiardjo, mengemukakan bahwa setiap Undang-Undang Dasar memuat ketentuan mengenai : (1). Organisasi negara; (2). Hak asasi manusia; (3). Prosedur mengubah Undang-Undang Dasar dan (4).

Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar. Sementara itu, Bagir Manan dan Kuntana Magnar, berpendapat bahwa lazimnya suatu Undang-Undang Dasar berisi : (1). Jaminan terhadap hak dan kewajiban penduduk dan warga negara; (2). Dasar-dasar susunan atau organisasi negara; (3). Dasar-dasar pembagian dan pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara; (4). Hal-hal yang menyangkut identitas negara, seperti bendera dan bahasa nasional

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan pembatasan masalah, maka rumusan masalah yang akan dikaji dan dianalisis dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah pergeseran kekuasaan legislatif sebelum dan setelah terjadinya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 ?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang mendorong terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif pada masa sebelum dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar 1945?

### **Metodologi**

1. Jenis penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang ketiga penelitian ini termasuk jenis penelitian normatif, karena penelitian ini selain dimaksudkan untuk membandingkan kekuasaan legislatif pada masa sebelum dan setelah terjadinya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 juga dimaksudkan untuk menguji secara yuridis apakah terjadi pergeseran kekuasaan legislatif.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat preskriptif karena penelitian ini bertujuan untuk menemukan argumentasi dan konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi terutama yang berkaitan dengan kekuasaan legislatif.

### 3. Bahan Penelitian

Bahan Penelitian yang digunakan dalam tesis ini dibagi ke dalam tiga jenis yaitu:

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari; (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, (2) Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu berupa risalah sidang MPR RI khususnya yang berkaitan dengan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, hasil penelitian, serta literatur-literatur dari para pakar hukum tata negara yang berhubungan dengan kekuasaan legislatif.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu berupa bahan yang memberikan penjelasan dan petunjuk mengenai bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.

### 4. Metode Pengumpulan Data

#### 1. Kepustakaan

Metode Kepustakaan ini digunakan untuk mengumpulkan data yang berkaitan dengan bahan hukum sekunder yang mempengaruhi terjadinya pergesaran kekuasaan legislatif.

#### 2. Analisis Dokumen

Metode ini digunakan untuk memperoleh data yang berhubungan dengan bahan hukum primer.

### 5. Teknik Analisis Data

Penelusuran terhadap dokumen-dokumen sebagai bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang telah dikumpulkan selanjutnya diolah dan dianalisis dengan logika deduktif dan memperhatikan penafsiran hukum secara

gramatikal apakah dengan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut telah terjadi pergeseran kekuasaan legislatif.

## PEMBAHASAN

### A. Pergeseran Kekuasaan Legislatif sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

Pergeseran legislatif, sebenarnya hanya merupakan sebagian tugas pokok parlemen. Dalam sejarah eropa terbentuknya lembaga parlemen dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan tugas pemerintah, jadi lebih cenderung kepada fungsi "Controlling". Sehingga meskipun secara formal fungsi legislatif itu telah ditetapkan dalam konstitusi sebagai fungsi pokok dari parlemen, tetapi dalam prakteknya tidak efektif. Di Amerika Serikat maupun di Perancis, yang oleh banyak negara di idealkan sebagai negara yang menjalankan sistem demokrasi ternyata dalam prakteknya juga tidak efektif.

Di Perancis, pada tahun 1970-1980'an, sekitar 95% Rancangan Undang-Undang yang dibahas di parlemen justru berasal dari inisiatif pemerintah, bukan inisiatif parlemen. Sedangkan RUU yang berasal dari inisiatif parlemen hanya 5%, itupun diantaranya diprakarsai oleh partai pemerintah, sehingga hanya 2% yang diprakarsai oleh partai oposisi .

Di Amerika Serikat, meskipun banyak RUU berasal dari parlemen, tetapi Presiden juga sering mengajukan RUU. Selain itu, dalam konstitusi Amerika Serikat Presiden juga diberi hak Veto sebagai senjata penting untuk menolak mengesahkan suatu RUU yang telah disetujui dalam persidangan parlemen. Penelitian para ahli menunjukkan bahwa selama abad 19 hingga abad 20, Presiden sering menggunakan Hak Vetonya.

Menurut William J Keete dan Morris S. Ogul semakin seringnya Presiden menggunakan hak Veto, karena disebabkan oleh beberapa faktor, yakni: (1) mengaitkan masalah yang dihadapi sebagai akibat perkembangan industrialisasi dan modernisasi maupun krisis internasional, (2) meningkatnya harapan dan kebutuhan publik akan tindakan pemerintah, dan (3) meluasnya lingkup dan intensitas konflik politik .

Penggunaan hak veto oleh Presiden untuk menolak RUU yang telah disetujui parlemen, diiringi pula semakin meningkatnya inisiatif pemerintah mengajukan RUU. Kecenderungan ini memberikan pembenaran bahwa penekanan pada kekuasaan legislatif yang dikaitkan dengan fungsi parlemen itu praktis hanya bersifat formalitas belaka .

Mencermati kenyataan tersebut di atas maka dalam perspektif hubungan antara parlemen dan pemerintah di masa mendatang ada pemikiran untuk lebih mementingkan pengawasan dengan mengutamakan pendekatan "*Checks And Balances*" dari pada pendekatan "*Separation of power*" yang lebih mementingkan tugas legislative.

Dalam kaitan pengaturan hubungan antara legislatif dan eksekutif, ketentuan dalam Pasal 5 Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 yang asli fungsi kontrol DPR terhadap pelaksanaan tugas-tugas eksekutif sebenarnya sudah efektif. Namun demikian setelah reformasi, para wakil rakyat mempunyai pemikiran yang berbeda, yakni kekuasaan legislatif harus di tangan DPR, sedangkan pemerintah hanya sebagai pelaksana. Hal ini ditegaskan dalam perubahan pertama (1999) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Pasal 5 Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 yang lama atau asli, ditentukan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR. Selanjutnya dalam perubahan ditetapkan bahwa Pasal 5 Ayat 1 berbunyi: Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR . Ini berarti bahwa

pemegang utama kekuasaan legislatif untuk membentuk Undang-Undang adalah DPR, sedangkan Presiden hanya memegang kekuasaan sekunder.

Perubahan Ayat 1 dalam Pasal 5 tersebut dimaksudkan untuk meneguhkan kedudukan dan peranan DPR sebagai lembaga legislatif yang memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 Ayat 1 hasil perubahan, dan Presiden yang memegang kekuasaan eksekutif (menjalankan Undang-Undang) tetap diberi hak untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR.

Perubahan Ayat 1 dalam Pasal 5 tersebut juga memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden ke DPR. Jimmy Asshiddiqie, menyatakan bahwa semangat yang terkandung dalam perubahan ini adalah untuk memastikan dianutnya prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara kekuasaan legislatif dan eksekutif. Oleh karena itu perubahan Pasal ini tidak menyebabkan DPR lebih kuat di bandingkan Presiden, karena kedua lembaga tersebut berada dalam kedudukan yang seimbang atau setara.

Dalam rumusan Pasal 20 ayat 2 memang ditegaskan bahwa tiap-tiap Undang-Undang menghendaki persetujuan bersama antara Presiden dan DPR. Persetujuan ini haruslah dilakukan melalui proses persidangan. Dalam sistem demokrasi bisa saja terjadi bahwa meskipun pihak pemerintah berbeda pendapatnya dengan kekuasaan oposisi di parlemen, namun putusan akhir dalam pembahasan suatu RUU, justru dimenangkan oleh kelompok oposisi. Hal yang demikian Presiden dihadapkan pada pilihan mengesahkan atau tidak mengesahkan RUU tersebut. Sudah tentu Presiden berhak untuk menolak mengesahkan RUU tersebut, dan hak inilah yang biasa disebut sebagai hak veto Presiden sebagaimana diuraikan di atas.

### II. Faktor-faktor yang mendorong Pergeseran Kekuasaan Legislatif pada masa sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945

Era reformasi memberikan harapan yang besar bagi terjadinya perubahan menuju penyelenggaraan negara yang lebih demokratis, transparan, dan akuntabel serta terwujudnya *good governance* dan kebebasan berpendapat. Untuk itu, gerakan reformasi diharapkan mampu mendorong perubahan mental bangsa Indonesia, baik pemimpin maupun rakyat sehingga mampu menjadi bangsa yang menganut dan menjunjung tinggi nilai-nilai kebenaran, keadilan, kejujuran, kebersamaan, serta tanggung jawab.

Tuntutan reformasi yang didesakkan oleh berbagai komponen antara lain tuntutan adanya perubahan terhadap UUD 1945. Tuntutan perubahan ini didasarkan atas pandangan bahwa UUD 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat dan penghormatan HAM. Selain itu, di dalamnya terdapat beberapa pasal yang menimbulkan multi tafsir dan membuka peluang bagi penyelenggaraan negara yang otoriter, sentralistik, serta menimbulkan kemerosotan kehidupan nasional di berbagai bidang kehidupan.

Tuntutan perubahan terhadap UUD 1945 tersebut merupakan langkah terobosan yang mendasar, karena pada era sebelumnya tidak dikehendaki adanya perubahan UUD 1945. Dalam perkembangannya, tuntutan perubahan ini menjadi kebutuhan bersama bangsa Indonesia. Selanjutnya tuntutan ini diwujudkan secara komprehensif, bertahap dan sistematis dalam empat kali perubahan, yaitu sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002.

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan oleh MPR sesuai dengan kewenangannya yang diatur dalam pasal 3 dan pasal 37 UUD 1945. Perubahan ini merupakan upaya penyempurnaan aturan dasar guna lebih memantapkan usaha



pencapaian cita-cita proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945. Selain itu, sesuai dengan sila ke-4 Pancasila.

Perubahan dilakukan secara bertahap, karena mendahulukan pasal-pasal yang disepakati oleh semua fraksi MPR, kemudian baru dilanjutkan dengan perubahan terhadap pasal-pasal yang lebih sulit memperoleh kesepakatan. Adapun dasar pemikiran yang melatarbelakangi dilakukannya perubahan UUD 1945 antara lain : (1) karena adanya struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, maka berakibat tidak adanya saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) institusi-institusi kenegaraan, (2) kekuasaan presiden sangat dominan (*eksekutif heavy*), yakni sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, legislatif sekaligus memiliki kekuasaan di bidang yudikatif, (3) karena sifat luwes dari Undang-Undang Dasar 1945, berakibat timbulnya multi tafsir, (4) karena presiden juga memegang jabatan legislatif, maka pengajuan RUU selalu berasal dari Presiden, dan (5) dalam Undang-Undang Dasar 1945, belum cukup memuat aturan dasar tentang kehidupan demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan HAM dan otonomi daerah.

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 bertujuan untuk: (1) menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara dalam mencapai tujuan nasional, (2) menyempurnakan aturan mengenai jaminan dan perlindungan HAM, (3) menyempurnakan aturan dasar mengenai penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, (4) menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusi dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, moral dan solidaritas, (5) melengkapi aturan dasar bagi eksistensi negara dan perjuangan negara dalam mewujudkan demokrasi, dan (6) menyempurnakan aturan dasar

mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa, sesuai dengan aspirasi kebutuhan serta kepentingan bangsa dan negara.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya tentang kekuasaan legislatif (membentuk Undang-Undang) yang diatur dalam pasal 5 ayat 1 dan ayat 2, dilakukan hanya terhadap ayat 1 dengan rumusan sebagai berikut: Pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 yang asli (yang lama) berbunyi: "Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR" berubah menjadi berbunyi "Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR.

Seperti telah disebutkan pada pembahasan sebelumnya, bahwa perubahan ayat 1 dari pasal 5 dimaksudkan untuk meneguhkan kedudukan dan peranan DPR sebagai lembaga legislatif yang memegang kekuasaan legislatif (membentuk Undang-Undang) sebagaimana tercantum pada Pasal 20 ayat 1 hasil perubahan, dan presiden yang memegang kekuasaan eksekutif (menjalankan Undang-Undang) tetap diberi hak untuk mengajukan rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR (Pasal 5 Ayat 1). Selain itu perubahan ini juga memindahkan titik berat kekuasaan legislatif yang semula berada ditangan Presiden beralih ke tangan DPR. Dengan kata lain telah terjadi pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR.

Terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan DPR adalah wajar dan realistis. Jika diidentifikasi secara cermat ada beberapa faktor yang mendorong terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif, antara lain faktor filosofis, politis, yuridis, sosiologis, maupun faktor historis.

### A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan tersebut diatas dapat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut:

1. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya tentang kekuasaan legislatif (pembentuk Undang-Undang) yang diatur dalam Pasal 5 ayat 1 dan ayat 2 dilakukan hanya terhadap ayat 1.
2. Perubahan Ayat 1 dari Pasal 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut dimaksudkan untuk meneguhkan kedudukan dan peranan DPR sebagai lembaga legislatif.
3. Perubahan ayat 1 dari pasal 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut menandai pindahnya titik berat kekuasaan legislatif yang semula berada di tangan Presiden beralih ke tangan DPR. Dengan kata lain telah terjadi pergeseran kekuasaan legislatif dari presiden ke DPR.
4. Terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan DPR disebabkan oleh beberapa faktor, baik faktor filosofis, politis, yuridis, sosiologis, dan historis. *Faktor filosofis*, perubahan ini dalam rangka memenuhi sila keempat dari Pancasila. *Faktor politis*, perubahan ini agar prinsip *checks and balance* dapat bekerja dengan baik. *Faktor yuridis*, karena perubahan ini dibenarkan berdasarkan pasal 3 dan pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Faktor sosiologis*, perubahan ini karena dikehendaki oleh seluruh komponen masyarakat. *Faktor historis*, perubahan tersebut adalah sejalan dengan pidatonya Ir. Soekarno pada sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945 yang menegaskan bahwa Undang-Undang Dasar yang disahkan pada saat itu masih bersifat sementara.

## Daftar pustaka

- Abu Daud Busroh, 2001, *Ilmu Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Pringgogodo, 1956, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-Undang Dasar dalam Teori dan Praktek*, Jakarta: Pembangunan.
- Manan, Kuntana Magnar, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju.
- , *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Winarno, 2007, *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi*, Yogyakarta: Med Press.
- Charles Andrain, 1992, *Kehidupan Politik dan Prubahan Sosial*, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Dublan Thaib, 2004, Jazin Hamidi, Ni'matul Huda, Jakarta: *Teori dan Hukum Konstitusi*, Radja Grafindo Persada.
- Donal A. Rumokoy, 1998, "Arti dan Fungsi Ketatanegaraan Dalam Mengembangkan Hukum Tata Negara Indonesia", Desertasi, Bandung: Universitas Padjajaran.
- Ellydar Chaidir, 2007, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Hans Kelsen, 1995, *Teori Hukum Murni: Dasar-dasa Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriptif*, Jakarta: Rimdi Press.
- Harun Alrasid, *Suara Pembaharuan*, 24 Juni 1999.
- I Gede Pantja Astawa, 2000, *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi, Bandung: Pascasarjana Universitas Padjajaran,
- Ismail Suny, 1981, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru.
- , Kompas, 25 September 1999.
- Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, makalah pada seminar dan lokakarya pembangunan hukum nasional VII diselenggarakan oleh Badan Pembuat Hukum Nasional di Denpasar Bali, 14 - 18 Juli 2003.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 2001, cetakan pertama edisi ketiga, Jakarta: Balai Pustaka.
- Leo Agustino, 2007, *Prihal Ilmu Politik*, Yogyakarta: Graha Ilmu.