

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

*Chik
Sugaryo *)*

ABSTRACT

The aim of the research are : (1) to study and analyze the shift of legislative authority prior to and after the amendment of the Indonesian Constitution 1945 (UUD 1945); (2) to analyze some factors which urge the shift of legislative authority prior to and after the amendment of the Indonesian Constitution 1945; and (3) to formulate an ideal legislative authority based on the Indonesian Constitution 1945. Prior to the amendment of the constitution, legislative authority was dominated by assembly the President. While after the amendment the Indonesian Legislative dominates the authority. Based on that, the research is conducted to find out whether there is a shift of legislative authority, the factors which urge the shift and what ideal legislative authority based on the Indonesian Constitution is like. It is a prescriptive and normative study which is to find out arguments and new concepts prescribed to solve problems mainly dealing with legislative authority. There are three main data namely (1) Primary Law Material (the Indonesian Constitution prior to amendment and the Indonesian Constitution after the amendment); (2) Secondary Law Material (treatise of People's Consultative Council session dealing with the amendment, related researches and references); (3) Tertiary Law Material (any materials related to previous material). Library research and documentation were employed to collect the data. The data were analyzed deductively concerning the grammatical interpretation of law. The results of study show that (1) the amendment of the Indonesian Constitution concerning legislative authority is subject to section 3 subsection 1. It is aimed to strengthen the authority and role of the Indonesian Legislatif Assembly; (2) The amendment results a shift of legislative authority; (3) Philosophical, Political, Juridical, Sociological, and Historical factors urge the shift of the authority from the President to the Indonesian Legislatif Assembly; (4) An ideal legislative authority based on the Indonesian Constitution is an authority that enables to realize the national ideal based on the five principles (Pancasila) and to create regulations that fulfil philosophical, Political, Juridical, Sociological, and Technical Planning substances.

Keywords : Amendment, the Indonesian Constitution, Legislatif Authority.

**) Dosen Negeri Diponegoro dan di FKIP Unswi Surakarta*

PENDAHULUAN

Undang-undang Dasar dibuat oleh lembaga yang memiliki kekuasaan tertinggi, oleh karena itu Undang Undang Dasar berkedudukan sebagai hukum tertinggi (K.C. Wheare, 1952 : 36). Gray, menjelaskan bahwa sebagai hukum tertinggi Undang-Undang Dasar adalah merupakan species dari pengertian Genus Undang-Undang (Abu Daud Buzok, 2001 : 101-102). 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 terlahir saja (Dahlan Thaib, 2004 : 9-10). Sedangkan menurut Strong, pengertian konstitusi dinamakan dengan pengertian Undang-Undang Dasar (CF. Strong, 1966 : 10).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia merupakan konstitusi Indonesia sebagai suatu "Revolusi-Grausabur" (Soekarno, 1959: 410). Hans Kelsen, menyatakan bahwa suatu revolusi yang jaya dengan sendirinya merupakan suatu kenyataan yang menciptakan hukum, oleh karena itu pengesahan Undang-Undang Dasar RI harus dipertimbangkan merujuk kepada berhasilnya revolusi Indonesia (Ismail Sury, 1981 : 13). Peristiwa ini dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia dikenal dengan nama "Ajakan Pemerintah yang berbunyi untuk kembali ke Undang-Undang Dasar 1945" (Simorangkir, 1984 : 114- 115).

Berkaitan dengan pembatasan kekuasaan, Undang-Undang Dasar 1945 tidak secara tegas melakukan perisahan kekuasaan terhadap ketiga cabang kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquie, yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, melainkan pembagian kekuasaan (*Division of Powers*) (Ismail Sury, 1981 : 16).

Sebelum amandemen kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif) yang dimiliki oleh presiden ditegaskan pada Pasal 5 Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan kekuasaan membentuk undang-undang yang dimiliki oleh DPR ditegaskan pada Pasal 20 Ayat 1 dan 2. Setelah amandemen kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif) yang dimiliki oleh Presiden juga ditegaskan dalam Pasal 5 Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut: "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR". Sedangkan kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif) yang dimiliki oleh DPR, juga ditegaskan dalam Pasal 20

ayat 1 sampai dengan ayat 5. Selanjutnya meskipun bukan merupakan faktor penentu, DPD juga mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang. Hal ini dijelaskan pada pasal 22D ayat 1 dan 2. Jirly Asihidjaja, mengemukakan bahwa perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 tersebut memberikan dasar hukum terjadinya reformasi politik dan demokrasi di Indonesia, yakni, memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada DPR (Jirly Asihidjaja, 2003 : 13).

Maswadi Rauf, menyatakan bahwa ketentuan yang diatur dalam Pasal 20 Ayat 5, tentang adanya sebuah rancangan undang-undang (RUU) menjadi undang-undang dengan tanpa persetujuan Presiden adalah salah satu indikator besarnya kewenangan DPR (Maswadi Rauf, 2003 : 1 - 10). Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dalam penelitian ini mengambil judul "Pergeseran Kekuasaan Legislatif Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Sistem Ketatanegaraan".

Pembatasan Masalah

Dalam melakukan penelitian tentang pergeseran kekuasaan legislatif ini, agar mengena dan tepat pada sasaran perlu dilakukan pembatasan masalah sebagai berikut:

1. Kekuasaan legislatif sebelum amandemen meliputi masa setelah merdeka, ORLA dan ORBA.
2. Pergeseran kekuasaan legislatif akan ditaji berdasarkan aspek historis, yuridis, dan filsafia.

Rumusan Masalah

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

1. Bagaimanakah pergeseran kekuasaan legislatif sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang mendorong terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif pada masa sebelum dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar 1945?
3. Bagaimanakah kekuasaan legislatif yang ideal berdasarkan UUD Negara RI tahun 1945?

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengkaji dan menganalisis pergeseran kekuasaan legislatif pada masa sebelum terjadinya amandemen maupun setelah terjadinya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945.
2. Mengkaji dan menganalisis faktor-faktor yang mendorong terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif sebelum dan sesudah terjadinya amandemen Undang-Undang Dasar 1945.
3. Merumuskan kekuasaan legislatif yang ideal berdasarkan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan mendasarkan pada rumusan masalah yang dianalisis, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai:

1. Sarbangan teoritis yang berupa tambahan khasrah keilmuan di dalam bidang kekuasaan legislatif, khususnya bagi anggota DPR dan umumnya bagi masyarakat

pentinggi kepentingan.

2. Sarbangan teoritis berupa tambahan khasrah keilmuan kepada anggota DPR dan MPR dalam pembentukan hukum khususnya yang menyangkut kekuasaan legislatif.
3. Bahan masukan kepada peneliti lain, sebagai acuan untuk mengadakan penelitian yang berkaitan dengan kekuasaan legislatif.
4. Titik tolak untuk mengadakan penelitian dalam lingkup yang lebih luas terutama yang berkaitan dengan kekuasaan di luar legislatif.

Tinjauan Umum Undang-Undang Dasar 1945

istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan dari perkataan Belanda *proceedwet*. Selain *proceedwet* juga digunakan istilah *constitutie*. Kedua istilah ini mempunyai arti yang sama (Sei Soemarto, 2001 : 47). Selain istilah konstitusi dan Undang-Undang Dasar masih ditemukan istilah lain yaitu "hukum dasar", seperti yang dipergunakan dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Menurut Philip A Kana ketiga istilah tersebut memiliki makna yang sama (Philip A. Kana, 1999 : 49).

Pada jaman Yunani penggunaan istilah Undang-Undang Dasar (konstitusi) berkaitan dengan serboyan "*Prinsip Legislae Solatur est, Sola Publica Supreme Law*" yang artinya rajalah yang berhak menentukan organisasi daripada negara, karena raja adalah satu-satunya pembuat undang-undang (Moh Kusardi dan Harmaily Ibrahim, 1983 : 62). Dengan demikian dapat dikatakan antara negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang

tidak dapat dipisahkan (Sri Soemarti, 1984 : 1).

E.C.S Wade mengartikan konstitusi sebagai satu dokumen yang merupakan kerangka dasar yang menetapkan sanksi hukum khusus dan prinsip dari fungsi-fungsi lembaga-lembaga pemerintahan negara dan menyatakan pada prinsip-prinsip yang mengatur cara kerja lembaga lain (Wade dan G. Godfrey Philips, 1987 : 1). Hans Kelsen menyatakan bahwa konstitusi negara biasanya juga disebut sebagai hukum fundamental negara, yaitu dasar dari tata hukum nasional. Konstitusi secara yuridis, dapat pula bermakna sebagai norma yang mengatur proses pembentukan undang-undang, disamping mengatur pembastakan dan kompetensi dari organ-organ eksekutif dan yudikatif (Hans Kelsen, 1995 : 258).

Michael J. Perry mengungkapkan dengan jelas bahwa konstitusi merupakan pedoman politik yang tidak semata-mata menetapkan konfigurasi khusus dari kata-kata, tetapi juga berbicara mengenai norma khusus (Michael J. Perry, 1998 : 100). Herman Heller menyatakan bahwa konstitusi mempunyai arti yang lebih luas dari Undang-Undang Dasar, karena selain mempunyai arti sebagai keputusan politik tertinggi yang dituangkan dalam suatu naskah tertulis, juga mengandung arti secara yuridis dan sosiologis politis (Sobirin Muliawati, 2001 : 40). Sedangkan Undang-Undang Dasar hanya merupakan sebagian dari pengertian konstitusi yakni konstitusi yang ditulis (Miriam Budiharjo, 2002 : 96). Dalam pengertian yuridis konstitusi diartikan sebagai satu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan (Roni Liliyanto, 2008 : 31).

Peter H. Merik sebagaimana dikutip oleh Sukarna, menjelaskan bahwa konstitusi adalah suatu dokumen hukum, suatu buku tertulis, hitam di atas putih untuk pemerintahan konstitusional yang menetapkan lembaga-lembaga pokok, prinsip-prinsip, kekuasaan, dan membatasi kekuasaan badan politik tertentu (Sukarna, 1981 : 65).

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945

Amandemen Undang-Undang Dasar mempunyai banyak arti, amandemen tidak saja berarti "menjadi lain isi serta bunyi" tetapi juga mengandung sesuatu yang merupakan tambahan pada ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar (Sri Soemarti, 1987 : 122). Taufiqurrahman, menyatakan bahwa istilah perubahan, dapat diklasifikasikan ke dalam 7 istilah, yaitu: Amandemen (perubahan), Revisi (perbaikan), Alteration (perubahan), Reform (perbaikan), Change (pengertian), Modified (modifikasi), dan Revier (tinjauan) (Taufiqurrahman, 2002 : 102).

Perubahan suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi pada dasarnya dapat dilihat dari dua sisi, yakni perubahan secara material dan perubahan formal (Donald A. Rumokoy, 1998 : 336). Perubahan secara material dapat berlangsung menurut beberapa bentuk antara lain: penafsiran, perkembangan tingkat, konvensi ketatanegaraan. Sedangkan perubahan secara formal, lazimnya ditentukan di dalam konstitusi yang bersangkutan.

Perihal cara perubahan terhadap Undang-Undang Dasar, C.F. Strong, mengemukakan bahwa ada empat cara

perubahan terhadap Undang-Undang Dasar, yaitu: (1) dilakukan oleh lembaga legislatif yang ada dengan perubahan (*by the ordinary legislative act under certain restriction*), (2) dilakukan oleh rakyat melalui referendum (*by the people through referendum*), (3) dilakukan oleh sebagian besar dari negara federal (*by a majority of all unit of a federal state*), (4) dilakukan oleh suatu badan khusus (*by a special convention*) (CF Strong, 1966 : 148).

Sejak disahkannya Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, hingga sampai saat ini telah mengalami beberapa kali perubahan baik perubahan dalam bentuk praktik maupun perubahan teks yang termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 itu sendiri. Perubahan dalam bentuk praktik ketatanegaraan telah terjadi pada tanggal 30 Oktober 1945. Dalam hal ini Wakil Presiden atas asal KNP, pada hari yang sama telah mengemukakan Muktamar No X yang menyatakan bahwa KNP, sebelum terbentuknya MPR dan DPR, disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis besar daripada badan negara. Muktamar itu juga menetapkan bahwa KNP berhubung dengan pentingnya badan mendelegasikan kekuasaannya, kepada sebuah badan pelaksana yang dipilih diantara mereka dan yang bertanggung jawab kepada KNP (Jurnal Surya, 1981 : 26).

Dasar yuridis perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah ketentuan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur dan prosedur perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Adapun susunan perubahan dasar dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah: (1) tidak mengubah perubahan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, (2) tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, (3) mempertahankan sistem pemerintahan presidensial, (4) penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan dalam pasal-pasal (aturan, aturan, dan (5) melakukan perubahan dengan cara istimewa (MPR RI, Sajjad MPR RI, 2007 : 13).

Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Hans Kelsen, menjelaskan bahwa sistem adalah merupakan kesatuan dari bermacam-macam norma yang bersumber dari norma dasar. Lebih lanjut Kelsen menjelaskan bahwa sebuah norma menjadi bagian sebuah sistem apabila keabsahan norma tersebut dapat ditelusuri kembali sampai ke norma yang menyusun sistem itu (Budhi Winarno, 2007 : 6). Ketatanegaraan adalah berkaitan dengan organisasi negara, baik yang menyangkut tentang susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara maupun yang berkaitan dengan tugas dan wewenang dari masing-masing organisasi atau lembaga negara tersebut maupun hubungan antara satu lembaga dengan lembaga lainnya (I Gde Purja Astawa, 2004: 275). Dengan demikian jika pengertian sistem dikaitkan dengan ketatanegaraan maka sistem ketatanegaraan di artikan sebagai susunan dan kedudukan, tugas dan wewenang lembaga-lembaga negara maupun hubungan antar lembaga yang satu dengan lembaga negara yang lain.

Kekuasaan Legislatif

Soerjono Sukanto mengatakan bahwa kekuasaan adalah kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain (Soerjono Sukanto, 2003 : 91-92). Max Weber dalam Miriam Budiardjo dibenarkan bahwa kekuasaan adalah kemampuan untuk, dalam suatu hubungan sosial, melaksanakan kemampuaan sendiri sekalipun mengalami perlawanan dan apapun dasar kemampuan ini (Miriam Budiardjo, 2002 : 16).

Dalam ilmu politik terdapat sejumlah konsep yang berkaitan erat dengan konsep kekuasaan misalnya; (1) *Influence* (pengaruh) yang artinya kemampuan untuk mempengaruhi orang lain agar orang tersebut mau mengubah sikap dan perilakunya secara sukarela, (2) *Autority* (kekuasaan) adalah sebagai otoritas legal-formal, dimana seseorang memiliki kekuasaan oleh karna legalitas yang melekat di dalam dirinya (Rasidus Sorbakti, 1992: 37).

Leo Agustino menyebutkan bahwa ada berbagai jenis sumber kekuasaan, antara lain meliputi sumber kekuasaan fisik, kekayaan dan harta benda, jabatan, keahlian, informasi, status sosial, popularitas pribadi serta masa yang terorganisasi (Leo Agustino, 2007 : 76). Charles Andrain, menyebutkan ada 5 sumber kekuasaan untuk dapat memerintah, yakni; (1) berasal dari sumber primordialis atau tradisi; (2) berasal dari sumber yang dianggap suci (*wahyu*); (3) bersumber dari kualitas pribadi; (4) bersumber dari keahlian dan kekayaan; (5) bersumber dari pemenuhan prosedur-prosedur yang mengatur prosedur syarat-syarat menjadi pemimpin pemerintahan (Charles

Andrain, 1992: 194-197).

Kekuasaan yang bersumber dari UUD Negara Republik Indonesia 1945 setelah mengalami amandemen meliputi kekuasaan eksekutif (Pasal 4 Ayat 1), kekuasaan legislatif (Pasal 5 Ayat 1, Pasal 20 Ayat 1 dan 2, Pasal 21, Pasal 22D), kekuasaan yudikatif (Pasal 24), kekuasaan auditif (Pasal 23E), kekuasaan monitor (Pasal 23D), dan kekuasaan konstitif (Pasal 3). Khusus kekuasaan legislatif, berdasarkan ketentuan Pasal 5 Ayat 1, Pasal 20 Ayat 1 sampai 3, Pasal 21, dan Pasal 22D adalah dipegang oleh Presiden (Pasal 5 Ayat 1), DPR (Pasal 20 dan Pasal 21), dan DPD (Pasal 22D).

Kerangka Berpikir

Dilihat dari pendekatan normatif pemerintahan atau pegereran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke DPR adalah sah menurut hukum, namun demikian jika dilihat dari pendekatan sosiologis pegereran kekuasaan tersebut masih perlu dilakukan kajian secara mendalam apakah sejalan dengan aspirasi dan didukung oleh masyarakat. Jika dilihat dari pendekatan filosofis juga masih perlu dilakukan kajian secara mendalam apakah pegereran kekuasaan tersebut sejalan dengan asas dan tujuan hukum pada umumnya. Berdasarkan landasan teori dan hasil penelitian yang relevan serta kerangka berpikir tersebut diatas dapat diajukan hipotesis sebagai berikut: " terjadi pegereran kekuasaan legislatif pada masa sebelum dan setelah terjadinya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945".

METODE PENELITIAN

A. Jenis penelitian

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.

B. Sila Penelitian

Penelitian ini bersifat proskriptif karena penelitian ini bertujuan untuk menatahkan argumentasi dan konsep baru sebagai proskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi terutamanya yang berkaitan dengan kekuasaan legislatif.

C. Bahan Penelitian

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

D. Metode Pengumpulan Data

1. Kepustakaan

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

2. Analisis Dokumen

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

E. Teknik Analisis Data

Penelitian 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.

HASIL DAN PEMBAHASAN

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

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, ditetapkan 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 (Sekjen MPR RI, 2000). Ini berarti bahwa perepang utama kekuasaan legislatif untuk membentuk Undang-Undang adalah DPR, sedangkan Presiden hanya memegang kekuasaan sekunder.

Perubahan Ayat 1 dalam Pasal 5 tersebut dimaksudkan untuk menegaskan kedudukan dan peran 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 memindahkan titik berat kekuasaan legislatif nasional yang semula berada di tangan Presiden ke DPR.

Secara halam pergeseran fungsi legislatif dari Presiden ke DPR itu 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 yudisial makin tegas dipisahkan satu dengan lainnya. Hal itu hendaknya disadari oleh semua pihak, dan bersiap-siap untuk melakukan penyelesaian yang diperlukan untuk melaksanakan dengan sungguh-sungguh. Dengan demikian dapat diharapkan bahwa rumusan dalam

Pasal Undang-Undang Dasar kita tidak berkesi menjadi kalimat-kalimat mati. Hal ini tidak sejalan dengan cita-cita negara Hukum Republik Indonesia yakni menjadikan komite sebagai amata yang hidup, menjadi "Civil Religion" (Sanford Levinson, 1988 : 3).

Terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan presiden ke DPR, semestinya juga berpengaruh terhadap format Undang-Undang. Selama ini, format Undang-Undang dimulai dengan kalimat : "Presiden Republik Indonesia dengan Persetujuan DPR Republik Indonesia, menetapkan Undang-Undang Nomor ... tentang ...". Format ini sudah tepat apabila mendahului pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen. Dalam format yang baru, seharusnya kepala kalimatnya diubah menjadi : "DPR Republik Indonesia dengan Persetujuan Presiden menetapkan Undang-Undang No .. tentang ...". Dengan demikian, Undang-Undang sebagai salah satu bentuk peraturan benar-benar ditetapkan oleh DPR sebagai lembaga legislatif, tidak seperti selama ini yang ditetapkan oleh presiden.

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

Aka diidentifikasi secara cermat ada beberapa faktor yang mendorong terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif, antara lain faktor filosofis,

politik, yuridis, sosiologis, maupun faktor-historis.

Faktor filosofis. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terutama Pasal 5 Ayat 1 yang memandei pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan DPR adalah dalam rangka menyempurnakan struktur dasar guna lebih memantapkan usaha pencapaian cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus Tahun 1945 sebagaimana yang teruang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Selain itu perubahan ini juga dalam rangka memenuhi sila ke empat Pancasila: "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permasyuratan perwakilan".

Faktor politik. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang lama (adi) membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi ditangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya saling mengawasi dan saling mengimbangi (*check and balance*) pada institusi-institusi ketatanegaraan. Penyerahan kekuasaan tertinggi kepada MPR merupakan kunci yang menyebabkan kekuasaan pemerintahan negara seakan-akan tidak memiliki hubungan dengan rakyat. Selain itu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum dilakukan perubahan memberikan kekuasaan yang dominan kepada presiden (*eksekutive fuary*), yang dilengkapi dengan hak

perogatif Presiden (gani, amnesti, abolisi dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif, yakni kekuasaan membentuk Undang-Undang. Hal ini ditegaskan pada penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: "Presiden adalah penyelenggara pemerintah negara tertinggi dibawah mejelis". Dengan demikian cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif yang seharusnya terpisah dan dijalankan oleh lembaga negara yang berbeda, dijalankan oleh Presiden, sehingga prinsip *check and balance* tidak bekerja dengan baik. Undang-Undang Dasar Negara 1945 yang lama juga memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengatur hal-hal yang penting sesuai dengan kehendaknya, dan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang ke DPR.

Faktor yuridis. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terutama Pasal 5 ayat 1 yang dilakukan oleh MPR adalah telah sesuai dengan kewenangannya yang diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. Sedangkan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menegaskan bahwa: (1) untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekarang-kurangny 2/3 daripada jumlah anggota MPR harus hadir, (2) putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangny 2/3 dari jumlah

anggota yang hadir. Sebelum melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melalui sidang istimewa tahun 1998, MPR mencabut ketetapan MPR/No IV/MPR/1980 tentang Referendum. Dengan dicabutnya ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1980, ini berarti bahwa perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 adalah dengan menggunakan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945.

Faktor sosiologis. Pada awal reformasi berkembang dan populer di masyarakat mengenai banyaknya tuntutan reformasi yang disampaikan oleh mahasiswa. Tuntutan tersebut antara lain adalah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebelum dimulai pembahasan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, terlebih dahulu dilakukan dialog pendapat bersama para pakar hukum tata negara. Selain itu dilakukan kunjungan kerja ke daerah, dan seminar diberbagai daerah yang diikuti oleh para pakar dari kalangan perguruan tinggi, asosiasi keilmuan, lembaga pengkajian, ormas dan LSM. MPR juga secara serius dan teras menaruh mengikuti dan memonitir berbagai gagasan dan aspirasi yang berkembang dimasyarakat, terutama melalui media cetak maupun media elektronik. Dalam rangka sosialisasi pembahasan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, MPR juga menjalin kerjasama dengan TV swasta maupun TV pemerintah dalam penyiaran program siaran

dengan materi perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Faktor historis. Perubahan UID Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilakukan oleh MPR adalah sejalan dengan pidato Ir. Soekarno (Ketua panitia perancang UID Tahun 1945) dalam rapat PPKI Tanggal 18 Agustus 1945 yang sama pada kesempatan tersebut beliau menyatakan: "bahwa ini adalah sekedar UID Sementara, UID Kilat", bahwa barangkali boleh dikatakan pula: "inilah *Revolusi grondrecht*. Nanti kita membuat Undang-Undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap".

C. Kekuasaan Legislatif yang Ideal Berdasarkan UID Negara RI Tahun 1945.

Kekuasaan legislatif adalah adalah kekuasaan untuk membuat Undang-Undang. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia fungsi legislatif tidak hanya dijalankan oleh DPR saja, sebagaimana yang sering diartikan oleh masyarakat selama ini.

Fungsi legislatif dilaksanakan bersama DPR dan presiden. Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (hasil perubahan) menjelaskan bahwa Presiden berhak mengajukan RLU kepada DPR, sedangkan Pasal 20 ayat (1) juga mengartikan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Selanjutnya Pasal 20 ayat 2 menentukan bahwa setiap RLU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Demikian pula dalam pasal 21 ayat 1 juga dinyatakan bahwa DPR berhak mengajukan rancangan RUU.

Berdasarkan pasal 3 ayat 1, pasal 20 ayat 1, pasal 20 ayat 2 dan pasal 21 ayat 1, dapat dikemukakan secara jelas tentang peran legislatif DPR, namun demikian dalam waktu yang bersamaan juga terlihat peran legislatif Presiden. Perihal pelaksanaan legislatif presiden juga diperkuat dalam pasal 20 ayat 4, yakni perlunya pengesahan presiden sebelum RUU menjadi Undang-Undang. Dengan demikian apabila berbicara mengenai bagaimana kekuasaan legislatif yang ideal menurut Undang-Undang Dasar 1945, maka ketentuan konstitusional inilah yang seharusnya digunakan oleh DPR untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan kata lain kekuasaan legislatif yang ideal yang harus diwujudkan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 adalah kekuasaan legislatif yang mampu mewujudkan tujuan negara berdasarkan cita hukum (*Rechts-idea*) negara yang tidak lain adalah Pancasila.

Dalam rangka mewujudkan tujuan negara berdasarkan Pancasila, campur tangan dari pemerintah terhadap beberapa aspek kehidupan masyarakat tidak dapat dihindari. Oleh karena itu bentuk campur tangan pemerintah tersebut harus dirumuskan dalam bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan sesuai dengan asas yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-

Undang 1945. (Dahlan Thaib, 2009: 66)

Harry Alexander dalam Dahlan Thaib (2009: 67), menjelaskan bahwa asas-asas yang harus diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain meliputi: (1) asas kejelasan tujuan, (2) asas manfaat, (3) asas kewenangan, (4) asas kecukupan, (5) asas dapat dilaksanakan, (6) asas kejelasan rumusan, (7) asas keterbukaan (transparansi), dan (8) asas efisiensi.

Relevan dengan asas-asas tersebut di atas dapat ditambahkan bahwa dari sudut pandang teoritis suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi empat unsur sebagai berikut: (1) Unsur yuridis, (2) Unsur sosiologis, (3) Unsur filosofis, dan (4) Unsur teknik perancangan.

Berkaitan dengan kekuasaan legislatif, dalam pasal 121 Surat Keputusan DPR RI Nomor 081 DPR RI/2005-2006 tentang Tata Kerja DPR RI dirumuskan sebagai berikut: (1) DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, (2) Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, (3) RUU dapat berasal dari DPR, Presiden atau DPD, (4) DPD dapat mengajukan kepada DPR tentang RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran wilayah, pengalokasian sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan pembagian pusat dan daerah, dan (5) RUU yang dirumuskan pada butir 3

diajukan beserta penjelasan, keterangan dan atau naskah akademisnya.

Mencermati ketentuan pasal 3 ayat 1, pasal 20 ayat 1, pasal 20 ayat 2 dan pasal 21 ayat 1, serta tata tertib DPR tersebut di atas, maka kekuasaan legislatif di Indonesia dipegang oleh Presiden, DPR dan DPD. Oleh karena itu, agar dapat menghasilkan produk peraturan perundangan yang berkualitas, maka anggota DPR, Presiden dan DPD harus benar-benar memahami dan memiliki pengertian serta keyakinan tentang asas-asas tersebut dan cita hukum yang tidak lain adalah Pancasila.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Berdasarkan perubahan dalam Bab sebelumnya 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 3 ayat 1 dan ayat 2 dilakukan hanya terhadap ayat 1. Perubahan ini dimaksudkan untuk menegaskan kedudukan dan peranan DPR sebagai lembaga legislatif. Selain itu juga menandai pindahnya titik berat kekuasaan legislatif yang semula berada di tangan Presiden beralih ke

tangan DPR. Dengan kata lain tidak terjadi pergeseran kekuasaan legislatif dari presiden ke DPR.

2. 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 merenehi sila keempat dari Pancasila. *Faktor politis*, perubahan ini agar prinsip *check 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.
3. Kekuasaan legislatif yang ideal berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 adalah kekuasaan legislatif yang mampu mewujudkan tujuan

negara berdasarkan cita hukum negara Pancasila, yakni menghasilkan peraturan perundang-undangan yang dapat memenuhi unsur filsafat, yuridis, sosiologis dan unsur teknik perancangan.

Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, maka agar pegeroran kekuasaan legislatif yang ideal berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dapat diwujudkan, maka disarankan hal-hal sebagai berikut:

1. Pegeroran kekuasaan legislatif tersebut tetap harus senantiasa memperhatikan nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat.
2. Pegeroran kekuasaan legislatif tetap harus memperhatikan bekerjanya prinsip *check and balances* dengan baik.
3. Perlu dibentuk komisi independen yang diberi kewenangan untuk melakukan uji *fit and proper test* bagi calon anggota legislatif.
4. Di samping diberi kewenangan untuk melakukan uji *fit and proper test* bagi calon anggota legislatif, komisi independen juga diberi kewenangan untuk mengawasi bekerjanya

kekuasaan legislatif

DAFTAR PUSTAKA

- Abu Daud Basroh, 2001. *Ilmu Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Budi Winarto, 2007. *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi*. Yogyakarta: Med Press.
- Charles Andrain, 1992. *Kebudayaan Politik dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Tiara Widiana.
- Dahlan Thaib, Jazir Hamidi, Nirmala Huda, 2004. *Teori dan Mekanisme Konstitusional*. Jakarta: Radja Grafindo Peranda.
- , 2009. *Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Total Media.
- Donald A. Rumokoy, 1998. *Teori dan Fungsi Ketatanegaraan Dalam Mengembangkan Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Universitas Padjadjaran.
- Hans Kelsen, 1995. *Teori Hukum Modern: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriptif*. Jakarta: Rineke Press.
- I Gede Pantja Astawa, 2004. Identifikasi Masalah Atas Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan dilakukannya oleh MPR dan Komisi Konstitusi. Bandung: Fakultas Hukum UNPAD bekerjasama dengan PERSAJIL.
- Ismail Suny, 1981. *Pegeroran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru.

- Jardy Anshiddaja, 2003. *Konstitusionalitas Undang-Undang Dasar 1945 Setelah perubahan keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI.
- Mawardi Rief, 2003. *Perkembangan Undang-undang Bidang Politik Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*. Makalah pada seminar dan lokakarya pembangunan hukum Nasional VII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional di Denpasar Bali, 14-18 Juli 2003.
- Miriam Budiantja, 2002. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Michael J. Perry, 1998. "What is "the Constitution" (and Other Fundamental Questions). Dalam Larry Alexander (ed), *Constitutionalism*, United Kingdom : Cambridge University Press.
- Moh. Koesoed dan Harnady Ibrahim, 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Baru.
- MPR RI, 2007. *Panduan Penyelenggaraan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, III.
- Philips A. Kana, 1999. "Kebijakan Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Hukum Dasar Tertulis Dalam Teori dan Praktik". *Disertasi*. Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.
- Roridan Surbakti, 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Roni Librayanto, 2008. *Teori Politik adalah Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Makasar: PLUKAP.
- Simorangkir, RCT, 1984. *Pemertapan Undang-Undang Dasar diikat dari segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Soekarno, 1959. *Pidato pada Sidang PPKT Tanggal 18 Agustus 1945*, dikutip dari naskah Penetapan Undang-Undang Dasar 1945, diartikan dan dibatasi catatan oleh Prof. Moh. Yamin, Jakarta: Yayasan Prapancu.
- Strong, C.F, 1966. *Modern Political Constitution*. London: Sidg Wick & Jackson Limited.
- Sukarno, 1981. *Sistem Politik Bandung*. Alami.
- Sri Soemardi, 1984. *Presiden dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alami.
- , 1987. *Presiden dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alami.
- , 2001. "Undang-Undang Dasar 1945 Kelahiran dan Arusnya dalam Kehidupan bernegara". *Jurnal Demokrasi & HAM*, Vol. 1, No.4, September-Oktober 2001, h. 47.
- Suhris Mahan, 2001. *Gagasan Perluasan Konstitusi Baru Pengganti Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: LII Press.

Soerjono Sukarno, 2001. *Politik-Politik Sosiologi Politik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Taufiqurrahman, 2003. *Prosedur Perubahan Konstitusi (perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan perfasudingusaja dengan konstitusi negara lain*. Desertasi, Jakarta: FHUI

Wade E.C.S, & G. Geoffrey Philip, 1987. *Constitutional Law*. London: Longman, Green and Co.

Wheare, K.C, 1952. *Modern Constitutions*. London: Geoffrey Cumberlege Oxford University Press.