KEWENANGAN PRESIDEN DI BIDANG LEGISLASI SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR REPUBLIK INDONESIA 1945

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana

Oleh :

Muhammad Fadli Aritonang

NPM : 1806200356

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2023

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM
UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
https://fahum.umsu.ac.id fahum@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan
UMSU Unggul | Cerdas | Terpercaya
Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA

UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA

BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA 1

Panitian Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Senin, 17 Juli 2023, Jam 08.00 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan, menimbang:

MENETAPKAN

NAMA	:	**MUHAMMAD FADLI ARITONANG**
NPM	:	**1806200356**
PRODI/BAGIAN	:	**ILMU HUKUM / HUKUM TATA NEGARA**
JUDUL SKRIPSI	:	**KEWENANGAN PRESIDEN DI BIDANG LEGISLASI SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG 1945**

Dinyatakan : (A) **Lulus Yudisium** dengan predikat Istimewa
( ) **Lulus Bersyarat,** memperbaiki/Ujian Ulang
( ) **Tidak Lulus**

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara

PANITIA UJIAN

Ketua	**Sekretaris**
Dr. FAISAL, S.H., M.Hum	**Dr. ZAINUDDIN, S.H.,M.H**
NIDN. 0122087502	**NIDN. 0118047901**

ANGGOTA PENGUJI :

1. **GUNTUR RAMBEY, S.H.,M.H** 1. .....
2. **IBRAHIM NAINGGOLAN, S.H., M.H** 2. .....
3. **MUKHLIS, S.H., M.H** 3. .....

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM
UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
https://fahum.umsu.ac.id fahum@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan
UMSU Unggul | Cerdas | Terpercaya
Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN U JIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA	:	**MUHAMMAD FADLI ARITONANG**
NPM	:	**1806200356**
PRODI/BAGIAN	:	**ILMU HUKUM / HUKUM TATA NEGARA**
JUDUL SKRIPSI	:	**KEWENANGAN PRESIDEN DI BIDANG LEGISLASI SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG 1945**
PENDAFTARAN	:	**TANGGAL 25 Juni 2023**

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui

DEKAN FAKULTAS HUKUM

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN. 0122087502

PEMBIMBING

MUKHLIS, S.H., M.H
NIDN. 0114096201

UMSU Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM
UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
https://fahum.umsu.ac.id fahum@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan
UMSU Unggul | Cerdas | Terpercaya
Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : **MUHAMMAD FADLI ARITONANG**

NPM : **1806200356**

PRODI/BAGIAN : **ILMU HUKUM / HUKUM TATA NEGARA**

JUDUL SKRIPSI : **KEWENANGAN PRESIDEN DI BIDANG LEGISLASI SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG 1945**

Disetujui Untuk Disampaikan kepada
Panitia Ujian Skripsi

Medan, 20 Juli 2023

DOSEN PEMBIMBING

MUKHLIS, S.H., M.H
NIDN : 0114096201

UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM
Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : http://www.umsu.ac.id E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	:	Muhammad fadli aritonang
NPM	:	1806200356
Program	:	Strata – I
Fakultas	:	Hukum
Program Studi	:	Ilmu Hukum
Bagian	:	Hukum tata negara
Judul	:	**KEWENANGAN PRESIDEN DI BIDANG LEGISLASI SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan 25 JULI 2023

Saya yang menyatakan

MUHAMMAD FADLI ARITONANG

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM
UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
https://fahum.umsu.ac.id fahum@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan

UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya
Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

Nama : **MUHAMMAD FADLI ARITONANG**
NPM : **1806200356**
Program Studi/Bagian : **Hukum/ Hukum Tata Negara**
Judul Skripsi : **KEWENANGAN PRESIDEN DI BIDANG LEGISLATIF SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945)**
Pembimbing : **MUKHLIS, S.H., M.H**

TANGGAL	MATERI PEMBIMBINGAN	TANDA TANGAN
27-03-23	Replisi hasil penelitian	
	dan perubahan	[signature]
13-04-23	Replisi lanjutan tetang	
	hasil penelitian	[signature]
23-05-23	Selesai di perbaiki dan	
	dapat di rijeksa	[signature]
	[signature] 23/5/23	

Diketahui,
a.n. Dekan Fakultas Hukum

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN : 0122087502

Dosen Pembimbing

MUKHLIS, S.H., M.H
NIDN : 0114096201

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM
UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
https://fahum.umsu.ac.id fahum@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan
UMSU Unggul | Cerdas | Terpercaya
Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

Nama : **MUHAMMAD FADLI ARITONANG**

NPM : **1806200356**

Program Studi/Bagian : **Hukum/ Hukum Tata Negara**

Judul Skripsi : **KEWENANGAN PRESIDEN DI BIDANG LEGISLATIF SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945)**

Pembimbing : **MUKHLIS, S.H., M.H**

TANGGAL	MATERI PEMBIMBINGAN	TANDA TANGAN
18-07-22	Acc judul P	
19-07-22	Bimbingan judul Skripsi	
08-09-22	Acc judul proposal dilan	
	jutkan ke Skripsi	
13-02-23	konsultasi dan bim	
	bingan	
27-02-23	Perbaiki Tata cara penulis	
	an Skripsi sesuai petunjuk	
01-03-23	Konsultasi Bimbingan	

Diketahui,
a.n. Dekan Fakultas Hukum

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN : 0122087502

Dosen Pembimbing

MUKHLIS, S.H., M.H
NIDN : 0114096201

Abstrak

KEWENANGAN PRESIDEN DI BIDANG LEGISLASI SETELAH PERUBAHAN UNDANG -UNDANG DASAR REPUBLIK INDONESIA 1945

Muhammad Fadli Aritonang

Perubahan atas UUD 1945 telah membawa implikasi terhadap aturan hukum dengan beberapa perubahan terhadap pasal-pasal dalam UUD 1945 yang bertendensi atau yang berkaitan dengan relasi kekuasaan eksekutif dan legislatif, yang lazim disebut sebagai masa "*executive heavy*" yakni kekuasaan dominan berada di tangan presiden yang kemudian terjadi pergeseran kekuasaan eksekutif menjadi "*legislative heavy*". Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis Kewenangan Presiden Di Bidang Legislasi Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, mengetahui Pelaksanaan Kewenangan Presiden Dalam Bidang Legislasi Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan serta mengetahui Hubungan Presiden Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pelaksanaan Kewenangan Di Bidang Legislasi.

Jenis penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian yuridis normatif. Sifat penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis. Sumber data yang digunakan dalam mengumpulkan data pada penelitian ini adalah data sekunder yang dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer yaitu UUD 1945, bahan hukum sekunder yaitu seperti buku, jurnal dan tulisan ilmiah yang berkaitan dengan penelitian ini serta bahan hukum tersier.

Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa sebelum terjadi perubahan terhadap UUD 1945, kekuasaan legislatif tidak hanya terletak pada DPR, tetapi juga memberikan kekuasaan legislatif kepada Presiden berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Presiden juga berhak menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 serta dalam kondisi kegentingan yang memaksa Presiden juga mempunyai kekuasaan membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Perpu sesuai dengan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Kewenangan Presiden di bidang legislasi setelah perubahan UUD 1945 berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa kekuasaan pembentukan undang-undang berada di tangan DPR. Presiden tidak lagi memiliki kekuasaan membentuk undang-undang, tetapi hanya sebatas pada hak untuk mengajukan rancangan undang-undang berdasarkan Pasal 5 ayat (1). Presiden juga berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang tidak mengalami perubahan sama sekali, dan juga Presiden memiliki kewenangan dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Perpu yang didasari Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Hubungan Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pelaksanaan di bidang legislasi dapat dilihat pada UUD 1945 Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (2), Pasal 20 ayat (3), Pasal 20 ayat (4) dan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Kata Kunci : Kewenangan, Presiden, Legislasi

KATA PENGANTAR

بِسْمِاللَّهِالرَّحْمَنِالرَّحِيْم

Puji dan syukur saya haturkan kehadirat Allah SWT, karena berkat rahmat dan karunia-Nya saya dapat menyelesaikan skripsi ini yang berjudul "**Kewenangan Presiden Dibidang Legislasi Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945**".

Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat untuk mengerjakan skripsi pada program Strata-1 Fakultas Hukum, Bidang Hukum Ketatanegaraan, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Dalam kesempatan ini tidak lupa juga penulis ucapkan banyak ribuan terimakasih kepada pihak-pihak yang terlibat baik secara langsung maupun tidak tidak di dalam menyelesaikan skripsi ini, antara lain :

1. Yth. Bapak Dr. Agussani M.A.P., selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
2. Yth. Dr. Faisal S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, demikian juga kepada Wakil Dekan I Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.Hum dan Wakil Dekan II Ibu Atika Rahmi, S.H., M.H.
3. Yth. Bapak Andryan, S.H., M.H., selaku Dosen Hukum Tata Negara dan juga sebagai Kepala Bagian Hukum Tata Negara.
4. Yth. Bapak Mukhlis, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing yang banyak memberikan saran dan masukan yang bermanfaat dalam pembuatan skripsi ini.

5. Bapak/Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara seluruhnya yang telah mendidik dan membimbing penulis selama tujuh semester dalam menempuh pendidikan perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.
6. Kepada Orang Tua, terutama untuk Bapak penulis Zulhedi Aritonang terimakasih telah mengajarkan bahwasannya anak laki-laki itu harus kuat dan bertanggung jawab serta mendukung penulis secara moriil dan untuk Ibu Kamalia terimakasih juga masih sabar dan bertahan selama ini untuk menjaga dan merawat tanpa ada rasa batas, serta adik Julia Fayza Aritonang yang penulis sayangi dan seluruh keluarga terimakasih atas doa, bimbingan, serta kasih sayang yang selalu tercurah selama ini.
7. Keluarga Besar Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Khususnya teman-teman seperjuangan saya, terimakasih atas dukungan, semangat, serta kerjasamanya.

Penulis menyadari skripsi ini tidak luput dari berbagai kekurangan. Penulis mengharapkan saran dan kritik demi kesempurnaan dan perbaikannya sehingga akhirnya laporan skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi bidang pendidikan dan penerapan dilapangan serta bisa dikembangkan lagi lebih lanjut. Aamiin aaminn yaraabal alamin.

Medan, Mei 2023

Penulis,

Muhammad Fadli Aritonang

NPM. 1806200356

DAFTAR ISI

Halaman

ABSTRAK ii

KATA PENGANTAR iii

DAFTAR ISI iv

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang 1
   1. Rumusan Masalah 7
   2. Faedah Penelitian 7
B. Tujuan Penelitian 8
C. Definisi Operasional 8
D. Keaslian Penelitian 10
E. Metode Penelitian 11
   1. Jenis dan Pendekatan Penelitian 12
   2. Sifat Penelitian 13
   3. Sumber Data 13
   4. Alat Pengumpul Data 14
   5. Analisis Data 15

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Pembagian Kekuasaan 17
B. Kekuasaan Di Bidang Legislasi 21
C. Kewenangan Presiden Dalam Bidang Legislasi 24

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Presiden Di Bidang Legislasi Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 27
B. Kewenangan Presiden Dalam Bidang Legislasi Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 40
C. Hubungan Presiden Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pelaksanaan Di Bidang Legislasi 59

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan 72

B. Saran 74

DAFTAR PUSTAKA 76

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan hanyalah dijabat oleh satu orang yang sama, yaitu presiden. Presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan negara sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan secara tidak terpisahkan dan tidak terdapat perbedaan satu dengan lainnya. Presiden dalam menjalankan fungsi kepresidenan tentunya memiliki tanggung jawab kepada rakyat yang diatur dalam amanat Pancasila dan pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan tentang makna "Presiden" yang menunjukkan sebagai pejabat, tetapi karena presiden adalah sebagai pemangku jabatan kepresidenan, dengan demikan dalam UUD 1945 dan peraturan lain menjelaskan bahwa presiden mengandung pula makna pengaturan lingkungan jabatan kepresidenan. Dalam buku bagir manan menjelaskan tentang lembaga kepresidenan menggunakan istilah presiden sebagai pejabat dan lembaga kepresidenan sebagai lingkungan jabatan.[1]

Lembaga kepresidenan atau *presidential institution* merupakan istilah yang digunakan untuk lembaga dimana presiden bekerja dan menjalankan tugas kenegaraan. Menurut Moh, Kusnardi dalam buku Muhammad Rezky, presiden dalam arti luas dapat dibedakan menjadi dua arti, yaitu : lingkungan jabatan (*ambt*) dan pejabat (*ambtdrager*). Dalam bahasa asing untuk pemaknaan jabatan di artikan

[1] Muhammad Rezky Pahlawan MP. 2021. *Lembaga Kepresidenan*. Tanggerang Selatan: UNPAM Press, halaman 19.

dengan istilah *Presidency* atau dengan istilah lain digunakan dengan kata *presidential*, misalnya dikenal dengan istilah *Presidential Government*, sedangkan untuk penggunaan kata bagi pejabatnya digunakan dengan istilah President.[2]

Sejak awal kemerdekaan, lembaga kepresidenan di Indonesia menjadi satu-satunya lembaga negara yang pembentukannya tidak diatur dengan undang-undang tertentu dan hanya dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar sebelum terjadinya Amandemen terhadap UUD 1945. Oleh karena itu, lembaga kepresidenan lazim disebut sebagai masa "*executive heavy"*[3] yang memiliki arti kekuasaan dominan berada di tangan presiden. Dimulainya era reformasi, salah satu dasar atau pasal dalam UUD 1945 yang dianggap krusial dan urgent untuk merubah penyebutan masa *executive heavy* adalah Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden memiliki kekuasaan untuk membuat undang-undang yang seharusnya menjadi fungsi dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Pada masa itu, atau sebelum terjadinya amandemen, kekuasaan pembentukan undang-undang di dominasi oleh Presiden, tentu saja isi undang-undang yang dirancang akan menguntungkan Presiden. Sedangkan peranan DPR, hanya sebatas menyetujui atau menolak Rancangan Undang-Undang yang diajukan pihak eksekutif. Hak anggota DPR untuk mengajukan RUU dipersulit dengan banyaknya persyaratan dalam tata tertib. Atas dasar demikian, tak dapat dipungkiri bila banyak undang-undang yang lahir karena kehendak politik Presiden (eksekutif).

Pada sistem ketatanegaraan Indonesia, sebelum diadakannya amandemen terhadap UUD 1945, kekuasaan dibidang legislasi tidak hanya terletak pada Dewan

[2] *Ibid.,* halaman 18.

[3]Andryan. 2017. *Lembaga Kepresidenan (Sejarah dan Dinamika dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia)*. Jatim: Setara Press, halaman 65.

Perwakilan Rakyat (DPR), tetapi juga memberikan kekuasaan di bidang legislasi kepada Presiden yang berdasarkan UUD 1945 yang terdapat pada pasal 22 ayat (1), (2) dan (3) yang menyatakan Presiden mempunyai kekuasan lebih besar daripada DPR. Salah satu bukti kekuasaan presiden di bidang legislasi sebelum terjadinya amandemen 1945 yaitu dapat dilihat dari adanya dominasi Presiden terhadap kasus penolakan Rancangan Undang-Undang Penyiaran yang diajukan pada zaman Menteri Penerangan, Harmoko. RUU tersebut ditolak oleh Presiden Soeharto melalui amanat Presiden yang tertangal 11 Juli 1997. Padahal RUU tersebut telah dibahas dan disetujui oleh DPR pada akhir tahun 1996.[4] Tentunya penolakan tersebut diakibatkan dari dominannya kekuasaan presiden dalam bidang legislatif.

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam gagasan kehidupan masyarakat madani, negara adalah sebuah bangunan hukum (*law contruction*) yang dapat diibaratkan sebagai suatu "Republik Madani" yang bentuk, susunan, dan mekanisme kerjanya ditentukan dalam susunan naskah konstitusi yang benar-benar hidup sebagai hukum dasar dalam kehidupan bernegara. Sehingga perubahan-perubahan yang terjadi serta praktek-praktek penyelenggaraan kekuasaan negara mendapatkan legitimasi formal yang kuat, karena Repbulik Indonesia ini adalah negara yang berdasarkan hukum. Karena itu kemudia, agenda reformasi ketatanegaraan haruslah dimulai dengan agenda penyusunan naskah baru UUD ataupun UUD 1945 yang dibubah melalui mekanisme amandeman (konstitusi).[5]

Seiring perkembangan zaman, nuansa ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi dan pembahasan UUD 1945 telah memberikan warna yang cukup

[4] Putera Medea. *"Kekuasaan Presiden RI Dalam Bidang Legislatif Setelah Amandemen UUD 1945*". Lex Administratum Vol 1. No 2 April 2013, halaman 149.

[5] Soimin dan Mashuriyanto. 2013. *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.* Yogyakarta: UII Press, halaman 5.

dinamis dalam ketatanegaraan Indonesia. UUD 1945 yang dulu pada masa Orde Baru telah mengalami perubahan yang sangat fundamental. Hasil perubahan UUD 1945 juga banyak mengalami pergeseran kekuasaan dan mengadopsi prinsip-prinsip baru dalam bidang ketatanegaraan, misalnya, pemisahan kekuasaan, kewenangan, *check and balances*, maupun demokratisasi. Dalam amandemen pertama atas UUD 1945, disebutkan terjadi perubahan atas pasal-pasal dengan fokus pada Lembaga Kepresidenan yakni melalui perubahan pada Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, maupun Pasal 17 ayat (2), dan (3) UUD 1945, yang berfokus pada pergeseran "*executive heavy*" menjadi "*legislative heavy*" dan mulai diadopsinya konsep "*checks and balances systems*" dalam sistem ketatanagearaan di Indonesia.[6]

Setelah amandemen atas UUD 1945, mulai terjadi perubahan yang sangat mendasar terkait dengan lembaga kepresidenan. Salah satu kesepakatan MPR dalam melakukan perubahan UUD 1945 yaitu tidak merubah Pembukaan UUD 1945, karena hakikat Pembukaan UUD merupakan kaidah fundamental negara. Dalam hal ini Mafud MD berpendapat keputusan untuk tidak mengubah pembukaan UUD 1945 merupakan keutusan yang tepat, baik secara filosofis maupun secara politis, dalam hidup bernegara bagi bangsa Indonesia. Secara filosofis, pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya terdapat pancasila merupakan modus vivendi (kesepakatan luhur) bangasa Indonesia untuk hidup bersama dalam ikatan satu bansa yang majemuk.[7]

---

[6] Andryan, *Op.Cit*., halaman 7.

[7] Zulqadri Anand. *"Implikasi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia".* Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 7. Nomor 3 Sept-Des, 2013, halaman 271.

Mafmud MD kembali melanjutkan pernyataanya bahwa modus vivendi merupakan akte atau tanda kelahiran yang didalamnya juga memuat pernyataan kemerdekaan (proklamasi) serta identitas diri dan pijakan melangkah untuk mencapai cita-cita bangsa dan tujuan Negara. Jika pembukaan diubah maka Indonesia yang ada bukanlah Indonesia yang aktenya dikeluarkan pada 17 Agustus 1945 melainkan Indonesia yang lain.[8] Untuk membenahi sistem atau konstitusi yang ada diperlukan adanya perubahan terhadap isi dari UUD 1945 tanpa harus mempersolakan pembukaan karena otoriterisme atau kesewenang-wenangan dalam kekuasaan muncul bukan bersumber dari pembukaan melakinkan bersumber dari pasal-pasal UUD tersebut.

Perubahan atas UUD 1945 lainnya yaitu melakukan beberapa perubahan terhadap pasal-pasal dalam UUD 1945 yang bertendensi atau yang berkaitan dengan relasi kekuasaan eksekutif dan legislatif, yang lazim disebut sebagai masa "*executive heavy*" yakni kekuasaan dominan berada di tangan presiden yang kemudian terjadi pergeseran kekuasaan eksekutif menjadi "*legislative heavy*"[9] di dalam kekuasaan pembentukan undang-undang yaitu pada pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Artinya pegeseran kekuasan tersebut meletakkan DPR sebagai lembaga negara yang memegang kekuasaan di bidang legislatif dan sekaligus mengembalikan Presiden pada kedudukan sebenarnya sebagai pemegang kedaulatan rakyat di bidang eksekutif dengan tujuan untuk mengembalikan keseimbangan antara DPR dan Presiden.

Dalam teori pembagian kekuasaan yaitu dapat diketahui bahwa kekuasaan legislatif dalam konsep trias politica merupakan kekuasaan untuk membentuk

[8] *Ibid*.,
[9] Andryan, *Loc.Cit*.,

undang-undang. Sementara kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan negara untuk menjalankan undang-undang. Apabila direfleksikan maka lembaga negara yang berfungsi sebagai pemegang kekuasaan legislatif menurut UUD 1945 adalah Dewan Perwakilan Rakyat atau DPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang". Namun, pada kenyataannya kendati setelah adanya amandemen atau perubahan undang-undang atas pasal-pasal dalam UUD 1945, kekuasaan dibidang legislasi yang terdapat pada lembaga legislatif bukan hanya dikuasai oleh DPR saja, melainkan Presiden juga berhak untuk ikut andil di dalamnya yaitu menjalankan fungsi legislasi sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut berarti, pasca amandemen UUD 1945 Presiden masih dilibatkan dan diberikan hak dalam mekanisme pembentukan undang-undang, membahas dengan DPR untuk mencapai persetujuan bersama, serta mengesahkannya menjadi Undang-Undang.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, penulis tertarik untuk mengetahui meneliti lebih luas tentang hal-hal yang mencakup kewenangan presiden selain dibidang eksekutif dengan judul "**KEWENANGAN PRESIDEN DI BIDANG LEGISLASI SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR REPUBLIK INDONESIA 1945"**

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik beberapa rumusan masalah yang akan menjadi pembahasan dari penelitian ini nantinya. Adapun rumusan masalahnya yaitu :

a. Bagaimana Kewenangan Presiden Di Bidang Legislasi Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ?
b. Bagaimana Pelaksanaan Kewenangan Presiden Dalam Bidang Legislasi Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ?
c. Bagaimana Hubungan Presiden Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pelaksanaan Di Bidang Legislasi ?

2. Faedah Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan faedah baik secara teoritis maupun praktis yang antara lain yaitu :

a. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat melalui pemikiran-pemikiran secara teoritis dan menambah wawasan dan pengetahuan mengenai kewenangan Presiden dibidang legislasi setelah perubahan undang-undang dasar repbulik Indonesia 1945.
b. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan atau dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan teori mengenai kewenangan Presiden dibidang legislasi setelah perubahan undang-undang dasar republik Indonesia 1945 bagi pihak-pihak yang terkait termasuk bagi kepentingan negara, bangsa, masyarakat dan praktisi hukum.

B. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penulisan ini dapat diuraikan sebagai berikut :

a. Guna menganalisis Kewenangan Presiden Di Bidang Legislasi Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.
b. Untuk mengetahui Pelaksanaan Kewenangan Presiden Dalam Bidang Legislasi Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.
c. Untuk mengetahui Hubungan Presiden Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pelaksanaan Kewenangan Di Bidang Legislasi.

C. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan definisi variabel-variabel yang akan diteliti secara operasional di lapangan. Menurut Nurdin dan Hartati, definisi operasional maksudnya adalah mendefinisikan variabel secara operasional berdasarkan karakteristik yang diamati yang memungkinkan peneliti untuk melakukan observasi atau pengukuran secara cermat terhadap suatu objek atau fenomena. Proses mendefinisikan berarti menggambarkan variabel dengan sedemikian rupa sehingga variabel tersebut hanya memiliki satu makna atau tidak memiliki makna ganda. Makna ganda akan membuat variabel tersebut bias dan mempengaruhi penelitian yang ada.[10] Sesuai dengan judul penelitian dalam penulisan ini yaitu "Kewenangan Presiden Di Bidang Legislasi Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", maka dapat dijelaskan definisi operasional penelitian ini yaitu antara lain sebagai berikut :

a. Kewenangan

   Kewenangan diartikan sebagai kekuasaan yang berbadan hukum, kecakapan dalam melaksanakan tindakan hukum, yang mana tindakan ini

[10] Ismail Nurdin dan Sri Hartati. 2019. *Metodologi Penelitian Sosial*. Surabaya: Media Sahabat Cendekia, halaman 122.

dilaksanakan dengan maksud menimbulkan akibat hukum dan meliputi hal-hal yang lenyap dan timbulnya akibat hukum tertentu.[11]

b. Presiden

Presiden berasal dari bahasa latin *praesidens, praesidere* yang berarti memimpin, bukan raja (*monarch*).[12] Presiden adalah kepala badan eksekutif dan presiden berhak membentuk kabinet.[13]

c. Bidang

Bidang merupakan pengertian dari permukaan yang rata dan tentu besarnya, ukuran panjang untuk mengukur panjang seperti tikar, layar, kulit dan sebagainya macam lainnya. Dalam arti lingkungan pekerjaan, pengetahuan dan sebagainya bidang adalah lapangan, segi pandangan, aspek.[14]

d. Legislasi

Legislasi adalah proses pembentukan suatu peraturan negara yang dari tingkat pusat maupun tingkat daerah dan segala pembentukan peraturan yang merupakan hasil atau produk pembentukan peraturan baik tingkat pusat ataupun daerah.[15]

e. Perubahan

Pengertian perubahan adalah sebuah bentuk dari perubahan yang dimana kemudian keadaan yang dimana sekarang telah akan menuju sebuah

[11] Mirriam Budiardjo. 2013. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, halaman 63.

[12] Andryan, *Op.Cit,* halaman 65.

[13] Widayati. 2020. *Pemakzulan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Berdasarkan Sistem Pemerintahan Indonesia*. Semarang: Unisulla Press, halaman 23.

[14] *https://kbbi.we.id/bidang*, diakses tanggal 15 Februari 2023, pukul 21.20 WIB

[15] Rosmery Elsye. 2019. *Legislasi*. Jatinagor: Fakultas Hukum Tata Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri, halaman 108.

keadaan yang dimana akan diharapkan menuju sebuah masa yang dimana akan datang.[16]

f. UUD 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau disingkat UUD 1945 adalah konstitusi dan sumber hukum tertinggi yang berlaku di Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mejadi perwujudan dari dasar negara Indonesia, yaitu Pancasila, yang disebutkan secara gamblang dalam Pembukaan UUD 1945.

D. Keaslian Penelitian

Penelitian mengenai kewenangan Presiden dalam bidang legislasi tentunya bukanlah suatu perihal yang baru. Peneliti juga meyakini terdapat beberapa peneliti sebelumnya yang menggagas ataupun melakukan penelitian yang menggunakan topik dan pembahasan tentang bagaimana kewenangan atau kekuasaan Presiden dalam membuat suatu aturan hukum sekalipun Presiden merupakan lembaga eksekutif. Berdasarkan bahan kepustakaan yang ditemukan baik melalui internet ataupun penelusuran literatur kepusatakaan, tentunya peneliti tidak menemukan penelitian yang memiliki judul yang sama, yaitu dengan penelitian "Kewenangan Presiden Di Bidang Legislasi Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945".

Dari beberapa judul penelitian yang pernah diangkat oleh peneliti sebelumnya, yaitu terdapat dua judul yang hampir mendekati sama dengan penelitian dalam

[16] *https://brainly.co.id/tugas/11296986*, diakses tanggal 15 Februari 2023, pukul 22.30 WIB.

penulisan skirpsi ini. Hal tersebut dapat dilihat seperti dibawah ini yang antara lain sebagai berikut :

a. Skripsi Agnes Fitryantica, NIM: 16160480000006, Mahasiswa Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, Tahun 2018 yang berjudul "Efektifitas Kewenangan Presiden Dalam Pembahasan Rancangan Undang-Undang Menurut Pasal 20 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Repbulik Indonesia Tahun 1945". Perbedaan dalam penelitian ini dengan skripsi penulis terletak pada judul penelitian dan permasalahan yang diteliti. Fokus penelitian tersebut yaitu pada efektifitas kewenangan Presiden menurut Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan fokus peneliti dalam penelitian ini adalah Kewenangan Presiden di Bidang Legislasi Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
b. Skripsi Citra Dela, NIM: 1806200251, Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Tahun 2022 yang berjudul "Pergeseran Kekuasaan Presiden Dibidang Yudisial Setelah Amandemen UUD 1945". Perbedaan dalam penelitian ini dengan skripsi penulis terletak pada judul penelitian dan permasalahan yang diteliti. Fokus penelitian tersebut yaitu pada Pergeseran Kekuasaan Presiden Dibidang Yudisial Setelah Amandemen UUD 1945. Sedangkan fokus peneliti dalam penelitian ini adalah Kewenangan Presiden di Bidang Legislasi Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

E. Metode Penelitian

Pada dasarnya penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada suatu metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisnya.[17] agar penelitian ini mendapatkan hasil yang maksimal, maka penelitian ini akan dilakukan dengan metode, sistematis dan konsisten. Metode yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari :

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif. Pendekatan yuridis normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan data yang mengacu pada peraturan tertulis dan bahan-bahan hukum sekunder yang mencakup penelitian terhadap teori-teori, doktrin-doktrin, norma-norma, asas-asas (prinsip-prinsip), kaidah-kaidah yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.[18] Pendekatan yuridis normatif ini digunakan untuk mengkaji, menganalisis dan meninjau secara yuridis normatif tentang Kewenangan Kepresidenan Di Bidang Legislasi Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Untuk menjawab permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini, maka jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengidentifikasi konsep atau gagasan, kaidah-kaidah dan asas-asas hukum dalam menelaah dan mengkaji secara mendalam mengenai Kewenangan Kepresidenan Di Bidang Legislasi Setelah Perubahan

[17] Eka N.A.M Sihombing. 2022. *Penelitian Hukum.* Jatim: Setara Press, halaman 8.
[18] Soejono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, halaman 52.

Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Syamsuddin Pasamai, mengemukakan bahwa penelitian normatif tidak hanya merupakan penelitian terhadap teks hukum semata. Akan tetapi melibatkan kemampuan analisis ilmiah dari peneliti terhadap bahan-bahan hukum dengan dukungan pemahaman-pemahaman terhadap teori hukum yang berkaitan dengan penelitian, namun pada derajat tertentu, peneliti juga memerlukan refleksi kefilsafatan yang diperoleh melalui filsafat hukum.[19]

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu suatu upaya yang memberikan gambaran yang relevan tentang sifat atau karakteristik suatu keadaan permasalahan dalam penelitian untuk kemudian dianalisis berdasarkan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan pada umumnya.[20]

Penelitian ini bersifat deskriptif dimana peneliti ingin memberi gambaran atau pemaparan atas objek penelitian sebagaimana hasil peneliti yang dilakukan dengan menguraikan secara lengkap, rinci, jelas dan sistematis. Penelitian ini bersifat deskriptif, yang dapat diartikan sebagai suatu penelitian yang berusaha mendeskripsikan suatu peristiwa hukum ataupun fenomena yang secara yang disusun secara sistematis sesuai dengan apa adanya.[21]

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam mengumpulkan data pada penelitian ini adalah sumber data sekunder, yang dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-

[19] Syamsuddin Pasamai. 2010. *Metodologi Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum. Cetakan Kedua.* Makasaar: Arus Timur, halaman 121.
[20] Moch Nazir. 2008. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia, halaman 50.
[21] Nyoman Dantes. 2012. *Metode Penelitian*. Yogyakarta: Andi Yogyakarta, halaman 51.

bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier dan atau bahan nonhukum. Penelusuran hukum tersebut dilakukan dengan cara membaca, melihat, mendengarkan, maupun penelusuran bahan hukum, beberapa literatur-lietratur berupa buku-buku atau melalui media internet atau *website.*[22] Sumber data pada penelitian ini antara lain dapat dilihat sebagai berikut :

1) Bahan Hukum Primer

   Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, risalah resmi, putusan pengadilan dan dokumen resmi negara.[23] Bahan hukum primer pada penelitian ini terdiri dari Undang-Undang Dasar 1945.

2) Bahan Hukum Sekunder

   Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang terdiri atas buku hukum, jurnal hukum, pandangan para ahli hukum (doktrin), hasil penelitian hukum. Bahan hukum sekunder pada penelitian ini yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang berupa hasil penelitian, terdiri dari buku-buku, jurnal ilmiah, artikel-artikel, karya tulis, surat kabar maupun berita internet.

3) Bahan Hukum Tersier

   Bahan hukum tersier pada penelitian ini yaitu bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk maupun bahan hukum yang dapat menjelaskan baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, yaitu berupa

[22] Eka N.A.M Sihombing, *Op.Cit.*, halaman 56.

[23] Muhaimin. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, halaman 59.

kamus hukum, ensiklopedia atau kamus bahasa Indonesia bertujuan untuk menjelaskan maksud dan pengertian istilah-istilah yang sulit diartikan.

4. Alat Pengumpul Data

Pada penelitian ini menggunakan alat pengumpulan data yaitu *library research* (studi kepustakaan). Hal tersebut dikarenakan jika peneliti menggunakan metode yuridis normatif, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dengan studi kepustakaan atau *library research*.[24] Pengumpulan data yang dilakukan yaitu dengan mengumpulkan bahan hukum atau data sekunder dalam penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier. Penelusuran bahan hukum tersebut dapat dilakukan dengan cara membaca, melihat, mendengarkan, maupun melakukan penelusuran bahan hukum melalui media internet, website.[25] Dan atau mengunjungi perpustakaan ataupun toko-toko buku.

5. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan metode analisis kualitatif. Analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan datanya, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensistensikannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa

[24] Eka N.A.M. Sihombing dan Cynthia Hadita. 2022. *Penelitian Hukum*. Jatim: Setara Press, halaman 55.
[25] *Ibid.,*

yang dapat diceritakan kepada orang lain.[26] Data yang dikumpulkan dapat dijadikan sebagai acuan pokok dalam melakukan analisis penelitian dan pemecahan masalah. Data kemudian dianalisis sehingga dapat menghasilkan data deskriptif yang dapat memaparkan dan menjelaskan kesimpulan serta memcahkan masalah terkait dengan judul penelitian.

[26] Lexy J Moleong. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif.* Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, halaman 248.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Pembagian Kekuasaan

Kekusaan adalah kemampuan untuk dalam suatu hubungan sosial, melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan, dan apapun dasar kemampuan ini. Esensi dari kekuasan adalah hak mengadakan sanksi untuk menyelenggarakan kekuasaan yang berbeda. Sumber kekuasaan dapat berupa kependudukan, kekayaan atau kepercayaan. Dalam kekuasaan selalu ada satu pihak yang lebih kuat dari pihak lain. Jadi, ada hubungan tidak seimbang atau asimetis. Ketidak-seimbangan ini sering menimbulkan ketergantungan.[27]

Kekuasaan senantiasa ada di dalam setiap masyarakat. Walaupun kekuasaan itu ada, tetapi tidak dapat dibagi rata kepada semua anggota masyarakat. Justru karena kekuasaan itu tidak dapat dimiliki oleh semua orang, maka timbullah makna yang pokok dari kekuasaan, yaitu kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain agar memenuhi kehendak dari si pemegang kekuasaan. Jadi kekuasaan itu diartikan sebagai hasil dari pengaruh yang diinginkan seseorang atau sekelompok orang tertentu.

Secara visual nampaklah bahwa kekuasaan itu dapat dibagi dengan dua cara, yaitu :[28]

1. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya dan dalam hal ini yang dimaksud adalah pembagian kekuasaan antara beberapa

[27] Fadjar Tri Sakti. 2020. *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UIN Sunan Gunung Djati, halaman 46.

[28] Rahman Mulyawan. 2015. *Sistem Pemerintahan Indonesia. Bandung*:Unpad Press, halaman 33.

pemerintahan. Menurut Carl J. Friedrich memakai istilah pembagian kekuasaan secara teritorial (*territorial division of power*). Pembagian kekuasaan seeperti ini dapat dengan jelas kita lihat kalau kita membandingkan antara negara kesatuan, negara federal serta konfederasi.

2. Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Pembagian kekuasaan ini menunjukkan pembedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan seperti fungsi yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai Trias Politica.

Pemikir pertama yang mengemukakan teori pemisahan atau pembagian kekuasaan dalam negara adalah John Locke dalam bukunya Two Treaties on Civil Government (1690). Pada bab XII buku tersebut yang berjudul *the Legislative, Executive, and Federative Power of the Commenwealth*, John Locke memisahkan kekuasaan dalam tiap-tiap negara dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif. Locke sendiri kemudian menandaskan bahwa legislatif merupakan lembaga yang dipilih dan disetujui oleh warga (*chosen and appointe*), berwenang membuat undang-undang, dan merupakan kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara.[29]

Diilhami oleh pendapat John Locke tersebut, Montesqieu dalam buku The Spiriti of Law (1748) pada bab XI menulis tentang Konstitusi Inggris. Montesqieu memisahkan 3 (tiga) jenis kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Kekuasaan legislatif memiliki kekuasaan membuat, mengubah, dan menghapus undang-undang; kekuasaan eksekutif

[29] Isharyanto. 2015. *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia).* Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, halaman 15.

memiliki kekuasaan yang menyatakan perang atau dama, mengirimkan atau menerima duta, menjamin keamanan umum serta menghalau musuh yang masuk; sedangkan kekuasaan yudisial memiliki kekuasaan menghukum para penjahat atau memutuskan perselisihan yang timbul diantar orang perseorangan. Berbeda dengan John Locke, yang memasukkan kekuasaan yudisial dalam kekuasaan eksekutif, Montesqieu memandang kekuasaan yudisial sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri.[30]

Pemisahan kekuasaan juga disebut dengan istilah trias politika yang merupakan sebuah ide bahwa sebuah pemerintahan berdaulat harus dipisahkan antara dua atau lebih kesatuan kuat yang bebas, mencegah satu orang atau kelompok mendapatkan kuasa yang terlalu banyak. Trias Politika merupakan karya besar pemikir bangasa yang bernama Montesquieu (1688-1755) dalam bukunya I'Esprit de Louise yang membagi kekuasaan menjadi 3 (tiga) bagian yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif.[31]

Karya Montesquieu ini merupakan penyempurnaan sebuah karya filsuf bernama John Locke (1632-1702) yang memperkenalkan konsep pemerintahan dan terbagi menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu legislatif, eksekutif, dan federatif. Ia mengungkapkan bahwa ajarannya pada kedaulatan Negara yang berdasarkan atas hukum. Pemikiran John Locke adalah bahwa manusia sejak dilahirkan telah memiliki kebebasan dan hak-hak asasi, yang meliputi hak kehidupan, kemerdekaan, kesehatan dan harta milik.[32]

[30] *Ibid.*, halaman 16.
[31] Fadjar Tri Sakti, *Op.Cit.*, halaman 82.
[32] *Ibid.*,

Konsep *trias politica* pernah berlaku di Indonesia, maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut *trias politica* dalam arti pembagian kekuasaan. Adapun dalam analisa Gabrial A. Almond, pembagian kekuasaan secara lengkap dari para ahli, yaitu sebagai berikut:[33]

Menurut Gabriael A. Almond, pembagian kekuasaan antara lain:

1. *Rule Making Function*, untuk menggantikan fungsi legislatif.
2. *Rule application function*, untuk menggantikan fungsi eksekutif.
3. *Rule adjudication function*, untuk menggantikan fungsi yudikatif.

Menurut Montesquieu (1689-1755), pembagian kekuasaan antara lain:

1. Kekuasaan Legislatif, yaitu kekuasaan pembuat undang-undang.
2. Kekuasaan Eksekutif, yaitu kekuasaan pelaksana undang-undang.
3. Kekuasaan Yudikatif, yaitu kekuasaan yang mengadili (badan peradilan)

Menurut John Locke (1632-1704), pembagian kekuasaan antara lain:

1. Kekuasaan Legislatif
2. Kekuasaan Eksekutif
3. Kekuasaan Federatif (untuk memimpin perserikatan)

Menurut Lemaire, pembagian kekuasaan antara lain:

1. Wetgeving, adalah kewenangan membuat undang-undang
2. Bestuur, adalah kewenangan pemerintahan
3. Politie, adalah kewenangan penertiban
4. Rechsspraak, adalah kewenangan peradilan
5. Bestuur Zorg, adalah kewenangan untuk mensejahterakan masyarakat.

Menurut UUD 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia:

[33] Rahman Mulyawan, *Op.Cit.*, halaman 34.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat, adalah pemegang kekuasaan konstitutif.
2. Presiden, adalah pemegang kekuasaan eksekutif
3. Dewan Perwakilan Rakyat, adalah pemegang kekuasaan legislatif
4. Badan Pemeriksa Keuangan, adalah pemegang kekuasaan inspektif
5. Dewan Pertimbangan Agung, adalah pemegang kekuasaan konsultatif.

B. Kekuasaan di Bidang Legislasi

Fungsi legislasi adalah fungsi Dewan Perwakilan Rakyat untuk membuat Undang-Undang. Dalam berbagai literatur banyak penjelasan mengenai pengertian dan konsep legislasi dan perwakilan politik. Salah satu pengertian Badan Legislatif diuraikan oleh Prof. Miriam Budiardjo sebagai berikut : Badan legislatif adalah lembaga yang "LEGISLATE" atau membuat undang-undang. Anggotan-anggotanya dianggap mewakili rakyat; maka dari itu badan ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Nama lain yang sering dipakai adalah parlemen. Dewan Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan kemauan rakyat atau umum dengan jalan menentukan kebijaksanaan umum (*public policy*) yang mengikat seluruh masyarakat. Undang-undang yang dibuatnya mencerminkan kebijaksanaan-kebijaksanaan itu. Dapat dikatan bahwa ia merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum.[34]

Fungsi legislasi merupakan fungsi utama lembaga perwakilan rakyat berupa fungsi pengaturan (*regelende function*). Fungsi pengaturan merupakan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma

[34] Rosmeri Elsye.2019. *Legislasi*. Jatinagor: Fakultas Hukum Tata Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri, halaman 105.

hukum yang mengikat dan membatasi. Fungsi pengaturan tersebut lebih konkritnya diwujudkan dalam pembentukan undang-undang (*wetgevende functie/law making function).*[35]

DPR RI (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia) merupakan salah satu lembaga tingi negara yang sangat penting di negara Indonesia. Kedudukan DPR dalam sistem penyelenggaran kekuasaan negara mengalami perubahan yang signifikan sejak amandemen keempat UUD 1945 disahkan.[36] Hal ini tercantum dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, yang mengaskan bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Meskipun kewenangan membentuk Undang-Undang ada di DPR, namun pembahasan sebuah RUU harus dilakukan secara besama-sama dengan pemerintah, sebagaimana dinyatakan pada Pasal 20 ayat (2), "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama".

Berdasarkan Pasal 20A UUD 1945 DPR merupakan lembaga tinggi negara yang bertugas menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Lembaga legislatif di Indonesia terdiri dari MPR (Mejelis Permusyawaratan Rakyat), DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah), ketiganya memiliki tugas, dan wewenang yang berbeda satu sama lainya, namun dalam lembaga legislatif atau lembaga perwakilan rakyat memiliki fungsi utama yakni :[37]

---

[35] Syofyan Hadi. *"Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensil (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)*". Jurnal Ilmu Hukum Vol 9. No 18 Februari 2013, halaman 79.

[36] Ratnia Solihah dan Siti Witianti. *"Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya".* Jurnal Ilmu Pemerintahan Vol 2. No 2 Oktober 2016, halaman 294.

[37] Fadjar Tri Sakti, *Op.Cit.,* halaman 86.

1) Fungsi Legislasi

   Menurut teori-teori yang berlaku tugas utama lembaga legislatif terletak di bidang perundang-undangan atau membuat peraturan, untuk itu lembaga legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun pemerintah.

2) Fungsi Pengawasan

   Tidak hanya dibidang legislasi, fungsi kontrol lembaga legislatif di bidang pengawasan dan kontrol terhadap lembaga eksekutif (pemerintah). Pengawasan dilakukan lembaga legislatif melalui hak-hak kontrol yang khusus, seperti hak bertanya (interpelasi), maupun hak angket).

3) Fungsi Anggaran

   Dalam hal fungsi anggaran, lembaga legislatif berhak menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara melalui DPR bersama Presiden dengan melihat pertimbangan DPD.

Berkenaan dengan fungsi legislasi atau membentuk Undang-Undang, menurut Jimly Asshiddiqie terdapat tigal hal penting yang harus diatur, yaitu pengaturan yang dapat mengurangi kebebasan dan hak warga negara, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan negara, dan pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Fungsi tersebut berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Selain itu, Jimly Asshiddiqie

juga menjelaskan bahwa fungsi legislasi atau membentuk Undang-Undang juga menyangkut empat kegiatan sebagai berikut :[38]

1. Prakarsa pembuatan undang-undang
2. Pembahasan rancangan undang-undang
3. Persetujuan atau pengesahan rancangan undang-undang
4. Pemberian persetuuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

C. Kewenangan Presiden Dalam Bidang Legislasi

Perubahan terhadap pasal di dalam Undang-Undang Dasar 1945 tentunya membawa pengaruh yang mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Namun, hasilnya perubahan juga menyimpan berbagai kelemahan lantaran paradigma yang dibangun belum dapat dijadikan acuan dasar dalam mengefektifkan pemerintahan secara baik. Hasil amandemen belum mampu menjelaskan dan menjanjikan secara signifikan terhadap konstruksi nilai dan bangunan kenegaraan yang hendak dibangun.[39]

Ketidakmampuan perubahan sebelum dan sesudah amandemen dapat terlihat secara jelas tentang pengaruh lembaga eksekutif yang masih memiliki kewenangan dalam bidang legislasi. Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif ialah kewenangan Presiden dalam peraturan perundang-undangan berada dalam bingkai

[38] Andy Wiyanto. *"Kekuasaan Membentuk Undang-Undang Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945".* Jurnal Negara Hukum Volume 6. Nomor 2 November 2015, halaman 141

[39] Marwan Maas. *"Menggagas Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar 1945".* Jurnal Hukum Prioris Vol 3. No 1 Januari 2012, halaman 47.

kekuasaan pemerintahan yang artinya kekuasaan untuk menjalankan Undang-Undang. Kekuasaan Presiden tidak hanya berwenangan untuk membuat peraturan pelaksanaan Undang-Undang, tetapi juga memiliki kewenangan untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR.

Menurut pendapat Montesquieu, prinsipnya kekuasaan legislatif yang diharapkan sebagai satu-satunya badan yang membuat peraturan perundang-undangan (*wet materiele zin*). Namun dalam praktiknya terbatas pada Undang-Undang (*wet formele zin*) saja, untuk peraturan perundang-undangan di luar Undang-Undang dan UUD cenderung melekat pada kekuasaan eksekutif. Kewenangan eksekutif untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan di luar Undang-Undang dan UUD masih dalam koridor yang ditentukan dalam Undang-Undang dan UUD.[40]

Presiden merupakan produsen hukum terbesar, karena Presiden paling mengetahui banyak dan memiliki akses terluas, terbesar dalam memperoleh informasi yang dibutuhkan pada proses pembuatan hukum. Hal tersebut didasari pada Pasal 4 UUD 1945 yang memberikan definisi Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan. Kemudian daripada itu berdasarkan aturan hukum UUD 1945 Pasal 5 ayat (1) juga memberikan definisi terkait mengenai dasar kewenangan Presiden dibidang legislasi yaitu yang menyatakan bahwa presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Dan dilanjutkan dengan Pasal 5 ayat (2) menyatakan bahwa Presiden memiliki hak untuk menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

[40] Jajim Hamidi. 2010. *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*. Bandung: PT. Alumni, halaman 88.

Pasal-Pasal diatas memberikan penjelasan bahwa, Presiden selain selaku kepada eksekutif Presiden mempunyai kewenangan sebagai penyelenggara pemerintahan. Presiden mempunyai hak dalam peraturan perundang-undangan membentuk peraturan pelaksana undang-undang yang diperlukan untuk memperlancar kelangsungan pemerintahan negara. Dan jika diletakkan dalam pengertian *legislation is an aggregate, not a simple production*, tidak tepat mengatakan bahwa kekuasaan membentuk Undang-Undang sepenuhnya ada pada DPR atau Presiden bukan lagi pemegang kekuasaan pembentukan Undang-Undang, karena Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada DPR, Presiden tetap menjadi bagian dari proses legislasi.[41]

[41] Andy Wiyanto, *Op.Cit.*, halaman 145

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Presiden Di Bidang Legislasi Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

Indonesia merupakan negara kesatuan dengan bentuk pemerintahan republik berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 1 ayat (1) yaitu "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik". Bentuk negara republik merupakan bentuk pemerintahan yang berkedaulatan rakyat yang dikepalai oleh seorang Presiden. Berdasarkan Pasal 4 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 dijelaskan bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan Presiden. Hal tersebut berarti, Presiden selain sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan dengan segala kewenangan mutlak yang diatur dalam konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 untuk memimpin negara dan bangsa Indonesia mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia .

Pernyataan tersebut sangat erat kaitannya dengan kedudukan dan peran presiden dalam pemerintahan negara. Menurut Bagir Manan dalam bukunya Lembaga Kepresidenan mengutip pendapat Hamilton menyatakan bahwa hal yang paling esensial dalam republik adalah pemerintah yang berasal dari rakyat banyak, bukan dari suatu jumlah (kecil) yang tidak berarti atau dari kelas tertentu. Untuk memenuhi kriteria tersebut dipergunakan nama jabatan 'Presiden' yang berasal dari kata *praesidens-praesidere* yang artinya 'memimpin'.[42]

[42] Rahayu Prasetyaningsih. *"Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945".* PJIH Volume 4. Nomor 2 2017, halaman 264.

Pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar" jika dikaitkan dengan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang berisi, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar", korelasinya adalah, bahwa Presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat, berarti rakyat sebagai pemegang kedaulatan telah memberikan mandatnya atau kedaulatannya kepada presiden secara langsung, dengan demikian rakyat telah menyerahkan kewenangan untuk memerintah dan mengatur langsung kepada presiden. Sebagai pemegang kekuasaan pemerintah, maka presiden dalam menjalankan pemerintahan negara memegang kekuasaan dan tanggungjawab sebagai penyelenggara tertinggi pemerintahan negara, sehingga presiden adalah penyelenggara tertinggi perundang-undangan negara bersama Dewan Perkawilan Rakyat. Hal inilah prinsip *constitutional government* atau *constitutional state,* yang sepadan dengan istilah *Rechsstaat* dan *The Rule of law*.[43]

Untuk memutar roda pemerintahan dalam negara hukum dibutuhkan adanya "kewenangan". Satu hal yang perlu digaris bawahi, kewenangan tidak sama dengan kekuasaan. Menurut Bagir Manan dalam Irfan Fachruddin menjelaskan bahwa kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan kewenangan berarti hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*). Selanjutnya Prajudi Atmosudirdjo membedakan antara wewenang (*competence, bovoegdheid*) atau kewenangan (*authority, gezag*) sebagai berikut :[44]

---

[43] Muhammad Faishal Zuliandri dan Isharyanto. *"Wewenang Presiden Dalam Penyelenggaraan Negara Terkait Perpindahan Ibu Kota Negara".* Res Publica Volume 5. Nomor 1 Jan-April 2021, Halaman 78.

[44] Ade Kosasih, Dkk. 2017. *Dinamika Hukum Administrasi Indonesia: Mengenal Konstruksi Baru Hukum Administrasi Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*. Bengkulu: Penerbit Vand, halaman 23.

"Kewenangan adalah apa yang disebut "kekuasaan formal", kekuasan yang berasal dari legislatif (diberikan oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Selanjutnya dikatakan, kewenangan yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan tertentu yang bulat). Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik, misalnya wewenang menandatangani atau menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri".

Seiring dengan pilar negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wet matigheids van bestuur*), berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan atau presiden berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang pemerintah dalam hal ini Presiden adalah bersumber dari peraturan perundang-undangan.[45]

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 memposisikan Presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara. Dalam tugas dan fungsi sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan mempunyai tugas dan fungsinya masing-masing. Adapun tugas presiden sebagai kepala negara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yaitu :[46]

[45] *Ibid.*, halaman 24.

[46] Widya Christie Sumarandak. *"Kewenangan Presiden Republik Indonesia Di Bidang Legislatif Setelah Perubahan Undang-Undang Daar Negera Republik Indonesia Tahun 1945".* Lex Administratum Volume VI. Nomor 4 September-Desember 2018, halaman 37.

1. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan.
2. Kekuasaan mengajukan RUU, dan membahasnya bersama DPR.
3. Kekuasaan membentuk Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Perppu)
4. Kekuasaan menetapkan Peraturan Pemerintah
5. Kekuasaan memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi
6. Kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain
7. Kekuasaan mengadakan perdamaian dengan negara lain
8. Kekuasaan mengangkat dan menerima duta dan konsul
9. Kekuasaan menyatakan keadaan bahaya
10. Sebagai pemegang kekuasaan tertinggi angkatan bersenjata
11. Kekuasaan memberi gelar dan tanda kehormatan lainnya
12. Kekuasaan membentuk Dewan Pertimbangan Presiden
13. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri
14. Kekuasaan meresmikan anggota Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK)
15. Kekuasaan untuk menetapkan calon hakim agung
16. Kekuasaan untuk mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial.

Secara historis dalam perjalanan pelaksanaan UUD 1945 pasang surut kehidupan ketatanegaraan juga sangat ditentukan oleh presiden yang diberikan kekuasaan cukup besar oleh Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar tahun 1945 ditafsirkan berbeda-beda oleh masing-masing rezim yang berkuasa. Pada rezim Orde Lama dilakukan dengan berbagai Maklumat Presiden, dan dengan sistem demokrasi terpimpin yang pada konsepnya merupakan terjemahan dari

demokrasi Pancasila. Namun, pada pelaksanaannya menjadikan segala kekuasaan berada di satu-satunya pemimpin yaitu soekarno. Pada masa Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto yang memimpin Indonesia selama hampir 32 tahun, berakhir dengan krisis dalam bidang sosial, ekonomi, dan politik serta kekuasaan bersifat represif terutama kepada kekuatan-kekuatan yang bersebrangan dengan kebijakan pemerintah yang berkuasa. Orde baru berakhir atas desakan berbagai lapisan masyarakat, hingga pada tahun 1998 Soeharto mundur dari jabatannya sebagai Presiden.[47]

Sejarah panjang sistem ketatanegaraan Indonesia telah menimbulkan masalah dan bencana kemanusiaan dari suatu potret kekuasaan yang terlampau kuat. Hubungan hukum dan kekuasaan itu tidak berimbang, kekuasaan mensub-ordinasi hukum, baik dalam bentuk produk legal-formal maupun dalam bentuk praktek ketatanegaraan yang bertolak belakang dengan konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Benar, bahwa Undang-Undang Dasar 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 merupakan Undang-Undang Dasar sementara dan perdebatan tentang filosofi dan dasar ideologi negara belum tuntas. Ketidaksempurnaan Undang-Undang Dasar 1945 itu, kemudian dimanfaatkan oleh penguasa Orde lama dan Orde Baru pada masa pemerintahannya.[48]

Secara konstitusional, sistem ketatanegaraan Indonesia pada masa pemerintahan Orde Baru menggunakan UUD 1945. Secara prinsi terdapat lima kekuasaan pemerintah Negara Republik Indonesia menurut UUD 1945, yaitu :[49]

---

[47] Rahayu Prasetyaningsih, *Op.Cit.*, halaman 265.

[48] Syamsudin Radjab. 2013. *Konfigurasi Politik dan Penegakan Hukum Di Indonesia*. Jakarta Timur: Penerbit Nagamedia, halaman 11.

[49] Angel Jeane. *"Pergeseran Kekuasaan Legislatif Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945"*. Lex Administratum Volume II. Nomor 2 April-Juni 2014, halaman 94.

1. Kekuasaan menjalankan perundang-undangan Negara, disebut juga kekuasaan eksekutif dilakukan oleh pemerintah (dalam hal ini adalah Presiden)
2. Kekuasaan memberikan pertimbangan kenegaraan kepada pemerintah, disebut juga kekuasaan konsltatif dilakukan oleh dewan Pertimbangan Agung.
3. Kekuasaan membentuk perundang-undangan Negara atau kekuasaan legislatif, dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Presiden.
4. Kekuasaan mengadakan pemeriksaan keuangan Negara, disebut kekuasaan eksaminatif atau kekuasaan inspektif, dilakukan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan.
5. Kekuasaan mempertahankan perundang-undangan Negara atau kekuasaan Yudikatif, dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Pada tanggal 18 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia telah menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia. Konstitusi yang pertama ini dimaksudkan sebagai Undang-Undang Dasar yang bersifat sementara. Konstitusi tersebut dibuat dalam situasi revolusi dan adanya keinginan untuk segera memerdekakan Negara Indonesia. Konstitusi ini dinilai sah dari sudut pandang hukum yang menunjuk kepada berhasilnya revolusi Indonesia. Dengan demikian, lahirnya konstitusi pertama itu merupakan awal sejarah konstitusi Indonesia sebagai sebuah negara konstitusional modern yang lepas dari penjajahan.[50]

[50] Denny Indrayana. 2007. *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: PT. Mizan Pustaka, halaman 48.

Gagasan pemerintahan konstitusional di Indonesia dapat ditelusuri dari konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang digunakan. Pada saat berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 pada periode awal berdirinya Negara Indonesia dimaksudkan sebagai konstitusi yang bersifat sementara, sebagaimana yang dinyatakan oleh Soekarno selaku Ketua PPKI, pada rapat pertama tanggal 18 Agustus 1945 yang menunjukkan ketidaksempurnaan untuk mengganti dengan konstitusi baru yang bersifat tetap. Konstitusi ini dinamakan 'sementara' karena hanya bersifat sementara, menunggu terpilihnya Konstituante hasil pemilihan umum yang akan menyusun konstitusi baru.[51]

Kekuasaan Presiden pada masa kontitusi pertama ini mempunyai kekuasaan yang besar, yaitu menjalankan kekuasaan eksekutif dan legislatif sekaligus. Dalam menjalankan kekuasaannya, Presiden dibantu oleh sebuah komite nasional. Hal ini sebagaimana dituangkan dalam ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945. Menurut A.K. Pringgodigdo, Presiden memiliki kekuasaan yang besar, meskipun dibantu oleh sebuah Komite Nasional sehingga dapat dipandang Presiden dengan sah dapat bertindak sebagai diktator karena bantuan Komite Nasional sama sekali tidak dapat diartikan suatu pengekangan atas kekuasaannya. Atau dengan ini dapat menciptakan absolutisme karena tiadanya pembatasan kekuasaan Presiden.[52]

Pada beberapa literatur mengenai kekuasaan presiden terdapat macam-macam kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden yang merupakan pemegang kekuasaan eksekutif. Diantaranya pendapat dari D.F. Strong yang menyebutkan bahwa

[51] Bagir Manan. 2004. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, halaman 4.

[52] Chrisdanto Eko Purnomo. *"Pengaruh Pembatasan Kekuasaan Presiden Terhadap Praktik Ketatanegaraan Indonesia"*. Jurnal Konstitusi Volume 7. Nomor 2 April 2020, halaman 163.

kekuasaan eksekutif berdasarkan konstitusi-konstitusi pada umumnya melaksanakan 5 (lima) jenis kekuasaan, yaitu : kekuasaan diplomatik (hubungan dengan negara lain); kekuasaan dalam bidang administrasi negara dalam hal ini meliputi tugas menjalankan Undang-Undang dan penatausahaannya; kekuasaan dalam bidang militer; kekuasaan yang termasuk kriteria kekuasaan yudikatif; dan kekuasaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*legislative power*).[53]

Kewenangan Presiden di bidang legislasi sebelum perubahan atau sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yaitu dapat dilihat pada Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Presiden secara bersama-sama menjalankan eksekutif atau dapat dikatakan dengan istilah asing (*executive power*) dan kekuasaan legislatif (*legislative power*). Penjelasan tersebut memberikan pengertian yang tegas bahwa Presiden selain memiliki kewenangan dalam menjalankan lembaga eksekutif atau lembaga yang telah ditetapkan menjadi pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang telah dibuat oleh lembaga legislatif, juga memiliki kewenangan di bidang legislasi yaitu Presiden berhak membuat suatu aturan hukum berdasarkan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen.

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen menjelaskan bahwa “kecuali *executive power*, presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan *legislative power* dalam negara”. Istilah kata bersama-sama menurut A. Hamid S. Attamimi sesuai dengan Bahasa Indonesia, bahwa perkataan

[53] Rahayu Prasetyaningsih, *Op.Cit*., halaman 266.

"bersama-sama" berarti berbarengan dengan atau serentak. Hal ini dapat diinterpretasikan bahwa presiden dalam menjalankan *legislative power* pembentukan undang-undang, presiden-lah yang melaksanakan kekuasaan (pemberian) persetujuannya dengan berbarengan, sertentak, bersama-sama. Dengan demikian, maka menjadi jelas bahwa kewenangan pemberian persetujuan tetap pada Dewan Perwakilan Rakyat.[54]

Kewenangan Presiden di bidang legislasi sebelum perubahan atau sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 selanjutnya yaitu presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang. Kewenangan tersebut merupakan bentuk dari kekuasaan dan campur tangan presiden di bidang legislasi yang dapat membuat suatu aturan hukum yaitu menetapkan peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah didasarkan pada tatanan perintah tegas undang-undang atau pertimbangan presiden terhadap pelaksanaan undang-undang sebagaimana isi dari Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 menyatakan "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya".

Menurut Bagir Manan, Presiden bebas memilih bentuk regulasi lain tanpa ada perintah yang jelas dari undang-undang, kecuali melanggar prinsip umum peraturan perundang-undangan baik atau batasan teknis lainnya. Khusus soal anggaran pendapatan dan belanja negara, hanya presiden yang berhak mengajukan draf. DPR dan DPD tidak berhak mengajukan draf soal ini. Pengalihan kewenangan pembuatan undang-undang dari Presiden ke DPR bukan berarti Presiden hanya

[54] Evi Oktarina. 2021. *Kewenangan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Undang-Undang Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: Deepublish Publisher, halaman 75.

menerima rancangan undang-undang yang diputuskan oleh DPR.[55] Dalam hal tersebut memiliki Arti bahwa Presiden memiliki kewenangan yang kuat dalam bidang legislasi.

Kewenangan Presiden di bidang legislasi sebelum perubahan atau sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 selanjutnya yaitu Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang atau Perpu. Perpu memiliki kedudukan yang sama dengan Undang-Undang. Dalam UUD 1945 sebelum amandemen, kewenangan Presiden terhadap Perpu tercantum dalam Pasal 22 ayat (1), yang mengatur bahwa Presiden dapat menerbitkan Perpu karena alasan darurat atau terkait dalam ihwal kegentingan yang memaksa.

Dalam Pasal 22 ayat (1) ini memberikan hak kepada pemerintah yaitu Presiden untuk membuat peraturan darurat. Peraturan darurat yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau disebut dengan Perpu. Hak membuat peraturan darurat ini hanya boleh digunakan bila ada hal kegentingan yang memaksa atau keadaan yang benar-benar diharuskan dilakukan suatu perbuatan hukum agar dilakukan dengan sifat keharusan. Kekuasaan undang-undang atas inisiatif sendiri itu, hanya diberikan kepada pemerintah dalam hal adanya keadaan yang memaksa atau mendesak, yaitu pemerintah harus bertindak cepat dan tegas yang penyelenggaranya tidak dapat ditunda lagi dan tidak dapat ditunggu lagi tersusunnya suatu undang-undang sebagai hasil kompromi antara DPR dan pemerintah. Berdasarkan dengan keadaan tersebut maka pemerintah yaitu Presiden harus membuat suatu peraturan sebagai payung hukum atas keadaan atau

[55] Erik Santio dan Bahder Johan Nasution. *"Analisis Kewenangan Presiden Republik Indonesia Di Bidang Legislatif Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945".* Journal of Constituonal Law Volume 1. No 1 2021, halaman 157.

hal kegentingan yang memaksa sebagai adanya dasar perbuatan hukum untuk mengantisipasi keadaan yang memaksa.

Perlu juga disadari bahwa dalam tataran praktik, biasa terjadi diberbagai negara demokrasi sekalipun, sebagian terbesar rancangan Undang-Undang memang selalu datang dari Pemerintah. Sejak abad ke-2-, memang memberikan kesempatan yang luas sehingga pemerintahlah yang paling banyak mengambil inisiatif untuk menyusun dan mengajukan rancangan Undang-Undang. Terdapat beberapa hal yang menyebabkan pemerintah cenderung memberikan peran terbesar adalah :[56]

1. Pemerintahlah yang paling banyak memiliki informasi atau paling mengetahui mengenai apa, kapan, dan mengapa sesuatu kebijakan harus diatur dengan Undang-Undang
2. Tenaga ahli atau orang-orang yang memiliki keahlian teknis mengenai sesuatu hal yang perlu dituangkan pengaturannya dalam Undang-Undang memang paling banyak berada di lingkungan pemerintahan atau di lingkungan yang dapat lebih mudah diakses oleh fungsi-fungsi pemerintahan
3. Pemerintah juga yang memiliki persediaan dana atau anggaran yang paling banyak untuk membiayai segala sesuatu yang berkenaan dengan kegiatan penelitian dan perancangan sesuatu Undang-Undang.
4. Disamping itu, para anggota parlemen sendiri yang terdiri dari para politisi, memang tidak dipersyaratkan harus memiliki kualifikasi teknis sebagai perancang Undang-Undang.

[56] Agnes Fitryantica. *"Efektitas Kewenangan Presiden Dalam Pembahasan Rancangan Undang-Undang Menurut Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945"*. Skripsi, 2018, halaman 49.

Bagir Manan, mengemukakan tiga faktor penyebab mengenai kuatnya kedudukan dan Peran Presiden dalam bidang legislatif, selain ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu :[57]

1. Eksekutif sebagai pihak yang merumuskan kebijaksanaan dan menjalankan pemerintahan, maka dengan sendirinya pemegang kekuasaan eksekutif lebih mengetahui dan mengalami secara konkrit berbagai Undang-Undang yang diperlukan pengaturannya, yakni untuk menjalankan kebijaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan;
2. Eksekutif lebih mempunyai kesempatan untuk mendapatkan tenaga yang memiliki keahlian untuk menyusun Rancangan Undang-Undang.

Dapat diketahui bahwa kewenangan presiden di bidang legislasi sebelum perubahan UUD 1945 secara mendasar diatur pada Pasal 5 ayat (1) dimana Presiden memegang kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang sekalipun dengan adanya persetujuan DPR. Tentunya hal tersebut merupakan suatu penyimpangan yang terdapat dalam prinsip penyelenggaraan ketatanegaraan dimana lembaga yang memiliki kewenangan untuk membentuk Undang-Undang adalah lembaga Legislatif yaitu DPR.

Akibat kekuasaan pembentukan yang begitu besar diberikan kepada eksekutif yang notabene merupakan kepala negara sekaligus juga merupakan kepala pemerintahan (eksekutif) sehingga yang terjadi adalah banyak produk perundang-undangan yang isinya hanya untuk kepentingan penguasa. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Lord Action, "*Power tends to corup and absolute power corrups absolutely*". (kekuasaan selalu cenderung berkembang menjadi sewenang-wenang,

[57] *Ibid.*, halaman 50.

dan kekuasaan yang bersifat mutlak cenderung mutlak pula kesewenang-wenangannya). Negara identik dengan kekuasaan, cenderung korup, dalam arti menyimpangi kekuasaannya (*Abuse of power*) karena negara juga memiliki kepentingan-kepentingan dan tujuan-tujuan sendiri yang terkadang justru merugikan kepentingan umum.[58]

Sebelum terjadinya perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, Presiden memiliki kewenangan yang sangat luas dalam menjalankan roda pemerintahan. Presiden bukan hanya sebagai kepala negara, bukan hanya sebagai kepala pemerintahan tetapi juga sebagai pembuat regulasi hukum yaitu berwenang membentuk peraturan perundang-undangan yang dimana seharusnya kewenangan untuk membuat regulasi hukum adalah kewenangan dari lembaga legislatif. Kewenangan tersebut didasari pada Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kemudian kewenangan tersebut melahirkan sejumlah kewenangan Presiden lainnya dibidang legislasi yaitu Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya". Selanjutnya, kewenangan tersebut semakin meluas dengan pernyataan pada Pasal 22 ayat (1) sebagai dasar kewengan Presiden untuk menerbitkan Perpu karena alasan darurat atau terkait dalam ihwal kegentingan yang memaksa.

Kewenangan yang didasari pada Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan, menurut peneliti merupakan kewenangan Presiden yang tidak memiliki makna kejelasan apabila dikaitkan dengan konsep pemisahan kekuasaan

[58] Deni Syaputra. *"Kewenangan Presiden, DPR Dan DPD Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Republik Indonesia".* Menara Ilmu Volume XII. Nomor 4 April 2018, halaman 33.

yang dimana kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif memiliki tugas dan fungsinya masing-masing. Presiden berdasarkan kewenangannya seakan-akan menguasai lembaga legislatif sekalipun Pasal 5 ayat (1) menyatakan pembentukan Undang-Undang dibuat dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Tentunya kewenangan tersebut tidak memiliki kepastian dalam hukum itu sendiri karena tidak ada pemisahan kekuasaan yang mutlak, sehingga berpotensi menganggu sistem pemerintahaan yang sedang berjalan pada saat itu dan tidak dipungkiri masa konstitusi pertama merupakan masa kepemimpinan diktator.

B. Pelaksanaan Kewenangan Presiden Di Bidang Legislasi Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

Konteks tentang pembentukan undang-undang dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menjadi menarik ketika Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah mengalami empat kali perubahan. Kondisi ini dinilai sangat berpengaruh langsung terhadap proses penyelenggaraan kekuasaan yang dilakukan oleh alat-alat perlengkapan negara, khususnya kekuasaan negara di bidang legislasi, yakni lembaga legislatif dan eksekutif. Kedua lembaga ini terikat secara fungsional dalam kaitannya dengan pembentukan undang-undang sebagai bentuk pengejawantahan secara konstitusional sistem pembagian kekuasaan antara legislatif dan eksekutif dalam pembentukan undang-undang.

Perihal pembentukan undang-undang pada khususnya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sangat terkait secara langsung dengan teori pemisahan atau pembagian kekuasaan dalam negara. Kekuasaan yang dimaksud merupakan hal pokok untuk menyelenggarakan aktivitas fungsi kenegaraan dalam

rangka mewujudkan cita-cita negara sebagaimana telah digariskan di dalam konstitusi yakni pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu sarana untuk mewujudkan cita-cita negara dimaksud, dalam konteks negara Indonesia adalah negara hukum diperlukan aturan hukum yang benar-benar dapat dijadikan pedoman pencapaian tujuan negara dimaksud. Menurut sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, kekuasaan dalam hal pembentukan undang-undang dapat dilaksanakan oleh lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat atau DPR dan oleh lembaga eksekutif dalam hal ini adalah Presiden. Kedua lembaga tersebut di atas secara atributif diberikan kewenangan berdasarkan konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk melakukan pembentukan undang-undang.[59]

Sejatinya jika mengacu pada konsepsi *trias politica* murni, maka kekuasaan Presiden (lembaga kepresidenan) hanya akan terbatas pada kekuasaan pelaksanaan dari undang-undang (terjemahan eksekutif adalah pelaksana undang-undang). Menurut Montesquieu, ajaran *Trias Politica* dikatakan bahwa dalam tiap pemerintahan harus ada 3 (tiga) jenis kekuasaan yang tidak dapat dipegang oleh satu tangan saja, melainkan harus masing-masing kekuasaan itu terpisah. Pada pokoknya ajaran *trias politica* isinya tiap pemerintahan negara harus ada 3 (tiga) jenis kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang dapat dijelaskan sebagai berikut :[60]

1. Kekuasaan Legislatif (*Legislative Power*)

[59] Evi Oktarina, *Op.Cit.*, halaman 35.

[60] Efi Yulistyowati, dkk. *"Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia: Studi Komparatif atas Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen".* Jurnal Dinamika Sosial Budaya Volume 18. Nomor 2 Desember 2016, halaman 333.

Kekuasaan Legislatif (*Legislative Powe*r) adalah kekuasaan membuat undang-undang. Kekuasaan untuk membentuk undang-undang harus terletak dalam suatu badan khusus untuk itu. Jika penyusunan undang-undang tidak diletakkan pada suatu badan tertentu, maka akan mungkin tiap golongan atau tiap orang akan mengadakan undang-undang untuk kepentingannya sendiri.

Sebagai badan pembentuk undang-undang, maka legislatif itu hanyala berhak untuk mengadakan undang-undang saja, tidak boleh melaksanakannya. Untuk menjalankan undang-undang itu haruslah diserahkan kepada suatu badan lain. Kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang adalah "Eksekutif".

2. Kekuasaan Eksekutif (*Eksekutive Power*)

   Kekuasaan "Eksekutif" adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Kekuasaan melaksanakan undang-undang dipegang oleh Kepala Negara. Kepala Negara tentu tidak dapat dengan sendirinya menjalankan segala undang-undang ini. Oleh karena itu, kekuasaan dari kepala negara dilimpahkan (didelegasikan) kepada pejabat-pejabat pemerintah/Negara yang bersama-sama merupakan suatu badan pelaksana undang-undang (Badan Eksekutif). Badan inilah yang berkewajiban menjalankan kekuasaan Eksekutif.

3. Kekuasaan Yudikatif atau Kekuasaan Kehakiman (*Yudicative Powers*)

   Kekuasaan Yudikatif atau Kekuasaan Kehakiman (*Yudicative Powers*) adalah kekuasaan yang berkewajiban mempertahankan undang-undang dan berhak memberikan peradilan kepada rakyatnya. Badan yudikatif

adalah yang berkuasa memutus perkara, menjatuhkan hukuman terhadap setiap pelanggaran undang-undang yang telah diadakan dan dijalankan.

Namun dalam perkembangan teori pembagian kekuasaan atau *trias politica* ada pergeseran dan konsepsi *check and balances* dari model pembagian kekuasaan tersebut, yang pada akhirnya merubah praktek penerapan *trias politica* dalam sebuah negara menjadi model yang lebih fleksibel, dengan adanya *check and balances* ini. Dimana Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tetap bisa melaksanakan kekuasaan lainnya, seperti kekuasaan pembentukan undang-undang yang notabene adalah kekuasaan dari lembaga legislatif sebagai lembaga utama dalam urusan pembentukan undang-undang. Model dari konsepsi *trias politica* dengan adanya *check and balances* ini lebih dikenal dengan *distribution of power* atau pembagian kekuasaan dengan lawannya *sparation of power* atau pemisahan kekuasaan, yaitu penerapan *trias politica* yang kaku.[61]

Sejak lahirnya konstitusi hingga pada akhirnya mengalam Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat, telah terjadi perubahan format kelembagaan yang juga berdampak pada pergeseran kekuasaan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Terjadinya perubahan konstitusi didasari oleh desakan reformasi, hingga akhirnya Majelis Permusyawaran Rakyat (MPR) menggelar Sidang Umum untuk melakukan perubahan konstitusi. Adapun salah satu tujuan yang hendak dicapai dari adanya perubahan Undang-Undang Dasar ialah melakukan penyempurnaan aturan dasar penyelenggaraan negara guna menciptakan stabilitas dan pemerintahan

[61] Cipto Prayitno. *"Analisis Konstitusonalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang".* Jurnal Konstitusi Volume 17. Nomor 2 Juni 2020, halaman 463.

yang demokratis, yang diwujudkan melalui pembagian kekuasaan yang lebih logis dan tegas, serta mempertegas prinsip *checks and balances* antar lembaga negara.[62]

Sebagai upaya mempersiapkan perubahan UUD 1945, dibentuklah Badan Pekerja MPR yang terdiri atas Panitia Ad Hoc III (1999) dan Panitia Ad Hoc I (1999-2000) yang terdiri dari berbagai fraksi di MPR. Mulai dari proses Perubahan Pertama hingga Perubahan Keempat, MPR membentuk lima kesepakatan dasar tersebut yaitu :[63]

1. Tidak mengubah pembukaan UUD 1945
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)
3. Memperkuat sistem pemerintahan presidensial
4. Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan dalam pasal-pasal (Batang Tubuh UUD 1945)
5. Melakukan perubahan secara addendum.

Salah satu agenda penting dari gerakan perubahan adalah amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang kemudian berhasil dilaksanakan selama 4 (empat) tahun berturut-turut melalui Sidang Tahunan MPR yaitu tahun 1999, 2000, 2001, dan tahun 2002. Reformasi dalam sistem perundang-undangan Indonesia ini dilakukan dengan pertimbangan penyesuaian dengan konsdisi negara dan masyarakat Indonesia. Diharapkan dengan adanya amandemen UUD 1945 sebagai dasar hukum negara Indonesia bisa lebih menyerap kebutuhan rakyat serta sesuai dengan kondisi yang terjadi saat ini. Hal tersebut dikarenakan UUD 1945 setelah

[62] Marwan Mas. 2018. *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Depok: Raja Grafindo Persada, halaman 23.

[63] Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Edisi Revisi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, halaman 2.

amandemen dianggap lebih demokratis bila dibandingkan dengan UUD 1945 sebelumnya.[64]

Latar belakang pelaksanaan Amandemen UUD 1945 antara lain dapat dilihat yaitu :[65]

1. Undang-Undang Dasar 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya checks and balances pada institusi-institusi ketatanegaraan terutama dalam hal pembentukan undang-undang antara eksekutif yaitu Presiden dan badan legislatif yaitu DPR.
2. Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kekuasaan sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif dalam hal ini Presiden. Sistem yang dianut UUD 1945 adalah *executive heavy* yakni kekuasaan dominan berada di tangan Presiden dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogratif antara lain memberi grasi, ambnesti, abolisi dan rehabilitasi dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk Undang-Undang.
3. Undang-Undang Dasar 1945 mengandung Pasal-Pasal yang terlalu luwes dan fleksibel sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu penafsiran atau multitafsir, misalnya Pasal 7 UUD 1945 sebelum amandemen.
4. Undang-Undang Dasar 1945 terlalu banyak memberi kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan Undang-Undang. Presiden juga memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden

[64] Angel Jeane. *Op.Cit.,* halaman 99.
[65] *Ibid.,*

dapat merumuskan hal-hal penting sesuai kehendaknya dalam Undang-Undang.

Dalam konteks Negara Republik Indonesia, cabang kekuasaan Eksekutif dijalankan oleh Presiden, cabang Legislatif dijalankan oleh DPR dan DPD, dan cabang kekuasaan Yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung serta badan-badan peradilan lainnya dibawah Mahkamah Agung serta sebuah Mahkamah Konstitusi. Salah satu hal yang unik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah bahwa Presiden mempunyai dwifungsi, yaitu menjalankan fungsi Eksekutif dan fungsi Legislatif.

Dalam tataran praktik, penting untuk menjaga supaya ketiga cabang kekuasaan negara tetap seimbang. Artinya, lembaga-lembaga pemegang cabang kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif harus tetap seimbang. Tidak boleh ada salah satu lembaga yang menjadi lebih kuat dari lembaga-lembaga yang lain. Jika salah satu lembaga tersebut menjadi lebih kuat dari lembaga-lembaga yang lain, maka bukan tidak mungkin akan membuatnya menyalahgunakan kekuasaan dan kewenangannya. Untuk menjaga agar lembaga-lembaga tersebut tetap seimbang maka dibuat mekanisme saling memeriksa dan mengimbangi (check and balances). Dalam pandangan Ni'matul Huda, pemberian kewenangan kepada Presiden untuk terlibat dalam pembentukan Undang-Undang adalah terkait dengan konsep checks and balances antara DPR dengan Presiden.[66]

Sistem pemerintahan yang dianut dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah sistem pemerintahan Presidensiil dengan menitik beratkan pada pemisahan

[66] Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto. *"Rekonstruksi Kejelasan Kedudukan Wakil Presiden Dalam Rangka Penguatan dan Pengasan Sistem Presidensiil Indonesia".* Jurnal Legislasi Indonesia Volume 15. Nomor 2 Juli 2018, halaman 95.

kekuasaan secara seimbang. Dengan adanya tuntutan Reformasi maka dilakukanlah amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan sebanyak 4 *empat) kali, yang diantaranya mempunyai tujuan untuk mempertegas sistem presidensiil sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945. Oleh karenanya sejalan dengan tuntutan reformasi, diadakan amandemen terhadap UUD 1945.

Amandemen yang telah dikaukan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, yaitu sebagai berikut :[67]

1. Pada amandemen pertama, dilakukan beberapa upaya diantaranya mengurangi atau mengendalikan kekuasaan Presiden, hak legislasi dikembalikan ke DPR, sedangkan Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR.
2. Amandemen kedua, dilakukan pada substansi yang meliputi: (1) pemerintah daerah, (2) wilayah negara, (3) warga negara dan penduduk, (4) hak asasi manusia, (5) pertahanan dan keamanan negara, (6) bendera, bahasa, lambang negara, dan lagu kebangsaan, (7) lembaga DPR, khsusunya tentang keanggotaan, fungsi hak, maupun tentang cara pengisiannya.
3. Amandemen ketiga, substansi penjelasan yang sifatnya normatif dimasukkan kedalam Batang Tubuh UUD 1945. Dari perubahan itu, dapat dilihat bahwa sistem pemerintahan yang dianut benar-benar sistem presidensiil. Ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil terlihat antara lain pada prosedur pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan pertanggung jawaban Presiden dan Wakil Presiden atas kinerjanya, sebagai lembaga eksekutif.

[67] *Ibid*., halaman 96.

4. Amandemen keempat, ada sembilan item Pasal substansial, yakni: (1) keanggotaan MPR, (2) pemilihan Presiden, (3) kemungkinan Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap, (4) tentang kewenangan Presiden, (5) hal keuangan negara dan bank sentral, (6) pendidikan dan kebudayaan, (7) perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial, (8) aturan tambahan dan aturan peralihan, dan (9) kedudukan penjelasan UUD 1945.

Adapun terkait dengan penguatan sistem presidensial, hal ini dimaksudkan untuk memperkukuh sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis yang dianut dengan berpedoman pada prinsip *check and balances* antar lembaga negara. Salah satu materi dalam UUD 1945 yang kemudian mengalami perubahan mendasar adalah sistem penyelenggaraan kekuasaan negara. Perubahan yang dilakukan didasarkan pada penegasan prinsip negara hukum, dan sistem konstitusional (*constitutional system*), penataan kembali lembaga-lembaga negara melalui redefinisi fungsi, penghapusan beberapa lembaga negara, pembentukan beberapa lembaga negara yang baru, hingga penguatan sistem saling kontrol dan saling mengimbangi (*checks and balances system*) antar lembaga negara. Adapun penataan lembaga negara melalui redefinisi fungsi telah merubah pelaksanaan fungsi legislasi (fungsi pembentukan undang-undang dari Presiden kepada DPR).[68]

Pergeseran fungsi legislasi ini dibuktikan dengan adanya perubahan pada Pasal 5 ayat (1) 1945 dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Sebelum adanya perubahan, konstitusi memberi ruang konstitusional yang sangat besar kepada Presiden untuk turut menjalankan tugas sebagai lembaga eksekutif. Kekuasaan eksekutif dan

[68] Farida Azzahra. *"Rekonstruksi Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Penguatan Sistem Presidensial Indonesia*". Jurnal Legislasi Indonesia Volume 18. Nomor 2 Juni 2021, halaman 154.

legislatif yang terkonsentrasi pada Presisen tersebut merupakan bukti cerminan kuatnya kedudukan Presiden yang dituangkan didalam UUD. Hal ini terlihat dari pengaturan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat".

Setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945, maka telah terjadi redefinisi fungsi lembaga negara, terlihat telah terjadi pergeseran pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pergeseran ini terjadi dalam perubahan atau amandemen UUD 1945, yang menempatkan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Penempatan tersebut tercermin pada Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang".

Pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang itu dapat dibaca dengan adanya perubahan pada Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dari Presiden memang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Dapat diketahui, akibat dari pergeseran itu, hilangnya dominasi Presiden dalam proses pembentukan undang-undang yang selama ini menjadi hak presiden dibidang legislasi.

Perubahan Pasal 5 ayat (1), memiliki dasar pemikiran yang kuat, secara logis memang harus demikian adanya guna menghindari dualisme atau duplikasi kekuasaan lembaga negara. Pasal 5 ayat (1) memang harus dirumuskan bahwa Presiden bukan sebagai pemegang kekuasaan, sebab Presiden sebagai lembaga yang menjalankan undang-undang, karena itu Presiden dari perspektif kekuasaan

tepat diberikan “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR”.

Dalam mekanisme pembentukan undang-undang, tentunya Presiden masih dilibatkan untuk turut serta dalam proses pembentukan undang-undang. Keterlibatan Presiden disini, terlihat dari setiap tahap dalam mekanisme pembentukan undang-undang oleh DPR yang antara lain : Pertama, Presiden diberi hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, yang mana hak tersebut didasari oleh aturan pada Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Kedua, Presiden juga memiliki hak untuk ikut serta membahas rancangan undang-undang dengan DPR untuk mendapat persetujuan bersama, dengan ketentuan yang didasari pada Pasal 20 ayat (2). Ketiga, terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama, maka untuk menjadi undang-undang presiden diberikan hak untuk melakukan pengesahan terhadap undang-undang, dengan ketentuan yang didasari pada Pasal 20 ayat (4).

Pasal 5 UUD 1945 menunjukkan bahwa telah terjadi perubahan yang sangat mendasar menyangkut kewenangan legislatif dan eksekutif khususnya dalam bidang pembentukan undang-undang. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 sesudah amandemen menegaskan bahwa kekuasaan pembentukan undang-undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat. Sementara itu, presiden tidak lagi memiliki kekuasaan membentuk undang-undang, tetapi hanya sebatas pada hak untuk mengajukan rancangan undang-undang berdasarkan Pasal 5 ayat (1), artinya Presiden dapat memprakarsai atau mengambil inisiatif untuk merancang suatu kebijakan yang akan dituangkan menjadi Undang-Undang. Rancangan Undang-

Undang yang akan diajukan harus disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Dalam hal Rancangan Undang-Undang yang datang dari Presiden, maka setiap Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden haruslah lebih dulu disiapkan sebagaimana mestinya oleh menteri atau pimpinan Lembaga Pemerintah Non Kementrian, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Rancangan Undang-Undang yang telah disiapkan oleh Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR. Dewan Perwakilan Rakyat, mulai membahas Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak surat Presiden diterima. Untuk keperluan pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR, Menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa memperbanyak naskah Rancangan Undang-Undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan. Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden ditentukan harus dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.[69]

Setiap rancangan undang-undang baik yang diajukan presiden maupun rancangan undang-undang yang diajukan oleh pihak Dewan Perwakilan Rakyat dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Apabila tidak mendapat persetujuan bersama dalam hal ini DPR dan Presiden, maka rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam masa persidangan DPR masa itu. Hal yang menarik disini adalah begitu besar kekuasaan DPR setelah amandemen UUD 1945. Rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama antara DPR dengan presiden menjadi keharusan bagi presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang sebagai undang-undang. Apabila

[69] Isharyanto. 2016. *Politik Hukum.* Surakarta: CV. Kekata Group, halaman 35.

rancangan undang-undang itu telah mendapat persetujuan bersama yaitu DPR dengan Presiden tidak disahkan oleh presiden, maka berdasarkan Pasal 20 ayat (5) selama atau dalam waktu 30 (tiga puluh) hari semenjak rancangan undang-undang itu disetujui, maka rancangan undang-undang itu sah menjadi undang-undan dan wajib diundangkan. Berdasarkan uraian di atas, secara tegas dapat disimpulkan bahwa sebelum amandemen UUD 1945, kewenangan pembentukan Undang-Undang berada di tangan Presiden, sedangkan setelah amandemen UUD 1945 maka kewenangan pembentukan undang-undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakayat (Pasal 20 (1) UUD 1945).

Menurut Jimly Asshiddiqie, kekuasaan Presiden dalam hal Pengesahan Undang-Undang yang dimaksud pada Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 tersebut hanyalah bersifat administrasi belaka, karena secara materiil Rancangan Undang-Undang yang telah mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden yang diputuskan dalam rapat Paripurna DPR-RI adalah tindakan pengesahan yang bersifat meteriil, sedangkan pengesahan oleh Presiden sebagaimana yang terdapat pada Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 tersebut adalah pengesahan yang bersifat formil. Apalagi dengan adanya ketentuan Pasal 20 ayat (5) yang menentukan jika dalam waktu 30 hari sejak mendapat persetujuan dari Presiden, maka Rancangan Undang-Undang itu sah menjadi Undang-Undang. Bisa dipastikan Rancangan Undang-Undang yang telah mendapat persetujuan bersama pasti akan menjadi Undang-Undang. Pengaturan konstitusional mengenai pengesahan Undang-Undang oleh Presiden itu jadi kontradiktif. Ketentuan inui membuka peluang bagi Presiden untuk tidak mengesahkannya. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar 1945 mereduksi

mekanisme pengesahan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden, yang semula merupakan keharusan menjadi tentatif.

Setelah perubahan terhadap UUD 1945, hak Presiden yang memiliki kekuasaan pembentukan undang-undang telah dibatasi dengan pergantian kekuasaan pembentukan undang-undang oleh DPR. Walaupun kekuasaan membentuk undang-undang telah berada di DPR, berdasarkan aturan UUD 1945 Presiden masih memiliki kekuasaan yang melekat untuk menetapkan Peraturan Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang tidak mengalami perubahan sama sekali. Peraturan Pemerintah atau PP dibuat berdasarkan perintah tegas dari undang-undang atau berdasarkan pertimbangan Presiden untuk melaksanakan suatu undang-undang.[70]

Kekuasaan yang melekat pada presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 menurut Bagir Manan, dalam hal tidak ada perintah tegas dari undang-undang, Presiden bebas memilih bentuk peraturan lain, kecuali apabila hal tersebut akan melanggar asas-asas umum peraturan perundang-undangan yang baik atau pembatasan teknis lainnya, misalnya larangan pemuatan sanksi pidana.[71]

Selanjutnya, kewenangan Presiden dibidang legislasi setelah perubahan UUD 1945 adalah kewenangan Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Perpu. Dalam UUD 1945, kekuasaan Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, didasari pada

[70] Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perihal Undang-Undang Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press, halaman 297.

[71] Abdul Ghoffar. 2009. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setealah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju, Edisi 1, Cetakan ke-1*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, halaman 104.

Pasal 22, yaitu dengan ketentuan yang tersirat bahwa apabila terdapat ihwal kegentingan yang memaksa, atau terdapat suatu keadaan yang menghendaki agar aturan dalam Pasal ini dapat diterapkan dan Peraturan pemerintah tersebut tentunya harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Berdasarkan Pasal 22 UUD 1945 dinyatakan bahwa tanpa persetujuan sebelumnya dari DPR, Presiden dapat saja menetapkan suatu peraturan sebagai pengganti undang-undang (Perpu) karena alasan atau pertimbangan keadaan yang mendesak. Untuk selanjutnya, peraturan sementara itu harus diajukan untuk mendapatkan persetujuan DPR dalam jangka waktu sejak perpu diberlakukan. Jika kemudian DPR tidak menyetujuinya, Perpu tersebut harus dicabut. Akan tetapi, meskipun demikian, setidak-tidaknya peraturan itu secara teoritis sudah dilaksanakan selama satu tahun. Kemungkinan bagi pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, dapat dikatakan merupakan penyerahan wewenang yang bersifat legislatif.[72]

Di negara yang aktif menyelenggarakan kesejahteraan umum yakni di negara hukum yang modern, pemerintah sebagai organ eksekutif diikutsertakan aktif bahkan untuk menetapkan kebijaksanaan dan langkah-langkah tertentu secara tegas dan cepat, apalagi dalam keadaan mendesak buat menyelenggarakan kesejahteraan rakyat. Jadi sebagian daripada kekuasaan legislatif dari DPR dialihkan kepada pemerintah sepihak. Untuk pelaksanaanya pemerintah dalam Pasal ini diberikan fungsi legislatif yaitu suatu kekuasaan perundang-undangan dalam membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.[73]

---

[72] Putera Medea, *Op.Cit.*, halaman 151.

[73] Johansyah. *"Hak Prerogatif Presiden Menurut UUD 1945*". Jurnal Volume 16. Nomor 2 Mei 2018, halaman 203.

Kekuasaan undang-undang atas inisiatif sendiri itu, hanya diberikan kepada pemerintah dalam hal adanya keadaan mendesak, yaitu pemerintah harus bertindak cepat dan tegas yang penyelenggaranya tidak dapat ditunda lagi dan tidak dapat ditunggu lagi tersusunnya suatu undang-undang sebagai hasil kompromi antara DPR dan pemerintah. Dalam pembuatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, memang hak inisiatif diberikan sepenuhnya di tangan pemerintah yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945.[74]

Adapun tahapan pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagai kewenangan Presiden di bidang Legislasi yaitu :[75]

1. Penyusunan Rancangan Perpu dan Penetapan Perpu oleh Presiden

   Pada saat Presiden berkeyakinan terdapat hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden dapat menetapkan Perpu. pada tahapan pertama, Presiden menugaskan untuk dilakukan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut sebagai Pemrakarsa. Untuk kemudian menteri tersebut berkoordinasi dengan Menteri dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau pimpinan lembaga terkait. Selanjutnya agar Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang telah selesai disusun disampaikan oleh menteri kepada Presiden untuk ditetapkan.

[74] *Ibid.*,

[75] Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia. 2017. *Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.* Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, halaman 143.

2. Pengajuan Perpu yang ditetapkan Presiden untuk Mendapatkan Persetujuan DPR

   Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut. Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang. DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Kemudian, kewenangan presiden di bidang legislasi setelah perubahan UUD 1945 selanjutnya adalah secara khusus mengenai rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara, maka hanya Presiden yang mempunyai kekuasaan mengajukan rancangannya. DPR dan DPD tidak mempunyai kewenangan untuk mengajukan rancangan mengenai hal tersebut. Mengenai rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara, dasar kewenangan Presiden diatur pada Pasal 23 UUD 1945.

Dapat diketahui bahwa berdasarkan Pasal 23 UUD 1945, anggaran pendapatan dan belanja negara di tetapkan dengan undang-undang yang diusulkan oleh presiden yang kemudian akan dibahas bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat serta memperhatikan pula pertimbangan dari Dewan Perwakilan Daerah. Apabila anggaran pendapatan dan belanja negara telah ditetapkan dengan undang-undang maka hal tersebut merupakan perwujudan hak budget oleh DPR. Hal tersebut berarti Presiden memiliki kewenangan penuh dalam merumuskan serta merancang undang-undang terkait dengan anggaran pendapatan dan belanja negara

dimana Dewan Perwakilan Rakyat hanya memiliki hak untuk menyetujui dengan dasar mempertikan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Daerah.

Dapat diketahui bahwa pelaksanaan kewenangan Presiden dalam bidang legislasi setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengalami perubahan yang signifikan, yang berarti kewenangan untuk membentuk Undang-Undang tidak sepenuhnya berada di tangan DPR melainkan konstitusi tetap mewmberi kewenangan kepada Presiden dalam bidang legislasi yang antara lain yaitu Presiden memiliki hak untuk mengusulkan suatu Rancangan Undang-Undang dan juga ikut membahas suatu Rancangan Undang-Undang bersama DPR untuk mendapatkan tujuan bersama. Kemudian merujuk pada pelaksanaan fungsi legislasi di Indonesia dalam hal ini adalah pelaksanaan kewenangan Presiden dalam bidang legislasi setelah perubahan Undang-Undang Dasar, terlihat bahwa pelaksanaan fungsi legislasi tetap melibatkan Presiden dalam seluruh proses pembentukan Undang-Undang mulai dari tahap perencanaan hingga pengesahan. Hal ini didasari pada pengaturan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang memberi hak kepada Presiden untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang, selanjutnya pengaturan didasari pada pengaturan Pasal 20 ayat (2) yang memberi wewenang kepada Presiden untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang, serta didasari pada pengaturan Pasal 20 ayat (4) mengenai kewenangan Presiden untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang.

Konstitusi memberi ruang konstitusional yang sangat besar kepada Presiden untuk turut menjalankan kekuasaan di bidang legislasi di samping menjalankan tugas sebagai lembaga eksekutif. Hal tersebut menunjukkan ketiadaan pemisahan kekuasaan yang tegas sekaligus membuktikan bahwa DPR selaku cabang

kukuasaan legislatif tidak lebih kuat dibanding Presiden dalam hal pelaksanaan pembentukan Undang-Undang. Menurut Inu Kencana Syafie, menyatakan bahwa akan besarnya kekuasaan Presiden dalam Undang-Undang Dasar 1945 itu terlihat karena :[76]

1. Presiden di samping memimpin eksekutif tertinggi, juga memiliki kekuasaan legislatif;
2. Presiden disamping memimpin eksekutif tertinggi juga memiliki kekuasaan yudikatif;
3. Presiden mempunyai kekuasaan membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang (*pouvoir reglementair*);
4. Undang-Undang yang mengatur seluruh lembaga tinggi negara lainnya dapat dibuat Presiden.

Mengenai kuatnya kedudukan dan peran Presiden dalam bidang legislatif selain karena ketentuan UUD 1945, juga oleh karena penguasaan informasi dan mekanisme pengambilan keputusan di kalangan pemerintah. Menurut Bagir Manan, terdapat tiga faktor penyebab kuatnya kedudukan dan Presiden dalam bidang legislasi, yakni :[77]

1. Eksekutif sebagai pihak yang merumuskan kebijaksanaan dan menjalankan pemerintahan, maka dengan sendirinya pemegang kekuasaan eksekutif lebih mengetahui dan memahami secara konkret berbagai Undang-Undang yang diperlukan pengaturannya, yakni untuk menjalankan kebijaksanaan dan penyelenggaraan pemerintah;

[76] Widya Christie Sumarandak. *"Kewenangan Presiden Republik Indonesia Di Bidang Legislatif Setelah Perubahan UUD 1945"*. Jurnal Lex Administratum Volume VI. Nomor 4 September-Desember2018, halaman 41.
[77] *Ibid.*

2. Eksekutif lebih mempunyai kesempatan untuk mendapatkan tenaga yang memiliki keahlian untuk menyusun Rancangan Undang-Undang; dan
3. Eksekutif memiliki tata kerja yag memungkinkan pengambilan keputusan secara cepat (*single executive*), sedangkan DPR bersifat kolegial.

C. Hubungan Presiden Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pelaksanaan Di Bidang Legislasi

Sebelum terjadi perubahan UUD 1945, dapat dilihat bahwa kekuasaan dalam membentuk undang-undang berada di tangan presiden. Ketentuan tersebut di dasari oleh Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan bahwa "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Setelah UUD 1945 di amandemen maka kewenangan Presiden dalam membentuk undang-undang telah beralih ke tangan DPR. Berdasarkan hal tersebut dapat diartikan bahwa, setelah perubahan terhadap UUD 1945, maka fungsi pelaksanaan di Bidang Legislatif telah menguatkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang.

Reformasi ketatanegaraan lewat empat kali perubahan UUD 1945 selama ini antara lain diwujudkan dengan penguatan kedudukan dan fungsi DPR. Penguatan kedudukan dan fungsi DPR antara lain tampak dari ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Sebelum terjadi perubahan UUD 1945, pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa kekuasaan membentuk Undang-Undang berada pada

Presiden. Kini, setelah perubahan pasal 5 ayat (1) UUD 1945, Presiden hanya berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR.

Penguatan kedudukan dan fungsi DPR lewat perubahan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, sesungguhnya bertolak dari fakta empiris masa lalu mengenai ketidakberdayaan DPR. Sebagaimana diketahui, bahwa pada era pemerintahan Orde Baru, DPR tampak tidak berdaya dalam melaksanakan fungsi legislasi dan pengawasan. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, DPR hanya sekedar sebagai tukang stempel (*rubber stamp*). Setiap Rancangan Undang-Undang yang diajukan atas inisiatif pemerintah dengan mudah mendapatkan persetujuan oleh DPR. Demikian pula dalam pelaksanaan fungsi pengawasan (kontrol), anggota DPR tidak mampu mengembangkan sikap kritis dalam setiap persidangan di DPR, termasuk dalam menilai setiap kebijakan yang ditempu pemerintah. Berpuluh-puluh tahun DPR tidak mampu menjadi lembaga penyeimbang dan kontrl terhadap kekuasaan pemerintah, bahkan kehadiran DPR hanya sekedar sebagai penguat legitimasi setiap kebijakan yang ditempul oleh Presiden.[78]

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif kini telah diperkuat sesuai konstitusi yang menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagaimana aturan yang tertuang dalam Pasal 20A ayat (1). Selain itu UUD 1945 juga menyatakan bahwa dalam melaksanakan fungsinya, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat, sebagaimana aturan yang tertuang dalam Pasal 20A ayat (2). Setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat juga

[78] Isharyanto, *Op.Cit*., halaman 25..

memiliki hak untuk mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan pendapat, serta hak imunitas, sebagaimana aturan yang tertuang dalam Pasal 20A ayat (3).

Dengan memperhatikan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 setelah terjadinya perubahan, tampak bahwa kewenangan pembuatan undang-undang terutama berada pada Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan Presiden lebih sekedar memberi persetujuan. Dapat diketahui bahwa untuk mengesahkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang merupakan kewenangan dari Presiden berdasarkan Pasal 20 ayat (4) UUD 1945. Namun dapat diketahui pula dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 (tiga puluh) hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan sebagaimana pernyataan tersebut didasari pada Pasal 20 ayat (5) UUD 1945.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka ketentuan sebelum dan sesudah amandemen, dapat dikatakan bahwa dilihat dari segi pembuatan undang-undang, perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan penguatan atas kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembuatan undang-undang. Jadi, meskipun kekuasan legislatif telah bergeser dari Presiden ke DPR, namun Presiden tetap memegang peranan penting dalam proses pembentukan Undang-Undang. Tanpa adanya persetujuan Presiden, maka suatu Rancangan Undang-Undang tidak akan pernah berubah status menjadi Undang-Undang. Terlepas dari soal Presiden mendominasi pengajuan Rancangan Undang-Undang, terkait dengan soal keterlibatan Presiden bersama DPR dalam membahas Rancangan Undang-Undang untuk mendapatkan persetujuan bersama,

sesuungguhnya tidak berbeda dengan praktif ketatanegaraan pada masal sebelum perubahan UUD 1945.

Praktik pembentukan Undang-Undang selama ini menunjukkan bahwa Presiden memang tidak pernah terlibat langsung dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang hingga pada tahap persetujuan bersama atas suatu Rancangan Undang-Undang untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang dalam persidangan di DPR. Dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang hingga pada tahap persetujuan bersama di DPR, Presiden diwakili oleh menteri yang ditunjuk oleh Presiden. Dalam praktik selama ini, pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan pada tahap pembicaraan tingkat I, sedangkan persetujuan bersama dilakukan pada tahap pembicaraan tingkat II.

Adanya pergeseran kewenangan dalam pembentukan undang-undang tentunya membuat badan legislatif dapat menentukan agendanya sendiri, membahas, serta menyetujui Rancangan Undang-Undang sendiri pula. Jhon H. Garvey dan T. Alexander Aleinkoff dalam Farida Azzahra, mengklasifikan empat konsekuensi dari adanya pemisahan dan pergeseran kewenangan pembentukan undang-undang yang tegas antara legislatif dan eksekutif dalam pelaksanaan fungsi legislasi sebagai berikut :[79]

1. *The Supremacy of Statute*. Hal ini merupakan konsekuensi nyata dengan memberikan kewenangan legislasi kepada Kongres ataupun Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga menjadikan undang-undang sebagai sesuatu yang supreme;

[79] Farida Azzahra, *Op.Cit.*, halaman 158.

2. *The Necessity for Legislation*. Implikasi meletakkan kekuasaan membentuk undang-undang di lembaga legislatif tidak dimungkinkan oleh cabang kekuasaan lain;
3. *The Nondelegation Doctrine.* Artinya, jika suatu undang-undang membutuhkan penjelasan lebih jauh, maka penjelasan tersebut harus dilakukan dengan undang-undang;
4. *The Legislative Veto*. Artinya, terdapat kewenangan yang diberikan kepada legislatif untuk memainkan peranan utama dalam proses pembentukan undang-undang.

Dapat diketahui, walaupun setelah terjadinya perubahan UUD 1945 yang telah menguatkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang berdasarkan Pasal 20 ayat (1) yang mana secara tidak langsung pula telah menghilangkan dominasi Presiden dalam proses pembentukan undang-undang, tetapi tentunya Presiden juga masih dilibatkan dalam mekanisme pembentukan undang-undang. Artinya, presiden masih memiliki hubungan yang kuat dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pelaksanaan di bidang legislasi.

Berkenaan dengan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana diketahui bahwa pembuatan undang-undang memerlukan kerja sama antar DPR dan Presiden. Proses pemenbentukan suatu Undang-Undang setidaknya meliputi kegiatan pengusulan suatu Rancangan Undang-Undang, Pembahasan, Persetujuan, dan Pengesahan. Sebuah Rancangan Undang-Undang baik itu yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat maupun oleh Presiden harus dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dalam proses persetujuan tentunya ada pilihan untuk setuju atau tidak setuju,

sehingga melekat hak presiden untuk tidak memberikan persetujuan atas suatu Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam proses pembahasan suatu Rancangan Undang-Undang, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden dapat dikatakan sejajar yang memungkinkan salah satu pihak tidak memberikan persetujuannya atas suatu Rancangan Undang-Undang yang diajukan, walaupun dalam praktik pembahasan yang dilakukan bersama sampai dicapai kesepakatan mengenai isi Rancangan Undang-Undang.

Hubungan Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pelaksanaan di bidang legislasi dapat dilihat pada Pasal 5 ayat (1), yaitu Undang-Undang 1945 tetap memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Hubungan Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pelaksanaan di bidang legislasi selanjutnya yaitu Undang-Undang 1945 juga memberikan hak kepada Presiden untuk ikut dalam membahas setiap rancangan undang-undang dengan Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan bersama dan terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama, maka untuk menjadi undang-undang memerlukan pengesahan Presiden berdasarkan Pasal 20 ayat (4) UUD 1945.

Dalam Pasal 20 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 menyatakan, “Jika Rancangan Undang-Undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, Rancangan Undang-Undang tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”. ketentuan tersebut menggambarkan bahwa posisi presiden dan DPR adalah sejajar atau sama kuat dan saling berhubungan satu sama lain karena sama-sama dilibatkan dalam membahas setiap Rancangan Undang-Undang, dan memiliki hak yang sama kuat dalam hal persetujuan maupun penolakan terhadap

Rancangan Undang-Undang yang sebelumnya telah dibahas bersama. Dalam pengertia itu, persetujuan bersama merupakan syarat konstitusional yang dibagi bersama antara presiden dan DPR, artinya tidak akan lahir sebuah Undang-Undang tanpa persetujuan bersama antara Presiden dan DPR. Dalam hal ini, pembentukan Undang-Undang DPR tidak bisa jalan sendiri tanpa adanya persetujuan dari Presiden. Kedua-duanya, baik DPR maupun Presiden harus setuju, tidak bisa DPR setuju tetapi Presiden tidak setuju. Keduanya harus berjalan seiring untuk setuju bersama.[80]

Menyangkut makna bersama-sama dalam menjalankan kekuasaan dalam bidang legislasi, Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih menyatakan bahwa kerjasama antara Dewan dengan Pemerintah dalam hal ini adalah Presiden hanya berlaku dalam bidang legislatif jasa. Kerjasama itu membuat produk legislatifnya bisa dilaksanakan karena kekurangan-kekurangan yang terdapat pada Dewan dapat diisi oleh pihak pemerintah dengan keahliannya atau dengan pengalamannya bersifat rutin. Sebaliknya dengan adanya parthership itu, pemerintah tidak bisa membuat peraturan dengan sewenang-wenang karena Dewan akan membatasinya dengan mengemukakan kepentingan rakyat. Kerjasama itu mengandung maksud yang praktirs, akan tetapi ia hanya terbatas pada pembuatan Undang-Undang saja. Dalam pelaksanaan Undang-Undang selanjutnya pihak Dewan Perwakilan Rakyat mengambil posisi sebagai pengawas terhadap Pemerintah. Dalam hal ini sewajarnya kerjasama sudah tidak beralku lagi berhubung kerjasama itu akan melemahkan Dewan sebagai pengawas.[81]

[80] Isharyanto, *Op.Cit.*, halaman 36.
[81] Andy Wiyanto, *Op.Cit.*, halaman 134.

Setelah perubahan UUD 1945, terlihat telah terjadi pergeseran kewenangan dalam pembentukan undang-undang. Menurut peneliti, pergeseran ini terjadi dalam perubahan atau amandemen UUD 1945, yang menempatkan DPR sebagai pemegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Meskipun kewenangan dalam pembentukan undang-undang telah bergeser menjadi kewenangan DPR sebagai pemegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang, perubahan pada UUD 1945 tidaklah mentiadakan kewenangan Presiden dalam bidang legislasi, melainkan UUD 1945 telah berhasil melakukan suatu perubahan dan menempatkan kewenangan lembaga eksekutif dalam hal ini Presiden dan lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing sebagai lembaga negara berdasarkan penerapan teori pembagian kekuasaan yang lebih fleksibel, tidak kaku, hubungan hukum dan kekuasaan lembaga negara menjadi berimbang serta diterapkannya model dari konsepsi trias politica dengan adanya *check and balances*.

Menurut Maria Farida Indrati dalam Evi Oktarina, bahwa salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintah suatu negara adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis dan mudah diterapkan dalam masyarakat. Sebagai suatu wacana untuk melaksanakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan adanya suatu peraturan yang dapat dijadikan pedoman dan acuan bagi para pihak yang berhubungan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.[82]

[82] Evi Oktariana, *Op.Cit.*, halaman 37.

Merujuk pada pelaksanaan fungsi legislasi di Indonesia pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945, terlihat bahwa pelaksanaan fungsi legislasi di Indonesia telah melibatkan Presiden dalam seluruh proses pembentukan undang-undang mulai dari tahap perencanaan hingga pengesahan. Hal ini terbukti dengan adanya pengaturan pada Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang memberi hak kepada Presiden untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang, pengaturan pada Pasal 20 ayat (2) yang memberi wewenang kepada Presiden untuk membahas suatu Rancangan Undang-Undang, serta pengaturan pada Pasal 20 ayat (4) mengenai kewenangan Presiden untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang.

Bercermin dari Pasal tersebut diatas, amandemen UUD 1945 terhadap pengaturan kekuasaan membentuk undang-undang, diketahui terdapat hubungan yang kuat dalam bidang legislasi sekaligus dapat menimbulkan permasalahan. Hal ini dapat terlihat, pada satu sisi kekuasaan membentuk Undang-Undang berada pada DPR, namun disi kekuasaan membentuk Undang-Undang, juga diberikan kepada Presiden. Akibat ketentuan semacam ini, dalam praktiek bisa saja terjadi perbedaan pendapat antara Presiden dan DPR, sehingga tidak mendapatkan persetujuan bersama. Misalnya DPR tidak menyetujui Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden, sebaliknya Presiden menolak mengesahkan rancangan yang sudah disetujui DPR, maka akan terjadi "*deadlock*". Hal ini dapat mengakibatkan hubungan antara Presiden dengan DPR tidak harmonis.[83]

Hubungan Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pelaksanaan di bidang legislasi selanjutnya dapat dilihat dengan proses rancangan undang-undang

[83] Ernawati Munir. 2006. *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Hubungan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Badan Pembinaan Hukum Nasional, halaman 69.

yang diusulkan oleh Presiden berupa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sesuai dengan Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 yang kemudian nantinya rancangan undang-undang tersebut akan diproses berdasarkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal tersebut merupakan suatu manifestasi sistem ketatanegaraan yang fleksibel antar lembaga negara untuk melakukan *check and balances* pada masing-masing tugas pokok dan fungsi antar lembaga negara yaitu Presiden dalam bidang eksekutif dan DPR dalam bidang legislatif.

Penjelasan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa terdapat hubungan yang kuat antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pelaksanaan di bidang legislasi. Hal tersebut dapat dilihat dari aturan-aturan hukum yang tertuang dalam Pasal demi Pasal pada Undang-Undang Dasar 1945 yang dimulai dari Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan bahwa, Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal 20 ayat (2) yang menyatakan bahwa, setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, Pasal 20 ayat (3) menyatakan bahwa jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal 20 ayat (4) menyatakan bahwa Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang, Pasal 22 ayat (1) menyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah yang mana dari hal tersebut berdasarkan Pasal 22 ayat (1) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya, Pasal 23 ayat (2) menyatakan bahwa rancangan undang-

undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah, Pasal 24 ayat (3) menyatakan bahwa apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu, serta Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, di mana penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah.

Berkenaan dengan dengan pengaturan adanya pola hubungan yang demikian, Bagir Manan menyatakan ketentuan hubungan tersebut menunjukkan bahwa, meskipun ada perubahan terkait dengan kewenangan di bidang legislasi, tidak berarti ada pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara DPR dan Presiden dalam membentuk Undang-Undang, yang ada adalah pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dan mencerminkan pula kekuasaan membentuk Undang-Undang dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Presiden. Tidak mungkin suatu Rancangan Undang-Undang dapat sampai menjadi Undang-Undang tanpa dibahas bersama oleh DPR dan Presiden. Demikian pula mengenai persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, tidak mungkin suatu Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang tanpa terlebih dahulu disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Perlu ditambahkan, adanya ketentuan persetujuan bersama dan keikutsertaan pemerintah bersama-sama DPR membahas Rancangan Undang-

Undang merupakan salah satu petunjuk tidak dijalankannya *separation of power* dalam sistem UUD tahun 1945.[84]

Selain pada tataran pembuatan Undang-Undang, hubungan antara presiden dan DPR terlihat pula pada tahapan proses Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, oleh karena itu proses pembentukannya agak berbeda dengan pembentukan suatu Undang-Undang. Selama ini Undang-Undang selalu dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dan dalam keadaan normal atau menurut Perubahan UUD 1945 dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, serta disahkan oleh Presiden, sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat karena adanya suatu ihwal kegentingan yang memaksa. Karena keadaan tersebutlah proses pembentukan Perppu menjadi lebih singkat atau sederhana dibandingkan dengan Undang-Undang. Alur proses pembentukannya dengan kata lain menjadi ringkas sebab untuk mengatasi kegentingan yang memaksa.[85]

Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang. Namun apabila sebaliknya, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut

[84] Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia, *Op.Cit.*, halaman 142.

[85] *Ibid.*

harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku yang kemudian disertai dengan tindakan dari DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang didalamnya mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam rapat paripurna.

Uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa hubungan Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pelaksanaan di Bidang Legislasi sebagaimana diketahui bahwa pembuatan undang-undang memerlukan kerja sama antar DPR dan Presiden. Proses pemenbentukan suatu Undang-Undang setidaknya meliputi kegiatan pengusulan suatu Rancangan Undang-Undang, Pembahasan, Persetujuan, dan Pengesahan. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 hubungan antara Presiden dan DPR dalam rangka menjalankan hak legislasi yaitu Presiden bersama DPR bersama-sama membentuk, membahas, mengubah, serta menyempurnakan Rancangan Undang-Undang yang kemudian dengan bersama-sama pula mendapatkan persetujuan sampai pada tahap pengesahan terhadap Rancangan Undang-Undang untuk menjadi Undang-Undang.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Pada sistem ketatanegaraan Indonesia, sebelum diadakannya amandemen terhadap UUD 1945, kekuasaan legislatif tidak hanya terletak pada DPR, tetapi juga memberikan kekuasaan legislatif kepada Presiden berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Akan tetapi, UUD 1945 memberikan kekuasaan legislatif kepada Presiden lebih besar daripada DPR. Selain mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang bersama DPR, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 serta dalam kondisi kegentingan yang memaksa Presiden juga mempunyai kekuasaan membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Perpu sesuai dengan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.
2. Kewenangan Presiden di bidang legislasi setelah perubahan UUD 1945 berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa kekuasaan pembentukan undang-undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat. Sementara itu, presiden tidak lagi memiliki kekuasaan membentuk undang-undang, tetapi hanya sebatas pada hak untuk mengajukan rancangan undang-undang berdasarkan Pasal 5 ayat (1). Walaupun kekuasaan membentuk undang-undang telah berada di DPR, berdasarkan aturan UUD 1945 Presiden masih memiliki kekuasaan yang melekat untuk menetapkan Peraturan Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang tidak mengalami perubahan sama sekali. Selanjutnya, Kewenangan Presiden di bidang legislasi setelah perubahan UUD 1945 yaitu Presiden memiliki

kewenangan dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Perpu yang didasari Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 serta mengajukan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara yang didasari dengan aturan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945.

3. Hubungan Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pelaksanaan di bidang legislasi dapat dilihat pada Pasal 5 ayat (1), yaitu Undang-Undang 1945 tetap memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Hubungan Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pelaksanaan di bidang legislasi selanjutnya yaitu Undang-Undang 1945 juga memberikan hak kepada Presiden untuk ikut dalam membahas setiap rancangan undang-undang dengan Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan bersama dan terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama, maka untuk menjadi undang-undang memerlukan pengesahan Presiden berdasarkan Pasal 20 ayat (4) UUD 1945, serta keterlibatan Presiden dalam proses perencanaan, penyusunan program legislasi yang dapat dibuktikan dengan adanya ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, di mana Pemerintah dilibatkan dalam proses penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) .

B. Saran

1. Sebelum diadakannya amandemen terhadap UUD 1945, kekuasaan legislatif tidak hanya terletak pada DPR, tetapi juga memberikan kekuasaan legislatif kepada Presiden berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Akan tetapi, UUD 1945 memberikan kekuasaan legislatif kepada Presiden lebih besar daripada DPR. Peneliti menyarankan agar perihal kewenangan presiden sebelum diadakannya amandemen terhadap UUD 1945 harus dijadikan pembelajaran dan pembaharuan yang lebih fleksibel dan kegagalan pemisahan kekuasaan tersebut tidak terulang kembali dimasa yang akan datang. Apabila kewenangan Presiden lebih besar dibidang legislasi, maka dapat dipastikan negara Indonesia gagal menerapkan sistem demokrasi yang kemudian bertendensi menjadi negara yang diktator.
2. Fungsi legislasi merupakan fungsi dari Dewan Perwakilan Rakyat untuk membuat Undang-Undang Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 20 ayat (1). Peneliti menyarankan bahwa dengan dasar tersebut dapat menjadikan Dewan Perwakilan Rakyat semakin kuat sebagai fungsinya di bidang legislasi dengan senantiasa ikut serta pada proses rancangan undang-undang termasuk keterlibatannya dalam penyusunan rancangan peraturan pemerintah, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan ikut menyusun rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara.
3. Peneliti menyarankan agar pernyataan dalam Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 harus dilakukan perubahan dalam pernyataan terkait dengan ketegasan kewenangan mutlak yang dapat menguatkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai badan legislatif yang berwenang dalam membentuk undang-

undang dimana rancangan undang-undang tidak lagi harus bergantung kepada Presiden dalam hal ‘Persetujuan Bersama’, melainkan berdasarkan kewenangan badan legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat. Hal tersebut dilakukan agar, rancangan undang-undang yang akan diundangkan tidak bergantung kepada Presiden.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abdul Ghoffar. 2009. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setealah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju, Edisi 1, Cetakan ke-1*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Ade Kosasih, Dkk. 2017. *Dinamika Hukum Administrasi Indonesia: Mengenal Konstruksi Baru Hukum Administrasi Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*. Bengkulu: Penerbit Vand.

Andryan. 2017. *Lembaga Kepresidenan (Sejarah dan Dinamika dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia)*. Jatim: Setara Press.

Bagir Manan. 2004. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press.

Denny Indrayana. 2007. *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: PT. Mizan Pustaka.

Dian Aries Mujiburohman. 2017. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: STPN Press.

Evi Oktarina. 2021. *Kewenangan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Undang-Undang Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: Deepublish Publisher.

Ernawati Munir. 2006. *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Hubungan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Eka N.A.M Sihombing. 2022. *Penelitian Hukum*. Jatim: Setara Press.

Fadjar Tri Sakti. 2020. *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UIN Sunan Gunung Djati.

Isharyanto. 2015. *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Repbulik Indonesia)*. Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.

Isharyanto. 2016. *Politik Hukum.* Surakarta: CV. Kekata Group.

Ismail Nurdin dan Sri Hartati. 2019. *Metodologi Penelitian Sosial*. Surabaya: Media Sahabat Cendekia.

Jajim Hamidi. 2010. *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*. Bandung: PT. Alumni.

Lexy J Moleong. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia. 2017. *Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.* Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Edisi Revisi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Marwan Mas. 2018. *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Depok: Raja Grafindo Persada.

Mirriam Budiardjo. 2013. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Moch Nazir. 2008. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Muhaimin. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press.

Muhammad Rezky Pahlawan MP. 2021. *Lembaga Kepresidenan*. Tanggerang Selatan: UNPAM Press.

Rahman Mulyawan. 2015. *Sistem Pemerintahan Indonesia. Bandung*:Unpad Press.

Rosmery Elsye. 2019. *Legislasi*. Jatinagor: Fakultas Hukum Tata Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri.

Syamsuddin Pasamai. 2010. *Metodologi Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum. Cetakan Kedua.* Makasaar: Arus Timur.

Syamsudin Radjab. 2013. *Konfigurasi Politik dan Penegakan Hukum Di Indonesia*. Jakarta Timur: Penerbit Nagamedia.

Soejono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.

Soimin dan Mashuriyanto. 2013. *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.

Widayati. 2020. *Pemakzulan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Berdasarkan Sistem Pemerintahan Indonesia*. Semarang: Unisulla Press.

B. Artikel, Makalah, Jurnal dan Karya Ilmiah

Agnes Fitryantica. *"Efektitas Kewenangan Presiden Dalam Pembahasan Rancangan Undang-Undang Menurut Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945"*. Skripsi, 2018.

Andy Wiyanto. *"Kekuasaan Membentuk Undang-Undang Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945".* Jurnal Negara Hukum Volume 6. Nomor 2 November 2015.

Angel Jeane. *"Pergeseran Kekuasaan Legislatif Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945"*. Lex Administratum Volume II. Nomor 2 April-Juni 2014.

Chrisdanto Eko Purnomo. *"Pengaruh Pembatasan Kekuasaan Presiden Terhadap Praktik Ketatanegaraan Indonesia".* Jurnal Konstitusi Volume 7. Nomor 2 April 2020.

Cipto Prayitno. *"Analisis Konstitusonalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang".* Jurnal Konstitusi Volume 17. Nomor 2 Juni 2020.

Deni Syaputra. *"Kewenangan Presiden, DPR Dan DPD Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Republik Indonesia".* Menara Ilmu Volume XII. Nomor 4 April 2018.

Efi Yulistyowati, dkk. *"Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia: Studi Komparatif atas Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen".* Jurnal Dinamika Sosial Budaya Volume 18. Nomor 2 Desember 2016.

Erik Santio dan Bahder Johan Nasution. *"Analisis Kewenangan Presiden Republik Indonesia Di Bidang Legislatif Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945"*. Journal of Constituonal Law Volume 1. Nomor 1 2021.

Farida Azzahra. *"Rekonstruksi Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Penguatan Sistem Presidensial Indonesia".* Jurnal Legislasi Indonesia Volume 18. Nomor 2 Juni 2021.

Johansyah. *"Hak Prerogatif Presiden Menurut UUD 1945".* Jurnal Volume 16. Nomor 2 Mei 2018.

Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto. *"Rekonstruksi Kejelasan Kedudukan Wakil Presiden Dalam Rangka Penguatan dan Pengasan Sistem Presidensiil Indonesia".* Jurnal Legislasi Indonesia Volume 15. Nomor 2 Juli 2018.

Marwan Maas. *"Menggagas Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar 1945".* Jurnal Hukum Prioris Vol 3. No 1 Januari 2012.

Muhammad Faishal Zuliandri dan Isharyanto. *"Wewenang Presiden Dalam Penyelenggaraan Negara Terkait Perpindahan Ibu Kota Negara".* Res Publica Vol 5. No 1 Jan-April 2021.

Putera Medea. *"Kekuasaan Presiden RI Dalam Bidang Legislatif Setelah Amandemen UUD 1945".* Lex Administratum Vol 1. No 2 April 2013.

Rahayu Prasetyaningsih. *"Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945".* PJIH,Volume 4. Nomor 2 2017.

Ratnia Solihah dan Siti Witianti. *"Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya"*. Jurnal Ilmu Pemerintahan Vol 2. No 2 Oktober 2016.

Syofyan Hadi. *"Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensil (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)".* Jurnal Ilmu Hukum Vol 9. No 18 Februari 2013.

Zulqadri Anand. *"Implikasi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia".* Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 7. Nomor. 3 Sept-Des, 2013.

Widya Christie Sumarandak. *"Kewenangan Presiden Republik Indonesia Di Bidang Legislatif Setelah Perubahan UUD 1945"*. Jurnal Lex Administratum Volume VI. Nomor 4 September-Desember 2018.

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

D. Internet

https://kbbi.we.id/bidang, diakses tanggal 15 Februari 2023, pukul 21.20 WIB

https://brainly.co.id/tugas/11296986, diakses tanggal 15 Februari 2023, pukul 22.30 WIB.