

**KEWENANGAN PRESIDEN DALAM  
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG  
PASCA AMANDEMEN UUD 1945**



**SKRIPSI**

**Diajukan sebagai persyaratan  
Untuk menempuh ujian  
Sarjana Hukum**

**Oleh :**

**ZAKARIA  
02003100030**

**UNIVERSITAS SRIWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM  
INDERALAYA**

**2006**

S  
342.0307  
Zak  
le  
2006



**KEWENANGAN PRESIDEN DALAM  
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG  
PASCA AMANDEMEN UUD 1945**

14666 / 15028



**SKRIPSI**

**Diajukan sebagai persyaratan  
Untuk menempuh ujian  
Sarjana Hukum**

**Oleh :**

**ZAKARIA  
02003100030**

**UNIVERSITAS SRIWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM  
INDERALAYA  
2006**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SRIWIJAYA**

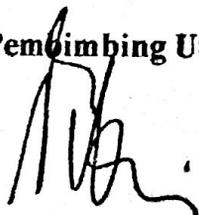
**PERSETUJUAN SKRIPSI**

**Nama** : ZAKARIA  
**NIM** : 02003100030  
**Program Kekhususan** : STUDI HUKUM DAN KENEGARAAN  
**Judul Skripsi** : KEWENANGAN PRESIDEN DALAM  
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG  
PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Inderalaya, Juli 2006

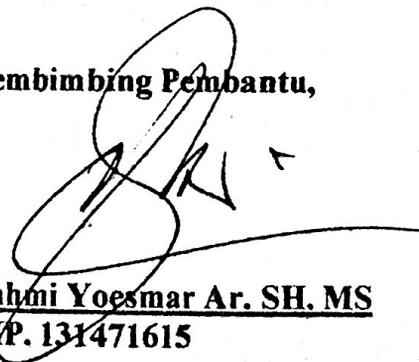
Mengetahui

Pembimbing Utama,



Dr. Febrin, SH. MS  
NIP. 131844027

Pembimbing Pembantu,



Fahmi Yoesmar Ar. SH. MS  
NIP. 131471615

Telah mengikuti ujian skripsi dan lulus pada :

Hari : Kamis

Tanggal : 27 Juli 2006

**Tim Penguji**

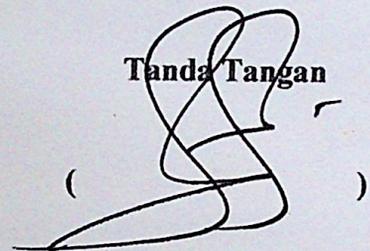
1. KETUA : M. Fikri Salman, SH

2. SEKRETARIS : Usmawadi, SH.,MH

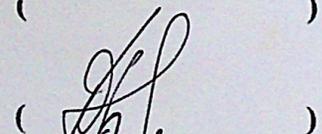
3. ANGGOTA : Hj. Dastini Yusuf, SH.

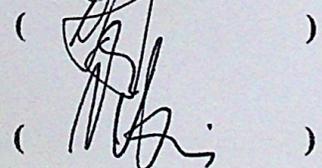
4. ANGGOTA : Dr. Febrian, SH.,MS

Tanda Tangan

(  )

( )

(  )

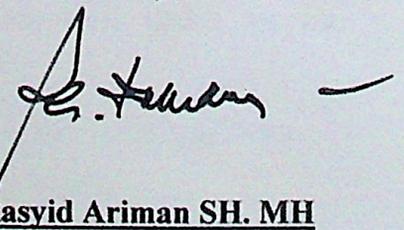
(  )



Inderalaya, 27 Juli 2006

Mengetahui,

Dekan,



H.M. Rasyid Ariman SH. MH

NIP. 130604256

MOTTO :

"Hidup adalah sebuah perjuangan yang harus selalu diarungi dalam keadaan duka walaupun suka. Berhenti berjuang berarti berhenti hidup"

"Maka apabila engkau telah selesai (dari suatu pekerjaan), tetaplah bekerja keras untuk pekerjaan yang lain"

(Q.S Al- Insyirah (94) ayat : 7)

Kupersembahkan

kehadapan :

- ✦ Abah dan Emak serta ibu
- ✦ Saudara-Saudaraku tercinta
- ✦ Almamaterku

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmaanirrahiim*

Dengan menyebut nama ALLAH Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, segala puji syukur kita panjatkan kehadirat-Nya serta Shalawat serta Salam kita haturkan kepada Nabi Muhammad SAW, beserta Keluarga, Sahabat serta para pengikutnya yang selalu memberikan spirit perjuangan pada diri penulis.

Berkat rahmat dan hidayah serta izin ALLAH SWT, penulis akhirnya dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul : KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PASCA AMANDEMEN UUD 1945. Skripsi ini disusun untuk memenuhi persyaratan dalam menempuh ujian Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

Sejak terjadinya reformasi tahun 1998, tonggak sejarah baru dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia mulai menunjukkan suatu arah menuju kebaikan. UUD 1945 yang sangat disakralkan oleh rezim Orde Baru, akhirnya diperbaiki. Dari tahun 1999 sampai 2002 UUD 1945 telah mengalami perubahan mendasar sebanyak 4 kali. Salah satu perubahan yang mendasar tersebut adalah kewenangan Presiden dalam pembentukan undang-undang, yang mana sebelum adanya amandemen UUD 1945 Presiden memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang.

Dalam skripsi ini, penulis berusaha untuk membahas tentang kewenangan Presiden Republik Indonesia dalam pembentukan undang-undang, karena bila dilihat dari sudut pandang pembagian kekuasaan maka Presiden tidak memiliki kewenangan dalam pembentukan undang-undang. Akan tetapi dalam UUD 1945 sebelum dilakukan amandemen. Presiden memiliki kewenangan pembentukan undang-undang yang lebih besar dari pada DPR selaku lembaga legislatif.

Tanpa dorongan, bantuan dan bimbingan serta petunjuk dari berbagai pihak. Tidaklah mungkin penulisan skripsi ini dapat diselesaikan. Untuk tidak berlebihan bila penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada berbagai pihak yang telah banyak membantu dalam penyusunan skripsi ini, terutama kepada :

1. Bapak H. M. Rasyid Ariman, SH. MH, sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
2. Bapak Dr. Zen Zanibar, sebagai Ketua Bagian Studi Hukum dan Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
3. Bapak Laurel Heydir, SH. MH, sebagai Sekretaris Bagian Hukum dan Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
4. Bapak Dr. Febrian, SH. MS, sebagai Pembimbing Utama di dalam Penulisan Skripsi ini.
5. Bapak Fahmi Yoesmar Ar. SH. MH, sebagai Pembimbing Pembantu di dalam Penulisan Skripsi ini.
6. Bapak Abdullah T. SH, MHum, sebagai Pembimbing Akademik Penulis.
7. Seluruh Staf Pengajar dan Civitas Akademik Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
8. Abah, Emak dan “Ibu” yang telah bersusah payah mendorong dan memotivasi penulis untuk dapat mengenyam pendidikan yang lebih tinggi.
9. Rekan-rekan Pelajar Islam Indonesia, kalian adalah teman-teman dan saudara seperjuangan dimana kita belajar untuk hidup dalam naungan Islam yang nikmat sambil belajar demokrasi ketika orang baru mau belajar.
10. Rekan-rekan dan adik-adik pengurus Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) Universitas Sriwijaya periode 2004-2005, terima kasih atas kepercayaan kalian kepada saya untuk memimpin kalian serta motivasinya sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini walaupun disela-sela kesibukan kita mengurus “negara”
11. Adik-adik ku di BO. RAMAH dan BEM serta DPMU Fakultas Hukum. Teruslah berbuat dan beraktivitas buat almamater kita.
12. Rekan-rekan Lingkaran Qecil ku berserta “kakak” yang selalu membimbing dan memberikan semangat buat segera menyelesaikan skripsi.
13. Serta semua pihak-pihak yang tak dapat penulis sebutkan satu persatu. Terima kasih atas semua bantuannya. Semoga ALLAH SWT membalas semua bantuan kalian.

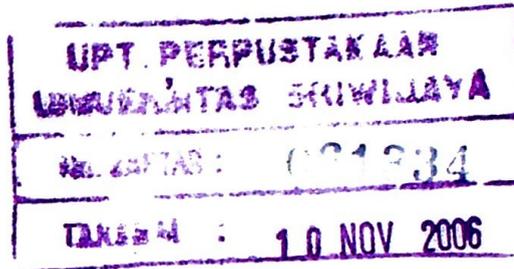
Akhirnya, Penulis sadar masih banyak kekurangan dalam penulisan skripsi ini, mengingat keterbatasan penulis dalam bidang ilmu pengetahuan. Walaupun begitu penulis berusaha untuk melakukan penelitian dengan sebaik mungkin agar nantinya diharapkan dapat berguna bagi penulis sendiri atau orang lain yang membutuhkannya. Kami sadar bahwa skripsi ini masih kurang dari pada sempurna. YA ALLAH, jadikanlah skripsi ini sebagai pengabdianku kepada almamater, penghormatan terhadap jasa guruku dan kedua orang tuaku, serta ibadahku kepada-MU.....AMIN.

Inderalaya, Juli 2006  
Penulis

**Z A K A R I A**  
**NIM 02003100030**

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN MOTTO	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR GAMBAR	x
Bab 1.      Pendahuluan	1
1.1.     Latar Belakang	1
1.2.     Permasalahan	10
1.3.     Tujuan Penelitian	11
1.4.     Kerangka Konseptual	12
1.5.     Metode Penelitian	13
Bab 2.      Hakekat Negara Hukum, Demokrasi, Pembagian Kekuasaan dan Kewenangan Membentuk Undang-Undang	15
2.1.     Hubungan Negara Hukum, Demokrasi, Pembagian Kekuasaan Dengan Kewenangan Pembentukan Undang-Undang	15
2.2.     Kewenangan Pembentukan Undang-Undang	37
Bab 3.      Kewenangan Presiden dalam Pembentukan Undang-Undang dan Hubungannya dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah Pasca Amandemen UUD1945	42
3.1.     Kewenangan Presiden dalam Pembentukan Undang-Undang	42
3.1.1.   Proses Pembentukan Undang-Undang	55
3.1.1.1. Rancangan Undang-Undang Inisiatif Pemerintah	56
3.1.1.2. Rancangan Undang-Undang Inisiatif DPR	57
3.1.1.3. Pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR	60



3.2.	Hubungan Presiden dan DPR serta DPD dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945	62
3.2.1.	Fungsi Legislasi DPR dan DPD	66
3.2.2.	Fungsi Regulasi Presiden	69
Bab 4.	Penutup	72
4.1.	Kesimpulan	72
4.2.	Saran	74
Daftar Pustaka		
Lampiran		

## DAFTAR GAMBAR

		Halaman
Gambar 3.1.1.	Alur Proses Pembentukan undang-undang	56
Gambar 3.1.1.2.	Aluran Penyampaian Hak Inisiatif Anggota DPR RI	60

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang telah dilakukan mulai tahun 1999 hingga selesai pada perubahan ke-empat pada tahun 2002, merupakan hasil dari tuntutan reformasi dalam bidang konstitusi. Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 menghasilkan suatu paradigma baru dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, banyak terjadi perubahan dan reposisi terhadap lembaga-lembaga tinggi negara. Perubahan pada pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 secara langsung bermakna berubahnya kedudukan dan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara yang sejajar dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya.

Perubahan-perubahan yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia seiring dengan adanya amandemen UUD 1945 telah memperjelas sistem pembagian kekuasaan negara seperti apa yang dinyatakan oleh Charles de Montesquieu, dimana ada 3 pokok pembagian kekuasaan negara yang kemudian dikenal sebagai *trias politica*. Dalam prinsip pembagian kekuasaan terdiri dalam beberapa bidang pokok yang masing-masing berdiri sendiri, satu kekuasaan mempunyai satu fungsi, lepas dari kekuasaan lain, yaitu<sup>1</sup> :

---

<sup>1</sup> Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia sejak Proklamasi hingga reformasi*. PT. Grafitri Budi Utami, Bandung, 2004, hal 26

1. Kekuasaan Eksekutif, berfungsi menjalankan undang-undang dan / atau pemerintahan.
2. Kekuasaan Legeslatif, berfungsi menjalankan fungsi membentuk undang-undang.
3. Kekuasaan Yudikatif, berfungsi menjalankan fungsi pengadilan.

Menurut Monstequieu. Diantara ketiga macam kekuasaan itu perlu dilakukan pembatasan dengan cara *cheks and balances*. Ada beberapa alasan mengapa pemisahan kekuasaan harus dilakukan :

1. Kekuasaan eksekutif selalu mempunyai kecendrungan korup dan tidak adil, sejauh kekuasaan pemerintah berada di tangan satu orang atau satu lembaga saja, ada kemungkinan sangat besar bahwa ia akan menyalahgunakan karena tidak ada kekuasaan yang lain yang cukup untuk mengontrolnya.
2. Jika tidak ada pemisahan kekuasaan, kekuasaan eksekutif cenderung menjadi sangat kuat sehingga sulit sekali untuk menjamin adanya kebebasan bagi warganya.
3. Betapun baiknya oknum pemerintah, mereka bukan tidak punya kepentingan pribadi. Karena itu, mereka sangat mungkin melakukan ketidakadilan , bahkan tanpa disadarinya. Mereka bisa saja melanggar hak warganya, bahkan tanpa niat untuk melakukan demikian.

Perubahan substansial juga terjadi pada kewenangan pembuatan aturan hukum di Indonesia, dimana kekuasaan membentuk aturan hukum merupakan salah satu kekuasaan negara untuk membuat keputusan. Negara melalui alat-alat perlengkapan atau jabatan negara dapat membuat berbagai macam keputusan. Namun, wewenang

Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislasi hanya mengesahkan saja undang-undang yang telah dibentuk oleh Presiden.

Dalam sistem difusi, tetap tidak menghilangkan karakteristik masing-masing badan, Presiden masih memegang kekuasaan eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah pemegang kekuasaan legislatif. Tetapi dalam hal kewenangan pembentukan undang-undang fungsi ini dilakukan bersama. Kewenangan Presiden dalam membentuk undang-undang harus diartikan bahwa Presiden mempunyai hak inisiatif disamping hak inisiatif yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden (Eksekutif) turut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat. Tetapi setelah dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 maka Presiden hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang, seperti yang tercantum dalam pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat"<sup>4</sup>. Sehingga kewenangan membentuk undang-undang ada pada lembaga legislatif. Walaupun demikian, tidak meniadakan prinsip pembentukan undang-undang dilakukan bersama-sama antara DPR dan Presiden. Presiden yang diwakili menteri ikut membahas rancangan undang-undang di DPR.

Kewenangan pembentukan undang-undang setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945, merupakan kewenangan legeslatif, namun pengesahan formal produk undang-undang itu dilakukan oleh Presiden. Hal ini justru menunjukkan adanya perimbangan kekuasaan (*balance of power*) diantara keduanya, adapun

---

<sup>4</sup> Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945, 19 Oktober 1999

pembentukan aturan hukum dimiliki tertentu oleh lembaga negara yang ditunjuk. Dalam skema teoritis, pembagian kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif akan menunjukkan wewenang (kekuasaan) terhadap hukum tersebut. Misalnya, pengadilan sebagai peradilan negara membuat keputusan baik dalam bentuk putusan (*vonis*) untuk menyelesaikan suatu sengketa hukum maupun ketetapan untuk memberikan ketetapan hukum suatu permohonan bukan sengketa hukum seperti penetapan ahli waris. Wewenang ini tidak termasuk dalam kekuasaan pembentukan hukum, melainkan kewenangan yudisial. Majelis Permusyawaratan Rakyat membuat ketetapan, baik berupa aturan hukum (sebelum perubahan UUD 1945) maupun yang tidak berupa aturan hukum seperti ketetapan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden. Dewan Perwakilan Rakyat dibantu oleh Presiden membuat keputusan dalam undang-undang.<sup>2</sup>

Dalam hal pembentukan undang-undang, Indonesia menganut sistem difusi (*diffusion of power*) seperti apa yang dianut oleh negara-negara di Eropa<sup>3</sup>, dimana pembentukan undang-undang dilakukan bersama-sama antara eksekutif dengan legislatif, hal ini tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahwa "*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*", hal ini menyiratkan bahwa Presiden memiliki kewenangan untuk membentuk undang-undang sedangkan Dewan

---

<sup>2</sup> Febrian, *Hirarki Aturan Hukum di Indonesia (Disertasi)*, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004, hal. 240

<sup>3</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII press, Yogyakarta, 2003, hal. 130

kenapa hal ini terjadi hanya sekedar untuk tetap menjalankan prinsip pembentukan undang-undang dilakukan bersama oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden yang diwakili menteri ikut membahas rancangan undang-undang.

Presiden juga mempunyai hak memveto suatu rancangan undang-undang yang sudah ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk menegaskan hal inilah maka dalam perubahan kedua ketentuan pasal 20 itu ditambah dengan ayat (5) yang memberikan waktu 30 hari bagi Presiden untuk mengesahkan Undang-undang, jika dalam batas waktu 30 hari tidak disahkan, maka RUU tersebut dianggap berlaku menjadi undang-undang<sup>5</sup>

Dalam kenyataannya, hak inisiatif Presiden lebih banyak dipergunakan dibandingkan dengan hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat, terdapat berbagai faktor objektif maupun subjektif yang mempengaruhi penggunaan hak tersebut. Secara umum, diakui dalam sistem pemerintahan, sistem politik, atau sistem idologi apapun ada kecenderungan eksekutif sangat kuat termasuk dalam pembentukan undang-undang<sup>6</sup>.

Dalam teori pemisahan kekuasaan yang dinyatakan oleh Montesquieu, bahwa kekuasaan eksekutif (Presiden) berfungsi menjalankan undang-undang sedangkan kekuasaan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat) berfungsi membentuk Undang-undang. Dengan adanya amandemen terhadap UUD 1945 pasal 5 ayat (1) maka fungsi pembentuk undang-undang yang seharusnya dijalankan oleh legeslatif

---

<sup>5</sup> Febrin, *op.cit.* hal. 14

<sup>6</sup> Bagir Manan, *op. cit* hal. 131

(Dewan Perwakilan Rakyat) tetapi dijalankan oleh eksekutif (Presiden) dikembalikan kembali kepada Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan teori pembagian kekuasaan Montesquieu.

Selain kewenangan dalam pembentukan undang-undang, Presiden juga memiliki beberapa kewenangan yang lainnya. Dalam beberapa konstitusi negara-negara yang ada telah diatur secara tegas kewenangan-kewenangan Presiden. Perincian kewenangan Presiden sangat penting untuk membatasi sehingga Presiden tidak bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan tugasnya. Dalam perkembangan negara hukum modern, misi Undang-Undang Dasar adalah sebagai produk hukum dasar yang mengatur dan membatasi kekuasaan kepala negara dan kepala pemerintahan agar tidak ada kemungkinan yang membuat kepala negara atau kepala pemerintahan untuk menjadi seorang diktator yang akan menyusahkan rakyat.

Beberapa kewenangan Presiden yang bisa dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar berbagai negara, mencakup lingkup kewenangan sebagai berikut<sup>7</sup> :

1. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan Undang-undang Dasar, bahkan dalam sistem yang lebih ketat, semua kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden haruslah berdasarkan perintah konstitusi dan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>7</sup> Jimmly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hal 75

2. Kewenangan yang bersifat legislatif atau yang bersifat mengatur kepentingan umum atau publik, dalam sistem pemisahan kekuasaan, kewenangan mengatur hanya bersifat derivatif dari kewenangan legislatif.
3. Kewenangan yang bersifat judicial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan yaitu untuk mengurangi hukuman, pemberian pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan.
4. Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan fungsi hubungan antar negara dan subjek hukum Internasional (lembaga-lembaga internasional) lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan damai ataupun dalam keadaan perang.
5. Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara.

Kewenangan-kewenangan tersebut bagi Presiden Republik Indonesia diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, hal ini tercantum dalam pasal 5 ayat (2), pasal 10, pasal 11, pasal 12, pasal 13, pasal 14, dan pasal 15, yang dengan tegas dinyatakan oleh Undang-Undang Dasar 1945, ada juga menurut Affan Ghafar<sup>8</sup> kewenangan Presiden lainnya yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945, sekalipun tidak secara tegas dinyatakan. Hal ini dapat terlihat apabila kita mengkaji sejumlah pasal-

---

<sup>8</sup> Afan Ghafar, *Politik, Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999 hal. 68

pasal, yang implementasinya memerlukan peraturan lebih lanjut dengan sebuah Undang-Undang, misalnya Pasal 16, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 28 dan Pasal 30. hanya saja Presiden mempunyai kewenangan ini bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam hal pembuatan undang-undang.

Orde reformasi sebagai awal perubahan yang mengganti orde baru, dimana didalam orde reformasi mahasiswa dan rakyat menuntut 6 (enam) visi reformasi yang diharapkan akan menciptakan tatanan kehidupan berbangsa dan bertanah air yang lebih baik, salah satu yang sangat penting dalam 6 visi reformasi adalah amandemen UUD 1945, karena dengan adanya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 maka akan ada perubahan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, sistem ketatanegaraan berubah dengan ditandai perubahan terhadap perubahan aturan dasar bangsa Indonesia yaitu UUD 1945, tanpa adanya perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia maka harapan akan ada perubahan dalam kehidupan berbangsa yang menuju kehidupan yang lebih baik seperti yang diharapkan oleh seluruh rakyat Indonesia akanlah sulit untuk dicapai.

Undang-Undang Dasar 1945 yang dianggap oleh Soeharto adalah aturan dasar yang sangat sakral sehingga tidak boleh dirubah atau diganti, karena dengan adanya legitimasi dari Undang-Undang Dasar 1945 itulah Soeharto dapat melanggengkan kewenangan yang sangat kuat sehingga tidak ada orang yang dapat menandinginya.

Suatu hal yang sangat ironis yang terjadi pada bangsa ini adalah aturan buatan manusia yang seharusnya dapat dirubah karena berdasarkan kebutuhan kekinian dan juga telah jelas aturannya bahwa aturan tersebut dapat dirubah tetapi aturan tersebut

diabaikan saja. Hal ini terjadi dalam UUD 1945, walaupun dalam pasal 37 dinyatakan dengan sangat jelas mekanisme perubahan UUD 1945 akan tetapi demi kepentingan pribadi maupun kepentingan kelompok untuk mempertahankan kekuasaan maka aturan ini tidak dipakai, malahan diabaikan dan selalu dipersulit agar tidak terjadinya suatu tindakan untuk melakukan perubahan UUD 1945. Tetapi berkat perjuangan mahasiswa akhirnya perubahan UUD 1945 yang diharapkan dapat dilakukan, Menurut Bagir Manan ada beberapa alasan kenapa perlu dilakukan perubahan terhadap UUD 1945<sup>9</sup> :

1. Secara filosofis, pentingnya perubahan UUD 1945 adalah karena UUD 1945 adalah *moment opname* dari berbagai kekuasaan politik dan ekonomi yang dominan pada saat dirumuskannya konstitusi, setelah 54 tahun kemudian tentu akan terjadi banyak perubahan dan UUD 1945 disusun oleh manusia yang sesuai dengan kodratnya tidak akan pernah sampai pada tingkat kesempurnaan.
2. Secara yuridis, para perumus UUD 1945 sudah menunjukkan kearifan bahwa apa yang mereka lakukan ketika UUD 1945 disusun tentu akan berbeda kondisinya dengan masa yang akan datang dan mungkin suatu saat akan mengalami perubahan.

Secara substantif menurut Moh. Mahfud MD, UUD 1945 banyak sekali mengandung kelemahan. Hal ini dapat diketahui antara lain<sup>10</sup> :

---

<sup>9</sup> Ni'matul Huda, Politik Ketatanegaraan Indonesia, FH UII press, Yogyakarta, hal. 3

<sup>10</sup> *ibid*, Hal 6-7

1. Kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *cheks and balances* yang memadai.
2. Rumusan ketentuan yang bersifat sederhana, umum, bahkan tidak jelas, sehingga menimbulkan multi tafsir.
3. Unsur-unsur konstitusionalisme tidak dielaborasi secara memadai dalam UUD 1945.
4. UUD 1945 tidak menekankan pada penyelenggaraan negara.
5. UUD 1945 memberikan atribusi kewenangan yang terlalu besar kepada Presiden untuk mengatur berbagai hal penting dengan undang-undang.
6. Banyak materi muatan yang penting diatur pada penjelasan, tetapi tidak tercantum didalam pasal-pasal.

Dari alasan inilah terjadi amandemen terhadap UUD 1945 yang telah digaungkan setelah beralihnya kekuasaan Presiden Soeharto ke Presiden B.J Habibie. Amandemen UUD 1945 mengakibatkan terjadinya perubahan dalam sistem ketatanegaraan bangsa Indonesia karena UUD 1945 mengatur tentang kelembagaan negara yang selama lebih dari setengah abad tidak mengalami perubahan yang diharapkan berarah pada kebaikan bangsa ini.

## **1.2. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas bahwa setelah adanya proses amandemen UUD 1945 yang telah dilaksanakan sebanyak 4 (empat) kali yaitu dimulai dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, dan telah ada beberapa perubahan dalam lembaga ketata-negaraan Indonesia, ada lembaga yang dihilangkan dan juga

ada lembaga negara yang baru, sesuai dengan amanah UUD 1945 yang telah diamandemen, masih meninggalkan permasalahan dalam hal pembagaaian kewenangan untuk dijalankan oleh masing-masing lembaga negara. Terutama dalam bidang pembentukan undang-undang.

Adapun permasalahan akan dibahas adalah :

1. Apa kewenangan Presiden dalam Pembentukan Undang-undang setelah adanya amandemen terhadap UUD 1945 ?
2. Bagaimana hubungan antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) setelah Amandemen UUD 1945?

Permasalahan ini dapat diwujudkan dalam bentuk penelitian teori-teori hukum ketatanegaraan yang dilandasi dengan aturan hukum-hukum yang berlaku di Indonesia.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengidentifikasi wewenang Presiden dalam pembentukan undang-undang pasca amandemen UUD 1945.
2. Mengetahui kewenangan yang dimiliki oleh Presiden dalam pembentukan undang-undang pasca amandemen UUD 1945.
3. Memperjelas batas-batas kewenangan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan undang-undang.

#### 1.4. Kerangka Konseptual

Dalam ajaran Montesquieu, yaitu teori pemisahan kekuasaan, kekuasaan membentuk undang-undang adalah kekuasaan legislatif, karena itu hanya ada pada badan legislatif (badan legislasi), badan eksekutif tidak mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 5 ayat (1) : “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”. Selain itu Presiden dalam ihwal keadaan darurat atau genting dapat membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang dimana dinyatakan dalam pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Serta Presiden juga memiliki kewenangan yang lain dalam hal pembuatan aturan hukum seperti membuat Peraturan Pemerintah dan juga Peraturan Presiden.

Di negara-negara Eropa, pembentukan undang-undang dilakukan bersama-sama badan eksekutif dengan badan legislatif. Baik eksekutif maupun legislatif sama-sama mempunyai hak inisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang. Eksekutif ikut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang di badan perwakilan rakyat. Inilah sistem yang dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945 dalam pembentukan undang-undang. Apakah sistem ini tidak menyalahi sistem pembagian kekuasaan menurut teori Montesquieu, karena Indonesia menganut sistem Presidensial? Karena masing-masing lembaga negara telah memiliki kewenangan sendiri-sendiri, Lalu apakah peran legislatif dalam pembahasan rancangan undang-undang? Apakah hanya memberikan persetujuan sebagaimana yang tertuang dalam pasal 20 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945? Apakah kewenangan Presiden

(eksekutif) dalam pembentukan undang-undang telah dibatasi oleh Undang-Undang Dasar 1945 setelah dilakukannya amandemen?

Dari kerangka konseptual inilah penelitian dilakukan. Bahwa keseluruhan undang-undang yang telah dibuat sebelum adanya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 merupakan kekuasaan Presiden sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat hanya memberikan persetujuan. Kesemuanya akan memberikan deskripsi akan kewenangan Presiden dalam pembentukan undang-undang setelah adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

## **1.5. Metode Penelitian**

### **1. Tipe Penelitian**

Dalam Penelitian ini adalah menggunakan penelitian hukum normatif yang bersifat penjelasan oleh karena itu tidak bermaksud untuk menguji hipotesa.

### **2. Bahan Hukum Penelitian<sup>11</sup>**

Dalam penelitian ini, bahan yang dibutuhkan didapat melalui :

1. Bahan hukum primer, yaitu Berupa Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, seperti UUD 1945 yang telah diamandemen, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan DPR dan DPD RI.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu berupa literatur yang melengkapi data-data atau bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang sifatnya hanya mendukung dan melengkapi bahan primer.

---

<sup>11</sup> Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal 116

3. Bahan hukum tertier, yaitu berupa kumpulan berita ataupun tulisan ahli hukum di media massa dan website serta kamus yang digunakan untuk memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

### 3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Untuk mendapatkan data-data yang diperoleh penulisan menggunakan studi kepustakaan yaitu dengan cara membaca buku-buku, peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka lainnya guna mendapat bahan teoritis yang ada hubungannya dengan permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini.

### 4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan adalah dengan menggunakan pendekatan kualitatif<sup>12</sup> yaitu berupa penyorotan terhadap masalah serta usaha pemecahannya dengan upaya-upaya yang banyak didasarkan pada pengukuran yang memecahkan objek penelitian ke dalam unsur-unsur tertentu untuk kemudian ditarik suatu generalisasi yang seluas mungkin ruang lingkungannya. Pendekatan kualitatif merupakan penelitian yang akan menghasilkan data deskriptif – analisis, yaitu apa yang diteliti dan dipelajari adalah objek penelitian yang utuh artinya data-data yang diperoleh dilakukan pemilihan yang hanya sesuai dan berhubungan dengan permasalahan yang dibahas serta bukan dalam bentuk angka-angka.

---

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hal 32

## DAFTAR PUSTAKA

Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busro, *Asas-asas hukum tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal. 109

Afan Gaffar, *Politik, Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.

Arief Budiman, *Teori Negara Kekuasaan dan Ideologi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002

Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 1999.

Bambang Susanggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta

Dahlan Thaib, dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001,

Febrian, *Hirarki Aturan Hukum di Indonesia*, (Disertasi), Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004

Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara : Pengembangan Teori Bernegara Dan Suplemen*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.

Inu Kencana Syafei, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, PT. Refika Aditama, Bandung 2005.

Jean Baechler, *Demokrasi : Sebuah Tinjauan Analitis*, Kanisius, Yogyakarta, 2001

Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004

Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia : Sejarah Proklamasi Hingga Reformasi*, PT Grafitri Budi Utami, Bandung, 2004

Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN FH UI, Jakarta, 1988.

Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta. 2000.

Morissan, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Era Reformasi*, Ramdina Prakarsa , Jakarta, 2005

Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Reveiew*, UII Press, Yogyakarta, 2005

\_\_\_\_\_, *Politik Ketatanegaraan Indonesia : kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta.

\_\_\_\_\_, *Hukum tata negara Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005

Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000,

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press. Jakarta

United State Information Agency, *Apakah demokrasi Itu?* (terjemahan), 1991

Tim Litbang Kompas, *Indonesia Dalam Krisis 1997-2002*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen I s.d IV

Undnag-Undang No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis  
Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan  
Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang No. 05 tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 14 tahun 1985  
tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-  
undangan

Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara  
Penyusunan dan Pengolahan Program Legislasi Nasional.

Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 68 tahun 2005 tentang Tata Cara  
Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan  
Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan  
Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden

Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/2005-2006 Tentang Peraturan Tata Tertib  
Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

*Media Massa*

Harian Kompas 13 Oktober 2005

Harian Sumatera Ekspres, 23 Maret 2006