

STUDI HUKUM TATA NEGARA
PASCA PERUBAHAN IV

Oleh:

DR. HARJONO, SH, MCL

KATA PENGANTAR

Setelah UUD 1945 mengalami perubahan secara berurutan Perubahan I, II, III, dan IV, telah banyak buku atau tulisan yang membahas hasil perubahan tersebut. Penulisan Karya Ilmiah dengan judul Studi Hukum Tata negara Pasca Perubahan IV ini tentulah akan menambah bahan bacaan yang berkaitan dengan perubahan UUD lainnya yang telah terlebih dulu diterbitkan. Dalam penyusunan tulisan yang tidak terlalu panjang ini penulis mempertimbangkan bahwa masih banyak anggota masyarakat yang kurang memahami substansi perubahan UUD, padahal Undang-undang Dasar adalah sangat penting bagi tata penyelenggara negara maupun oleh anggota masyarakat.

Sebagai sebuah UUD yang telah berlaku dalam kurun waktu yang cukup lama, UUD 1945 sebelum diubah tentu telah dipahami secara baik oleh masyarakat. Dengan maksud untuk mempermudah memahami UUD pasca perubahan IV dalam membahas materi perubahan, penulis membandingkan substansi bahasan antara ketentuan sebelum dan pasca perubahan.

Penyajian materi berdasarkan topik kelembagaan negara dimaksudkan untuk mempermudah dalam memahami UUD pasca perubahan, dan cara demikian tersebut memang akan menimbulkan resiko yaitu perlunya pengulangan dengan maksud agar substansi dapat dipahami secara komprehensif. Keuntungan dengan penyajian topik ialah bahwa pembaca sesuai dengan kebutuhannya tidak perlu membaca keseluruhan substansi dari awal sampai akhir.

Akhirnya kepada Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia penulis mengucapkan terima kasih atas segala bantuannya.

Jakarta, 25 November 2005

Penulis

DR. Harjono, S.H.,MCL

DAFTAR ISI

BAB I	
PENDAHULUAN	2
BAB II	
KEDAULATAN RAKYAT DALAM PERUBAHAN UUD	14
BAB III	
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT	20
BAB IV	
PRESIDEN	27
BAB V	
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT	46
BAB VI	
PROSES PEMBUATAN UNDANG-UNDANG	57
BAB VII	
DEWAN PERWAKILAN DAERAH	75
BAB VIII	
KEKUASAAN KEHAKIMAN	83
BAB IX	
HAK ASASI MANUSIA	99

BAB I

PENDAHULUAN

1. Perubahan UUD 1945 dari perubahan pertama sampai ke empat adalah merupakan satu kesatuan. Perubahan dilakukan dengan cara memuat dalam setiap produk hukum MPR yang bermaterikan perubahan, rumusan atau bunyi pasal-pasal atau ayat-ayat perubahan, tanpa mengutip bunyi ayat atau pasal yang diubah. Dengan hanya menyebutkan dan merumuskan pasal atau ayat yang baru, maka pasal atau ayat yang asli digantikan bunyinya. Cara pengubahan semacam ini dimaksudkan untuk mempertahankan struktur asli dari UUD 1945. Jika dalam perubahan dilakukan penambahan ayat terhadap pasal yang lama atau pasal yang telah diubah maka ayat-ayat tersebut akan disambungkan pada ayat yang telah ada, dengan demikian penomoran ayat akan melanjutkan penomoran yang telah ada sebelumnya. Penambahan pasal penomorannya dilakukan dengan memakai nomor pasal yang ditambah dengan menambahkan huruf untuk pasal yang ditambahkan. (Contoh Pasal 18 mendapatkan tambahan Pasal 18A dan seterusnya).

2. Struktur UUD 1945 setelah perubahan terdiri atas (1) Pembukaan dan (2) Pasal-Pasal. Ketentuan mengenai struktur yang sedemikian ini terdapat dalam Aturan Tambahan Pasal II. Dengan adanya struktur yang baru ini mengubah struktur lama di mana dikatakan bahwa UUD 1945 terdiri atas (1) Pembukaan (2) Batang Tubuh, dan (3) Penjelasan. Penghapusan Penjelasan dari struktur UUD 1945 yang telah diubah dilakukan mengingat dipandang tidak lazim bagi sebuah UUD mempunyai Penjelasan. Sebuah penjelasan lazimnya diperlukan bagi sebuah UU dan tidak untuk UUD. Pada saat MPR melakukan perubahan pertama pada tahun 1999, telah disepakati oleh anggota Panitia Ad Hoc III yang mempersiapkan rancangan perubahan UUD, bahwa dalam melakukan perubahan substansi yang terdapat dalam Penjelasan UUD 1945 akan diangkat atau dinormatikan ke dalam pasal-pasal UUD hasil perubahan. Selain menyepakati untuk tidak lagi mempertahankan adanya penjelasan pada perubahan UUD, beberapa hal juga disepakati dalam mengarahkan perubahan yang akan dilakukan. Kesepakatan tersebut tetap dipertahankan hingga MPR hasil pemilihan umum 1999, menyelesaikan seluruh proses perubahan UUD, yaitu perubahan I s/d perubahan IV. Kesepakatan tersebut adalah : (1) Tetap mempertahankan atau tidak melakukan perubahan pada

Pembukaan UUD 1945, (2) Tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, (3) Tetap mempertahankan bentuk pemerintahan presidensial, (4) Mengangkat substansi yang terdapat dalam Penjelasan ke dalam pasal-pasal UUD, (5) Perubahan UUD dilakukan dengan cara adendum, yaitu dengan cara melampirkan perubahan pada naskah asli UUD 1945.

3. Kesepakatan tersebut tercerminkan pada hasil perubahan UUD 1945, yaitu ;

- (1) Kesepakatan untuk tetap mempertahankan Pembukaan UUD 1945.

Untuk merealisasikan kesepakatan ini, maka bunyi asli Pembukaan UUD 1945 tetap dipertahankan. Status Pembukaan yang sangat fundamental tetap diakui dan dipertahankan, karena Pembukaan ini terkait erat dengan Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia pada 17 Agustus 1945. Disamping hal tersebut di atas di dalam Pembukaan UUD 1945 terdapat rumusan Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dikenal dengan nama Pancasila. Untuk menjaga eksistensi dari Pembukaan agar tidak dilakukan perubahan, pada Perubahan Ke empat UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 11 Agustus

2002, mencantumkan dalam ketentuan Aturan Tambahan Pasal II yang menyatakan bahwa; "Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan Pasal-pasal, dan ketentuan Bab XVI Perubahan Undang-Undang Dasar Pasal 37 ayat (1) s/d ayat (4) dimana disebutkan secara eksplisit (tegas) bahwa bahwa perubahan hanya ditujukan kepada pasal-pasal Undang-Undang Dasar. Perubahan terhadap Pembukaan tidak dicantumkan, dengan tujuan terhadap Pembukaan UUD 1945 tidak dapat dilakukan perubahan.

(2) Kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adanya kesepakatan bahwa di dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945, MPR tidak akan melakukan perubahan terhadap bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan dengan cara tetap mempertahankan rumusan asli dari UUD 1945 pada Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi : "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik." Di samping mempertahankan bunyi asli dari Pasal 1 ayat (1) ini, pada perubahan ke empat ditambahkan satu ayat dalam Pasal 37

yang menyangkut perubahan UUD, yaitu ayat (5) yang berbunyi : “Khusus tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”. Substansi ini dicantumkan dalam Pasal 37, karena Pasal ini berisi tata cara perubahan pasal-pasal UUD, dan ketentuan tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dicantumkan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, sehingga dengan adanya Pasal 37 ayat (5) ini maka terhadap Pasal 1 ayat (1) tidak dapat dilakukan perubahan (non ammandeable article).

(3) Tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensiil.

Dalam sistem asli UUD 1945 tersirat baik dari pasal-pasal yang mengatur hubungan antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan dengan Kementrian Negara, serta dari Penjelasan UUD bahwa system pemerintahan yang dianut adalah sistem presidensiil. Dalam perubahan UUD 1945 sistem ini tidak saja dipertahankan bahkan mendapatkan penguatan-penguatan. Sebuah sistem presidensiil ciri-cirinya adalah :

- (a) adanya jangka waktu masa kerja eksekutif yang pasti (fix term),
- (b) presiden adalah kepala eksekutif,

- (c) hubungan antara eksekutif dan parlemen, yang tidak dapat saling menjatuhkan,

Ketentuan-ketentuan untuk menguatkan sistem presidensiil tersebut antara lain adalah dilakukannya pemilihan presiden secara langsung sebagaimana diatur dalam Pasal 6A. Dengan perubahan ini, maka ketergantungan presiden kepada sebuah lembaga yaitu MPR tidak ada lagi. Sistem pemilihan presiden oleh MPR dan system pertanggungjawaban kepada MPR mempunyai konsekuensi bahwa MPR berhak untuk memberhentikan presiden. Hal ini dapat dipandang sebagai melemahkan sistem presidensiil, karena tidak adanya jaminan bahwa presiden dapat menjalankan tugasnya dalam jangka waktu tertentu (fix term) .Dalam perubahan UUD 1945 MPR tidak lagi dapat menjatuhkan presiden dengan alasan politik, yaitu atas penilaian MPR sendiri bahwa presiden telah melanggar garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar dan MPR . Sistem pertanggungjawaban Presiden di depan MPR sebenarnya mirip dengan sistem parlementair di mana presiden harus tetap mendapatkan kepercayaan politik parlemen untuk tetap menjalankan tugasnya. Kewenangan MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden jika dianggap telah melanggar garis-garis besar haluan negara dan memberhentikan presiden sebelum habis masa jabatannya dalam esensinya

tidak berbeda dengan sistem parlementair dimana Perdana Menteri harus meletakkan jabatan jika tidak lagi mendapatkan kepercayaan dari parlemen. Penguatan sistem presidensiil juga dilakukan dengan membatasi secara tegas masa jabatan Presiden sebagaimana tercerminkan dengan perubahan pada Pasal 7 dengan menambahkan ketentuan bahwa seorang presiden hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan. Dari ketentuan Pasal 8 yang mengalami perubahan pada perubahan ke tiga maupun ke empat tersiratkan betapa penting periodisasi jabatan presiden lima tahun itu dipertahankan sebagai sebuah sistem UUD, dan tidak semata-mata dari kepentingan presiden. Jika penggantian presiden dan/ atau wakil presiden terpaksa harus dilakukan, sebelum berakhirnya masa jabatan selama lima tahun, maka patokan lima tahun masa jabatan tetap menjadi acuan, sehingga penggantian hanya dilakukan untuk meneruskan sisa masa jabatan, dan tidak untuk melakukan pemilihan presiden dengan pemilihan umum yang baru, karena ini akan mengganggu kesisteman UUD. Ketentuan lain yang dimasukkan untuk menguatkan sistem presidensiil dengan mengangkat substansi Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan adalah rumusan yang tertuangkan dalam Pasal 7C dimana dinyatakan bahwa ; “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.” Dengan adanya Pasal ini, maka secara kesisteman hubungan antar lembaga negara

dalam sistem presidensiil terjaga karena tidak akan terjadi pembubaran parlemen oleh eksekutif sebagaimana terjadi pada sistem parlementer.

(4) Mengangkat substansi Penjelasan dalam pasal-pasal UUD.

Praktik ketatanegaraan pada masa sebelum perubahan, sumber konstitusi tidak saja pasal-pasal atau batang tubuh UUD 1945, tetapi juga Penjelasan menjadi sumber hukum konstitusi. Hubungan antara pasal-pasal UUD dengan Penjelasan kadang-kadang terjadi ketidakjelasan karena justru Penjelasan malah merupakan sumber utama. Hubungan antara Presiden dan MPR, pada pasal-pasal UUD, hanya diatur secara singkat sekali, yaitu bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara yang terbanyak. Karena adanya Penjelasan maka hubungan antara Presiden dengan MPR memerlukan lagi banyak aturan yang dituangkan dalam ketetapan-ketetapan MPR. Ketetapan-ketetapan tersebut bukanlah UUD, tetapi nyatanya menjadi sumber hukum konstitusi. Kedudukan Presiden sebagai mandataris MPR, dinyatakan dalam Penjelasan UUD, system pertanggungjawaban Presiden juga dinyatakan dalam Penjelasan. Meskipun telah dilengkapi dengan Penjelasan, namun dalam beberapa hal pasal-pasal dan Penjelasan UUD juga belum mengatur secara

tuntas, sehingga dapat menimbulkan multi penafsiran. MPR memegang kekuasaan negara yang tertinggi. Presiden diangkat oleh Majelis , bertunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis. Namun demikian untuk sebuah lembaga yang mempunyai kedudukan yang demikian tinggi ini UUD tidak mengatur secara mencukupi tentang tatacara pembentukan lembaga ini, dan hanya menyerahkan pengaturannya secara penuh dalam UU. Sebuah UU adalah produk hukum dari Presiden bersama DPR. Persoalan justru timbul bagaimana sebuah lembaga tertinggi ,pengaturannya diserahkan kepada lembaga negara yang kedudukannya lebih rendah. Dengan adanya perubahan-perubahan pada UUD 1945 maka terdapat bagian-bagian dari Penjelasan UUD 1945 yang sudah tidak sesuai lagi dengan perubahan tersebut. Substansi dari Penjelasan beberapa diantaranya diangkat untuk diatur dalam pasal-pasal UUD. Pasal 1 ayat (3) hasil perubahan yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum “ adalah perumusan positif dari jiwa yang terdapat dalam Penjelasan. Pasal 7C hasil perubahan yang menyatakan bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat , adalah perumusan yang diangkat dari jiwa atau substansi yang terdapat dalam Penjelasan. Pasal 24 ayat (1) hasil perubahan yang berbunyi :

Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan “, adalah hasil dari perumusan yang terdapat dalam Penjelasan UUD 1945 pada Pasal 24 sebelum diubah. Pasal 23 A, B,C,D,E,F,G, adalah Pasal-pasal tambahan yang fungsinya disamping mengangkat hal-hal yang telah ada pada Penjelasan juga melengkapinya supaya lebih jelas dan tegas pengaturannya demi kepastian hukum.

- (5) Perubahan dilakukan dengan cara adendum.

Cara pengubahan yang dilakukan oleh MPR dalam perubahan pertama sampai dengan ke empat adalah dengan menyebutkan Pasal-pasal atau ayat-ayat yang diubah atau ditambahkan dan dengan mencantumkan bunyi pasal-pasal hasil perubahan atau penambahan. Jika dalam perubahan tidak disebutkan pasal atau ayatnya , maka berarti bahwa terhadap pasal atau ayat yang tidak disebut tidak dilakukan perubahan, atau dipertahankan bunyi asli pasal atau ayat tersebut. Sebagai konsekuensi dari cara perubahan ini dapat terjadi; (a) tetap dipertahankan bunyi asli pasal atau ayat yang bersangkutan dengan mengubah atau tetap mempertahankan nomor ayat yang asli (b) penggantian bunyi pasal atau ayat dari bunyi asli dengan perubahan

atau tanpa pengubahan nomor ayat, (c) penambahan bab baru dengan cara memberi nama / judul Bab baru tersebut, namun penomoran terhadap bab dengan tetap menggunakan angka Romawi dari bab yang ditambahi namun dengan penambahan huruf /abjad , (d) penambahan pasal baru terhadap pasal yang telah ada dengan cara tetap menggunakan nomor pasal yang ditambahi , namun dengan tambahan huruf /abjad secara berurutan , (e) penambahan ayat dilakukan dengan cara menambahkan nomor ayat secara berurutan dari nomor ayat pasal yang telah ada.

Dengan adanya system adendum ini maka naskah formal UUD 1945 adalah terdiri atas (1) Naskah asli yang termuat dalam Keputusan Presiden no 150 th 1959 . Lembaran Negara no. 75 tahun 1959 , (2) Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 tanggal 19 Oktober 1999, (2) Perubahan Kedua Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 tanggal 18 Agustus 2000, (3) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 tanggal 9 Nopember 2001, (4) Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 tanggal 10 Agustus 2002. Untuk keperluan mempermudah memahami UUD 1945 setelah hasil perubahan, Komisi A pada Sidang

Tahunan MPR 2002 yang membidangi Perubahan UUD 1945 menyertakan dalam risalah persidangan sebuah naskah UUD 1945 yang merupakan satu kesatuan yang utuh sebagai hasil perubahan. Dari risalah inilah didapatkan sumber yang tidak langsung tentang susunan UUD 1945 secara utuh setelah perubahan yang lengkap, yaitu perubahan keempat.

BAB II

KEDAULATAN RAKYAT DALAM PERUBAHAN UUD

Pembukaan UUD 1945 memberikan dasar yang cukup kuat bahwa kedaulatan rakyat adalah dasar bagi pembentukan negara Indonesia. Dasar ini dapat dijumpai alinea ke dua dengan adanya kalimat ; “.... mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia , yang merdeka, bersatu , berdaulat, adil dan makmur “ Dalam elinea ke empat dari Pembukaan Uud 1945 juga dinyatakan :”, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia , yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada “ Dengan dianutnya asas kedaulatan rakyat maka bentuk pemerintahan yang cocok adalah sebuah negara republik. Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk republik pada hakekatnya merupakan penguasaan dari asas kedaulatan rakyat yang tersurat dalam Pembukaan UUD 1945. Ketentuan Pasal 1 ayat (1) ini tidak mengalami perubahan dan bahkan sebagaimana telah dinyatakan sebelumnya Pasal 1 ayat (1) malah semakin diperkokoh, yaitu menjadikan ketentuan ini tidak menjadi obyek dari

perubahan UUD karena termasuk Pasal yang tidak dapat diubah, sebagaimana dinyatakan oleh Pasal 37 ayat (5).

Perubahan yang terjadi adalah cara kedaulatan rakyat tersebut dilakukan. Pada Pasal 1 ayat (2) naskah asli dinyatakan bahwa : Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam rumusan ini mengandung beberapa hal ; (a) Kedaulatan ditangan rakyat, (b) Majelis Permusyawaratan Rakyat melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat tersebut. Dengan adanya rumusan ini memang kedudukan MPR dalam hal melaksanakan kedaulatan rakyat adalah sebagai lembaga yang *omnipoten* atau tanpa batas kewenangan, karena jika kewenangan MPR dibatasi, berarti pula bahwa kedaulatan rakyat juga terbatas, karena dalam ajaran tentang kedaulatan salah satu unsurnya adalah kedaulatan itu tidak ada batasnya. Kedaulatan yang ada ditangan rakyat kemudian dilakukan sepenuhnya oleh MPR menggambarkan adanya proses pengalihan kekuasaan. Dalam Penjelasan UUD disebutkan atribut –atribut yang berhubungan dengan kedudukan MPR ini, antara lain : (a) sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, (b) memegang kekuasaan negara tertinggi, (c) penyelenggara negara tertinggi, (d) memegang kedaulatan negara. Dengan adanya kedudukan MPR yang demikian kuat padanya

melekat atribut kewenangan yang begitu besar atau disebut sebagai *plenitudo potestatis* , yaitu mempunyai kekuasaan penuh, berada di atas semua otoritas lainnya dan mencakup semua kekuasaan. Sehubungan dengan kekuasaan MPR yang demikian mutlak ini kemudian persoalannya kapan sebenarnya rakyat melaksanakan kedaulatannya dan dalam bentuk apa kedaulatan tersebut dilaksanakan. atau pada hal-hal apa saja rakyat melaksanakan kedaulatannya. Jawaban terhadap pertanyaan ini cukup penting karena sebagaimana dinyatakan dalam Peembukaan bahwa negara Indonesia adalah berkedaulatan rakyat. Penjelasan UUD 1945 banyak menyebutkan atribut kekuasaan atau kewenangan MPR ini, tetapi justru tidak menyebutkan bagaimana senyatanya rakyat benar-benar mengambil bagian dalam persoalan kenegaraan yang berdasarkan atas kedaulatan rakyat tersebut. Hal yang sangat esensial sebagai ciri negara yang berkedaulatan rakyat yaitu pemilihan umum justru tidak disebutkan baik dalam isi UUD 1945 maupun dalam Penjelasan UUD.

Dengan adanya perubahan yang telah dilakukan , perumusan tentang kedaulatan ditangan rakyat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat 2 digantikan dengan rumusan baru, yang berbunyi : “ Kedaulatan di tangan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar “. Dalam rumusan baru

ini terkandung ide ; (a) kedaulatan di tangan rakyat, atau asas demokrasi, dan (b) bahwa pelaksanaan kedaulatan tersebut diatur dalam Undang-Undang Dasar atau berdasar asas konstitusionalisme. Perumusan yang baru ini memang berbeda dengan perumusan yang lama , dimana pada rumusan yang lama pada hakekatnya Pasal 1 ayat 2 norma hukumnya berisikan ketentuan tranformatif atau pengalihan mutlak dari kedaulatan di tangan rakyat ke sebuah lembaga yaitu MPR . Pada perumusan yang baru , asas konstitusionalisme dalam penggunaan kedaulatan rakyat mendapatkan pengakuan, yang mempunyai implikasi bahwa kedaulatan rakyat sebagai sebuah asas dalam melaksanakan kekuasaan kenegaraan haruslah dilaksanakan menurut ketentuan hukum, yaitu konstitusi. Kedaulatan rakyat sebagai sebuah asas diterjemahkan kedalam norma hukum, yaitu hukum konstitusi yang isinya adalah norma-norma kewenangan, yaitu kewenangan kenegaraan. Dari aspek hukum, kewenangan akan mempunyai aspek ; ruang lingkup kewenangan , tata cara penggunaan kewenangan, dan batas kewenangan . Dengan demikian, meskipun rakyat adalah merupakan sumber dari kedaulatan, namun kedaulatan tersebut pelaksanaannya harus diatur oleh konstitusi. Kedaulatan rakyat yang menjadi asas dari pelaksanaan kenegaraan dengan adanya perubahan Pasal 1 ayat (2) telah ditranformasikan menjadi kedaulatan hukum, karena hukum (konstitusi)

yang mengatur pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut. Pencerminan dari pelaksanaan kedaulatan rakyat, dalam perubahan UUD 1945, dapat dibedakan antara kedaulatan yang langsung dilakukan oleh rakyat, dan kedaulatan yang dilaksanakan oleh lembaga perwakilan. Kedaulatan yang dilakukan langsung oleh rakyat ialah dengan adanya pemilihan umum sebagaimana telah ditambahkan dalam Pasal perubahan UUD 1945, yaitu pemilihan umum untuk ; (a) memilih presiden dan wakil presiden , dan (b) pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah. UUD tidak secara eksplisit menyatakan bahwa pemilihan umum adalah sebagai perwujudan dari asas kedaulatan rakyat, namun dapatlah dipastikan bahwa hak dari rakyat untuk menyatakan pendapat dalam suatu pemilihan umum adalah merupakan ciri yang esensial bagi perwujudan adanya pengakuan atas kedaulatan rakyat. Sebuah tatanan kenegaraan yang tidak memberikan hak bagi rakyat untuk menyatakan pendapatnya melalui pemilihan umum adalah sebuah tatanan politik yang jauh dari nilai demokrasi. Kedaulatan rakyat yang dilaksanakan dengan cara tidak langsung dilakukan dengan memberi kewenangan badan-badan perwakilan rakyat , baik di pusat maupun di daerah. Kewenangan badan-badan perwakilan tersebut ditentukan ruang lingkungnya sesuai dengan fungsi masing-masing badan perwakilan tersebut.

Badan-badan atau lembaga-lembaga perwakilan yang terdapat dalam UUD setelah perubahan adalah ; (a) Majelis Permusyawaratan Rakyat , (b) Dewan Perwakilan Rakyat, (c) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan (d) Dewan Perwakilan Daerah . Lembaga-lembaga perwakilan tersebut sesuai dengan fungsi kelembagaannya merupakan wakil dari rakyat dan dengan demikian merupakan lembaga demokrasi, yang artinya dalam batas-batas fungsinya secara perwakilan juga merupakan pelaksana dari kedaulatan rakyat. Dengan perubahan ini maka berubah pula pelaksanaan kedaulatan rakyat , tidak lagi ditransferkan kepada lembaga MPR (sebagaimana ketentuan lama) tetapi untuk hal-hal tertentu dilaksanakan langsung oleh rakyat, sedangkan yang lain secara fungsional dilakukan oleh badan-badan perwakilan. Pelaksanaan secara fungsional oleh badan-badan perwakilan yang dikenal dalam UUD setelah perubahan, menyebabkan tidak ada lagi pelaksana kedaulatan rakyat yang tertinggi.

BAB III

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) lama MPR adalah pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Pasal 3 sebelum perubahan memberikan hak kepada MPR untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara, serta menurut Pasal 6 ayat (2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak.. Dalam Penjelasan angka III dinyatakan bahwa : “ Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden) . Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi , sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis , *bertunduk dan bertanggung jawab kepada* Majelis. Ia adalah “*mandataris* “ dari Majelis. Ia berkewajiban menjalankan putusan-putusan Majelis, Presiden tidak “*neben* “ akan tetapi “ *untergeordnet*” kepada Majelis. Penjelasan angka IV menyatakan bahwa : Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi. Dalam system ketatanegaraan sebelum dilakukan perubahan, hubungan natara MPR

dengan lembaga kenegaraan lainnya memerlukan banyak pengaturan sehingga dibuatlah produk hukum ketetapan MPR untuk menampungnya, pada hal disamping naskah yang berisikan pasal-pasal, UUD 1945 yang lama juga sudah dilengkapi oleh sebuah Penjelasan UUD. Disamping norma-norma yang bersumber pada pasal-pasal UUD, norma-norma yang berasal dari Penjelasan juga dituangkan dalam ketetapan-ketetapan MPR sebagai dasar hukum pengaturan umum penyelenggaraan kenegaraan. MPR juga menghasilkan produk hukum konkrit di luar hal-hal yang telah diatur dalam norma-norma umum penyelenggaraan ketatanegaraan, dimana pada masa itu juga dikenal ketetapan yang berisikan pelimpahan wewenang kepada Presiden untuk melaksanakan pembangunan.

Kedudukan MPR setelah perubahan tercerminkan dengan kewenangan-kewenangan yang diberikan oleh UUD kepada MPR, atau disebut sebagai kewenangan atributif. Adapun kewenangan atributif MPR tersebut adalah :

- (1) Pasal 3 ayat (1) juncto Pasal 37,
- (2) Pasal 3 ayat (2) juncto, Pasal 9,
- (3) Pasal 8 ayat (2) ,(3),
- (4) Pasal 3 ayat (3) *junctis* , Pasal 7 A, Pasal 7 B.

Kewenangan atributif yang terdapat dalam UUD perubahan tersebut sifatnya limitative, artinya di luar hal-hal yang telah dinyatakan secara tegas tersebut MPR tidak mempunyai kewenangan lain, hal ini sesuai dengan isi Pasal 1 ayat (2) yang baru yang sangat berbeda dengan isi Pasal ini sebelum perubahan. Kewenangan-kewenangan MPR setelah perubahan meliputi dua hal ; pertama sebagai sebuah lembaga konstituante yaitu untuk menetapkan dan melakukan perubahan UUD, dan yang kedua sebagai sebuah lembaga yang melakukan fungsi-fungsi yang diperlukan mana kala sebuah peristiwa khusus terjadi, sehingga perlu dilakukan tindakan darurat untuk menjaga kesisteman UUD , sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 ayat (2) dan (3) , Pasal 7A dan 7B. Banyak pendapat diajukan terhadap kewenangan MPR sebagai sebuah lembaga konstituante , dengan dasar alasan bahwa secara teoritis tidak dibenarkan memberikan kewenangan ini kepada MPR, karena MPR tidak lagi melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya. Pandangan bahwa sebuah lembaga konstituante hanya dapat melakukan perubahan terhadap UUD jika lembaga ini melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya adalah tidak tepat. UUD berisikan norma tatacara penyelenggaraan kenegaraan, dan jika MPR mempunyai kewenangan sebagai sebuah lembaga konstituante, karena UUD memberikannya. Sebagai sebuah perbandingan , UUD Sementara 1950 menyebutkan dalam

pasalnya bahwa kedaulatan dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah, namun ternyata untuk hal yang berkaitan dengan penyusunan UUD kewenangan tidak diberikan kepada dua lembaga tersebut meskipun disebut sebagai pelaksana kedaulatan, tetapi diserahkan kepada Konstituante. Sedangkan mengenai kewenangan MPR pada Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD perubahan ada yang berpandangan bahwa Pasal ini tidak konsisten atau dianggap sebagai penyimpangan, karena dalam hal-hal sebagaimana disebutkan dalam Pasal tersebut Presiden dan / atau Wakil Presiden tidak dipilih secara langsung. Situasi yang terjadi pada kasus yang diatur oleh Pasal 8 ayat (2) dan atau (3) adalah situasi yang eksepsional yang kejadiannya tidak dapat dipastikan. Karena sangat eksepsional, maka hukum yang diperlukan adalah hukum yang khusus juga. Untuk membuat ketentuan yang bersifat khusus tersebut dipertimbangkan factor konstan yang berlangsung jika keadaannya normal dan factor konstan tersebut perlu untuk dipertahankan meskipun terjadi hal-hal yang eksepsional. Faktor konstan tersebut adalah (a) Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara berpasangan, (b) Masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden adalah sama, yaitu selama lima tahun, (c) jika Presiden dan Wakil Presiden tidak berasal dari satu partai, maka pasangan tersebut adalah hasil dari sebuah koalisi partai-partai yang jangka waktu koalisinya sama dengan masa jabatan

presiden. Disamping adanya factor konstan yang ada pada lembaga kepresidenan, ada factor lain yang perlu untuk dipertimbangkan, yaitu adanya masa jabatan yang sama antara DPR dan Presiden yaitu selama lima tahun, artinya masa jabatan anggota DPR akan berakhir dalam masa waktu lima tahun , yang diikuti dengan pemilihan Presiden. Masa jabatan Presiden dalam UUD disebutkan secara jelas, yaitu lima tahun , sedang masa DPR tidak disebutkan namun karena Pasal 22 E ayat (1) menyebutkan bahwa pemilihan umum dilaksanakan lima tahun sekali maka masa jabatan anggota DPR adalah lima tahun. Siklus lima tahunan yang dipraktikkan pada masa UUD sebelum perubahan tetap dipertahankan bahkan secara formal mempunyai dasar hukum pada system UUD perubahan.. Siklus ini akan menjaga konfigurasi politik yang menyangkut hubungan antara DPR dengan Presiden, artinya ditengah-tengah masa jabatan Presiden tidak akan terjadi perubahan yang signifikan di DPR karena tidak terjadi perubahan konfigurasi sebagai hasil pemilihan umum yang baru, sehingga akan terjaga stabilitas. Demikian juga halnya dengan Presiden. Apabila pengisian jabatan Presiden atau Wakil Presiden karena adanya hal-hal yang khusus sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 ayat (2) dan (3) dipilih dalam sebuah pemilihan umum yang baru dengan mekanisme pencalonan sebagaimana ditentukan oleh Pasal 6A ayat (2) , maka akan terjadi perubahan dalam

keseimbangan antara Wakil Presiden yang dipilih dalam pemilihan umum yang baru dengan Presiden yang dipilih dalam pemilihan umum sebelumnya, karena dapat terjadi Wakil Presiden yang terpilih dapat berasal dari partai pesaing pada pemilihan umum sebelumnya. Demikian juga jika Presiden dan Wakil Presiden dipilih bersama-sama lagi dalam pemilihan umum karena keduanya berhalangan tetap, maka hasil pemilihan yang baru dapat mengubah keseimbangan hubungan DPR-Presiden. Dengan mempertimbangkan factor-faktor tersebut, maka Pasal 8 ayat (2), (3) merupakan mekanisme khusus untuk hal-hal yang eksepsional. Pengaturan secara khusus dengan dasar untuk menjaga faktor konstan dalam kesisteman dapat dijumpai dalam konstitusi negara lain.

Komposisi keanggotaan MPR mengalami perubahan, yang semula terdiri atas anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah, dan golongan-golongan berubah menjadi terdiri atas anggota DPR dan Dewan Perwakilan Daerah. Dengan disebutkannya bahwa MPR terdiri atas anggota-anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah maka di lembaga MPR kedudukan anggota adalah sama dalam hak dan kewajibannya meskipun berasal dari lembaga yang berbeda. Anggota DPR dan DPD melebur dalam satu lembaga. Hal ini sangat berbeda dengan system bicameral yang dikenal, sebagai contoh Konggres di Amerika Serikat,

ataupun Parlemen di Inggris, dimana dalam kelembagaannya memang benar-benar ada dua kamar. Proses pengambilan keputusan diambil oleh masing-masing kamar . Sedangkan MPR proses pengambilan keputusannya tunggal, artinya tidak dilakukan di DPR , kemudian setelah itu di bawa ke DPD. Dengan perbedaan yang demikian tersebut, maka sebenarnya kuranglah tepat apabila ada yang berpendapat bahwa MPR adalah merupakan lembaga yang bicameral.

BAB IV

PRESIDEN

Di dalam Penjelasan UUD sebelum perubahan dinyatakan posisi atau kedudukan Presiden sebagai ; (a) Presiden adalah mandataris MPR , (b) Presiden tidak “*neben*”, akan tetapi “*untergeordnet*” kepada Majelis. ,(c) Presiden adalah penyelenggara pemerintah tertinggi di bawah Majelis, (d) dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara kekuasaan dan tanggungjawab di tangan presiden (*concentration of power and responsibility upon the Presiden*) . Hubungan antara MPR dan Presiden juga dinyatakan bahwa MPR dapat mengundang Presiden untuk meminta pertanggungjawaban dalam sidang istimewa. Substansi yang terdapat dalam Penjelasan ini lah senyatanya kemudian menjadi sumber utama bagi pengaturan hubungan antara MPR dan Presiden dibandingkan dengan yang terdapat dalam pasal-pasal UUDnya. Untuk menafsirkan hubungan Presiden dan MPR ternyata diperlukan ketentuan-ketentuan MPR lain. Dengan demikian secara riil sumber konstitusi pada saat berlakunya UUD 1945 sebelum perubahan terdiri atas ; (a) Batang Tubuh UUD 1945, (b) Penjelasan UUD 1945, (c) Ketentuan MPR yang berfungsi sebagai penafsiran dari batang tubuh dan penjelasan UUD 1945, dan (b) Undang-

Undang Organik sebagai pelaksanaan ketentuan batang tubuh UUD1945. Pengaturan hubungan antara Presiden dengan MPR yang di dalam batang tubuh UUD sebelum perubahan hanya di atur dalam Pasal 6 ayat (2) ternyata dalam praktik ketatanegaraan justru lebih banyak diatur oleh ketentuan di luar UUD, yaitu Ketetapan MPR. Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antara Lembaga-lembaga Tinggi Negara , pada hakekatnya adalah merupakan sumber utama dari pengaturan kelembagaan negara, yang justru berada di luar UUD. Tentu menjadi sebuah persoalan kesisteman , bahwa sebuah UUD , yaitu batang tubuh UUD 1945 , tidak menjadi sumber utama bagi pengaturan kelembagaan negara.

Hubungan antara Presiden dan MPR dalam batang tubuh UUD 1945 sebelum perubahan tidak banyak diatur. Sebagaimana disebutkan di atas bahwa hanya Pasal 6 ayat (2) saja yang menggambarkan hubungan antara dua lembaga ini. Pengaturan hubungan antara Presiden dan MPR justru secara detail diatur dalam Ketetapan MPR . No III/MPR/1978. Hubungan antara Presiden dan MPR dinyatakan oleh Tap MPR tersebut sebagai hubungan antara pelaksana kedaulatan rakyat yang tertinggi dengan mandataris nya , yaitu Presiden. Hubungan tersebut dicerminkan dengan kewenangan MPR:

(a) untuk memilih dan mengangkat Presiden/Mandataris dan Wakil Presiden, (b) memberikan mandat kepada Presiden untuk melaksanakan Garis-garis Besar Haluan Negara dan putusan-putusan Majelis lainnya, (c) meminta pertanggungjawaban Presiden dalam pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara yang ditetapkan oleh UUD dan Majelis, (d) mewajibkan kepada Presiden untuk memberikan pertanggungjawaban kepada MPR diakhir masa jabatan Presiden, (e) untuk memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabtannya karena dinilai MPR sebagai telah sungguh-sungguh melanggar haluan negara.

Dalam system pemerintahan dikenal ada dua system utama, yaitu sistem parlementair dan system presidensiil. UUD 1945 sebelum perubahan seringkali dikatakan sebagai menganut system presidensiil, karena di dasarkan atas dua alasan, pertama DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden, dan kedua Presiden tidak tergantung kepada DPR. Hubungan antara eksekutif dan legislative yang tidak dapat saling menjatuhkan adalah ciri dari system pemerintahan presidensiil.. Selain criteria tersebut untuk menentukan apakah sebuah system pemerintahan sebagai system presidensiil, ada kriteria yang lain, yaitu bahwa presiden atau eksekutif mempunyai masa jabatan dalam kurun waktu tertentu (*fix term*). Dalam system parlementair kelangsungan pemerintah tergantung kepada

kepercayaan yang diberikan oleh parlemen. Jika parlemen mengajukan mosi tidak percaya, maka pemerintah harus mengundurkan diri, atau pemerintah membubarkan parlemen untuk dilakukan pemilihan umum. Mekanisme hubungan antara parlemen dan pemerintah yang didasarkan atas kepercayaan semacam ini sebagai konsekuensinya menyebabkan masa jabatan pemerintah tidak lah hanya tergantung pada periodisasi pelaksanaan pemilihan umum yang dapat dipastikan jangka waktunya, tetapi juga akan tergantung pada kepercayaan parlemen terhadap pemerintah, yang dapat menyebabkan pemerintah harus berhenti sebelum habis masa jabatannya.

Hubungan antara MPR dan Presiden sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR No III/MPR/1978 sepenuhnya adalah menggambarkan hubungan system parlementair, karena MPR dapat meberhentikan Presiden di tengah masa jabatannya jika MPR berpendapat bahwa Presiden telah melanggar garis-garis besar dari pada haluan negara. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 sebelum perubahan dalam pelaksanaannya meletakkan hubungan antara MPR dan Presiden mendasarkan pada system pemerintahan parlementair. Kedudukan Presiden sebagai mandaris MPR dimana presiden selalu dinilai oleh MPR apakah melanggar haluan negara atau tidak pada hakekatnya sama dengan kedudukan pemerintah dalam

system parlementair. Penilaian MPR terhadap Presiden adalah penilaian politis, karena penentunya adalah keputusan MPR sebagai lembaga politik yang tunduk pada mekanisme pengambilan keputusan MPR yaitu dukungan mayoritas anggota MPR, artinya keputusan terhadap ada tidaknya pelanggaran terhadap garis-garis besar haluan negara tergantung sepenuhnya pada putusan politik MPR. Hal yang terakhir ini tidak ada bedanya dengan system parlementair dalam memutuskan adanya mosi tidak percaya kepada pemerintah. Perbedaan antara posisi MPR dengan parlemen pada system parlementair adalah bahwa pada sistem parlementair masih ada mekanisme penyeimbang dimana dibuka kemungkinan pihak pemerintah dapat membubarkan parlemen jika mendapat mosi tidak percaya meskipun hal ini jarang terjadi dalam praktik, sedangkan Presiden tidak dapat membubarkan MPR dalam sistem UUD 1945. Dengan adanya tata hubungan kewenangan antara eksekutif dan parlemen dalam system parlementer seperti tergambar di atas, maka diperlukan dalam praktik mekanisme untuk menjaga stabilitas pemerintahan, artinya meskipun dari segi pandangan demokrasi adalah sah-sah saja sebuah pemerintahan harus berganti-ganti karena adanya aspirasi yang tercerminkan dari prosedur mosi tidak percaya, namun demi terselenggaranya pemerintahan yang efektif diperlukan jangka waktu yang cukup agar pemerintah dapat melaksanakan program-programnya. Dalam

system parlementair mekanisme untuk menjaga stabilitas tersebut tercipta dengan adanya system kepartaian yang telah mapan. Pemerintahan yang stabil adalah pemerintahan yang didukung oleh mayoritas partai di dalam parlemen. Jika saja tidak ada satu partai yang mendapatkan mayoritas , maka partai koalisi yang akan mendukung pemerintahan. Dalam system parlementair soliditas partai pemerintah baik sebagai partai mayoritas maupun koalisi dalam parlemen sangat diperlukan untuk menjaga stabilitas pemerintahan. Sistem parlementair berkembang di negara-negara Eropa dengan Inggris sebagai bentuk dasarnya dimana pada negara-negara ini proses demokratisasi berjalan secara bertahap yang menggantikan bentuk kerajaan absolut. Sebuah negara yang system kepartaiannya belum mapan dan soliditas partai masih sulit dibangun maka system parlementair tidak akan dapat menjamin stabilitas pemerintahan, karena perubahan- perubahan aliansi dalam parlemen yang sangat longgar sebagai akibat kurang solidnya partai-partai akan sangat berpengaruh pada konfigurasi pengelompokan politik di dalam parlemen. Setiap perubahan konfigurasi pengelompokan politik di parlemen akan sangat menggoyahkan posisi pemerintah sehingga stabilitas pemerintahan akan sangat lemah, pemerintahan akan jatuh bangun sebagai akibat perubahan pengelompokan politik di parlemen. Perubahan kekuatan politik dalam parlemen jika system partai belum berjalan dengan

baik, dapat disebabkan oleh perubahan sikap individu anggota-anggota parlemen. Dengan tiadanya disiplin partai yang kuat, maka setiap individu anggota parlemen akan lebih bebas untuk melakukan aliansi-aliansi kekuatan politik , yang hasil akhirnya akan sangat berpengaruh kepada stabilitas pemerintahan yang perlu dukungan parlemen. Pola hubungan yang terdapat dalam system parlementair tersebut sebenarnya juga berlaku dalam tata hubungan antara MPR dan Presiden dimana dalam tatanan lama Presiden adalah mandataris MPR , dan kedudukan presiden tergantung kepada kepercayaan MPR , yaitu bahwa Presiden tidak melanggar garis-garis besar haluan negara sebagaimana ditetapkan oleh MPR dan UUD. Komposisi keanggotaan MPR akan sangat menentukan stabilitas dukungan MPR kepada Presiden. Jika Presiden mendapat dukungan yang kuat dari anggota MPR, maka kedudukan Presiden akan cukup kuat, namun sebaliknya jika Presiden tidak mendapat dukungan lagi dari mayoritas anggota MPR, maka kedudukannya akan sangat lemah. Pada awalnya memang Presiden harus mendapat dukungan yang kuat dari anggota MPR ,oleh karenanya Presiden tersebut dapat terpilih. Namun dalam perubahan waktu dapat saja terjadi bahwa Presiden tidak mendapatkan dukungan lagi dari mayoritas anggota MPR yang dapat disebabkan oleh banyak hal. Kenyataan bahwa Presiden tidak berasal dari kekuatan politik yang dominan

dapat saja terjadi, yaitu bahwa calon Presiden yang kemudian memenangkan pemilihan presiden merupakan hasil *bargaining* dari kekuatan-kekuatan politik yang sangat plural yang berasal dari kumpulan kekuatan-kekuatan politik minoritas yang tidak solid, baik antar kekuatan politik maupun intern kekuatan politik itu sendiri. Ketiadaan system partai politik yang menyebabkan partai-partai dapat solid secara intern akan sangat mempengaruhi keseimbangan kekuatan politik di dalam MPR. Jika terjadi pergeseran keseimbangan yang disebabkan perubahan alinasi politik di MPR, dan hal demikian tersebut sangat mudah terjadi dengan dasar kepentingan-kepentingan politik jangka pendek, maka sebagai imbasnya akan juga berpengaruh kepada hubungan Presiden – MPR. Presiden tidak mendapat *back up* / dukungan lagi dari mayoritas MPR, bahkan mayoritas MPR dapat menjadi oposan terhadap Presiden. Adanya hubungan yang tidak harmonis antara MPR-Presiden menyebabkan Presiden dihadapkan pada dua alternatif, yaitu kemudian Presiden harus menyesuaikan terhadap kekuatan mayoritas baru sebagai hasil dari pergeseran koalisi, atau Presiden dalam posisi harus berhadapan dengan oposisi mayoritas MPR. Jika Presiden tidak dapat menghindarkan diri dari posisi oposisi terhadap MPR, maka dapat dipastikan bahwa kedudukan MPR ada pada posisi yang sangat menentukan. Mekanisme pertanggungjawaban Presiden di depan MPR

dengan dasar Presiden melanggar Garis-garis Besar haluan negara adalah sebuah cara yang sangat mudah bagi MPR untuk memaksa Presiden turun dari jabatannya. Dengan demikian pada system MPR yang dikenal dalam UUD sebelum perubahan terdapat potensi menciptakan ketidak stabilan pemerintahan jika MPR terdiri atas banyak kekuatan politik atau ketiadaan kekuatan mayoritas absolut yang solid. Seiring dengan proses demokratisasi dimana jaminan kebebasan berserikat dan berkumpul telah mendorong tumbuhnya banyak partai politik di Indonesia, serta ciri masyarakat Indonesia yang sangat majemuk dan plural, maka system MPR jika dipertahankan akan mendorong kearah parlementarisme yang tidak menciptakan stabilitas.

Dengan adanya perubahan UUD 1945, hubungan antara MPR dan Presiden menjadi berubah, tidak lagi hubungan antara pemberi mandat dan penerima mandat. Presiden tidak lagi mempunyai kewajiban untuk bertanggungjawab kepada MPR , karena ada dua dasar, pertama Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR, dan yang kedua tidak adanya tugas Presiden untuk melaksanakan Garis-garis besar haluan negara , karena memang MPR tidak lagi membuat produk hukum yang disebut sebagai garis-garis besar haluan negara Perubahan ini akan memperkokoh system presidensiil karena presiden karena alasan politik tidak dapat diberhentikan oleh MPR dimana hal ini

akan menjamin Presiden untuk melaksanakan tugasnya dalam jangka waktu tertentu (*fix term*).

UUD 1945 setelah perubahan tidak hanya menjaga terlaksananya *fix term* masa jabatan Presiden saja, tetapi dari pasal-pasal yang lain tercerminkan juga usaha untuk membangun keseimbangan politik dalam kurun waktu tertentu, atau menciptakan periodisasi atau siklus agenda politik, sehingga diperlukan ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 8.(1) hasil perubahan bahwa jika Presiden tidak dapat melaksanakan kewajibannya, maka akan digantikan oleh Wakil Presiden, sampai habis masa jabatannya. Dengan adanya ketentuan ini akan terjaga keseimbangan politik karena tidak ada pemilihan baru Presiden, yang tentunya dapat mempengaruhi keseimbangan politik antara DPR dan Presiden. Periodisasi lima tahunan untuk menjaga keseimbangan politik antara Presiden dan DPR juga diperkuat oleh aturan yang dimuat dalam Pasal 8 ayat (2) untuk mengisi jabatan Wakil Presiden jika dalam masa jabatannya ternyata terjadi kekosongan karena Wakil Prsiden berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya. Pengisian jabatan ini tidak dilakukan dengan cara pemilihan langsung, tetapi pemilihannya dilakukan oleh MPR dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. Cara pengisian jabatan Wakil Presiden sebagaimana diatur oleh Pasal 8 ayat (2) akan dapat menghindari keadaan

dimana Wakil Presiden mendapatkan legimasi yang lebih baru dibandingkan Presiden serta akan memerlukan biaya yang tidak sedikit jika untuk mengisi kekosongan ini dilakukan pemilihan langsung lagi. Pasal 8 (3) juga mendasarkan pada perlunya dipertahankan periodisasi lima tahunan, sehingga jika Presiden dan Wakil Presiden secara bersama-sama berhenti, diperhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya, maka MPR diberi wewenang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden untuk mengisi jabatan sampai habis masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang digantikan, yaitu lima tahun dikurangi masa jabatan yang telah dijalani oleh Presiden dan Wakil Presiden yang digantikan. Adanya persyaratan tentang calon Presiden dan calon Wakil Presiden yang akan dipilih oleh MPR, yaitu harus diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, juga merupakan mekanisme yang ditempuh agar keseimbangan dalam periode lima tahunan antara eksekutif dan legislatif tetap terjaga. Pasal 8 yang berhubungan dengan mekanisme pengisian jabatan baik Presiden maupun Wakil Presiden jika terjadi kekosongan dalam waktu satu jabatan kepresidenan sering dikritik sebagai tidak konsisten dengan pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat, oleh

karenanya ada yang berpendapat bahwa sebaiknya mekanisme pengisian jabatan baik Presiden Waupun Wakil Presiden dalam waktu satu jabatan Presiden juga dilakukan dengan pemilihan umum langsung oleh rakyat. Sebagaimana telah disampaikan di atas bahwa tidak dikembalikannya pengisian jabatan yang kosong Presiden dan Wakil Presiden dalam suatu masa jabatan kepada rakyat secara langsung pertimbangannya adalah untuk menjaga agar periodisasi lima tahunan hubungan antara seorang Presiden dan DPR pada masa pemilihan tersebut dapat terjaga. Disamping dasar pertimbangan tersebut, apa yang diatur dalam Pasal 8 adalah hal yang sangat eksepsional, atau keadaan yang sangat khusus dimana peristiwanya secara normal sulit diperkirakan kapan akan terjadi. Dalam keadaan demikian maka aturan yang mengaturnya pun sifatnya sangat khusus dan kekhususannya adalah memberi wewenang kepada MPR untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut dengan memberi persyaratan tertentu.

Pengaturan tentang Presiden dimuat dalam Bab III yang berjudul “Kekuasaan Pemerintahan Negara” yang terdiri atas Pasal 4 sampai dengan Pasal 16. Jika dibandingkan dengan penomoran aslinya maka setelah perubahan ditambahkan Pasal 6A, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 7C, dan Pasal 16 yang sebelumnya termasuk materi dari Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung. Ketentuan tentang Dewan Pertimbangan Agung

dihapuskan oleh perubahan ke empat, dan kemudian Pasal 16 menjadi bagian dari Bab III.

Dengan mendasarkan pada hasil perubahan, maka pengertian Kekuasaan Pemerintahan Negara sebagaimana digunakan sebagai judul Bab , tidak lain adalah kekuasaan Presiden yang secara substansial berubah dari masa sebelum perubahan. Pada saat sebelum perubahan pengertian Kekuasaan Pemerintahan Negara mempunyai arti yang lebih luas dibandingkan dengan setelah perubahan dimana hal ini disebabkan oleh perubahan dari Pasal 5. Semula dinyatakan oleh Pasal 5 lama, bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Substansi Pasal 5 ini kemudian dialihkan pada Pasal 20, sehingga kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang berada di tangan DPR, yang berarti pengertian Kekuasaan Pemerintahan Negara yang semula termasuk di dalamnya adalah kekuasaan membentuk undang-undang yang dimiliki oleh Presiden , karena adanya perubahan, Kekuasaan Pemerintahan Negara pengertiannya menjadi lebih sempit yaitu tidak termasuk lagi di dalamnya kekuasaan untuk membentuk undang-undang

Dalam kaitan dengan perubahan Pasal 5 yang kemudian ayat (1) menjadi berbunyi : “ Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat” (perubahan pertama) , maka posisi Presiden

tidak lagi menjadi pemegang inisiatif utama, karena kekuasaan pembentukan Undang-undang telah beralih ke DPR. (perubahan Pasal 20). Hak yang diberikan oleh Pasal 5 ayat (1) semestinya disebut sebagai hak inisiatif, berbeda dengan praktik sebelumnya dimana hak inisiatif adalah ada di DPR , karena kekuasaan pembuatan Undang-Undang berada ditangan Presiden. Kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana telah diatur dalam UUD sebelum perubahan tetap dipertahankan, hal ini tercermin bunyi Pasal 5 ayat (2) yang tetap mempertahankan bunyi aslinya.

Syarat dan tatacara pemilihan Presiden yang sebelumnya hanya diatur dalam satu pasal, yaitu Pasal 6 dengan adanya Perubahan ke tiga dan ke empat diatur dalam dua pasal, yaitu Pasal 6 dan Pasal 6A. Substansi Pasal 6 disesuaikan dengan perkembangan kehidupan kebangsaan , sedangkan Pasal 6A , mengubah sama sekali tata cara pemilihan Presiden yang semula dilakukan oleh MPR , menjadi dipilih langsung oleh rakyat. Dari perumusan yang baru, maka yang menjadi dasar bagi persyaratan calon Presiden adalah kewarganegaraan. Rumusan lama dasar persyaratannya adalah etnik , dan dalam praktik akan sangat sulit untuk menentukan keaslian etnis seseorang. Dengan menjadikan kewarganegaraan menjadi dasar persyaratan untuk calon Presiden maka wujud dari penghargaan hak

yang sama bagi warga negara untuk ikut serta dalam bidang pemerintahan yang diakui sebagai hak asasi telah terakomodasikan dalam Pasal 6 ayat (1) yang baru. Posisi Presiden adalah sangat sentral baik bagi pemerintahan maupun bagi kebangsaan, oleh karena itu meskipun terbuka hak yang sama bagi setiap warga negara untuk mencalonkan Presiden namun merupakan hal yang wajar dalam banyak konstitusi memberikan persyaratan yang khusus. Perubahan Pasal 6 memberikan persyaratan, yaitu bahwa kewarganegaraan bagi calon Presiden haruslah didapatkan sejak kelahirannya yang artinya kewarganegaraan tersebut tidak didapatkan dengan proses pewarganegaraan. Dengan persyaratan ini, maka seorang calon Presiden adalah anak dari orang yang telah menjadi warga negara Indonesia. Pasal 6 ayat (1) tidak memberi persyaratan tentang bagaimana cara orang tua seorang calon Presiden tersebut menjadi warga negara Indonesia. Dengan demikian seseorang yang mendapatkan status kewarganegaraan Indonesia karena proses pewarganegaraan ia secara pribadi tidak dapat menjadi calon Presiden, tetapi anak-anaknya yang waktu dilahirkan berstatus warga negara dapat memenuhi kriteria kewarganegaraan calon Presiden. Adanya ketentuan yang menyatakan bahwa calon Presiden tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri dimaksudkan untuk tetap memberikan hak kepada

seseorang yang menurut hukum Indonesia secara otomatis sejak kelahirannya adalah warga negara Indonesia, tetapi karena sesuatu sebab di luar ketentuan hukum Indonesia dan tidak atas keinginan sendiri yang bersangkutan mendapatkan status warga negara lain. Keadaan ini dapat terjadi jika seseorang warga negara Indonesia melahirkan anak di negara yang hukum kewarganegarannya didasarkan atas asas *ius soli*. Dengan adanya hukum Indonesia dan hukum negara dimana seseorang dilahirkan terjadi kemungkinan adanya kewarganegaraan yang ganda. Jika anak tersebut kemudian tetap mempertahankan kewarganegaraan Indonesia dan kemudian melepaskan kewarganegaraan asingnya, maka secara hukum dapat memenuhi persyaratan kewarganegaraan calon Presiden. Namun, jika anak tersebut setelah dewasa pernah melepaskan kewarganegaraan Indonesia dan tetap mempertahankan kewarganegaraan asingnya, tetapi kemudian beralih kembali ke warga negara Indonesia, maka ia tidak memenuhi syarat kewarganegaraan calon Presiden karena kewarganegaraan barunya diperoleh bukan lagi sejak kelahirannya, tetapi karena proses pewarganegaraan. Persyaratan lain bagi seorang calon Presiden, yaitu tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden,

semestinya perlu dijabarkan dalam UU sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6 ayat (2).

Pada uraian sebelumnya telah dibahas perubahan hubungan antara Presiden dan MPR sebagai akibat dari perubahan UUD 1945 dimana salah satu yang mendasari perubahan hubungan tersebut adalah Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR. Pada UUD sebelum perubahan disebutkan dalam Pasal 6 ayat (2) bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak. Setelah perubahan ketentuan tentang pemulihan Presiden diatur dalam Pasal 6 A , yang terdiri atas lima ayat. Perubahan yang penting dari cara pemilihan sebelumnya bahwa Presiden dan Wakil Presiden menurut UUD setelah perubahan dipilih secara langsung oleh rakyat. Disamping perubahan cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden juga diatur tata cara pemilihannya yang meliputi ; (a) pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (b) dan (b) syarat terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden, (c) pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan Pasal 6 A ayat (2) mensyaratkan bahwa pasangan calon Prsiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum. Dengan adanya ketentuan ini maka Presiden dan Wakil Presiden dicalonkan secara bersama-sama dalam satu pasangan yang akan dipilih sebagai paket yang tidak terpisah. Cara pemilihan ini tentu berbeda dengan praktik sebelumnya

dimana Wakil Presiden dipilih dalam pemungutan suara yang terpisah dengan Presiden. Usulan calon Presiden dan Wakil Presiden harus diajukan oleh satu partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum. Dengan demikian maka menurut ketentuan ini pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden haruslah calon yang diajukan oleh partai peserta pemilihan umum. Sebuah partai politik mungkin saja telah didirikan secara sah menurut ketentuan yang berlaku, tetapi partai tersebut tidak secara otomatis dapat ikut pemilihan umum karena beberapa alasan. Dengan adanya persyaratan pada Pasal 6 A tersebut partai yang tidak ikut dalam pemilihan umum tidak mempunyai hak untuk mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan dipilih dalam pemilihan umum. Untuk mengusulkan Presiden dan Wakil Presiden partai dapat melakukan sendiri atau dapat melakukan koalisi dengan partai lain yang tentunya akan tergantung pada perhitungan masing-masing partai apakah akan cukup kuat pasangan calonnya untuk mendapatkan pemilih dalam pemilihan umum.

Jika pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden telah diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik, maka dilakukan sebuah pemilihan umum untuk memilih pasangan calon yang sah menurut persyaratan yang ditentukan. Dari hasil pemilihan umum, maka calon yang memenuhi persyaratan sebagaimana dinyatakan oleh Pasal 6A ayat (3) terpilih menjadi

pasangan Presiden dan Wakil Presiden . Adapun syarat yang termuat dalam ayat (3) mencakup (a) jumlah perolehan suara , yaitu 50% lebih, (b) kualifikasi distribusi dari suara tersebut berasal , yaitu berasal dari lebih setengah dari seluruh propinsi di Indonesia mendapatkan minimal dua puluh persen suara. Persyaratan jumlah peroleh suara ini adalah mayoritas absolut dengan kualifikasi penyebaran dari jumlah suara riil yang digunakan pemilih, bukan yang terdaftar sebagai pemilih. Persyaratan ini memang cukup berat, karena dimaksudkan agar mendapatkan figure Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan basis dukungan secara menyebar di Indonesia yang mempunyai distribusi pemilih yang sangat luas dan tidak merata, namun dalam kontek pluralitas yang tinggi. Syarat kualifikasi distribusi ini dimaksudkan agar pasangan Presiden dan Wakil Presiden tidak hanya men dapatkan basis pendukung di Jawa-Bali dan sebagian Sumatra saja dimana konsentrasi penduduk menempati urutan yang tinggi.

BAB V

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT.

Untuk memberi dasar atas pelaksanaan asas kedaulatan rakyat , perubahan UUD secara normative mencantumkan dalam ketentuan yang mengatur Dewan Perwakilan Rakyat sebagai sebuah lembaga perwakilan , bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum. Ketentuan tentang pemilihan umum pada UUD sebelum perubahan tidak dicantumkan, dan hanya disebutkan bahwa susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditentukan dengan Undang-Undang. Dengan rumusan yang ada pada UUD sebelum perubahan dapat dikatakan UUD telah menyerahkan sepenuhnya kepada UU hal yang berhubungan dengan tata cara pembentukan atau pengisian keanggotaan DPR, karena UUD tidak memberi pembatasan atau rambu-rambu apa pun terhadap tata cara pembentukannya. Dalam UU yang dimaksudkan sebagai UU organic dari Pasal 19 ayat (1) UUD sebelum perubahan , pengisian keanggotaan DPR dilakukan dengan dua cara, yaitu dengan melalui pemilihan umum dan dengan cara pengangkatan. Pengisian keanggotaan DPR dengan cara pemilihan umum diperuntukkan bagi partai politik , sedangkan pengisian keanggotaan dengan pengangkatan dilakukan untuk mengisi kursi utusan dari Angkatan

Bersenjata Republik Indonesia , yang komponennya terdiri dari unsur Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Adanya dua cara untuk pengisian keanggotaan DPR pada masa lalu ini menimbulkan persoalan dari sudut pandangan prinsip demokrasi yaitu perama menyangkut derajat dari keterwakilan. Salah satu asas demokrasi diantaranya adalah adanya persamaan atau equality. Dengan dasar persamaan ini maka demokrasi tidak akan memberikan perlakuan khusus kepada anggota atau kelompok masyarakat . Semua anggota masyarakat mempunyai hak yang sama tanpa dibedakan atas dasar kekayaan , status, ataupun atribut-atribut yang lain, satu orang satu suara. Dalam hubungannya dengan pengisian keanggotaan DPR dengan cara pengangkatan dari unsur ABRI pada masa lalu , ternyata tidak diterapkan dasar perhitungan ratio yang sama dengan perhitungan ratio dari wakil yang akan dipilih dalam pemilihan umum. Dengan adanya perbedaan ratio antara yang dipilih melalui pemilihan umum dengan yang diangkat, maka terjadi inequality atau ketidaksetaraan sehingga hal ini akan bertentangan dengan asas demokrasi. Kedua , adalah siapa yang mempunyai kewenangan untuk mengangkat anggota DPR. Dalam UUD sebelum perubahan disebutkan dalam Pasal 10, Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut , dan Angkatan Udara. Dengan adanya ketentuan ini

maka yang tepat untuk mengangkat wakil dari unsure ABRI adalah Presiden, dan dalam kenyataannya memang Presiden lah yang mempunyai kekuasaan untuk menentukan wakil dari ABRI. Sementara itu , menurut ketentuan UUD sebelum perubahan Presiden dipilih oleh MPR dan bertanggungjawab kepada MPR dimana di dalam MPR ini duduk wakil-wakil ABRI. Dengan demikian praktik pengangkatan anggota DPR dari unsur ABRI oleh Presiden menimbulkan kerancuan dalam system pertanggungjawaban, karena sebagai sebuah lembaga yang mengangkat Presiden dan meminta pertanggungjawabannya dan sebagai lembaga pemberi mandat kepada Presiden ternyata ada anggota-anggotanya yang diangkat oleh Presiden . Kerancuan ini dapat terjadi karena di dalam UUD tidak diberi ketentuan yang jelas cara pengisian keanggotaan DPR, sehingga karena tiadanya larangan, maka dengan ketentuan Undang-undang saja dapatlah dilakukan pengisian anggota DPR dengan cara pengangkatan. Ketentuan Pasal 19 (1) yang baru mengisi kekurangan UUD yang lama dengan menyesuaikan pelaksanaan asas demokrasi bahwa sebuah lembaga perwakilan rakyat anggota-anggotanya dipilih dalam sebuah pemilihan umum.

Perubahan yang penting dalam lembaga perwakilan DPR setelah perubahan UUD adalah dalam hal pembuatan UU. Ketentuan UUD sebelum perubahan menempatkan kekuasaan pembuatan UU dalam Pasal 5 dalam Bab tentang

Kekuasaan Pemerintahan Negara (hal ini telah dibahas di atas dalam pembahasan tentang Presiden). Pasal 20 setelah perubahan terdiri atas lima ayat yang isinya memuat hal-hal yang pokok dalam pembuatan UU. , yang mana pasal aslinya hanya terdiri atas dua ayat saja. Ayat pertama dari Pasal ini merupakan hasil perumusan untuk mengalihkan kekuasaan pembuatan UU dari Presiden ke DPR. Adanya perumusan ini memberi dasar hukum bagi penguatan pemisahan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan legislative dibandingkan dengan pengaturan yang ada pada UUD sebelum perubahan. Rumusan ayat 1 Pasal 20 ini berbunyi : “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang “ . Rumusan redaksional Pasal ini tidak lain memindahkan Pasal 5 UUD sebelum berubah ke Pasal 20 sehingga kata Presiden diganti oleh kata Dewan Perwakilan Rakyat . Pada pembahasan awal perubahan Pasal ini, setelah masuknya Pasal 20 ayat 1 yang baru menggantikan ayat 1 yang lama yang berbunyi : “ Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat “ , langsung diikuti oleh ayat 2 yang tidak lain adalah bunyi asli dari ayat 2 Pasal 20 yang lama, yaitu :”

Pasal 20 ini pada pembahasan awalnya hanya terdiri atas dua ayat, namun apabila Pasal 20 hanya terdiri atas dua ayat dimana ayat 1 berbunyi Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang , dan

kemudian diikuti oleh ayat 2 sebagaimana bunyi asli ayat 2 sebelum perubahan , maka sebagai konsekuensinya akan terjadi perubahan yang sangat besar dalam bidang ketatanegaraan dalam pembuatan UU , yaitu tidak terlibatnya lagi Presiden dalam proses pembuatan UU, karena kekuasaan Presiden yang ditentukan dalam Pasal 5 ayat 1 dipindahkan ke Pasal 20 ayat 1 baru . Dengan adanya rumusan pada Pasal 20 ayat (2) UUD perubahan, Presiden masih tetap perlu dilibatkan karena dalam pembauatan UU banyak substansi tehnis,dimana pihak eksekutif lebih banyak menguasai dibandingkan DPR , terutama dalam penyusunan anggaran pendapatan belanja negara yang harus ditetapkan dengan UU. Keterlibatan Presiden tersebut baik dalam hal pengajuan atau usul pembentukan UU maupun dalam hal pembahasan rancangan UU, bertujuan untuk menciptakan system check and balances . Dengan adanya ayat 2 Pasal 20 ini maka keterlibatan Presiden untuk membuat UU masih tetap diperlukan . Disamping itu untuk tetap memberikan kesempatan bagi Presiden mengajukan usul rancangan UU , terdapat rumusan pengganti Pasal 5 ayat 1 UUD sebelum perubahan yang telah dipindahkan ke Pasal 20 ayat 1 UUD setelah perubahan dengan sebuah rumusan baru yang kemudian menjadi rumusan Pasal 5 ayat 1 UUD setelah sperubahan yang berbunyi : Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Disamping Pasal 5 ayat

(1), dan Pasal 20, UUD setelah perubahan, dalam pembuatan UU penting juga adanya rumusan Pasal 21 UUD perubahan yang menyatakan bahwa : “ Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang “.

Setelah adanya perubahan terhadap Pasal 5 dan Pasal 20 pada perubahan I UUD, terdapat dua pengertian yang berbeda antara rancangan undang undang (RUU) dan usul rancangan undang-undang. Rancangan UU dapat berasal dari Presiden sebagaimana dinyatakan oleh Pasal 5 (1) yang dinyatakan sebagai hak presiden., dan rancangan UU (RUU) yang dipersiapkan oleh DPR sebagai konsekuensi DPR memegang kekuasaan membentuk UU. Adanya praktik pada masa lalu sebelum perubahan UUD disebutkan RUU yang datang dari DPR sebagai RUU atas hak inisiatif, maka setelah perubahan seharusnya RUU inisiatif adalah RUU yang diajukan oleh Presiden , karena DPR adalah memegang kekuasaan membuat UU. Usul Rancangan UU adalah sebuah istilah yang oleh UUD (Pasal 21) dimaksudkan untuk memberi nama RUU yang diajukan secara individual oleh anggota DPR. Agar supaya sebuah usul RUU menjadi RUU DPR, maka terlebih dahulu perlu pembahasan di forum DPR . Dengan demikian status usul RUU yang dimaksudkan oleh Pasal 21 adalah masih bersifat intern DPR , artinya untuk dapat menjadi UU, usul RUU tersebut harus

melalui tahapan dibahas dan disetujui lebih dahulu oleh DPR, dan baru kemudian RUU dibahas bersama dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Hasil perubahan UUD pada Pasal 20 yang terdiri atas 5 (lima) ayat seharusnya menimbulkan implikasi dalam praktik pembuatan UU. Pertama, sebuah RUU dapat berasal dari Presiden, yang saya usulkan untuk disebut RUU inisiatif, karena Presiden tidak wajib lagi untuk menyiapkan sebuah RUU, sebagai konsekuensi dari Pasal 20 ayat (1) bahwa DPR memegang kekuasaan membuat UU. Apabila Presiden menggunakan hak inisiatifnya, maka Presiden mengirimkan RUU yang telah disusun tersebut kepada DPR, dan kemudian DPR setelah menerima RUU mengundang Presiden untuk membahas RUU yang diusulkan. Dalam sidang pertama pembahasan RUU yang diajukan oleh Presiden itulah DPR memberikan kesempatan kepada Presiden untuk menyampaikan pertimbangan mengapa sebuah RUU perlu diajukan dan pertimbangan tentang pokok-pokok substansi dari RUU yang diajukan tersebut. Kedua, disamping dari Presiden, DPR seharusnya lebih aktif untuk menyiapkan RUU, karena memang DPR yang memegang kekuasaan membuat UU. RUU yang diajukan oleh DPR dapat juga berasal dari usulan RUU yang disiapkan secara individual oleh anggota DPR, sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 21. Setelah DPR memiliki sebuah

RUU, maka DPR menyampaikan RUU tersebut kepada Presiden dan mengundangnya untuk membahas bersama. Dalam sidang pertama antara DPR dan Presiden untuk membahas RUU yang disiapkan oleh DPR, Ketua DPR menyampaikan pertimbangan-pertimbangan perlunya disiapkan sebuah RUU sebagaimana yang telah diajukan. Sebuah RUU yang berasal dari DPR dan dibahas dengan Presiden, secara teoritis seharusnya sudah tuntas pembahasannya di DPR. Ketiga, dalam pembahasan dengan Pemerintah untuk keperluan pengambilan putusan persetujuan bersama, tidak dapat ditempuh mekanisme pengambilan keputusan secara dengan pengambilan suara terbanyak dalam forum DPR – Presiden, karena maksud pembahasan RUU tersebut untuk mendapatkan persetujuan secara kelembagaan, yaitu DPR dan Presiden. Presiden yang dalam praktik diwakili oleh menteri atau menteri-menteri mempunyai suara penentu untuk menyetujui atau menolak Rancangan Undang-Undang tanpa harus dihadapkan pada proses pemungutan suara

Keempat, sidang pleno yang diselenggarakan oleh DPR setelah pembahasan RUU dengan Presiden tuntas adalah sidang pleno untuk memutuskan sikap DPR menyetujui atau menolak RUU hasil pembahasan bersama DPR bersama Presiden. Apabila Presiden juga telah setuju atas hasil pembahasan bersama RUU tersebut, seharusnya Presiden juga

menyampaikan persetujuan tersebut dengan menandatangani naskah RUU hasil bahasan bersama. Pemberian persetujuan dapat dilakukan dengan bagian demi bagian yang telah mendapatkan persetujuan bersama, atau juga secara keseluruhan dari naskah yang substansinya telah disetujui Presiden.

Kelima, berkaitan dengan proses formal agar RUU yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPR- Presiden tersebut menjadi sebuah UU untuk dapat mempunyai kekuatan mengikat. Pasal 20 ayat ayat (4) menyatakan bahwa Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Dengan demikian pengesahan Presiden adalah sangat penting untuk mengubah status dari sebuah RUU yang disetujui bersama menjadi sebuah UU dengan kekuasaan mengikat. Ketentuan ini mengimplikasikan bahwa bentuk formal Undang-Undang adalah sebuah “ pengesahan Presiden “ atas RUU yang telah disetujui bersama. Penyusunan format naskah UU yang masih dipraktikan hingga saat ini haruslah disesuaikan karena format tersebut tidak sesuai lagi dengan ketentuan dasar pembuatan UU menurut UUD hasil perubahan. Susunan format UU seharusnya menjadi ; Pengesahan RUU yang telah disetujui bersama Presiden dan DPR tentang ; pada tanggal, menjadi UU No : Th yang naskah hasil persetujuan tersebut terlampir dalam pengesahan yang dilakukan oleh Presiden. Setelah

pengesahan Presiden, proses selanjutnya dilakukan pengundangan dalam lembaran Negara oleh pejabat yang diberi keawenangan untuk itu. UUD tidak menentukan siapa pejabat yang harus melakukan pengundangan, dan hal ini dapat diatur dalam UU organic.

Ke enam, UUD mengatur kemungkinan apabila Presiden tidak melakukan pengesahan atas RUU yang telah disetujui bersama DPR-Presiden. Pasal 20 ayat (5) menyatakan bahwa dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan tersebut disetujui, rancangan UU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Perubahan status menjadi UU sebuah RUU yang telah disetujui bersama Presiden-DPR namun tidak disahkan oleh Presiden, adalah semenjak terlampauinya tenggat tertentu, yaitu tiga puluh hari. Karena tidak melibatkan pengesahan Presiden, maka UU jenis ini seharusnya cukup hanya pernyataan pemuatan dalam Lembaran Negara sebuah RUU yang naskahnya telah disetujui bersama DPR-Presiden, oleh pejabat yang diberi wewenang untuk itu, serta pemberian nomor atas UU tersebut.

Disamping memegang kekuasaan mementuk Undang-undang, Pasal 20 A menetapkan bahwa DPR mempunyai fungsi ; (a) legislasi, (b) anggaran, (c) pengawasan. Fungsi legislasi yang disebut dalam Pasal 20 A ini tentunya

dilaksanakan pada saat DPR membentuk UU sebagaimana diatur dalam Pasal 20 yang telah dibahas diatas. Sedangkan fungsi anggaran DPR pengaturannya terdapat pada Pasal 23 UUD perubahan yang merupakan penyempurnaan dari Pasal yang sama sebelum perubahan. Pasal 23 UUD setelah perubahan UUD berbunyi :

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Rancangan undang-undang pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan Dewan Perwakilan Daerah.
- (3) 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.

BAB VI

PROSES PEMBUATAN UNDANG-UNDANG

Pembentukan UU merupakan hal yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, oleh karena itu Hukum Tata Negara perlu untuk membahas pembuatan UU tersebut secara komprehensif dan tuntas sehingga seluruh aspek yang berkaitan dengan pembentukan tersebut dapat difahami. Untuk mendapatkan pemahaman yang komprehensif tentang pembentukan UU setelah adanya perubahan UUD 1945, diperlukan pembahasan pembuatan UU berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan karena dengan demikian akan tergambar secara jelas hal-hal yang mendasari pembentukan UU yang baru dengan memperbandingkan dengan pembentukan UU pada masa sebelumnya.

Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan mengubah ketentuan tentang pembuatan UU. Perubahan tersebut utamanya dilakukan pada Pasal 5 dan Pasal 20 yang Pasal 5 ayat (1) UUD sebelum perubahan berbunyi : “ Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan rakyat “. Ketentuan ini lah yang menjadi dasar hukum utama bagi pembuatan undang-undang dalam sistem ketatanegaraan UUD 1945 sebelum perubahan. Pasal 5 ayat (1) termasuk

dalam BAB III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Dengan demikian jelas bahwa dalam sistem UUD 1945 sebelum perubahan, pembuatan UU yang dikenal sebagai proses legislative berada dalam lingkup Kekuasaan Pemerintahan Negara dan organnya adalah Presiden. Disamping memegang kekuasaan membentuk undang-undang, dalam Bab yang sama, yaitu Pasal 4 ayat (1) dinyatakan bahwa :” Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar “. Dengan dasar kandungan atau isi Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara dapatlah disimpulkan bahwa Kekuasaan Pemerintahan Negara menurut UUD 1945 sebelum perubahan terdiri atas : (1) Kekuasaan pemerintahan berdasarkan Pasal 4 ayat 1 (tanpa kata Negara), (2) Kekuasaan membentuk undang- undang menurut Pasal 5 ayat 1 (dengan persetujuan DPR). Selain dalam Pasal 5, untuk membentuk undang-undang juga diatur dalam Pasal 20 ayat (1) yang berbunyi :” Tiap-tiap undang-undang mengehndaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”. Apabila dibandingkan dengan rumusan Pasal 5, pada rumusan Pasal 20 ini tidak dicantumkan kata memegang kekuasaan, sehingga jelaslah bahwa UUD 1945 sebelum perubahan memang benar-benar menganut sistem bahwa pembuatan UU berada ditangan Presiden sedangkan DPR berfungsi untuk memberikan persetujuan. Pasal 21 UUD 1945 sebelum perubahan memberikan hak

kepada anggota DPR untuk memajukan rancangan undang-undang (RUU) . Ada perbedaan kedudukan antara Presiden dan anggota DPR dalam rangka pembentukan UU. Presiden adalah pemegang kekuasaan pembentuk UU, demikian Pasal 5 UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan, sedangkan anggota DPR mempunyai hak mengajukan RUU. Sebagai pemegang kekuasaan membentuk UU tentu kekuasaan itu lebih luas ketimbang berhak memajukan RUU. Sebagai pemegang kekuasaan , Presiden menjadi sentral dalam proses pembuatan undang-undang baik dari proses awal pembentukan sampai terbentuknya undang-undang. Anggota DPR diberi hak untuk mengajukan RUU dan hak ini dapat digunakan secara fakultatif dan bukan kewajiban., dan oleh karenanya jika ada RUU yang diajukan oleh anggota DPR maka dapat disebut sebagai RUU inisiatif karena RUU ini bukan berasal dari penyelenggaraan kekuasaan membentuk UU yang berada di tangan Presiden. Proses berikut yang diperlukan RUU yang diajukan oleh anggota DPR adalah harus mendapatkan persetujuan dari DPR. Apabila telah mendapatkan persetujuan DPR untuk menjadi UU, RUU tersebut harus disahkan oleh Presiden . Ketentuan ini didapatkan dari bunyi Pasal 21 UUD 1945 sebelum perubahan yang berbunyi : “ Jika rancangan itu meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat , tidak disahkan oleh Presiden ,

maka rancangan itu tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu “

Dengan demikian dalam UUD 1945 sebelum perubahan ada dua macam undang-undang dilihat dari proses pembentukannya yaitu ;

- (a) Undang-undang yang dibuat berdasarkan Pasal 5 jo. Pasal 20 UUD 1945,
- (b) Undang-undang yang dibuat berdasarkan pasal 21 UUD.

Perbedaan proses tersebut seharusnya juga tercerminkan dalam bentuk atau format sebuah undang-undang yang dibuat. Apabila sebuah Undang-undang lahir karena Presiden menggunakan kekuasaan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 ayat (1) maka jelas undang-undang tersebut bentuknya adalah sebuah Keputusan Presiden yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (vide Pasal 20). Sedangkan undang-undang yang dibuat berdasarkan Pasal 21 yang rancangan undang-undang tersebut berasal dari anggota DPR yang kemudian disetujui oleh DPR setelah itu diajukan kepada Presiden, bentuk hukum undang-undang tersebut seharusnya berupa Keputusan Presiden tentang Pengesahan Rancangan Undang-Undang DPR menjadi undang-undang.

Pada masa lalu bentuk atau format undang-undang hanya mengenal satu bentuk saja tanpa membedakan proses lahirnya undang-undang. Adanya

bentuk atau format undang –undang yang dibuat berdasarkan Pasal 20 UUD saja , kemungkinan disebabkan tidak adanya kebutuhan karena dalam praktik belum pernah anggota DPR mengajukan rancangan undang-undang yang kemudian diterima oleh DPR untuk diajukan pengesahannya kepada Presiden. Pada masa lalu dapat dipastikan rancangan undang-undang selalu datang dari Presiden.

Perubahan Pertama Undang-Undang dasar 1945 pada tahun 1999 mengubah Pasal 5 ayat (1) UUD yang sebelumnya berbunyi :” Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat “ menjadi berbunyi :” Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat “. Perubahan ini jelas mengubah hal yang sangat esensi dari kekuasaan Presiden yaitu dari “ pemegang kekuasaan membentuk undang-undang “, menjadi “ berhak mengajukan rancangan undang-undang “. Disamping perubahan pada Pasal 5 ayat (1) , sebagai pasangannya , juga diubah Pasal 20 yang semula terdiri atas dua ayat menjadi 5 ayat . Pasal 20 ayat (1) yang semula berbunyi :” Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat “ , menjadi berbunyi :” Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang “. Dari perubahan Pasal 20 ayat (1) inilah dapat diketahui bahwa Perubahan I UUD 1945 bermaksud

memindahkan kekuasaan pembuatan undang-undang dari Presiden ke Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian sistem ketatanegaraan sebelum perubahan dimana Presiden menduduki fungsi sentral diubah dengan menempatkan DPR dalam posisi penyeimbang kekuasaan eksekutif, atau dengan kata lain menguatkan fungsi legislasi DPR. Substansi Pasal 20 ayat (2) lama tetap dipertahankan namun dengan sedikit mengalami penyesuaian redaksional dan tempatnya dipindahkan dari ayat (2) menjadi ayat (3). Pasal 20 setelah mengalami perubahan menjadi berbunyi :”Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu “. Meskipun kekuasaan pembuatan undang-undang dengan adanya perumusan perubahan pada Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 perubahan telah beralih ke DPR, namun aktifitas pembuatan undang-undang tetap melibatkan dua lembaga; Presiden dan DPR, sebagaimana dirumuskan oleh Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan yang berbunyi : “ Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama “. Disamping perubahan terhadap Pasal 5 dan Pasal 20, dalam hubungannya dengan pembuatan undang-undang, perubahan juga dilakukan terhadap

Pasal 21 yang kemudian berbunyi menjadi : “ Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. “

Dengan adanya ketentuan perubahan dalam pembuatan undang-undang sebagai hasil perubahan Pasal 5 dan Pasal 20 UUD 1945 tersebut maka mekanisme pembuatan undang-undang menurut konstitusi urutannya adalah ;

1. Tahap pengajuan dan pembahasan RUU.

Rancangan undang- undang dapat berasal dari Presiden dan DPR. Pasal 5 ayat (1) UUD perubahan memberikan hak kepada Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang, sedangkan hak DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang tidak dinyatakan secara eksplisit dalam rumusan pasal, namun hak ini timbul dari kewenangan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Karena DPR adalah sebuah lembaga perwakilan tentunya kekuasaan untuk membuat undang-undang tersebut juga tercerminkan dalam hak-hak yang dimiliki oleh anggota DPR, dan untuk itu Pasal 21 UUD 1945 hasil perubahan memberikan hak anggota DPR untuk mengajukan usul rancangan undang-undang. Sebagai sebuah usul tentunya rancangan undang-undang yang datang dari anggota tersebut haruslah dibahas oleh DPR untuk disetujui sebagai rancangan DPR . Pada masa sebelum dilakukan perubahan UUD

1945 hak untuk mengajukan RUU oleh DPR disebut sebagai hak inisiatif, tentunya hal ini tepat karena kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan Presiden, namun setelah perubahan UUD 1945 penggunaan hak inisiatif sebagai hak DPR tidaklah tepat lagi karena memang fungsi utama DPR adalah legislasi. Hak inisiatif seharusnya dimaknai sebagai hak anggota DPR untuk mengajukan usul RUU, atau hak Presiden untuk mengajukan RUU.

Pembahasan bersama RUU antara Presiden dan DPR adalah ketentuan konstitusi sebagaimana dinyatakan oleh Pasal 20 ayat (2), oleh karenanya menjadi syarat formal bagi sahnyanya sebuah undang-undang. Hal ini berbeda dengan ketentuan sebelum perubahan dimana pembahasan bersama tidaklah merupakan syarat konstitusionalitas sebuah undang-undang. Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan : “ Jika suatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu “. Ketentuan ini jelas mengatur perihal persetujuan DPR terhadap sebuah rancangan undang-undang, sehingga forum untuk memberikan persetujuan ini adalah forum intern DPR, bukan merupakan forum DPR bersama Presiden, yaitu forum untuk melakukan pembahasan. Dengan ketentuan UUD 1945 sebelum perubahan tersebut

DPR dapat melakukan sidang sendiri tanpa melibatkan Presiden untuk satu agenda saja yaitu membahas RUU yang diajukan Presiden dan mengambil putusan guna menolak atau menyetujui RUU yang diajukan Presiden . Ketentuan Pasal 21 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan pun juga menyiratkan bahwa sebuah forum pembahasan bersama antara Presiden dan DPR bukan merupakan syarat konstitusional bagi sahnyanya undang-undang. Ketentuan tersebut berbunyi :” Jika rancangan itu , meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat , tidak disahkan oleh Presiden , maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”. Dengan adanya ketentuan ini maka Presiden secara sepihak, tanpa pembahasan bersama dengan DPR, dapat langsung mengesahkan atau tidak mengesahkan RUU yang diajukan DPR kepada Presiden.

2. Tahap persetujuan bersama terhadap RUU

Sebuah forum untuk melakukan pembahasan bersama terhadap RUU yang dilakukan oleh Presiden dan DPR dengan demikian adalah sangat penting dan bahkan menjadi syarat konstitusionalitas sebuah undang-undang. Syarat berikutnya adalah bahwa dalam pembahasan bersama tersebut dicapai persetujuan bersama. Persetujuan bersama tersebut seharusnya

menyangkut dua hal yaitu aspek formal dan aspek substansi yang saling berkait. Dari aspek formal harusnya pembahasan tersebut menghasilkan sebuah naskah kesepakatan terhadap hal-hal yang telah disetujui bersama dimana kedua belah pihak membubuhkan tanda persetujuannya, sedangkan dari aspek substansi yaitu hal-hal yang telah tertampung dalam naskah kesepakatan merupakan substansi hasil pembahasan bersama. Dalam hal pembahasan bersama belum atau tidak dapat menghasilkan kesepakatan bersama terhadap RUU yang diajukan, tentunya naskah kesepakatan atau persetujuan tersebut belum atau tidak dapat dirumuskan. Naskah ini sangat penting karena proses pembuatan undang-undang secara konstitusional akan terkait dengan hasil persetujuan bersama Presiden dan DPR yang telah tertuang dalam naskah tersebut sebagaimana tercermin dalam tahapan berikut ini. Apabila ternyata antara Presiden dan DPR tidak berhasil mencapai persetujuan bersama terhadap materi RUU yang dibahas dalam suatu kurun masa persidangan, maka ketentuan Pasal 20 ayat (3) melarang RUU tersebut diajukan kembali dalam persidangan DPR masa itu.

3. Tahap pengesahan RUU menjadi undang-undang.

Proses konstitusional yang disyaratkan agar RUU sah menjadi undang-undang, pengaturan hukumnya terdapat dalam Pasal 20 ayat (4) dan ayat

(5) UUD 1945 setelah perubahan. Pasal 20 ayat (4) menyatakan :” Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang “ Dengan adanya ketentuan ini berubahnya rancangan undang-undang menjadi undang-undang adalah karena adanya perbuatan presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama dengan DPR menjadi undang-undang. Di pihak lain UUD 1945 memberikan alternative kapan sebuah RUU yang telah disetujui bersama Presiden dan DPR berubah statusnya secara sah menjadi undang-undang , yaitu dengan adanya ketentuan ayat (5) Pasal 20 yang menyatakan :” Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui , rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Dari dua ketentuan tersebut ternyata RUU yang disetujui bersama oleh Presiden dan DPR sangatlah penting , karena dari RUU ini undang-undang lahir baik karena adanya pengesahan Presiden maupun karena lewat waktu tiga puluh hari sejak adanya persetujuan. Sebuah RUU yang sah menjadi undang-undang karena lewat waktu tiga puluh hari sejak RUU tersebut disetujui bersama , tidak memerlukan perbuatan Presiden lagi atau dapat dikatakan RUU tersebut demi hukum telah berubah menjadi undang-undang.

4. Tahap pengundangan.

Ketentuan tentang pengundangan undang-undang dalam UUD 1945 disinggung dalam ayat (5) Pasal 20 UUD 1945, yang mengatur tentang RUU yang tidak disahkan oleh Presiden , dengan dinyatakan “ wajib diundangan “. Hal demikian tentulah tidak dimaksudkan bahwa yang wajib diundangan hanya RUU yang menjadi undang-undang karena berdasarkan ayat (5) saja. RUU yang menjadi UU karena pengesahan Presiden pun wajib untuk diundangan. UUD 1945 tidak menentukan aturan yang khusus tentang pengundangan dan dengan adanya Pasal 22A UUD yang menyatakan ;” Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang “ , maka tata cara pengundangan dapat diatur dalam undang-undang yang melaksanakan Pasal 22A tersebut.

Presiden pada tanggal 22 Juni 2004 telah mengesahkan UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. UU tersebut mengatur substansi yang lebih luas dibandingkan dengan substansi yang diperintahkan oleh Pasal 22A UUD karena yang diatur tidak hanya tata cara

pembentukan undang-undang tetapi termasuk juga di dalamnya peraturan perundang-undangan lain.

Pengaturan yang berhubungan dengan pembuatan undang-undang antara lain tentang Pengesahan dimuat dalam Pasal 37 UU no 10 Tahun 2004 yang berbunyi :”

- (1) Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden untk disahkan menjadi undang-undang “.
- (2) Penyampaian rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tuju) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Ketentuan tersebut di atas seharusnya mengoperasionalkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 20 ayat (4) UUD yang berbunyi: “Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama menjadi undang-undang”. Dengan adanya ketentuan Pasal 37 UU No 10 Tahun 2004 tersebut DPR dibebani kewajiban menyampaikan RUU yang telah disetujui bersama kepada Presiden untuk disahkan dalam tenggat waktu paling lama 7 (tuju) hari sejak tanggal persetujuan bersama. Dalam Pasal 37 UU No 10 Tahnun 2004 tidak diatur format dan bentuk RUU yang

telah disetujui bersama DPR dan Presiden. Format dan bentuk RUU yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden adalah sangat penting bagi pembuatan undang-undang, karena dari naskah atau dokumen inilah sebuah undang-undang akan terbentuk atau lahir. Apabila naskah RUU yang telah disetujui bersama tersebut kemudian disahkan oleh Presiden maka lahirlah undang-undang yang proses hukumnya diatur menurut Pasal 20 ayat (4). Sedangkan kalau naskah RUU tersebut ternyata tidak disahkan oleh Presiden dalam tenggat waktu 30 hari terbentuklah undang-undang secara sah berdasarkan Pasal 20 ayat (5) dan wajib diundangkan oleh pejabat yang disertai tugas untuk itu. Dengan prosedur konstitusional sedemikian dapat dibedakan antara UU yang lahir atas dasar Pasal 20 ayat (4) dan yang lahir dengan prosedur Pasal 20 ayat (5) yang terbentuk tanpa adanya pengesahan Presiden.

Naskah RUU yang disetujui bersama tersebut seharusnya memuat di dalamnya :

- (1) Substansi undang-undang yang tertuang dalam rumusan ketentuan yang telah disepakati antara Presiden dan DPR. Hal ini diperlukan untuk menjadi bukti otentik tentang hal-hal yang telah disetujui.

- (2) Bukti DPR dan Presiden bahwa telah menyetujui bersama substansi undang-undang dengan cara pembubuhan tanda tangan Presiden dan Ketua DPR sebagai institusi.
- (3) Momentum atau waktu kapan persetujuan tersebut dicapai yaitu saat ditandatangani oleh Presiden dan Ketua DPR.

Dua prosedur terbentuknya undang-undang tersebut seharusnya juga tercerminkan dalam bentuk hukum dan format sebuah undang-undang. Prosedur terbentuknya undang-undang berdasarkan Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 adalah karena adanya Keputusan Presiden tentang Pengesahan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden yang tertuangkan dalam naskah atau dokumen persetujuan menjadi undang-undang. Materi dari pengesahan Presiden tersebut hanya menyangkut dua hal: (1) pernyataan pengesahan RUU menjadi Undang-undang, (2) tanggal mulai berlaku RUU menjadi UU. Sedangkan substansi UU yang isinya adalah Naskah RUU yang telah disetujui Presiden dan DPR cukup menjadi lampiran dari Keputusan Presiden tentang pengesahan tersebut. Apabila undang-undang terbentuk berdasarkan Pasal 20 ayat (5) yang tidak memerlukan Keputusan Presiden, maka yang menjadi wadah hukumnya adalah keputusan dari pejabat yang wajib untuk mengudangkan, yang berisi

pernyataan pemuatan naskah RUU yang telah disetujui bersama Presiden dan DPR dalam lembaran negara.

Ketentuan yang diatur dalam UU No 10 Tahun 2004 menyamakan format bentuk hukum dua undang-undang yang prosedur lahirnya berbeda tersebut, perbedaannya hanya pada bagian penutup dari undang-undang. Sebuah undang-undang yang lahir berdasarkan Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 pada bagian penutup undang-undang diakhiri dengan mencantumkan pada bagian bawah kanan frasa yang berbunyi: “Disahkan di Jakarta, pada tanggalPRESIDEN REPUBLIK INDONESIA” yang kemudian ditandatangani serta dicantumkan nama Presiden.

Undang-undang yang lahir berdasarkan Pasal 20 ayat (5) format dan bentuk hukumnya sama dengan format dan bentuk hukum yang lahir berdasarkan Pasal 20 ayat (4) yaitu pada bagian judul tetap mencantumkan frasa: “Dengan Rahmat Tuhan Yang Mahas Esa” dan kemudian diikuti “Presiden Republik Indonesia”, setelah konsideran “Menimbang” , dan “Mengingat” kemudian diikuti frasa yang berbunyi: “Dengan Persetujuan Bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT dan PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA” kemudian “MEMUTUSKAN” dan “Menetapkan”, undang-undang yang dimaksud. Pada bagian penutup bawah sebelah kanan format undang-undang, sesuai dengan ketentuan Pasal 38 ayat (3) UU No

10 Tahun 2004 dituliskan: “Undang-undang ini dinyatakan sah berdasar ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Format yang demikian ini menimbulkan kerancuan hukum karena tetap digunakan frasa : “PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA” pada judul undang-undang, pada hal dibagian bawah tidak terdapat tanda tangan Presiden tetapi digantikan oleh frasa sebagaimana disebutkan di atas. Apakah hal ini tetap dapat dikategorikan bahwa bentuk hukum undang-undang ini adalah Keputusan Presiden meskipun tidak ada tanda tangan Presiden. Dengan adanya frasa sebagaimana disebutkan dalam Pasal 38 ayat (3) yang terdapat di dalamnya anak kalimat ; “ dinyatakan sah berdasar ketentuan” menimbulkan pertanyaan siapa yang menyatakan bahwa undang – undang yang bersangkutan sah . Kalau dilihat dari format judul tentunya Presiden yang menyatakan tetapi justru Presiden tidak berbuat sesuatu apapun untuk sahnya undang-undang yang bersangkutan tetapi undang-undang ini sah karena hukum dalam hal ini UUD 1945 dan bukan karena adanya suatu pernyataan . Dengan adanya beberapa catatan sebagaimana tersebut di atas seharusnya dilakukan penyempurnaan terhadap UU No 10 Tahun 2004 yang menyangkut format

dan bentuk undang-undang yang lahir berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 agar sesuai dengan konstitusi.

BAB VII

DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Untuk dapat memahami kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah serta fungsinya, tidak dapat dilepaskan dengan proses perubahan UUD 1945 yang dilakukan dalam empat tahapan yaitu perubahan pertama tahun 1999, perubahan ke dua tahun 2000, perubahan ke tiga 2001, dan perubahan ke empat 2002. Meskipun ternyata perubahan UUD 1945 telah mengubah banyak ketentuan –ketentuan UUD 1945 aslinya, sehingga ada pendapat yang menyatakan bahwa dengan adanya perubahan UUD 1945 yang terjadi bukanlah sekedar perubahan tetapi penggantian UUD, namun sebagai kenyataan pula bahwa hasil perubahan UUD 1945 masih mempunyai kaitan yang erat dengan UUD 1945 asli pada substansi atau kelembagaannya.

Proses perubahan yang dilakukan secara bertahap menyebabkan perubahan pada tahap berikut harus memperhatikan perubahan sebelumnya, hal ini dikarenakan agar tidak terjadi inkonsistensi materi perubahan sehingga dapat dijaga kesisteman antara perubahan sebelumnya dengan perubahan berikutnya. Perubahan pertama 1999 menyangkut substansi yang berhubungan dengan pengaturan pembuatan undang-undang. Sebelum dilakukan perubahan, UUD 1945 mempunyai sistem yang “ executive heavy “, dalam arti memberi peran yang sangat kuat kepada Presiden. Hal ini tercerminkan pada proses pembuatan Undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasa 5 (1) Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Rumusan tersebut secara eksplisit menentukan bahwa pemegang kekuasaan membentuk undang-undang adalah Presiden, sehingga kuranglah tepat untuk menyebut

bahwa Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga legislatif , sebagaimana lazimnya disebut demikian pada saat itu. Perubahan Pertama 1999 dilakukan dalam era reformasi yang semangatnya untuk melakukan demokratisasi , sehingga Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menjadi perhatian Panitia Ad Hoc III yang membahas perubahan UUD 1945. Guna memberdayakan DPR sebagai lembaga perwakilan , maka diubahlah ketentuan yang mengatur pembuatan undang-undang yang semula menjadi bidang kekuasaan Presiden menjadi dialihkan kepada DPR, hal tersebut dilakukan dengan diubahnya Pasal 20 ayat (1) yang semula berbunyi : “ Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat “ , menjadi berbunyi :” (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang “. Karena adanya perubahan pada Pasal 20 ayat (1) tersebut tentulah diperlukan penyesuaian bunyi Pasal 5 ayat (1) UUD sebelum perubahan sehingga tidak terjadi kontradiksi antara ke dua pasal tersebut. Penyesuaian tersebut menghasilkan perumusan baru Pasal 5 ayat (1) sebagai hasil perubahan pertama menjadi berbunyi : “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat “. Status Presiden yang semula sebagai “ pemegang kekuasaan membuat undang-undang ‘ dialihkan ke DPR dan menjadi berhak mengajukan rancangan undang-undang. Disamping perubahan terhadap Pasal 5 ayat (1) dan pasal 20 ayat (1) tersebut , juga ditambahkan ketentuan Pasal 20 ayat (2) yang berbunyi : “ Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama “. Pasal 20 ayat (2) ini mengakomodasi dua ayat sebelum perubahan, yaitu Pasal 5 ayat (1) sebelum perubahan yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membuat Undang-undang “ dan Pasal 20 ayat (1) sebelum perubahan yang berbunyi : “Tiap-tiap undang-undang menghendaki

persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat “. Apabila ketentuan Pasal 20 ayat (2) tidak ditambahkan oleh Perubahan Pertama UUD 1945, maka pembuatan undang-undang akan sepenuhnya menjadi kewenangan atau kekuasaan DPR, karena Presiden hanya mempunyai hak untuk mengajukan rancangan undang-undang saja. Dengan adanya pasal 20 ayat (2) yang baru tersebut senyatanya pembuatan undang-undang masih merupakan kegiatan gabungan antara DPR dan Presiden. Hal lain yang ditimbulkan oleh perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (2) adalah bahwa dengan Perubahan Pertama 1999 ini telah dpositifkan oleh UUD bahwa pembuat UU menjadi kewenangan dari dua lembaga negara Presiden dan DPR, dan perubahan-perubahan UUD berikutnya yaitu Perubahan ke dua (2000), ketiga (2001), dan keempat (2002) harus memperhatikan hasil perubahan Pertama demi konsistensinya.

Lahirnya kelembagaan DPD juga sangat terkait dengan struktur serta kewenangan yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana diatur oleh UUD 1945 sebelum perubahan. Unsur utusan daerah dalam susunan keanggotaan MPR sebelum UUD 1945 diubah sebagaimana disebut dalam Pasal 2 ayat (1), adalah merupakan embrio bagi lahirnya lembaga Dewan Perwakilan Daerah. Dengan demikian keberadaan DPD fungsinya lebih terkait dengan kelembagaan MPR yang perlu penambahan keanggotaan disamping dari anggota DPR, agar terbentuk kelembagaan MPR. Keinginan MPR untuk melakukan demokratisasi dalam penataan kelembagaan perwakilan, tercermin dalam perubahan UUD, yang menghasilkan perubahan pada tatacara pemilihan anggota MPR sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) perubahan UUD 1945 yang berbunyi :” Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan

Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang “. Ketentuan ini jelas dimaksudkan untuk mengganti tatacara yang berlaku sebelum perubahan UUD , dimana pengisian kenaggotaan MPR dari unsur utusan daerah dilakukan dengan cara pengangkatan yang dianggap tidak demokratis . Unsur utusan golongan yang semula terdapat dalam keanggotaan MPR tidak lagi dipertahankan keberadaannya dalam perubahan UUD 1945 , dimana dalam rangkaian proses perubahan pertama sampai ke empat UUD 1945 hanya dalam kasus menentukan eksistensi utusan golongan di MPR sajalah MPR mengambil putusan dengan cara voting dan sebagai hasilnya unsur utusan golongan tidak lagi dipertahankan keberadaannya di MPR.

Kewenangan MPR juga mengalami perubahan sebagai hasil dari Perubahan Keempat yang menurut ketentuan Pasal 6A ayat (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam suatu pasangan secara langsung oleh rakyat. Ketentuan baru ini mengubah ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD sebelum perubahan yang menyatakan : “ Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak “ . Dengan demikian adanya proses pemilihan presiden secara langsung dalam pemilihan umum , telah mengurangi kewenangan MPR. Pasal 3 UUD 1945 setelah perubahan menyatakan bahwa kewenangan MPR meliputi tiga hal , yaitu ;(1) mengubah dan menetapkan UUD, (2) melantik Presiden dan Wakil Presiden, (3) dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Dengan adanya ketentuan tersebut di atas maka hanya apabila hal-hal yang berkaitan dengan ketiga hal sebagaimana disebut oleh Pasal 3 UUD 1945 terjadi , MPR secara konstitusional baru menjalankan kewenangannya. Hal tersebut tentunya juga berakibat pada

aktifitas anggota DPD karena MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD . Dengan disebutnya MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD dan bukan kelembagaan DPR dan DPD maka tidaklah benar apabila MPR merupakan lembaga bikameral , karena putusan diambil dalam satu forum yaitu forum MPR dan bukan dua forum yang terpisah DPR dan DPD.

Dari uraian tersebut di atas jelas bahwa Dewan Perwakilan Daerah sejak awal perubahan UUD 1945 memang tidak dimaksudkan sebagai unsur utama dalam pembuatan undang-undang , namun menjadi lembaga yang terkait dengan kelembagaan MPR. Adanya usulan atau pendapat untuk menguatkan kelembagaan DPD dalam pembuatan undang-undang , yang berarti akan memberi voting right yaitu hak untuk menolak atau menyetujui rancangan undang-undang tentunya harus dikaji secara komprehensif.

Apabila DPD diberi kewenangan voting right dalam pembuatan UU, haruslah dibedakan keterlibatannya ; apakah anggota DPD yang diberi hak voting right, ataukah kelembagaan DPD yang diberi hak voting right tersebut. Apabila voting right tersebut diberikan kepada anggota DPD, maka tidak akan diperlukan forum pengambilan putusan yang terpisah antara DPR dan DPD, karena pada hakekatnya ada hak suara yang sama dalam memberikan sikap terhadap sebuah rancangan undang-undang antara anggota DPR dan DPD. Forum yang dihadiri oleh anggota DPD dan DPR menjadi forum dalam mekanisme pengambilan putusan pembuatan undang-undang . Apabila voting right diberikan kepada lembaga DPD dalam proses pembuatan UU, maka forum pengambilan keputusan haruslah terpisah antara DPR dan DPD. Mekanisme ini sesuai dengan model bicameral. Hal yang masih harus dipertimbangkan adalah posisi Presiden dalam pembuatan undang-undang . Apakah Presiden masih terlibat dalam pembuatan undang-

undang sebagaimana dinyatakan dalam pasal 20 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan. Apabila campurtangan Presiden dalam pembuatan undang-undang dihapuskan, maka sistem pemisahan kekuasaan memang benar-benar terciptakan, artinya pembuatan undang-undang semata-mata urusan DPD dan DPR. Apabila Presiden masih terlibat dalam proses pembuatan undang-undang sehingga ketentuan Pasal 20 ayat (2) masih dipertahankan maka dalam pembuatan undang-undang akan melibatkan secara langsung tiga lembaga negara, yaitu DPR, DPD dan Presiden.

Disamping hal-hal sebagaimana diuraikan tersebut di atas , pertimbangan kesisteman perlu diperhatikan. Apabila dalam pembuatan undang-undang kepada DPD diberi hak voting, maka harus juga dipertimbangkan adanya lembaga MPR yang masih tetap eksis dalam UUD 1945 setelah perubahan. Keterlibatan DPD dalam pembuatan undang-undang akan berarti bahwa untuk membuat undang-undang ada tiga lembaga negara yang aktif, yaitu DPR , DPD dan Presiden. Sementara itu menurut ketentuan Pasal 3 ayat (1) UUD setelah perubahan , MPR berwenang untuk mengubah dan menetapkan UUD, sedangkan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Kedudukan sebuah UUD adalah lebih tinggi dibandingkan kedudukan sebuah Undang-undang , sehingga terhadap sebuah undang-undang yang bertentangan dengan UUD dapat dilakukan pengujian materil. Kesisteman dari UUD akan terganggu dan ketidaklogisan muncul karena untuk mengubah dan menetapkan UUD yang kedudukannya lebih tinggi dari UU cukup dilakukan oleh MPR yang keanggotaannya terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, sedangkan untuk membentuk undang-undang yang kedudukannya lebih rendah dari UUD akan melibatkan tiga lembaga negara, Presiden, DPD dan DPR.

Sehingga dari sudut pandang sebuah sistem konstitusi dengan mempertimbangkan hubungan antara kewenangan lembaga negara yang diatur didalamnya , pemberian voting right kepada DPD kepada pembuatan undang-undang akan menimbulkan implikasi yang sangat luas , dan tidak dapat dilakukan hanya dengan mengubah pasal-pasal yang mengatur kewenangan DPD saja, bahkan harus dilakukan strukturisasi ulang terhadap sistem UUD 1945 yang berhubungan dengan eksistensi lembaga negara yang lain.

Kewenangan yang diberikan oleh UUD kepada DPD akan menghasilkan suatu produk yang sangat penting apabila dapat dilakukan secara lebih professional, dan proaktif. Hak DPD untuk ikut membahas rancangan undang-undang sebagaimana dinyatakan oleh Pasal 22D tidaklah menjadikan DPD hanya bersifat pasif saja menunggu adanya rancangan undang-undang dari Presiden atau DPR yang akan dibahas, tetapi secara proaktif dapat mengkaji materi-materi yang seharusnya ada dalam sebuah undang-undang, atau yang telah ada dalam sebuah undang –undang . Hasil kajian tersebut dapat diajukan kepada DPR dalam bentuk rancangan undang-undang, atau dapat dijadikan bahan dalam membahas rancangan undang-undang . DPD dapat menyusun sebuah “ blue print “ substansi undang-undang yang akan ditawarkan kepada DPR, baik dalam RUU versi DPD, maupun dalam pembahasan RUU. DPD cukup punya waktu untuk

melakukan hal tersebut karena tidak terganggu oleh tugas-tugas lain , dan dalam melaksanakan fungsinya seharusnya DPD dapat lebih independent terhindarkan diri dari kepentingan politik. Nilai karya DPD bukan karena otoritas politiknya tetapi kualitas produknya yang semestinya lebih objektif ,dimana fungsi konstitusional tersebut diperlukan dalam kesisteman UUD

BAB VIII

KEKUASAAN KEHAKIMAN

Kekuasaan Kehakiman yang diatur dalam BAB IX UUD 1945 sebelum perubahan mengalami banyak perubahan yang semula hanya terdiri atas satu pasal, yaitu Pasal 24 dan hanya terdiri atas dua ayat, setelah perubahan UUD menjadi empat pasal, yaitu Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, Pasal 24C., yang terdiri atas 17 (tujuh belas) ayat. Dari jumlah pasal baru dan jumlah ayat saja dapat dipastikan bahwa banyak hal yang ditambahkan dalam pengaturan kekuasaan kehakiman dalam perubahan UUD.

Perubahan UUD merumuskan lebih jelas tentang apa yang dimaksud dengan kekuasaan kehakiman serta menentukan pelaksana dari kekuasaan kehakiman, dibandingkan ketentuan lama UUD yang tidak memberi keterangan tentang apa yang dimaksud dengan kekuasaan kehakiman, serta hanya menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan lainnya menurut undang-undang. Kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud oleh UUD adalah kekuasaan yudisial yang pada kekuasaan ini perlu dijamin kebebasannya (independency) . Kebebasan (independency) yang merupakan prinsip yang penting bagi kekuasaan kehakiman yang pada UUD sebelum perubahan

justru tidak dicantumkan dalam Pasal 24 tetapi dicantumkan dalam Penjelasan dari Pasal 24 yang rumusan kalimatnya berbunyi “Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintahan . Berhubung dengan itu , harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim. “ Dengan dilakukannya perubahan terhadap Pasal 24 dan dipertimbangkannya hal-hal sebagaimana tersebut di atas maka Pasal 24 ayat (1)UUD setelah perubahan rumusannya menjadi ;” Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan “. Pasal ini mengandung tiga substansi yaitu ; pertama , jaminan kebebasan (independency) yang dalam pemilihan kata digunakan kata “kekuasaan yang merdeka” karena kata inilah yang dipilih oleh Penjelasan Pasal 24 UUD sebelum perubahan, kedua memberikan batasan bahwa yang dimaksud kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan untuk menyelenggarakan peradilan, dan ketiga tujuan penyelenggaraan peradilan adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan.

Kebebasan kekuasaan kehakiman yang oleh UUD dibahasakan sebagai kekuasaan yang merdeka , adalah asas yang sangat penting dalam menjamin tegaknya negara hukum, dan tidak hanya semata-mata memberikan hak prerogative kepada kekuasaan kehakiman agar tidak dicampurtangani

kekuasaan lain, tetapi yang lebih penting justru kebebasan kekuasaan kehakiman dimaksudkan untuk melindungi pencari keadilan yaitu anggota masyarakat agar benar-benar mendapatkan putusan yang adil dari lembaga peradilan. Kekuasaan kehakiman yang bebas telah menjadi bagian dari hak asasi manusia sebagaimana dinyatakan dalam Deklarasi Hak-Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa 1948 pada Pasal 10 yang berbunyi : “ Everyone is entitled in full equality to a fair public hearing by an independence and impartial tribunal, in the determination of his right and obligation and of any criminal charge against him “, demikian pula telah dinyatakan dalam Internasional Kovenan tentang Hak Sipil dan Politik 1966 yang merupakan instrument hak asasi manusia. dalam Pasal 14 ayat (1) yang berbunyi ;” ...everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent independent and impartial tribunal established by law ...” .Karena menjadi bagian dari hak asasi manusia, jaminan kebebasan kekuasaan kehakiman memberi kewajiban kepada pelaksana kekuasaan kehakiman yaitu hakim untuk tidak dipengaruhi baik oleh cabang kekuasaan kenegaraan yang lain, maupun pengaruh luar lainnya baik pengaruh politik , sosial , ekonomi yang pada intinya menyebabkan hakim dalam memutus perselisihan tidak lagi dalam posisi impartial (tidak memihak).

Pasal 24 ayat (2) menggantikan Pasal 24 ayat (2) sebelum perubahan yang tidak dinyatakan di dalamnya badan –badan kehakiman yang akan melaksanakan kekuasaan kehakiman tersebut tetapi menyerahkan kepada UU pelaksananya untuk mengaturnya. Dengan adanya rumusan Pasal 24 ayat (2) UUD setelah perubahan, maka ditetapkanlah penyelenggara kekuasaan kehakiman tersebut oleh UUD., yaitu (1) sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara , dan (2) sebuah Mahkamah Konstitusi. Adanya Pasal 24 ayat (2) sebagai hasil dari perubahan UUD mengubah struktur ketatanegaraan Indonesia dalam bidang kekuasaan yudisial atau kekuasaan kehakiman, yang semula hanya terdiri atas Mahkamah Agung dengan lingkungan peradilan di bawahnya yang diatur oleh UU, menjadi ditambah dengan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang baru. Sebagai lembaga negara yang termasuk dalam kekuasaan kehakiman yang dibentuk oleh UUD maka perlu diatur oleh UUD masing- masing kewenangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan masing-masing yang ditentukan oleh UUD dan tidak dalam hubungan yang

hierarchy antara kedua lembaga tersebut, artinya masing-masing lembaga dalam posisi yang tidak membawahkan tetapi sederajat. Kewenangan Mahkamah Agung ditetapkan oleh UUD setelah perubahan dalam Pasal 24A yaitu ; (1) mengadili pada tingkat kasasi, (2) menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, (3) mempunyai wewenang lainnya yang diberikan undang-undang. Kewenangan yang pertama dan kedua adalah kewenangan yang langsung diberikan secara atributif oleh UUD, sedangkan kewenangan yang ketiga UUD memberi kewenangan kepada pembuat undang-undang untuk menambah kewenangan Mahkamah Agung dengan kewenangan lain . Meskipun dalam Pasal 24A ayat (1) tidak dijelaskan kewenangan apa yang dapat diberikan kepada Mahkamah Agung oleh UU, namun tentulah tidak dimaksudkan bahwa pembuat UU dapat memberikan kewenangan apa saja kepada Mahkamah Agung. Kewenangan yang dapat diberikan oleh pembuat UU adalah kewenangan yang masih termasuk dalam lingkup pelaksanaan kekuasaan kehakiman , dan dalam pemberian wewenang kepada Mahkamah Agung tersebut harus mempertimbangkan wewenang yang oleh UUD telah diberikan kepada pelaksana kekuasaan kehakiman yang lain yaitu Mahkamah Konstitusi serta adanya lembaga negara lain Komisi Yudisial.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi ditetapkan dalam pasal 24C UUD hasil perubahan yaitu mngadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final ; (1) menguji undang-undang terhadap UUD., (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, (3) memutus pembubaran partai politik , dan (4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Disamping empat wewenang tersebut Mahkamah Konstitusi jua mempunyai kewajiban memberikan putusam atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Kewajiban Mahkamah Konstitusi yang dibebankan oleh Pasal 24C ayat (2) ini berhubungan dengan adanya ketentuan baru dalam UUD perubahan yang pada UUD sebelum perubahan tidak diatur , sebagaimana tertuang dalam Pasal 7A UUD perubahan yang berbunyi : “ Presiden dan /atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat , baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara , korupsi , penyuapan , tindak pidana berat lainnya, atau perabuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden’ Tata cara yang diperlukan untuk melaksanakan Pasal7A tersebut oleh UUD diatur

dalam Pasal 7B yang dinyatakan dalam ayat (1) bahwa usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah memenuhi criteria yang ditetapkan oleh Pasal 7A UUD.

UUD telah mengatur masing-masing wewenang dari Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi secara fungsional dan terpisah. Kewenangan Mahkamah Konstitusi terinci dalam Pasal 24C dan UUD tidak memberikan wewenang kepada pembuat Undang-Undang untuk menambahkan kewenangan lain selain yang terdapat dalam UUD, dengan demikian secara atributif kewenangan Mahkamah Konstitusi hanya didapatkan dari UUD yang berarti juga UUD membatasi kewenangan Mahkamah Konstitusi (atributif-limitatif). Penambahan atau pengurangan kewenangan Mahkamah Konstitusi dilakukan hanya dengan mengubah UUD, tidak sebagaimana kewenangan Mahkamah Agung yang dapat ditambah tetapi tidak dapat dikurangi oleh undang-undang.

UUD memberikan kewenangan untuk mengadili pada tingkat kasasi kepada Mahkamah Agung. Kewenangan tersebut timbul karena di bawah Mahkamah Agung terdapat peradilan dari lingkungan peradilan umum,

peradilan militer, peradilan tata usaha negara, dan peradilan agama. Putusan dari empat lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung tersebut yang dapat diajukan kasasi, sehingga dengan demikian Mahkamah Agung adalah puncak dari ke empat lingkungan peradilan tersebut.

Kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undang dibawah undang-undang terhadap undang-undang sebagai konsekuensi bahwa Mahkamah Agung sebagai penjaga undang-undang. Dengan demikian dalam fungsinya sebagai lembaga peradilan Mahkamah Agung menegakkan undang –undang melalui (1) putusan-putusan yang dijatuhkan pada perkara-perkara konkrit- individual yang diperiksanya supaya tidak terjadi pelanggaran hukum, (2) melalui pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang undang terhadap undang-undang.

Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman baru yang kewenangannya ditentukan dalam UUD diperlukan keberadaannya karena perubahan UUD telah menyebabkan:

- (1) UUD kedudukanya sebagai hukum tertinggi negara yang didalamnya kewenangan lembaga –lembaga negara diatur ,artinya segala persoalan kenegaraan harus didasarkan dan bersumber UUD tersebut.

- (2) MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, dan kedudukan lembaga – lembaga negara yang diatur dalam UUD adalah sederajat , dan masing-masing lembaga negara mempunyai kewenangan sesuai dengan fungsinya yang diberikan oleh UUD.
- (3) Diakuinya hak-hak asasi manusia sebagai hak konstitusi sebagaimana diatur dalam s/d Pasal 28, Pasal 28A s/d Pasal 28J , serta hak-hak warga negara Pasal 27 , Pasal 30, Pasal 31 yang terhadap hak-hak tersebut negara harus menghormati, melindungi atau memenuhi, disamping juga adanya hak warga negara yang timbul karena adanya kewajiban dari negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD.

Untuk menjaga agar kehidupan ketatanegaraan secara hukum tidak menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh UUD, maka diperlukan suatu tatacara hukum apabila terjadi pelanggaran terhadap UUD. Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD dan untuk memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD adalah dimaksudkan untuk menegakkan ketentuan yang terdapat dalam UUD,

karena dari dua hal inilah persoalan konstusionalitas dapat timbul. Fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan konstitusi tercerminkan dalam dua kewenangan tersebut artinya karena adanya dua kewenangan ini maka kekuasaan kehakiman yang melaksanakannya layak untuk dinamakan Mahkamah Konstitusi. Sedangkan kewenangan lainnya merupakan kewenangan tambahan saja karena hukum yang ditegakkan tidak bersumber pada UUD, tetapi bersumber pada UU., yaitu yang menyangkut sengketa hasil pemilihan umum dan pembubaran partai politik, demikian juga kewajiban untuk memberikan putusan terdapa dugaan DPR bahwa Presiden dan/ Wakil Presiden telah melanggar ketentuan-ketentuana yang dapat digunakan alasan untuk memberhentikan Presden dan/ atau Wakil Presiden.

Pengujian undang-undang dimaksudkan untuk menjaga agar undanag-undang yang dibuat oleh lembaga legislative tidak bertentangan dengan Undang_undang Dasar. Di dalam ketenetuan UUD banyak disebutkan bahwa untuk hal-hal tertentu diperlukan undang-undang sebagai pelaksanaan ketentuan UUD, namun hal ini tidaklah berarti bahwa lembaga legislative hanya membuat undang-undang yang diperintahkan secara langsung oleh UUD.saja (undang-undang organic) Urusan kenegaraan sangatlah luas sehingga tidak mungkin diatur secara lengkap oleh UUD. Lembaga legislative sebagai wakil rakyat diberi kewenangan yang luas untuk

mengatur hal-hal yang penting ke dalam undang-undang. Faham konstitusionalisme mendasarkan pada asas bahwa setiap kewenangan kenegaraan haruslah dibatasi, karena dengan adanya pembatasan tersebut hak-hak masyarakat sipil tetap terjamin. Meskipun lembaga legislative adalah wakil rakyat dan kepadanya diberi wewenang yang luas oleh UUD untuk membuat undang-undang, tidak berarti bahwa kewenangan lembaga legislative tersebut mutlak. UUD disamping memberikan kewenangan kepada legislative juga memberikan kewenangan kepada lembaga negara lain, serta menetapkan hak warga negara dan hak asasi manusia. Karena UUD adalah sebagai hukum tertinggi negara, maka kekuasaan legislative dalam melaksanakan kewenangannya dilarang melanggar UUD.

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga legislative berfungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat. Adagium menyatakan bahwa *Vox populi vox dei* (suara rakyat suara tuhan), dan *solus populi supra lex* (suara rakyat hukum tertinggi). Sebagai asas, adagium tersebut pelaksanaannya diatur dalam sistem ketatanegaraan yang terdapat pada UUD. Lembaga legislative dalam sistem demokrasi perwakilan tidaklah secara mutlak mencerminkan kehendak rakyat seluruhnya. Suara mayoritas sangatlah dominant dalam proses pengambilan keputusan lembaga legislative, sehingga tidak jarang suara legislative adalah suara mayoritas, yang ternyata

dapat merugikan hak-hak konstitusional warga negara. Dengan adanya pengujian undang-undang terhadap UUD apabila terdapat UU yang bertentangan dengan UUD dapat dilakukan koreksi oleh lembaga peradilan. Mekanisme yang bertujuan untuk menjaga UUD tidak dilanggar oleh UU dalam konstitusi beberapa negara dilakukan dengan cara yang berbeda-beda. Pemberian wewenang pengujian undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi yang merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman termasuk penjagaan konstitusi dengan melalui proses “ yudicial review”. Perancis menyediakan mekanisme penjagaan konstitusi dengan cara yang berbeda yaitu diserahkan kepada dewan konstitusi (conseil constitutionil) dan tidak dengan cara review tetapi preview yaitu saat UU belum diundangkan. Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara adalah sebuah mekanisme yang diatur oleh UUD untuk menjaga agar pelaksanaan wewenang lembaga negara tetap berdasar UUD. Kemungkinan adanya sengketa antar lembaga negara sangatlah mungkin terjadi mengingat kedudukannya yang sederajat UUD .Sengketa kewenangan tidak diserahkan kepada proses politik yang hanya didasarkan atas posisi politik lembaga negara yang bersengketa. UUD hanya menetapkan sengketa kewenangan yang diberikan oleh UUD saja yang diputus oleh Mahkamah Konstitusi, sedangkan kewenangan yang diberikan

oleh Undang-undang termasuk dalam lingkup penafsiran undang-undang dan oleh karenanya tidak menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi tetapi kepada Mahkamah Agung. Dalam kasus yang menyangkut substansi kewenangan lembaga negara tentunya tidaklah timbul hanya dari sengketa kewenangan yang melibatkan dua pihak lembaga negara. Pengujian undang-undang yang di dalamnya diatur kewenangan sebuah lembaga negara dapat menjadikan uji undang-undang bermaterikan kewenangan lembaga negara.

Peradilan di forum Mahkamah Konstitusi disebutkan dalam Pasal 24C sebagai “ tingkat pertama dan terakhir” hal tersebut tentunya dimaksudkan bahwa terhadap putusan Mahkamah Konstitusi tidak dapat dilakukan upaya hukum sebagaimana yang tersedia pada peradilan tingkat pertama yang dapat dilakukan banding terhadap putusannya, atau upaya hukum lain baik kasasi, maupun peninjauan kembali, sehingga putusan tersebut bersifat final. Dalam proses hukum di depan peradilan putusan lembaga peradilan pada haruslah diakhiri dengan memberikan status final , hal ini diperlukan untuk kepastian hukum. Adanya upaya hukum baik banding atau pun kasasi merupakan jenjang yang disediakan, demikian pula upaya hukum luar biasa yaitu peninjauan kembali. Apabila semua upaya hukum telah digunakan

maka suatu keharusan demi kepastian sebuah putusan haruslah bersifat final artinya tidak ada lagi upaya hukum lain dan oleh karenanya berlakulah *res judicata facit ius* { putusan pengadilan harus diterima sebagai hukum dalam kenyataan). Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final harus diterima sebagai *res judicata facit ius*.

Kewajiban Mahkamah Konstitusi untuk memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan Presiden/ dan Wakil Presiden sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24C ayat (2) dalam kedudukannya sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, yaitu dengan memutuskan *pro justicia*, dan bukan sebagai lembaga politik. Adanya ketentuan Pasal 24C ayat (2) jo. Pasal 7B UUD menjadikan proses pemberhentian Presiden / dan atau Wakil Presiden adalah atas sebab hukum yaitu hukum pidana , atau Presiden dan/ atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden. Kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah untuk memutus apakah dugaan DPR tersebut terbukti secara hukum, dan tidak menyangkut pemberhentian. Apabila dugaan tersebut terbukti kemudian menjadi kewenangan MPR untuk mengambil keputusan tentang pemberhentiannya. Meskipun Mahkamah Konstitusi telah memutus terbukti tidaklah menjadi keharusan bagi MPR

harus memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden . Keputusan MPR dengan dasar-dasar pertimbangannya serta dukungan suara mayoritas yang akhirnya tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diartikan MPR mengabaikan putusan Mahkamah Konstitusi apalagi sebagai menganulir putusan Mahkamah Konstitusi, karena wewenang pemberhentian tetap ada pada MPR. Dengan demikian dalam proses pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Prsiden ada perihal yang berkaitan dengan hukum (issue of law) dan yang berkaitan dengan politik (political issue) .

Perubahan BAB IX tentang Kekuasaan Kehakiman menambahkan kelembagaan baru dalam UUD, yaitu Komisi Yudisial. Lembaga ini meskipun diatur di dalam Bab Kekuasaan Kehakiman namun bukan termasuk pelaksana kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) UUD yang menyatakan bahwa “ kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan ..” Fungsi Komisi Yudisial yang tercermin dalam kewenangannya sebagaimana disebutkan dalam Pasak 24B ayat (1) adalah “ mengusulkan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan , keluhuran martabat, serta perilaku hakim” . Kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung adalah kewenangan

konstitusional yang hanya dimiliki oleh Komisi Yudisial, artinya usulan calon hakim hanya menjadi kewenangan Komisi Yudisial dan tidak pada lembaga yang lain. Kemadirian Komisi Yudisial menempatkan lembaga ini tidak subordinasi kepada lembaga lain. Kewenangan lain Komisi Yudisial yaitu dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim adalah kewenangan yang ditujukan kepada hakim dan bukan ke lembaga peradilan, karena lembaga peradilan adalah lembaga yang merdeka. Pelaksanaan kewenangan Komisi Yudisial yang ditujukan kepada hakim haruslah dijaga jangan sampai hal tersebut menyebabkan kebebasan hakim sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman terganggu. Keberadaan Komisi Yudisial adalah untuk menjamin dan menjaga agar kekuasaan kehakiman dapat benar-benar menjadi kekuasaan yang independent tidak dicampurtangani oleh baik kekuasaan maupun kekuatan lain, tetapi tidak menjadi pengontrol atau pengendali kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial merupakan *auxiliary body* dalam kekuasaan kehakiman yang bukan merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman, yang diperlukan sebagai mekanisme *check and balances*.

BAB IX

HAK ASASI MANUSIA

Perubahan UUD menambahkan bab baru yaitu BAB XA tentang Hak Asasi Manusia. Dalam Bab ini ditambahkan sebanyak sepuluh pasal, yaitu Pasal 28A s/s Pasal 28J dan berisikan 24 ayat dan dua pasal yang tidak berayat. Dari segi jumlah pasal yang ditambahkan dalam bab baru ini cukup banyak apabila dibandingkan dengan jumlah keseluruhan pasal dari UUD sebelum perubahan yaitu 37 pasal. Namun yang penting untuk dikaji adalah mengapa penambahan tersebut diperlukan dan akibat hukum apa yang ditimbulkan.

Pemabahan bab mengenai Hak Asasi Manusia menjadi sebuah kebutuhan untuk dimuat dalam perubahan UUD, karena sistem pemerintahan negara adalah demokrasi yang dilaksanakan dalam sistem perwakilan. Demokrasi dan hukum adalah dua unsur yang harus berjalan bersama-sama, sebab jika demokrasi tidak berjalan bersama hukum, maka demokrasi akan berjalan tanpa batas dan dalam tanpa keterbatasannya tersebut dapat melanggar hak warga negara. Di sisi lain hukum memerlukan demokrasi karena hukum yang dibuat tanpa proses demokrasi dapat melahirkan hukum yang otoriter. Dengan ditambahkan hak asasi manusia dalam UUD maka hak asasi

tersebut akan menjadi substansi demokrasi , artinya akan menjadi sumber demokrasi sekali gus juga batas demokrasi.

Akibat hukum pencantuman hak asasi manusia dalam UUD menjadikan hak tersebut bagian dari substansi konstitusi , yang artinya menjadi substansi dari hukum tertinggi dalam sistem hukum di Indonesia. Hak asasi manusia dalam pengertian yang umum ialah hak-hak yang diakui oleh masyarakat dunia yang tertuang dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, sedangkan hak asasi manusia yang tercantum dalam BAB XIA UUD perubahan adalah nama dari hak konstitusi (constitutional rights) yang tercantum dalam Bab tersebut, disamping masih adanya hak konstitusi yang berasal dari ketentuan lain UUD. Sifat sebagai hukum tertinggi ini menyebabkan setiap hukum yang kedudukannya di bawah UUD harus tidak boleh bertentangan dengan hak asasi manusia. Dalam hubungannya dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD, hak asasi manusia yang terdapat pada Pasal 28A s/d Pasal 28J merupakan materi penguji konstitusionalitas UU.

