

■ BAB VI

AMANDEMEN UUD 1945 **DAN** PENGARUHNYA TERHADAP KEKUASAAN PRESIDEN



AMANDEMEN UUD 1945 DAN PENGARUHNYA TERHADAP KEKUASAAN PRESIDEN DALAM MEMBENTUK UNDANG-UNDANG

Berbagai kalangan berpendapat bahwa perlu adanya perubahan (amandemen) terhadap UUD 1945, karena mereka memiliki pandangan bahwa konsep yang dibangun dalam UUD 1945 banyak yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan situasi dan kondisi Indonesia saat ini. Salah satu konsep yang dimaksud adalah konsep mengenai kekuasaan lembaga-lembaga negara yang tidak mencerminkan suatu sistem check and balances di antara lembaga-lembaga negara, sehingga memberikan celah bagi suatu lembaga negara untuk dapat berbuat sewenang-wenang.

A. ENAM ASPEK PENTING YANG MENJADI ALASAN PERLU DILAKUKANNYA AMANDEMEN UUD

Memperhatikan kepada pendapat para ahli, setidaknya ada enam aspek penting yang menjadi alasan perlu dilakukannya amandemen UUD 1945, yaitu :

1. Aspek Filosofis

Berdasarkan aspek ini, UUD 1945 perlu dilakukan perubahan mengingat UUD 1945 merupakan produk manusia, di mana manusia itu memiliki keterbatasan pengetahuan dan kemampuan, dengan demikian maka ciptaannya pun tidak ada yang sempurna, termasuk UUD 1945. Oleh karena itu sudah sepantasnya jika terhadap UUD 1945 dilakukan

perubahan supaya sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan zaman.

2. Aspek Materi

Berdasarkan aspek ini, UUD 1945 perlu dilakukan perubahan karena disebabkan beberapa hal, yaitu :

- a. Batang tubuh UUD 1945 dikenal sangat singkat (16 Bab, 37 Pasal, 4 pasal aturan peralihan, dan 2 Ayat Aturan Tambahan).
- b. Tidak baiknya sistem “Check and Balances” (Sistem Kontrol dan Keseimbangan antar lembaga negara), di mana MPR dan Presiden sangat memiliki kewenangan yang besar jika dibandingkan dengan lembaga-lembaga negara lainnya.
- c. Terdapatnya pasal-pasal dalam UUD 1945 yang menimbulkan multi tafsir.

3. Aspek Sosiologis

Memberikan kesempatan kepada setiap orang untuk menduduki suatu jabatan tertentu dalam lembaga negara. Sebagai contoh : Dengan adanya pembatasan masa jabatan Presiden yang hanya dua kali masa jabatan, maka memberi kesempatan bagi setiap orang untuk menduduki jabatan itu.

4. Aspek Praktek Ketatanegaraan

Bahwa UUD 1945 bukan merupakan kitab suci yang tidak dapat diganggu gugat, atau dengan istilah lain bahwa UUD 1945 tidak boleh disakralkan karena itu hanya buatan manusia yang tidak akan luput dari kelemahan dan kekurangan. Dan mengenai tata cara perubahan UUD 1945 sudah diatur dalam Pasal 37 UUD 1945.

5. Aspek Historis

Sebagaimana dikemukakan oleh Ir. Soekarno dalam Sidang PPKI, UUD 1945 itu sudah merupakan UUD Kilat, karena

proses penyusunannya yang sangat cepat yang dilakukan oleh BPUPKI maupun PPKI sebagai hasil kerja dari Panitia Hukum Dasar. Oleh karena itu, UUD 1945 masih belum lengkap dan sangat jauh dari kata sempurna, dan seharusnya dilakukan perbaikan-perbaikan ataupun menambah kekurangan-kekurangannya.

6. Aspek Yuridis (Aspek Hukum)

Bahwa perubahan UUD 1945 harus dilakukan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, misal : Ketentuan Pasal 37 UUD 1945, Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2000, dan Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/2001.

Sampai dengan sekarang UUD 1945 telah mengalami 4 (empat) kali amandemen (perubahan), yakni :

- 1) Amandemen Pertama, yang disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999.
- 2) Amandemen Kedua, yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000.
- 3) Amandemen Ketiga, yang disahkan pada tanggal 10 November 2001.
- 4) Amandemen Keempat, yang disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002.

B. CARA AMANDEMEN UUD 1945

Menurut pendapat Kansil (1984 : 37) amandemen UUD 1945 dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu :

1. Mengubah sesuatu yang sudah diatur dalam UUD 1945, dalam bentuk :
 - a. Memperbaiki atau menghilangkan sebagian susunan kata-katanya.
 - b. Menghilangkan seluruh kata-katanya.
2. Menambahkan sesuatu yang belum diatur dalam UUD 1945. Beberapa contoh hasil amandemen terhadap pasal-pasal dalam Batang Tubuh UUD 1945, baik yang dilakukan dengan cara

mengubah sesuatu yang sudah diatur dalam UUD 1945, maupun dengan cara menambahkan sesuatu yang belum diatur dalam UUD 1945, sebagaimana tercantum di bawah ini :

a. Mengubah sesuatu yang sudah diatur dalam UUD 1945.

1. Memperbaiki sebagian susunan kata-katanya, misal :

 *Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, dari semula berbunyi “
“Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.*

Diubah menjadi :

“Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

 *Pasal 17 ayat (2) UUD 1945, dari semula berbunyi
“Menteri-menteri itu diangkat dan diperhentikan oleh presiden”.*

Diubah menjadi :

“Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden”.

2. Menghilangkan sebagian susunan kata-katanya, misal :

Pasal 3 UUD 1945, dari semula berbunyi :

“Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”.

3. Menghilangkan seluruh kata-katanya, misal :

 *Pasal 16 ayat (1) dan (2) UUD 1945, dari semula berbunyi :*

“(1) Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan Undang-Undang”.

“(2) Dewan ini berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada pemerintah”.

Diubah menjadi :

“Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.

- b. *Menambahkan sesuatu yang belum diatur dalam UUD 1945, misal :*

Pasal 22 C dan 22 D (tentang DPD)

Pasal 24 B (tentang Komisi Yudisial)

Pasal 24 C (tentang Mahkamah Konstitusi)

Ketiga pasal tersebut diatas semula (sebelum UUD 1945 diamandemen) tidak ada dalam UUD 1945.

C. PENGERTIAN DAN MATERI DARI UNDANG-UNDANG

Undang-undang adalah peraturan yang tertulis yang dibentuk dan dipelihara oleh alat perlengkapan negara yang diberi kekuasaan membentuk undang-undang. Maksud undang-undang disini adalah undang-undang dalam arti sempit, yaitu yang bentuknya selalu menggunakan kata “undang-undang” atau dengan istilah lain adalah undang-undang dalam arti formil.

Materi muatan dari suatu undang-undang, menurut pendapat Joeniarto (Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto, 2001 : 56) ada 2 (dua) macam, yaitu :

1. Yang disebut dalam Undang-Undang Dasar, bahwa materi tersebut harus diatur dengan undang-undang, dan
2. Hal-hal lain yang oleh pembentuk undang-undang perlu diatur dengan undang-undang.

Sedangkan menurut pendapat Soehino (Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto, 2001 : 56) ada (4) empat hal yang menjadi materi muatan undang-undang, yaitu :

1. Materi yang menurut Undang-Undang Dasar 1945 harus diatur dengan undang-undang.
2. Materi yang menurut ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif harus dilaksanakan dengan undang-undang.
3. Materi yang menurut ketentuan undang-undang pokok atau undang-undang tentang pokok-pokok, harus dilaksanakan dengan undang-undang.

4. Materi lain yang mengikat umum, seperti : yang membebaskan kewajiban kepada penduduk yang mengurangi kebebasan warga negara, yang memuat keharusan dan / atau larangan.

Adapun menurut pendapat A. Hamid S. Attamimi (Widodo Ekadjahjana dan Totok Sudaryanto, 2001 : 56), bahwa materi muatan undang-undang itu terdiri dari 9 (sembilan)(:

1. Yang tegas-tegas diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar dan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar.
3. Yang mengatur hak-hak (Asasi) manusia.
4. Yang mengatur hak dan kewajiban warga negara.
5. Yang mengatur pembagian kekuasaan negara.
6. Yang mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tinggi negara.
7. Yang mengatur pembagian wilayah / daerah negara.
8. Yang mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh / kehilangan.
9. Yang dinyarakan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.

D. KEKUASAAN PRESIDEN DALAM MEMBENTUK UNDANG-UNDANG

Sekalipun telah mengalami empat kali amandemen, namun substansi dari UUD 1945 hasil amandemen tersebut masih belum dapat memberikan keseimbangan kekuasaan yang dimiliki oleh suatu lembaga negara, hal tersebut di antaranya terlihat pada masih adanya dominasi kekuasaan Presiden (sebagai pemegang kekuasaan eksekutif) terhadap pelaksanaan fungsi legislatif (fungsi membentuk undang-undang) dimana sebenarnya kekuasaan membentuk undang-undang itu adalah berada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), akan tetapi pada kenyataan kekuasaan presiden melebihi dari kekuasaan yang dimiliki oleh DPR.

Kekuasaan presiden dalam melakukan pembentukan undang-undang dapat dilihat pada ketentuan undang-undang Dasar 1945 sebagai berikut :

1. Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut :
“Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”.

Dari rumusan pasal tersebut di atas terlihat bahwa sekalipun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang kekuasaan membentuk undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, akan tetapi DPR tidak bisa melakukannya sendiri melainkan harus bekerja sama dengan presiden, dengan kata lain bahwa tanpa bekerja sama dengan presiden maka DPR tidak akan bisa membentuk undang-undang. (2) UUD 1945 itu penulis berpendapat bahwa selain memegang kekuasaan eksekutif presiden juga adalah sebagai salah satu pemegang kekuasaan legislatif (di samping DPR), karena tanpa kerja sama dengan presiden mustahil suatu undang-undang bisa dibentuk.

2. Pasal 20 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut :
“Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”.

Dari rumusan pasal tersebut di atas terlihat bahwa presiden dapat menolak suatu rancangan undang-undang untuk menjadi undang-undang. Dengan kata lain sekalipun DPR menghendaki suatu rancangan undang-undang untuk dijadikan undang-undang, akan tetapi jika presiden menolak/tidak menyetujuinya maka rancangan undang-undang itu tidak dapat menjadi undang-undang. Di sini terlihat bahwa sekalipun DPR adalah sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, akan tetapi kekuasaan DPR itu tidak dapat mengalahkan hak veto yang dimiliki oleh presiden untuk menolak pembentukan suatu undang-undang.

3. Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut :
“Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang”.

Dari rumusan pasal tersebut diatas terlihat bahwa suatu rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama DPR dan presiden harus disahkan oleh presiden. Pengesahan dilakukan dengan cara ditandatangani oleh presiden. Adanya pengesahan suatu undang-undang dengan cara ditandatangani oleh presiden, menurut hemat penulis secara eksplisit menunjukkan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang itu adalah berada di tangan presiden, hal tersebut didasarkan pada alasan-alasan sebagai berikut :

- 1) Bahwa setiap peraturan perundang-undangan atau suatu produk hukum yang dibentuk oleh suatu lembaga negara (misal : Peraturan Presiden, Keputusan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Walikota, dll) pasti selalu ditandatangani oleh pejabat yang berwenang di lembaga itu sendiri. Oleh karena itu penulis berpendapat bahwa seandainya kekuasaan membentuk undang-undang itu berada di tangan DPR, maka setiap undang-undang seharusnya disahkan dengan cara ditandatangani oleh ketua atau unsur pimpinan DPR, tidak oleh presiden, sehingga nampak jelas bahwa DPR adalah sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- 2) Bahwa presiden mempunyai peran yang cukup luas dalam membentuk undang-undang, hal itu dapat terlihat dari adanya hak dan kewenangan presiden untuk :
 - a. Mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR (sesuai ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945).
 - b. Membahas setiap rancangan undang-undang **bersama-sama** dengan DPR (sesuai ketentual Pasal 20 ayat (2) UUD 1945);

- c. Menyetujui atau tidak menyetujui suatu rancangan undang-undang dijadikan sebagai undang-undang (sesuai ketentuan Pasal 20 ayat (4) UUD 1945).
- d. Mengesahkan setiap rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama antara DPR dan presiden, dengan cara menandatangani, agar rancangan undang-undang itu sah menjadi undang-undang (Sesuai ketentuan pasal 20 ayat (4) UUD 1945).

Melihat pada beberapa uraian tersebut diatas, penulis berpendapat bahwa tidak adanya konsistensi antara rumusan pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dengan rumusan pasal 20 ayat (2), (3) dan (4) UUD 1945.

E. LEMBAGA NEGARA YANG SEHARUSNYA DIBERI TUGAS DAN WEWENANG UNTUK MELAKUKAN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

Pada kebanyakan negara-negara di dunia, kekuasaan/fungsi untuk membentuk undang-undang itu adalah berada di tangan parlemen (lembaga perwakilan rakyat), oleh karena itu sebaiknya di Indonesia pun kekuasaan fungsi itu diserahkan sepenuhnya kepada parlemen. Namun demikian, mengingat di Indonesia ada tiga kamar parlemen (Trikameral), yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan daerah (DPD), maka perlu ditentukan dalam UUD 1945 lembaga mana yang akan diberi kekuasaan untuk membentuk undang-undang dari ketiga parlemen tersebut.

Jika melihat pada fungsi yang kini dimiliki oleh masing-masing parlemen tersebut, bahwa yang lebih tepat untuk diberi kekuasaan membentuk undang-undang itu adalah DPR bersama-sama dengan DPD. Hal tersebut didasarkan pada alasan-alasan sebagai berikut :

1. Bahwa MPR telah diberi kewenangan dalam bidang legislatif, yaitu mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar (sebagaimana diatur dalam pasal 3 ayat (1) UUD 1945).

2. Bahwa DPR selama ini telah memiliki / diberi kekuasaan untuk membentuk undang-undang (sebagaimana diatur dalam pasal 20 ayat (1) UUD 1945).
3. Bahwa fungsi DPD dalam bidang legislatif selama ini masih terbatas hanya pada *pengajuan usul* kepada DPR dan *pembahasan* (pada tingkat pertama) atas rancangan undang-undang tentang : otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD 1945). Sedangkan terhadap rancangan undang-undang di luar yang disebutkan diatas, tidak ada kewenangan DPD baik untuk *mengajukan usul rancangan undang-undang* maupun *ikut membatasnya*, kecuali hanya dapat memberikan pertimbangan pada DPR atas rancangan undang-undang tentang : APBN, Pajak, Pendidikan, dan Agama (sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945). Sementara itu mengingat undang-undang itu umumnya berlaku dan mengikat terhadap semua warga negara Indonesia yang berdomisili di daerah-daerah, maka setiap undang-undang yang diberlakukan itu harus benar-benar memperhatikan aspirasi masyarakat di daerah-daerah, dan aspirasi itu akan dapat tersalur dengan baik apabila undang-undang itu dibentuk oleh lembaga perwakilan rakyat yang dalam hal ini adalah DPR dan DPD. Karena anggota-anggota DPR dan DPD itu adalah *berasal dari rakyat yang dipilih oleh : rakyat* untuk *mewakili rakyat* dalam turut serta menjalankan pemerintahan di Indonesia.

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan maka dapat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut :

1. Bahwa dilakukannya amandemen UUD 1945 oleh MPR merupakan langkah tepat demi mengakomodir kebutuhan serta kepentingan bangsa dan negara Indonesia di masa yang akan datang.
2. Bahwa amandemen UUD 1945 masih perlu terus dilakukan, khususnya terhadap ketentuan/pasal yang mengatur tentang

kekuasaan presiden dalam membentuk undang-undang (Pasal 20 ayat (2), (3) dan (4) UUD 1945), karena pasal tersebut dianggap telah memberikan kekuasaan yang besar kepada presiden untuk membentuk undang-undang, sehingga secara eksplisit dapat dikatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang bukan berada di tangan presiden, padahal seharusnya presiden itu adalah sebagai pelaksana undang-undang sebab presiden adalah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif (sebagaimana diatur dalam pasal 4 ayat (1) UUD 1945).

3. Lembaga negara di Indonesia yang seharusnya diberi tugas dan wewenang penuh untuk membentuk undang-undang adalah parlemen (lembaga perwakilan rakyat), yang dalam hal ini adalah DPR bersama-sama dengan DPD.
4. Agar pelaksanaan kekuasaan dalam negara dapat berlangsung dengan baik, maka perlu adanya keseimbangan kekuasaan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga negara, dengan kata lain sebaiknya tidak boleh ada satu lembaga negara yang memiliki fungsi lebih dari satu dalam menjalankan kekuasaan negara.
5. Sebaiknya ketentuan pasal 20 ayat (2), (3), (4) dan (5) UUD 1945 diamandemen kembali, sehingga dapat kiranya diubah menjadi berbunyi sebagai berikut :

 Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 :

“Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan DPD untuk mendapat persetujuan bersama”.

 Pasal 20 ayat (3) UUD 1945 :

“Presiden dapat diminta pertimbangan atau pendapatnya atas suatu rancangan undang-undang yang sedang dibahas oleh DPR dan DPD”

 Pasal 20 ayat (4) UUD 1945

“Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu”.

 Pasal 20 ayat (5) UUD 1945

“Ketua DPRD mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang”

 *Pasal 20 ayat (6) UUD 1945*

“Jika dalam waktu tiga puluh hari sejak rancangan undang-undang itu disetujui bersama tidak disahkan oleh Ketua DPR, maka pengesahan dilakukan oleh Ketua DPD”.

F. LATIHAN

1. Carilah lagi suatu pandangan dari ahli tentang amandemen UUD 1945. Anda dapat mencari pada buku-buku tentang Amandemen. Apa simpulan Anda tentang amandemen UUD 1945 dari hasil temuan tersebut? Ringkaslah dalam bentuk tertulis secara kelompok.