

Division of Power in the Formation of Laws After Amendments to the Constitution

Anis Fauzan*¹, Renofadli Rizkiansyah², Kaharuddin³, Wicipto Setiadi⁴

^{1,2,3,4} Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta, Indonesia,

*corresponding author: anies.fauzan22@gmail.com

Received: 2025-05-23

Rev. Req: 2025-05-25

Accepted: 2025-05-30

ABSTRACT: *This paper will be divided into four parts. First, the introduction section that describes the background in the form of changes to the 1945 Constitution as a paradigm shift in relations between state institutions in Indonesia. Then continued with a brief review of the concept of division of power in a state of law. This first section is then closed with a description of the division of power in the formation of laws before the amendment to the 1945 Constitution. Second, the discussion section entitled the division of power in the formation of laws after the amendment to the 1945 Constitution. This section describes the process of forming laws after the amendment to the 1945 Constitution, which transferred power from the executive to the legislative. Third, the analysis section that contains criticism of the power to form laws after the amendment to the 1945 Constitution. Fourth, the closing section that contains conclusions and suggestions as an outlet in answering the challenges of the need for renewal of Indonesian Constitutional Law related to the division of power in the formation of laws in Indonesia.*

Keywords: Law Establishment, UUD 1945, Constitutional Law.

ABSTRAK: :Dalam tulisan ini akan dibagi menjadi empat bagian. Pertama, bagian pendahuluan yang menguraikan mengenai latar belakang berupa perubahan UUD 1945 sebagai perubahan paradigma hubungan antar lembaga negara di Indonesia. Kemudian dilanjutkan dengan ulasan singkat mengenai konsep pembagian kekuasaan dalam negara hukum. Bagian pertama ini kemudian ditutup dengan deskripsi tentang pembagian kekuasaan dalam pembentukan undang-undang sebelum perubahan UUD 1945. Kedua, bagian pembahasan yang bertajuk pembagian kekuasaan dalam pembentukan undang-undang setelah perubahan UUD 1945. Pada bagian ini menggambarkan proses pembentukan undang-undang setelah perubahan UUD 1945, yang memindahkan kekuasaan dari eksekutif ke legislatif. Ketiga, bagian analisis yang memuat kritik atas kekuasaan pembentukan undang-undang setelah perubahan UUD 1945. Keempat, bagian penutup yang berisi kesimpulan dan saran sebagai muara dalam menjawab tantangan kebutuhan akan pembaharuan Hukum Tata Negara Indonesia terkait dengan pembagian kekuasaan dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.

Keywords: Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UUD 1945, Hukum Tata Negara.

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.



I. PENDAHULUAN

Pembaharuan hukum tata Negara sebagai refleksi atas kebutuhan dalam hukum tata Negara yang dinamis menjadi suatu keniscayaan. Urgensi pembaharuan hukum tata Negara menjadi nyata ada dalam studi mahasiswa hukum strata dua yang memang direncanakan lulusannya sebagai arsitek dalam Negara hukum Indonesia [1]. Sebagai sebuah studi, Pembaharuan Hukum Tata Negara telah berhasil mendobrak kemapanan yang seakan ada dalam Hukum Tata Negara Indonesia, berdasarkan studi sebelumnya pada tingkat strata satu. Upaya pembentukan paradigma baru ini bukan tanpa sebab; meminjam istilah Rantawan Djanim dalam perkuliahan, para Sarjana Hukum khususnya di Indonesia memang didesain sebagai seorang “tukang hukum” [2].

Di Indonesia, sebagaimana dikatakan oleh Syaiful Bakhri telah menerapkan, memaknai dan melaksanakan berbagai pranata Negara hukum modern yang muncul di berbagai belahan dunia. Pertemuan model hukum common law dan civil law, serta hukum tradisional dan agama telah berkembang dan saling mempengaruhi Negara Hukum Indonesia [3]. Kompleksitas dalam Negara Hukum Indonesia tersebut menjadi linear dengan urgensi dalam pembaharuan Hukum Tata Negara Indonesia.

Tulisan ini mencoba untuk menjawab tantangan tersebut, utamanya terkait dengan pembagian kekuasaan dalam pembentukan undang-undang setelah perubahan UUD 1945. Dalam tulisan ini akan dibagi menjadi empat bagian. Pertama, bagian pendahuluan yang menguraikan mengenai latar belakang berupa perubahan UUD 1945 sebagai pergeseran paradigma hubungan antar lembaga negara di Indonesia [4]. Kemudian dilanjutkan dengan ulasan singkat mengenai konsep pembagian kekuasaan dalam negara hukum. Bagian pertama ini kemudian ditutup dengan uraian tentang pembagian kekuasaan dalam pembentukan undang-undang sebelum perubahan UUD 1945. Kedua, bagian pembahasan yang bertajuk pergeseran pembagian kekuasaan dalam pembentukan undang-undang setelah perubahan UUD 1945. Pada bagian ini menggambarkan proses pembentukan undang-undang setelah perubahan UUD 1945, yang memindahkan kekuasaan dari eksekutif kepada legislatif (baca: DPR). Ketiga, bagian analisis yang memuat kritik atas kekuasaan pembentukan undang-undang setelah perubahan UUD 1945. Keempat, bagian penutup yang berisi kesimpulan dan saran sebagai muara dalam menjawab tantangan kebutuhan akan pembaharuan Hukum Tata Negara Indonesia terkait dengan pembagian kekuasaan dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.

UUD 1945 merupakan salah satu konstitusi yang paling singkat dan sederhana di dunia. Dengan konstitusi yang singkat dan sederhana itu harus diatur lima unsur, yaitu kekuasaan Negara, hak rakyat, kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif [5]. Kelemahan UUD 1945 dapat diketahui antara lain; *pertama*, UUD 1945 memberikan kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *checks and balances* yang memadai; *kedua*, rumusan ketentuan UUD 1945 banyak yang menimbulkan multitafsir [6]; *ketiga*, unsur-unsur konstitusionalisme tidak dielaborasi secara memadai dalam UUD 1945; *keempat*, UUD 1945 terlalu menekankan pada semangat penyelenggara Negara; *kelima*, UUD 1945 memberi

atribusi kewenangan yang terlampau besar kepada Presiden untuk mengatur berbagai hal yang penting dengan undang-undang; *keenam*, banyak materi muatan UUD 1945 yang penting tetapi justru diatur dalam Penjelasan; *ketujuh*, status dan materi Penjelasan UUD 1945 yang tidak diatur dalam pasal-pasal UUD 1945 [7].

Alih-alih menjalankan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dengan kelebihan dan kekurangannya di dalamnya, Orde Baru justru menambah deretan panjang pemerintahan otoriter di Indonesia [8]. Dalam hal ini, Moh. Mahfud MD menilai bahwa subur utamanya karena UUD 1945 sendiri, yang selalu lahirkan pemerintahan otoriter. “Bahwa UUD 1945 tidak pernah menghadirkan Pemerintahan yang demokratis dapat kita lihat dari sejarah (periodisasi) berlakunya UUD 1945 yang secara garis besar dibagi atas tiga periode yaitu periode 1945-1949, periode 1959-1966, dan periode 1966 sampai 1998” [9]. Dalam teori dan torehan sejarah yang demikian, prinsip *checks and balances* sebagai mekanisme pembatasan kekuasaan dalam Negara hukum menjadi tumpul. Hingga kemudian upaya untuk memperbaiki UUD 1945 baru muncul pasca reformasi tahun 1998. A.M. Fatwa yang terlibat langsung dalam proses perubahan UUD 1945 menangkap sebab reformasi konstitusi sebagai berikut:

“Salah satu latar belakangnya adalah karena konstitusi ini kurang memenuhi aspirasi demokrasi, termasuk dalam meningkatkan kemampuan untuk mewartakan pluralisme dan mengelola konflik yang timbul karenanya. Lemahnya *checks and balances* antarlembaga negara, antarpusat-daerah, ataupun antara negara dan masyarakat mengakibatkan mudahnya muncul kekuasaan yang sentralistik, yang melahirkan ketidakadilan” [10].

Reformasi konstitusi Indonesia Tahun 1999-2002 diawali oleh sebuah Sidang Istimewa MPR pada November 1998. Sidang ini menghasilkan dua belas Tap MPR yang salah satunya adalah Tap MPR No. VIII Tahun 1998 tentang Pencabutan Tap MPR No. IV Tahun 1983 tentang Referendum. Karena keberadaan Tap MPR tersebut hanya dijadikan sebagai sarana bagi pemerintah Orde Baru untuk mempertahankan UUD 1945, yang secara substantif sebenarnya merupakan pengebirian terhadap MPR [11].

Dengan dicabutnya Tap itu Undang-Undang No. 5 Tahun 1995 tentang Referendum dengan sendirinya juga ikut gugur. Berdasarkan politik hukum tersebut secara resmi telah menghapus kebijakan Orde Baru yang mencegah terjadinya perubahan terhadap UUD 1945. Dengan demikian prosedur perubahan UUD 1945 kembali menjadi lebih sederhana. Hal ini sebagaimana dimaksud Pasal 37 UUD 1945 yang menyatakan bahwa quorum peserta yang hadir untuk dapat melakukan perubahan UUD 1945 minimum dua per tiga dari total jumlah anggota MPR, dan untuk putusan perubahan UUD 1945 dibutuhkan persetujuan dua per tiga dari jumlah peserta yang hadir [12].

Setelah perubahan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi Negara. Kekuasaan Negara didistribusikan langsung pada tiap-tiap lembaga Negara dengan harapan akan menciptakan mekanisme *checks and balances* yang lebih sempurna dari pada ketentuan UUD 1945 [13]. Konsekuensi logis dari perubahan UUD 1945 dengan tidak adanya lagi lembaga tertinggi negara adalah bahwa setiap lembaga tinggi negara memiliki kedudukan yang sama tinggi dengan kewenangannya masing-masing. Dengan kewenangannya itu terjadi mekanisme *check and balances* pada tiap-tiap lembaga negara. Mekanisme *check and balances* dimaksudkan agar

dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terjadi pembatasan kekuasaan pada setiap lembaga negara, semua berjalan berdasar fungsinya masing-masing yang saling mengimbangi dan mengawasi [14].

Konsep Negara Hukum tidak akan lepas dari sejarah ketatanegaraan pemerintahan-pemerintahan di berbagai macam belahan dunia, yang mana hal ini turut menentukan hingga akhirnya konsep Negara Hukum menjadi populer hingga saat ini. Jika kita tarik ke belakang, hingga abad ke-18 seringkali pemerintahan dalam suatu negara bersifat despotis. Oleh karena itu seorang pemikir besar mengenai negara dan hukum dari Perancis bernama Charles de Secondat baron de La Brede et de Montesquieu memisahkan kekuasaan negara secara tegas menjadi tiga, yaitu kekuasaan perundang-undangan, kekuasaan melaksanakan pemerintahan, dan kekuasaan kehakiman. Kemudian masing-masing dari cabang kekuasaan tersebut dipegang oleh badan yang berdiri sendiri, ini akan menghilangkan kemungkinan timbulnya tindakan yang sewenang-wenang dari seorang penguasa, atau tegasnya tidak memberikan kemungkinan dilaksanakannya sistem pemerintahan absolutisme [15].

Pembagian kekuasaan-kekuasaan itu kedalam tiga pusat kekuasaan oleh Immanuel Kant kemudian diberi nama Trias Politika (Tri = tiga; As = poros (pusat); Politika = kekuasaan) atau tiga Pusat/Poros Kekuasaan Negara [16]. Ajaran *Trias politica* ini sesungguhnya merupakan penyempurnaan dari ajaran John Locke. Menurut John Locke, fungsi-fungsi kekuasaan negara itu meliputi fungsi legislatif, fungsi eksekutif, dan fungsi federatif [17]. Dalam kuliah Ilmu Negara pada Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Indonesia tahun ajaran 1961-1962, Padmo Wahjono membandingkan keduanya sebagai berikut:

“Fungsi pengadilan dalam ajaran John Locke dimasukkan dalam bidang Eksekutif, sebab Pengadilan itu adalah melaksanakan hukum. Jadi dalam hal adanya perselisihan, maka itu menjadi wewenang daripada fungsi Eksekutif! Tapi Montesquieu mengeluarkannya dari Eksekutif karena Montesquieu melihat kedalam di Perancis dengan adanya penggabungan itu timbul kesewenang-wenangan. Oleh karena itu harus dipisahkan agar supaya jangan timbul ketidakadilan.!

Disini terletak perbedaan peninjauan fungsi Yudikatif antara Montesquieu dengan John Locke. John Locke melihat secara prinsipel yaitu sebagai pelaksanaan hukum. Dilihat *hasilnya untuk keadilan, maka fungsi judikatif itu dikeluarkan dari bidang Eksekutif oleh Montesquieu*. Dan ajaran Montesquieu lebih populer daripada John Locke. Hanya kemudian, dimanakah disalurkan wewenang Diplomasi dalam Trias Montesquieu? Dan ini oleh Montesquieu dimasukkan dalam *fungsi legislatif, oleh karena hubungan Diplomasi menciptakan ketentuan-ketentuan yang berlaku buat negara itu dengan negara lain.!* Jadi dimasukkan dalam bidang Legislatif karena membuat peraturan-peraturan” [18].

Kekuasaan dalam hal pembentukan undang-undang sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945, berdasarkan ketentuan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 dan Penjelasan terdapat dua perkataan yang perlu untuk dibahas terlebih dahulu. Pertama, makna dari kekuasaan pembentukan undang-undang yang berada pada Presiden. Kedua, menyangkut makna dari kata bersama-sama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam melaksanakan kekuasaan legislatif, seperti yang ditegaskan Penjelasan UUD 1945.

Menurut Sri Soemantri, dari ketentuan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dapat ditafsirkan bahwa inisiatif merancang undang-undang berasal dari Presiden [19]. Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh M. Solly Lubis. Menurutnya selain memperlihatkan inisiatif untuk merancang undang-undang, substansi Pasal 5 ayat (1) juga menggambarkan kedudukan Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang. Kedudukan DPR, tidaklah di atas Presiden atau di bawah Presiden, tetapi sejajar untuk bekerja sama dalam pembentukan undang-undang. Perihal kekuasaan pembentukan undang-undang tersebut Jimly Asshiddiqie merasionalisasikan bahwa:

“ pemerintahlah yang sesungguhnya paling banyak mengetahui mengenai kebutuhan untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan, karena birokrasi pemerintah paling banyak menguasai informasi dan expertise yang diperlukan untuk itu. Karena itu, dalam kaitannya dengan pengaturan soal ini menurut UUD 1945, sebenarnya, ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang lama dapat dikatakan sudah tepat, tinggal lagi meningkatkan fungsi kontrol DPR terhadap pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan” [15].

Menyangkut persoalan kedua, yakni makna bersama-sama dalam menjalankan kekuasaan legislatif, dijelaskan Maria Farida Indrati Soeprapto yang mengutip pendapat Attamimi sebagai berikut:

“ bahwa perkataan bersama-sama dalam bahasa Indonesia berarti berbarengan dengan atau serentak, sehingga dengan demikian berarti bahwa Presiden dalam menjalankan legislative power, yakni dalam hal pembentukan Undang-undang, Presidenlah yang melaksanakan kekuasaan pembentukannya, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat melaksanakan (pemberian) persetujuannya dengan berbarengan, serentak bersama-sama. Dengan demikian, menjadi jelas kewenangan pembentukan Undang-undang tetap pada Presiden; dan kewenangan pemberian persetujuan tetap pada Dewan Perwakilan Rakyat. Agar Undang-undang itu dapat terbentuk, kedua wewenang tersebut dilaksanakan bersama-sama, berbarengan, serentak” [20].

Pendapat Attamimi tersebut sudah tepat bila dihubungkan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa Setiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian dalam ayat (2) disebutkan bahwa 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.

Bila diperhatikan dari substansi Pasal tersebut, terlihat bahwa persetujuan DPR sangat penting agar rancangan undang-undang dapat menjadi undang-undang. Begitu pula dalam Pasal berikutnya, di samping memberikan hak kepada Anggota DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang, juga mengatur tentang hak tolak Presiden sebagaimana yang ditegaskan Pasal 21 ayat (2) yang mengatakan 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.

Ketentuan Pasal 20 ayat (2) dan 21 ayat (2) sepintas memperlihatkan adanya *checks and balances* antara DPR dan Presiden. Kedua lembaga ini, sama-sama dapat menolak memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang. DPR dapat menolak rancangan

undang-undang dari Presiden dan Presiden pun dapat menolak rancangan undang-undang yang diajukan DPR. Namun menurut Dahlan Thaib tidak ada perimbangan kekuasaan antara Presiden dengan DPR. Dari segi praktik dalam pengajuan rancangan undang-undang, ada gejala Presiden dalam kedudukannya sebagai *legislative partner* lebih menonjol. Dominasi Presiden dibandingkan DPR, disebabkan alasan-alasan sebagai berikut [21]:

- a. DPR memerlukan waktu yang lama untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Presiden;
- b. DPR mewakili berbagai kepentingan, sehingga lebih heterogen daripada Pemerintah;
- c. Pemerintah lebih ahli dan berpengalaman dibandingkan DPR;
- d. Khusus terhadap rancangan APBN, DPR berada dalam posisi lemah. Di samping sempitnya waktu dalam pembahasan, juga disangsikan keahlian Anggota DPR dalam memberikan tanggapan terhadap rancangan APBN itu; dan
- e. Kedudukan Pemerintah yang tidak tergantung kepada *vertrouwenwensyvetum* (kepercayaan) dari DPR.

II. METODE

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis dengan peraturan yang berlaku disandingkan dengan permasalahan hukum yang diangkat dalam penelitian. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis permasalahan hukum dengan teori hukum yang ada di ilmu hukum.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pergeseran Pembagian Kekuasaan dalam Pembentukan Undang-Undang setelah Perubahan UUD 1945

Setelah Perubahan UUD 1945, terlihat telah terjadi pergeseran pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pergeseran ini terjadi dalam perubahan UUD 1945 yang menempatkan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Penempatan tersebut ditegaskan dalam Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang [13], [22].

Pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang itu dapat dibaca dengan adanya perubahan radikal Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 yang sebelumnya dirumuskan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR; diubah menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Akibat dari pergeseran itu, hilangnya dominansi presiden dalam proses pembentukan undang-undang. Perubahan ini penting artinya karena undang-undang adalah produk hukum yang paling dominan untuk menerjemahkan rumusan-rumusan normatif yang terdapat dalam UUD 1945 [23]–[25].

Kemudian perubahan Pasal 5 ayat (1) diikuti dengan perubahan Pasal 20 UUD 1945 menjadi “(1) DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang: (2) setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama: (3) jika

rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu: (4) presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang: (5) dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari sejak rancangan undang-undang itu disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.”

Selanjutnya dalam perubahan kedua UUD 1945 juga memunculkan ketentuan baru yang semakin memperkuat posisi DPR. Ketentuan itu dirumuskan dalam Pasal 20A UUD 1945, yaitu “(1) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan; (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat; (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas; dan (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang.”

Khusus mengenai rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; dapat diajukan oleh DPD kepada DPR dan DPD juga memiliki kekuasaan untuk ikut membahas rancangan undang-undang tersebut. Kemudian setelah rancangan undang-undang itu disahkan, DPD juga memiliki kekuasaan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tersebut [26].

Kekuasaan untuk mengajukan, ikut membahas dan mengawasi dimaksud tertuang dalam Pasal 22D Ayat (1), (2) dan (3). Dalam pasal 22D Ayat (2) juga disebutkan bahwa DPD memiliki kekuasaan untuk memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Dengan norma dasar setelah perubahan tersebut, prinsip *checks and balances* sebagai eksis dari adanya pembagian kekuasaan antara Presiden dan DPR masih terlihat dalam pembentukan undang-undang, bahkan melebihi kekuasaan eksekutif berdasarkan teori Montesquieu. Sekalipun pendulum kekuasaan pembentukan undang-undang telah digeser menjadi kewenangan yang dimiliki DPR, menurut pertimbangan Saldi Isra pendapat tersebut hanya dapat dibenarkan dari perubahan bunyi teks yang terdapat dalam UUD 1945 hasil perubahan. Namun jika diletakkan dalam pengertian *legislation is an aggregate, not a simple production*, tidak tepat mengatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang sepenuhnya ada pada DPR atau Presiden bukan lagi pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang. Karena presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, Presiden tetap menjadi bagian dari proses legislasi [27]. Lebih jelasnya, perubahan ini menunjukkan bahwa kedudukan Presiden dalam membentuk undang-undang tidak lagi pada posisi yang dominan seperti pada masa lalu [28].

Kritik Atas Pembagian Kekuasaan dalam Pembentukan Undang-Undang

Bila ditelisik, Pasal 20A Ayat (1) yang menyatakan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan pengawasan, tidak hanya berakibat pada pelemahan fungsi legislasi Presiden tetapi memunculkan superioritas fungsi legislasi DPR terhadap DPD. Oleh karena itu ruang untuk dapat mengajukan dan membahas rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan 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 dimaksud Pasal 22 D ayat (1) dan (2) tidak cukup untuk mengatakan bahwa DPD mempunyai fungsi legislasi. Bagaimanapun fungsi legislasi harus di lihat secara utuh yaitu dimulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan Undang-undang. Sebagaimana dikatakan Jimly Asshiddiqie bahwa fungsi legislasi mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas dan mengesahkan Undang-undang [29]. Perubahan Pasal 20 Ayat (1) dan kehadiran Pasal 20A Ayat (1) memberi garis demarkasi yang tegas bahwa kekuasaan membuat Undang-undang seakan hanya menjadi monopoli DPR.

Dengan kekuasaan legislasi DPD yang minimalis, DPD tidak memiliki posisi tawar yang kuat dalam menentukan arah legislasi Indonesia. Substansi keterwakilan daerah melalui DPD adalah akomodasi kepentingan daerah yang dijamin secara konstitusional dan dijabarkan dengan peraturan perundang-undangan. Aspek struktural-fungsional ini cukup layak untuk mendapat kritik, karena DPD tidak mempunyai otoritas pembuatan peraturan perundang-undangan yang berimbang. Beberapa anggota Dewan dan Majelis mengistilahkan realitas ini sebagai “keterwakilan setengah hati” [30].

Kekuasaan pembentukan undang-undang DPD sebaiknya dikuatkan, agar fungsinya sebagai penyeimbang DPR dapat dilaksanakan dengan lebih efektif. Terlebih pemilihan anggota DPD yang secara langsung melalui sistem perwakilan provinsi sehingga harus diselaraskan dengan kewenangannya yang lebih kuat. Fungsi pertimbangan yang saat ini melekat kepada DPD, dalam hal-hal yang berkaitan dengan daerah, sebaiknya ditingkatkan. Misalnya, dalam proses legislasi, DPD tidak hanya terbatas memberikan pertimbangan, tetapi turut mempunyai hak suara untuk menentukan lolos tidaknya RUU. Sehingga, sistem parlemen Indonesia kedepan sebaiknya mengarah pada sistem parlemen bikameral yang efektif [31].

Dari hasil telaah sejumlah konstitusi (baik dengan sistem pemerintahan presidensial dan pemerintahan parlementer, maupun dengan sistem satu kamar dan sistem dua kamar di negara kesatuan maupun federal) membuktikan bahwa presiden masih dapat mengajukan rancangan undang-undang, namun keikutsertaan presiden dalam pembahasan rancangan undang dengan lembaga perwakilan rakyat (parlemen) tidak seperti di Indonesia. Pada semua negara, persetujuan menjadi hak eksklusif lembaga perwakilan rakyat (lembaga legislatif). Bahkan di Mauritania, meski inisiasi dapat berasal dari pemerintah dan parlemen, pembahasan (perdebatan) rancangan undang-undang dilakukan oleh pemerintah (*Council of Ministers*), namun persetujuan tetap menjadi hak eksklusif parlemen.

Oleh karena itu, untuk menata fungsi legislasi yang diperlukan tidak hanya terbatas pada penguatan fungsi legislasi DPD tetapi juga dengan membatasi peran atau keterlibatan presiden dalam fungsi legislasi. *Political will* yang kuat dibutuhkan untuk melakukan purifikasi sistem presidensial. Presiden tidak lagi dilibatkan dalam proses pembahasan rancangan undang-undang. Dengan demikian, mekanisme *checks and balances* dalam pembahasan rancangan undang-undang hanya terjadi antara DPR dan DPD.

IV. KESIMPULAN

Sebagai upaya yang linear terhadap upaya pemurnian sistem presidensial berdasarkan kajian teoritik pembagian kekuasaan, maka untuk membentuk undang-undang sudah tepat bila pendulum kekuasaan berada di tangan DPR. Adanya kekuasaan Presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang tidak perlu dalam proses pembahasannya. Ketentuan yang menyatakan bahwa rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama relatif belum sejalan terhadap konsep pembagian kekuasaan. Pemberian kekuasaan yang terbatas dalam pembentukan undang-undang kepada DPD telah menghilangkan relevansinya sebagai sebuah majelis tinggi.

Ketentuan undang-undang dasar yang ada tidak menunjukkan adanya mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi dalam kekuasaan pembentukan undang-undang dengan sistem dua kamar dalam parlemen. Mekanisme yang telah sejalan dengan semangat kekuasaan yang tidak terbatas hanya tampak dalam kekuasaan pembentukan undang-undang tertentu. Yaitu terhadap rancangan undang-undang yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

VI. DAFTAR PUSTAKA

- [1] I. Aris, I. Amir, and S. Amrianto, "Konstitusionalitas hak angket dewan perwakilan rakyat (dpr) terhadap komisi pemberantasan korupsi (KPK)," *Al-Adalah J. Huk. dan Polit. Islam*, vol. 4, no. 2, pp. 135–158, 2019.
- [2] R. Wiyono, "Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Edisi Ketiga," *Jakarta Sinar Graf.*, 2013.
- [3] Z. F. Aditya and M. R. Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia (Reconstruction Of The Hierarchy Of Legislation In Indonesia)," *Negara Huk. Membangun Huk. untuk Keadilan dan Kesejaht.*, vol. 9, no. 1, pp. 79–100, 2018, doi: 10.22212/jnh.v9i1.976.
- [4] F. Zon, M. Iskandar, and S. Zuhdi, "Tinjauan Sejarah Hukum Pasal 33 UUD 1945 sebagai Ideologi Ekonomi (The Legal History Review of Article 33 UUD 1945 as Economic Ideology)," *Negara Huk. Membangun Huk. untuk Keadilan dan Kesejaht.*, vol. 7, no. 1, pp. 111–125, 2017.
- [5] V. S. Subekti, "Menyusun konstitusi transisi: pergulatan kepentingan dan pemikiran dalam proses perubahan UUD 1945," (*No Title*), 2008.
- [6] I. S. Chandranegara, "Architecture of Indonesia's checks and balances," *Const. Rev.*, vol. 2, p. 270, 2016.
- [7] N. Huda, "Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial," *J. Huk. Ius Quia Iustum*, vol. 28, no. 3, pp. 550–571, 2021.
- [8] Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi, Kajian terhadap Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2009.
- [9] M. P. Siringoringo, "PENGATURAN DAN PENERAPAN JAMINAN KEBEBASAN BERAGAMA SEBAGAI HAK ASASI MANUSIA DALAM PERSPEKTIF UUD 1945 SEBAGAI HUKUM DASAR NEGARA," *Nommensen J. Leg. Opin.*, pp. 111–124, 2022.

- [10] A. M. Fatwa, *Potret konstitusi pasca amandemen UUD 1945*. Penerbit Buku Kompas, 2009.
- [11] M. Mahfud, "Demokrasi dan konstitusi di Indonesia: studi tentang interaksi politik dan kehidupan ketatanegaraan/Prof. Dr. Moh. Mahfud MD," 2003.
- [12] D. Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara mitos dan pembongkaran*. Mizan Pustaka, 2007.
- [13] W. Qoroni and I. Winarwati, "Kedaulatan Rakyat Dalam Konteks Demokrasi Di Indonesia," *INICIO LEGIS*, 2021, doi: 10.21107/il.v2i1.11079.
- [14] R. Ahirullah and M. Said, "Urgensi Checks and Balances Dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia," *Adv. Soc. Humanit. Res.*, vol. 1, no. 9, pp. 1015–1031, 2023.
- [15] J. Asshiddiqie, "Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, Jakarta," *Sekr. Jendral dan Kepaniteraan MK RI*, 2006.
- [16] C. J. Umboh, "Penerapan Konsep Trias Politica dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia," *Lex Adm.*, vol. 8, no. 1, 2020.
- [17] S. Ratnapala, "John Locke's doctrine of the separation of powers: A re-evaluation," *Am. J. Juris.*, vol. 38, p. 189, 1993.
- [18] T. A. Hamzah and others, "Ilmu Negara: Kuliah-Kuliah Padmo Wahjono," *SH pada Fak. Huk. Univ. Indones. Jakarta, (Jakarta Indo Hill Co, 2003)*, 2003.
- [19] F. Y. A. Rasyidi and M. Rannie, "HAK PREROGATIF PRESIDEN DI INDONESIA PASCA AMANDEMEN UUD 1945," in *Sriwijaya Law Conference*, 2015.
- [20] M. F. Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- [21] E. I. Rohmah, "Dinamika Overlapping Kewenangan DPR Dan Presiden Dalam Pembentukan Kebijakan Negara," *Dekrit (Jurnal Magister Ilmu Hukum)*, vol. 13, no. 1, pp. 48–68, 2023.
- [22] R. Ajie, "Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (Open Legal Policy) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi," *Legis. Indones.*, vol. 13, no. 02, pp. 111–112, 2016.
- [23] S. Jailani, "Independensi Kekuasaan Kehakiman Berdasar Undang-Undang Dasar 1945," *Fiat Justisia J. Ilmu Huk.*, vol. 6, no. 3, 2012.
- [24] F. Afandi, "Penelitian Hukum Interdisipliner Reza Banakar: Urgensi Dan Desain Penelitian Sosio-Legal," *Undang J. Huk.*, vol. 5, no. 1, pp. 231–255, 2022.
- [25] A. F. Faizah and M. R. Hariri, "Pelindungan Hukum terhadap Korban Revenge Porn sebagai Bentuk Kekerasan Berbasis Gender Online Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual," *J. Huk. Lex Gen.*, vol. 3, no. 7, pp. 520–541, 2022.
- [26] I. Sapitri, "Eksistensi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Melakukan Pemantauan Dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD," Universitas Islam Riau, 2019.
- [27] S. Isra, *Pergeseran fungsi legislasi: menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010.
- [28] P. Siahaan, *Politik hukum pembentukan undang-undang pasca amandemen UUD 1945*. Konstitusi Press, 2012.
- [29] F. Jurdi, "Format Kekuasaan Presiden dalam UUD NRI 1945 (Relasi Horizontal dan

- Vertikal kekuasaan Presiden dalam Sistem presidensial),” *Amanna Gappa*, pp. 38–59, 2017.
- [30] A. P. Budiatri, “Keterwakilan -- Perempuan Di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dan Dewan Perwakilan Rakyat Representation in Parliament of the Republic of,” *J. Widyariset*, vol. 15, pp. 19–28, 2012, [Online]. Available: <https://widyariset.pusbindiklat.lipi.go.id/index.php/widyariset/article/viewFile/15/9>
- [31] T. Hidayat, D. Haryono, and A. Ghafur, “Penerapan sistem soft bikameral dalam Parlemen di Indonesia,” Riau University, 2015.