

# TINJAUAN YURIDIS HUBUNGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DENGAN PRESIDEN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAH BERDASARKAN UNDANG UNDANG 1945

I WAYAN SUARDANA  
PUTU EKA PITRIYANTINI  
NI WAYAN LISNA DEWI  
Fakultas Hukum Universitas Tabanan  
Email : [ekapit.wikrama@gmail.com](mailto:ekapit.wikrama@gmail.com)

## ABSTRAK

Dalam hubungan pembentukan Undang Undang (UU) yang dilakukan antara DPR dan Presiden, DPR sebagai fungsi legislasi merupakan lembaga Negara yang mempunyai kewenangan membentuk UU. Kata legislasi dari bahasa Inggris *legislation* yang berarti perundang-undangan dan atau pembuatan UU. Sementara itu kata *legislation* berasal dari kata kerja *to legislate* adalah fungsi membuat UU. Setelah perubahan pertama Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) mulai diadakan pergeseran kekuasaan legislatif dengan mengalihkan lebih banyak peranan dalam membentuk UU dari kewenangan Presiden ke DPR. Pasal 5 ayat (1) UUD Tahun 1945 sebelum amandemen menyatakan Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR dan setelah amandemen berubah menjadi Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Pasal 20 ayat (1) UUD Tahun 1945 sebaliknya menentukan DPR memegang kekuasaan membentuk UU.

Fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu : a) prakarsa pembuatan UU; b) pembahasan RUU; c) persetujuan dan pengesahan RUU; d) pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya. Dalam membentuk UU dilakukan antara Presiden dan DPR. Presiden sebagai lembaga eksekutif yang berfungsi melaksanakan UU mempunyai hak untuk mengajukan RUU sebagai hak inisiatif kekuasaan badan eksekutif mencakup beberapa bidang yaitu : a) Administratif yakni kekuasaan untuk melaksanakan UU dan peraturan perundang undangan lainnya dan menyelenggarakan administrasi Negara; b) Legislatif yakni membuat RUU dan membimbingnya dalam badan perwakilan rakyat menjadi UU; c) Keamanan artinya kekuasaan untuk mengatur polisi dan angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang, pertahanan Negara, serta keamanan dalam negeri; d) Yudikatif yakni member grasi, amnesty, dan abolisi.

**Kata Kunci :** Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintah Berdasarkan Undang Undang Dasar 1945

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang Masalah

Salah satu ciri Negara hukum yaitu adanya pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan Negara. Ide pembatasan kekuasaan itu dianggap mutlak harus ada karena sebelumnya semua fungsi kekuasaan Negara terpusat dan terkonsentrasi ditangan satu orang yaitu raja atau ratu, pemisahan kekuasaan berarti kekuasaan terpisah tanpa ada hubungan antara satu dengan yang

lainnya. (Jimly Asshiddiqie, 2009 : 281). Syarat suatu Negara hukum yaitu adanya proteksi konstitusional, pengadilan yang bebas dan tidak memihak, pemilu yang bebas, kebebasan yang menyatakan pendapat, kebebasan berserikat, berorganisasi dan oposisi serta pendidikan dan kewarganegaraan. (Fajar Laksono dan Subarjo, 2006 : 18)

Di Indonesia, kekuasaan legislative berada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), kekuasaan eksekutif dipegang oleh Presiden sedangkan lembaga yudikatif berada

ditangan Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA). Sebelum perubahan UUD Tahun 1945, berdasarkan pasal 5 ayat (1) UUD Tahun 1945 dinyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Dalam ketentuan pasal 5 ayat (1) UUD Tahun 1945 memegang kekuasaan haruslah diartikan memegang kewenangan karena suatu kekuasaan dalam hal ini kekuasaan membentuk undang-undang sedangkan DPR memberi atau tidak memberi persetujuan terhadap pelaksanaan kekuasaan yang berada pada Presiden tersebut.

Dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD Tahun 1945 memegang kekuasaan haruslah diartikan memegang kewenangan karena suatu kekuasaan dalam hal ini kekuasaan membentuk undang-undang mengandung kewenangan membentuk undang-undang. Kata bersama-sama ditafsirkan dalam melaksanakan *legislatif power*, Presiden melaksanakan kekuasaan pembentukannya dan DPR melaksanakan (pemberi) persetujuannya dengan bersama-sama. (Saldi Isra, 2010 : 139) perubahan UUD Tahun 1945 didorong oleh semangat reformasi tahun 1998 yang menjiwai segenap komponen bangsa dalam menumbangkan rezim orde baru yang berkuasa selama tiga puluh dua tahun (1967 sampai 1999). (Atmadja I Dewa Made, 2006 : 69). Arus perubahan besar melanda sistem ketatanegaraan Indonesia, perubahan terjadi dalam proses dan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara termasuk perihal hubungan kerja antar lembaga tinggi manapun. Beberapa pasal yang mengatur kekuasaan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), utamanya dalam membentuk undang-undang mengalami perubahan besar.

Secara umum pola hubungan presiden dengan lembaga legislative (DPR-DPD) dan parlemen (MPR) menunjukkan perubahan penting dalam sistem pemerintah Indonesia, hal ini tampak sekali pada kedudukan dan peran DPR yang begitu mengemuka. Perubahan UUD 1945 menghasilkan konstitusi bercirikan *legislatif heavy* (DPR *heavy*). Pergeseran dari *executif heavy* menjadi DPR *heavy* kian nyata karena kekuasaan

membentuk Undang-Undang tidak lagi berada di tangan Presiden melainkan di tangan DPR, Presiden hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang (RUU). Hal ini tegas dalam pasal 5 ayat (1) dan pasal 20 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang pengajuan dan pengesahan undang-undang. Berdasarkan perubahan pertama pasal 5 ayat (1) UUD 1945, Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR, sedangkan dalam perubahan pasal 20 ayat (1) DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Meskipun perubahan konstitusi telah menempatkan kekuasaan legislative di tangan DPR bukan berarti Presiden tidak lagi memiliki peran dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) UUD Tahun 1945 menyebutkan bahwa suatu RUU hanya dapat menjadi Undang-Undang apabila ada persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Bila RUU tidak mendapat persetujuan bersama maka RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan masa itu. Berdasarkan pasal 20 ayat (4) UUD Tahun 1945 dinyatakan bahwa Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden untuk menjadi Undang-Undang. Pasal 20 ayat (5) UUD Tahun 1945 disebutkan dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

### **Rumusan Masalah**

Bagaimanakah hubungan DPR dengan Presiden dalam penyelenggaraan pemerintah Negara menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 ?

### **Metode Penelitian**

Penelitian hukum adalah segala aktifitas seseorang untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktis, baik yang bersifat asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat (Zainuddin Ali, 2009 : 19). Dengan mengkaji peraturan perundang-undangan nantinya dapat

ditemukan jawaban tentang hubungan DPR dan Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan UUD Tahun 1945.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum doctrinal (penelitian hukum normatif). Penelitian hukum normatif adalah hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang undangan (*law in books*), atau dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma sebagai patokan perilaku manusia yang dianggap pantas (Amiruddin dan Zainal A Sikin, 2004 : 188).

Penelitian hukum normatif merupakan upaya untuk meneliti norma-norma dalam peraturan perundang-undangan yang ada, untuk menghindari kekosongan norma sehingga dapat dilakukan konstruksi norma dan penemuan hukum. Termasuk juga menghindari kekebunan norma melalui penafsiran hukum serta menghindari konflik norma. Sedangkan jenis pendekatan yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan (Peter Mahmud Marzuki, : 93)
2. Pendekatan analisis konsep hukum (*analytical and conceptual approach*), yaitu mempelajari pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum sehingga akan menemukan ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep hukum dan asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pandangan dan doktrin ini merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi. (Peter Mahmud Marzuki, 2007 : 95)

#### **Hubungan DPR dan Presiden Dalam Menjalankan Tugas dan Wewenang Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Berdasarkan UUD Tahun 1945**

Setelah amandemen UUD Tahun 1945, hubungan kelembagaan antara DPR dan Presiden adalah horizontal. Hubungan antara DPR dan Presiden tersebut diatur oleh UUD Tahun 1945 dan dirumuskan dalam bentuk kerjasama kelembagaan dalam

menyelenggarakan hubungan fungsional masing-masing lembaga Negara. Berdasarkan ketentuan UUD Tahun 1945 yang telah diamandemen, kekuasaan Presiden sebagai pelaksana pemerintahan berwenang untuk menjalankan tugas-tugas yang diberikan oleh ketentuan UUD Tahun 1945. Berdasarkan UUD Tahun 1945 hubungan antara DPR dan Presiden dalam menjalankan tugas dan wewenangnya yaitu :

1. Hubungan Legislatif yaitu pembentukan Undang Undang dilakukan bersama-sama antara DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Walaupun kekuasaan membentuk Undang Undang dipegang oleh DPR, namun Presiden mempunyai hak untuk mengajukan RUU kepada DPR, serta dalam tahap pembahasan dan pengesahan RUU memerlukan persetujuan Presiden, ketentuan tersebut termasuk dalam pasal 5 ayat (1) dan pasal 20 UUD Tahun 1945.
2. Hubungan Yudikatif yaitu mengangkat, menetapkan dan memberhentikan Hakim Agung (Pasal 24 A ayat (3) DAN PASAL 24 B ayat (3) member amnesti dan abolisi dengan mempertimbangkan DPR, menetapkan Sembilan anggota hakim konstitusi.
3. Hubungan keamanan, di dalam bidang hubungan keamanan antara Presiden dan DPR yaitu memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara dan/atau membentuk Undang Undang, yang diatur dalam pada pasal 11 ayat (2) UUD Tahun 1945.
4. Hubungan diplomatik, pada bidang hubungan diplomatic menyangkut pengangkatan duta yang terdapat pada pasal 13 UUD Tahun 1945.
5. Hubungan fungsional, tugas yang berkaitan dengan hubungan fungsional kelembagaan dengan DPR, yaitu (a). berwenang mengajukan RUU (pasal 5 ayat (1); (b). berwenang menetapkan

peraturan pemerintah untuk menjalankan undang undang (pasal 5 ayat (2).; dan (c). berwenang menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang undang (Perpu) dalam ihwal kepentingan memaksa (pasal 22 ayat (1). Kekuasaan tersebut, iyalah kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan, sedangkan kekuasaan Presiden sebagai kepala Negara yang diberikan oleh UUD Tahun 1945 setelah amandemen, yaitu terdapat dalam pasal 11 sampai dengan pasal 15 yang pembahasannya akan dibahas lebih lanjut. Adapun kekuasaan dan kewenangan DPR berdasarkan UUD Tahun 1945 dalam ketentuan hubungan kelembagaan dengan presiden untuk menjalankan hubungan fungsional.

### **Fungsi DPR dan Presiden dalam menyelenggarakan Pemerintah Negara**

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga Negara. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Berdasarkan pasal 20A ayat (1) UUD Tahun 1945, DPR memiliki tiga fungsi yaitu : (1) fungsi legislatif merupakan perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk Undang Undang; (2) fungsi anggaran yaitu membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap RUU tentang APBN yang diajukan oleh Presiden; (3) fungsi pengawasan yaitu melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang Undang dan APBN, ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam rangka kekuasaan representasi rakyat.

### **SIMPULAN DAN SARAN**

#### **Simpulan**

Hubungan DPR dan Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara menurut Undang Undang Dasar Tahun 1945 yaitu membentuk undang undang, menetapkan undang undang APBN, dan bersama-sama menyatakan perang atau membuat perdamaian dengan Negara lain. Sementara itu hubungan yang bersifat pengawasan yakni DPR bertugas mengawasi atau mengontrol kebijakan-kebijakan Presiden, dalam hal DPR

menganggap Presiden melanggar haluan Negara, DPR menyampaikan memorandum untuk mengingatkan Presiden, jika dalam waktu tiga bulan Presiden tidak menindaklanjuti memorandum DPR, DPR menyampaikan memorandum kedua, dan jika dalam jangka waktu satu bulan memorandum kedua DPR tidka juga diindahkan oleh Presiden, DPR meminta kepada MPR untuk menggelah sidang istimewa dan meminta pertanggungjawaban Presiden. Jadi hubungan Presiden dengan DPR dalam membentuk undang undang merupakan kemitraan antara legislative sebagai lembaga pembentuk undang undang dan eksekutif sebagai pelaksana undang undang yang tercermin dalam pasal 20 UUD Tahun 1945

#### **Saran**

Hubungan antara lembaga DPR dan Presiden yang bersifat horizontal tersebut hendaknya terus ditingkatkan sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing dalam rangka pembangunan bangsa dan Negara, disamping meningkatkan peran inisiatif DPR dalam membentuk suatu Undang Undang perlu juga ditingkatkan fungsi DPR yang lain seperti fungsi pengawasan DPR terhadap Presiden, dalam fungsi pengawasan ini adalah termasuk pengawasan di bidang pelaksanaan Undang Undang, dengan demikian berdasarkan kajian ini, maka yang paling pokok dalam rangka meningkatkan fungsi DPR adalah harus didukung oleh kualitas anggota DPR.

### **DARTAF PUSTAKA**

- Jimly Asshiddiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pres, Jakarta.
- Fajar Laksono dan Subardjo, 2006, *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*, UII Pres, Yogyakarta.
- Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2007, *Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945