

KEKUASAAN PRESIDEN DI BIDANG PERUNDANG-UNDANGAN MENURUT UUD 1945

Rasji *)

ABSTRACT

According to the Indonesian Constitution of 1945, the president has a legislative power. In implementing this legislative power, such as to enact acts, he must get the approval from the House of Representative. On the other hand, the president can issue legislative products without an approval from the House of Representative. Those are, for example, government regulations and presidential decrees. The Indonesian legislative system as mentioned above has a root in the government system of village's republic, where the function of the chief of the village was very similar to that of the president.

I. PENDAHULUAN

Di Indonesia masih belum terdapat kesatuan pendapat mengenai kekuasaan perundang-undangan. Hal itu terutama menyangkut pemegang kekuasaan, jenis peraturan perundang-undangan, dan latar belakang timbulnya kekuasaan perundang-undangan. Keterlibatan Presiden di bidang perundang-undangan masih dianggap sebagai hal yang berlebihan karena mereka yang berpendapat demikian menganggap, bahwa kekuasaan itu berada di tangan DPR (seperti pada kekuasaan legislatif berada di tangan Kongres). Namun apakah UUD 1945 menganggap keterlibatan Presiden di bidang perundang-undangan sebagaimana yang ditarafsirkan orang seperti di atas? Untuk itu penulis perlu melihat dan mengkaji bagaimana sebenarnya ketentuan dan jiwa UUD 1945 mengenai keterlibatan Presiden di bidang perundang-undangan.

II. PENGERTIAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dalam kepustakaan Indonesia, terdapat dua kata yang terkadang orang menganggap mempunyai arti sama. Kedua kata itulah adalah "perundang-undangan" dan "perundangan". Padahal kedua kata itu memiliki perbedaan yang jelas. Kata "perundang-undangan" berasal dari kata "undang-undang" yang berarti menunjuk pada sebuah peraturan perundang-undangan, sedangkan kata "perundangan" berasal dari kata "undang" yang berarti panggil. Dari kedua arti kata tadi, maka dalam konteks kekuasaan Presiden yang bersifat pengaturan, yang benar adalah kata "perundang-undangan".

*) Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

Kata "perundang-undangan" merupakan terjemahan dari kata "*Wetgeving*", "*Gesetzgebung*", "*legislation*".¹⁾ Dari makna yang terkandung di dalamnya, kata perundang-undangan mempunyai dua arti. Pertama, berarti proses pembentukan peraturan perundang-undangan dari jenis yang tertinggi, yaitu UU (*Wet, Gesetz, Statute*), sampai yang terendah yang dihasilkan secara artibusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan (*Wetgevendemacht, Gesetzgebende Gewalt, legislative power*), dan kedua, berarti seluruh produk perundang-undangan negara tersebut.²⁾ Proses pembentukan dan keseluruhan peraturan perundang-undangan itu baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.³⁾ Ini berarti perundang-undangan merupakan fungsi negara untuk mengatur secara langsung kehidupan rakyat melalui norma-norma hukum yang dibentuknya, baik dengan disertai sanksi pidana maupun tidak.⁴⁾

Kata perundang-undangan juga menunjuk pada pengertian peraturan tertulis. Dikatakan demikian karena ada aturan lain yang tidak tertulis yaitu hukum adat, konvensi ketatanegaraan, atau kebiasaan, yang kesemuanya itu bukan dikatakan sebagai perundang-undangan. Perundang-undangan juga merujuk pada pengertian peraturan tertulis yang bersumber pada kekuasaan legislatif beserta artibusi dan delegasiannya.⁵⁾

III. JENIS-JENIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Sebagaimana dikatakan di muka, kata perundang-undangan berarti juga keseluruhan peraturan perundang-undangan. Ini berarti terdapat jenis-jenis peraturan yang ada di dalamnya. Kata "jenis" yang dimaksudkan di sini menunjuk pada suatu peraturan yang berbeda dengan peraturan lainnya baik secara hirarki maupun dari fungsinya.⁶⁾ Dalam

1) A. Hamid S. Attamimi, *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Jakarta: FH-UI, hlm. 1983.

2) *Ibid.*

3) A. Hamid S. Attamimi, "Masalah dan Kebijakan Pembangunan Hukum dalam Perspektif Pancasila," *Makalah*, dibawakan dalam Seminar Pembangunan Nasional Jangka Panjang Kedua, Jakarta: BP-7 Pusat, Maret 1993, hlm. 1.

4) A. Hamid S. Attamimi, "Fungsi Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat di Bidang Perundang-undangan (Pembentukan dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan Menurut UUD 1945), *Pidato ilmiah*, dalam Dies Natalis ke-35 FH Universitas Sriwijaya, Palembang, Desember 1992, hlm. 1.

5) Muhammad, Bushar, *Asas-asas Hukum Adat (Suatu Pengantar)*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1978, hlm. 27.

6) A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Rangka Penyelenggaraan Negara," *Disertasi*, untuk memperoleh gelar doktor pada Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 289.

Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong kepada Pemerintah Mengenai Sumber Tertib Hukum Negara Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Negara Republik Indonesia digunakan istilah "bentuk" untuk menunjuk jenis peraturan perundang-undangan.

Apabila meneliti UUD 1945, di sana masih belum jelas peraturan yang termasuk perundang-undangan. UUD 1945 tidak menyebutkannya secara eksplisit berbagai jenis peraturan perundang-undangan. Ia hanya menyebutkan tiga jenis peraturan yang secara tegas disebutkan namanya, yaitu: UU (menurut Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945), Peraturan Pemerintah atau disingkat PP menurut Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945, sedangkan jenis-jenis peraturan lain baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah tidak disebutkan.

Mengingat keadaan UUD 1945 seperti tersebut di atas, MPRS melalui Ketetapan No. XX/MPRS/1966 menetapkan jenis-jenis peraturan perundang-undangan. Tap MPRS tersebut menetapkan bahwa bentuk (jenis) peraturan perundangan Republik Indonesia adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Keputusan Presiden;
5. Instruksi Presiden;
6. Peraturan pelaksana lainnya;
 - Peraturan Menteri;
 - Keputusan Menteri;
 - dan lain-lain.

Dari susunan peraturan perundang-undangan di atas, Tap MPRS menempatkan UUD 1945 sebagai jenis peraturan perundang-undangan tertinggi, tetapi tidak menyebutkan peraturan apa yang merupakan peraturan perundang-undangan terendah.

Apa yang ditetapkan oleh MPRS di atas masih menimbulkan persoalan, terutama apakah jenis-jenis peraturan itu sudah tepat? Kemudian, sampai tingkat mana suatu peraturan dikatakan peraturan perundang-undangan? Sesuai dengan amanat Tap MPR No. V/MPR/1973 yang menyatakan bahwa Tap. MPRS No. XX/MPRS/1966 masih tetap berlaku namun perlu disempurnakan, seorang Guru Besar Ilmu Perundang-undangan, yaitu A. Hamid S. Attamimi telah membuat tanggapan mengenai jenis-jenis peraturan perundang-undangan tersebut.

Menurut A. Hamid S. Attamimi, peraturan perundang-undangan adalah peraturan-peraturan yang sifat normanya umum dan abstrak, dan norma tersebut sudah dapat/boleh dilekati sanksi pidana atau pemaksa. Norma bersifat umum adalah norma yang *adressat*-nya (alamat sasaran) masyarakat umum, siapa saja, bukan orang tertentu. Adapun norma bersifat abstrak berarti hal yang diatur oleh norma perundang-undangan tidak berlaku sekali selesai, melainkan berlaku terus menerus sepanjang belum dicabut atau diganti oleh norma yang baru. Selanjutnya, norma itu sudah dapat dilekati sanksi, artinya sudah boleh atau bisa diberi sanksi untuk penegakannya, walaupun tidak berarti harus selalu diberi sanksi.⁷⁾

Dari dasar pengertian di atas, menurut A. Hamid S. Attamimi, UUD 1945, Ketetapan MPR, Instruksi Presiden, dan Peraturan Menteri tidak termasuk peraturan perundang-undangan karena di dalam UUD 1945 terdapat dua norma, yaitu norma fundamental negara di dalam Pembukaan UUD 1945 dan aturan dasar negara di dalam Batang Tubuh UUD 1945. Ketetapan MPR adalah juga aturan dasar negara yang normanya sama dengan Batang Tubuh UUD 1945. Norma-norma tersebut masih bersifat pokok/dasar/fundamental, sehingga belum boleh/dapat dilekati sanksi. Di sisi lain, Instruksi Presiden normanya bersifat khusus, yaitu berlaku untuk yang diinstruksikan, karena ini bersifat perintah dari atasan terhadap bawahan. Selanjutnya Peraturan Menteri adalah jenis yang tidak konsisten dengan peraturan yang dibuat oleh atasannya, yaitu Presiden. UUD 1945 tidak menentukan Presiden membuat Peraturan Presiden, karena itu Menteri pun tidak diperkenankan membuat Peraturan Menteri. Selain hal di atas, peraturan perundang-undangan terendah perlu ditentukan, karena pejabat pemerintah yang diberi wewenang untuk membuat peraturan perundang-undangan pun terbatas.⁸⁾

Berdasarkan tanggapan di atas, menurut A. Hamid S. Attamimi, jenis-jenis peraturan perundang-undangan dan susunannya adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
2. Peraturan Pemerintah;
3. Keputusan Presiden;
4. Keputusan Menteri;
5. Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non-Departemen;
6. Keputusan Direktur Jenderal Departemen;
7. Keputusan Kepala Badan Negara;
8. Peraturan Daerah Tingkat I;

7) *Ibid.*, hlm. 316.

8) *Ibid.*, hlm. 286.

9. Keputusan Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I;
10. Peraturan Daerah Tingkat II;
11. Keputusan Bupati/Kepala Daerah Tingkat II.⁹⁾

Untuk memperjelas jenis-jenis peraturan perundang-undangan perlu pula dikemukakan pengertian peraturan kebijakan dan macam-macam peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan adalah selain peraturan perundang-undangan, yaitu peraturan yang dibentuk bersumber pada kekuasaan penyelenggaraan negara dalam arti sempit (kekuasaan administratif) beserta peraturan delegasian dan mandatannya (*beleidsregels, administrative rules*).¹⁰⁾ Peraturan ini muncul dalam lingkup penyelenggaraan pemerintahan yang tidak terikat (*vrijbeleid*) dalam arti tidak diatur secara tegas oleh peraturan perundang-undangan. Berbagai macam peraturan kebijakan adalah peraturan-peraturan yang tidak termasuk jenis-jenis peraturan perundang-undangan di atas.¹¹⁾

IV. KEKUASAAN PRESIDEN DI BIDANG PERUNDANG-UNDANGAN

A. Makna Kekuasaan Presiden di Bidang Perundang-undangan

1. Ketentuan dalam UUD 1945.

Apabila penulis meneliti ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 terdapat beberapa rumusan yang menunjuk kekuasaan Presiden di bidang perundang-undangan. Beberapa rumusan yang dimaksud adalah:

- a. Pasal 5 Ayat (1): Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- b. Pasal 5 Ayat (2): Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.
- c. Pasal 21 Ayat (2): Jika rancangan itu meskipun disetujui Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- d. Pasal 22 Ayat (1): Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

9) A. Hamid S. Attamimi, "Pengaruh Deregulasi bagi Pembentukan Peraturan dan Penerapannya di Daerah," *Makalah*, dibawakan dalam diskusi di Universitas Airlangga, Surabaya, Mei 1993, hlm. 1.

10) A. Hamid S. Attamimi, *Hukum tentang...*, *Op Cit.*, hlm. 12.

11) Moch. Kusnardi & Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Jakarta: Gramedia, 1989, hlm. 75-76.

- e. Penjelasan Pasal 4 dan Pasal 5 Ayat (2): Presiden ialah kepala eksekutif dalam negara, untuk menjalankan undang-undang ia mempunyai kekuasaan untuk menetapkan Peraturan Pemerintah (*Pouvoir reglementaire*).
- f. Penjelasan Pasal 5 Ayat (1): Kecuali executive power, Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan legislative power dalam negara.
- g. Pasal 4 Ayat (1): Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar 1945.

Dari beberapa rumusan di atas, tampak bahwa Pasal 5 Ayat (1), Pasal 21 Ayat (2), penjelasan Pasal 5 Ayat (1) memberi wewenang kekuasaan Presiden membentuk UU, Pasal 5 Ayat (2) dan penjelasan Pasal 4 dan Pasal 5 Ayat (2) memberi kewenangan kepada Presiden membentuk PP, dan secara tersirat Pasal 4 Ayat (1) memberi wewenang kepada Presiden membentuk Keppres.

Mengenai kekuasaan Presiden membentuk PP dan Keppres, para ahli hukum tidak terdapat perbedaan pendapat, karena hal itu dibentuk oleh Presiden sendiri. Sedangkan dalam kekuasaannya membentuk UU terdapat silang pendapat antara para ahli hukum dalam menafsirkan siapa sebenarnya yang membentuk/memegang kekuasaan membentuk UU? Apalagi di dalam UUD 1945 sendiri ada beberapa ketentuan yang menyangkut DPR dalam pembentukan UU, yaitu:

- a. Pasal 20 Ayat (1): Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
 - b. Pasal 21 Ayat (1): Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan Rancangan Undang-Undang.
 - c. Penjelasan Pasal 5 Ayat (1): sebagaimana bunyinya telah dikemukakan di atas.
2. Perbedaan pendapat tentang pembentuk UU.
- Walaupun bersumberkan sama yaitu UUD 1945, namun para ahli hukum masih berbeda pendapat dalam menafsirkan siapa pembentuk UU. Perbedaan pendapat mereka digolongkan ke dalam tiga versi pendapat. Ketiga versi pendapat tersebut adalah sebagaimana yang akan diuraikan di bawah ini. Versi pendapat pertama mengatakan bahwa pembentuk UU adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Versi ini mengatakan bahwa "UUD 1945 menetapkan

serta dalam membentuk UU dan bukan sebagai badan legislatif.²²⁾ Dengan demikian kata "dengan persetujuan DPR" hanya bersifat hak dan bukan ikatan kewajiban DPR membentuk UU.

c. Makna kata bersama-sama.

Selain kata-kata pada butir 1 dan 2 di atas, kata "bersama-sama" dalam penjelasan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 juga menjadi dasar pertimbangan untuk menentukan pembentuk UU. Kata "bersama-sama" mengandung arti berbarengan atau serentak.²³⁾

Namun arti berbarengan atau serentak bukan dimaksudkan sebagai pembentuk/pemegang kekuasaan, melainkan dalam arti menjalankan kekuasaan membentuk UU. Karena penjelasan Pasal 5 Ayat (1) dengan jelas menyatakan "... Presiden bersama-sama dengan DPR menjalankan legislatif power dalam negara". Dari hal itu, DPR-lah sebenarnya yang menjadi partner Presiden dalam membentuk UU.

Berdasarkan ketiga makna kata tersebut diatas, penulis berpendapat bahwa Presidenlah yang mempunyai kekuasaan membentuk UU, Presidenlah yang memegang kekuasaan membentuk UU. Namun dalam menjalankan kekuasaannya itu, ia harus mendapat persetujuan DPR. Pengertian ini didukung oleh Pasal 21 Ayat 2 UUD 1945 yang menyatakan bahwa meskipun rancangan UU telah disetujui DPR, jika tidak disahkan Presiden rancangan itu tidak boleh dimajukan pada persidangan DPR masa itu. Pengesahan RUU oleh Presiden sekaligus merubah RUU menjadi UU. Karena itu menurut A. Hamid S. Attamimi pengesahan RUU oleh Presiden sebagai saat pembentukan UU oleh Presiden.²⁴⁾

Dilihat dari bentuk luar (*Kenvorm*) UU, tampak benar bahwa yang membentuk UU adalah Presiden dengan persetujuan DPR. Dengan kata lain kekuasaan membentuk UU ada pada Presiden, yang dijalankan dengan persetujuan DPR. Hal itu seperti tampak di bawah ini:

22) Soerjono Soekanto & Purnadi Purbacaraka, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989, hlm. 57.

23) W.J.S. Poerwadarminta, *Op Cit.*

24) A. Hamid S. Attamimi, *Op Cit.*, hlm. 179.

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR TAHUN
TENTANG

.....
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : a.
b.
(dan seterusnya)

Mengingat : 1.
2.
(dan seterusnya)

Dengan persetujuan
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG

BAB I
(dan seterusnya)

Disahkan di : Jakarta

Pada tanggal:

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
SOEHARTO

Diundangkan di : Jakarta

Pada tanggal :

MENTERI SEKRETARIS NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
MOERDIONO

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN..... NOMOR.....

Dari bentuk luar UU di atas, jelaslah bahwa Presiden setelah menimbang alasan dan mengingat dasar hukumnya, dan dengan persetujuan DPR, ia memutuskan, menetapkan mengesahkan UU dan memerintahkan pengundangannya kepada Menteri Sekretaris Negara di dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Dengan demikian Presidenlah yang memegang kekuasaan/mempunyai kekuasaan membentuk UU.

B. Kekuasaan dengan Persetujuan DPR

1. Peraturan yang dibentuk.

Apabila meneliti arahan UUD 1945, penulis melihat bahwa kekuasaan Presiden di bidang perundang-undangan terbagi atas dua macam kekuasaan, yaitu: kekuasaan dengan persetujuan DPR dan kekuasaan tanpa persetujuan DPR (kekuasaan mandiri). Kekuasaan dengan persetujuan DPR berarti kekuasaan itu tidak dapat dijalankan sendiri, sedangkan kekuasaan tanpa persetujuan DPR dapat dijalankan Presiden sendiri. Kekuasaan Presiden tanpa persetujuan DPR akan diuraikan di bagian (C) di bawah ini.

Kekuasaan Presiden dengan persetujuan DPR adalah kekuasaan membentuk UU. UU adalah jenis peraturan perundang-undangan tertinggi. Ia merupakan pelaksana dari ketentuan UUD atau Ketetapan MPR yang berisi norma fundamental dan norma dasar negara. Norma pokok ini diserahkan pengaturan konkritnya kepada Mandatarisnya dengan persetujuan wakil-wakil rakyat. Timbul pertanyaan, hal-hal apakah yang pengaturannya harus dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan DPR?

2. Materi muatan.

Untuk mengetahui hal-hal yang pengaturannya harus dengan persetujuan DPR atau dituangkan ke dalam UU, kita perlu melihat materi muatan peraturan perundang-undangan, khususnya materi muatan UU. Materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi peraturan yang harus dimuat/dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan materi muatan UU adalah materi muatan yang dimuat di dalam UU.²⁵⁾

Sampai saat ini belum ada satu pun peraturan, yang menentukan materi muatan UU. Beberapa ahli hukum mencoba untuk mengetahui hal itu melalui beberapa penafsiran dan beberapa petunjuk. Misalnya, A. Hamid S. Attamimi mencari materi muatan UU melalui Batang Tubuh UUD 1945 dan penjelasannya.²⁶⁾ Dalam Batang Tubuh UUD 1945 ditemukan 18 pasal yang minta diatur dengan UU. Kedelapan belas pasal tersebut secara umum mengatur tiga hal yaitu: 8 pasal mengatur hak-hak (asasi) manusia, 5 pasal mengatur pembagian kekuasaan negara, dan 5 pasal mengatur organisasi dan alat-alat kelengkapan negara. Sedangkan di dalam penjelasan UUD 1945 ditemukan dua asas pemerintahan negara, yaitu: asas negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*) dan asas pemerintahan yang berdasar sistem konstitusi.

25) *Ibid.*, hlm. 249-352.

26) *Ibid.*, hlm. 212-213.

Berdasarkan petunjuk-petunjuk tersebut A. Hamid S. Attamimi menemukan sembilan materi muatan UU, yaitu mengatur hal-hal:

- 1) Yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD dan Tap MPR.
- 2) Yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD dan Tap MPR.
- 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 dan tertinggi negara.
- 7) Yang mengatur pembagian wilayah/daerah negara.
- 8) Yang mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh/kehilangan kewarganegaraan.
- 9) Yang dinyatakan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan UU.²⁷⁾

Oleh karena tidak ada satu pun hukum positif yang menentukan materi muatan UU, maka guna kepentingan pembahasan makalah ini, penulis menggunakan materi muatan UU sebagaimana disebutkan di atas.

C. Kekuasaan Mandiri

1. Peraturan yang dibentuk.

Selain kekuasaan yang harus dengan persetujuan DPR, Presiden mempunyai kekuasaan di bidang perundang-undangan yang tidak perlu mendapat persetujuan DPR, yang disebut penulis kekuasaan mandiri. Kekuasaan ini baik yang timbul berdasarkan atribusi maupun delegasi kewenangan. Kekuasaan mandiri yang timbul karena atribusi adalah kekuasaan Presiden membentuk Keppres mandiri (tidak menjalankan UU). Sedangkan kekuasaan yang timbul karena delegasian adalah kekuasaan membentuk PP dan Keppres delegasian (menjalankan UU atau PP).²⁸⁾ Dengan demikian peraturan yang dibentuk oleh Presiden berdasarkan kekuasaan mandiri adalah PP dan Keppres baik atribusian maupun delegasian. Timbul pertanyaan hal-hal apakah yang dapat dibentuk oleh Presiden sendiri?

27) *Ibid.*, hlm. 219.

28) *Ibid.*, hlm. 234.

2. Materi muatan.

Materi muatan ada yang bersifat khusus dan ada yang bersifat sisa. Materi muatan yang bersifat khusus adalah materi muatan yang harus mendapat persetujuan DPR, yaitu yang dituangkan ke dalam UU. Dikatakan khusus karena materi muatan UU hanya menyangkut hal-hal tertentu, yaitu sembilan butir di atas. Di luar kesembilan butir muatan UU di atas menjadi materi muatan Keppres mandiri. Dengan kata lain materi sisa dari materi muatan UU adalah materi Keppres mandiri. Sedangkan materi muatan PP dan Keppres delegasian adalah materi muatan UU yang didelegasikan pengaturannya dalam PP atau Keppres delegasian.²⁹⁾

D. Delegasi dan Atribusi Kekuasaan

Seperti dikatakan di muka, UUD 1945 memberikan kekuasaan perundang-undangan di tangan Presiden. Sementara itu, UUD 1945 menetapkan peraturan perundang-undangan yang dibentuk Presiden baik dengan persetujuan DPR maupun secara mandiri adalah UU/Perpu, PP, dan Keppres. Jika demikian siapa yang memegang kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan di bawah Keppres?

Pada prinsipnya Presiden mempunyai wewenang membuat seluruh peraturan perundang-undangan negara. Karena Presiden mempunyai kekuasaan pengaturan untuk menyelenggarakan pemerintahan negara. Presidenlah yang berwenang membuat kebijakan umum yang bersifat pengaturan. Karena itu semua peraturan termasuk peraturan yang di bawah Keppres, pada prinsipnya dibentuk oleh Presiden.

Pelaksanaan kekuasaan Presiden di bidang perundang-undangan dibedakan menjadi dua, yaitu pelaksanaan kekuasaan secara langsung dan pelaksanaan kekuasaan tidak langsung. Kekuasaan Presiden yang bersifat langsung adalah kekuasaan membentuk keempat jenis peraturan perundang-undangan di atas. Sedangkan pelaksanaan kekuasaan tidak langsung adalah pelaksanaan membentuk peraturan perundang-undangan di bawah Keppres. Pelaksanaan kekuasaan tidak langsung ini dilakukan melalui proses delegasi dan atribusi kekuasaan.

Delegasi kekuasaan adalah pelimpahan kekuasaan membuat peraturan kepada pejabat pemerintah yang lebih rendah. Delegasi ini dilakukan melalui peraturan-peraturan perundang-undangan yang ingin diatur lebih lanjut oleh

29). *Ibid.*, hlm. 237.

peraturan yang dibuat pejabat yang lebih rendah. Dalam hal ini yang dimaksud adalah pelimpahan kekuasaan membentuk peraturan kepada Menteri, Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan sebagainya. Misalnya salah satu ketentuan dalam Keppres menyatakan perlu diatur lebih lanjut melalui Keputusan Menteri Keuangan, ini berarti Presiden melimpahkan kekuasaan pengaturan lebih lanjut atas masalah itu kepada Menteri Keuangan. Pendelegasian ini terbatas sifatnya, artinya pejabat pemerintah yang telah menerima delegasi kekuasaan tidak dapat mendelegasikan kembali kepada bawahannya atas masalah itu kepada pejabat pemerintah bawahannya tanpa ada perintah pendelegasian lebih lanjut dari pejabat yang lebih tinggi (misal Presiden) tersebut.³⁰⁾

Atribusi kekuasaan adalah penciptaan kewenangan kepada pejabat pemerintah yang lebih rendah untuk melakukan pengaturan sesuai dengan bidang tugasnya. Penciptaan kewenangan dapat pula diartikan memberi kewenangan mandiri kepada pejabat pemerintah yang lebih rendah, sehingga kewenangan ini menjadi tanggungjawabnya sendiri.³¹⁾ Misalnya, melalui Keputusan Presiden, Presiden mengangkat seorang Menteri, maka Presiden telah mengatribusikan kewenangan kepada Menteri tersebut untuk melakukan pengaturan atau membuat peraturan di bidangnya sendiri. Dengan pengatribusian ini, Menteri tersebut dapat membuat peraturan-peraturan yang diperlukan untuk melaksanakan tugasnya.

Dengan demikian, melalui atribusi dan delegasi kekuasaan kepada pejabat pemerintah yang lebih rendah berarti Presiden melakukan pengaturan di bidang tugas pejabat tersebut melalui keputusan pejabat tersebut. Ini berarti Presiden melaksanakan kekuasaan perundang-undangan baik tingkat Pusat maupun tingkat Daerah.

V. LATAR BELAKANG TIMBULNYA KEKUASAAN PRESIDEN DI BIDANG PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan kekuasaan perundang-undangan ada di tangan Presiden. Apabila ingin mengetahui latar belakang mengapa kekuasaan ini ada di tangan Presiden, maka hal itu tidak lepas dari proses perumusan UUD 1945. Karena pada saat itu para pendiri negara, khususnya penyusun UUD 1945 telah merumuskan apa yang pantas bagi Indonesia merdeka, termasuk kekuasaan di bidang perundang-undangan. Secara singkat penulis kemukakan latar belakang tersebut seperti di bawah ini.

30) A. Hamid S. Attamimi, *Hukum tentang...*, Op Cit., hlm. 8.

31) *Ibid.*

A. Persiapan Kemerdekaan Indonesia

Berawal dari janji Jepang pada tanggal 7 September 1944, yang akan memberi kemerdekaan kepada bangsa Indonesia, bangsa Indonesia mulai melakukan langkah-langkah ke arah tersebut. Pada tanggal 29 April 1945 dibentuklah Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) atau disebut Dokuritsu Ziyumi Tjoosakai. Badan ini keaggotaannya dilantik pada tanggal 28 Mei 1945.³²⁾

Dalam masa persiapan kemerdekaan ini, BPUPKI bersidang selama dua kali masa sidang. Masa sidang pertama antara tanggal 29 Mei sampai dengan 1 Juni 1945, dan sidang kedua pada tanggal 10 Juli sampai 17 Juli 1945. Pada masa persidangan pertama, sidang banyak difokuskan pada langkah-langkah menuju merdeka, negara yang akan dibentuk, ideologi dan dasar negara, dan sudah menyinggung hukum dasar negara. Sedangkan pada persidangan kedua, BPUPKI lebih terfokus pada Rancangan Undang-Undang Dasar, yang kemudian RUUD itu selesai pada tanggal 16 Juli 1945.

Janji Jepang rupanya merupakan politik untuk menarik simpatik bangsa Indonesia agar membantu Jepang dalam menghadapi tentara Sekutu pada perang pasifik. Hal ini seperti tersirat pada pidato pelantikan BPUPKI bahwa: kemerdekaan Indonesia adalah suatu bukti yang nyata tentang tujuan perang suci ini... kita harus insaf tentang keadaan perang pada masa ini... bangsa Indonesia jangan hanya memikirkan kepentingannya sendiri.³³⁾ Ucapan ini menunjukkan bahwa Jepang bermaksud menjadikan bangsa Indonesia sebagai alat membantu Jepang dalam perang Pasifik.³⁴⁾ Walaupun demikian bangsa Indonesia terus melakukan persiapan seperlunya untuk merintis kemerdekaan.

B. Sistem Pemerintahan Republik Desa

Pada sidang BPUPKI pertama, pada tanggal 31 Mei 1945 Soepomo menyampaikan pidatonya di depan peserta sidang. Dalam bagian pidatonya, ia mengatakan bahwa "sekarang Tuan-Tuan akan membangun negara atas dasar aliran yang mana? Selanjutnya ia mengatakan kita hendaknya mendirikan negara Indonesia sesuai dengan keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia".³⁵⁾

32) Lembaga Soekarno Hatta, *Sejarah Lahirnya UUD 1945 dan Pancasila*, Jakarta: Inti Idayu Press, 1984, hlm. 14.

33) *Ibid.*, hlm. 29.

34) *Ibid.*, hlm. 23.

35) Padmo Wahjono, *Membudayakan UUD 1945*, Jakarta: Ind-Hill-Co., 1991, hlm. 26-27.

Pembentukan negara Indonesia harus sesuai dengan *Social Structure* masyarakat yang nyata pada masa sekarang dan harus sesuai pula dengan panggilan Zaman.³⁶⁾ Selanjutnya, menurut Soepomo, struktur sosial yang masih asli adalah tidak lain ciptaan kebudayaan Indonesia sendiri, aliran pikir atau semangat kebatinan bangsa Indonesia sendiri.³⁷⁾ Struktur sosial Indonesia yang asli dan sampai sekarang masih terlihat adalah dalam susunan desa, baik desa di Jawa maupun desa di Sumatra dan kepulauan-kepulauan Indonesia lainnya.³⁸⁾ Berdasarkan hal-hal tersebut, Soepomo mengajak para peserta sidang agar dalam membentuk negara mengambil konsep/model pemerintahan Desa.

Gagasan Soepomo tentang mengambil model Pemerintahan Desa, sebenarnya jauh sebelum itu sudah dikehendaki oleh para pelopor perjuangan lainnya. Tan Malaka (1924), Bung Karno (1932) dan Bung Hatta (1932) menghendaki bentuk negara republik sebagaimana yang telah ada dalam nagari dan desa.³⁹⁾ Karena itu, pada waktu sidang kedua BPUPKI tanggal 10 Juli 1945, ketika dilakukan pungutan suara untuk menentukan bentuk negara Indonesia, dari 64 suara, 55 suara pro Republik, 6 suara pro Kerajaan, 2 suara lain-lain dan 1 suara blanko.⁴⁰⁾ Karena bentuk negara republik maka kepala negara harus diberi gelar Presiden. Dari hasil sidang ini maka Panitia Kecil Perancang UUD menetapkan dalam Pasal 1 Ayat (1) Indonesia sebuah negara kesatuan yang berbentuk Republik.⁴¹⁾

Soepomo menghendaki hal di atas, karena selain Desa mempunyai struktur sosial yang asli juga di desa ada paguyuban masyarakat desa, pimpinannya bersatu jiwa dengan rakyatnya dan senantiasa memegang teguh kesatuan dan persatuan serta keseimbangan dalam masyarakat. Dengan melihat hal ini, pada Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 menetapkan Indonesia sebuah negara kesatuan.

Dari pidato Soepomo di atas, menurut A. Hamid S. Attamimi "dalam membentuk negara Republik Indonesia tersebut, bangsa Indonesia mendasarkannya atas teori bernegara Republik Desa".⁴²⁾ Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia mengambil alih Sistem Pemerintahan Republik Desa. Logemann mengatakan bahwa "pengalihan Sistem Pemerintahan Republik Desa ke dalam

36) Soepomo sebagaimana dikutip dalam: M. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1953, hlm. 111.

37) *Ibid.*, hlm. 113.

38) *Ibid.*

39) *Ibid.*, hlm. 78.

40) Lembaga Soekarno-Hatta, *Op Cit.*, hlm. 39.

41) M. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid III, Djakarta: Jajasan Prapantja, 1959, hlm. 309.

42) A. Hamid S. Attamimi, "Peranan....," *Op Cit.*, hlm. 101.

Sistem Pemerintahan Negara yang modern itu dengan memindahtanamkan/over planting dari desa yang memenuhi kebutuhannya (*autarke dorp*) kepada negara modern (*modern Staat*).⁴³⁾ Namun menurut A. Hamid S. Attamimi, pengalihan dasar sistem pemerintahan Republik Desa dalam Sistem Pemerintahan Negara yang modern tidak memindahtanamkan begitu saja, karena selain itu juga disertai asas-asas negara modern yaitu asas wawasan negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan asas wawasan pemerintahan berdasar sistem konstitusi, sehingga negara Republik Indonesia benar-benar mempunyai sistem tersendiri yang mempertahankan ciri khas yang asli dan disempurnakan dengan asas-asas negara modern.⁴⁴⁾

C. Kepala Desa dan Presiden

Desa adalah sebuah badan hukum (*rechtspersoon*) yang berlandaskan pada kedaulatan rakyat (*Volkssouvereiniteit*). Desa berhak menentukan hidup matinya sendiri, mengatur dan mengurus pemerintahan serta rumah tangganya sendiri. Di dalam desa sebenarnya kekuasaan pemerintahan dan hal-hal yang mengenai kepentingan masyarakat desa berada di tangan warga desa seluruhnya yang terhimpun dalam badan hukum yang dinamakan rapat desa atau rembuk desa. Dengan kata lain, yang memegang kekuasaan tertinggi di desa adalah rapat desa atau rembuk desa.⁴⁵⁾

Pemerintahan Republik Desa dikepalai oleh seorang Kepala Desa. Kepala Desa adalah penyelenggara pemerintahan Desa. Ia dipilih oleh masyarakat desa melalui rapat desa/rembuk desa. Dalam Pemerintahan Negara Indonesia, Presiden diibaratkan Kepala Desa.⁴⁶⁾ Presiden dipilih dan diangkat oleh seluruh rakyat Indonesia yang terjelma dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. MPR merupakan pencerminan rapat desa dalam sistem pemerintahan negara Indonesia yang modern.⁴⁷⁾

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo, kekuasaan pemerintahan desa tidak saja melaksanakan kekuasaan pemerintahan dalam arti sempit (*bestuur*), tetapi juga berkuasa melaksanakan kekuasaan pemerintahan dalam arti luas (*regering*), sebab desa berkuasa atas peradilan, perundang-undangan (*legislatif*), kepolisian, bahkan

43) J.H.A. Logmann, *Keterangan-keterangan Baru tentang Terjadinya UUD Indonesia 1945* (terjemahan Darji Darmodiharjo), Jakarta: Aries Lima, 1982, hlm. 17.

44) A. Hamid S. Attamimi, *Op Cit.*

45) Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Bandung: Sumur Bandung, 1965, hlm. 140, 153.

46) A. Hamid S. Attamimi, *Op Cit.*, hlm. 108.

47) Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Op Cit.*, hlm. 157.

pertahanan dan keamanan desa.⁴⁸⁾ Apabila meminjam istilah Van Vollenhoven, kekuasaan pemerintahan desa tersebut meliputi: kekuasaan pemerintahan dalam arti sempit (*bestuur*), kekuasaan pengaturan (*legislatief*), kekuasaan peradilan (*rechtspraak*), dan kekuasaan pertahanan dan kepolisian (*politie*), yang dikenal dengan Catur Praja.

Sesuai dengan pengambilalihan sistem pemerintahan Republik Desa ke dalam sistem pemerintahan negara Indonesia, maka Kepala Negara (Presiden) menjadi pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi. Ia sebagai penyelenggara pemerintahan negara. Ini berarti Presiden tidak hanya berkuasa atas pemerintahan dalam arti sempit (*bestuur*) tetapi juga penyelenggara pemerintahan dalam arti luas (*regering*) sebagaimana yang terdapat pada Sistem Pemerintahan Republik Desa. Adanya kekuasaan Presiden seperti tersebut, karena Presiden ditempatkan pada kedudukannya sebagai mandataris MPR.⁴⁹⁾ Dalam kedudukannya sebagai Mandataris MPR, maka menurut ketua Panitia Kecil pada sidangnya tanggal 13 Juli 1945 Presiden sebagai pelaksana sehari-hari kedaulatan rakyat. Ketua Panitia Kecil mengatakan bahwa: "Ketua panitia kecil menguraikan dasar rancangan UUD, antaranya yang penting kedaulatan dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Rakyat yang bersidang sekali dalam lima tahun. Oleh karena badan ini memegang kedaulatan yang tertinggi, maka pembantuan negara dapat dilakukan, buat sehari-hari presidenlah yang merupakan penjelmaan rakyat pelaku kedaulatan rakyat."⁵⁰⁾

D. Perbedaan Kekuasaan Kepala Desa dan Presiden

Walaupun Presiden diibaratkan Kepala Desa dalam Sistem Pemerintahan Republik Desa, dan ia mempunyai kekuasaan seperti kekuasaan pemerintahan desa, namun kekuasaan Presiden tidak sama persis dengan kekuasaan Kepala Desa. Hal ini karena dianutnya asas-asas negara modern yang tidak ada dalam sistem pemerintahan Republik Desa. Kedua asas tersebut adalah asas negara berdasar atas hukum, dan sistem pemerintahan berdasarkan konstitusi.

Dianutnya asas negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*) mempunyai konsekuensi negara Republik Indonesia harus mempunyai ciri-ciri negara berdasar atas hukum. Moch. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan ciri-ciri negara berdasar atas hukum adalah:

48) *Ibid.*, hlm. 135.

49) A. Hamid S. Attamimi, "Peranan...", *Op Cit.*, hlm. 118-119.

50) M. Yamin, *Proklamasi...*, *Op Cit.*, hlm. 260.

1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia,
2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh kekuasaan apapun,
3. Legalitas dalam arti segala bentuknya.⁵¹⁾

Dengan ciri-ciri di atas, maka dalam sistem pemerintahan negara harus melepaskan kekuasaan peradilan dari tangan Presiden, berbeda dengan kekuasaan Kepala Desa yang memegang kekuasaan tersebut. Badan peradilan dibentuk tersendiri dan bebas dari pengaruh kekuasaan apapun termasuk kekuasaan Pemerintah. Inilah salah satu perbedaan antara kekuasaan Kepala Desa dengan kekuasaan Presiden.

Selain hal tersebut di atas, dengan dianutnya asas pemerintahan yang berdasar Konstitusi, maka kekuasaan Pemerintah dibatasi dan berlandaskan hukum dasar baik yang tertulis yakni UUD 1945 maupun yang tidak tertulis yakni Konvensi Ketatanegaraan. Ini berarti kekuasaan Presiden dibatasi dan berlandaskan hukum dasar tersebut, maka tidak bersifat absolut. Sedangkan dalam sistem pemerintahan desa, Kepala Desa dapat mengatur apapun juga, tidak ada pembatasan yang tegas. Dengan demikian perbedaan akibat dianutnya sistem ini adalah kekuasaan perundang-undangan oleh Presiden dibatasi, ditentukan dan dipertanggungjawabkan secara konstitusi, sedangkan kekuasaan pengaturan oleh Kepala Desa dapat dilakukannya terhadap hal apa saja bagi kepentingan penyelenggaraan pemerintahan desa.

Dari uraian di atas, jelaslah bahwa yang melatar belakangi timbulnya kekuasaan perundang-undangan di tangan Presiden adalah dianutnya atau diambilalihnya Sistem Pemerintahan Republik Desa ke dalam Sistem Pemerintahan Republik Desa, Kepala Desa memegang kekuasaan pengaturan desa, sehingga dalam Sistem Pemerintahan Negara Indonesia-pun ditetapkan Presiden mempunyai kekuasaan di bidang pengaturan atau perundang-undangan.

51) Moch. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Op Cit.*, hlm. 62.

VI. KESIMPULAN

1. Kekuasaan Presiden di bidang perundang-undangan dimaksudkan kekuasaan yang bersumber pada kekuasaan legislatif beserta delegasi dan atribusiannya.
2. Kekuasaan perundang-undangan berada di tangan Presiden, namun dalam menjalankan kekuasaannya, ada yang harus mendapat persetujuan DPR yakni dalam membentuk UU, dan ada yang dijalankannya sendiri (tanpa persetujuan DPR), yakni dalam membentuk Perpu, PP, Keppres, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang pembentukannya didelegasikan dan diatribusikan kepada pejabat pemerintah yang lebih rendah.
3. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan yang dibentuk berdasarkan kekuasaan legislatif dan atribusi serta delegasiannya. Peraturan tersebut normanya sudah boleh dilekati sanksi pidana dan sanksi pemaksa, sehingga jenis-jenis peraturan perundang-undangan hanya meliputi UU/Perpu, PP, Keppres, Kepmen, Keputusan Lembaga Pemerintah Non-Departemen, Keputusan Direktur Jenderal Departemen, Keputusan Kepala Badan Negara, Peraturan Daerah Tingkat I, Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, Peraturan Daerah Tingkat II, Keputusan Bupati/Walikota Kotamadya/Kepala Daerah Tingkat II.
4. Timbulnya kekuasaan perundang-undangan di tangan Presiden dilatarbelakangi oleh diterapkannya Sistem Pemerintahan Republik Desa menjadi Sistem Pemerintahan Negara Indonesia. Kepala Desa yang mempunyai kekuasaan mengatur (pengaturan) diidentikkan dengan Presiden, sehingga kekuasaan mengatur atau kekuasaan perundang-undangan menjadi berada di tangan Presiden. Ini sesuai dengan ketentuan dan jiwa serta kehendak UUD 1945.