

HAK ATAS PENOLAKAN PENGESAHAN RUU: SUATU KAJIAN DALAM PERSPEKTIF PEMBARUAN HUKUM TATA NEGARA

Suwoto Mulyosudarmo*

ABSTRACT

It is surprising that, for the first time, the President of the Republic of Indonesia rejected a legislative proposal — coincidentally about broadcasting — that had been proposed by his own government. According to Article 22 (1) of the Indonesian Constitution of 1945, every bill which has been passed by the House of Representative (hereafter DPR) shall, before it becomes a law, be presented to the President in order to secure authorization. If he declines to sign it, the bill shall not be reconsidered by DPR during the same session. However, despite the fact that a bill requires presidential approval in order to come into effect, there is no further explanation in the Constitution whether he has a right, with his objections, to return the bill posed by the Government to DPR. Furthermore, it is not really clear whether the DPR could proceed on evaluating the unauthorized bill within a given period. With these ongoing problems in mind, the author suggests the possibility of arranging a "Law Making Process" which could deal with similar problems in the future.

I. PENDAHULUAN

Menjelang akhir masa keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hasil pemilu 1992 ada peristiwa menarik dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia. Rancangan Undang-undang (RUU) tentang Penyiaran yang telah disetujui oleh DPR tidak disahkan oleh presiden. DPR diminta membahas kembali RUU, atas catatan yang dibuat oleh pemerintah. Dalam sejarah baru pertama ini presiden menolak menandatangani RUU yang telah disetujui oleh DPR. Presiden pernah menanggukkan berlakunya undang-undang dengan menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu), namun baru kali ini menolak menandatangani RUU yang telah disetujui oleh DPR.

Hal di atas, di satu sisi terlihat kekuasaan presiden yang semakin "powerful" dalam proses pembuatan undang-undang. Di sisi lain sebenarnya terselip gagasan yang mengarah pada perubahan/perkembangan yang berkenaan dengan proses pembuatan undang-undang. Kekuasaan membuat undang-undang memang berada pada presiden, yang pembuatannya diperlukan persetujuan DPR. Persetujuan DPR yang dalam teori demokrasi dipandang sebagai penjelmaan dari kehendak rakyat tidak bermakna, jika presiden menolak memberikan pengesahan.

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.

Pembentukan undang-undang dapat berawal dari usul pemerintah dan dapat berasal dari inisiatif DPR. Dalam proses pembahasan, DPR mempunyai hak mengubali RUU (hak amandemen) terhadap RUU yang berasal pemerintah. Presiden tidak terlibat secara langsung dalam setiap tingkat pembahasan di DPR, karena itu sebenarnya wajar jika presiden diberi kesempatan mempertimbangkan lagi sebelum mengesahkan RUU yang sudah disetujui oleh DPR. Persoalannya, apakah penolakan presiden yang kemudian dikembalikan ke DPR tidak bertentangan Undang-undang Dasar (UUD) 1945?

UUD 1945 tidak mengatur mekanisme pembuatan undang-undang. Memang, UUD 1945 tidak perlu mengatur mekanisme pembuatan undang-undang, melainkan cukup mengatur prinsip kekuasaan membuat undang-undang berada pada Presiden, yang proses pembuatannya memerlukan persetujuan DPR. Dalam hal pembuatan undang-undang, pembentuk UUD 1945 memperoleh pengaruh dari Konstitusi Belanda. Dalam Pasal 119 Konstitusi Belanda dinyatakan "*de wetgevende macht wordt uitgeoefend door Koning en Staten-Generaal gezamenlijk.*"¹ Ketentuan ini menimbulkan inspirasi bagi penyusun Pasal 5 ayat (1) 1945. Namun perkembangan ketatanegaraannya menuju ke arah Konstitusi Amerika Serikat.

Di Belanda kepala negara tidak akan menolak memberikan persetujuan RUU yang diajukan oleh parlemen. *De koning (kepala negara) is onschendbaar*, sedang menteri yang *verantwoordelijk*. Di Indonesia pengesahan RUU dilakukan oleh presiden dalam kedudukannya sebagai kepala eksekutif. Penolakan presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui oleh DPR itu tidak bertentangan dengan UUD 1945. Karena RUU yang telah disetujui oleh DPR tetap RUU, yang segera berubah menjadi undang-undang, setelah disahkan oleh presiden. Pengesahan presiden dalam sistem presidensial bukan hanya bermakna formalitas, karena presiden yang mengesahkan undang-undang dan sekaligus presiden yang akan melaksanakan undang-undang.

Persoalan yang berada di balik penolakan RUU tentang Penyiaran, menarik perhatian di kajian dari segi prosedur pembuatan undang-undang. Karena itu saya mengangkat makna penolakan pengesahan RUU oleh presiden yang merupakan bagian dari hukum tata negara itu, dalam perspektif pembaruan proses pembuatan undang-undang.

¹ T. Koopmans, *Compendium van Het Staatsrecht*, Cet. 3, n.p.: Kluwer, 1982, hlm. 97.

II. HAK VETO PRESIDEN

Hak veto adalah hak pemegang kekuasaan eksekutif menolak mengesahkan RUU yang telah disetujui oleh DPR. Dalam UUD 1945 hak veto Presiden diatur dalam kaitannya dengan tata cara mengajukan RUU yang tidak disahkan oleh presiden, walaupun disetujui oleh DPR. UUD 1945 memang mengenal hak presiden menolak RUU yang telah disetujui oleh DPR. Hak penolakan ini tidak terbatas pada RUU atas hasil inisiatif DPR. Karena itu, RUU yang berasal dari pemerintah, setelah melalui proses pembahasan dan persetujuan DPR masih belum dijamin akan menjadi undang-undang. Hak penolakan RUU tersebut adalah wajar karena presiden tidak terlibat langsung dalam proses pembahasan RUU di DPR.

Di negara bersistem parlementer, suatu sistem yang menganut pemisahan kepala eksekutif dari kekuasaan kepala negara, pengesahan undang-undang dilakukan oleh kepala negara. Pengesahan oleh kepala negara merupakan suatu keharusan terhadap RUU yang telah memperoleh persetujuan parlemen. Di Belanda pengesahan (*goedkeuring*) RUU dan pengundangan (*afkonding*) dilakukan oleh Ratu Belanda yang berkedudukan sebagai kepala negara. "*Goedkeuring door de Koning: door ondertekening van het ontwerp, het ontwerp wordt daardoor wet. De Koning is niet tot goedkeuring verplicht, maar de ministers zijn verantwoordig voor niet-goedkeuring.*"²

Di bagian penjelasan UUD 1945 ditegaskan hanya Pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan 15 yang dinyatakan sebagai kekuasaan presiden dalam kedudukannya sebagai kepala negara. Kekuasaan pemerintahan negara yang tercantum dalam Bab III UUD 1945 dapat dikelompokkan menjadi 2 bagian, yaitu kekuasaan presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif diatur dari Pasal 4 s.d. Pasal 9 UUD 1945 dan Pasal 9 s.d. 15 mengatur kekuasaan presiden selaku kepala negara. Jadi kekuasaan pemerintahan negara setelah dikurangi dengan kekuasaan presiden sebagai kepala negara adalah kekuasaan eksekutif.

Walaupun kekuasaan membuat undang-undang itu berada di presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif, tetapi proses pembuatan undang-undang dikontrol secara ketat oleh DPR. Pada lembaga DPR terdapat peluang melakukan pengawasan dengan cara memberikan persetujuan terhadap RUU. Di bagian lain penjelasan UUD 1945 tertulis: dewan harus memberi persetujuan kepada tiap-tiap rancangan undang-undang dari pemerintah. Selanjutnya dinyatakan "*Pun Dewan mempunyai hak inisiatif*

² *Ibid.*, hlm. 99.

untuk menetapkan undang-undang." Bagian kalimat dalam penjelasan UUD 1945 yang disebut terakhir patut dipertanyakan kembali. Apakah hak inisiatif dimaksud dalam hal mengajukan rancangan undang-undang atau hak inisiatif menetapkan undang-undang.

Apabila ditelaah tentang keseimbangan kekuasaan presiden dan DPR dalam hal membuat undang-undang, kedua lembaga ini seyogyanya sama-sama diberi kekuasaan yang "darurat" dalam hal membuat undang-undang. Presiden mempunyai kekuasaan menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perpu). Pemberian kekuasaan menetapkan Perpu ini bermakna presiden mempunyai kekuasaan "darurat" menetapkan materi undang-undang dengan menggunakan Perpu, walaupun dalam masa sidang tahun berikutnya Perpu harus dimintakan persetujuan DPR. Sebaliknya, DPR tidak mempunyai peluang menetapkan undang-undang tanpa pemerintah, jika hak DPR tersebut di atas ditafsirkan hak DPR mengajukan rancangan undang-undang. Dalam implementasi UUD 1945 sampai saat ini, tafsiran tersebut sebagai tafsiran yang paling benar. Akibatnya, DPR tidak mempunyai upaya memaksa pemerintah agar mengesahkan RUU dan tidak mempunyai cara lain untuk memaksakan peraturan yang hanya disetujui oleh DPR.

Presiden mempunyai hak menolak RUU yang sudah disetujui oleh DPR. Persoalannya, bagaimana proses RUU yang ditolak pengesahannya oleh presiden itu? Dapatkah presiden mengajukan RUU tersebut ke DPR untuk dibahas kembali dan bilamana RUU harus diajukan kepada DPR?

Dalam ketentuan Pasal 21 Ayat (2) UUD 1945 dinyatakan: "Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh DPR, tidak disahkan oleh presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimasukkan lagi dalam persidangan DPR masa itu". Ketentuan ini berkaitan dengan ketentuan Pasal 21 Ayat (1), sehingga yang dimaksud RUU dalam Pasal 21 Ayat (2) adalah RUU yang diajukan oleh DPR. Jika Pasal 21 Ayat (2) berlaku terhadap RUU dari pemerintah, maka presiden dibenarkan menolak RUU tentang Penyiaran. Dengan demikian jika pemerintah masih memandang perlu ada perubahan terhadap RUU yang sudah disetujui oleh DPR, proses pengajuan RUU harus dilakukan pada agenda sidang DPR tahun berikutnya. Saya berpendapat bahwa penolakan presiden terhadap RUU itu adalah wajar dalam sistem ketatanegaraan yang tidak menempatkan DPR di atas kekuasaan presiden.

Di Kerajaan Inggris, pemerintah tidak dibenarkan menolak setiap RUU yang telah memperoleh persetujuan dari Parlemen. Dasar ketentuan dimaksud adalah konvensi ketatanegaraan. *"The Sovereign must assent to, or (as it is inaccurately expressed) cannot 'veto' any bill passed by the two*

*Houses of Parliament.*³ Berbeda dengan hal itu, di Amerika Serikat presiden mempunyai hak menolak (hak veto) undang-undang yang disetujui oleh kongres. Apabila presiden menyatakan "veto," kongres segera bersidang membicarakan veto presiden. Jika 2/3 anggota kongres menolak veto presiden, kongres dibenarkan oleh konstitusi tetap bertahan pada pendapatnya, sehingga Konstitusi Amerika membuka peluang terbentuknya undang-undang tanpa persetujuan presiden.⁴

Ada satu hal yang berbeda dengan proses pembuatan undang-undang di Indonesia, yaitu konstitusi Amerika berdasarkan pada ajaran Trias Politika, sehingga menempatkan kekuasaan pembuatan undang-undang pada satu badan yaitu lembaga kongres (Congress). Namun jika ditelaah dari segi formalitas pembuatan undang-undang, ajaran trias politika hanya dilaksanakan dalam hal khusus. Pada umumnya proses pembuatan undang-undang memerlukan tanda tangan presiden, sehingga penolakan tandatangan oleh presiden sangat berarti bagi pembentukan undang-undang. Namun dalam hal yang khusus, Congress Amerika Serikat dapat menetapkan undang-undang tanpa persetujuan presiden.

Di Indonesia tidak akan pernah ada undang-undang yang tidak disahkan oleh presiden. Namun presiden dapat menunda pelaksanaan undang-undang dengan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perpu). Di samping itu pemerintah sering memperoleh pendelegasian pembuatan peraturan yang materi sebenarnya menjadi wewenang pembuat undang-undang, yakni dengan Perpu. Sebaliknya, DPR tidak mempunyai sarana memaksakan kehendak kepada presiden apabila menginginkan RUU yang telah disetujuinya agar disahkan oleh presiden. Hal ini bukan sesuatu yang unik, karena memang ini yang dipilih oleh pendiri Republik Indonesia. Pendiri republik tidak memberikan kekuasaan agar DPR dapat memaksakan kehendak kepada presiden. Dalam proses pembuatan undang-undang,

³ A.V., Dicey, *Introduction To The Study Of The Constitution*, Cet. 10., Oxford: Macmillan and Co., 1967, hlm. 26. Hal yang berbeda tampak di sini bahwa RUU itu disahkan oleh kepala negara, sedang yang mempersiapkan pemerintah. Kepala negara tidak akan pernah dipersalahkan dalam mengesahkan RUU, sebab tradisi kerajaan "The King can do wrong" tetap berlaku dalam sistem ketatanegaraan Kerajaan Inggris. Bahkan prinsip kepala negara tidak boleh menolak RUU yang sudah disahkan oleh parlemen telah menjadi contoh "konvensi ketatanegaraan" di Inggris.

⁴ Sri Soemantri, *Perbandingan (Antar) Hukum Tatanegara*, Bandung: Alumni, 1971, hlm. 99. Hak veto presiden akan berhasil bila memperoleh dukungan anggota kongres terhadap RUU yang telah di veto itu menjadi berkurang, sehingga tidak lagi memenuhi 2/3 jumlah anggota kongres yang menyetujui kembali. Di samping itu hak veto dapat berhasil apabila Presiden dalam waktu 10 hari setelah menerima RUU itu tidak menandatangani, sedangkan waktu itu kongres telah tidak bersidang.

memang terkesan pemerintah lebih dominan daripada DPR. Kedudukan demikian dibenarkan mengingat bahwa pemerintah tidak bergantung kepada *vertrouwensvotum* (kepercayaan) DPR, sehingga DPR hanya bersifat sebagai *legislative council* saja.⁵

Secara teoritis, pola hubungan antara eksekutif dengan parlemen itu dibedakan atas tiga macam, yaitu: (a) hubungan yang menempatkan parlemen di bawah eksekutif; (b) parlemen berada di atas eksekutif; dan (c) parlemen sejajar dengan eksekutif. Negara demokrasi dapat ditampung dalam pola hubungan yang sejajar. Namun dalam praktik pola hubungan itu dapat bergeser ke pola yang pertama, yang secara tidak sadar menempatkan parlemen di bawah eksekutif. Pergeseran itu dapat juga ke arah pola yang menempatkan parlemen di atas eksekutif.

Dalam sejarah praktik pemerintahan, Indonesia tidak berhasil melaksanakan pergeseran yang menempatkan parlemen di atas kekuasaan eksekutif. Suatu peristiwa yang dapat digunakan sebagai argumentasi, misalnya ketika rancangan pertanggungjawaban keuangan yang disusun Soekarno ditolak oleh DPRS (1960), DPRS dibekukan presiden dan dilanjutkan dengan pembentukan DPR Gotong Royong. Presiden Soekarno menghendaki terbentuknya lembaga DPR yang dapat saling bahu membahu dengan pemerintah. Penafsiran kata saling bahu membahu itupun tidak jelas, karena dapat saja dimaksudkan DPR yang dapat membantu dan selalu menyetujui kehendak pemerintah. Ini berarti menempatkan presiden di atas parlemen (DPR). Pola hubungan demikian juga membawa bencana. Lahirnya Maklumat Pemerintah No. X (eks) Tahun 1945 merupakan bukti sejarah kekuasaan eksekutif, sehingga keputusan itu harus ditetapkan pemerintah karena pengaruh internasional. Akibatnya Indonesia dianggap tidak konsekuen melaksanakan pemerintahan demokrasi, sehingga akan mengalami kesulitan menjalin hubungan internasional.

Khusus dalam hal pembuatan APBN dinyatakan, DPR lebih kuat dari pemerintah. Di bagian penjelasan Pasal 23 UUD 1945 menyatakan "hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan DPR lebih kuat daripada

⁵ Moh. Kusnardi & Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia, 1989, hlm. 76. Gejala kekuasaan presiden lebih mempunyai kedudukan yang lebih kuat ini dijelaskan dengan merujuk sebagai contoh di Amerika Serikat juga terdapat kecenderungan ini. Walaupun di Amerika Serikat ditetapkan bahwa kekuasaan legislatif berada di tangan kongres (*All legislative powers are vested in Congress*), namun dalam prakteknya presiden menjadi chief legislator. Dalam praktek kongres selalu dapat memahami veto presiden, walaupun sistem konstitusinya membuka peluang kepada kongres menetapkan undang-undang (*law*) dengan tanpa mengindahkan veto Presiden.

kedudukan Pemerintah. Ini tanda kedaulatan rakyat." Persoalannya adalah apakah hanya di bidang pembuatan undang-undang APBN saja DPR lebih kuat daripada pemerintah? Apakah hanya dalam hal penetapan APBN saja terdapat tanda kedaulatan rakyat? Sudah waktunya harus diakui bahwa beberapa bagian penjelasan UUD 1945 sebenarnya justru membuat UUD 1945 tidak jelas. Penjelasan UUD 1945 itu hanya dapat dipakai sebagai salah satu sarana menginterpretasikan makna UUD 1945. Jika alat tafsir penjelasan tersebut harus ditinggalkan dan digunakan tafsir di luar Penjelasan UUD 1945.

Penolakan presiden mengesahkan RUU tentang Penyiaran, menimbulkan niat untuk mengkaji kembali tentang kewenangan presiden dan DPR dalam membuat undang-undang. Di atas telah dikatakan bahwa dalam hal DPR menolak memberikan persetujuan RUU, maka RUU tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Persidangan DPR masa itu, artinya dalam masa sidang yang sama tidak dibenarkan membahas materi RUU yang sama. Pertanyaan yang patut diajukan adalah apakah jika penolakan RUU oleh presiden, DPR (dalam masa sidang yang sama) juga tidak berhak membahas materi RUU yang sama? Jika jawabnya ya, kasus penolakan pengesahan presiden tentang RUU Penyiaran tidak dapat diajukan dalam masa sidang DPR sekarang. Dari penjelasan UUD 1945 tidak dapat diperoleh informasi larangan pembahasan materi RUU di masa sidang DPR yang sama.

Keikutsertaan pemerintah dalam proses pembuatan undang-undang nampak pada setiap tahap pembuatan undang-undang. Pada tahap pertama dalam rapat pleno DPR, pemerintah yang biasanya diwakili oleh menteri menyampaikan penjelasan atas RUU. Pada tahap kedua dalam rapat pleno yang dihadiri oleh pemerintah, masing-masing fraksi DPR menyampaikan pandangan umum tentang RUU yang diajukan oleh pemerintah. Kemudian pemerintah mendapatkan kesempatan untuk memberikan tanggapan atas pandangan umum tersebut. Pada tahap ketiga pembahasan di forum komisi/gabungan komisi/panitia khusus dilakukan oleh komisi/panitia khusus DPR bersama dengan pemerintah, kecuali komisi/gabungan komisi/panitia khusus menghendaki rapat intern. Pada tahap keempat adalah tahap penentuan yang dilakukan oleh fraksi, dan setelah memperoleh persetujuan DPR, RUU diajukan kepada presiden untuk disahkan. Dari kegiatan tersebut terlihat bahwa pemerintah yang biasanya diwakili oleh menteri mengikuti secara aktif dalam setiap tahap pembahasan. Oleh karena itu jika setelah RUU disetujui oleh DPR, ternyata presiden

menolak memberikan pengesahan berarti ada sesuatu yang kurang dikordinasikan oleh menteri kepada presiden.

Proses pembuatan undang-undang di Amerika Serikat menjadi wewenang kongres, yang unsur keanggotaannya terdiri dari senat dan dewan perwakilan rakyat (*All legislative powers here in granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representative*).⁶ Di dalam Pasal 1 (7) Konstitusi Amerika Serikat tertulis:⁷

Every Bill which shall have passed the House of Representative and the Senate shall, before it become a Law, be presented to the President of the United States; if he approves, he shall sign it, but if not, he shall return it, with his Objections, to that House in which it shall have originated, who shall enter the Objections at large on their Journal, proceed to considere it. If after such Reconsideration two thirds of the House shall agree to pass the Bill, it shall be sent, together with Objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a Law.

Sesuai dengan doktrin trias politika, kongres memegang kekuasaan legislatif sedangkan presiden menjalankan undang-undang. Undang-undang ditetapkan oleh kongres, yang keanggotaannya terdiri dari *Senate* dan *House of Representative*. Kekuasaan Kongres Amerika dengan presiden dijaga dengan sistem check and balance. Presiden Amerika Serikat dapat menolak/memveto undang-undang yang telah ditetapkan oleh kongres. Dalam pada itu kongres dapat menggagalkan veto di atas, apabila undang-undang tersebut memperoleh persetujuan lagi oleh sekurang-kurangnya 2/3 anggota dari sekurang-kurangnya 2/3 anggota kongres yang hadir. Dengan demikian kongres dapat memaksakan berlakunya undang-undang dengan mengabaikan veto presiden. Tetapi jika dalam acara pembahasan kembali (*reconsideration*) presiden mendapat dukungan suara sekurang-kurangnya 2/3 dari 2/3 jumlah anggota kongres yang hadir, penolakan presiden dapat diterima.⁸

Walaupun presiden tidak menandatangani RUU yang telah disetujui oleh kongres, undang-undang di Amerika Serikat dapat dinyatakan sah

⁶ Rocco J. Tresolini, *American Constitutional Law*, Cet. 4, New York: The Macmillan Company, 1966, hlm. 717.

⁷ Soeparlan, *Perbandingan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia & Amerika Serikat*, Surabaya: Usaha Nasional, 1982, hlm. 167. Di Amerika Serikat kekuasaan presiden dalam pembuatan undang-undang tidak begitu besar. presiden/pemerintah tidak dapat ikut serta secara aktif membahas suatu rancangan undang-undang dengan Kongres. Kongres sendirilah yang oleh UUD disertai kekuasaan legislatif.

⁸ Tresolini, *Op.Cit.*, hlm. 719.

apabila presiden tidak mengembalikan RUU tersebut dalam jangka waktu 10 hari terhitung sejak RUU diserahkan kepadanya, kecuali di saat pengembalian itu jatuh pada hari tidak ada sidang kongres.⁹

If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the Same shall be a Law, in like Manner as if he had signed it, unless the Congress by their Adjournment prevent it return, in which Case it shall not be a Law.

Dengan demikian undang-undang di Amerika Serikat dapat lahir meskipun veto presiden tidak memperoleh dukungan kongres atau karena veto presiden memperoleh dukungan kongres. Di Indonesia, walaupun UUD 1945 tidak mengatur hal ini, menurut hemat saya, presiden dapat melakukan veto terhadap RUU yang telah disetujui oleh DPR, namun hal ini perlu tindak lanjut mekanisme pembuatan RUU dalam perubahan Tata Tertib DPR.

III. PERUBAHAN TATA TERTIB DPR

Kini DPR sedang melakukan perubahan tata tertib DPR, sebagai akibat musibah yang dihadapi oleh Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Langkah yang ditempuh DPR dikonsentrasikan pada perubahan jumlah komisi, agar semua komisi terisi oleh tiga Organisasi Peserta Pemilu (OPP). Ada dua hal yang menurut hemat saya dapat dijadikan agenda materi perubahan tata tertib. Perubahan itu mengenai penataan kembali hak-hak anggota dewan/hak DPR, dan perubahan tata cara pembuatan undang-undang. Perubahan yang pertama berkenaan agar DPR dapat meningkatkan fungsi pengawasan terhadap pemerintah. Perubahan yang kedua berkaitan dengan perkembangan baru tentang penolakan presiden terhadap RUU yang sudah disahkan oleh DPR. Perubahan tersebut bukan perubahan yang mendasar, karena hanya dalam tingkat pelaksanaan. Perubahan yang mendasar akan terjadi, apabila DPR diberi kekuasaan untuk memaksa presiden menerima RUU yang telah disahkan oleh DPR. Pemberian kekuasaan DPR yang demikian ini akan menyentuh UUD 1945, sehingga harus dipikirkan perubahan UUD 1945.

Penolakan pengesahan terhadap RUU Penyiaran telah mengawali sejarah baru pembuatan undang-undang. Hampir pasti DPR tidak akan kuasa menolak ajakan pemerintah untuk meninjau kembali. Dasar penerimaan ajakan pemerintah bagi DPR adalah UUD 1945, karena Konstitusi Indonesia memang berbeda dengan Konstitusi Amerika Serikat. Oleh

⁹ *Ibid.*, hlm. 720.

karena itu tindakan yang seyogyanya dilakukan DPR adalah melakukan perubahan tata cara pembuatan undang-undang.

Di dalam Peraturan Tata tertib DPR yang kini sedang direvisi, mengenal empat tahapan pembuatan undang-undang, yaitu: (a) rapat paripurna tahap I; (b) rapat paripurna tahap II; (c) rapat komisi pada tahap III, dan (d) rapat paripurna tahap IV. Badan Musyawarah DPR mempunyai wewenang untuk menentukan penggunaan pentahapan tersebut dengan prosedur singkat. Proses pembahasan RUU menjadi empat tingkat ini merupakan hasil penyederhanaan prosedur pembahasan RUU sebelumnya.¹⁰

Di dalam Pasal 21 Ayat (1) UUD 1945 dinyatakan anggota-anggota dewan perwakilan rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang. Penjelasan Pasal tersebut tidak memberikan keterangan tentang maksud anggota-anggota itu merupakan hak perorangan anggota atau hak dewan. Dalam peraturan tata tertib diatur tentang hak mengajukan RUU harus sekurang-kurangnya diajukan oleh 20 orang anggota dan sekurang-kurangnya dari dua fraksi. Dengan demikian pembuat DPR menafsirkan ketentuan Pasal 21 UUD 1945 bukan hak setiap anggota DPR. Ketentuan tentang jumlah anggota yang mengajukan hak inisiatif ini, sebenarnya menghapus hak perorangan. Organisasi peserta pemilu yang hanya memperoleh kursi di DPR kurang 20 orang, akan sulit menggunakan hak inisiatif. Seandainya golongan minoritas ini berpeluang menggunakan hak inisiatif, kemungkinan kecil mereka berhasil memperjuangkannya di DPR. Karena itu penggunaan hak inisiatif bagi setiap anggota sebaiknya diberikan.

Ada tiga hal yang timbul sebagai konsekuensi terhadap penolakan pengesahan RUU oleh presiden, yaitu: (a) apakah penolakan presiden itu dibenarkan oleh konstitusi; (b) jika dibenarkan bilamana presiden harus mengembalikan ke DPR; dan (c) kebutuhan hukum yang timbul dari perkembangan dalam proses pembuatan undang-undang. Persoalan yang pertama saya kira tidak banyak menimbulkan masalah, artinya hal itu tidak bertentangan dengan UUD 1945. Persoalan yang kedua terdapat hambatan, karena RUU yang ditolak penyesahannya oleh presiden tidak dibenarkan diajukan dalam masa sidang yang sama (sesuai dengan ketentuan Pasal 21 Ayat (2) UUD 1945). Tetapi karena pembentuk UUD 1945 tidak

¹⁰ B.N. Marbun, *DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Bekerjanya*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992, hlm. 194-195. DPRGR 1960 masih mengenal pemeriksaan persiapan komisi dan pembicaraan dalam rapat paripurna dan tidak jelas tingkatan pembahasannya. DPRGR 1964-1966 sebelum orde baru melakukan pembahasan RUU satu RUU dalam 6 tingkatan. DPRGR dalam Orde Baru sejak 1968 menetapkan dalam peraturan tata tertibnya pembahasan satu RUU dalam lima tingkatan.

memberikan penjelasan pertimbangan mengenai "tidak dapat dimasukkan lagi dalam persidangan DPR masa itu", maka menurut hemat saya untuk mengatasi hambatan tersebut, ketentuan Pasal 21 Ayat (2) ini dapat ditinggalkan. Konstitusi yang dalam praktik kurang dapat menampung kebutuhan hukum terhadap perkembangan, lebih baik diganti, misalnya melalui praktik ketatanegaraan.

Penggantian konstitusi melalui praktik kenegaraan, sebenarnya hal yang sering terjadi. Di Amerika konstitusinya juga sering berubah dengan berbagai cara. "... *the federal Constitution has been changed greatly by judicial rulings, legislative enactment, executive action, and customs and usages, as well as by formal process of amendment*". *In fact, the formal method of change provided by Article V of Constitution has proved to be less important than the informal methods.*¹¹

Problema penolakan pengesahan RUU berada di luar DPR, sehingga tidak dapat diatur secara intern oleh DPR. Pembuatan undang-undang menyangkut kekuasaan dua lembaga, yaitu DPR dan presiden, sehingga sebenarnya tidak cukup diatur dengan tata tertib DPR. Sebenarnya wajar jika tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Dianalogikan dengan perbuatan lain, misalnya, tata cara pemilihan presiden diatur dengan ketetapan MPR, karena MPR yang mempunyai wewenang memilih dan mengangkat presiden dan wakil presiden. Selain itu, pembentukan produk hukum MPR diatur dengan ketetapan MPR. Karena itu sudah tentu layak jika pembentukan undang diatur dengan undang-undang, karena presiden dan DPR merupakan badan terkait dengan produk undang-undang.

Tata cara pembuatan undang-undang merupakan materi yang sangat penting. Demikian pentingnya, di Amerika Serikat hal itu diatur dalam konstitusi. Dengan diaturnya tata cara pembuatan undang-undang dengan undang-undang, maka di dalam materi undang-undang tersebut dapat diberi muatan penyelesaian jika terjadi penolakan pengesahan oleh presiden. Apabila materi perubahan tata cara pembuatan UU tersebut menyimpang dari ketentuan Pasal 21 Ayat (2) UUD 1945, maka hal itu harus ditetapkan oleh MPR. Perubahan materi Pasal 21 Ayat (2) melalui ketetapan MPR

¹¹ *Ibid.*, hlm. 73-74. Perubahan secara formal dalam arti perubahan menurut tata cara yang diatur dalam konstitusi, dilakukan dengan amandemen. Di Indonesia perubahan konstitusi terjadi karena Ketetapan MPR. Pasal 8 UUD 1945 tidak digunakan dalam proses peralihan kekuasaan, dan diganti dengan Ketetapan MPRS No.XV/MPRS/1966. Lihat, Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Suatu Tinjauan Teoretis dan Yuridis Pidato Nawaksara*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997, hlm. 97.

harus dilakukan untuk menampung kebutuhan perkembangan di bidang ketatanegaraan. Materi pembuatan undang-undang yang dituangkan di dalam undang-undang meliputi tahap pengajuan rancangan RUU oleh pemerintah atau DPR sampai tahap pengundangan undang-undang oleh Menteri Sekretaris Negara. Karena dalam realita proses pembuatan undang-undang dimulai dari penyiapan RUU sampai undang-undang itu mempunyai kekuatan hukum mengikat umum sejak tanggal pengundangan.

IV. PENUTUP

Penolakan RUU tentang Penyiaran oleh presiden mendorong ke arah pemikiran baru terhadap interpretasi UUD 1945. Suatu perubahan yang positif di bidang ketatanegaraan, tanpa ada suatu pretensi untuk mengganggu stabilitas ketahanan negara dapat saja dilakukan. UUD 1945 harus diakui penuh dengan "misteri" ketidakjelasan, yang maknanya dapat saja berkembang sesuai dengan kemajuan jaman. Semakin diteliti sebagian isi Penjelasan UUD 1945, semakin saja tidak jelas makna UUD 1945 itu. Oleh sebab itu bagian penjelasan harus dipahami sebagai bukan satu-satunya alat tafsir Batang Tubuh UUD 1945. Logika berpikir harus lebih banyak digunakan untuk menuntun makna Batang Tubuh UUD 1945.

Di Indonesia pengesahan RUU dilakukan oleh presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif, sedangkan di Inggris dan Belanda dilakukan oleh kepala negara. Perbedaan ini membawa konsekuensi bahwa kepala negara senantiasa tidak dibenarkan menolak persetujuan RUU. Sebaliknya, dalam UUD 1945 dibenarkan adanya hak presiden menolak RUU yang telah memperoleh persetujuan DPR dan presiden tidak dibenarkan mengajukan RUU yang ditolak itu pada masa Sidang DPR tahun yang sama, melainkan pada masa Sidang DPR tahun berikutnya. Alternatif lain RUU tersebut dapat langsung dimintakan pembahasan kepada DPR pada masa sidang yang sama, tetapi harus dilakukan perubahan materi Pasal 21 Ayat (2) UUD 1945. Selanjutnya, pengaturan lebih lanjut tentang tata cara pembuatan undang-undang dilakukan dalam bentuk undang-undang, sehingga dapat mengikat presiden dan DPR.