

BAB II

SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

A. Perkembangan Teori Negara Hukum

Pemikiran mengenai pembatasan kekuasaan sudah ada sejak lama. Salah satu pemikiran awal mengenai pembatasan kekuasaan negara ialah plato yang menuangkan pendapatnya tersebut dalam buku *politea* (negara), *politikos* (ahli negara), dan *nomoi* (undang-undang).¹² Pada buku *nomoi* yang merupakan kelanjutan dari pemikiran *politea* dan *politikos*, plato menekankan bahwa hendaknya penyelenggaraan negara diatur oleh hukum.¹³

Istilah “negara hukum” terdiri dari dua kata yaitu “negara” dan “hukum” kata “negara” berasal dari bahasa sansekerta dan mulai terpakai sejak abad ke-5 dalam ketatanegaraan indonesia. Awal mulanya, kata tersebut digunakan untuk menamai negara taruma (taruma negara) dibawah kepala negara purnawarman di jawa barat.¹⁴

Kata “hukum” berasal dari bahasa arab. Istilah negara hukum dengan resmi digunakan dalam dalam konstitusi indonesia 1949 dan dalam konstitusi indonesia 1950 pasal 1 ayat (1).¹⁵

Istilah negara hukum itu sendiri merupakan terjemahan dari *rule of law* atau *government of justice* di inggris. Dalam bahasa belanda digunakan istilah *rechstaat*. Pengertian negara hukum ditafsirkan melalui bermacam-

¹² Von Schmid, J.J., *Ahli-ahli pikir besar tentang negara dan hukum*, P.T. pembangunan, jakarta, 1980, hlm.10

¹³ Sobrin Malian, *gagasan perlunya konstitusi baru pengganti UUD 1945*, UII press, yogyakarta, 2001, hlm.25

¹⁴ Didi Nazmi Yunas, *konsepsi negara hukum*, angkasa raya, padang, 1992, hlm 18

¹⁵ Didi Nazmi Yunus, *konsepsi negara hukum ibid*

macam pandangan dan konsep. Secara umum pengertian negara hukum yaitu negara yang kekuasaannya dibatasi oleh hukum dalam arti bahwa segala sikap dan tingkah laku baik dilakukan oleh penguasa maupun oleh warga negara, harus berdasarkan atas hukum.¹⁶

Ciri-ciri negara hukum menurut F.J. Stahl yaitu ¹⁷:

1. Adanya jaminan atas hak asasi manusia
2. Adanya pembagian kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan hukum (*wetmatigheid van bestuur*)
4. Adanya peradilan administrasi negara

Negara hukum yang menggunakan tradisi hukum anglo saxon jugmempunya konsep negara hukum yang lebih dikenal dengan istilah *rule of law*.

Ciri-ciri *rule of law* menurut A.V. Dicey yaitu¹⁸ :

1. *Supremcy of law*, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum.
2. *Equality before the law*, artinya kesamaan kedudukan didepan hukum.
3. *Human rights*, yakni jamnina HAM oleh Undang-Undang dan keputusan hakim.

¹⁶ Didi Nazmi Yunus, *konsepsi negara hukum ibid*

¹⁷ I Dewa gede atmadja, *hukum konstitusi*, setara pres, malang, 2012, hlm. 158

¹⁸ *ibid*, hlm.159

Mula-mula konsep negara hukum menyatakan bahwa pemerintah hanya bertugas membuat dan mempertahankan hukum. Hukum tersebut bermaksud menjamin serta melindungi kepentingan golongan yang disebut “*menschen von besitz und bildung*”, yakni kaum borjuis liberal.¹⁹ Negara hukum yang memberi peran terbatas pada negara disebut dengan nama negara hukum formil (klasik).²⁰ Negara hukum formil disebut juga negara pluralisme yaitu negara yang tidak mandiri dan hanya bertindak sebagai penyaring keinginan dari *interst-group*.²¹ Pemerintah bersifat pasif dalam arti sekedar bertindak sebagai wasit atau pelaksana keinginan rakyat yang dipresentasikan oleh anggota parlemen.²²

Ajaran ini dikritik karena terlalu menonjolkan kepentingan individu. Orang yang mempunyai kepentingan tinggi dapat mempengaruhi pengisian parlemen, sehingga orang yang mampu tersebut selalu menang dalam persaingan pemenuhan kebutuhan dengan orang yang tidak mampu. Hal tersebut akan mengakibatkan timbul perbedaan yang sangat menonjol serta menimbulkan gejolak sosial.²³

Kritik tersebut muncul pada saat yang sama dengan pendapat yang menginginkan adanya campur tangan aktif oleh negara dalam urusan warga negaranya. Pendapat tersebut dipengaruhi juga dengan kemenangan beberapa

¹⁹ Didi Nazmi Yunus, *op.cit.*, hlm 21

²⁰ Mahfud M.D., *hukum dan pilar-pilar demokrasi*, gamma media , yogyakarta, 1999, hlm.22.

²¹ *Ibid*, hlm. 23

²² Sumali, *reduksi kekuasaan eksekutif dibidang peraturan pengganti undang-undang (perppu)*, UMM press, malang, Agustus 2003, hlm.12

²³ Didi Yazmi Yunus, *op.cit.*, hlm.22

partai sosialis di eropa.²⁴ Untuk mengurus masalah warga negaranya, negara diberi kewenangan yang lebih besar namun kewenangan tersebut harus diatur dengan hukum terlebih dahulu agar tidak terjadi kesewenang-wenangan.

Kosekuensi pengikutsertaan ini maka pemerintah (eksekutif) diberikan kebebasan atas inisiatifnya sendiri untuk membuat peraturan perundang-undangan yang dipandang perlu dan mendesak, yang belum diatur sesuai Undang-Undang ataupun jika Undang-Undangnya dipandang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan yang mendesak. Itulah sebabnya dalam rangka *betuurzorg*, pemerintah dibekali *freies ermessen* atau *pouvoir dicretionnaire*, yaitu kewenangan yang dimiliki pemerintah untuk turut serta dakan kehidupan sosial dan keleluasaan untuk tidak selalu terikat pada produk legislasi parlemen.²⁵

Menurut Mahfud M.D., *freies ermessen* dalam *welfare state* ini mempunyai tiga macam implikasi dalam bidang legislasi yaitu²⁶ :

1. Adanya hak inisiatif (membuat peraturan yang sederajat dengan UU tanpa persetujuan lebih dahulu dari parlemen, kendatipun berlakunya dibatasi oleh waktu tertentu).
2. Hak delegasi
3. Droit function (menafsirkan sendiri aturan-aturan yang masih bersifat enunsiatif).

Dalam prakteknya penggunaan kekuasaan diskresi ini tidak jarang menimbulkan masalah, yakni berupa tindakan yang sewenang-wenang

²⁴ Mahfud M.D., *op.cit.*, hlm.25

²⁵ Mahfud M.D., *ibid.*, hlm.30

²⁶ Mahfud M.D., *ibid.*, hlm.27

(*abus de droil/willikwur*) penyalahgunaan wewenang (*detoumameer unterschreitung*)serta melanggar hukum dengan sengaja (*ermessen uberschreitung*) yang dampaknya justru merugikan masyarakat.²⁷

Berdasarkan dengan banyaknya kelemahan tersebut, para ahli hukum asia tenggara dan pasifik yang tergabung dalam *international ommision of jurist* dalam konferensi di bangkok tahun 1965 memberikan rumusan baru tentang ciri-ciri pemerintahan demokratis dibawah *rule of law*. Rumusan tersebut dituangkan dalam buku “*the dynamics aspects of the rule of law in the modern age*”.

Ciri-ciri tersebut yaitu ²⁸:

1. Perlindungan konstitusional dama arti bahwa konstitusi selain dari pada menjamin hak-hak individu harus menentukan pula ara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
3. Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
4. Pemilihan umum yang bebas.
5. Kebebasan untuk berorganisasi dan beroposisi.
6. Pendidikan civic (kewarganegaraan).

Ajaran negara hukum menempatkan hukum diatas segalanya, termasuk kekuasaan. Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan

²⁷ Sumali, *op.cit.*, hlm.13

²⁸ Mahfud M.D., *hukum dan pilar-pilar demokrasi, gema media*, Yogyakarta, 1999, hlm.28

yang sewenang-wenang (*arbitrary power*). Tunduk kepada hukum mengandung pengertian pembatasan kekuasaan seperti hanya ajaran pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan, karena itu ajaran negara berdasarkan atas hukum memuat unsur pemisahan atau pembagian kekuasaan.

B. Sistem Pemerintahan Indonesia

Istilah sistem pemerintahan berasal dari gabungan dua kata, yakni sistem dan pemerintahan. Kata sistem merupakan terjemahan dari kata *system* (bahasa Inggris) yang berarti susunan, tatanan, jaringan, atau cara. Sedangkan pemerintahan berasal dari kata pemerintah, dan yang berasal dari kata perintah.²⁹

Maka dalam arti yang luas, pemerintahan adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif disuatu Negara dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan Negara. Sistem pemerintahan diartikan sebagai suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja saling bergantung dan mempengaruhi dalam mencapai tujuan dan fungsi pemerintahan.

Menurut Aristoteles, sistem pemerintahan adalah membagi bentuk pemerintahan menurut jumlah orang yang memerintah dan sifat pemerintahannya menjadi enam, yaitu : monarki, tirani, demokrasi, aristokrasi, oligarki, dan republik. Sedangkan C.F. Strong menjelaskan pemerintahan dalam arti luas sebagai aktifitas bada-badan publik yang

²⁹ Inu Kencana Syafie, *sistem pemerintahan indonesia*, rineka cipta, yogyakarta, 2011, hlm. 38.

terdiri dari kegiatan-kegiatan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam mencapai tujuan sebuah negara, dan dalam arti sempit, beliau mengatakan bahwa pemerintahan merupakan segala bentuk kegiatan badan publik dan hanya terdiri dari badan eksekutif.

Dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan indonesia, bentuk republik telah dipilih sebagai bentuk pemerintahan, yaitu melalui sidang Badan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) atau disebut juga dengan *dokuritsu zyumbi tyosakaai*. Ketentuan tersebut kemudian tercermin dalam rumusan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “negara indonesia adah negara kesatuan yang berbentuk republik”.³⁰

Sistem ketatanegaraan republik indonesia tidak menganut suatu sistem negara manapun yang berarti bahwa negara indonesia yang dikenal dengan keanekaragaman bangsa haruslah berdasarkan aliran pengertian negara persatuan yang berlandaskan Pancasila sebagai dasar negara.³¹

Tujuan Negara pada umumnya didasarkan pada cita-cita atau tujuan Negara. Misalnya, tujuan Negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

³⁰ Ketentuan dalam pasal ini tetap dipertahankan meskipun telah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945.

³¹ Joeniarto, *sejarah ketatanegaraan republik indonesia*, jakarta, bina Askara, 1986, hlm.41.

Lembaga-lembaga yang berada dalam satu sistem pemerintahan Indonesia bekerja secara bersama yang saling berkaitan dan saling menunjang untuk terwujudnya tujuan dari pemerintahan di negara Indonesia tersebut.

Pokok-pokok sistem pemerintahan negara Indonesia menurut UUD 1945 sebelum amandemen tertuang dalam penjelasan UUD 1945 tentang tujuh kunci pokok sistem pemerintahan negara tersebut sebagai berikut ;

1. Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*).
2. Kekuasaan negara yang tertinggi ditangan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disebut MPR.
3. Sistem konstitusional.
4. Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR.
5. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi dibawah MPR.
6. Menteri negara adalah pembantu presiden, menteri negara tidak bertanggungjawab kepada DPR.
7. Kekuasaan kepala negara tidak terbatas.

Berdasarkan tujuh kunci pokok sistem pemerintahan, sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial. Yang dimana kekuasaan presiden dapat

mengendalikan seluruh penyelenggaraan pemerintahan sehingga mampu menciptakan pemerintahan yang stabil dan solid.³²

Indonesia secara konstitusional menganut sistem pemerintahan presidensial yang merupakan sistem pemerintahan negara republik yang dimana kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilihan umum dan terpisah dari kekuasaan lainnya seperti legislatif dan yudikatif. Dalam sistem presidensial, presiden memiliki posisi yang relatif kuat dan tidak dapat dijatuhkan karena rendahnya dukungan politik. Namun masih ada cara lain untuk mengontrol presiden, apabila presiden dan/atau wakil presiden melakukan pelanggaran-pelanggaran tertentu dapat diberhentikan melalui mekanisme yang telah diatur dalam UUD 1945.

Adapun ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial adalah sebagai berikut ;

1. Dikepalai oleh seorang presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.
2. Kekuasaan eksekutif presiden diangkat berdasarkan demokrasi rakyat dan dipilih langsung oleh rakyat.
3. Presiden memiliki hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan para menteri.
4. Menteri-menteri hanya bertanggung jawab kepada presiden.

³² Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen

5. Kekuasaan legislatif tidak bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif.

Kelebihan sistem pemerintahan presidensial :

1. Badan eksekutif lebih stabil kedudukannya karena tidak tergantung pada parlemen.
2. Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dengan jangka waktu tertentu.
3. Penyusunan program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya.

Kekurangan sistem pemerintahan presidensial:

1. Kekuasaan eksekutif diluar pengawasan langsung parlemen sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak.
2. Sistem pertanggungjawaban kurang jelas.
3. Pembuat keputusan atau kebijakan publik umumnya hasil tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif sehingga dapat terjadi keputusan tidak tegas.
4. Pembuatan keputusan memakan waktu yang lama.

Adapun pokok-pokok sistem pemerintahan setelah amandemen UUD 1945 adalah sebagai berikut :³³

1. Bentuk negara kesatuan dengan prinsip otonomi daerah yang luas, wilayah negara terbagi dalam beberapa provinsi.

³³ Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen

2. Bentuk pemerintahan adalah republik konstitusional, sedangkan sistem pemerintahan adalah presidensial.
3. Presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam satu paket.
4. Kabinet atau menteri diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab kepada presiden.
5. Parlemen terdiri atas dua bagian (bikameral), DPR dan DPD yang merupakan anggota MPR.
6. Kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya serta Mahkamah konstitusi.
7. Sistem pemerintahan ini juga mengambil unsur-unsur dari sistem pemerintahan parlementer dan melakukan pembaharuan untuk menghilangkan kelemahan yang ada dalam sistem presidensial. Antara lain adalah
 - a. Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh MPR atas usul DPR. Jadi, DPR tetap memiliki kekuasaan mengawasi presiden meskipun secara tidak langsung.
 - b. Presiden dalam mengangkat pejabat negara perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR.
 - c. Presiden dalam mengeluarkan kebijakan tertentu perlu pertimbangan atau persetujuan DPR.

- d. Parlemen diberi kekuasaan yang lebih besar dalam hal membentuk Undang-Undang dan hak *budget* (anggaran).

Dengan demikian, ada perubahan baru dalam sistem pemerintahan indonesia yang diperuntukan dalam memperbaiki sistem presidensial yang lama yang antara lain ; pemilihan secara langsung, sistem bikameral, mekanisme *check and balances*, dan pemberian kekuasaan yang lebih besar kepada parlemen untuk melakukan pengawasan dan fungsi anggaran.

C. Hubungan Presiden dan DPR

Menganalisis hubungan kewenangan antara Presiden dengan DPR dalam sistem pemerintahan menurut UUD 1945 dan pelaksanaannya perlu dipahami terlebih dahulu makna kewenangan, hubungan kewenangan dan jenis hubungan kewenangan.

Menurut kamus besar bahasa indonesia, kewenangan adalah kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Secara bebas dapat diartikan adalah hak seorang individu untuk melakukan sesuatu tindakan dengan batas-batas tertentu dan diakui oleh individu lain dalam suatu kelompok tertentu.

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari atau kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang yaitu kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Wewenang itu sendiri adalah berarti kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik misalnya

kekuasaan / wewenang menandatangani. Berpedoman pada pendapat tersebut, di dalam kewenangan terkandung makna kekuasaan. Kekuasaan yang dimaksud adalah kekuasaan yang diberikan dan didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku, dan kewenangan akan melahirkan beberapa wewenang. Hubungan kewenangan dalam hal ini adalah hubungan kewenangan Presiden dengan DPR dalam rangka pembentukan sebuah Undang-Undang baik yang berasal dari DPR maupun yang berasal dari Presiden (pemerintah). Jadi hal yang mendasar dalam hubungan kewenangan Presiden dengan DPR adalah melaksanakan urusan pembentukan Undang-Undang, dan tidak akan bisa terlaksana bila hubungan kedua organ tersebut tidak dijalankan setara, seimbang dan kemitraan sebagaimana pengalaman dari pengalaman dalam pembentukan Undang-Undang.

Salah satu jenis hubungan kewenangan antara lain hubungan Perundang-undangan yang merupakan konsekuensi dari pemerintahan dalam rangka mengatur dan mengurus kebutuhan dan kepentingan rakyatnya, maka diberikan kewenangan untuk membuat dan menetapkan norma hukum berupa sebuah Undang-Undang. Hubungan jenis ini adalah hubungan yang sifatnya dua arah (hubungan timbal balik). Untuk menemukan konsep dan mengembangkan pola hubungan kewenangan antara Presiden dengan DPR dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945, menggunakan teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan.

Penggunaan teori pemisahan dan pembagian kekuasaan sebagai *grand theory* berdasarkan pada pemahaman bahwa keberadaan Presiden sebagai

badan atau organ menjalankan fungsi eksekutif dan DPR sebagai badan atau organ yang menjalankan fungsi legislatif merupakan perwujudan atau berakar dari pemisahan dan pembagian kekuasaan karena penyelenggaraan pemerintahan itu artinya mengandalkan pemisahan dan pembagian kekuasaan.

Teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan pada mulanya lahir akibat dari kekuasaan di tangan satu orang, maka kemudian timbul ajaran oleh Immanuel Kant sebagai Doktrin *Trias Politica* Montesquieu dan kemudian dikembangkan oleh John Locke.³⁴ Dalam perkembangannya ternyata di beberapa negara modern sekarang ini jarang yang menerapkan teori pemisahan kekuasaan secara murni (materil), karena selain tidak praktis, keseimbangan antara cabang kekuasaan yang satu dan yang lain juga dapat menimbulkan kesewenang-wenangan di dalam lingkungan masing-masing cabang kekuasaan tersebut. Begitu pula di Indonesia, UUD 1945 mempraktekkan pemerintahan kekuasaan secara formal.³⁵ Hal ini terbukti adanya keterkaitan antara semua lembaga tinggi negara dan saling bekerja sama dalam bidang tertentu, seperti hubungan antara Presiden dengan DPR, keduanya memiliki kekuasaan membentuk Undang-Undang.

Keterkaitan dan kerja sama antara kedua lembaga tersebut tentu dalam hubungan keselarasan dan kemitraan. Keselarasan dan kemitraan tersebut sebenarnya telah mendapat landasan yang kuat di dalam pembukaan UUD

³⁴ Suwanto, *peralihan kekuasaan kajian teoritis da yuridis terhadap pidato awaksar*, grand media pustaka, jakarta, 1999.

³⁵ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993.

1945 alinea keempat terutama melalui prinsip yang terkandung dalam sila-sila pancasila, yaitu keseimbangan keserasian dan keselarasan.

Hubungan kewenangan Presiden dengan DPR dalam pembentukan Undang-Undang dengan berlakunya Undang - Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan berlaku sejak tanggal 11 November 2004, Undang-Undang ini terdapat perubahan yang sangat mendasar di bidang Perundang-undangan, baik dalam masalah jenis, hierarki, materi muatan peraturan Perundang-undangan, maupun proses dan teknik pembentukannya. Pengembangan ilmu Perundang-undangan dapat mendorong fungsi pembentukan peraturan Perundang-undangan yang sangat diperlukan, oleh karena di dalam negara yang berdasarkan atas hukum modern, tujuan utama dari pembentukan Undang-Undang itu bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, tetapi tujuan utama pembentukan Undang-Undang itu adalah menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan dalam masyarakat atau dengan kata kata lain bahwa pembentukan Undang-Undang dewasa ini tidak lagi pertama-tama berusaha kearah kodifikasi melainkan modifikasi (*de wetgever streeft niet meer primair naar codificatie maar naar modificatie*).³⁶

Perubahan UUD 1945 sampai saat ini masih menimbulkan perbedaan pendapat yang sangat tajam diantara para pakar di bidang politik, hukum, dan bidang-bidang yang menyangkut masalah kenegaraan, baik perbedaan di

³⁶ Maria farida, *ilmu perundang-undangan*, kanisius, Yogyakarta, 2006.

bidang proses pembentukannya maupun materi yang terkandung di dalam perubahan UUD 1945. Namun demikian dalam praktek penyelenggaraan sejak ditetapkan perubahan pertama UUD 1945 Tahun 1999 baik yang menyangkut lembaga negara dan Perundang-undangan tetap dilaksanakan berdasarkan ketentuan-ketentuan perubahan UUD 1945. Sebelum perubahan pertama UUD 1945 (Tahun 1999), UUD 1945 mengatur hubungan kewenangan Presiden dengan DPR dalam konteks pembentukan Undang-Undang diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 (asli) menyatakan "Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Oleh karena itu Pasal 5 ayat (1) tersebut jika diartikan secara harfiah, maka yang berkuasa di dalam pembentukan Undang-Undang tersebut adalah Presiden. Namun dalam penjelasan Pasal 5 ayat (10) UUD 1945 menyatakan: kecuali *executive power*, Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan *legislation power* dalam negara.³⁷

Hal ini dapat diartikan dengan kata-kata bersama-sama antara Presiden dengan DPR Rakyat mempunyai kekuasaan yang sama kedudukannya dalam menyalurkan fungsi legislasi: artinya keduanya yaitu Presiden dan DPR mempunyai kekuasaan yang sama dalam menjalankan fungsi legislasi. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 (asli) menyatakan, Tiap-tiap Undang-Undang menghendaki persetujuan DPR. Pasal ini menghendaki untuk sahnya suatu Undang-Undang harus ada persetujuan dari dewan, karena itu jika Pasal 20

³⁷ Hamdan Zoelva, *pemakzulan Presiden di Indonesia*, sinar gramika, jakarta, 2013, hlm.118

ayat (1) dihubungkan dengan Pasal 5 ayat (1) tersebut, maka fungsi DPR hanya persetujuan atau tidak ada persetujuan dari dewan. Jadi fungsi dewan hanyalah menyetujui atau mengiyakan atau tidak. Kekuasaan pembentukan Undang-Undang itu adalah ada pada tangan Presiden (*eksekutive heavy*).

Setelah UUD 1945 perubahan pertama pada Tahun 1999, maka terjadilah pergeseran kekuasaan pembentukan Undang-Undang dari Presiden bergeser kepada DPR, sehingga pengaturan pembentukan Undang-Undang diatur sebagai berikut: Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 perubahan pertama menyatakan: Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Kedudukan Presiden bukan lagi sebagai pemegang kekuasaan pembentukan Undang-Undang, tetapi Presiden selain sebagai pemegang kekuasaan tertinggi eksekutif, masih mempunyai fungsi legislasi artinya masih berhak mengajukan rancangan undang-undang atas inisiatif presiden. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 perubahan pertama menyatakan: DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.

Semula tugas dan fungsi DPR berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 (asli) tugasnya dalam pembentukan Undang-Undang hanyalah sekitar fungsi persetujuan saja menyetujui atau tidak menyetujui pembentukan Undang-Undang, maka setelah perubahan UUD 1945 DPR-lah yang memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang (*legislative heavy*).

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) jo Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, perubahan pertama Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004

tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan, akan berpengaruh terhadap format Undang-Undang yang akan dibentuk, sehingga format Undang-Undang semestinya tidak seperti format Undang-Undang yang berlaku saat ini.

Hubungan Presiden dan DPR yang paling penting dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut :

1. Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada DPR.³⁸
2. Presiden dan/atau wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden.³⁹
3. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.⁴⁰
4. Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.⁴¹

³⁸ Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 pasca amendemen.

³⁹ Pasal 7a Undang-Undang Dasar 1945 pasca amendemen.

⁴⁰ Pasal 7c Undang-Undang Dasar 1945 pasca amendemen.

⁴¹ Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 pasca amendemen.