

**Analisis Kekuasaan Presiden dalam Proses Pembentukan Undang-Undang
Ditinjau dari Perspektif *Trias Politica***

Tamara Yuldha, Husein Manalu

Prodi Hukum Fakultas Ilmu Pendidikan dan Humaniora Universitas Pelita Bangsa

tamarayuldha1@gmail.com, hoeseinmanaloe@gmail.com

ABSTRACT.

In the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD RI), Article 20 paragraph (2) states that approved bills must be passed by the President, which indicates that the President of the Republic of Indonesia has a role in the discussion of laws. In the United States, the President is not involved in the discussion of the bill, but has the right of veto to reject the bill. This aims to prevent laws that are detrimental to society. However, Article 22 of the 1945 Constitution has created a debate about the limits of the President's authority to form a Government Regulation in Lieu of Law (PERPU), especially in relation to the urgency that can be subjective. The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia emphasizes that the House of Representatives (DPR) has the main role in the legislative and supervisory functions. This study aims to explain the power of the President in the formation of laws, taking into account the principle of Trias Politica. The President's authority to enact PERPU is based on Article 22 paragraph (1) of the 1945 Constitution, which authorizes the President in the face of compelling urgency. In addition, the process of promulgation through the promulgation stage is also emphasized by Law Number 15 of 2019 concerning the Formation of Legislation. The promulgation stage is one of the five steps in the formation of laws, after officially becoming a law, the regulation can be accessed, known, and obeyed by everyone. However, in practice, every bill submitted by the Government usually passes the discussion stage with the DPR.

Keywords: Presidential Authority, RUU, Trias Politica, DPR

ABSTRAK.

Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (UUD RI) 1945, Pasal 20 ayat (2) menyatakan bahwa Rancangan Undang-Undang (RUU) yang disetujui harus disahkan oleh Presiden, yang menunjukkan bahwa Presiden Republik Indonesia memiliki peran dalam pembahasan undang-undang. Di Amerika Serikat, Presiden tidak terlibat dalam pembahasan RUU, tetapi memiliki hak veto untuk menolak RUU tersebut. Hal ini bertujuan untuk mencegah undang-undang yang merugikan masyarakat. Namun, Pasal 22 UUD RI 1945 telah menciptakan perdebatan tentang batasan kewenangan Presiden dalam membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU), terutama terkait dengan kepentingan yang dapat menjadi subyektif. UUD RI 1945 menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki peran utama dalam fungsi legislasi dan pengawasan. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan kekuasaan Presiden dalam pembentukan undang-undang, dengan memperhatikan prinsip Trias Politica. Kewenangan Presiden untuk menetapkan PERPU didasarkan pada Pasal 22 ayat (1) UUD RI 1945, yang memberikan kewenangan kepada Presiden dalam menghadapi kepentingan yang memaksa. Selain itu, proses pengundangan melalui tahap pengundangan juga ditegaskan oleh Undang-

Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Perundang-Undangan. Tahap perundangan merupakan salah satu dari lima langkah dalam pembentukan undang-undang, setelah resmi menjadi undang-undang, peraturan tersebut dapat diakses, diketahui, dan dipatuhi oleh semua orang. Namun, dalam praktiknya, setiap RUU yang diajukan oleh Pemerintah biasanya berhasil lolos dalam tahap pembahasan bersama DPR.

Kata Kunci: *Kewenangan Presiden, RUU, Trias Politica, DPR*

PENDAHULUAN

Negara yang baik membutuhkan Pemerintahan yang sah, diakui, berdaulat, dan memiliki kekuasaan yang sah untuk mengatur rakyat. Pemerintah yang berkuasa harus mewakili kehendak rakyat dengan konsensus dalam pembukaan UUD Tahun 1945. Dalam Pemerintahan ternyata UUD Tahun 1945 pembentukan suatu undang-undang yang akan digunakan sebagai dasar hukum. UUD Tahun 1945 telah tegas menyatakan dalam batang tubuhnya bahwa yang dapat melakukan pembentukan suatu undang-undang di Indonesia adalah Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disebut DPR-RI) (Bako, 1999). Untuk mengatur agar Pemerintahan terlaksana dengan baik, Indonesia memiliki Lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Lembaga Eksekutif yaitu Presiden dan Wakil Presiden, Lembaga Legislatif yaitu DPR dan DPD, dan Lembaga Yudikatif yang terdiri dari Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY).

Pada prinsipnya, distribusi kekuasaan dibagi ke dalam dua cara, yaitu secara horisontal (*horizontal-functional*) dan secara vertikal (*verticalspatial*). Secara horisontal, distribusi kekuasaan dilakukan menurut fungsinya (pemisahan kekuasaan). Secara vertikal, distribusi kekuasaan dilakukan menurut tingkatnya. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi Pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif (Manan, 2006, p. 8). Indonesia merupakan salah satu negara demokrasi yang menganut konsep ini. (Djafar, Fawzia, & dkk, 2021)

Konsep *Trias Politica* diterapkan di Indonesia sebagai upaya untuk mewujudkan demokrasi, keadilan, dan supremasi hukum. Pemisahan kekuasaan dalam konsep ini untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan melindungi hak rakyat. Dengan adanya *Trias Politica*, setiap cabang Pemerintahan memiliki fungsi dan tanggung jawab sendiri sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan supremasi hukum. Berdasarkan UUD Tahun 1945 perubahan atas lembaga-lembaga negara tersebut memiliki kekuasaannya masing-masing yang berbeda, kekuasaan Eksekutif yang dipegang Presiden, kekuasaan Legislatif yang dipegang DPR bersama Presiden, dan kekuasaan Yudikatif dipegang oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, serta badan-badan peradilan lainnya.

Dengan adanya gambaran dari sistem Pemerintah di atas, Penulis berpendapat bahwa Indonesia tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang tegas dalam penyelenggaraan Pemerintah Negara Republik Indonesia. (Indrati S., 2007, 2021). Baron de Montesquieu mengidealkan ketiga fungsi kekuasaan negara itu dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi (*functie*), dan tidak boleh saling mencampuri dalam arti absolut (mutlak). Namun konsepsi yang dikemukakan tersebut tidak relevan. Karena hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip check and balances. (Budiarjo M. , 2008).

Dalam UUD 1945, pasal-pasal yang mengatur pembentukan RUU adalah sebagai berikut: Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Pasal 20 ayat (1) menyatakan bahwa UU sepenuhnya berada di wilayah DPR. Namun, ayat (2) menyatakan bahwa RUU harus dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mencapai persetujuan bersama. Ini menunjukkan adanya hak veto oleh Presiden jika tidak ada persetujuan, dan RUU tidak dapat dilanjutkan. Pasal 20 ayat (5) berarti RUU yang disetujui harus disahkan oleh Presiden.

Hal tersebut memberi penjelasan bahwa Presiden Indonesia masih memiliki peran dalam pembahasan undang-undang, karena Presiden tetap memiliki kekuasaan setara. Amendemen UUD 1945 memberikan kekuasaan legislasi tetap berada pada DPR dan Presiden dalam kedudukan setara. Padahal perubahan UUD 1945 yang tercakup dalam materi tentang DPR yang dimaksud untuk memberdayakan DPR dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya. (Huda N. , 2008, p. 286). Menurut Ismail Sunny, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan yang mengenai pelaksanaan undang-undang. Dikatakan juga bahwa eksekutif menyelenggarakan kemauan negara. Dalam satu negara demokrasi, kemauan negara itu dinyatakan melalui badan pembentuk undang-undang, (Sunny, 1977). Masalah muncul ketika lembaga eksekutif juga menjadi pembentuk undang-undang, dan kedudukan Presiden menimbulkan ketidakjelasan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Atas dasar hal tersebut, maka perlu ada kejelasan mengenai batasan kewenangan Presiden dalam membentuk PERPU sebagai upaya pembatasan kekuasaan agar tidak terjadi *abuse of power*. Secara prakteknya dalam UUD 1945, batasan kewenangan ini bertitik pada konsepsi kata "*hal ikhwal kegentingan yang memaksa*". Namun tidak dipungkiri bahwa konsepsi yang disebutkan dalam UUD 1945 Pasal 22 tersebut membawa banyak perdebatan dari kalangan praktisi maupun ilmuwan hukum tentang batasan kewenangan Presiden dalam hal pembentukan PERPU. Termasuk problem adanya kontroversi yang timbul dan sulit dihindari atas diterbitkannya suatu PERPU karena minimnya pengaturan tentang

pembentukan PERPU termasuk penjelasan mengenai “*hal ikhwal kegentingan yang memaksa*” yang masih bersifat sangat subyektif. (Arsil, 2018)

Dalam UUD 1945, DPR memiliki peran utama dalam legislasi dan pengawasan. Pasal 20 ayat (1) menyatakan DPR memiliki kekuasaan untuk membuat undang-undang, sedangkan Pasal 5 ayat (1) sebelum amandemen memberikan kekuasaan tersebut kepada Presiden. Setelah amandemen, kekuasaan legislatif beralih dari Presiden ke DPR.

Terkait tentang adanya kewenangan eksekutif yang dimiliki Presiden sebagai pemegang kekuasaan menjalankan Pemerintahan, maka dalam penelitian ini penulis ingin meneliti masalah kekuasaan Presiden di dalam pembentukan undang-undang yang dikaitkan dengan adanya konsep *Trias Politica*, dengan demikian peneliti akan mengangkat judul “Analisis Kekuasaan Presiden dalam pembentukan Undang-undang ditinjau dari Prespektif *Trias Politica*”. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memberikan penjelasan tentang kekuasaan Presiden dan implikasinya dalam pembentukan undang-undang ditinjau dari perspektif *Trias Politica*.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif yaitu dengan mengkaji/menganalisis data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memahami hukum sebagai seperangkat peraturan atau norma-norma positif di dalam sistem Perundang-undangan yang mengatur mengenai kehidupan manusia. (Soekarso, 1994, pp. 96-97) selain itu jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. (Mamuji, 2013, p. 13). Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan bahan pustaka (bahan sekunder) atau penelitian hukum perpustakaan yang secara garis besar ditujukan kepada: penelitian asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap sinkronisasi hukum, penelitian terhadap sejarah hukum, dan penelitian terhadap perbandingan hukum. (Ediwarman, 2011).

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan kekuasaan Presiden dalam pembentukan undang-undang dengan *Trias Politica*. Hasil dari penumpulan data disajikan dalam bentuk uraian-uraian yang tersusun secara sistematis, artinya data sekunder yang diperoleh akan dihubungkan satu dengan yang lain dan disesuaikan dengan permasalahan yang diteliti, sehingga secara keseluruhan merupakan satu kesatuan yang utuh sesuai dengan kebutuhan penelitian.

Terakhir untuk menganalisis data yang diperoleh, akan digunakan metode analisis normatif, merupakan cara menginterpretasikan dan mendiskusikan bahan hasil penelitian berdasarkan pada pengertian hukum, norma hukum, teori-teori hukum serta doktrin yang berkaitan dengan pokok permasalahan. Norma hukum diperlukan sebagai premis mayor, kemudian dikorelasikan dengan fakta-fakta yang relevan (*legal facts*) yang dipakai sebagai premis minor dan melalui proses silogisme akan diperoleh kesimpulan (*conclusion*) terhadap permasalahannya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tatanan sistem Presidensial menghendaki pemisahan pemegang kekuasaan legislatif dengan pemegang kekuasaan eksekutif (Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi, 2018, p. 56). Menurut Alfred Stefan dan Cindy Skach, sistem Presidensial murni (*pure Presidentialism*) merupakan sistem yang *mutual independence*, sebab pemegang kekuasaan legislatif dan pemegang kekuasaan eksekutif mendapat mandat langsung dari pemilih atau konstituen (Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi, 2018, p. 27). Dengan pemisahan tersebut, idealnya, dalam sistem Presidensial, badan legislatif menentukan agendanya sendiri, membahas dan menyetujui rancangan undang-undang pun sendiri pula. Lembaga legislatif mengusulkan dan memformulasikan dan dapat bekerja sama dengan eksekutif dalam merumuskan legislasi, terutama pada saat partai politik yang sama berkuasa di kedua cabang Pemerintahan ini.

Meskipun kekuasaan untuk membentuk undang-undang berada di lembaga legislatif, eksekutif dapat mengusulkan rancangan undang-undang. Biasanya disampaikan kepada anggota-anggota legislatif atau melalui partai politik (pendukung eksekutif) untuk diajukan di lembaga legislatif. Khusus untuk rancangan anggaran belanja negara, di beberapa sistem Presidensial, kekuasaan legislatif untuk mengubah rancangan undang-undang yang diajukan eksekutif dibatasi dan Presiden dapat memaksa lembaga legislatif untuk melakukan proses legislasi dalam kurun waktu tertentu. (Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi, 2018, p. 57)

Secara umum, berdasarkan *Governing Systems and Executive-Legislative Relations: Presidential, Parliamentary, and Hybrid Systems* yang dikeluarkan oleh *United Nations Development Program*, karakter fungsi legislasi dalam sistem Pemerintahan Presidensial adalah sebagai berikut:

1. Lembaga legislatif cenderung memiliki kekuasaan yang luas untuk mengubah undang-undang apapun. Keterbatasan sumber daya manusia dan faktor lainnya dapat menumpulkan kecenderungan ini;

2. Potensi ketegasan lembaga legislatif lebih besar pada sistem Presidensial, tetapi realisasi aktualnya tergantung kepada keberadaan kondisi-kondisi lainnya;
3. Lembaga legislatif pada sistem Presidensial lebih mungkin untuk memiliki spesialisasi dan komite tetap permanen dan subkomite dengan jumlah staf profesional untuk membantu penyusunan draf, pemeriksaan, dan perubahan legislasi;
4. Melalui sistem komite, lembaga legislatif memiliki kekuasaan yang luas untuk memanggil ahli, saksi, anggota kabinet, penasihat Presiden, dan sebagainya, untuk rapat dengar pendapat publik dan privat sebelum penyusunan undang-undang;
5. Presiden dapat mem-veto legislasi, yang dapat dikesampingkan dengan 2/3 suara dari legislator.

Dalam menyusun undang-undang, sebagai salah satu lembaga negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar sendiri, tugas kepresidenan sangat berat. Konsep "*President heavy*", dimana tugas penyelenggaraan ketatanegaraan, Pemerintahan negara, dan kesejahteraan rakyatnya mengedepankan sistem Presidensial yang tidak dapat dipisahkan dari pandangan partai politik tertentu.

Presiden merupakan produsen hukum terbesar, karena Presiden paling mengetahui banyak dan memiliki akses terluas, terbesar memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam proses pembuatan hukum. Presiden paling mengerti mengapa, untuk siapa, berapa, kapan, dimana, dan bagaimana peraturan tersebut dibuat. Presiden mempunyai keahlian serta tenaga ahli paling banyak memungkinkan proses pembuatan peraturan (Hamidi, Jazim, 2010, p. 88)

Setiap RUU yang diajukan oleh Presiden sesuai dengan ketentuan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (PPU) disusun dan dipertanggungjawabkan oleh Menteri atau Kepala lembaga Pemerintah non departemen sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya. Dalam hal ini, klausul berikut mengatur lebih lanjut tata kerja antara Menteri dan Presiden. Ketentuan lain mengenai tata cara penyusunan rancangan undang-undang tersebut di atas diatur dalam "Peraturan Presiden".

Selain itu, Presiden memiliki dua fungsi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu kepala Pemerintahan dan kepala negara. Dengan demikian, Presiden dalam Menteri Menkumham pada surat kepresidenannya untuk menjabat menyusun RUU. Istilah-istilah yang terkandung dalam konstitusi secara langsung bergantung pada kewenangan Presiden, karena kepala Pemerintahan dapat memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membahas, tetapi dalam rancangan undang-undang pada tahap persetujuan, terdapat

rancangan undang-undang tingkat 1 yang dibahas oleh DPR dan Presiden. Dalam hal ini, Presiden diwakili oleh para menteri. Namun pada diskusi horisontal terkadang terjadi *deadlock* atau situasi *unsigned* yang akan menjadi masalah dalam operasi sebenarnya. Idealnya, sebagai kepala Pemerintahan Presiden, menteri legislatif yang mewakili Presiden harus memiliki visi dan misi agar tidak ada RUU yang ditandatangani. Dari segi norma, Pasal 20 (2) berlaku karena Presiden adalah kepala Pemerintahannya. (Ridwan M. , 1989, p. 80)

Secara normatif Konstitusi Indonesia Pasal 20 ayat (2) menetapkan bahwa kekuasaan tertentu merupakan pembagian, dan Presiden diangkat oleh menteri-menteri di bawah kepemimpinannya. Namun, proses pembahasannya adalah proses politik. Ketika menteri diangkat untuk membahas undang-undang, menteri pada dasarnya menjabat sebagai Presiden. Dalam beberapa kasus, dia tidak bisa langsung berkonsultasi dengan Presiden. Suara menteri langsung bernegosiasi dengan Presiden. Harus ditetapkan bahwa setiap keputusan dalam rapat pembahasan harus didasarkan atas dasar Presiden (Maggalatung, 2016)

Prinsip yang terjadi setelah Amandemen Keempat tahun 1995 sampai 2002 adalah bahwa kewenangan membuat undang-undang ada di tangan DPR yang sebelumnya ada di tangan Presiden. Oleh karena itu, dari segi legislatif, DPR lah yang berkuasa, kemudian Presiden, karena yang berkuasa adalah Presiden.

Dilihat dari bahasa ketatanegaraan sebenarnya yang dibutuhkan adalah siapa sebenarnya yang berhak membuat undang-undang atau RUU, yang pertama adalah DPR, yang kedua adalah Presiden, dan yang ketiga adalah DPD. Soal substansi atau bidang tertentu, dalam Pasal 20 ayat (2), meskipun praktik tersebut dibenarkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, tetapih Presiden. Ini DPR, dan Presiden masih DPD. Sebab selama ini kajian dari perspektif kekuasaan Presiden itulah yang merupakan teori penyelenggaraan negara. Faktanya, menteri tidak memiliki legitimasi untuk membuat undang-undang, karena yang berwenang dari rakyat adalah Presiden, kemudian DPR dan DPD, dan menteri hanya menuruti Presiden untuk membantu Presiden. Sejauh ini tidak ada masalah terkait otorisasi, karena proses *review* DPR tidak "*membahas arti diwakili oleh panitia atau panitia gabungan.*" Ada lima pansus, legislatif atau badan anggaran, dan Presiden diwakili oleh menteri. Pasalnya, Presiden dan DPR adalah sebuah institusi, yakni mereka menjadi institusi dengan membahas substansi RUU tersebut dalam rapat paripurna. Keberadaan Presiden sendiri sulit dicapai atau dicapai, karena tanggung jawab Presiden sangat penting di negara Indonesia, dan Presiden hadir secara hukum, tetapi sebenarnya para menteri hadir, seperti legitimasi yang tertuang dalam surat Presiden (Surpres). (Maggalatung, 2016, p. 87)

Dalam hal sahnya undang-undang terdapat 5 (lima) tindakan hukum yang dilakukan untuk umum, tindakan hukum itu adalah pengesahan materiil, pengesahan formil, pengundangan, penerbitan dalam Lembaran Negara dan pemberlakuan (Asshiddiqie, Perihal

Undang-undang, 2010, p. 291) Jimly Asshiddiqie mengemukakan ada tiga jenis rancangan undang-undang yang dalam proses pembahasan dan rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang telah disahkan dalam rapat Paripurna DPR. (Asshiddiqie, Perihal Undang-undang, 2010, p. 42)

Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 merupakan penegasan dari Rancangan Undang-Undang jenis ketiga yang telah mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Ketika rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, rancangan undang-undang tidak akan pernah dibawa ke persidangan seperti yang ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (3) UUD 1945. Maka rancangan yang telah disetujui bersama tersebut secara materiil dapat dikatakan menjadi final karena materinya tidak dapat diubah oleh siapapun. Sedangkan Pasal 20 ayat (5) merupakan pengesahan yang bersifat administratif.

Secara garis besar dapat dipahami Pasal 20 ayat (5) UUD 1945, hal ini dikarenakan ketika Presiden tidak mengambil sebuah sikap untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang pada dasarnya telah disahkan dalam rapat paripurna yang menandai telah tercapainya persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Sehingga tidak ada alasan untuk Presiden untuk tidak mengesahkan rancangan undang-undang, pada dasarnya Presiden yang diwakili menterinya telah ikut membahas bersama-sama Rancangan Undang-Undang tersebut. Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui dan disahkan merupakan Rancangan Undang-Undang yang telah sah dalam artian materiil dan keberlakuannya tinggal menunggu waktu. Pengesahan yang dilakukan Presiden merupakan pengesahan yang bersifat formil.

Teori *distribution of power* menegaskan pemisahan kekuasaan tetap dijalankan namun dibarengi mekanisme saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain. Sebagaimana pendapat Dahlan Thaib, teori *Trias Politica* menghendaki *checks and balances* yang berarti antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara yang lain saling mengawasi dan saling menguji agar tidak saling melampaui kewenangannya masing-masing (Thaib, 1993, p. 20). *Checks and balances* akan tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi, yang didasarkan atas dasar pemisahan kekuasaan yang bersifat horisontal.

Dalam rangka melaksanakan prinsip *check and balance*, Presiden diberi kekuasaan untuk tidak mengesahkan undang-undang yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden. Pendapat itu tentu saja menimbulkan konsekuensi bahwa jika tidak ada pengesahan Presiden atas suatu RUU maka tentunya tidak akan ada proses pengundangan. Pengesahan suatu RUU oleh Presiden sesungguhnya terkait erat dengan pengertian persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam pembahasan suatu RUU. Untuk itu diperlukan pemahaman yang tepat atas konsep tersebut.

Mengacu pada rumusan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945, pengesahan Presiden atas suatu RUU telah secara nyata diabaikan. Pasal 20 ayat (5) melompati syarat formil suatu UU. Malahan ketentuan itu justru menjadi elemen penyebab tidak terpenuhinya syarat formil karena “menghalalkan” suatu undang-undang untuk diundangkan dan berlaku mengikat umum tanpa pengesahan Presiden.

Pada pasal 4 dan 5 ayat (2) UUD Tahun 1945 memberikan jawaban atas permasalahan tersebut: Pasal 4 ayat (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Pasal 5 ayat (2) Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Pasal tersebut memberikan penjelasan bahwa, selain selaku kepala eksekutif Presiden mempunyai kewenangan sebagai penyelenggara Pemerintahan, Presiden mempunyai hak dalam peraturan perundang-undangan membentuk peraturan pelaksana undang-undang yang diperlukan untuk memperlancar kelangsungan Pemerintahan negara.

Pengesahan dan pengundangan suatu undang-undang oleh Presiden adalah perbuatan hukum yang terpisah. UUD 1945 telah memerintahkan bahwa pengundangan itu wajib hukumnya, sementara dasar pengundangan suatu undang-undang adalah pengesahan Presiden. Setelah Presiden menekan baru diperintahkan pengundangannya ke dalam lembaran negara agar undang-undang berlaku mengikat umum. Kemandekan alur legislasi tidak seharusnya diantisipasi dengan ketentuan yang bertentangan dengan hukum konstitusi terutama dalam hal pembentukan perundang-undangan.

Presiden mempunyai kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan yang bervariasi, yaitu kekuasaan legislatif artinya Presiden mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, kekuasaan reglementer artinya membentuk peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang atau menjalankan peraturan Pemerintah pengganti undang-undang, dan terakhir kekuasaan eksekutif yang didalamnya mengandung kekuasaan pengaturan dengan keputusan Presiden. (Sumali, 2003, p. 73)

Pada umumnya pembentukan peraturan perundangan dibuat dalam keadaan yang normal, namun pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan dalam keadaan tidak normal. Sebagai peraturan darurat, Peraturan Perundang-undangan dikeluarkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dalam praktik kategori hal ihwal kegentingan yang memaksa mengandung arti luas yaitu tidak terbatas pada keadaan kegentingan atau memaksa, tetapi termasuk kebutuhan yang mendesak pula.

Mengenai syarat-syarat yang perlu diatur dalam keadaan darurat dapat dibedakan menjadi syarat materiil dan syarat formil. Syarat materiil adalah syarat yang menyangkut alasan substantif diberlakukannya keadaan darurat yang bersangkutan. Sedangkan Syarat formilnya meliputi (Asshiddiqie, Jimly, 2007, p. 357):

- a. Bentuk baju hukum penetapan dan pengaturan mengenai keadaan darurat ditentukan dalam bentuk Peraturan Perundang-undang sesuai dengan maksud UUD Tahun 1945. Oleh karena itu, hanya Presiden yang berwenang menetapkan keadaan darurat.
- b. Peraturan perundang-undangan tersebut disahkan dan ditandatangani oleh Presiden dan diundangkan dalam Lembaran Negara.
- c. Peraturan perundang-undangan menentukan dengan jelas ketentuan undang-undang apa saja yang dikesampingkan berlakunya Perpu.
- d. Perpu menentukan dengan jelas wilayah hukum berlakunya dalam wilayah Republik Indonesia.

Dengan demikian, dasar pembentukan Peraturan perundang-undangan oleh Presiden didasarkan atas peristiwa tidak normal suatu negara yang berwujud keadaan darurat negara (*state of emergency*). Dan kandungan dari keadaan darurat negara menimbulkan kegentingan yang memaksa terdiri dari 3 syarat ialah adanya kebutuhan yang mendesak untuk bertindak (*reasonable necessity*), waktu yang tersedia terbatas sehingga terjadi kegentingan waktu (*limited time*), serta tidak tersedianya alternatif lain untuk mengatasi keadaan tersebut.

Adapun hal yang berkaitan dengan asas peraturan perundang-undangan tentang materi muatan pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan pasal 6 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan ialah (Pasal 6 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan Perubahan atas UU No 10 Tahun 2004):

- a. Asas pengayoman ialah setiap materi muatan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan ialah setiap materi muatan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan ialah setiap materi muatan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic dengan menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan ialah setiap materi muatan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

- e. Asas kenusantaraan ialah setiap peraturan perundangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan yang dibuat didaerah merupakan bagian dari sistem hukum.
- f. Asas Bhineka Tunggal Ika ialah setiap materi muatan peraturan perundang harus memperhatikan keragaman penduduk.
- g. Asas keadilan ialah setiap materi muatan peraturan perundangan harus mencerminkan keadilan secara proposional bagi setiap warga negara.
- h. Asas kesamaan ialah kedudukan dalam hukum dan Pemerintahan ialah materi muatan peraturan perundangan tidak boleh berisi hal yang bersifat membedakan latar belakang seperti agama, ras, suku, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Asas ketertiban ialah setiap materi muatan peraturan perundangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan ialah setiap materi muatan peraturan perundangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Dengan demikian pemenuhan unsur, asas, maupun prinsip merupakan aspek yang penting, karena Peraturan perundang-undang setelah dibentuk oleh Presiden langsung diberlakukan dan mengikat secara umum tanpa menunggu persetujuan DPR. Bila keadaan negara kembali normal Peraturan perundang-undangan yang dibentuk Presiden harus diajukan ke DPR untuk mendapatkan persetujuan menjadi undang-undang.

Fungsi pengaturan terlihat dalam pembentukan undang-undang dengan persetujuan DPR sesuai dengan pasal 5 ayat (1) UUD Tahun 1945, pembentukan Peraturan Pemerintah berdasarkan pasal 5 ayat (2) UUD Tahun 1945, pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) berdasarkan pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang merupakan peraturan perundang-undangan yang disebut secara langsung oleh UUD Tahun 1945 (Soeprapto, 2007). Dalam hal ini, Presiden Republik Indonesia berdasarkan UUD Tahun 1945 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memiliki kewenangan untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) menjadi Undang-Undang (UU), menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang (Perppu), Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden (Asshiddiqie, Jimly, 2007, p. 340).

Kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan perundang-undangan didasarkan atas ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD RI Tahun 1945 yang menentukan bahwa "*Dalam hal*

ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.

Selain itu, Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 membagi 5 tahap proses pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, serta pengundangan.

Pertama, tahap perencanaan. Dalam tahap ini dilakukan persiapan RUU yang diinisiasi oleh DPR. Secara teknis, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Dewan Perwakilan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib menjadi payung hukum yang mengatur bagaimana pelaksanaan proseduralnya. Badan Pembantuan Penyiapan Usul Inisiatif DPR Sebelum sampai pada usul inisiatif DPR, ada beberapa badan yang membantu penyiapan suatu RUU. RUU Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disiapkan oleh Tim Asistensi Badan Legislasi (BALEG).

Tahap penyusunan. Dilakukan prakarsa berdasarkan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Penyusunan RUU yang didasarkan Prolegnas tidak memerlukan persetujuan izin prakarsa dari Presiden. Menurut Pasal 3 PP No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Dan Rancangan Peraturan Presiden, ditemukan ketentuan bahwa pemrakarsa RUU, dalam keadaan tertentu, tetap dapat mengajukan RUU yang tidak terdaftar dalam Prolegnas. Hal ini dapat dilakukan setelah mendapat izin Prakarsa dari Presiden dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan RUU yang akan diajukan.

Tahap pembahasan. Pembahasan RUU terkadang tidak hanya melibatkan DPR dan Presiden, kadangkala dalam topik tertentu, DPD pun ikut berperan dalam tahap ini. Pembahasan dilakukan melalui 2 tingkat pembicaraan. Pada tingkat pertama, dilakukan rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan anggaran, ataupun rapat panitia khusus. Selanjutnya pada pembahasan tingkat 2, dilakukan rapat paripurna. Umumnya pada tahap ini kesepakatan ditemukan.

Tahap pengesahan. Pasca didapatkan kesepakatan antara DPR dengan Presiden atas RUU yang telah diajukan, maka tahap selanjutnya ialah tahap pengesahan. Dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak RUU dinyatakan disepakati, maka RUU tersebut wajib disahkan dan dituangkan dalam kertas ke-Presidenan oleh Sekretariat Negara. Selanjutnya, RUU tersebut dikirimkan kepada Presiden untuk mendapatkan pengesahan dari Presiden sebagai UU, dan wajib ditandatangani dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak disetujui.

Tahap pengundangan, Sebagai tahap terakhir, Rancangan Undang-Undang yang tadinya telah disahkan tersebut kemudian mengalami proses pengundangan. RUU yang telah disahkan tersebut ditempatkan pada Lembaran Negara RI, Tambahan Lembaran Negara RI, Berita Negara RI, serta Tambahan Berita Negara RI. Pada tahap ini, RUU telah resmi menjadi undang-undang. Dengan resminya menjadi undang-undang, setiap orang dapat mengakses, mengetahui, serta mematuhi peraturan tersebut sejak undang-undang tersebut dinyatakan berlaku.

Sehingga peneliti menganalisis bagaimana pentingnya peran lembaga eksekutif, yakni Presiden dan lembaga legislatif ialah DPR, dalam pembentukan undang-undang. Dalam tahap pengajuan, sesungguhnya tidak ada aturan formil yang mewajibkan bagi DPR untuk menerima Rancangan Undang-Undang yang diusulkan oleh Presiden. Dengan kata lain, sah-sah saja DPR menolak RUU usulan Presiden. Namun begitu, dalam praktik selama ini, setiap Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Pemerintah berhasil tembus pada tahap pembahasan bersama dengan DPR.

Berdasarkan hal tersebut, mekanisme *checks and balances* antara lembaga *legislative* dan eksekutif dalam pembentukan undang-undang ditinjau menurut Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 karena di dalam ketentuan konstitusi tersebut sudah mengatur mengenai tugas dan peran antara DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang yang mencerminkan adanya prinsip atau mekanisme *checks and balances*. Dalam ketentuan Pasal 20 UUD NRI 1945 tersebut, mengatur juga mengenai adanya timbal balik peran dan tugas antara DPR dan Presiden, maksudnya adalah dalam pembentukan undang-undang seperti yang diamanahkan dalam Pasal 20 ayat (2) menyatakan, bahwa setiap Rancangan Undang-Undang dibahas bersama oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Hal ini mencerminkan harus adanya campur tangan dan peran dari masing-masing lembaga dalam tahap pembahasan tersebut untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Dalam hal Rancangan Undang-Undang itu datang dari Pemerintah, menurut Pasal 47 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah disiapkan oleh Presiden dengan diajukannya surat Presiden yang biasa disebut dengan "*ampres*" (amanat Presiden) kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat. istilah "*ampres*" ini sebenarnya berkembang dari kebiasaan lama di masa Orde Lama dan Orde Baru dimana kedudukan Presiden sangat kuat dan dominan sehingga surat Presiden itu dianggap sebagai amanat yang tidak boleh dikhianati. Oleh karena itu, penggunaan istilah "*amanat presiden*" itu dapat saja ditafsirkan seakan mencerminkan arogansi kekuasaan, sehingga sebaiknya tidak diteruskan penggunaannya dalam praktik ketatanegaraan. Namun, sampai sekarang masih saja, dipakai dalam kebiasaan praktik ketatanegaraan.

Dalam Perancangan Peraturan Perundang-undangan, Presiden mempunyai dua fungsi yaitu sebagai Kepala Pemerintahan dan Kepala Negara. Dalam surat kepresidenannya, Presiden dapat mengamanatkan Menteri terkait ataupun Menkumham. Nomenkatur yang terdapat di Undang-Undang Dasar, langsung intensitasnya Presiden, karena sebagai Kepala Pemerintahan bisa mengamanatkan Presiden untuk melakukan pembahasan, tetapi dalam Rancangan Undang-Undang dalam tahapan pengesahan ada Rancangan Undang-Undang pada tingkat 1 dibahas oleh DPR dan Presiden dalam hal ini diwakili oleh Menteri-menterinya. tetapi pada saat pembicaraan tingkat 1 terkadang terjadi *deadlock* atau tidak ditandatangani dan menjadi masalah dalam tatanan praktisnya. Idealnya sebagai Kepala Pemerintahan, Presiden, seharusnya Menteri-menteri sebagai pembentuk undang-undang yang mewakili Presiden, seharusnya sudah satu visi dan misi sehingga tidak ada Rancangan Undang-Undang yang tidak ditandatangani. Secara Normatif sudah efektif, Pasal 20 Ayat (2) karena Presiden sebagai kepala Pemerintahannya.

Posisi secara normatif secara ketatanegaraan pada Pasal 20 ayat (2) itu kekuasaan tertentu merupakan distribusi, Presiden mendelegasikan kepada Menteri bawahnya. Ketika Menteri ditugasi untuk membahas undang-undang pada dasarnya Menteri mengisi posisi Presiden, secara langsung suara Menteri dan suara Presiden dalam hal kondisi tertentu tidak sempat dikonsultasikan ke Presiden, seharusnya normatif apapun keputusan yang ada di sebuah rapat pembahasan harus berdasarkan keputusan Presiden.

Pada hasil analisa peneliti terhadap ketentuan Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (5) memang tidak mengatur secara eksplisit adanya hak veto Presiden, tetapi Presiden dapat memberikan sikap dan jawaban pada tahap pembahasan yang diwakili Menteri yang merupakan pembantu Presiden tersebut. Hak veto sendiri merupakan hak Presiden dimana Presiden dapat menolak suatu rancangan undang undang yang telah diusulkan oleh para pembuat undang undang (legislatif). Mengacu pada *International Encyclopedia of Government and Politic*, hak veto merupakan suatu pertimbangan kekuasaan yang penting dalam memelihara sistem pemisahan kekuasaan Pemerintahan. Realitanya, meskipun Indonesia tidak memiliki hak veto, Presiden seringkali meminta DPR untuk menunda pengesahan di rapat paripurna pada tahap pembahasan tingkat II.

Terkait Kekuasaan Presiden dalam pembuatan undang-undang pada Pasal 20 ayat (2) dapat dilihat dari indikator dalam menentukan kewenangan Presiden sempurna atau tidak sempurna sebagai berikut :

a. Indikator hukum tertulis (substansi)

Dalam arti material adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa. Konstitusi sebagai landasan hukumnya ialah hukum dasar yang tertulis,

sedang di sampingnya undang-undang Dasar itu berlaku juga hukum yang tidak tertulis.

Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 kewenangan Presiden yaitu untuk membahas Rancangan Undang-Undang Bersama dengan DPR untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dalam hal ini, kata “dibahas” diartikannya ialah dihadiri Presiden berarti Presiden harus ikut dilibatkan dalam proses pembentukan Undang-Undang.

Untuk menyelidiki hukum dasar suatu negara, tidak cukup hanya menyelidiki pasal-pasal Undang-Undang Dasar saja, akan tetapi harus menyelidiki juga bagaimana praktiknya dan juga bagaimana suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar itu.

b. Indikator kewenangan dan Tata Kerja lembaga negara kekuasaan Presiden

Kedudukan dan tugas-tugas Presiden memikul banyak kewenangan dan tanggung jawab. Hal ini dapat dilakukan dalam upaya untuk mewujudkan cita-cita negara kesatuan Republik Indonesia, yaitu sebagaimana yang tercantum dalam pembukaan Undang-undang Dasar Tahun 1945 yakni, “...untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial ...”

Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar tahun 1945, Presiden memiliki kekuasaan penuh terhadap kabinet dan Menteri-menterinya sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (3), aturan ini memberikan kewenangan kepada semua Menteri yang diangkat oleh Presiden untuk memimpin departemen Pemerintahan. Namun, kenyataannya ada Menteri yang tidak memimpin departemen Pemerintahan.

Setelah amandemen kekuasaan dan kewenangan Presiden dihilangkan dalam Pembentukan Undang-Undang, Presiden hanya melaksanakan ketentuan-ketentuan yang berasal dari DPR. Kalaupun berwenang mengadakan peraturan dalam bentuk aturan pelaksana. maka kewenangan mengatur hanyalah “*derivate*” dan kewenangan yang lebih tinggi ada di tangan DPR. (Maggalatun, p. 87)

Pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang itu dapat dibaca dengan adanya perubahan radikal Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 dari Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Akibat dari pergeseran itu, hilang dominasi Presiden dalam proses pembentukan undang-undang.

Perubahan ini penting artinya karena undang-undang adalah produk hukum yang paling dominan untuk menerjemahkan rumusan-rumusan normatif yang terdapat dalam UUD 1945.

Perubahan Pasal 5 ayat (1), memiliki dasar pemikiran yang kuat, secara logis memang harus demikian adanya guna menghindari implikasi yuridis berupa duplikasi kekuasaan kelembagaan negara. Pasal 5 ayat (1) memang harus dirumuskan bahwa Presiden bukan sebagai pemegang kekuasaan, sebab Presiden sebagai lembaga yang menjalankan undang-undang, karena itu Presiden dari perspektif kekuasaan tepat diberikan "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR". (Siahaan, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amandemen, 2012, p. 283)

c. Indikator sarana atau fasilitas yang mendukung kewenangan Presiden

Pasal 17 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 "Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara", dalam hal ini, Menteri adalah pembantu Presiden, Presiden mengangkat dan memberhentikan Menteri-menteri negara. dalam hal ini pembentukan undang-undang, kedudukan Menteri tidak bergantung dari pada Dewan, akan tetapi tergantung dari pada Presiden. sehingga hal ini perlu adanya visi dan misi yang sama dalam pembahasan pembentukan undang-undang.

Menurut Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian setiap produk perundang-undangan harus mendapat persetujuan dari DPR, yang diperkuat dengan pasal 20 ayat (1) bahwa tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR. Akan tetapi, seperti yang telah diungkapkan sebelumnya bahwa pasal-pasal dalam UUD 1945 terlalu "luwes" sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu tafsiran (multi tafsir).

Ini dapat terlihat dari kata "menghendaki persetujuan DPR" yang selama masa praamandemen sama sekali tidak terlihat akibat dari besarnya kekuatan Presiden dalam bidang legislatif yang memiliki hak untuk menolak suatu Rancangan Undang-Undang walaupun telah disetujui oleh DPR, dan apabila dilihat dari penjelasan Pasal 20 ayat (1) DPR seakanakan dipaksa untuk harus menyetujui setiap RUU dari Presiden. Hal ini dijelaskan oleh Pataniari Siahaan Sebagai berikut :

"Ketentuan ini sesungguhnya bersifat ambigu, karena dapat menimbulkan penafsiran yang berbeda, tergantung dari kepentingan yang menafsirkan. Apabila ditinjau dari sisi DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, berarti tanpa persetujuan DPR maka Presiden tidak dapat mengesahkan suatu rancangan undang-undang. Namun dari sisi

Presiden diartikan sebagai suatu keharusan bagi DPR untuk menyetujui RUU dari Presiden. Di dalam praktiknya yang berlaku adalah penafsiran yang kedua dari sisi Presiden. Hal itu disebabkan kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan Pemerintahan negara, yang sekaligus juga adalah pemegang kekuasaan membentuk undang-undang berdasarkan UUD 1945. Sehingga disatu pihak kedudukan dan peran DPR diperlemah di lain pihak, kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang, diperkuat oleh penjelasan pasal 20 UUD 1945, yang mengharuskan DPR memberikan persetujuan kepada tiap-tiap RUU. DPR karenanya tidak mempunyai pilihan lain kecuali memberikan persetujuan atas RUU yang diajukan Presiden.” (Siahaan, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amandemen, 2012)

Menurut Bagir Manan, terdapat tiga faktor penyebab mengenai kuatnya kedudukan dan peranan Presiden dalam bidang legislatif (pembuat undang-undang), selain terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 yakni :

1. Eksekutif sebagai pihak yang merumuskan kebijaksanaan dan menjelaskan Pemerintahan, maka dengan sendirinya pemegang kekuasaan eksekutif lebih mengetahui dan mengalami secara konkret berbagai undang-undang yang diperlukan pengaturannya, yakni untuk menjalankan kebijaksanaan dan penyelenggaraan Pemerintahan;
2. Eksekutif lebih mempunyai kesempatan untuk mendapatkan tenaga yang memiliki keahlian untuk menyusun Rancangan Undang-Undang dan dalam negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan berisikan memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPRD Provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota. (Medea, 2013, p. 40)

Sehingga menurut peneliti di dalam Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 adalah Presiden dan DPR bersama-sama membahas Rancangan Undang-Undang, sehingga jelas Undang-Undang Dasar yang memang mengamanatkan langsung bahwa Presiden untuk terlibat langsung dan untuk membahas secara bersama-sama yakni DPR dengan Presiden. Keterlibatan Presiden mempunyai peran penting dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang. sehingga berakibat lebih kepada tahap pengesahan yaitu Presiden harus menandatangani undang-undang tersebut yang sudah disahkan. tetapi dalam hal apabila Presiden dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tidak dapat hadir, maka Presiden dapat melimpahkan atau dapat diwakili oleh Menteri dengan persetujuan Presiden.

Dalam hal ini kekuasaan membentuk undang-undang telah berada di DPR, dalam hal tertentu Presiden juga diberikan kekuasaan dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, derajatnya sama

dengan undang-undang. Dalam UUD 1945, kekuasaan Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang. Disini dinyatakan bahwa tanpa persetujuan dari DPR, Presiden dapat saja menetapkan suatu Peraturan Pengganti Undang-undang (PERPU) karena alasan atau pertimbangan keadaan yang mendesak. Untuk selanjutnya, peraturan sementara itu harus diajukan untuk mendapatkan persetujuan DPR dalam jangka waktu sejak Perpu diberlakukan. Jika kemudian DPR tidak menyetujuinya, Perpu tersebut harus dicabut. Akan tetapi, meskipun demikian, setidaknya tidaknya peraturan itu secara teoritis sudah dilaksanakan selama satu tahun. Kemungkinan bagi Pemerintah untuk menetapkan peraturan Pemerintah pengganti undang-undang ini, dapat dikatakan merupakan penyerahan wewenang yang bersifat legislatif.

Presiden juga mempunyai kekuasaan untuk menetapkan Peraturan Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang tidak mengalami perubahan sama sekali. Peraturan Pemerintah (PP) dibuat berdasarkan perintah tegas dari undang-undang (delegasi) atau berdasarkan pertimbangan Presiden untuk melaksanakan suatu undang-undang. Menurut Bagir Manan, dalam hal tidak ada perintah tegas dari undang-undang, Presiden bebas memilih bentuk peraturan lain, kecuali apabila hal tersebut akan melanggar asas-asas umum peraturan perundang-undangan yang baik atau pembatasan teknis lainnya, misalnya larangan pemuatan sanksi pidana. (Ghofar, 2009, p. 104) Pada hal yang mengenai rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara, hanya Presiden yang mempunyai kekuasaan mengajukan rancangannya. DPR dan DPD tidak mempunyai kewenangan untuk mengajukan rancangan mengenai hal tersebut. Bergesernya kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR, seharusnya tidak berarti Presiden harus menerima begitu saja terhadap rancangan undang-undang yang telah diputuskan DPR.

KESIMPULAN DAN SARAN

Peneliti berpendapat bahwa dalam praktik, biasa terjadi di berbagai negara demokrasi sekalipun, sebagian besar rancangan undang-undang memang selalu berasal dari Pemerintah. Berhubungan dengan hal tersebut maka dalam perkembangan praktik, selalu terjadi bahwa rancangan undang-undang yang diajukan Presiden lebih banyak dibandingkan dengan yang dirancang dan diajukan DPR. Namun demikian, karena semangat reformasi sangat sarat dengan keinginan untuk memperkuat kedudukan dan peranan DPR, dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menentukan dengan tegas bahwa DPR yang merupakan lembaga pembentuk undang-undang. Sedangkan Presiden seperti ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk lebih memperkuat DPR, Pasal 16 dan Pasal 21 UU No. 12 Tahun 2011 menentukan pula bahwa perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional. Melalui mekanisme ini,

peranan Dewan Perwakilan Rakyat dapat dijamin tetap tidak akan menjadi nomor dua dalam proses perencanaan dan perancangan undang-undang.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengatur kekuasaan Presiden di bidang Legislatif, antara lain ketentuan bahwa pembahasan setiap pembuatan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dilakukan secara bersama-sama dengan Presiden. Untuk menghindari kontroversi atau kesalahpahaman terhadap pembuatan undang-undang yang akan di setujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Oleh karena itu, maka disarankan agar DPR dan Presiden sebagai lembaga pemegang kekuasaan legislatif mempunyai sinergitas dan memiliki visi dan misi yang sama, sehingga terciptanya *check and balances* bagi kedua lembaga tinggi negara tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Arsil, F. (2018). "Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan PERPU: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan PERPU di Negara Presidensiil. Hukum dan Pembangunan, 8.
- Asshiddiqie, J. (2007). Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- Bako, R. S. (1999). Pengantar Pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Budiarjo, M. (2008). Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia.
- Djafar, T. M., Fawzia, D., & dkk. (2021). Sistem Demokrasi Pancasila Edisi Kedua. Depok: RajaGrafindo Persada.
- Ediwarman. (2011). Metode Penelitian Hukum (Panduan Penulisan Tesis dan Disertasi). Monograf, 94.
- Ghofar, A. (2009). Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 dengan Delapan Negara Maju. Jakarta : Kencana Prenada Media Group.
- Gusmansyah, W. (2019). Trias Politica dalam Prespektif Fikih Siyasah. Al Ijarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam, 2(2).
- Huda, N. (2008). UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang. Jakarta: Rajawali Pers.
- Indrati S., M. F. (2007, 2021). Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan. Yogyakarta: Kanisius.
- Isra, S. (2018). Pergeseran Fungsi Legislasi. Depok: Rajawali Press.
- Maggalatung, A. S. (2016). Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Bekasi: Gramata Publishing.
- Mahfud MD, M. (2020). Politik Hukum di Indonesia. Depok: Rajawali Pers.

As-Syar'i: Jurnal Bimbingan & Konseling Keluarga

Volume 6 Nomor 2 (2024) 2081 - 2100 E-ISSN 2656-8152 P-ISSN 2656-4807

DOI: 10.47476/assyari.v6i2.6954

- Mamuji, S. S. (2013). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Medea, P. (2013). Kekuasaan Preisdan RI dalam Bidang Legislatif setelah amandemen Undang-Undang Dasar tahun 1945. *Jurnal Lex Administratum*, 1(2).
- Ridwan, M. (1989). *Kedudukan Presiden Dalam UUD 1945*. Jakarta: Haji Masagung.
- Siahaan, P. (2012). *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945, Cetakan 1*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Soekarso, V. M. (1994). *Pengantar Hukum Kepailitan di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sumali. (2003). *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*. Malang: UMM Press.
- Sunny, I. (1977). *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru.
- Thaib, D. (1993). *Implementasi Sistem Ketatanegaraan menurut UUD 1945*. Yogyakarta: Liberty.