

**KEWENANGAN PRESIDEN TERHADAP  
PENGESEHAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG  
DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG DASAR  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945<sup>1</sup>**

Oleh : Julyans Lendo<sup>2</sup>

Roosje M.S. Sarapun<sup>3</sup>

Audi H. Pondaag<sup>4</sup>

**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimanakah kekuasaan eksekutif menurut Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 dan bagaimanakah kewenangan Presiden terhadap pengesahan RUU ditinjau dari UUD NRI Tahun 1945, dengan metode penelitian yuridis normatif disimpulkan:1. Kekuasaan Presiden dalam ranah eksekutif menurut Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 adalah memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar, membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, dan menetapkan peraturan pemerintah untuk melaksanakan Undang-Undang, selain itu menjalankan fungsi eksekutif, Presiden juga sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara; menyatakan perang, membuat perdamaian dan mengadakan perjanjian dengan negara lain atas persetujuan DPR; menyatakan keadaan bahaya berdasarkan Undang-Undang; mengangkat duta dan konsul dan menerima duta negara lain memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi dan memberikan gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan. 2. Kewenangan Presiden Terhadap Pengesahan Rancangan Undang-Undang ditinjau Dari UUD NRI Tahun 1945 adalah peneguhan corak fungsi legislasi pada sistem presidensial, dimana tidak ada pemisahan yang tegas antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif. Ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 dinilai sebagai pelaksanaan prinsip *checks and balance* dan menjadi jalan keluar kebuntuan konstitusi ketika presiden tidak bersedia mengesahkan undang-undang, dilain pihak ketentuan tersebut justru membuat kewenangan pengesahan oleh presiden terhadap sebuah Rancangan Undang-Undang menjadi tidak berarti.

Kata Kunci : Kewenangan Presiden, Pengesahan RUU, UUD RI Tahun 1945

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (3), penyelenggaraan negara hukum harus sejalan dengan prinsip demokrasi agar dapat menciptakan pemerintahan yang demokratis dan tidak adanya kekuasaan pemerintahan yang sewenang-wenang, maka kekuasaan Negara dibagi dalam tiga cabang kekuasaan. Yang mana, menurut Montesquieu diistilahkan sebagai *trias politica*. Cabang kekuasaan yang digambarkan oleh Montesquieu adalah adanya cabang kekuasaan eksekutif, cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan yudisial.

Sistem Ketatanegaraan Indonesia, juga menganut cabang-cabang kekuasaan tersebut. Namun bukanlah secara murni seperti yang digambarkan oleh Montesquieu. Di negara modern saat ini, untuk melaksanakan sesuai pemikiran Montesquieu tidak dapat dilakukan, karena tidak mungkin satu cabang kekuasaan saling tidak berhubungan satu dengan lainnya. Oleh karena itu, amandemen UUD 1945 juga menganut prinsip *checks and balances* untuk menyempurnakan cabang kekuasaan yang digambarkan oleh Montesquieu.

Presiden Republik Indonesia dalam sistem pemerintahan Presidensial berkedudukan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, Pasal 4 ayat (1) undang-undang dasar 1945 menegaskan presiden memegang kekuasaan pemerintahan.<sup>5</sup> Sebagai kepala pemerintahan kekuasaan Presiden besar. Presiden di Indonesia, memegang kekuasaan pemerintahan, di samping itu Presiden memegang kekuasaan dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang diatur dalam Pasal 5 ayat (1) sebelum perubahan, yang berbunyi Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden juga mempunyai kekuasaan untuk membentuk Peraturan Pemerintah guna melaksanakan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) sebelum perubahan.

Peraturan perundang-undangan Negara Indonesia sebagai penjabaran dari nilai-nilai

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum UNSRAT NIM 17071101199

<sup>3</sup> Fakultas Hukum UNSRAT, Magister Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum UNSRAT, Magister Ilmu Hukum

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, Sinar Grafika, 2013, hlm 24

Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan piranti dalam rangka pencapaian cita-cita dan tujuan nasional. Oleh karena itu landasan Peraturan Perundang-undangan Negara Indonesia adalah Pancasila sebagai landasan ideal, Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional.

Sejak Negara Indonesia berdiri pada tahun 1945 hingga saat ini telah terjadi beberapa kali pergantian Undang-Undang Dasar (Konstitusi). Terdapat beberapa Undang-Undang Dasar yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar 1945, yang berlaku mulai dari tahun 1945 hingga tahun 1949, Konstitusi Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) yang berlaku pada tahun 1950 hingga 1959, dan kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 yang berlaku mulai tahun 1959 hingga sekarang. Undang-Undang 1945 yang berlaku hingga sekarang itu telah mengalami perubahan empat tahap dalam satu rangkaian perubahan yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002.

Bertalian dengan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, Bagir Manan mengemukakan bahwa<sup>6</sup> ketentuan yang terkandung dalam naskah asli ini bukan saja membingungkan akan tetapi mengandung anomali. Presiden adalah pemegang dan sekaligus menjalankan kekuasaan eksekutif, telah menjadi sesuatu yang dapat diterima umum dalam sistem ketatanegaraan apapun kekuasaan membentuk undang-undang ada pada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif.

Pendapat Bagir manan yang mengatakan ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 bukan saja membingungkan tetapi mengandung anomali adalah benar, sebab menurut Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Presiden memegang kekuasaan pemerintahan. Dalam hal ini, Presiden disamping menjalankan kekuasaan pemerintahan juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat hanya mempunyai hak mengajukan rancangan undang-undang (Pasal 21 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan). Suatu hal yang sangat ironis pada masa itu bahwa Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mendatangkan satupun Rancangan Undang-Undang.<sup>7</sup>

Moh.Mahfud. MD mengatakan<sup>8</sup> karena begitu kuatnya kekuasaan pemerintah sehingga Dewan Perwakilan Rakyat merupakan semacam *rubber stamp*. Keadaan seperti ini tentunya sangat mempengaruhi kinerja Dewan Perwakilan Rakyat dalam membentuk undang-undang. Akibatnya hampir semua undang-undang diarahkan untuk kepentingan pemerintah.

Perubahan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahan pasal 20 ayat (1) undang-undang dasar merupakan satu paket perubahan konstitusi yang sangat mendasar dalam sistem ketatanegaraan kita. Perubahan tersebut dilakukan untuk mengatur ulang kewenangan pembentukan undang-undang yang semula ada pada diri Presiden beralih menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 mengatakan: "Setiap rancangan undang-undang dibahas secara bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan." Maksudnya bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas secara bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, dan harus disetujui bersama oleh keduanya. Selama Rancangan undang-undang tidak mendapatkan persetujuan bersama maka tidak mungkin disahkan menjadi undang-undang. Pasal 20 ayat (3) mengatakan jika rancangan undang-undang tidak mendapatkan persetujuan bersama, maka rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat pada masa itu. Rancangan undang-undang telah mencapai persetujuan bersama proses selanjutnya adalah pengesahan yang dilakukan oleh Presiden dengan cara membubuhkan tanda tangan pada bagian akhir naskah undang-undang. Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan: Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui secara bersama untuk menjadi undang-undang.

Permasalahannya adalah ketika Presiden tidak mau mengesahkan rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama. Dalam hal ini undang-undang dasar 1945 pada Pasal 20 ayat (5) menyatakan: Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama apabila tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui,

---

<sup>6</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta, Gama Media, 1999, hlm. 132.

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm.149

---

<sup>8</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta, Gama Media, 1999, hlm.223

rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan, seperti halnya ketika Presiden Joko Widodo (Jokowi) tidak menandatangani Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi (UU KPK) hasil revisi. Akhirnya, UU KPK hasil revisi resmi diundangkan per 17 Oktober dan diberi nomor, yakni Nomor 19 Tahun 2019. Terlihat bahwa Presiden memiliki kewenangan untuk tidak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui secara bersama, akan tetapi penolakan Presiden tersebut untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui secara bersama tidak dapat dibenarkan, karena hak penolakan tersebut hanya dapat dilakukan pada saat pembahasan rancangan undang-undang, bukan pada saat pengesahan.<sup>9</sup>

### B. Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah kekuasaan eksekutif menurut Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945?
2. Bagaimanakah kewenangan Presiden terhadap pengesahan RUU ditinjau dari UUD NRI Tahun 1945?

### C. Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>10</sup>

#### a) Tipe Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode pendekatan yuridis normatif. Dimana penelitian hukum yuridis normatif atau penelitian hukum kepustakaan yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti tulisan pustaka atau data sekunder belaka yang berhubungan dengan judul proposal skripsi. Dengan menggunakan tipe penelitian normatif yang mengkaji norma hukum dan azas-azas hukum dengan pendekatan undang-undang terkait pembentukan peraturan perundang-undangan. Sedangkan sifat penelitian yang digunakan adalah bersifat diskriptif analitis dimana data penelitian diolah, dianalisis dan disajikan dengan pemberian gambaran yang lengkap mengenai Kewenangan Presiden terhadap pengesahan RUU ditinjau dari

UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan dengan alat pengumpul data studi dokumen.

#### b) Sumber Bahan

Cara pengumpulan bahan hukum atau teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian hukum ini adalah "studi kepustakaan atau *library research*." Teknik studi kepustakaan (*library research*), digunakan untuk mendapatkan data sekunder yang diperoleh antara lain melalui: "Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat *autoritatif*, artinya mempunyai otoritas."<sup>11</sup> Adapun bahan hukum primer yang digunakan yakni peraturan perundang-undangan. Alasan digunakannya bahan hukum primer karena ditujukan untuk mencari landasan hukum; bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Alasan digunakannya bahan hukum sekunder adalah untuk mencari landasan teori dengan cara membandingkan satu teori dengan teori lainnya; dan bahan hukum tersier. Alasan digunakannya bahan hukum tersier adalah untuk mencari suatu istilah. Metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif.<sup>12</sup>

Dalam penelitian ini penulis melakukan pengumpulan bahan hukum yang mencakup :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat, penulis menggunakan bahan hukum primer meliputi
  - a) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.
  - b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan bahan hukum primer, penulis menggunakan bahan hukum sekunder meliputi; buku literatur, karya ilmiah maupun hasil penelitian, jurnal, artikel, arsip-arsip yang mendukung dan bahan-bahan hukum lainnya yang dimuat dalam media elektronik di internet.
- c. Bahan hukum tersier, yakni bahan hukum dapat memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, penulis menggunakan bahan hukum tersier meliputi ; kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan ensiklopedia.

---

<sup>9</sup> Marojahan Js Panjaitan, *Pembentukan Dan Perubahan Undang-Undang Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2017, hlm.153

<sup>10</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram, University Press Mataram, 2020, hlm.54.

---

<sup>11</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm.181.

<sup>12</sup> Sulistyowati Irianto, *Metode Penelitian Kualitatif dalam Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Volume 32 Nomor 2, 2002, hlm.155.

Selanjutnya data penelitian dianalisis dengan pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan menelaah semua Undang-Undang Dasar dan Konvensi Ketatanegaraan yang bersangkutan paut dengan isu hukum mengenai Kewenangan Presiden terhadap pengesahan RUU ditinjau dari UUD NRI Tahun 1945.

#### c) Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah suatu alat atau sarana yang dapat membantu penulis untuk mengembangkan penelitian ini melalui studi kepustakaan. Dalam penulisan ini, penulis melakukan studi dokumen atau bahan pustaka dengan cara mengunjungi perpustakaan, membaca, mengkaji, dan mempelajari buku-buku, literatur-literatur, peraturan perundang-undangan, jurnal ilmiah, bahan hasil seminar, internet dan sumber lainnya yang lebih akurat sebagai penunjang penelitian.

#### d) Analisa Data

Hasil penelitian akan dianalisis secara yuridis kualitatif dengan cara melakukan penggabungan data hasil studi kepustakaan. Berdasarkan metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan penelitian ini, maka penguraian data-data tersebut selanjutnya akan dianalisa dalam bentuk analisis kualitatif yuridis, dalam arti bahwa dalam melakukan analisis terhadap data yang diperoleh tidak diperlukan perhitungan statistik namun menekankan pada penyusunan abstraksi-abstraksi berdasarkan data yang telah terkumpul, seperti halnya bahwa Peraturan perundang-undangan yang lain, memperhatikan hierarki Peraturan perundang-undangan dan kepastian hukum. Sehingga pada akhirnya akan ditemukan jawaban mengenai objek yang sedang diteliti secara holistik atau menyeluruh. Data tersebut juga dianalisis menggunakan metode penafsiran hukum, kontruksi hukum, harmonisasi hukum dan sinkronisasi hukum. Data kualitatif yaitu data yang tidak bisa diukur atau dinilai dengan angka secara langsung. Dengan demikian maka setelah data primer dan data sekunder berupa dokumen diperoleh lengkap, selanjutnya dianalisis peraturan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

## PEMBAHASAN

### A. Kekuasaan Eksekutif menurut Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

Pasca perubahan UUD 1945, Indonesia dinyatakan menganut sistem presidensial yang

bersifat konvensional. Sistem presidensial dikatan sebagai sistem konvensional apabila sejalan dengan karakteristik yang dirumuskan oleh Arendt Lijphart dan Giovanni Sartori. Arendt Lijphart menyatakan bahwa sistem presidensial memiliki tiga karakteristik utama yaitu: (i) terdiri dari seorang pimpinan eksekutif tunggal; (ii) pimpinan eksekutif tersebut dipilih langsung oleh rakyat; dan (iii) masa tugasnya dibatasi dan tidak dapat diberhentikan melalui pemungutan suara oleh lembaga legislatif. Sedangkan Sartori mengemukakan bahwa suatu negara dinyatakan menganut sistem presidensial apabila presidennya (i) dipilih langsung melalui popular *election*, (ii) tidak dapat diberhentikan oleh lembaga legislatif pada kurun waktu masa tugasnya, dan (iii) memimpin pemerintahan oleh orang-orang yang dia tunjuk.<sup>13</sup>

Meskipun presiden Indonesia telah dipilih langsung oleh rakyat, namun tidak serta merta membuat kekuasaannya menjadi tidak tak terbatas. Beberapa ketentuan dalam UUD 1945 secara tegas maupun eksplisit membatasi kekuasaan pemerintahan Presiden. Misalnya adanya ketentuan mengenai pemberhentian Presiden yang menyatakan bahwa Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah 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<sup>14</sup>. Sedangkan dalam hubungannya dengan lembaga negara lain, diatur juga secara tegas bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>15</sup>

Hal lain yang dapat dijadikan contoh terkait dengan batasan kekuasaan Presiden adalah peran serta Presiden dalam pembentukan undang-undang. Meskipun kekuasaan pembentukan undang-undang merupakan wilayah lembaga legislatif/DPR, namun Presiden tetap mendapatkan peran yang sangat penting

---

<sup>13</sup> Pembahasan amandemen ke-2 UUD 1945 dimulai dengan pembentukan Panitia Ad-Hoc I pada tanggal 25 November 2009. Mengenai jadwal pembahasan amandemen ke-2 UUD 1945, penulis berpedoman pada buku karangan Denny Indrayana, Indonesian Constitutional Reform 1999-2000, An Evaluation of Constitutional Making in Transition, Kompas Book Publishing, Jakarta, 2008, hlm. 278

<sup>14</sup> Pasal 7A UUD NRI 1945.

<sup>15</sup> Pasal 7C UUD NRI 1945

karena UUD 1945 mengatur bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Selanjutnya Presiden akan mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Namun demikian, dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.<sup>16</sup>

Presiden di Indonesia yang masih memiliki peran dalam pembahasan undang-undang yang merupakan ranah kekuasaan legislatif, memang berbeda dengan negara yang menganut sistem presidensial murni seperti misalnya Amerika Serikat. Presiden di Amerika Serikat tidak memiliki peran dalam pembahasan rancangan undang-undang, namun diberikan hak veto untuk menolak mengesahkan rancangan undang-undang hasil pembahasan lembaga legislatif.<sup>17</sup>

Hak veto tersebut diberikan oleh konstitusi Amerika Serikat kepada presiden sebagai bentuk *check and balances* antar lembaga negara, khususnya untuk mencegah tirani mayoritas di lembaga legislatif yang memungkinkan akan mengeluarkan undang-undang yang merugikan masyarakat. Hak veto presiden sendiri telah disepakati secara luas bukan sebagai bentuk kekuasaan legislatif presiden, namun hanyalah merupakan alat formal untuk mempengaruhi kekuasaan pembentukan undang-undang lembaga legislatif.

Menurut Denny Indrayana, tidak adanya kewenangan presiden untuk menolak mengesahkan rancangan undang-undang dari DPR tidak berarti bahwa Presiden di Indonesia tidak memiliki hak veto. UUD 1945 telah mengatur bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama<sup>18</sup>. Persetujuan Presiden dalam ketentuan tersebut pada dasarnya adalah hak veto, namun begitu persetujuan telah diberikan, Presiden tidak dapat menolak mengesahkan rancangan undang-undang menjadi undang-

undang<sup>19</sup>. Sekalipun presiden tidak mau menandatangani rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama, rancangan undang-undang tersebut otomatis menjadi undang-undang setelah 30 hari semenjak disetujui bersama<sup>20</sup>.

Batasan kekuasaan eksekutif presiden selanjutnya adalah Presiden berhak mengangkat duta dan konsul. Namun kewenangan tersebut tidaklah mutlak karena dalam mengangkat duta dan konsul presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR<sup>21</sup>. Presiden memiliki hak untuk memberi grasi dan rehabilitasi namun dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Presiden juga berhak memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR.<sup>22</sup>

Hak eksekutif diluar hak-hak yang telah diberikan kepada presiden oleh konstitusi menjadi hal yang sentral untuk dibahas. Misalnya dalam Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 disebutkan bahwa menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Bandingkan dengan ketentuan mengenai pengangkatan duta dan konsul yang harus melalui pertimbangan DPR<sup>23</sup>. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah apakah kekuasaan mengangkat menteri adalah hak prerogatif presiden, sedangkan pengangkatan duta dan konsul bukanlah merupakan hak prerogatif presiden? Apakah untuk disebut hak prerogatif harus dinyatakan secara tegas dalam UUD 1945? Bagaimana misalnya dengan pengangkatan pejabat eksekutif lain tidak disebutkan dalam UUD 1945?

Mengenai hal tersebut diatas terdapat beberapa perbedaan pandangan. Saldi Isra mengutip pendapat Bagir Manan menyatakan bahwa hak prerogatif merupakan hak presiden yang diberikan langsung oleh konstitusi. Sebagai contoh yang paling eksplisit adalah hak untuk mengangkat menteri sebagai pembantu presiden sebagaimana diatur dengan tegas dalam pasal 17 UUD 1945. Namun berbeda pada saat presiden akan mengubah lembaga atau institusi kementerian negara, hal ini harus dilaksanakan dengan persetujuan DPR. Sehingga yang demikian bukanlah merupakan bagian dari hak prerogatif presiden.

---

<sup>16</sup> Pasal 20 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945.

<sup>17</sup> Article I section 7 of the US Constitution.

<sup>18</sup> Pasal 20 ayat (2) UUD 1945

---

<sup>19</sup> Denny Indrayana, *Op.Cit*, hlm. 169.

<sup>20</sup> Pasal 20 ayat (5) UUD 1945.

<sup>21</sup> Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2).

<sup>22</sup> Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2).

<sup>23</sup> Pasal 13 ayat (2) UUD 1945

Pendapat lain menyatakan bahwa hak yang dimiliki presiden sepanjang hak tersebut adalah konstitusional maka merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif presiden. Pendapat ini tidak khusus menunjuk pada konsep yang disebut sebagai hak prerogatif namun lebih kepada hak yang dimiliki oleh presiden secara konstitusional. Ide ini misalnya disampaikan oleh mantan hakim Mahkamah Konstitusi, Hardjono, yang menyatakan bahwa setiap hak yang dimiliki secara konstitusional oleh presiden merupakan hak eksekutif yang juga adalah hak prerogatif itu sendiri. Dalam sebuah kesempatan, Hardjono menyatakan bahwa belum ada penjelasan mengenai apa itu hak prerogatif presiden. Apabila ada hak prerogatif, lalu apa yang bukan hak prerogatif presiden?

Selanjutnya adalah pendapat yang menyatakan bahwa hak prerogatif merupakan hak presiden untuk mengisi sesuatu yang tidak diatur dalam konstitusi. Menurut pendapat Zaenal Arifin Mochtar hak prerogatif ini mengisi sesuatu yang tidak diatur secara detail dalam konstitusi. Contohnya adalah ketika Presiden menarik calon Kapolri yang sudah melalui seleksi di DPR. Bagi penganut ide ini, hal tersebut adalah bagian dari *constitutional power* karena tidak diatur di undang-undang manapun, termasuk tidak diatur dalam Undang-Undang Kepolisian. Apabila ditelusuri dari sisi sejarah, pendapat terakhir yang menyatakan bahwa hak prerogatif merupakan *constitutional power presiden*.

Pada praktik ketatanegaraan di Indonesia, kewenangan untuk menetapkan Peraturan Pemerintah dalam rangka menjalankan undang-undang yang dimiliki oleh Presiden, terdapat kewenangan berupa membuat Peraturan Presiden, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Mengenai hal ini, menurut Bagir Manan, bahwa: "Sebagai peraturan pelaksana, Presiden juga memiliki kewenangan penuh dalam membuat dan menentukan materi muatan peraturan presiden sesuai dengan peraturan yang memberikan delegasi yaitu undang-undang atau peraturan pemerintah. Peraturan Presiden dimaksudkan dalam rangka meyelenggarakan administrasi negara, dan tidak bersifat hal-hal ketatanegaraan."<sup>24</sup>

Sudah menjadi kebiasaan umum di dunia, undang-undang yang dibuat oleh parlemen hanya

mengatur garis besar ketentuan yang diperlukan, sedangkan rincian operasionalnya diatur lebih lanjut oleh pihak eksekutif sendiri yang lebih mengetahui rincian persoalan yang perlu diatur. Kekuasaan eksekutif atas kewenangan regulasi merupakan peraturan yang dibuat oleh eksekutif untuk menjalankan roda pemerintahan.

Kewenangan Presiden Republik Indonesia dalam membuat Peraturan Presiden merupakan kekuasaan yang berhubungan dengan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagaimana dinyatakan, bahwa: "Kekuasaan atau kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan presiden adalah kekuasaan yang melekat (*inherent power*) dari Presiden sebagai pemegang "...kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar" (Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945)."<sup>25</sup>

Di Indonesia, Peraturan Presiden merupakan peraturan yang yang dibuat oleh Presiden berdasarkan delegasi perundang-undangan sebagai bagian dari delegasi wewenang. Mengenai hal ini, lebih lanjut dijelaskan oleh Bagir Manan sebagaimana dikutip Moh. Fadli, bahwa: "wujud delegasi wewenang bermacam-macam. Salah satu adalah di bidang perundang-undangan. Delegasi perundang-undangan diatur dalam undang-undang yang berwujud peraturan delegasi. Hal tersebut berarti peraturan delegasi bukan nama peraturan, tetapi sistem atau tata cara pengaturan."<sup>26</sup>

Peraturan Presiden yang dibuat oleh Presiden diperintahkan oleh Undang-Undang, dan materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah. Oleh karena itu, dapat diambil kesimpulan bahwa: Peraturan Presiden mempunyai dua fungsi, yakni sebagai (1) peraturan delegasi, (2) peraturan pelaksana. Peraturan delegasi harus bersumber pada undang-undang induk (*parent act/primary legislation*) dan tidak boleh melampaui muatan delegasi."<sup>27</sup> Sedangkan peraturan pelaksana, menurut Bagir Manan dapat bersumber dari "delegasi atau kewenangan mandiri (*original power*)."<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup>Roby Arya Brata, "Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia", *Negarawan, Jurnal Sekretariat Negara RI*, Nomor 18, November 2010, hlm.185

<sup>26</sup> Moh Fadli, *Peraturan Delegasi di Indonesia*, Malang, UB Press, 2011, hlm. 11

<sup>27</sup> Moh Fadli, *Perkembangan Peraturan Delegasi Di Indonesia*, Bandung, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2011, hlm. 2.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm 3.

---

<sup>24</sup> Bagir Manan. *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta, FH UII Press, 2006, hlm. 149

Materi muatan peraturan delegasi hanya dapat mengatur hal yang didelegasikan dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi tingkatannya, sebagaimana selanjutnya dinyatakan Bagir Manan dan Kuntana Magnar, bahwa: "Sehingga undang-undang atau peraturan pemerintah yang mendelegasikan harus diatur secara tegas bentuk dan ruang lingkup peraturan delegasi. Jika materi muatan peraturan delegasi melebihi muatan delegasi, maka batal demi hukum (*van rechtswege nietig void*) karena ditetapkan oleh pejabat yang tidak berwenang."<sup>29</sup>

Menurut Bagir Manan yang dikutip Moh. Fadli, bahwa: "wewenang Presiden membuat Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres) tidak selalu atas dasar delegasi. Peraturan Pelaksana bisa bersumber dari wewenang mengatur (*regelen functie*) yang melekat pada administrasi negara (*original power*) dan bersumber dari delegasi."<sup>30</sup> Menurut Hamid S. Attamimi, bahwa: "keberadaan Keputusan Presiden (Keppres) yang berfungsi pengaturan (yang sekarang disebut dengan istilah Perpres) mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, khususnya dalam penyelenggaraan perundang-undangan negara." "Di masa orde baru, menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa: "proses pemerintahan dijalankan dengan Keppres sehingga disebut dengan *Government by Keppres*."<sup>31</sup>

Penggunaan Peraturan Presiden dalam pengaturan oleh Presiden masih memegang peranan yang sangat penting dan cenderung terus berkembang dalam praktik. Bahkan, seperti dinyatakan Moh. Fadli, bahwa: "Tanpa peraturan delegasi dan peraturan pelaksana, bisa dipastikan suatu pemerintahan akan berjalan lambat bahkan mandeg."<sup>32</sup>

Kekuasaan administrasi negara merupakan kekuasaan yang luas mencakup seluruh tugas-tugas dan wewenang pemerintahan. Administrasi negara melingkupi segala kegiatan yang berhubungan dengan penyelenggaraan urusan publik atau kebutuhan

publik oleh pemerintah. Dengan demikian kekuasaan administrasi negara merupakan kekuasaan pemerintah untuk menyelenggarakan urusan publik supaya tujuan negara dapat dicapai. Dalam artian, administrasi negara merupakan tindakan konkrit atau nyata dari pemerintah dalam usaha mencapai tujuan negara. Usaha konkrit tersebut melingkupi wilayah cakupan yang luas mulai hal-hal yang bersifat umum sampai hal-hal rinci yang bersifat teknis.

Bagir Manan mengelompokkan tindakan administrasi negara 4 bidang besar yaitu:<sup>33</sup> (a) Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum; (b) Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai pada dokumentasi dan lain-lain; (c) Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan umum; (d) Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Dilihat dari pengelompokan tersebut, menegaskan bahwa kekuasaan administrasi negara meliputi segala tindakan pemerintah sehari-hari mulai dari tataran konsep sampai pelaksanaan teknis oleh kelengkapan-kelengkapan negara yang ada di lapangan. Kekuasaan yang begitu luas tersebut secara hierarkis dikendalikan oleh pejabat-pejabat di lingkungan kekuasaan eksekutif yang berujung di tangan seorang Presiden. Presiden memiliki kekuasaan penuh dalam menjalankan dan mengendalikan pelaksanaan administrasi negara, meskipun secara teknis dilaksanakan oleh menteri sesuai dengan bidang yang dipegangnya. Pencapaian kinerja pemerintah salah satu indikatornya dapat dilihat dari pencapaian pelaksanaan administrasi negara, terutama bagaimana pemerintah memberikan pelayanan umum yang baik, kesejahteraan rakyat, keamanan, pendidikan, dan segala hal yang menyangkut kepentingan rakyat.

Kekuasaan administrasi negara merupakan kekuasaan murni berada di ranah eksekutif. Lembaga yang lain tidak memiliki kewenangan untuk ikut campur dalam pelaksanaan administrasi negara. Lembaga legislatif dan yudikatif hanya bertindak sebagai pengontrol dan penyeimbang. Sehingga kekuasaan administrasi negara ini disebut juga kekuasaan asli lembaga eksekutif. Presiden dapat melaksanakan dan mengendalikan administrasi

---

<sup>29</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1997, hlm.150.

<sup>30</sup> Moh Fadli, *Perkembangan Peraturan Delegasi Di Indonesia*, *Op.cit.*, hlm.3

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, *Op.cit.*, hlm.116.

<sup>32</sup> Moh. Fadli, *Peraturan Delegasi di Indonesia*, *Op.cit.*, hlm.1

---

<sup>33</sup> Bagir Manan. *Op..Cit*, hlm 123-125

negara secara independen sesuai dengan kebijaksanaannya hingga masa jabatannya berakhir.

Fungsi pemerintahan, di dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dinyatakan bahwa: "Fungsi Pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan."

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menegaskan secara jelas mengenai pengertian undang-undang, sebagaimana dinyatakan Jimly Asshiddiqie, bahwa: "Dalam UUD 1945, tidak terang apa lingkup batasan pengertian undang-undang. Pasal 20 UUD 1945 hanya menyebut kewenangan DPR untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan bersama dengan Pemerintah."<sup>34</sup> Namun demikian, pengertian undang-undang itu dapat dipahami sebagai "naskah hukum dalam arti yang luas, yang menyangkut materi dan bentuk tertentu."<sup>35</sup> Pengertian undang-undang dapat dibedakan dalam arti luas dan dalam arti sempit, sebagaimana dinyatakan bahwa: "Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian "*enacted law*", "*statute*" atau undang-undang dalam arti yang luas.... yang kita maksud dengan undang-undang dalam arti yang sempit adalah "*legislative act*" atau akta hukum yang dibentuk oleh lembaga legislatif dengan persetujuan bersama dengan lembaga eksekutif."

Pengertian undang-undang juga dapat dibedakan dari segi materi dan struktur atau antara isi dan bentuk undang-undang, yaitu: "1) undang-undang dalam arti materil atau "*wet in materiele zin*"; 2) undang-undang dalam arti formil atau "*wet in formele zin*."<sup>36</sup>

Mengenai pelaksanaan dari suatu undang-undang, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membuat peraturan pemerintah sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Secara eksplisit dalam Pasal 7 Undang-Undang No 12

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, kemudian dipertegas dengan ketentuan berikutnya yaitu Pasal 12 yang berisi "materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya". Ketentuan ini menegaskan bahwa fungsi peraturan pemerintah ialah untuk mengatur pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang telah terlebih dahulu tercantum dalam undang-undang.

Peraturan pemerintah dibuat oleh Presiden berdasarkan perintah (delegasi) suatu undang-undang. Selama belum ada undang-undang yang memerintahkan, Presiden tidak memiliki kewenangan membuat Peraturan Pemerintah, kecuali peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Fungsi kekuasaan pemerintahan yang berkaitan dengan kewenangan untuk menetapkan Peraturan Pemerintah dalam rangka menjalankan Undang-Undang, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan adanya undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan Presiden secara tegas harus diatur dalam suatu undang-undang, yaitu: Pasal 11, Pasal 12, Pasal 15, dan Pasal 16 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian, Presiden membuat materi Peraturan Pemerintah sesuai dengan undang-undang yang memberikan delegasi serta asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Kekuasaan Presiden dalam membuat peraturan pemerintah, terlepas dari pengawasan legislatif, namun apabila diindikasikan bertentangan dengan undang-undang memiliki mekanisme uji terhadap Mahkamah Agung.

## **B. Kewenangan Presiden Terhadap Pengesahan RUU Ditinjau Dari UUD NRI Tahun 1945**

Mengenai kuatnya kedudukan dan peran Presiden dalam bidang legislatif selain karena ketentuan UUD 1945, juga oleh karena penguasaan informasi dan mekanisme pengambilan keputusan di kalangan pemerintah. Adapun implikasi kewenangan Presiden Republik Indonesia di bidang legislatif dalam hal membentuk UU telah diatur dalam Pasal 20 Ayat (2), (3), (4) dan (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang bunyinya

---

<sup>34</sup>Jimly Asshiddiqy, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Konstitusi Press, 2008, hlm.3

<sup>35</sup>*Ibid*

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm.34



sebagai berikut:<sup>37</sup> Pasal 20 ayat (2) berbunyi “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Pasal 20 Ayat (3) berbunyi “Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”. Pasal 20 ayat (4) berbunyi “Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang”. Pasal 20 ayat (5) berbunyi “Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”.

Setiap RUU yang diajukan oleh Presiden sesuai dengan ketentuan Pasal 50 UU 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”.

Untuk memperkuat posisi dan peran DPR, maka harus ditetapkan secara tegas bahwa DPR adalah lembaga yang pembuat undang-undang. Guna memperkuat posisi DPR, juga Pasal 16 “UU No.12 Tahun 2011”. DPR di berikan wewenang menetapkan rencana untuk menyusun undang-undang. Sebuah Prolegnas. Presiden berhak mengajukan RUU ke DPR. Meskipun dalam mekanisme Prolegnas ini, peran DPR tidak dapat dijamin, namun tetap tidak menjadi nomor dua dalam perencanaan dan penyusunan undang-undang. Jika RUU tersebut disediakan oleh pemerintah oleh Presiden sesuai dengan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang diundangkan oleh Presiden, maka RUU tersebut diserahkan kepada Presiden dan biasa disebut dengan “Ampres” (Amanat Presiden) kepada Pimpinan DPR.

Dalam pembahasan terdapat dua jenis, yaitu: pembahasan substansi dan pembahasan

teknik. Dalam pembahasan teknis, presiden tidak perlu berpartisipasi, dan presiden hanya cukup memberikan arahan kepada bawahannya. Soal siapa yang menandatangani presiden, karena itu pemerintah. Begitu pula menurut undang-undang, mengenai rumusan undang-undang, presiden tidak memiliki kesepakatan deklarasi khusus antara pemerintah dan presiden<sup>38</sup> Dalam proses pembuatan undang-undang. Presiden tidak harus terlibat dalam pembahasan rancangan undang-undang karena presiden adalah jabatan. Presiden mendelegasikan berarti secara personal sudah efektif sebagai jabatan kepala pemerintahan karena dapat mendelegasikan kewenangannya oleh menteri.<sup>39</sup>

Presiden memiliki dua fungsi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu kepala pemerintahan dan kepala negara. Presiden Menteri Menkumham dengan 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 I yang dibahas oleh DPR dan Presiden. Dalam hal ini, presiden diwakili oleh para menterinya. Namun pada diskusi horizontal 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. Kalau melihat presiden dalam praktiknya, ini problematis karena norma atau aturannya tidak.

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.

Padahal, landasan hukumnya adalah peraturan perundang-undangan terkait di

---

<sup>37</sup> Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, KonPress, 2012, hlm. 288

---

<sup>38</sup> Jimly Asshiddiqie, *Komisi-Komisi Negara Independen: Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Yogyakarta, Genta Press, 2012, hlm. 167.

<sup>39</sup> *Ibid*

peraturan DPR. Proses peninjauan RUU pada rapat kerja presiden diwakili oleh menteri. Kemudian ada empat panitia kerja dalam rapat kerja, yaitu panitia kerja, tim rumus, tim kecil, dan tim sinkronisasi. Menteri tidak langsung diwakili oleh menteri, tetapi oleh pejabat eselon satu atau sederajat dengan eselon satu. Padahal, saat presiden mengajukan rancangan undang-undang, menteri akan mempraktikkannya dengan menyerahkan daftar persoalan. Menteri hanya menyampaikan kepada menteri dan mengatur jadwal pembahasan masalah besar melalui laporan awal menteri. Panitia yang diwakili oleh eselon I adalah para menteri selebihnya, Direktur Jenderal. Padahal, bukan menteri yang ikut rapat yang membahas RUU itu, tapi Direktorat Jendral (Ditjen) yang membahas dan menghabiskan banyak tenaga.

Dilihat dari bahasa ketatanegaraan sebenarnya yang dibutuhkan, 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, tetapi 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 menterinya hadir, seperti legitimasi yang tertuang dalam surat presiden (Surpres)<sup>40</sup>.

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.<sup>41</sup>

Awalnya presiden diwakili oleh menteri, tidak ada masalah, hanya gejolak yang terjadi di masyarakat dan yang menjaga citranya sebagai pemimpin yaitu presiden dengan kepentingan politik. Misalkan presiden harus memilih kebijakan dan bertanggung jawab atas kebijakan itu. Apabila undang-undang yang diatur lebih lanjut (yakni Pasal 50 UU No.12 Tahun 2011) diterapkan, maka itu lebih efektif dan lebih baik daripada ketentuan yang diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, karena Presiden jelas diwajibkan dalam UU No 12 tahun 2011.

Jika terdapat kontradiksi antara undang-undang dan undang-undang dasar, itu karena dalam undang-undang dasar menetapkan bahwa Presiden harus hadir atau dikatakan tidak ada konflik, karena sebenarnya pemerintah adalah wakil dari Presiden (Presiden). Dalam konstitusi tidak menunjuk menteri untuk mewakili presiden, konstitusi jelas mengatur presiden, bukan pemerintah. Ketentuan lain, menunjuk menteri untuk membahas RUU atas nama Presiden, sehingga ayat kedua Pasal 20 UUD 1945 tidak efektif.

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.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 2001, hlm. 140-14.

<sup>42</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, Jakarta, RajaGrafindo, 2010, hlm. 291.

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm..42.

---

<sup>40</sup> A. Salman Maggalatung, *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Gramata Publishing, hlm. 87.

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.<sup>44</sup>

Secara garis besar dapat dipahami kenapa ada 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 menteri-menternya 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.<sup>45</sup> *Checks and balances* akan tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi, yang didasarkan atas dasar pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal.

Namun sayangnya, hampir di semua negara di belahan dunia ini konsep *Trias Politica* tidak dapat dilaksanakan secara murni. Ini terjadi mengingat praktik-praktik ketatanegaraan selalu disertai fenomena di mana pembuatan undang-undang yang seharusnya menjadi tugas lembaga legislatif ternyata melibatkan pula lembaga eksekutif. Keadaan tersebut merupakan implikasi dari perkembangan jaman, di mana eksekutif pada kenyataannya merupakan lembaga yang paling tahu apa yang perlu diatur dan apa yang tidak perlu diatur dengan undang-undang, logika rasionalnya, secara langsung lembaga eksekutif bersentuhan dengan masyarakat dalam kedudukannya sebagai penyelenggara pemerintahan. Hal lainnya, lembaga eksekutif memiliki jaringan luas hingga ke daerah, memiliki data dan fasilitas yang lebih lengkap di banding *legislative*.

Prinsip *separation of power* memang mungkin dapat diandalkan menjamin pembatasan kekuasaan akan tetapi untuk menyerahkan tugas legislasi sepenuhnya kepada DPR tidak realistis, karena legislasi itu sebagian besar lebih bersifat teknis yang membutuhkan peran pemerintah.

Ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 menimbulkan dua pendapat berbeda, di satu pihak ketentuan tersebut, dinilai sebagai pelaksanaan prinsip *checks and balance* dan menjadi jalan keluar kebuntuan konstitusi ketika presiden tidak bersedia mengesahkan undang-undang,<sup>46</sup> di lain pihak ketentuan tersebut justru membuat hak veto presiden terhadap sebuah RUU menjadi tidak berarti. Oleh karenanya perlu pula menganalisis kedua pendapat tersebut guna menemukan kebenaran argumennya.

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.

---

<sup>44</sup> *Ibid*, hlm.43

<sup>45</sup> Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan menurut UUD 1945*, Yogyakarta, Liberty, 1993, hlm. 20.

---

<sup>46</sup> Jimly Asshidiqie, *Kedudukan Perpu dalam Tap No. III/MPR/2000 dan Problem Implementasinya*, Yogyakarta, UII, 2003, hlm. 102.

Suatu RUU menjadi UU jika disetujui bersama Presiden dan DPR. Disetujui tidaknya suatu RUU harus sesuai dengan tata tertib DPR yakni melalui proses persidangan bukan semata-mata ditentukan begitu saja oleh pimpinan DPR. Dengan sendirinya istilah 'bersama-sama' dilakukan dalam persidangan bersama-sama.

Dalam persidangan tersebut dapat terjadi dua kemungkinan. Pertama, berdasarkan mekanisme persidangan yang ada, suatu RUU diputus melalui pemungutan suara dengan mayoritas dukungan memenangkan RUU skenario atau versi pemerintah. Kedua, putusan RUU diambil melalui pemungutan suara yang memenangkan RUU versi DPR. Kenyataan normatif dari dua kemungkinan tersebut adalah jika DPR tidak menyetujui RUU usulan inisiatif pemerintah, atau jika presiden menolak RUU usulan DPR, legislasi tidak dihasilkan. Jika satu pihak menolak maka RUU tidak mungkin disahkan menjadi UU. Formula ini berpeluang melahirkan ketegangan permanen dalam legislasi bahkan kemacetan karena Presiden dan DPR akan berdalih sama-sama memperoleh mandate rakyat.

Jika kemungkinan kedua terjadi, apakah lalu dapat dikatakan RUU tersebut sudah dibuat secara bersama-sama atau dengan kata lain pengertian persetujuan bersama sudah terpenuhi meski pemerintah jelas-jelas tidak menyetujuinya, hanya kalah dalam pemungutan suara. Presiden yang kepentingannya dikalahkan dalam persidangan dapat menggunakan haknya untuk tidak mengesahkan suatu RUU yang sudah diputuskan oleh DPR dengan cara tidak menandatangani untuk mengundang RUU tersebut.

Dengan tidak menandatangani RUU tersebut maka, sesungguhnya RUU tidak akan pernah menjadi UU karena tidak dapat diundangkan. Sampai disini presiden memilih kekuasaan mutlak dan sangat menentukan dalam rangka mengimbangi kekuasaan DPR di bidang legislasi. Namun sampai di sini alur legislasi berhenti, UU tidak akan pernah terbentuk. Untuk itulah menurut para penganut pendapat pertama, sepakat bahwa Pasal 20 ayat (5) dimunculkan untuk mengantisipasi kemandegan alur legislasi.

Secara teoritis, dalam setiap proses pembuatan undang-undang ada dua syarat mutlak ketika RUU hendak diberlakukan menjadi UU yang mengikat umum. Kedua syarat itu ialah syarat formil dan syarat materiil. RUU belum

disebut sebagai UU jika tidak mampu memenuhi syarat tersebut. Syarat materiil berarti telah disepakatinya materi RUU oleh presiden dan DPR. Sedangkan syarat formil, untuk disebut sebagai undang-undang rancangan itu harus memiliki format resmi dokumen kenegaraan diantaranya dengan tandatangan Presiden. Dengan kata lain pengesahan presiden terhadap suatu RUU yang telah disetujui bersama menjadi syarat yang tidak dapat diabaikan.

Mengacu pada hal 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 UU untuk diundangkan dan berlaku mengikat umum tanpa pengesahan presiden.

Dalam praktik, sejumlah undang-undang yang telah disetujui bersama oleh Presiden dan DPR, tetapi tidak ditandatangani oleh Presiden. Misalnya, ketika pemerintahan Megawati Soekarno Putri, beberapa undang-undang diberlakukan dan mengikat umum tanpa pengesahan Presiden, yaitu (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau; (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran; (3) undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat.<sup>47</sup> Menanggapi fenomena ketatanegaraan itu, muncul setidaknya dua pemahaman terkait dengan problem pengesahan Presiden. Satu pihak menilai bahwa ketentuan Presiden mengesahkan sebagaimana yang dimaksud Pasal 20 ayat (5) adalah untuk melaksanakan prinsip *check and balance* sekaligus menjadi jalan keluar kebutuhan konstitusi ketika Presiden benar-benar tidak mengesahkan undang-undang. Sementara pihak lain menengarai ketentuan Pasal 20 ayat (5) justru membuat (hak veto) Presiden terhadap sebuah RUU menjadi tidak berarti.<sup>48</sup>

Selanjutnya Presiden Jokowi juga tidak mengesahkan UU No. 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 30 Tahun 2002

---

<sup>47</sup> Fajar Laksono, *UU Tanpa Pengesahan Presiden: Sebuah Problem Legislasi Pasca Perubahan UUD 1945, dalam Jurnal Konstitusi Vol. 3, No. 3 September 2006, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm 149.*

<sup>48</sup> Fajar Laksono dan Subardjo, *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*, Yogyakarta, UII Press, 2006, hlm 11.

tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang mana hal tersebut tidak menghalangi pemberlakuan undang-undang tersebut, dan secara konstitusional mengikat kepada masyarakat serta pemerintah untuk menjalankan ketentuan dalam undang-undang tersebut.

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

Pada dasarnya baik presiden maupun DPR memiliki hak untuk menolak atau menerima sebuah RUU. Presiden mempunyai hak mengajukan RUU, berhak pula mem-veto RUU inisiatif DPR, dan mem-veto RUU yang mengalahkan kepentingan pemerintahannya. Sedangkan DPR berhak mengajukan RUU atas inisiatifnya, berhak menyetujui, mengamandemen, atau tidak menolak suatu RUU, dan menolak suatu PERPU yang telah diberlakukan oleh Pemerintah.

Besarnya kekuasaan Presiden untuk menggunakan senjatanya mem-veto suatu RUU yang telah disetujui oleh parlemen diiringi kecenderungan pemerintah untuk mengajukan RUU. Ini didasari oleh kenyataan pemerintahlah yang sesungguhnya paling tahu kebutuhan untuk membuat suatu undang-undang karena pemerintah bersentuhan langsung dengan masyarakat.

Keberadaan hak veto biasanya diatur dalam sistem yang menganut prinsip pemisahan kekuasaan karena dianggap dapat dijadikan senjata efektif *mengcounter* kekuatan lembaga lain dalam relasi saling mengendalikan. Dengan demikian, hak veto harus dibatasi sebab tanpa pembatasan presiden dapat saja bertindak serampangan menggunakan hak veto. Di Amerika Serikat diatur apabila suatu UU yang telah disahkan parlemen di-veto oleh Presiden maka RUU tersebut dapat dibahas lagi untuk diadakan pemungutan suara ulang. Jika parlemen tetap menyetujui RUU tersebut maka RUU tersebut

langsung dapat menjadi UU tanpa memerlukan pengesahan oleh Presiden<sup>49</sup>.

Dengan menggunakan teori penafsiran gramatikal atau ketatabahasaan maka akan tersirat bahwa dalam proses pembahasan RUU, Presiden diberikan hak oleh konstitusi untuk menyetujui suatu RUU. Sebaliknya secara *a contrario*, Presiden diberikan pula hak untuk menolak atau tidak menyetujui.<sup>50</sup> Dari sinilah seharusnya dipahami bahwa konstitusi telah mengintroduksi norma yang memberikan hak veto kepada Presiden untuk menyetakan penolakan terhadap terhadap RUU ketika dibahas bersama DPR dalam persidangan DPR.

Namun sesungguhnya, keberadaan hak veto dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dipahami beragam. Eksistensi hak veto sebagaimana diintrodusir UUD 1945 memunculkan beragam pendapat. Dalam hal ini terdapat tiga pendapat yang relevan dikemukakan. Lukman Hakim Saifudin menyatakan, hak veto Presiden adalah hak untuk menolak RUU yang dibahas di DPR. DPR maupun Presiden mempunyai hak yang sama untuk menyetujui suatu RUU.<sup>51</sup> Dalam hal presiden tidak menyetujui sebuah RUU yang dibahas di DPR maka ketidaksetujuan Presiden itu seharusnya disampaikan pada saat menjelang pengambilan putusan dalam rapat paripurna DPR. Kalau DPR secara kelembagaan menyetujui RUU tersebut tetapi Presiden tidak setuju maka RUU itu tidak dapat disetujui menjadi UU.

Dikaitkan dengan rumusan Pasal 20 maka sebenarnya pengesahan Presiden atas suatu UU seharusnya menjadi pelaksanaan prinsip *check and balance* seandainya saja klausul ayat (5) tidak ada. Pengesahan Presiden atas suatu RUU menjadi dasar dan syarat pengundangan suatu RUU setelah sebelumnya DPR secara konstitusional 'berkuasa' membentuk UU. Di sanalah, pelaksanaan prinsip *check and balance* akan nampak yakni ketika DPR selaku lembaga *legislative* menyetujui suatu RUU baik usulan dari pemerintahan maupun dari DPR sendiri, dan kemudian Presiden yang mengesahkan UU.

---

<sup>49</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta, UII Press, 2003, hlm. 43.

<sup>50</sup> Agus Riwanto, "Strategi Politik Hukum Meningkatkan Kualitas Kinerja DPR RI Dalam Produktivitas Legislasi Nasional", *Jurnal Cita Hukum : Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta*, Vol.4 No. 2, 2016, hlm. 278.

<sup>51</sup> Fajar Laksono, "UU Tanpa Pengesahan Presiden : Sebuah Problem Legislasi Pasca Perubahan UUD 1945", *Jurnal Konstitusi* Vo. 3 No. 3, September 2006, hlm. 161

Kekuasaan legislatif yang tetap berada di tangan DPR dan pengesahan formal produk UU dilakukan oleh Presiden menunjukkan adanya perimbangan kekuasaan. Namun pendapat tersebut bukan saja diingkari namun juga *dinafikkan* oleh dimunculkannya Pasal 20 ayat (5). Pengesahan Presiden tidak lagi berarti dan tak memiliki konsekuensi apapun. Pengundangan suatu UU bukan lagi didasarkan pada ada tidaknya pengesahan formil Presiden semata melainkan dengan melihat jangka waktu 30 hari sejak RUU disetujui bersama DPR dan Presiden.

Pengesahan presiden dalam konteks tersebut tidak lagi dapat dikatakan sebagai pelaksanaan prinsip *check and balance*, yang ada justru DPR *heavy* dimana fungsi Presiden untuk mengesahkan secara nyata diabaikan. Rumusan konstitusional itu menjadi pemuas nafsu DPR memberdayakan dirinya. Sebagai pemegang kekuasaan membentuk UU, DPR hendak menonjolkan otoritasnya yang sesungguhnya justru berpotensi meusak mekanisme *check and balance*.

Semestinya, jika hendak konsten melaksanakan prinsip *check and balance*, rumusan konstitusi mengantisipasi keadaan jika RUU tidak disahkan Presiden bukan dipaksakan pada pengundangan. Kalimat 'wajib diundangkan' pada Pasal 20 ayat (5) telah menjadi upaksa yang tidak tepat bahkan keliru. Akan sangat janggal suatu RUU yang tidak ditandatangani Presiden lalu diundangkan, mengingat pengesahan Presiden adalah dasar pengundangan. Tanpa pengesahan Presiden, pengundangan menjadi tidak memiliki dasar. Mekanisme *check and balance* terwujud apabila rumusnya berupa memaksa Presiden mengesahkan suatu RUU yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden, bukan mewajibkan pengundangannya.

Pasal 20 ayat (5) jelas-jelas mengingkari prinsip *check and balance* karena menjadi alat pemaksa Presiden untuk tetap menerima RUU dari DPR sebagai implikasi dari penguatan peran DPR bahkan dengan memangkas fungsi legislasi Presiden.<sup>52</sup> Di bidang legislasi Presiden dipasung oleh keberadaan pasal 20 ayat (5) dengan tidak diberikannya hak veto kepada Presiden.<sup>53</sup> Dengan

demikian pengesahan Presiden dalam konteks Pasal 20 ini bukan lagi sebagai implementasi mekanisme *check and balance* tetapi justru merusak prinsipnya yang sudah diintrodusir oleh Pasal 20 ayat (2).

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa Pasal 20 ayat (2) konstitusi telah mengintrodusir norma dimana Presiden diberikan hak untuk menggunakan hak veto atau menyatakan penolakan terhadap RUU yang telah dibahas bersama di persidangan DPR. Penolakan Presiden harus didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan filosofis, yuridis, dan sosiologis yang dimiliki secara pribadi oleh Presiden. Sebab, pada akhirnya Presiden lah yang bertanggung jawab dalam setiap pelaksanaan undang-undang sesuai dengan konsep UUD 1945. Jika presiden menilai bahwa RUU yang akan disetujui menjadi undang-undang dapat menimbulkan bahaya dan/atau menimbulkan kesulitan dalam tataran implementasinya tentu presiden dapat menolak atau tidak menyetujuinya.

Agar UU tanpa pengesahan Presiden tak lair lagi maka selayaknya di dalam setiap proses pembahasan RUU di DPR, harus ada kata putus dan kata akhir dari Presiden untuk menyetujui atau menolak RUU tersebut, yaitu pada tingkatan pembicaraan II. Persetujuan atau penolakan itu harus dilakukan oleh Presiden secara *in persona*, dilakukan secara formal material di hadapan Rapat Paripurna DPR pengambilan keputusan mengenai suatu UU, dan tidak boleh diwakilkan kepada Menteri dalam ketentuan UUD 1945 hanyalah pembantu Presiden, dan bertanggung jawab kepada Presiden.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Kekuasaan Presiden dalam ranah eksekutif menurut Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 adalah memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar, membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, dan menetapkan peraturan pemerintah untuk melaksanakan Undang-Undang, selain itu menjalankan fungsi eksekutif, Presiden juga sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara; menyatakan perang, membuat perdamaian dan mengadakan perjanjian dengan negara

---

<sup>52</sup> Diakses Dari, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0309/24/opini/575930.htm>, Pada Tanggal 15 Juli 2022, Pukul 13.45 WITA.

<sup>53</sup> Adnan Buyung Nasution, *Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945, Sistem*

---

*Semi Presidensial dalam Proyeksi*, Makalah, 7 September 2004, hlm. 6.

lain atas persetujuan DPR; menyatakan keadaan bahaya berdasarkan Undang-Undang; mengangkat duta dan konsul dan menerima duta negara lain memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi dan memberikan gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan.

2. Kewenangan Presiden Terhadap Pengesahan Rancangan Undang-Undang ditinjau Dari UUD NRI Tahun 1945 adalah peneguhan corak fungsi legislasi pada sistem presidensial, dimana tidak ada pemisahan yang tegas antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif. Ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 dinilai sebagai pelaksanaan prinsip *checks and balance* dan menjadi jalan keluar kebuntuan konstitusi ketika presiden tidak bersedia mengesahkan undang-undang, dilain pihak ketentuan tersebut justru membuat kewenangan pengesahan oleh presiden terhadap sebuah Rancangan Undang-Undang menjadi tidak berarti.

#### B. Saran

1. Perlu adanya etika ketatanegaraan oleh Presiden dalam proses legislasi yang mana hal ini mempengaruhi kepercayaan masyarakat dan konsistensi yang sebenarnya telah menyetujui bersama (Presiden dan DPR) tetapi diakhir tidak mengesahkan suatu undang-undang yang secara formil tetap diundangkan dan secara materil berlaku mengikat kepada masyarakat dan pemerintah.
2. Diperlukan Amandemen Undang-Undang Dasar NRI 1945 yang kelima untuk rekonstruksi kewenangan Presiden dalam pembentukan undang-undang dengan memberikan kewenangan hak veto kepada Presiden dan dapat menggunakannya untuk menolak suatu Rancangan Undang-Undang meskipun hasil akhir tetap berada di tangan parlemen. Hal ini dimaksudkan sebagai bentuk *checks and balances* antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam pembentukan undang-undang dan konsep rekonstruksi yang juga dapat dilakukan adalah dengan merubah pengaturan Pasal 20 ayat (5) mengenai kewajiban Presiden dalam pengesahan Rancangan Undang-Undang dan percepatan jangka waktu pengesahan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku :

- Asshiddiqie Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Rajawali Pers, 2014.
- \_\_\_\_\_, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, Sinar Grafika, 2013.
- \_\_\_\_\_, *Kedudukan Perpu dalam Tap No. III/MPR/2000 dan Problem Implementasinya*, Yogyakarta, UII, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2017.
- Fadli Moh, *Peraturan Delegasi di Indonesia*, Malang, UB Press, 2011
- Laksono Fajar dan Subardjo, *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*, Yogyakarta, UII Press, 2006.
- Manan Bagir dan Magnar Kuntana, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1997.
- Manan Bagir, *"Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional"*, Bandung, Armico, 1987.
- \_\_\_\_\_, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta, Gama Media, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta, UII Press, 2003.
- Marzuki Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005.
- MD Mahfud Moh., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta, Gama Media, 1999.
- Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram, University Press, 2020.
- Panjaitan Marojahan Js, *Pembentukan dan perubahan Undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Bandung, Pustaka Reka Cipta, 2017.
- Siahaan Pataniari, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, KonPress, 2012.
- Thaib Dahlan, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan menurut UUD 1945*, Yogyakarta, Liberty, 1993

##### Jurnal :

- Brata Arya Brata, *"Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia"*, Negarawan, Jurnal Sekretariat Negara RI, Nomor 18, November 2010.
- Buyung Nasution Adnan, *Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca*

*Amandemen UUD 1945, Sistem Semi Presidensial dalam Proyeksi*, Makalah, 7 September 2004

Transition, Kompas Book Publishing, Jakarta, 2008, hlm. 278  
*Article I section 7 of the US Constituion.*

Fajar Laksono, *UU Tanpa Pengesahan Presiden: Sebuah Problem Legislasi Pasca Perubahan UUD 1945*, dalam Jurnal Konstitusi Vol. 3, No. 3 September 2006, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.

Laksono Fajar, "UU Tanpa Pengesahan Presiden : Sebuah Problem Legislasi Pasca Perubahan UUD 1945", Jurnal Konstitusi Vo. 3 No. 3, September 2006.

Riwanto Agus, "Strategi Politik Hukum Meningkatkan Kualitas Kinerja DPR RI Dalam Produktivitas Legislasi Nasional", Jurnal Cita Hukum : Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta, Vol.4 No. 2, 2016, 278.

Sulistiyowati Irianto, *Metode Penelitian Kualitatif dalam Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Volume 32 Nomor 2, 2002.

Salman A. Maggalatung, *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Gramata Publishing,

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

*The Uinter State Of America Constitution.*

### **Internet**

<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0309/24/opini/575930.htm>  
diakses pada Tanggal 15 Juli 2022, Pukul 13.45 WITA.

### **Sumber Lain :**

Pembahasan amandemen ke-2 UUD 1945 dimulai dengan pembentukan Panitia Ad-Hoc I pada tanggal 25 November 2009. Mengenai jadwal pembahasan amandemen ke-2 UUD 1945, penulis berpedoman pada buku karangan Denny Indrayana, Indonesian Constitutional Reform 1999-2000, An Evaluation of Constitutional Making in