

PROBLEMATIKA PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA

**(STUDI GAGASAN HAK VETO OLEH PRESIDEN DALAM
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG)**

SKRIPSI



Oleh :

M.SYAHDEGA PITRA

No. Mahasiswa : 14410248

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2018

**PROBLEMATIKA PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA
(STUDI GAGASAN HAK VETO OLEH PRESIDEN DALAM PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG)**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) Pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia



PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

HALAMAN PERSETUJUAN

**‘PROBLEMATIKA PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA
(STUDI GAGASAN HAK VETO OLEH PRESIDEN DALAM
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG)**

Telah diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran Pada
Tanggal 20 Agustus 2018



Yogyakarta, 20 Agustus 2018

Dosen Pembimbing Skripsi,

(Dr. Saifudin, S.H., M.Hum)

NIK. 864100101

إِنشَاء مَرْطَبَاتِ

PROBLEMATIKA PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA (STUDI GAGASAN HAK VETO OLEH PRESIDEN DALAM PEMBENTUKAN PERUNDANG- UNDANGAN)

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal 16 Oktober 2018 dan Dinyatakan LULUS

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum
2. Anggota : Dr. Drs. H. Muntoha, S.H., M.Ag
3. Anggota : Dr. H. Ridwan, S.H., M.Hum



Tanda Tangan

Dekan,

(Dr. Abdul Jamil, S.H., M.Hum)

NIK. 904100102

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/ TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA



Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : M.Syahdega Pitra

No. Mahasiswa : 14410248

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul:

PROBLEMATIKA PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA
(STUDI GAGASAN HAK VETO OLEH PRESIDEN DALAM PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG)

Karya Tulis Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

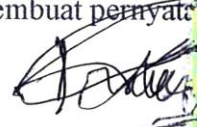
1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri dan dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi, baik sanksi administrative, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan saya tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas apabila tanda-tanda plagiasi disinyalir ada/terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini, oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun

Yogyakarta, 20 Agustus 2018

Yang membuat pernyataan



(M. Syahdega Pitra)
NIM. 14410248

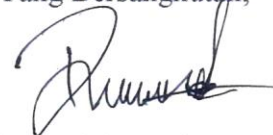


CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : M.Syahdega Pitra
2. Tempat Lahir : Pekanbaru
3. Tanggal Lahir : 22 Februari 1996
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : AB
6. Alamat Terakhir : Jl. Veteran Gg.Satria, Muja-Muju,
Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jl. Hangtuah No. 50, Pekanbaru
8. E-Mail : syahdega22@gmail.com
9. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Ayah
Nama Lengkap : Rahiman M.Zen
Tempat, Tanggal Lahir : Pelalawan, 10 Maret 1955
Pekerjaan : Pensiunan
 - b. Ibu
Nama Lengkap : Siti Nurhayati
Tempat, Tanggal Lahir : Selatpanjang, 26 November 1962
Pekerjaan : Kepala TK Pertiwi Setda Provinsi Riau
10. Riwayat Pendidikan
 - a. TK Pertiwi Setda Provinsi Riau 2001-2002
 - b. SD Negeri 001 Pekanbaru 2002-2008
 - c. SMP Al-Azhar Syifa Budi Pekanbaru II 2008-2011
 - d. SMA Negeri 9 Pekanbaru 2011-2014
11. Organisasi
 - a. Ikatan Pelajar Riau-Yogyakarta (Komisariat Kota Pekanbaru)
12. Hobby : Olah Raga, Musik, dan Jalan-Jalan

Yogyakarta, 20 Agustus 2018,

Yang Bersangkutan,



(M.Syahdega Pitra)

NIM.14410248

HALAMAN MOTTO

Pahlawan bukanlah orang yang berani meletakkan pedangnya ke pundak lawan, tetapi pahlawan yang sebenarnya ialah orang yang sanggup menguasai dirinya ketika ia marah.

(Nabi Muhammad SAW)

Barang siapa yang ingin mutiara, harus berani terjun di lautan yang dalam.

(Soekarno)

Mau gagal, mau sukses itu tidak penting, yang penting berhasil.

(Cak Lontong)

Jangan cuma hati yang menggerakkan pikiran,
sesekali cobalah pikiran yang menggerakkan hati

(M.Syahdega Pitra)

HALAMAN PERSEMBAHAN
PROBLEMATIKA PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA
(STUDI GAGASAN HAK VETO OLEH PRESIDEN DALAM
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG)

Kupersembahkan skripsi ini

- ❖ *Untuk Papa Rahiman M.Zen dan Mama Siti Nurhayati*
 - ❖ *Untuk seluruh keluargaku tercinta*
- ❖ *Untuk kemajuan ilmu di Bumi Pertiwi Indonesia*
 - ❖ *Untuk para kaum intelektual muda*

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Segala puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala limpahan nikmat, rahmat dan Karunia-nya, serta shalawat dan salam tak lupa penulis panjatkan kepada Nabi besar Muhammad SAW dan para sahabatnya. Segala puji syukur penulis panjatkan tiada putus dan henti-hentinya atas limpahan rahmat, hidayah, dan Mukjizat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik dan lancar.

Skripsi yang penulis buat adalah salah satu syarat untuk memperoleh gelas Strata-1 (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan judul “Problematika pembentukan Undang-undang di Indonesia (studi gagasan hak veto oleh Presiden dalam pembentukan Undang-undang”. Namun karena terbatasnya kemampuan dan pengetahuan, penulis menyadari bahwa dalam menyelesaikan Skripsi ini masih terdapat kekurangan dan jauh dari kesempurnaan.

Dalam menyelesaikan Skripsi ini, penulis menyadari bahwa semua tidak lepas dari bantuan, bimbingan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., LL.M., Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Dr. Abdul Jamil, SH., MH., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
3. Dosen-dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu dan motivasi selama penulis menuntut ilmu di bangku perkuliahan.
4. DR. Saifudin, S.H., M.Hum, selaku dosen pembimbing yang telah berkenan meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan dan saran serta arahan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Kedua orang tua tercinta Rahiman M.Zen dan Siti Nurhayati yang tak henti-henti nya memberikan semangat, perhatian, do'a dan dukungan lainnya yang tak ternilai. Sesungguhnya saya tidak dapat membalas jasa-jasa kalian. Dan perjuangan saya mencapai semua prestasi ini semata-mata bentuk apresiasi saya sebagai anak kepada kedua orang tua saya tercinta.
6. Kakak dan abangku tercinta Ranti Febriana, Dina Refikha, Mohammad Haikal yang selalu memberikan semangat, doa, perhatian dan modal untuk menyelesaikan skripsi ini.
7. Abang dan kakak ipar, bang bram, mas ardian, kak oppy yang juga menyemangati, dan mendoakan penulis agar dapat menyelesaikan skripsi ini serta keponakan-keponakan ku tersayang Orin, Zeera, Kahiyang, dan

Naumi yang menjadi tambahan motivasi agar dapat dicontoh oleh mereka di kemudian hari.

8. Kepada Saudara-saudara ku tercinta Mami, tante, ibu, makcik, om rahmat, yoga, yogi, ica, ulan, anggi, dan yang lainnya yang selalu menyemangati penulis.
9. Kepada almarhumah Mbuu (kakak nya papa) yang sudah dianggap seperti nenek kandung sendiri yang selalu memberikan semangat kepada penulis setiap penulis berjumpa dengannya sampai ia tiada, hingga di alam mimpi yang juga memberikan semangat agar cepat lulus dan ingat selalu kepada orang tua. Semoga Mbuu tenang disana dan diterima amalnya oleh Allah SWT amin ya Allah.
10. Bang allan dan bang tebet selaku kakanda yang ikhlas membimbing penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
11. Sahabat-sahabatku Bella, Dedek, Dea, Sane, Apoy, Thara, Ophy, Dino, Riri, Iqbal, Iqok, Ojan, Aidel, Indah, Beben, Mia, Madan, Fikmul, Cengir, Gembul yang telah memberikan semangat dengan cara yang berbeda-beda.
12. Teman kontrakanku ocu, bangg dipo, bangg bakti, bang rama, bang faris, dan yuantoni yang selalu ada setiap hari.
13. Sahabat-sahabat ku Yuantoni, Irwan rinaldi, Bang faris, Bang rama yang selalu ada kemanapun berada selama di Yogyakarta yang memberikan semangat dalam menyelesaikan skripsi ini.

14. Sahabat seperjuangan ANRAU yang menjadi penyemangat penulis untuk berkuliah setiap hari.
15. Teman-teman PKU-JOG angkatan 14' yaitu wahyu, tika, nopi, pungek, fitra, black, vandi, mekdi, alip, gita, ical, gagas, dan yang lain nya yang telah memberikan semangat nya.
16. Sahabat eksklusif aku di Jogja ini, Yuantoni Fidelico Brucel Amade yang menjadi acuan aku untuk menyelesaikan skripsi ini lebih dulu daripada dia.
17. Teman-teman KKN Unit 6 yaitu jurang celong squad, rizki, nanang, ninu, janu, farah, tita, rizky, dan akhirana ramadani yang menemani ku selama sebulan di KKN.
18. Teman-teman IPRY-KKP yang selalu mengingat kan aku dengan kampung halamanku Pekanbaru.
19. Kepada Pak to dan Uni Pak to yang selalu mengenyangkan penulis dengan masakan nya yang enak-enak pada saat makan siang selama di Jogja.
20. Serta kepada semua pihak yang turut berperan dan mendoakan penulis dalam menyelesaikan skripsi, maupun yang pernah membantu penulis selama di Jogja. Terimakasih banyak untuk kalian semua, semoga Allah SWT memberikan balasan yang setimpal.

Selanjutnya, menyadari akan segala kekurangan dan keterbatasan yang ada dalam penulisan karya ini, maka semua kritik dan saran yang bersifat konstruktif akan penulis hargai dan akan penulis indahkan demi terwujudnya sebuah karya ilmiah yang mapan. Selain itu, tulisan ini agar dapat menjadi sumbangsih bagi perkembangan hukum di Indonesia ini. Demikian semoga Allah SWT meridhoi.

Wassalamu 'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 20 Agustus 2018

Penulis

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Syahdega Pitra', written in a cursive style.

(M.Syahdega Pitra)

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pengajuan.....	ii
Halaman Persetujuan	iii
Halaman Pengesahan Tugas Akhir	iv
Halaman Orisinalitas	v
Curriculum Vitae	vii
Halaman Motto	viii
Halaman Persembahan	ix
Kata Pengantar	x
Daftar Isi	xv
Abstrak	xviii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Tinjauan Pustaka.....	8
E. Metode Penelitian	19
F. Kerangka Skripsi.....	22

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMISAHAN KEKUASAAN .24

- A. Sejarah Teori Pemisahan Kekuasaan 24
- B. Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan 30
- C. Pemisahan Kekuasaan di Indonesia 39

**BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG SISTEM PEMERINTAHAN
PRESIDENSIL, TEORI PERUNDANG-UNDANGAN DAN
TEORI KEISLAMAN.....49**

- A. Sistem Pemerintahan Presidensiil 49
 - 1. Pemerintahan Presidensiil 49
 - 2. Ciri-Ciri Sistem Pemerintahan Presidensiil 53
 - 3. Kelebihan dan Kelemahan Sistem Pemerintahan
Presidensiil 56
- B. Teori Ilmu Perundang-Undangan 58
 - 1. Pengertian Perundang-undangan..... 58
 - 2. Pengertian Norma Hukum..... 62
 - 3. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan 69
- C. Prinsip-prinsip Keislaman 76
 - 1. Prinsip Kekuasaan Sebagai Amanah..... 76
 - 2. Prinsip Musyawarah..... 79

BAB IV	ANALISIS PROBLEMATIKA PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA (STUDI GAGASAN HAK VETO PRESIDEN DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG)	83
A.	Deskripsi Data	83
B.	Penyajian Data Tentang Urgensi Adanya Hak Veto Presiden Dalam Pembentukan Perundang-undangan	85
C.	Penyajian Data Tentang Konsep Hak Veto Oleh Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang Ke Depan	96
BAB V	PENUTUP	
D.	Kesimpulan	110
E.	Saran	112
DAFTAR PUSTAKA	116

ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk mengetahui problematika pembentukan Undang-undang di Indonesia (studi gagasan hak veto oleh Presiden dalam pembentukan Undang-undang. Rumusan masalah yang diajukan yaitu: Apa urgensi adanya hak veto oleh Presiden dalam pembentukan Undang-undang ?; Bagaimana konsep hak veto oleh Presiden dalam pembentukan Undang-undang di Indonesia ke depan?. Penelitian ini termasuk tipologi penelitian hukum normatif. Data penelitian dikumpulkan dengan cara meneliti bahan pustaka baik berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal dan karya ilmiah yang mempunyai hubungan dengan penelitian ini. Analisis dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan. Hasil studi ini menunjukkan bahwa urgensi adanya hak veto oleh Presiden dalam pembentukan Undang-undang di Indonesia membuat Presiden dapat mengontrol kekuasaan legislatif dalam membentuk Undang-undang, dan juga dapat mengontrol Undang-undang yang sekiranya dianggap bermasalah yang telah dibuat oleh legislatif; konsep hak veto oleh Presiden dalam pembentukan Undang-undang di Indonesia ke depan yang pertama dengan cara melakukan amandemen terhadap konstitusi di Indonesia ini yaitu UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 20 ayat (2) yang semula nya pada tahap pembahasan harus mendapatkan persetujuan bersama, diganti dengan hanya dari persetujuan Presiden, dan Pasal 20 ayat (5) diubah dengan tata cara pemberlakuan hak veto Presiden di Indonesia. dan yang kedua dengan cara mengikuti tata cara pembentukan perundang-undangan di Amerika Serikat dan juga cara penerapan hak veto oleh Presiden nya.

Kata kunci: Hak veto, Presiden, Perundang-undangan, Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Selama ini di Indonesia masih terdapat perbedaan pendapat tentang siapa sebenarnya yang berhak membentuk Undang-Undang Republik Indonesia. Berbicara tentang siapa pembentuk undang-undang di Indonesia tidak terlepas dari lembaga yang membentuk suatu undang-undang.

Terjadinya perbedaan pendapat tentang siapa pembentuk undang-undang, tidak terlepas dari keberadaan hukum yang ada di Indonesia selama ini, dan kalau berbicara tentang hukum yang ada kaitannya dengan pembentukan suatu undang-undang, tentu saja parameter hukum yang akan digunakan adalah dasar hukum pembentukan undang-undang yaitu keberadaan UUD NRI Tahun 1945. UUD NRI Tahun 1945 telah tegas menyatakan dalam batang tubuhnya bahwa yang dapat melakukan pembentukan suatu undang-undang di Indonesia adalah Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia (selanjutnya disebut DPR-RI).¹

Untuk mengatur jalannya pemerintahan yang baik, Indonesia memiliki lembaga-lembaga yang mengatur jalannya suatu pemerintahan. Terdapat 3 bentuk lembaga yaitu Lembaga Eksekutif yang dipimpin oleh Presiden dan Wakil Presiden, Lembaga Legislatif yang dipimpin oleh DPR, MPR, dan DPD, dan Lembaga Yudikatif yang terdiri dari MA, MK, dan KY.

¹ Ronny Sautama Hotma Bako, *Pengantar Pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.17.

Saat ini terdapat banyak pakar yang menyatakan bahwa sistem ketatanegaraan yang berlaku di Indonesia sesudah perubahan UUD NRI Tahun 1945, menganut ajaran Trias Politica, yang mengacu pada sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), namun apabila dicermati ketentuan-ketentuan yang dirumuskan dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 perubahan, pendapat tersebut adalah tidak benar (tidak tepat).

Berdasarkan ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 perubahan, ketiga lembaga negara tersebut memiliki kekuasaan nya masing-masing, kekuasaan negara tersebut saat ini dilaksanakan oleh Lembaga-Lembaga negara sebagai berikut:

- a. Kekuasaan eksekutif yang dipegang oleh Presiden.
- b. Kekuasaan legislatif yang dipegang oleh DPR bersama Presiden.
- c. Kekuasaan yudikatif dipegang oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, serta Badan-badan Peradilan lainnya.

Dengan rumusan dalam Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 perubahan dan gambaran dari sistem pemerintahan negara tersebut, penulis berpendapat bahwa sebenarnya sesudah perubahan UUD NRI Tahun 1945, Indonesia tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia.²

² Maria Farida Indrati S., *Ilmu Per-Undang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm 129-130

Baron de Montesquieu (1689-1785) 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 urusan masing-masing dalam arti mutlak. Jika tidak demikian, maka kebebasan akan terancam. Konsepsi yang kemudian disebut dengan *trias politica* tersebut tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa 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*.³

Dalam UUD NRI Tahun 1945, terdapat beberapa rumusan pasal yang mengatur mengenai pembentukan Rancangan Undang-undang (selanjutnya disebut RUU) yang di antaranya ialah:

Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi: “*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*”. Pasal 5 Ayat (1) tersebut menjelaskan bahwa Presiden sebagai salah satu eksekutif yang berhak mengajukan RUU kepada DPR sebagai lembaga legislatif. Tidak hanya Pasal 5 Ayat (1), terdapat pasal lain yang mengatur mengenai pembentukan RUU di dalam UUD NRI Tahun 1945 yang di antaranya ialah Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945.

³ Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2008, hlm.295

Antara Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 jelas memperlihatkan bahwa antara Presiden dan DPR ini memiliki hubungan dalam pembentukan sebuah Undang-undang. Jika dilihat secara berurutan, maka pertamanya dengan melihat pada rumusan Pasal 20 Ayat (1) menjelaskan bahwa Undang-undang ini sepenuhnya menjadi ranah dari DPR. Namun, jika kita melihat pada ayat (2), bahwa RUU tersebut harus dibahas oleh DPR dan Presiden dengan maksud untuk mendapatkan persetujuan bersama. Antara ketiga pasal tersebut secara tidak langsung memperlihatkan adanya suatu hak yang dinamakan hak veto karena terdapat kalimat “mendapatkan persetujuan bersama”. Jadi, apabila Presiden tidak menyetujui, maka RUU tersebut pembahasannya tidak dapat di lanjutkan.⁴

Berdasarkan Pasal 20 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 Presiden diberi hak oleh konstitusi untuk menyetujui sebuah RUU. Namun, jika melihat secara kebalikannya Presiden diberi hak juga untuk menolak sebuah RUU. Penggunaan hak oleh Presiden di sini tentunya harus berdasarkan pertimbangan filosofis, yuridis, dan sosiologis yang dimiliki oleh Presiden secara pribadi, hal tersebut dikarenakan pelaksanaan sebuah Undang-undang merupakan tanggung jawab Presiden.⁵ Setelah itu jika melihat pada Pasal 20 Ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 sebuah RUU yang telah disetujui menurut Ayat (2) haruslah disahkan oleh Presiden.

⁴ M. Mahrus Ali, *Kuasa veto Presiden atas Produk Parlemen*, Majalah MK No. 91, September 2014, diakses dari <https://books.google.co.id/books?id=K6a6BAAQBAJ&lpg=PA63&dq=kaitan+antara+hak+veto+presiden+terhadap+undang-undang&source=bl&ots=0G1-TJSMI&sig=lgv98x8eo4KJRLBRdkpwkWkvJYo&hl=en&sa=X&output=reader&pg=GBS.PA62#v=onepage&q=kaitan%20antara%20hak%20veto%20presiden%20terhadap%20undang-undang&f=false> pada Senin 30 April 2018, pukul 16:51.

⁵ *Ibid.*

Hal tersebut memberi penjelasan bahwa Presiden di Indonesia masih memiliki peran dalam pembahasan Undang-undang yang merupakan ranah kekuasaan legislatif. Jika melihat pada Amerika Serikat yang menganut Sistem Presidensial murni, bahwa Presiden Amerika tidak memiliki peran dalam pembahasan RUU. Namun, Presiden Amerika Serikat diberikan hak veto untuk menolak mengesahkan RUU. Hak veto tersebut diberikan oleh konstitusi Amerika Serikat sebagai bentuk dari *checks and balances* antar lembaga negara, khususnya untuk mencegah kekuasaan yang begitu besar terhadap RUU yang bisa saja rancangan tersebut merugikan masyarakat. Hak veto Presiden sendiri telah disepakati secara luas bukan sebagai bentuk kekuasaan legislatif Presiden, namun hanya merupakan alat untuk mempengaruhi pembentukan RUU yang terdapat dalam lembaga legislatif.⁶

Jika melihat tujuan dari adanya Undang-undang ini sangat penting, hal tersebut dikarenakan Undang-undang disini berarti membicarakan hukum yang berlaku secara nasional dan digunakan oleh masyarakat. Undang-undang disini dapat diposisikan sebagai hukum yang akan diberlakukan untuk mencapai tujuan negara.⁷ Seperti yang dikatakan oleh Sunaryati Hartono yang dikutip dari buku Moh. Mahfud MD berjudul Politik Hukum di Indonesia, bahwa hukum sebagai alat di sini merupakan alat atau

⁶ Hendra Wahanu Prabandani, *Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden (Constitutional Limits of the Presidential Executive Power)*, jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 12 No. 03, April, 2018, hlm. 269

⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajagrafindo, Jakarta, 2014, hlm. 2.

sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh Pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara.⁸

Setelah pemaparan di atas dikarenakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak membuka peluang untuk hak veto kepada presiden, maka muncul lah suatu permasalahan yang timbul seperti disahkan nya UU MD3 menjadi Undang-undang, dikarenakan diterapkan nya Pasal 20 ayat (5) dalam UU MD3 tersebut, oleh karena itu maupun presiden setuju ataupun tidak setuju dalam rancangan undang-undang itu, selama 30 hari setelah RUU itu ditetapkan, maka RUU itu tetap menjadi Undang-undang yang sah. Tetapi apabila Presiden diberikan kewenangan untuk hak veto, mungkin saja UU MD3 yang ditakutkan oleh Presiden karena adanya penurunan kualitas dalam demokrasi⁹, UU MD3 itu tidak menjadi suatu Undang-undang yang sah.

Berdasarkan hal di atas dan sehubungan dengan tidak adanya kewenangan Presiden untuk mendapatkan hak veto di Indonesia, maka penulis ingin meneliti apa problematika pembentukan Undang-undang di Indonesia yang tidak memberikan hak veto kepada Presiden dalam pembentukan Undang-undang.

⁸ *Ibid.*

⁹ <https://tirto.id/alasan-presiden-jokowi-belum-teken-draf-uu-md3-cFco>, diakses pada tanggal 13 April 2018 pukul 16.47

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat disusun sampaikan dua hal yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Apa urgensi adanya hak veto oleh Presiden dalam pembentukan Undang-undang?
2. Bagaimana konsep hak veto oleh Presiden dalam pembentukan Undang-undang di Indonesia ke depan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuannya adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apa urgensi adanya hak veto oleh Presiden dalam pembentukan Undang-undang.
2. Untuk mengetahui bagaimana konsep hak veto oleh Presiden dalam pembentukan Undang-undang di Indonesia ke depan.

D. Tinjauan Pustaka

1. Teori Pemisahan Kekuasaan

Berbagai kalangan berpendapat bahwa terjadinya krisis di Indonesia saat ini bermuara kepada ketidakjelasan konsep yang dibangun oleh UUD NRI Tahun 1945, tidak adanya *check and balances* antara alat kelengkapan organisasi negara, selain berbagai kelemahan yang melekat pada UUD NRI Tahun 1945. Sejak saat itu, berbagai kalangan menyiapkan bahan kajian untuk perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan mendesak MPR untuk secepatnya melakukan perubahan tersebut. Belakangan ini, muncul aspirasi politik yang menghendaki agar dipakai sistem perimbangan kekuasaan (*check and balances*).¹⁰ Secara substansif, UUD NRI Tahun 1945 banyak sekali mengandung kelemahan. Hal itu dapat diketahui antara lain, kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *check and balances* yang memadai, sehingga UUD NRI Tahun 1945 biasa disebut *executive heavy*, dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan Presiden¹¹. Adapun kekuasaan menjalankan Undang-undang ini dipegang oleh Presiden. Kepala negara tentu tidak dapat dengan sendirinya menjalankan segala Undang-undang ini. Oleh karena itu kekuasaan dari kepala negara dilimpahkannya kepada pejabat-pejabat pemerintah/negara yang bersama-sama merupakan suatu badan pelaksana Undang-

¹⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 105

¹¹ *Ibid.*, hlm. 106.

undang. Sehingga badan inilah yang berkewajiban menjalankan kekuasaan eksekutif.¹²

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan tidaklah menggunakan doktrin pemisahan kekuasaan secara tegas. Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan ini, kedaulatan rakyat berada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara dalam struktur Negara Republik Indonesia. MPR mempunyai peranan penting dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden serta meminta pertanggungjawaban. MPR juga melaksanakan sidang-sidang tahunan untuk mendapatkan laporan dari Presiden. Pada sidang tahunan ini, lembaga-lembaga lain seperti kehakiman juga menyampaikan laporannya kepada MPR. Dengan demikian, Indonesia tidaklah melaksanakan pemisahan kekuasaan namun melaksanakan pembagian kekuasaan dengan membagi konsep kekuasaan tertinggi dan tinggi negara. Kekuasaan tertinggi dilaksanakan oleh MPR, sedangkan kekuasaan tinggi dilaksanakan oleh lembaga-lembaga tinggi negara seperti Mahkamah Agung, DPR, Presiden, Dewan pertimbangan Agung sebagaimana diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan.¹³

Pemisahan kekuasaan yang dilakukan di Indonesia ini sesuai dengan doktrin pemisahan kekuasaan menurut Montesquieu yang meletakkan kekuasaan utama dalam negara pada lembaga atau orang yang berbeda. Meskipun demikian, terdapat kewenangan yang dapat dilakukan dalam kekuasaan pemerintahan negara yang

¹² C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hlm. 12

¹³ Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara press, Malang, 2016, hlm. 72

kewenangan utamanya ada pada kekuasaan pembentuk Undang-undang. Kewenangan tersebut adalah kewenangan mengusulkan rancangan undang-undang. Kekuasaan membentuk undang-undang ada pada DPR. Pada lembaga inilah (DPR) yang memproses pembentukan undang-undang dari perencanaan sampai selesai hingga mendapat persetujuan bersama dengan pemerintah. Hak Presiden dalam hal ini hanya mengajukan RUU, yang usulan RUU tersebut tetap dibahas dalam DPR.¹⁴

UUD 1945 terhadap Pasal 5 dan pasal 20 dipandang sebagai permulaan terjadinya “pergeseran” *executive heavy* ke arah *legislatif heavy*. Hal ini terlihat dari pergeseran kekuasaan Presiden dalam membentuk Undang-undang, dan DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-undang (pasal 20). Perubahan pasal-pasal ini memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden, beralih ke tangan DPR. Dengan pergeseran kewenangan membentuk Undang-undang ini maka sesungguhnya ditinggalkan pula teori “pembagian kekuasaan” (*distribution of power*) dengan prinsip supremasi MPR menjadi “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*) dengan prinsip check and balances sebagai ciri pelekatnya. Hal ini juga merupakan penjabaran lebih jauh dari kesepakatan untuk memperkuat sistem presidensial.¹⁵

Ajaran Trias politica membagi kekuasaan negara menjadi 3 (tiga) yaitu

Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif.

1. Kekuasaan Legislatif

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 73.

¹⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, *Op.cit.*, hlm. 109.

Kekuasaan legislatif adalah pembuat undang-undang. Legislatif di Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 sesudah amandemen adalah terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan perwakilan Daerah (DPD).

2. Kekuasaan Eksekutif

Kekuasaan Eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan Undang-undang. Kekuasaan Eksekutif di Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 sesudah amandemen adalah Presiden.

3. Kekuasaan Yudikatif

Kekuasaan Yudikatif adalah kekuasaan yang berkewajiban mempertahankan Undang-undang dan berhak memberikan peradilan kepada rakyat. Badan Yudikatif adalah yang berkuasa memutus perkara menjatuhkan hukuman terhadap setiap pelanggaran Undang-undang yang telah diadakan dan dijalankan. Yudikatif di Indonesia berdasarkan Pasal 24 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 setelah amandemen adalah MA dan MK.¹⁶

Adapun teori pemisahan kekuasaan ini bertujuan untuk menguraikan sejumlah contoh dimana kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif itu saling bertumpang tindih. Teori pemisahan kekuasaan ini dalam kaitannya dengan hak veto Presiden adalah untuk menjelaskan bagaimana kekuasaan dalam lembaga eksekutif itu, apakah

¹⁶ Efi Yulistyowati, Endah Pujiastuti, Tri Mulyani, *Penerapan Konsep Trias Politica dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia: Komparatif atas Undang-undang Dasar Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Jurnal Dinamika Sosial Budaya, Volume 18, No. 3, Desember, 2016, hlm. 336

hak veto Presiden itu sesuai atau tidak diterapkan menjadi salah satu kekuasaan Presiden di Indonesia untuk kedepannya.

Proses *checks and balances* juga bisa dilakukan dengan cara memberikan hak veto kepada lembaga eksekutif terhadap rancangan undang-undang yang berhak ditetapkan oleh legislatif yang mengacu pada teori pemisahan kekuasaan ini. Meskipun pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam teori pemisahan kekuasaan ini dimaksudkan untuk menghindari adanya penyalahgunaan kekuasaan tetapi jika pemisahan kekuasaan tertentu secara mutlak tetap dapat menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan dari lembaga negara tertentu yang memegang kekuasaan tertentu secara mutlak. Karena itu Montesquieu sebagai pencetus teori Pemisahan kekuasaan masih memandang perlu untuk membatasi kekuasaan baik oleh lembaga legislatif maupun eksekutif.¹⁷

2. Sistem Pemerintahan Presidensiil

Sistem pemerintahan Presidensiil yaitu suatu sistem yang menganut asas trias politica klasik yang memegang teguh keseimbangan (*check and balances*) di antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Menurut sistem ini, Presiden adalah kepala eksekutif yang dipilih oleh rakyat. Presiden membentuk menteri-menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden. Parlemen tidak dapat memberhentikan Presiden

¹⁷ A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 7

begitu sebaliknya. Presiden sama sekali terpisah dari parlemen dan tidak boleh mempengaruhi organisasi dan penyelenggaraan parlemen.¹⁸

Amerika Serikat (AS) merupakan negara yang dianggap menerapkan sistem pemerintahan presidensiil murni ini, sehingga sistem ini sering disebut juga dengan sistem pemerintahan ala Amerika Serikat. Rancangan Undang-undang dibuat oleh kongres diajukan kepada Presiden untuk disahkan. Jika Presiden menolak, maka ia dapat mengembalikan rancangan itu kepada kongres. Dalam hal ini, kongres akan melakukan pemungutan suara untuk mendapatkan dua pertiga suara kongres agar bisa memaksa Presiden menerima rancangan Undang-undang tersebut. Jadi pada tahap terakhir Presiden harus tunduk pada keputusan Kongres.¹⁹

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah menempatkan kembali Indonesia kepada arah sistem presidensial murni. Hal ini dapat dilihat dari dihapuskannya sistem kekuasaan tertinggi dan tinggi negara dalam UUD NRI Tahun 1945 yang diwujudkan dalam lembaga tertinggi negara dan tinggi negara. Lembaga tertinggi negara diwakili MPR, sedangkan pada lembaga tinggi negara salah satunya adalah lembaga Presiden. Presiden sebagai mendataris MPR harus bertanggung jawab kepada MPR. Pertanggungjawaban seperti ini menyebabkan sistem pemerintahan di Indonesia mengalami ketidakjelasan apakah melaksanakan sistem Presidensial atau kuasi Presidensial. Pola hubungan antara MPR dan Presiden yang sejajar sebagai lembaga negara pada UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan menunjukkan arah

¹⁸ Morisan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005, hlm. 118

¹⁹ *Ibid.*

sistem pemerintahan yang dilaksanakan adalah menuju kemurnian sistem pemerintahan presidensial termasuk pola hubungan dengan DPR dan DPD. Namun demikian, Presiden tetap dapat diberhentikan sebelum berakhir masa jabatannya oleh MPR melalui sidang istimewa MPR.²⁰

Pada umumnya, sistem presidensial lebih menekankan kekuasaan utama yang bertumpu pada Presiden sebagai kepala eksekutif. Oleh karena itu, diperlukan upaya penyeimbangan kekuasaan Presiden dengan kekuasaan lainnya dalam UUD sehingga perubahan UUD NRI Tahun 1945 pada masa reformasi mutlak untuk dilakukan UUD NRI Tahun 1945 tidak menjalankan sistem presidensial sebagaimana diharapkan. UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan telah memberikan kekuasaan yang cukup besar terhadap eksekutif, struktur dalam Undang-undang Dasar tersebut tidak cukup memuat sistem kontrol dan seimbang kekuasaan, terdapat berbagai ketentuan yang tidak jelas yang berakibat terbukanya peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara hukum, terdapat banyak ketentuan organik tanpa disertai arahan tertentu materi muatan yang harus diikuti, tidak adanya pembatasan berapa kali seseorang dapat dipilih menjadi Presiden, dan pemberian kekuasaan legislatif kepada Presiden.²¹ Berkaitan dengan sistem pemerintahan, untuk menyebut sistem pemerintahan Indonesia, diantara para ahli hukum tata negara terdapat perbedaan pendapat, berkenaan dengan sistem pemerintahan presidensiil ada pula yang

²⁰ Encik Muhammad Fauzan..., *Op.Cit.*, hlm. 75-76

²¹ *Ibid.*, hlm. 77-78.

menyebut kuasi presidensiil. Hal tersebut menurut Mahfud MD, karena UUD NRI Tahun 1945 memuat unsur parlementer maupun presidensiil.²²

Adapun kelebihan dari sistem pemerintahan presidensial adalah dapat menjaga stabilitas pemerintahan karena secara prinsip Presiden masih dibatasi kekuasaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar. Menurut Arend Lijphart, kelebihan dari sistem presidensial adalah pertama pemerintahan stabil, kedua pemilihan Kepala Negara oleh rakyat dipandang lebih demokratis, ketiga pemisahan kekuasaan berarti pemerintahan yang kekuasaannya dibatasi.²³ Bagir Manan dalam buku yang ditulis oleh Ni'matul Huda menegaskan bahwa lembaga kepresidenan sebagai penyelenggara sistem pemerintahan Presidensiil bersifat tunggal (*single executive*). Wakil Presiden dan Menteri adalah pembantu Presiden. Dengan perkataan lain, hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden dan menteri tidak bersifat *collegial*.²⁴

Oleh karena itu sistem pemerintahan Presidensial di sini mempunyai peranan yang sangat penting dalam membahas apakah di dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia itu memerlukan ada nya hak veto di dalam sistem pemerintahan Presidensial ini yang bertujuan agar tidak terjadinya penurunan kualitas demokrasi di Indonesia ini.

²² Sulardi, *Rekonstruksi Sistem Pemerintahan Presidensiil Berdasar Undang-undang Dasar 1945 Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Jurnal Konstitusi, Volume 9, No. 3, September, 2012, hlm. 516.

²³ Encik Muhammad Fauzan..., *Op.Cit.*, hlm. 79

²⁴ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 87

3. Teori Ilmu Perundang-undangan

Ilmu pengetahuan perundang-undangan yang merupakan terjemahan dari *gesetzgebungswissenschaft* adalah suatu cabang ilmu baru yang mula-mula berkembang di Eropa Barat, terutama di negara-negara yang berbahasa Jerman. Istilah lain yang juga sering dipakai adalah *Wetgevingswetenschap*, atau *Science of Legislation*.²⁵

Ilmu pengetahuan perundang-undangan (*gesetzgebungswissenschaft*) menurut Burkhardt Kreams adalah ilmu pengetahuan tentang pembentukan peraturan negara, yang merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner (*interdisziplinare wissenschaft von der staatlichen rechtssetzung*).²⁶

Ilmu perundang-undangan, menurut Bagir manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- 1) Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- 2) Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
- 3) Merupakan Peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.
- 4) Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, Peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeenverbindende voorschrift*.²⁷

²⁵ Maria Farida Indrati..., *Op.Cit.*, hlm. 7

²⁶ *Ibid.*, hlm. 8.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 10-11.

Sehingga peraturan perundang-undangan merupakan peraturan bersifat umum-abstrak, tertulis, mengikat umum, dibentuk oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dan bersifat mengatur.

Dari uraian tersebut, kiranya dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-perundangan adalah semua peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau diterapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan. Sedangkan, undang-undang merupakan salah satu jenis dari peraturan perundang-undangan.

Adapun yang dimaksud dengan pembentukan Undang-undang yang baik adalah merupakan suatu kegiatan dalam pengaturan kehidupan bermasyarakat dalam suatu negara. maka untuk membuatnya diperlukan suatu kehati-hatian dan keseriusan. Pembentukan Undang-undang sejak awal proses perancangan telah dituntut agar Undang-undang yang dihasilkan mampu memenuhi berbagai kebutuhan. *Pertama*, harus dapat dilaksanakan; *kedua*, dapat ditegakkan; *ketiga*, sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak sasaran yang diatur dan *keempat*, mampu menyerap aspirasi masyarakat.²⁸

Selain itu fungsi perundang-undangan dalam konteks pembentukan hukum nasional, Profesor A. Hamid Attamimi, dalam makalahnya berjudul *Fungsi Ilmu Perundang-undangan dalam pembentukan Hukum Nasional* (1989), menggarisbawahi 3 (tiga) fungsi utama Ilmu Perundang-undangan, yaitu:

²⁸ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 13

1. Untuk memenuhi kebutuhan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang senantiasa berkembang;
2. Untuk menjembatani lingkup hukum adat dengan hukum yang tidak tertulis lainnya; atau
3. Untuk memenuhi kebutuhan kepastian hukum tidak tertulis bagi masyarakat (Maria Farida Indrati S.: 1998:4).²⁹

Di Indonesia sebagaimana ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang No. 12 Tahun 2011 yang menentukan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi, dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/kota.

Keberadaan Undang-undang ini pada dasarnya adalah instrumen bagi penguasa untuk menjalankan roda pemerintahan. Secara umum fungsi undang-undang dalam suatu negara adalah: (a) sebagai pengatur masyarakat; (b) untuk membatasi kekuasaan; (c) sebagai *a tool of social engineering*; (d) sebagai sarana pembaharuan masyarakat.³⁰

Oleh karena itu digunakan nya teori ilmu perundang-undangan dipenelitian ini adalah sebagai bahan kajian untuk membuktikan apakah penting adanya hak veto Presiden di dalam sebuah rancangan Undang-undang di Indonesia.

²⁹ Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 13

³⁰ A. Rosyid al Atok, *Konsep pembentukan Peraturan Perundang-undangan...*, *Op.Cit.*, hlm.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis adalah jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang didasarkan pada penelitian kepustakaan dengan menggunakan pendekatan terhadap masalah-masalah yang diteliti dengan cara meninjau dari segi Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan bahan hukum lainnya.³¹

2. Objek Penelitian

Fokus penelitian menelaah urgensi adanya hak veto oleh presiden dalam pembentukan Undang-undang dan konsep hak veto oleh presiden dalam pembentukan Undang-undang di Indonesia ke depan.

3. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

- a. Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah.³² Dalam pemerintahan ini meliputi:

³¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 95

³² Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hlm. 103

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-undang Nomer 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
 - 3) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- b. Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, jurnal, karya ilmiah yang berhubungan dengan penelitian ini.
 - c. Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka, yakni dengan mengkaji dan mempelajari buku-

buku, undang-undang, dan peraturan-peraturan yang terkait dengan objek penelitian. Hal ini dilakukan dengan maksud untuk mempertajam analisis.

5. Metode Pendekatan

Dalam menyusun penelitian ini menggunakan 3 (tiga) pendekatan. Pertama, Pendekatan Perundang-undangan karena bahan utama yang akan di analisis adalah problematika pembentukan Perundang-undangan. Kedua, pendekatan konsep-konsep tentang hak veto Presiden karena di dalam penelitian ini akan menjelaskan bagaimana konsep yang harus diterapkan dalam pemberlakuan hak veto Presiden di Indonesia kedepan. Ketiga, Pendekatan perbandingan (*comparative*) konsep karena didalam penelitian ini akan membandingkan bagaimana gagasan hak veto Presiden di Indonesia dan hak veto di negara Amerika Serikat.

6. Analisis Data

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelompokan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian-pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah, sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

F. Kerangka Skripsi

Penelitian ini disusun 5 bab (lima bab) secara garis besar yang terdiri dari:

BAB I: yaitu pendahuluan yang membuat tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II: Menguraikan tinjauan pustaka. Pada bab ini akan menjelaskan teori pemisahan kekuasaan dengan menguraikan Sejarah muncul nya teori Pemisahan Kekuasaan, Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan, dan Pemisahan Kekuasaan di Indonesia.

BAB III: Membahas sistem pemerintahan Presidensil dengan menguraikan Pemerintahan Presidensiil, Ciri-ciri Sistem Presidensiil, Kelebihan dan Kelemahan Sistem Presidensiil dan teori ilmu perundang-undangan dengan menguraikan Pengertian perundang-undangan, Pengertian Norma Hukum, Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Digunakan 3 (tiga) teori tersebut sangat relevan dengan topik permasalahan serta menjadi pisau analisis untuk menghasilkan kesimpulan dan saran terkait permasalahan yang di angkat.

BAB IV: Memberikan penyajian data isi dengan problematika, analisis tentang urgensi adanya hak veto oleh Presiden dalam pembentukan Undang-

undang dan konsep hak veto oleh Presiden dalam pembentukan Undang-undang di Indonesia ke depan.

BAB V: Penutup. Bagian ini menguraikan kesimpulan dan saran yang ditarik dari penjelasan BAB IV.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMISAHAN KEKUASAAN

A. Sejarah Teori Pemisahan Kekuasaan

Teori pemisahan kekuasaan pertama kali dikenalkan oleh Jhon Locke. Menurut Jhon Locke, kemungkinan munculnya negara dengan konfigurasi politik totaliter dapat dihindari dengan adanya pembatasan kekuasaan negara. Kekuasaan negara harus dibatasi dengan cara mencegah sentralisasi kekuasaan ke dalam satu orang atau satu lembaga. Hal ini dilakukan dengan (*legislative power*), Kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*).³³ Pemikiran Jhon Locke ini didasari oleh konsepnya tentang liberalisme yang memandang kebebasan individu sebagai hal paling utama harus dibatasi hukum yang dibuat oleh negara. Akan tetapi, negara tidak boleh dipimpin atau dikuasai oleh seorang atau satu lembaga yang bersifat absolut sehingga menjadi sewenang-wenang.³⁴

Dalam bukunya berjudul *Two Treatises on civil government* (1660) Jhon Locke memisahkan kekuasaan dari tiap-tiap negara dalam :³⁵

1. Kekuasaan Legislatif, kekuasaan untuk membuat Undang-undang.
2. Kekuasaan eksekutif, kekuasaan untuk melaksanakan Undang-undang.

³³ Moh. Mahfud, *Pergulatan politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 63.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 63.

³⁵ C.S.T. Kansil, *Ilmu Negara Umum dan Indonesia*, Ctk. Kedua, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004, hlm. 140

3. Kekuasaan federatif, kekuasaan mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.

Menurut Jhon Locke ketiga kekuasaan ini harus dipisahkan satu sama lainnya. Setengah abad kemudian, Montesquieu (1689-1755) dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (1748), istilah “pemisahan kekuasaan” dalam bahasa Indonesia meruokan terjemahan perkataan *separation of power* berdasarkan teori *trias politica* atau tiga fungsi kekuasaan, yang dalam pandangan Montesquieu, harus dibedakan dan dipisahkan secara struktural dalam organ-organ yang tidak saling mencampuri urusan masing-masing. Kekuasaan legislatif hanya dilakukan oleh lembaga legislatif, kekuasaan eksekutif hanya dilakukan oleh lembaga eksekutif, dan demikian pula kekuasaan yudikatif hanya dilakukan oleh cabang kekuasaan yudisial. Sehingga pada intinya, satu organ hanya dapat memiliki satu fungsi, atau sebaliknya satu fungsi hanya dapat dijalankan oleh satu organ. Pada umumnya, doktrin pemisahan kekuasaan seperti yang dibayangkan oleh Montesquieu itu, dianggap oleh para ahli sebagai pandangan yang tidak realistis dan jauh dari kenyataan. Pandangannya itu dianggap oleh para ahli sebagai kekeliruan Montesquieu dalam memahami sistem ketatanegaraan Inggris yang dijadikannya objek telaah untuk mencapai kesimpulan mengenai *trias politica*-nya itu dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (1748). Tidak ada satu negara pun di dunia yang sungguh-sungguh mencerminkan gambaran Montesquieu tentang pemisahaan kekuasaan (*separation of power*) demikian itu. Bahkan, struktur dan sistem ketatanegaraan Inggris yang ia jadikan objek penelitian dalam menyelesaikan bukunya itu juga tidak menganut sistem pemisahaan kekuasaan

seperti yang ia bayangkan. Oleh beberapa sarjana, Baron de Montesquieu malah dikritik bahwa pandangannya merupakan “*an imperfect understanding of the eighteenth-century English Constitution*”³⁶

Banyak sekali pro dan kontra yang timbul dikalangan para sarjana mengenai pandangan Montesquieu di lapangan ilmu politik hukum. Oleh karena itu, dengan menyadari banyaknya kritik terhadap teori trias politica Montesquieu, para ahli hukum di Indonesia seringkali menarik kesimpulan seakan-akan istilah pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang dipakai oleh Montesquieu itu sendiri pun tidak dapat digunakan. Kesimpulan demikian terjadi, karena penggunaan istilah pemisahan kekuasaan itu biasanya diidentikkan dengan teori trias politica Montesquieu, dan seolah-olah istilah pemisahan kekuasaan itu hanya dipakai oleh Montesquieu. Padahal istilah pemisahan kekuasaan itu sendiri konsep yang bersifat umum, seperti halnya konsep pembagian kekuasaan juga dipakai oleh banyak sarjana dengan pengertian-pengertian yang berbeda-beda satu dengan yang lain.³⁷

Dikarenakan Indonesia adalah negara hukum, muncul lah pandangan atau konsep yang pada dasarnya memunculkan bagaimana kekuasaan itu dapat di kontrol atau di awasi dan kalau bisa dibatasi, dengan diajukan konsep agar dilakukan pembagian kekuasaan (*Distribution of power*) atau pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan memisahkan kekuasaan dan membaginya dalam tiga cabang

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Konstitusi Press Jilid II, Jakarta, 2006, hlm. 15-17.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 18.

kekuasaan (*trias politica*) dengan alasan kekuasaan yang dipegang raja tidak lagi dijalankan secara sewenang-wenang.

Jhon Locke beranggapan bahwa kekuasaan alamiah atau hak-hak asasi manusia secara alamiah memang sudah ada mendahului berdirinya suatu negara. oleh karena itu, seharusnya negara terwujud atau tercipta dari suatu perjanjian bermasyarakat di antara rakyat, yakni negara semata-mata dibentuk dengan tujuan untuk melindungi keberadaan dari hak hidup, hak memiliki, dan kebebasan individu yang ada pada rakyat.³⁸

Melalui perjanjian masyarakat, maka negara diberikan kekuasaan untuk mengatur dan menata serta melindungi hak alamiah masyarakat. Pengaturan dan perlindungan hak alamiah ini perlu diatur oleh Undang-undang, sehingga kedudukan dari peraturan perundang-undangan tidak hanya menempati kekuasaan tertinggi dalam negara, akan tetapi menjadi suatu tugas utama negara. oleh karena itu kekuasaan membuat peraturan perundang-undangan harus terpisah dari pelaksanaan undang-undang dan kekuasaan peradilan.³⁹

Meskipun kekuasaan telah dibagi menjadi tiga cabang kekuasaan sebagaimana dikemukakan oleh Jhon Locke, Rousseau maupun oleh Montesqueiu, namun dalam realitas dalam pelaksanaan kekuasaan tetap menimbulkan adanya kesewenang-wenangan kepada rakyat sehingga konsep pembagian kekuasaan diganti dengan konsep pemisahan kekuasaan (*Separation of power*). Dengan

³⁸ Fajlurrahman juri, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 53

³⁹ *Ibid.*, hlm. 54.

menyelenggarakan pembagian kekuasaan di harapkan tidak ada lagi kesewenang-wenangan.

Semua cabang kekuasaan mempunyai kedudukan yang sama dalam menjalankan fungsi penyelenggaraan pemerintahan. Konsep pemisahan kekuasaan tersebut tidak menimbulkan kepuasan sehingga ditambahkan sebuah prosedur agar ketiga cabang kekuasaan itu saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*).⁴⁰

Montesqueiu membuat analisis atas pemerintahan Inggris: (1) ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang yang sama, atau pada lembaga tinggi yang sama, maka tidak ada kebebasan; (2) tidak akan ada kebebasan, jika kekuasaan kehakiman tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif; (3) dan pada akhirnya akan menjadi hal yang sangat menyedihkan bila orang yang sama atau lembaga yang sama menjalankan ketiga kekuasaan itu, yaitu menetapkan hukum, menjalankan keputusan-keputusan publik dan mengadili kejahatan atau perselisihan para individu. Kondisi ini menyebabkan raja atau badan legislatif yang sama akan memberlakukan undang-undang tirani dan melaksanakannya dengan cara yang tiran. Namun menurut Montesqueiu bila kekuasaan eksekutif dan legislatif digabungkan, maka kita masih memiliki pemerintahan yang moderat asalkan sekurang-kurangnya kekuasaan kehakiman dipisah.

Perbedaan mendasar antara Locke dan Montesqueiu dalam melihat kekuasaan kehakiman atau pengadilan adalah bagi Locke, kehakiman/pengadilan merupakan

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 55.

bagian dari kekuasaan eksekutif. Bahkan oleh Locke pekerjaan pengadilan disebutkan pertama-tama sebagai pelaksanaan Undang-undang. Namun Montesquieu meskipun pemerintah dan pengadilan dua-duanya melaksanakan hukum, namun ada perbedaan sifat antara dua macam pekerjaan itu, yaitu pemerintahan menjalankan hukum dalam tindakan sehari-hari, sedangkan pengadilan hanya bertindak mengambil suatu putusan menurut hukum dalam hal suatu pihak mengemukakan suatu pelanggaran hukum oleh pihak lain.⁴¹

Sebagaimana dinyatakan oleh Lord Acton seorang pakar politik dan kenegaraan dari Inggris, "*power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely*". Bila diterjemahkan secara agak longgar, artinya bahwa kekuasaan itu cenderung korup atau menyimpang dan kekuasaan yang mutlak atau absolut pasti akan korup atau menyimpang. Dari ungkapan tersebut jelas bahwa ada hubungan yang sangat erat antara besarnya kekuasaan dengan penyimpangan. Semakin besar kekuasaan yang dimiliki seseorang, semakin besar pula kecenderungan orang yang bersangkutan untuk melakukan penyimpangan. Atas dasar pandangan tersebut maka untuk menghindari kekuasaan yang sewenang-wenang dari pemerintah suatu negara diperlukan adanya pembagian kekuasaan sehingga kekuasaan negara tidak terkonsentrasi pada satu pihak tertentu.⁴² Oleh karena itu diperlukan lah pemahaman tentang teori pembagian kekuasaan dan pemisahan kekuasaan.

⁴¹ Wirjono Prodjodikoro, *Azas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1983, hlm. 16

⁴² Sunarto, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Magnum Pustaka Utama, Yogyakarta, 2015, hlm. 119

B. Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan

Teori yang berkaitan dengan pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan adalah ‘*teori pemisahan kekuasaan*’ yang dipopulerkan oleh Montesquieu dan “*teori pembagian kekuasaan*” yang di populerkan oleh Hans Kelsen. Kedua teori tersebut merupakan cikal bakal pembentukan lembaga negara ditinjau dari segi fungsi nya, ketiga lembaga negara tersebut berfungsi melaksanakan kedaulatan rakyat.⁴³

Pembagian kekuasaan berarti bahwa kekuasaan itu memang dibagi-bagi dalam beberapa bagian, tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa diantara bagian-bagian itu dimungkinkan adanya kerjasama.⁴⁴ Sedangkan pemisahan kekuasaan berarti kekuasaan negara itu terpisah-pisah dalam beberapa bagian, baik mengenai orangnya maupun mengenai fungsinya.⁴⁵

Pada prinsipnya, konstitusi atau Undang-Undang Dasar suatu negara antara lain merupakan pencatatan (registrasi) pembagian kekuasaan didalam suatu negara. Pembagian kekuasaan menurut fungsinya menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai Trias Politica.⁴⁶ Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: *Pertama*, kekuasaan legislatif atau

⁴³ I Gede Yusa, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 96.

⁴⁴ Moh. Kusnardi dan Ibrahim Harmaily, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 1998, hlm. 40.

⁴⁵ Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, PT Gramedia, Jakarta, 1983, hlm. 31

⁴⁶ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik...*, *Op.Cit.* hlm. 152

kekuasaan membuat Undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making function*); *Kedua*, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan Undang-undang (*rule application function*); ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran Undang-undang (*rule adjudication function*). Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) ini sebaliknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.⁴⁷

Montesquieu mengemukakan bahwa kemerdekaan hanya dapat dijamin jika ketiga fungsi kekuasaan tidak dipegang oleh satu orang atau badan tetapi oleh ketiga orang atau badan yang terpisah. Dikatakan olehnya “kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif disatukan dalam satu orang dalam satu badan penguasa, maka tak akan ada kemerdekaan, akan menjadi malapetaka jika seandainya satu orang atau satu badan, apakah terdiri dari kaum bangsawan ataukah dari rakyat jelata, disertai menyelenggarakan ketiga kekuasaan tersebut, yakni kekuasaan membuat Undang-undang, menyelenggarakan keputusan-keputusan umum, dan mengadili persoalan-persoalan antara individu-individu.⁴⁸

Sementara itu, C. Van Vollenhoven mengembangkan pandangan yang tersendiri mengenai soal ini, Menurutnya, fungsi-fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas empat

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 281-282.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 283.

cabang yang kemudian di Indonesia biasa diistilahkan dengan catur praja, yaitu (i) fungsi *Regeling* (pengaturan); (ii) fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan); (iii) fungsi *rechtsspraak* atau peradilan; dan (iv) fungsi *politie* yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan. Sedangkan Goodnow mengembangkan ajaran yang biasa diistilahkan dengan dwi praja, yaitu (i) *policy making function* (fungsi pembuatan kebijakan); dan (ii) *Policy executing function* (fungsi pelaksanaan kebijakan). Namun, pandangan yang paling berpengaruh di dunia adalah seperti yang dikembangkan oleh Montesquieu, yaitu adanya tiga cabang kekuasaan negara yang meliputi fungsi legislatif, eksekutif, dan yudisial.⁴⁹

Teori pemisahan kekuasaan Montesquieu mengalami perkembangan dan mendapat kritikan. Pemisahan kegiatan eksekutif, legislatif, dan yudikatif tidak dapat dipisahkan secara tajam satu dengan yang lain. Menurut E. Utrecht, pemisahan mutlak yang dikemukakan oleh Montesquieu mengakibatkan adanya badan negara yang tidak ditempatkan dibawah pengawasan badan kenegaraan lainnya. Ketiadaan pengawasan ini mengakibatkan terbukanya kemungkinan suatu badan kenegaraan melampaui batas kekuasaannya. Jika dilihat dari fungsi negara pada negara huum modern, pembagia tiga fungsi kekuasaan negara tidak dapat diterima secara mutlak, karena badan negara juga dapat diberi lebih dari satu fungsi.⁵⁰

⁴⁹ Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 29-30

⁵⁰ E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Ctk. Kesembilan, PT. Ichtiar Baru, Jakarta, 1989, hlm. 17-24

Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.⁵¹

Dalam buku “*The Law and the Constitution*”, Prof. Jennings membicarakan lebih lanjut tentang pemisahan kekuasaan (*Separation of power*). Di situ Jennings membedakan antara pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dan pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Yang dimaksud dengan pemisahan kekuasaan dalam arti materiil ialah pemisahan kekuasaan dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu kepada 3 bagian: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan yang dimaksud dengan pemisahan kekuasaan dalam arti formal ialah bila pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas.⁵²

Miriam Budiarto menyatakan pada abad ke-20 dalam negara yang sedang berkembang dimana kehidupan ekonomi dan sosial telah menjadi demikian kompleksnya serta badan eksekutif mengatur hampir semua aspek kehidupan-

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 35.

⁵² Ismail Suny, *Pembagian kekuasaan negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1982, hlm.3.

kehidupan masyarakat, Trias politika dalam arti “pemisahan kekuasaan” tidak dapat dipertahankan lagi.⁵³ Selain itu, dewasa ini hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya (*welfare state*). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat, dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada. Dengan kata lain persoalan yang dihadapi oleh negara semakin kompleks dan rumit sehingga penanganannya tidak dapat di monopoli dan diselesaikan secara otonom oleh negara tertentu saja, melainkan perlu adanya kerjasama antar lembaga negara yang ada.⁵⁴

Arthur Mass membedakan pengertian pembagian kekuasaan (*division of power*) tersebut ke dalam 2 (dua) pengertian, yaitu: (i) *capital division of power*, dan (ii) *Territorial division of power*. Pengertian yang pertama bersifat fungsional, sedangkan yang kedua bersifat kewilayahan atau kedaerahan.⁵⁵ *Separation of power* diartikan oleh O. Hood Phillips dan yang lainnya sebagai *the distribution of the various powers of government among different organs*. Dengan perkataan lain, kata *separation of power* diidentikkan dengan *distribution of power*. Oleh karena itu, istilah-istilah *separation of powers*, *division of powers*, *distribution of powers*, dan demikian pula istilah-istilah pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, sebenarnya mempunyai arti yang sama saja, tergantung konteks pengertian yang dianut. Misalnya, dalam konstitusi Amerika Serikat, kedua istilah *separation of power* dan

⁵³ Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik...*, *Op.Cit.* hlm. 282

⁵⁴ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah)*, Alumni, Jakarta, 2006, hlm. 74

⁵⁵ Jimly ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara...*, *Op.cit.* hlm. 18.

division of power itu digunakan dalam konteks pembagian kekuasaan antara federal dan negara bagian, atau yang menurut pengertian Arthur Mass yang terkait dengan pengertian *territorial division of powers*. Sedangkan, istilah *separation of powers* dipakai dalam konteks pembagian kekuasaan tingkat pemerintahan federal, yaitu antara *legislature the executive*, dan *judiciary*. Pembagian yang terakhir inilah yang disebut Arthur Mass sebagai *capital division of power*.⁵⁶

Untuk membatasi pengertian *separation of powers* itu, dalam bukunya *Constitutional Theory*, G. Marshall membedakan ciri-ciri doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu ke dalam 5 (lima) aspek, yaitu:⁵⁷(1) *Differentiation*; (2) *Legal incompatibility of office holding*; (3) *Isolation, immunity, independence*; (4) *Check and balances*; (5) *Co-ordinate status and lack of accountability*.

Pertama, doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) itu bersifat membedakan fungsi-fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Legislator membuat aturan, eksekutor melaksanakannya, sedangkan pengadilan menilai konflik atau perselisihan yang terjadi dalam pelaksanaan aturan itu dan menerapkan norma aturan itu untuk menyelesaikan konflik atau perselisihan. *Kedua*, doktrin pemisahan kekuasaan menghendaki orang yang menduduki jabatan di lembaga legislatif tidak boleh merangkap pada jabatan diluar cabang legislatif. Meskipun demikian, dalam

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 19.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 21-22.

praktik sistem pemerintahan parlemen, hal ini tidak diterapkan secara konsisten. Para menteri pemerintahan kabinet di Inggris justru dipersyaratkan harus berasal dari mereka yang duduk sebagai anggota parlemen.

Ketiga, doktrin pemisahan kekuasaan juga menentukan bahwa masing-masing organ tidak boleh turut campur atau melakukan intervensi terhadap kegiatan organ yang lain. Dengan demikian, independensi masing-masing cabang kekuasaan dapat terjamin dengan sebaik-baiknya. *Keempat*, dalam doktrin pemisahan kekuasaan itu, yang juga dianggap paling penting adalah adanya prinsip *check and balances*, dimana setiap cabang mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan yang lain. Dengan adanya perimbangan yang saling mengendalikan tersebut, diharapkan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan di masing-masing organ yang bersifat independen itu. Kemudian yang terakhir, *Kelima*, adalah prinsip koordinasi dan kesederajatan, yaitu semua organ atau lembaga (tinggi) negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudisial mempunyai kedudukan yang sederajat dan mempunyai hubungan yang bersifat *co-ordinatif*, tidak bersifat *sub-ordinatif* satu dengan yang lain.

Pentingnya atau esensi pembagian kekuasaan itu dalam negara adalah untuk mencegah menumpuknya kekuasaan di tangan satu orang sehingga bisa menimbulkan kecenderungan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Undang-undang Dasar 1945 adalah menganut sistem pembagian kekuasaan (*division of*

power) bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) sebagaimana yang dianut oleh negara Amerika Serikat.

Tentang argumen mengapa sebuah negara memilih sistem pembagian kekuasaan bukan pemisahan kekuasaan biasanya terkait dengan sejarah berdirinya negara bersangkutan, juga terkait dengan berbagai fakta yang terdapat di masyarakat negara tersebut, seperti kondisi geografisnya, masyarakatnya pluralis atau bagaimana pendiri negara bersangkutan mengadopsi sistem ketatanegaraan yang dianut negara lain. Ada pula negara memilih sistem pembagian atau pemisahan kekuasaan karena dipengaruhi oleh negara yang pernah menjajah negara bersangkutan⁵⁸

Dalam praktek ketatanegaraan di berbagai negara, sistem oembagian kekuasaan yang dianut umumnya adalah pembagian kekuasaan dalam arti formil, dimana kekuasaan negara dibagi tetapi tidak dipisahkan secara tegas. Termasuk dalam hal ini adalah ketatanegaraan di Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Sesuai ketentuan UUD 1945, ketatanegaraan Indonesia mengenal pembagian kekuasaan menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Namun masih terdapat kerjasama antara DPR dan Presiden dalam membuat Undang-undang. Presiden juga berhak memberi grasi atau pengurangan hukuman, suatu hal yang pada hakekatnya terkait dengan kekuasaan yudikatif. Sistem ketatanegaraan yang biasa dijadikan sebagai contoh atau model penerapan teori Montesquieu adalah ketatanegaraan

⁵⁸ Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Permata Aksara, Jakarta, 2014, hlm. 60

Amerika Serikat, yang memadukan sistem pemisahan kekuasaan prinsip *check and balances*.⁵⁹

Untuk menentukan apakah suatu Undang-undang Dasar menganut ajaran Trias Politica atau tidak, dengan kata lain apakah suatu negara menganut paham pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan dapat dipergunakan ukuran yang dipakai oleh Wade and Phillips dalam bukunya *Constitutional Law* (Kusnardi dan Ibrahim, 1983:144). Ukuran-ukuran tersebut dituangkan dalam beberapa pertanyaan sebagai berikut:⁶⁰ (1) Apakah orang-orang atau badan-badan yang sama merupakan bagian dari kedua badan yaitu legislatif dan eksekutif ?; (2) apakah badan legislatif yang mengontrol badan eksekutif atau badan eksekutif yang mengontrol legislatif ? ; (3) Adakah badan legislatif melaksanakan fungsi eksekutif dan badan eksekutif melaksanakan legislatif? ; (4) Apakah orang-orang atau badan- badan yang sama, merupakan bahagian dari badan pengadilan dan badan eksekutif atau badan pengadilan dan badan legislatif ? ; (5) Apakah eksekutif atau legislatif mengontrol atau mempengaruhi yudikatif atau yudikatif mengontrol atau mempengaruhi eksekutif atau legislatif ? ; (6) Apakah eksekutif dan yudikatif atau legislatif dan yudikatif melaksanakan fungsi badan yudikatif?.

Pertanyaan nomor satu sampai tiga berkaitan dengan persoalan, apakah antara eksekutif dan legislatif terdapat pemisahan atau tidak. Sedangkan pertanyaan nomor empat sampai enam berkaitan dengan persoalan, apakah lembaga yudikatif

⁵⁹ Sunarto, *Pengantar Hukum Tata Negara...*, *Op.cit.* hlm. 120-121.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 121-122.

merupakan lembaga yang mandiri atau tidak. Apabila pertanyaan-pertanyaan tersebut oleh Undang-undang Dasar dijawab dengan “tidak” maka negara yang bersangkutan menganut Trias Politica atau pemisahan kekuasaan. Sebaliknya apabila dijawab dengan jawaban “ya” maka negara yang bersangkutan tidak menganut Trias Politica atau pemisahan kekuasaan, melainkan pembagian kekuasaan. Maka selanjutnya akan diberikan pembahasan tentang teori pemisahan kekuasaan ini di Indonesia.

C. Pemisahan Kekuasaan di Indonesia

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan tidaklah menggunakan doktrin pemisahan kekuasaan secara tegas. Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan ini, kedaulatan rakyat berada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara dalam struktur Negara Republik Indonesia. MPR mempunyai peranan penting karena dianggap sebagai penjelmaan rakyat dan pelaksana kedaulatan rakyat. MPR pada masa itu mempunyai kewenangan dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden serta meminta pertanggungjawaban. MPR juga melaksanakan sidang-sidang tahunan ini, lembaga-lembaga lain seperti kehakiman juga menyampaikan laporannya kepada MPR. Dengan demikian, Indonesia tidaklah melaksanakan pemisahan kekuasaan namun melaksanakan pembagian kekuasaan dengan membagi konsep kekuasaan tertinggi dan tinggi negara. kekuasaan tertinggi dilaksanakan oleh MPR, tinggi negara seperti Mahkamah Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, Dewan

Pertimbangan Agung sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan.⁶¹

Pada tahun 1999 hingga tahun 2002, MPR melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang mempertegas pelaksanaan doktrin pemisahan kekuasaan. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang menguraikan sistem adendum memberikan kekuasaan negara pada badan-badan/lembaga-lembaga negara. UUD NRI Tahun 1945 memisahkan kekuasaan negara yang terdiri dari kekuasaan pemerintahan negara, kekuasaan membentuk undang-undang dan kekuasaan kehakiman. Kekuasaan pemerintahan negara diatur dalam Bab III, kekuasaan membentuk undang-undang pada Bab VII, dan kekuasaan kehakiman diatur pada Bab IX UUD NRI Tahun 1945.⁶²

Pemisahan kekuasaan yang dilakukan di Indonesia ini sesuai dengan doktrin pemisahan kekuasaan menurut Montesquieu yang meletakkan kekuasaan utama dalam negara pada lembaga atau orang yang berbeda. Meskipun demikian, terdapat kewenangan yang dapat dilakukan dalam kekuasaan pemerintahan negara yang kewenangan utamanya ada pada kekuasaan pembentuk undang-undang. Kewenangan tersebut adalah kewenangan mengusulkan rancangan Undang-undang. Kewenangan ini merupakan hak Presiden, sehingga bukan menjadi kekuasaan Presiden dalam membentuk Undang-undang. Kekuasaan membuat undang-undang ada pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pada lembaga inilah (DPR) yang memproses

⁶¹ Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, *Op.Cit.* hlm. 72.

⁶² *Ibid.*, hlm. 73.

pembentukan Undang-undang dari perencanaan sampai selesai hingga mendapat persetujuan bersama dengan pemerintah. Hak Presiden dalam hal ini hanya mengajukan rancangan Undang-undang, yang usulan rancangan Undang-undang tersebut tetap dibahas dalam DPR.

Demikian juga kalau dilihat dari kekuasaan kehakiman, bahwa hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial harus mendapatkan persetujuan dari DPR. DPR juga yang akan menetapkan hakim agung tersebut. Adanya hal-hal demikian bukannya tidak melaksanakan doktrin pemisahan kekuasaan, sebaliknya hal ini menunjukkan adanya pemisahan kekuasaan dengan menggunakan sistem saling kontrol dan seimbang kekuasaan. Sistem saling kontrol dan seimbang kekuasaan ini menunjukkan bahwa UUD NRI Tahun 1945 tidak mengenal lagi adanya kekuasaan tertinggi pada lembaga tertentu. Lembaga-lembaga negara yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945 mempunyai kedudukan yang seimbang dan saling mengontrol satu sama lain. Kekuasaan-kekuasaan tersebut pada dasarnya merupakan bentuk dari pelaksanaan kedaulatan rakyat, dimana berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 sudah ditegaskan bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan Undang-undang Dasar. Hal ini menunjukkan ketertinggian Undang-undang Dasar Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi di Republik Indonesia.⁶³

Asas pembagian kekuasaan yang dianut UUD 1945 pra-amandemen tidak memberikan ketentuan yang tegas tentang pembagian kekuasaan. Meminjam teori Ivor Jennings dapatlah dilihat bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dalam arti

⁶³ *Ibid.*, hlm. 73.

pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan prinsipil dalam fungsi-fungsi kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan itu kepada tiga bagian – tidak dianut oleh UUD 1945. UUD 1945 hanya mengenal pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan secara prinsipil. Dengan kata lain UUD 1945 hanya mengenal pembagian kekuasaan (*devisiion of power*) bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*).⁶⁴

Soepomo menyatakan bahwa UUD 1945 mempunyai sistem tersendiri, yaitu berdasarkan pembagian kekuasaan. Walaupun dalam pembagian kekuasaan itu setiap lembaga negara sudah mempunyai tugas tertentu, namun dalam sistem ini dimungkinkan adanya kerjasama antar lembaga negara.

Jelaslah bahwa, UUD 1945 tidak menganut pemisahan kekuasaan (*separation of power*), tetapi dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 mengenal adanya pembagian kekuasaan sebagai berikut:⁶⁵ (1) Pada dasarnya UUD 1945 mengenal pembagian kekuasaan; (2) UUD 1945 membagi kekuasaan kepada tiga lembaga yang diatur secara mendasar kedudukan dan fungsinya; (3) Antar lembaga negara ada kerjasama di dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sesuai aturan perundang-perundangan; (4) Kekuasaan yudikatif, dalam menjalankan tugasnya merupakan kekuasaan yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya, baik eksekutif maupun legislatif. Di samping itu lembaga penuntut umum (kejaksaan Agung) yang tidak terdapat penyebutannya dalam UUD 1945.

⁶⁴ Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, *Op.Cit.* hlm. 61

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 61-62.

Bentuk nyata dari perubahan mendasar hasil amandemen UUD 1945 adalah perbedaan yang substansial tentang kelembagaan negara menurut UUD 1945. Hasil amandemen dengan UUD 1945, terutama yang menyangkut lembaga negara, kedudukan, tugas, wewenang, hubungan kerja dan cara kerja lembaga yang bersangkutan.⁶⁶

Pembagian kekuasaan yang dianut di Indonesia menurut UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen bukan *Trias politica* ala Montesquieu dan yang penting disini adalah pembagian pembatasan kekuasaan itu terutama ditujukan kepada kekuasaan Presiden dimana pembatasan kekuasaan lembaga negara terutama Presiden dilakukan melalui sistem pemerintahan negara dalam bentuk tujuh kunci pokok sistem pemerintahan yang kini sedikit banyak sudah mengalami perubahan dan mewujudkan dalam keseimbangan kekuasaan.⁶⁷

Mohammad Yamin sejak beliau tidak menamakan konsepnya dengan *trias politica*, karena badan-badan kekuasaan Negara Indonesia lebih dari tiga. Beliau berpendapat bahwa pembagian kekuasaan pemerintahan Indonesia sebaiknya disalin dengan kata Inggris *division of power*, dan tidak dengan *trias politica*. Juga kurang tepat atau sempurna jika disalin dengan *separation of power*, karena dengan

⁶⁶ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2006, hlm. 123.

⁶⁷ Andi Mustari Pide, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Revisi Kedua, Wildan Akademika dan Universitas Ekasakti Press, Jakarta, 2008, hlm. 122-123.

memisahkan kekuasaan tidak lenyap hubungan antara badan-badan ketatanegaraan di pusat pemerintahan.⁶⁸

Setelah amandemen, dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menganut teori *Trias Politica* karena telah terjadi reformasi pembagian kekuasaan, yakni adanya “*check and balances*” antara tiga lembaga negara yang mendapat mandat langsung rakyat melalui pemilihan umum, yaitu: badan Legislatif (DPR dan DPD yang anggota ya menjadi MPR) serta Presiden dan Wakil Presiden. Ditambah juga MA dan MK yang masing-masing menjalankan kekuasaan kehakiman sesuai dengan kewenangannya (MA diatur dalam pasal 24A dan MK diatur dalam pasal 24C UUD NRI Tahun 1945). Lembaga negara menurut UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen juga dilengkapi dengan lembaga negara yang mendukung terwujudnya negara hukum yang demokratis, seperti KY serta KPU dan terwujudnya “*good corporate governance*” seperti BPK, Bank Sentral (BI) dan komisi-komisi yang mandiri serta *independence* lainnya.⁶⁹

Tiga cabang kekuasaan yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945, ada yang berpendapat lain bahwa UUD NRI Tahun 1945 terdapat empat kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif, yudikatif dan eksaminatif. Kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh DPR dan DPD, kekuasaan eksekutif dipegang oleh Presiden dan Wakil Presiden,

⁶⁸ Green Mind Community, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 53.

⁶⁹ I Dewa Gede Atmaja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 96.

kekuasaan yudikatif oleh MA dan MK, dan kekuasaan eksaminatif dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Muncul nya kekuasaan-kekuasaan yang dimaksud tersebut melihat dari lembaga-lembaga yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Kekuasaan eksaminatif memang tidak tegas dinyatakan dalam UUD NRI Tahun 1945. BPK sebagai badan yang melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara menyerahkan hasil pemeriksaannya kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Keberadaan lembaga BPK ini memang sangat di perlukan oleh negara, namun apakah hal tersebut menjadi kekuasaan tersendiri sebagai kekuasaan pemeriksaan keuangan negara perlu dipertegas dalam UUD NRI Tahun 1945 dengan mempertegas dalam UUD NRI Tahun 1945 bahwa BPK menjalankan kekuasaan Pemeriksaan keuangan negara.⁷⁰

Sebelum amandemen, ketentuan Pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dapat ditafsirkan bahwa yang memiliki kekuasaan membuat Undang-undang adalah Presiden selaku kepala eksekutif dan pengesahannya dilakukan oleh Presiden selaku kepala negara. kekuasaan membuat undang-undang berada pada Presiden. Proses pembuatannya diajukan oleh Presiden selaku kepala eksekutif dan memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Persetujuan DPR ini sangat penting, sebab ikut secara material menentukan substansi Undang-undang. Di Indonesia tidak terbuka kemungkinan DPR, tanpa persetujuan Presiden, menetapkan Undang-undang. Keadaan ini membuktikan bahwa UUD NRI Tahun 1945 tidak

⁷⁰ Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, *Op.Cit.* hlm. 74.

melaksanakan sistem pemisahan kekuasaan. Pembuatan Undang-undang di Indonesia menerapkan sistem kekuasaan terpadu. Kekuasaan terpadu antara Presiden selaku kepala eksekutif sebagai unsur pelaksana Undang-undang, dan DPR sebagai badan politik yang diberi kekuasaan memberikan persetujuan terhadap rancangan Undang-undang, serta Presiden yang secara formal diberi kekuasaan pengesahan terhadap Undang-undang.⁷¹

Kini setelah di amandemen UUD NRI Tahun 1945 salah satu pasal penting yang mengalami perubahan terkait kewenangan Presiden dan DPR adalah dalam Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang tadinya berbunyi “*Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang*” kini diubah menjadi “*Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada DPR*”. Salah satu implikasi dari perubahan pasal ini dimana yang tadinya Presiden sangat dominan dalam konteks mengajukan rancangan Undang-undang, kini kewenangan tersebut diberikan kepada DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 21 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan Undang-undang.⁷² Dengan perubahan yang terjadi di UUD NRI Tahun 1945 terhadap Pasal 5 dan Pasal 20 dipandang sebagai permulaan terjadinya “pergeseran” *executive heavy* kearah *legislatif heavy*.⁷³

⁷¹ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997

⁷² Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara...*, *Op.Cit.* hlm. 66.

⁷³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, *Op.Cit.*, hlm. 109.

Dengan pergeseran kewenangan membentuk Undang-undang ini maka sesungguhnya ditinggalkan pula teori "pembagian kekuasaan" (*distribution of power*) dengan prinsip supremasi MPR menjadi "pemisahan kekuasaan" (*separation of power*) dengan prinsip *checks and balances* sebagai ciri pelekatnya. Hal ini juga merupakan penjabaran lebih jauh dari kesepakatan untuk memperkuat sistem presidensial.⁷⁴

Dari semua uraian mengenai pemisahan kekuasaan di Indonesia melaksanakan pemisahan kekuasaan dalam fungsi yang utama. Sebab dalam fungsi-fungsi lain masih terdapat kerjasama antar lembaga-lembaga pelaksana kekuasaan tersebut. Sangat dimungkinkan lembaga-lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan negara atau lembaga negara lainnya terjadi sengketa. Oleh karena itu, kerjasama antar lembaga pelaksana kekuasaan negara harus bersandar pada tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana yang tercantum dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945.⁷⁵

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah menempatkan kembali Indonesia kepada arah sistem presidensial murni. Hal ini dapat dilihat dari dihapuskannya sistem kekuasaan tertinggi dan tinggi negara dalam UUD NRI Tahun 1945 yang diwujudkan dalam lembaga tertinggi negara dan tinggi negara. Presiden sebagai mandataris MPR yang harus bertanggung jawab kepada MPR sehingga pertanggungjawaban seperti ini

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 109.

⁷⁵ Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, *Op.Cit.* hlm. 74.

menyebabkan sistem pemerintahan di Indonesia mengalami ketidakjelasan apakah melaksanakan sistem presidensial atau kuasi presidensial.⁷⁶ Maka dari itu dipembahasan selanjutnya penulis akan menjelaskan tentang sistem pemerintahan presidensial dan ilmu perundang-undangan.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 75.

BAB III

TINJAUAN UMUM TENTANG SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIL, TEORI PERUNDANG-UNDANGAN DAN TEORI KEISLAMAN

A. Sistem Pemerintahan Presidensiil

1. Pemerintahan Presidensiil

Sistem ini menganut azas trias politika klasik yang memegang teguh keseimbangan (*check and balances*) di antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Menurut sistem ini, Presiden adalah kepala eksekutif yang dipilih oleh rakyat. Presiden membentuk kabinet dan menteri-menteri bertanggungjawab kepada Presiden. Parlemen tidak dapat memberhentikan Presiden begitu pula sebaliknya. Presiden sama sekali terpisah dari badan legislatif dan tidak boleh mempengaruhi organisasi dan penyelenggaraan parlemen.⁷⁷

Amerika Serikat (AS) merupakan negara yang dianggap menerapkan sistem pemerintahan presidensiil murni ini, sehingga sistem ini sering juga disebut dengan sistem pemerintahan ala Amerika Serikat. Rancangan Undang-undang dibuat oleh Kongres dan diajukan kepada Presiden untuk di sahkan. Jika Presiden menolak maka ia dapat mengembalikan Rancangan Undang-undang itu kepada Kongres. Dalam hal ini, Kongres akan melakukan pemungutan suara untuk mendapatkan dukungan dua

⁷⁷ Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005, hlm. 118.

pertiga suara Kongres agar bisa “memaksa” Presiden menerima Rancangan Undang-undang tersebut.⁷⁸

Sistem ini di ilhami oleh pemikiran Montesquieu dengan teori pemisahan kekuasaan, oleh karena itu penamaan sistem ini dikenal juga dengan nama sistem pemisahan kekuasaan. Di dalam sistem ini tidak mengenal pemisahan antara kepala negara dan kepala pemerintahan dan tidak mengenal adanya lembaga tertinggi dan tinggi negara, semua kekuasaan dalam sistem ini dibagi dalam tiga kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.⁷⁹

Dalam sistem pemerintahan presidensiil, seorang Presiden sebagai kepala eksekutif tidak dapat dijatuhkan karena perbedaan pendapat dengan Kongres. Ia tidak dapat di ganggu gugat selama masa jabatannya belum habis, kecuali dalam hal-hal tertentu. Badan perwakilan Rakyat menuntut perbuatan Presiden yang terlarang itu dan Senatlah yang mengadilinya. Tetapi dalam hal adanya perbedaan pendapat mengenai kebijaksanaan politik dengan keinginan kongres terhadap Presiden tidak dikenakan sanksi.⁸⁰

Dalam perkembangannya, sistem presidensial negara kita mengalami suatu perkembangan yang sangat signifikan dengan lahirnya lembaga-lembaga kenegaraan yang baru seperti Mahkamah Konstitusi dan DPD. Bahkan secara perlahan namun

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2011, hlm. 102.

⁸⁰ Moh. Kusnardi dan Hormaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, Jakarta, 1983, hlm. 177.

pasti praktik ketatanegaraan kita mengarah menjadi sistem bikameral atau sistem dua kamar dengan dibentuknya DPD.⁸¹

Indonesia pada saat ini masih memiliki keraguan apakah menggunakan sistem pemerintahan Presidensial atau sistem pemerintahan Parlementer. Sistem pemerintahan parlementer adalah sebuah sistem pemerintahan di mana parlemen memiliki wewenang dalam mengangkat perdana menteri, demikian juga parlemen dapat menjatuhkan pemerintahan yaitu dengan mengeluarkan mosi tidak percaya. Dalam sistem pemerintahan parlementer jabatan kepala pemerintahan dan kepala negara dipisahkan. Pada umumnya, jabatan kepala negara dipegang oleh Presiden, Raja, atau sebutan lain dan jabatan kepala pemerintahan dipegang oleh perdana menteri. Inggris, Belanda, Malaysia dan Thailand merupakan negara-negara yang menggunakan sistem parlementer dengan bentuk kerajaan. Sedangkan Jerman merupakan negara republik yang menggunakan sistem parlementer dengan sebutan kanselir. Bahkan, di Jerman, India, dan Singapura perdana menteri justru lebih penting dan lebih besar kekuasaannya daripada Presiden. Presiden India, Jerman, dan Singapura hanya berfungsi sebagai simbol dalam urusan-urusan yang bersifat seremonial.⁸²

Sejak dimulainya perubahan konstitusi Indonesia pada tahun 1999, para penyusun Undang-undang Dasar di MPR mempunyai komitmen untuk mempertegas sistem presidensiil yang dianut UUD 1945. Karena itu, yang dilakukan adalah

⁸¹ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, *Op.Cit.* hlm. 116.

⁸² Ahmad sukardja, *Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara Dalam Perspektif fikih siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 40.

menyeimbangkan kedudukan dan wewenang lembaga negara dalam kekuasaan eksekutif, legislatif atau yudikatif dalam sistem *check and balances* yang lebih sepadan.⁸³

Ada dua alasan mengapa kekuasaan dalam membuat Undang-undang di Indonesia beralih dari Presiden ke DPR. *Pertama*, pada masa pemerintahan orde baru, Pasal 5 ayat 1 UUD 1945 pra-amandemen ditafsirkan sebagai kewenangan Presiden untuk membuat Undang-undang dan DPR sekedar menyetujui saja sehingga menimbulkan kesan DPR hanya sekedar lembaga pemberi stempel bagi setiap Undang-undang yang diajukan pemerintah. Dengan demikian, dipindahkannya kekuasaan pembuat undang-undang ke tangan DPR merupakan upaya untuk menghapus citra sebagai lembaga stempel tersebut. *Kedua*, adalah untuk lebih memperkuat kesan presidensiil dalam Amandemen UUD NRI Tahun 1945. Rumusan Pasal 20 ayat 1 Amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-undang merupakan ciri dari sistem pemerintahan presidensiil. Namun ketentuan ini menjadi kurang berarti dengan adanya ketentuan lain yang menyebutkan bahwa suatu Undang-undang hanya akan lahir setelah melalui pembahasan bersama antara Presiden dan DPR, dan ini merupakan ciri sistem Parleментар. Dengan demikian sistem pemerintahan menurut versi Amandemen UUD NRI Tahun 1945 masih tetap menganut sistem pemerintahan

⁸³ Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi...*, *Op.Cit.* hlm. 120.

Presidensiil tidak murni.⁸⁴ Lebih lanjut akan dijelaskanlah bagaimana ciri-ciri sistem pemerintahan Presidensiil.

2. Ciri-Ciri Sistem Pemerintahan Presidensiil

Adapun ciri-ciri utama dalam sistem pemerintahan Presidensiil adalah:⁸⁵

- a. Kedudukan Presiden di samping sebagai Kepala Negara juga sebagai Kepala Eksekutif (Pemerintahan);
- b. Presiden dan Parlemen masing-masing dipilih langsung oleh Rakyat melalui Pemilihan Umum. Sehingga tidaklah mengherankan jikalau ada kemungkinan terjadi komposisi Presiden berasal dari suatu Partai Politik yang berbeda dengan komposisi mayoritas anggota partai politik yang menduduki kursi parlemen. Khusus mengenai pemilihan Presiden memang ada berbagai varian yang ada di berbagai negara. Contohnya di AS, pemilihan Presiden dilakukan melalui suatu institusi yang disebut *electoral college* (panitia pengumpulan suara). Sedangkan menurut Pasal 6 A UUD NRI Tahun 1945 hasil Amandemen antara lain menyatakan (a) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat; (b) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.; (c) Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapat suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.; (d) dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.; (e) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil lebih lanjut diatur dengan Undang-undang.
- c. Karena Presiden dan Parlemen dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, maka kedudukan antara kedua lembaga ini tidak bisa saling mempengaruhi. Hal ini mengingat kedua lembaga ini sama-sama bertanggungjawab kepada rakyat pemilih. Pola semacam ini merupakan bentuk perluasan pola representasi rakyat, yaitu representasi rakyat dalam pengambilan keputusan-keputusan politik nasional melalui parlemen, dan representasi rakyat dalam melaksanakan pemerintahan melalui Presiden.

⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 121-122.

⁸⁵ Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2009, hlm. 134-137.

- d. Kendati Presiden tidak dapat diberhentikan oleh parlemen di tengah-tengah masa jabatannya berlangsung, namun jikalau Presiden melakukan perbuatan yang melanggar hukum, maka Presiden dapat dijatuhi *impeachment* (Pengadilan DPR). Pelaksanaan ini dilakukan oleh Hakim Agung pada *Supreme Court* (MA), tidak dilakukan oleh anggota-anggota parlemen sendiri.
- e. Dalam rangka menyusun kabinet (Menteri), Presiden wajib minta persetujuan Parlemen. Dalam kaitan dengan hal ini, Presiden hanya menyampaikan nominasi anggota kabinet, sedangkan parlemen memberikan persetujuan personil yang telah diajukan oleh Presiden. Kemudian Presiden mengangkat Menteri-menteri tersebut setelah mendapatkan persetujuan parlemen.
- f. Menteri-menteri yang diangkat oleh Presiden tersebut tunduk dan bertanggungjawab kepada Presiden.

Sistem Presidensial di Indonesia merupakan sistem yang harus berlandaskan pada

konstitusi dengan mengedepankan sistem kontrol dan penyeimbang kekuasaan.

Menurut Jimly ciri penting dalam sistem pemerintahan Presidensial adalah:⁸⁶

1. Masa jabatan tertentu, misalnya 4 tahun, 5 tahun, 6 tahun atau 7 tahun, sehingga Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik;
2. Presiden dan Wakil Presiden langsung bertanggung jawab kepada rakyat;
3. Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung, atau melalui perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen tertentu;
4. Presiden tidak tunduk pada parlemen, sekaligus tidak dapat membubarkan parlemen;
5. Tidak dibedakan adanya fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan;
6. Tanggung jawab pemerintahan berada di pundak Presiden dan oleh karena itu Presiden yang berwenang membentuk pemerintahan.

Sementara itu Mahfud MD menyatakan bahwa Prinsip-Prinsip dalam sistem

Presidensial sebagai berikut:⁸⁷

1. Kepala negara menjadi kepala Pemerintahan;
2. Pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen;
3. Menteri-menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada Presiden; dan

⁸⁶ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekjen Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 205.

⁸⁷ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, edisi revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 74.

4. Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

Menurut S.L. Witman dan J.J Wuest empat ciri khas kabinet presidensial yaitu:⁸⁸

1. *It is based upon the separation of powers principles;*
2. *The executive has no power to dissolve the legislator nor must he resign when he loses the support of majority of its membership;*
3. *There is no mutual responsibility between the Presiden and his cabinet, the later is, wholly responsibility to the chief executive; and*
4. *The executive is choses by electorate.*

Sementara sistem presidensial berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 mempunyai ciri sebagai berikut: ⁸⁹

1. Presiden tidak bertanggungjawab kepada MPR;
2. Masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden dibatasi 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan;
3. Presiden dan wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat;
4. Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir jika melanggar Undang-Undang Dasar;
5. Presiden mempunyai hak mengusulkan rancangan Undang-undang, bukan memegang kekuasaan membentuk Perundang-undangan;
6. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat;
7. Presiden mempunyai hak mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri.

Secara hati-hati dapat dikatakan, bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh Republik Indonesia mengandung segi-segi Presidensiil dan segi-segi Parlementer. Maka dari ke dua sistem pemerintahan yang telah kita kenal dan berdasarkan ciri-ciri yang terdapat, kita tidak dapat mengatakan adanya yang dominan. Artinya dari ciri-ciri yang telah kita ketahui, tidak dapat dikatakan bahwa sistem pemerintahan presidensiil yang dominan atau juga tidak dapat dikatakan bahwa sistem

⁸⁸ Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 3.

⁸⁹ Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia...., Op.Cit.* hlm. 79.

pemerintahan parlementer yang dominan. Malah dari ciri-ciri yang dikemukakan di atas perbandingan segi presidensiil dan segi parlementernya adalah 50-50. Oleh karena demikian kita dapat mengatakan, bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh negara Indoneisa adalah sistem pemerintahan campuran atau kombinasi yang murni. Hal ini berbeda dengan sistem pemerintahan yang berlaku di negara konfederasi Swiss yang menurut pendapat penulis menganut juga sistem pemerintahan campuran atau kombinasi, akan tetapi dimana yang dominan adalah segi Presidensiilnya.⁹⁰ Adapun dengan demikian adapula yang menjadi kajian selanjut nya adalah tentang kelebihan dan kelemahan dari sistem pemerintahan presidensial ini.

3. Kelebihan dan Kelemahan Sistem Pemerintahan Presidensiil

Berbicara tentang kelebihan dan kekurangan sebuah sistem pemerintahan, tentunya hal tersebut bergantung terhadap berbagai faktor kompleksitas yang ada dalam suatu negara yang menganut sistem pemerintahan, baik dari segi geografis, budaya, sosial politik, ekonomi, dan sebagainya. Hal inilah biasanya yang mempengaruhi pelaksanaan dari suatu sistem pemerintahan. Selain faktor diatas juga faktor bawaan dari sistem itu sendiri, seperti misalnya, kelemahan dan kelebihan dari sebuah sistem, dalam hal ini berlaku juga pada sistem presidensial.

⁹⁰ Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*, Tarsito, Bandung, 1976, hlm. 56.

a. Kelebihan Sistem Pemerintahan Presidensial.⁹¹

1. Kekuasaan eksekutif lebih stabil karena tidak bergantung dan tidak terganggu para parlemen;
2. Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dalam kurun waktu tertentu. Seperti di Indonesia masa jabatan Presiden 5 tahun;
3. Legislatif bukan tempat kaderisasi mengenai jabatan-jabatan eksekutif karena diisi oleh orang luar termasuk anggota parlemen sendiri;
4. Dalam penyusunan program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya.

b. Kelemahan/Kekurangan Sistem Pemerintahan Presidensial

1. Sistem pertanggung jawaban kurang jelas
2. Pembuatan keputusan/mengambil kebijakan memakan waktu yang lama
3. Kekuasaan eksekutif diluar pengawasan langsung legislatif sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak
4. Pembuatan keputusan atau kebijakan publik umumnya hasil tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif yang mengakibatkan terjadinya keputusan yang tidak tegas.

Kelebihan sistem presidensial menurut Arrend Lijphart, *Pertama* pemerintahan Stabil, *Kedua* pemilihan Kepala Negara oleh rakyat dipandang lebih demokratis, *Ketiga* pemisahan kekuasaan berarti pemerintahan yang kekuasaannya dibatasi.⁹² Kelebihan sistem pemerintaha presidensial tersebut dijabarkan lagi oleh Ni'Matul Huda yang menjabarkan kelebihan sistem pemerintahan presidensial secara umum sistem pemerintahan presidensiil dipandang memiliki tiga macam kelebihan, *Pertama*, stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan Presiden. Hal ini berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer dimana posisi eksekutif sangat

⁹¹ <http://www.artikelsiana.com/2015/04/presidensian-pengertian-ciri-sistem-pemerintahan.html>. (diakses pada hari Senin tanggal 14 Mei 2018 pukul 13.53 wib)

⁹² Sulardi, *Loc. Cit.*

tergantungan pada dukungan parlemen. Ketergantungan kabinet pada mosi legislatif menjadikan instabilitas kabinet sebagai satu ciri utama dari sistem parlementer. Sedangkan dalam sistem presidensiil, kabinet tidak tergantung pada mosi legislatif, sehingga tidak dapat dijatuhkan setiap saat. *Kedua*, pemilihan kepala pemerintahan oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis dari pemilihan tidak langsung. Demokrasi tidak menuntut pemilihan semua pejabat pemerintahan oleh rakyat, tetapi argumen bahwa kepala pemerintahan yang merupakan pemegang jabatan yang paling penting dan berkuasa di dalam pemerintahan demokrasi, harus dipilih secara langsung oleh rakyat mengandung validitas yang tinggi. *Ketiga*, Pemisahan kekuasaan berarti pemerintahan yang dibatasi-perlindungan kebebasan individu atas tirani pemerintah.⁹³

B. Teori Ilmu Perundang-Undangan

1. Pengertian Perundang-undangan

Dalam implementasi ide negara hukum, Undang-undang mempunyai kedudukan yang sangat strategis. Dalam negara hukum (*rechtsstaat*) modern, fungsi peraturan perundang-perundang bukan hanya memberikan bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat, dan Undang-undang bukan hanya sekedar produk dari fungsi negara di bidang pengaturan.⁹⁴ Peraturan Perundang-undangan adalah salah satu instrumen untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang

⁹³ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara "Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan"*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 167.

⁹⁴ Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijakan pada Pemerintah Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 17.

diharapkan.⁹⁵ Keberadaan Undang-undang dalam suatu negara mempunyai kedudukan yang strategis dan penting, baik dilihat dari konsepsi negara hukum, hirarki norma, maupun dilihat dari fungsi Undang-undang pada umumnya. Dalam konsepsi negara hukum, Undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara. Dalam pandangan Paul Scholten, bahwa hukum itu ada di dalam Perundang-undangan, sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya.⁹⁶

Hal ini menjadi tugas negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum tersebut, maka menjadi pentinglah arti pembentukan peraturan-peraturan di negara kita, karena campur tangan negara dalam mengurus kesejahteraan rakyat dalam bidang hukum, sosial politik, ekonomi, budaya, lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan yang diselenggarakan dengan pembentukan peraturan-peraturan negara tak mungkin lagi dihindarkan. Oleh karena itu, makin pentingnya fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan.⁹⁷

Ilmu pengetahuan Perundang-undangan adalah suatu cabang ilmu baru yang mula-mula berkembang di Eropa Barat, terutama di negara-negara yang berbahasa Jerman. Tokok-tokok utama yang mencetuskan bidang ilmu ini, antara lain adalah Peter Noll (1973), Jurgen Rodig (1975), Burkhardt Krems (1979), dan Werner Maihover (1988). Di Belanda antara lain S.O van Poelje (1980) dan W.G

⁹⁵ A.Rosyid Al Atok, Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan..., *Op.Cit*, hlm. 2.

⁹⁶ Satjipto Latief, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 96.

⁹⁷ Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan*, *Op.Cit*. hlm. 1.

van der Velden (1988).⁹⁸ Burkhardt Krems (1979), salah seorang pelopor ilmu pengetahuan perundang-undangan, mendefinisikan ilmu pengetahuan perundang-undangan (*gesetzgebungswissenschaft*) sebagai suatu ilmu pengetahuan yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi tentang hukum negara.⁹⁹

Menurut Bagir Manan, suatu peraturan perundang-undangan yang baik setidaknya didasari pada 3 (tiga) hal, yakni:¹⁰⁰

- 1) Dasar Yuridis (*juridische gelding*), yakni *Pertama*, keharusan adanya kewenangan dari pembuat Peraturan Perundang-undangan. Setiap Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswege nietig*). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalnya, undang-undang dalam arti formal (*wet in forme lezin*) dibuat oleh Presiden dengan DPR. Setiap Undang-undang yang tidak merupakan produk bersama antara Presiden dan DPR adalah batal demi hukum. Begitu pula Keputusan Menteri, Peraturan Dasar dan sebagainya harus pula menunjukkan kewenangan pembuatnya. *Kedua*, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan meteri yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Misalnya kalau UUD NRI Tahun 1945 atau undang-undang terdahulu menyatakan bahwa sesuatu diatur dengan undang-undang, maka hanya dalam bentuk undang-undang itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain misalnya keputusan Presiden, maka Keputusan Presiden tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). *Ketiga*, keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, Peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan Daerah dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau ada

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 2.

⁹⁹ Aziz Syamsudin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang...*, *Op.Cit.* hlm. 12.

¹⁰⁰ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm. 27.

peraturan Daerah tanpa (mencantumkan) persetujuan DPRD maka batal demi hukum. Dalam undang-undang tentang pengundangan (pengumuman) bahwa setiap undang-undang harus diundangkan dalam Lembaran Negara sebagai satu-satunya cara untuk mempunyai kekuatan mengikat. Selama pengundangan belum dilakukan, maka undang-undang tersebut belum mengikat. *Keempat*, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.

- 2) Dasar Sosiologis (*sociologische gelding*), yakni mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.
- 3) Dasar Filosofis, bahwa setiap masyarakat selalu mempunyai cita hukum (*rechtsidee*) yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. *Rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya semuanya ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakekat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan. Tetapi ada kalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematis dalam satu rangkuman baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi seperti Pancasila. Dengan demikian, setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.

Menurut UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 1 ayat (1) dan (2) dijelaskan bahwa

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:¹⁰¹

- Pasal 1 ayat (1) “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah “pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan

¹⁰¹ Undang-Undang No.12 2011 Pasal 1 ayat (1) dan (2).

perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.”

- Pasal 1 ayat (2) “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan perundang-undangan.”

2. Pengertian Norma Hukum

Secara epistimologi, Norma berasal dari kata “*nomos*” yang berarti nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum. Sedangkan kaidah dalam bahasa Arab yakni dari kata “*qo'idah*”, berarti ukuran atau nilai pengukur. Norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah. Baik anjuran maupun perintah berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif sehingga mencakup norma anjuran untuk mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu.¹⁰²

Adapula yang mendefinisikan norma sebagai aturan, pola atau standar yang perlu dirinci. Kata “norma” menurut W.J.S Poerwadarminto adalah “ukuran (untuk menentukan sesuatu);urgen”. Kata lain dalam bahasa Indonesia yang sering dianggap sebagai sinonim kata “norma” adalah “kaidah”. Akan tetapi dalam kamus tersebut, penjelasan kata “norma dan kaidah”, tidak dikaitkan sama

¹⁰² Jimly Ashiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 1.

sekali. Kata kaidah diberi arti sebagai “perumusan dari asas-asas yang menjadi hukum; aturan yang tentu; patokan; dalil (dalam ilmu pasti).¹⁰³

Sementara itu, Maria Farida mendefinisikan kata “norma” itu sebagai suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Istilah norma, yang berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa Arab, dan sering juga disebut dengan pedoman, patokan, atau aturan dalam bahasa Indonesia, mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis-garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk suatu sudut atau garis yang dikehendaki. Dalam perkembangannya, norma itu diartikan sebagai ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat. Jadi, inti suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi.¹⁰⁴

Pada dasarnya menurut Rosjidi Ranggawidjaja, norma itu dapat dibedakan antara norma etika dan norma hukum yaitu, norma etika meliputi norma susila, norma agama, dan norma kesopanan. Pada dasarnya norma etika datang dari dalam diri manusia sendiri, yaitu hasrat untuk hidup pantas, untuk hidup seyogyanya. Walaupun demikian, tidak jarang norma etika merupakan norma yang datang di luar, misalnya dari Tuhan Yang Maha Esa, yakni norma agama yang diajarkan melalui Rasul. Kadang-kadang itu lahir karena adanya hubungan manusia dengan manusia, karena mempunyai dua dimensi, yaitu dimensi hidup pribadi dan dimensi hidup antar

¹⁰³ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hlm. 2.

¹⁰⁴ *Ibid.*

pribadi. Jadi ada kaidah yang berkaitan dengan kehidupan pribadi manusia seperti kaidah kepercayaan agama, ada juga kaidah yang berkaitan dengan kehidupan antar pribadi. Termasuk dalam hal ini adalah norma susila, norma kesopanan, norma agama, norma hukum.¹⁰⁵

Norma hukum dalam perspektif Maria Farida Indrati Soerapto, mempunyai ciri-ciri yang berbeda dengan norma-norma lainnya, seperti; (a) adanya paksaan dari luar yang berwujud ancaman hukuman bagi pelanggaran (biasanya berupa sanksi fisik yang dapat dipaksakan oleh alat negara); (b) bersifat umum, yaitu berlaku bagi siapa saja. Lebih lanjut Maria Farida mengemukakan, terdapat sejumlah kategori norma hukum, dengan melihan pada berbagai bentuk dan sifatnya yaitu:

1. Norma hukum umum, dan norma hukum individual, kalau dilihat dari alamat yang dituju (*addressat*);
2. Norma hukum abstrak dan norma hukum konkrit, kalau dilihat dari hal yang diatur;
3. Norma hukum yang *einmahlig*, dilihat dari segi daya berlakunya; dan
4. Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan, dilihat dari wujudnya.

Rosjidi Ranggawidjaja berpendapat bahwa, eksistensi norma hukum amat penting dalam kehidupan manusia. Setidaknya hal ini terjadi dikarenakan:

¹⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 2-3.

1. Tidak semua kepentingan atau tata tertib telah dilindungi atau diatur oleh ketiga norma tadi;
2. Sanksi-sanksi pelanggaran terhadap norma etika bersifat *psychis*, sangat abstrak, sedangkan sanksi terhadap pelanggaran norma hukum bersifat fisik, dan nyata (konkrit);
3. Sifat memaksanya sangat jelas dan dapat dipaksakan oleh alat negara (pemerintah), sedangkan norma etika tidak dapat dipaksakan oleh pemerintah (hanya dorongan dari dalam diri pribadi manusia).¹⁰⁶

Norma hukum dapat dibentuk secara tertulis ataupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga berwenang yang membentuknya. Norma adat, norma agama, dan norma moral berbentuk tidak tertulis, tumbuh dan berkembang dari kebiasaan yang ada di masyarakat.¹⁰⁷

Menurut Hans Kelsen yang penulis kutip dari buku Aziz Syamsudin bahwa, norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarkis. Pengertiannya, norma yang dibawah berlaku, bersumber, dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai akhirnya jenjang ini berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut norma dasar (*grundnorm*).¹⁰⁸

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm 3-4.

¹⁰⁷ Aziz Syamsudin, *Proses dan Teknik Penyusunan Perundang-Undangan*, *Op.Cit.* hlm. 14-15.

¹⁰⁸ *Ibid.*

Hans Nawiasky mengelompokkan hirarki norma hukum negara ke dalam empat kelompok besar, yaitu:

- 1) Kelompok I: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- 2) Kelompok II: *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara);
- 3) Kelompok III: *Formell gesetz* (Undang-Undang “formal”);
- 4) Kelompok IV: *Verordnung* dan *Autonome Satzung* (Aturan pelaksana dan Aturan otonom).

Pengelompokkan hirarki norma hukum di atas lazim disebut dengan *die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*. *Staatsfundamentalnorm* atau yang disebut dengan norma fundamental negara, pokok kaidah fundamental negara, atau norma pertama adalah norma tertinggi dalam suatu negara. ia merupakan norma dasar (*Grundnorm*) yang bersifat pre-supposed atau ditetapkan oleh suatu norma yang lebih tinggi. Ia juga merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya, termasuk menjadi dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara. ia juga merupakan landasan dasar filosofis yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.¹⁰⁹

Kelompok norma hukum dibawahnya adlaah *Staatsgrundgesetz* atau aturan dasar negara/aturan pokok negara yang merupakan norma hukum tunggal yang berisi aturan-aturan pokok, yang bersifat umum dan garis besar. Ia dapat dituangkan dalam

¹⁰⁹ A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, *Op.Cit.* hlm. 15.

suatu dokumen negara (*staatsverfassung*) atau dalam beberapa dokumen negara yang tersebar-sebar. Dokumen negara dimaksud dapat berupa Undang-Undang Dasar atau Konstitusi yang di dalamnya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan negara, hubungan antar lembaga negara, dan hubungan antara negara dengan warga negara. ia merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya suatu Undang-Undang (*formell gesetz*) yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengikat secara langsung semua orang. Kelompok norma hukum dibawah nya adalah *formell gesetz* atau Undang-Undang (*wet in formele zin*). Dibandingkan dengan norma hukum yang ada dalam kosntitusi yang merupakan aturan dasar negara, norma-norma yang ada dalam suatu Undang-undang merupakan norma hukum yang lebih konkrit dan terinci serta sudah langsung berlaku di dalam masyarakat yang pembentukannya dilakukan oleh lembaga legislatif. Lembaga legislatif ini, dalam perkembangannya, dipercayakan kepada organ yang disebut dengan (dewan) perwakilan rakyat atau segolongan rakyat, baik dilakukan sendiri maupun bersama-sama dengan kepala negara¹¹⁰.

Kelompok norma hukum dibawahna adalah *Verordnung* dan *Autonome Satzung* (Aturan pelaksana dan aturan otonom). Ini merupakan kelompok norma hukum terakhir yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang. Peraturan pelaksana dibentuk berdasarkan kewenangan delegasi. Sedangkan peraturan Otonom dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi. dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, kewenangan delegasi adalah kewenangan

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm. 16.

membentuk peraturan perundang-undangan yang dilimpahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik yang dinyatakan secara tegas maupun tidak. Bersifat sementara hanya dapat dilaksanakan selama pelimpahan itu masih ada. Sedangkan kewenangan atribusi adalah kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Kewenangan atribusi ini melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan sesuai dengan batas-batas yang diberikan.¹¹¹

Setelah pemaparan diatas, maka norma hukum merupakan aturan, pola, standar yang harus diikuti. Sebagaimana ditegaskan oleh Hans Kelsen bahwa norma hukum menurut fungsinya adalah memerintah (*gabieten*); melarang (*verbieten*); mengusahakan (*ermachtigen*); membolehkan (*erlauben*) dan menyimpangkan dari ketentuan (*derogieren*). Hans Kelsen juga memberikan ketegasan bahwa norma hukum memberikan arti yang sangat penting terhadap keberlakuan suatu Undang-Undang (hukum tertulis). Sahnya keberlakuan suatu Undang-Undang terjadi manakala sesuai dengan norma hukum yang lebih tinggi yang dikenal dalam teori hukum murni.¹¹²

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislatif Drafting*, Total Media, Yogyakarta, 2011, hlm. 21.

3. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Ada 3 (tiga) peraturan perundang-undangan yang mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, yaitu Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Perundang-Undangan, UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menggantikan UU No. 10 Tahun 2004.¹¹³

a. Jenis dan Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/2000

Bersamaan dengan Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945, pada Sidang Tahunan MPR yang pertama tanggal 7-18 Agustus 2000, MPR memutuskan Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 sebagai pengganti dari Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966. Menurut Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU);

¹¹³ A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan...., Op.Cit.* hlm. 53.

5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah

Jika dibandingkan dengan tata urutan peraturan perundang-undangan menurut Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, maka tata urutan peraturan perundang-undangan yang termaktub dalam Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tersebut terdapat beberapa perbedaan yang cukup mencolok, yaitu:

- a) Diletakkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dengan urutan di bawah UU;
- b) Tidak dicantumkannya Peraturan Pelaksana lainnya;
- c) Dimasukkannya Peraturan Daerah.

Diletakkannya PERPU di bawah Undang-Undang tidaklah tepat. Pasal 22 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang tidak pernah diubah menyatakan: Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-undang”. Ketentuan ini mengandung makna karena fungsi PERPU adalah sebagai peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang, maka PERPU mempunyai kedudukan yang setara dengan Undang-Undang. Dengan demikian menempatkan PERPU dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di

bawah Undang-Undang adalah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.¹¹⁴

Pengaturan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercermin dalam Tap MPR No. III/MPR/2000 diatas, masih memiliki sejumlah kelemahan mendasar diantaranya, *Pertama*, karena naskah Perubahan UUD sekarang dibuat terpisah maka seharusnya penyebutan UUD 1945 tersebut diatas dilengkapi dengan '... dan Perubahan UUD'. *Kedua*, penyebutan Perpu pada nomor urut keempat dibawah Undang-Undang dapat menimbulkan penafsiran seakan-akan kedudukan Perpu itu berada di bawah Undang-Undang. Padahal kedudukan hukum keduanya sederajat. Karena itu seharusnya seperti dalam Ketetapan MPR No. XX/MPRS/1966 keduanya ditempatkan pada nomor ketiga, yaitu 'Undang-Undang dan Perpu'. *Ketiga*, penggunaan nomenklatur Keputusan Presiden yang selama ini dipakai mengandung kelemahan karena tidak membedakan secara tegas antara keputusan yang mengatur (*regelling*) dengan keputusan yang bersifat administratif belaka (*beschiking*). Seharusnya momentum reformasi ini digunakan sebaik-baiknya untuk menata kembali peristilahan yang agak baik dan benar, yaitu untuk keputusan yang mengandung aturan atau pengaturan, dokumen hukumnya sebaiknya dinamakan Peraturan, bukan Keputusan. *Keempat*, bentuk Peraturan Menterti tidak disebut dalam tata urutan

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm. 54.

tersebut. Padahal Peraturan Menteri itu sangat penting untuk ditempatkan dalam tata urutan diatas Perda, disamping produk peraturan tingkat Menteri itu dalam praktek banyak sekali ditetapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari dan memerlukan penertiban sebagaimana mestinya.¹¹⁵

Dari beberapa permasalahan di atas ternyata Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 yang dimaksudkan untuk menyelesaikan masalah keracuan pengertian yang ditimbulkan dari Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, justru menimbulkan beberapa keracuan baru dalam tata urutan perundang-undangan. Dalam perkembangan selanjutnya, ditetapkan tata urutan Perundang-undangan baru yang diatur dalam UU No.10 Tahun 2004 yang kemudian disempurnakan lagi dalam UU No. 12 Tahun 2011.¹¹⁶

b. Jenis dan Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011

Pada 24 Mei 2004, DPR dan pemerintah telah menyetujui Rancangan Undang-undang tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjadi Undang-Undang (UU No.10. Tahun 2004). Undang-Undang ini menegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. UUD NRI Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam

¹¹⁵ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*, *Op.Cit.* hlm. 10-11.

¹¹⁶ A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, *Op.Cit.* hlm.

peraturan Perundang-undangan. Undang-undang ini juga memerintahkan untuk menempatkan UUD NRI Tahun 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya. Disamping itu, diatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dituangkan dalam produk hukum Ketetapan MPR/MPRS sebagaimana telah dibahas di atas. Adapun jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang tersebut adalah sebagai berikut:

1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UU
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah
 - a. Perda Provinsi
 - b. Perda Kabupaten/Kota
 - c. Perdes/Peraturan yang Setingkat.¹¹⁷

Menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, pada 12 Agustus 2011, Pemerintahan telah megundangkan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menggantikan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004. Dengan berlakunya Undang-Undang

¹¹⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, Op.Cit.*, hlm. 61.

yang baru ini otomatis Undang-Undang No.10 Tahun 2004 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Undang-undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, yaitu antara lain: *Pertama*, materi dari Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan keracuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum; *Kedua*, teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten; *Ketiga*, terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan; *Keempat*, penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.¹¹⁸

Hierarki menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 64-65.

7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹¹⁹

Ada 2 (dua) perbedaan pokok dalam jenis dan hirarki peraturan Perundang-undangan antara yang ada dalam UU No. 10 Tahun 2004 dengan yang ada dalam UU No. 12 Tahun 2011, yaitu yang berkaitan dengan Ketetapan MPR dan Peraturan Daerah. Perbedaan tersebut adalah:

1. Dalam UU No. 10 Tahun 2004, Ketetapan MPR tidak termasuk dalam jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan, namun dalam UU No. 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR termasuk jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 dan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966.
2. Dalam UU No. 10 Tahun 2004, Peraturan Daerah yang termasuk dalam jenis hirarki peraturan perundang-undangan terdiri dari Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa yang berada dalam satu hirarki, sedang dalam UU No. 12 Tahun 2011, secara tegas disebutkan Peraturan Daerah Provinsi baru kemudian Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan hirarki yang jelas dan tidak memasukkan Peraturan Desa.¹²⁰

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm. 67.

¹²⁰ A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, *Op.Cit.*, hlm.

C. Prinsip-prinsip Keislaman

1. Prinsip Kekuasaan Sebagai Amanah

Dalam ajaran islam kekuasaan mutlak milik Allah semata-mata seperti disebutkan dalam QS. 57:5, “Kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan kepada Allah-lah segala urusan akan dikembalikan, dan QS. 67:1 disebutkan, “Maha suci Allah yang di tangan Nya-lah segala kerajaan, dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu”. Masih ada beberapa ayat Al-Qur’an yang menjelaskan tentang kekuasaan Allah ini misalnya pada QS. 12:40, 25:2, 5:17 dan lain-lain. Keyakinan terhadap Allah sebagai sumber segala sesuatu, termasuk kekuasaan dan kedaulatan, merupakan fundamen pertama utama yang diperlukan untuk menancapkan bangunan masyarakat Islam dan bangunan negara dan pemerintahan, seperti disebutkan Maududi berikut ini:¹²¹

1. Tak seorangpun, bahkan seluruh penduduk negara secara keseluruhan, dapat menggugat kedaulatan. Hanya Tuhan yang berdaulat, manusia adalah subyek.
2. Tuhan merupakan pemberi hukum sejati dan wewenang mutlak legislasi ada padanya. Kaum mukmin tidak dapat berlindung pada legislasi yang sepenuhnya mandiri, tidak juga dapat mengubah hukum yang telah diletakkan Tuhan, sekalipun tuntutan untuk mewujudkan legislasi atau perubahan hukum ilahi ini diambil secara mufakat bulat.
3. Suatu negara islam dalam suatu hal haruslah didirikan berlandaskan hukum yang telah diturunkan oleh Allah kepada manusia melalui Rasulullah.¹²²

¹²¹ Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan Harapan dan Kenyataan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 15-16.

¹²² Abu A’la Maududi, *Sistem Politik Islam*, dikutip dalam Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan Harapan dan Kenyataan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 17.

Atas dasar itu maka pada hakikatnya negara adalah milik Allah, demikian pula kedaulatan itu milik Allah. Sedangkan kedudukan manusia di bumi ini hanya sebagai khalifah Allah. Dalam ajaran Islam, Allah diyakini pemilik mutlak atas segala kedaulatan atau kekuasaan, serta pembuatan ketentuan hukum. Sedangkan manusia tidak memiliki kekuasaan sesuai dengan ketentuan hukum yang telah digariskan Allah.¹²³

Secara literal, kalifah berasal dari kata *kholfun* yang berarti pihak yang berada di belakang atau yang datang belakangan, yang biasanya di terjemahkan dengan pengganti. Hal ini dapat diterima karena biasanya pihak pengganti itu berada di belakang pihak yang digantikan. Manusia sering disebut dengan khalifah Allah di muka bumi, ini mengandung makna majazi atau kiasan yaitu manusia berkedudukan sebagai pengganti Allah di muka bumi yang mempunyai kekuatan mengatur, mengelola, dan memakmurkan bumi untuk kepentingan dan kemakmuran manusia. Namun secara hakiki kedudukan Allah tidak mungkin dapat digantikan.

Di dalam kata khalifah tersirat adanya amanah, yakni amanah dari pihak yang digantikan, yang mengharuskan adanya pertanggungjawaban kepada sipemberi amanah. Pada kata amanah yang secara umum mengandung arti segala sesuatu yang dipercaya kepada manusia berupa hak-hak pihak lain, baik hak Allah maupun hak

¹²³ *Ibid.*

manusia¹²⁴. Tersirat adanya dua pihak atau lebih yaitu pemberi amanah dan pemikul amanah. Ketika seseorang menerima kepemimpinan atau diangkat menjadi pemimpin, ia di satu sisi berkedudukan sebagai wakil manusia yang dalam hal ini, memikul dua amanah yang harus dipertanggungjawabkan kepada pihak pemberi amanah yaitu umat dan Allah. Dalam Alqur'an QS. 2:58 Disebutkan bahwa "*Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat*".¹²⁵

Setiap pemegang amanah atau pemimpin mempunyai kewajiban untuk menyampaikan amanah yang dipikulnya, karena setiap pemimpin akan ditanya setiap kepemimpinannya. Dalam hadis nabi disebutkan bahwa "*setiap kamu adalah pemimpin, dan setiap masing-masing akan dimintai pertanggungjawaban terhadap kepemimpinannya. Seorang imam yang memimpin suatu umatan dimintai pula pertanggungjawabannya*". Kepemimpinan adalah amanah, yang secara normatif disebut oleh nabi ketika memberi nasihat kepada Abu Dzhar al-Giffar "wahai Abu Dzhar, engkau seorang yang lemah dan sesungguhnya kepemimpinan itu amanah yang berat dan kelak pada hari kiamat ia akan menjadi penyebab kehinaan dan

¹²⁴ Wahbah Al-Zuhaili, *Tafsir al-Wajiz*, dikutip dari Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan Harapan dan Kenyataan*, FH UII Press, 2007, hlm 18

¹²⁵ *Ibid.*

penyesalan kecuali bagi orang yang telah mengambilnya dengan cara yang benar dan melaksanakan kewajiban-kewajiban yang harus dipikulnya”,¹²⁶ karena kepemimpinan merupakan amanah, maka setiap pemimpin harus bertindak sesuai dengan keinginan pemberi amanah. Bila pemimpin selaku pemegang amanah itu menyimpang dari apa yang semestinya berarti dia khianat atas kepemimpinannya, pemimpin yang khianat artinya pemimpin yang melakukan aktifitas atau menjalankan kekuasaannya tidak sesuai dengan apa yang dikehendaki pemberi amanat. Dalam kondisi seperti ini, ia tidak memiliki otoritas dan legitimasi yang absah sehingga rakyat tidak wajib mengikutinya, bahkan melahirkan kewajiban bagi rakyat untuk menegur dan meluruskannya.

2. Prinsip Musyawarah

Dalam Al-Qur'an ada dua ayat yang menggariskan prinsip musyawarah sebagai salah satu prinsip dasar dalam nomokrasi Islam. Ayat pertama dalam surah al-Syuura/42:38: “Adapun urusan kemasyarakatan diputuskan dengan musyawarah antara mereka”. Ayat ini menggambarkan bahwa dalam setiap persoalan yang menyangkut masyarakat atau kepentingan umum Nabi selalu mengambil keputusan setelah melakukan musyawarah dengan para sahabatnya. Dalam sebuah hadist, Nabi digambarkan sebagai orang yang paling banyak melakukan musyawarah beliau lakukan hal ini, karena prinsip musyawarah adalah merupakan

¹²⁶ Alaudin al-Hindi, *Kanzul Ummal, Muasasah al-Risalah*, dikutip dalam Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan Harapan dan Kenyataan*, FH UII Press, 2007, hlm. 22

perintah Allah sebagaimana digariskan dalam ayat yang kedua yang dengan tegas menyebutkan perintah itu wa syaawirhum fil *al-amri*, dan bermusyawarahlah engkau hai Muhammad dengan mereka dalam setiap urusan kemasyarakatan” QS. 3:159. Ayat yang terakhir ini apabila dijadikan sumber hukum maka doa dapat dirumuskan sebagai berikut: “Hai Muhammad engkau wajib bermusyawarah dengan para sahabat dalam memecahkan setiap masalah kenegaraan”, atau secara lebih umum umat Islam diwajibkan bermusyawarah dalam memecahkan masalah kenegaraan”. Kewajiban ini terutama dibebankan kepada setiap penyelenggara kekuasaan negara dalam melaksanakan kekuasaannya itu.¹²⁷

Musyawarah dapat diartikan sebagai suatu forum tukar-menukar pikiran, gagasan, maupun ide termasuk saran-saran yang diajukan dalam memecahkan masalah sebelum tiba pada pengambilan keputusan. Dilihat dari surut kenegaraan, maka musyawarah adalah suatu prinsip konstitusional dalam nomokrasi Islam yang wajib dilaksanakan dalam suatu pemerintahan dengan tujuan mencegah lahirnya keputusan yang merugikan kepentingan umum atau masyarakat. Sebagai suatu prinsip konstitusional, maka dalam nomokrasi Islam musyawarah itu sebagai “rem” atau pencegah kekuasaan yang absolut dari seorang penguasa atau kepala negara.¹²⁸

¹²⁷ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 82-83.

¹²⁸ *Ibid.*, hlm. 83.

Melalui musyawarah setiap masalah yang menyangkut kepentingan umum dan kepentingan rakyat dapat ditemukan suatu jalan keluar yang sebaik-baiknya setelah semua pihak mengemukakan pandangan dan pikiran mereka yang wajib didengar oleh pemegang kekuasaan negara supaya ia dalam membuat sesuatu keputusan dapat mencerminkan pertimbangan-pertimbangan yang obyektif dan bijaksana untuk kepentingan umum. Suatu musyawarah dapat diakhiri dengan kebulatan pendapat atau kesepakatan bersama yang lazim disebut dalam hukum Islam *ijma* dan dapat pula diambil dari keputusan suara terbanyak sebagaimana yang dicontohkan Nabi Muhammad ketika menghadapi masalah serangan orang-orang Quraisy Mekkah yang sedang mengepung Madinah (Perang Uhud). Ada dua pilihan, menghadapi secara ofensif atau defensif. Secara pribadi Nabi memilih pilihan kedua yaitu bertahan di kota Madinah. Namun suara terbanyak dari para sahabat menginginkan suaya menyerag dari luar Madinah yaitu di Bukit Uhud. Akhirnya, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak itu.

Oleh karena itu, sebagaimana yang telah penulis jabarkan di atas, digunakan keempat teori diatas yaitu, teori Pemisahan Kekuasaan, Sistem Pemerintahan Presidensiil, Teori Ilmu Perundang-undangan, dan Prinsip-prinsip Keislaman, yang diharapkan bisa menjadi pisau analisis dalam menjawab rumusan masalah yang telah di paparkan di atas yang dimana pada saat ini, Hak veto Presiden di Indonesia yang masih berupa gagasan, sedangkan di negara Amerika Serikat telah menjadi suatu

aturan yang tetap dalam pembentukan Perundang-Undangan. Maka selanjut nya penulis akan menjawab rumusan masalah yang telah menjadi tujuan dari penulisan ini.

BAB IV

ANALISIS PROBLEMATIKA PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA (STUDI GAGASAN HAK VETO PRESIDEN DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG)

A. DESKRIPSI DATA

Proses amandemen kesatu sampai keempat UUD NRI Tahun 1945 telah melahirkan norma baru dan mekanisme baru dalam pembentukan Undang-undang. Secara yuridis akademis, rumusan final Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945, setelah di amandemen, formulasi pasal yang terdiri dari 5 (lima) ayat tersebut secara “tersirat” memberi semacam “hak veto” kepada Presiden.

Hak veto adalah sebuah hak yang ditemukan dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan berdasarkan konstitusi Amerika Serikat dalam rangka *check and balances*. Kamus Besar Bahasa Indonesia terdapat arti bahwa kata “veto” adalah hak konstitusional Presiden / Penguasa / Pemegang pemerintahan untuk mencegah, menyatakan, menolak, atau membatalkan keputusan, secara mutlak. Sedangkan memveto memiliki arti menggunakan hak veto untuk membatalkan keputusan, ketetapan, rancangan peraturan dan rancangan undang-undang atau resolusi. Seperti di Amerika Serikat Presiden memiliki hak untuk memveto suatu rancangan undang-undang yang dapat merugikan jalannya pemerintahan.

Sedangkan di Indonesia hak veto adalah hak untuk menyatakan menolak atau tidak setuju terhadap suatu Rancangan Undang-Undang atau terhadap materi

suatu RUU. Keberadaan hak veto menjadi senjata ampuh yang dimiliki oleh Presiden ketika tidak setuju terhadap sebuah rancangan undang-undang yang diusulkan oleh DPR agar dapat mengimbangi besarnya kekuasaan legislatif yang diatur di dalam Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 yang secara lengkap berbunyi sebagai berikut:

1. Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang
2. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
3. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
4. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
5. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden, dalam waktu 30 (tiga puluh) hari semenjak rancangan undang-undang disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.¹²⁹

Dari ayat di atas sudah pasti dan tidak dapat ditawar lagi bahwa memang DPR-lah yang diberi wewenang oleh konstitusi untuk membentuk Undang-Undang. Demi keseimbangan, maka Presiden sebagai eksekutif yang harus melaksanakan Undang-Undang.

Penjelasan di atas telah menjelaskan bahwa di Indonesia ini konstitusi hanya memberikan “semacam hak veto” kepada Presiden, tetapi belum memberikan hak veto itu sendiri kepada Presiden secara langsung, sehingga perlu lah memahami tentang apa urgensi adanya hak veto Presiden dalam pembentukan perundang-

¹²⁹ Lihat Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945.

undangan, dan bagaimana konsep yang harus diterapkan apabila negara Indonesia ingin menetapkan hak veto itu secara langsung kepada Presiden Indonesia.

B. PENYAJIAN DATA TENTANG URGENSI ADANYA HAK VETO PRESIDEN DALAM PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN

Untuk menjawab rumusan masalah di atas, ada baiknya kita mengulang dengan apa yang menjadi pengertian dari sistem pemerintahan Presidensial. Sistem presidensial adalah suatu sistem yang dimana badan eksekutif dan badan legislatif mempunyai kedudukan yang independen. Sistem ini menganut azas trias politika klasik yang memegang teguh keseimbangan (*check and balances*) di antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Menurut sistem ini, Presiden adalah kepala eksekutif yang dipilih oleh rakyat. Presiden membentuk kabinet dan menteri-menteri bertanggungjawab kepada Presiden. Parlemen tidak dapat memberhentikan Presiden begitu pula sebaliknya. Presiden sama sekali terpisah dari badan legislatif dan tidak boleh mempengaruhi organisasi dan penyelenggaraan Parlemen.¹³⁰

Ditengah membaiknya sistem presidensial dalam pemerintahan Indonesia setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang ditandai dengan pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat dan dibatasnya masa jabatan Presiden. Namun dalam praktiknya dengan melihat kewenangan yang

¹³⁰ Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Op.Cit. hlm. 118.

diberikan kepada Presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan yang seharusnya otoritas kewenangannya lebih tinggi karena dijamin oleh sistem pemerintahan Presidensial, senyatanya Presiden harus kerja lebih ekstra untuk menghadapi gejolak politik di tubuh parlemen. Presiden dalam menjalankan kewenangannya tersandra oleh politikus-politikus di Parlemen.

Realitas saat ini menunjukkan bahwa sistem presidensial tengah dihadapkan pada gejolak politik yang cenderung mengarah pada sistem parlementer. Pasalnya, sistem pemerintahan presidensial selalu dihadapkan pada sistem parlementer. Legitimasi Presiden terpilih yang seharusnya menjadi modal politik bagi Presiden kerap lumpuh saat dihadapkan pada proses politik di tingkat elite partai. Cukup menjadi contoh dan pembelajaran bersama bahwa dua kali masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, sebagai Presiden pertama yang terpilih melalui pemilihan langsung, belum cukup menguatkan agenda membangun sistem presidensial yang kuat dan berwibawa.¹³¹

Untuk mempertegas penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan sistem presidensial tentu diperlukan berbagai upaya, baik dari aspek hukum maupun aspek politik, sesuai dengan permasalahan yang dihadapi dalam praktik pemerintahan. Upaya hukum adalah pada tingkat peraturan perundang-undangan yang mengatur kedudukan, wewenang, dan hubungan

¹³¹ M.Yasin al-Arif, *Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum no.2 vol. 22, April, 2015, hlm. 23-24.

antara eksekutif dan legislatif. Sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan serta prinsip saling mengawasi dan mengimbangi, perlu ditentukan batas wewenang dan hubungan antar keduanya sesuai dengan semangat konstitusi. Hal yang merupakan wilayah pemerintah dikembalikan dan ditegaskan sebagai wewenang pemerintahan dibawah Presiden, baik dalam hal perencanaan, pengangkatan jabatan-jabatan dalam lingkungan pemerintahan. demikian pula fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR harus tetap dapat menjamin terciptanya *check and balances* tanpa mengganggu wewenang yang dimiliki oleh Presiden, terutama dalam menjalankan pemerintahan.¹³² Karena menurut Montesquieu sebagai pencetus teori pemisahan kekuasaan masih memandang perlu untuk membatasi kekuasaan baik oleh lembaga legislatif maupun eksekutif.¹³³

Penerapan *check and balances* dalam sistem pemerintahan di Indonesia oleh Presiden dan DPR, seringkali tidak sesuai lagi dengan mekanisme yang ada, seperti yang diatur dalam konstitusi itu sendiri. Format Politik Era Reformasi 1998 sampai sekarang merupakan format politik transisi. Oleh karena itu format politik era ini masih bersifat instabilitas politik stabil. Namun dibalik instabilitas politik tersebut terungkap adanya keinginan untuk lebih memberdayakan DPR. Pemberdayaan DPR yang dimaksud

¹³² Janedjri M Gaffar, *Mempertegas Sistem Presidensial*, Opini Janedjri M. Gaffar dalam Harian Seputar Indonesia, Juli, 2009, diakses dari http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/artikel/pdf/makalah_4%20Kliping%2097-133.pdf. Pada Senin 21 Mei 2018, Pukul 16:15.

¹³³ A. Rosyid Al Atok, *Loc.Cit.*

nyatanya diiringi oleh pembatasan kekuasaan secara limitatif, akhirnya kekuasaan DPR menjadi tidak terkendali atau lebih bersifat parlementaris. Atas dasar ini ditetapkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, dengan maksud Presiden tidak terikat secara politik dengan DPR sehingga Prinsip Presidensial terus ditingkatkan. Walaupun dalam banyak hal, otoritas Presiden dalam hal tertentu bergeser ke DPR. Parlemen menjadi sangat kuat, dan bahkan seringkali Presiden tidak punya hak veto. Tidak salah kalau dikatakan bahwa sistem pemerintahan memang presidensial tapi memberikan ruang bagi parlementer, konteks koalisi dalam demokrasi Presidensial bukanlah dalam rangka membentuk kabinet. Dalam sistem presidensial, pembentukan kabinet adalah otoritas Presiden, walaupun di beberapa negara membutuhkan konfirmasi parlemen. Koalisi dalam konteks presidensial yang dikombinasikan sistem multi partai lebih diperlukan untuk mengefektifkan presidensialisme itu sendiri. Karena itu, persentase dukungan partai politik di parlemen adalah salah satu cara untuk mengokohkan sistem presidensial di Indonesia. Dalam prakteknya, kekuasaan DPR yang terlalu kuat seakan-akan membuat lembaga eksekutif terkesan ragu dalam mengambil keputusan dan membuat mekanisme *check and balances* tidak berlangsung efektif.¹³⁴

¹³⁴ Hezky Fernando Pitoy, *Mekanisme Check and Balances Antara Presiden dan DPR dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia*, Lex et Societatis, Vol. II, No. 5, Juni 2014, hlm. 36-37.

Berbicara tentang pembentukan Undang-undang di Indonesia, adapun pembentukan Undang-undang di Indonesia pada sebelum reformasi yang diatur didalam Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan menyebutkan bahwa kekuasaan membentuk Undang-undang berada pada Presiden. Kini, setelah perubahan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Presiden hanya berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada DPR. Dengan adanya perubahan seperti itu, kewenangan dalam pembentukan Rancangan Undang-undang yang dulunya menjadi kewenangan Presiden, sekarang telah bergeser kepada DPR dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.

Tuntutan reformasi atas perubahan Pasal 5 ayat (1) dan kaitannya dengan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, bukanlah sesuatu hal yang berlebihan. Menurut Bagir Manan¹³⁵, bahwa rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang lama sangatlah berlebihan¹³⁶. Bahkan muncul penilaian ekstrim dari Bagir Manan¹³⁷, bahwa Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 lama, bukan saja membingungkan, tetapi juga mengandung anomali. Bukankah menjadi sesuatu yang diterima umum bahwa kekuasaan

¹³⁵ Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 93.

¹³⁷ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 20.

membentuk Undang-undang tetap berada pada badan perwakilan rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif.

Pergeseran atau pengalihan kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR yang dihasilkan dari Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (Pasal 5 ayat 1 dan Pasal 20 ayat 1), setidaknya mencatat beberapa hal: *Pertama*, dengan menggeser kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR berarti memperkuat kedudukan dan fungsi DPR sebagai lembaga legislatif. *Kedua*, ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan RUU, berhadapan dengan kewajiban konstitusional DPR dalam proses pembentukan Undang-Undang. *Ketiga*, pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR membawa konsekuensi peningkatan peran anggota DPR, khususnya dalam menggunakan hak inisiatifnya untuk mengajukan RUU

Pada dasarnya UUD NRI Tahun 1945 mengatur mengenai veto Undang-undang oleh Presiden, namun veto dalam konstruksi UUD NRI Tahun 1945 tidak diletakkan pada akhir proses pembuatan Undang-undang. Veto Presiden terhadap Undang-Undang berada pada awal penyusunan undang-undang, yang diajukan oleh DPR seperti yang tersirat dalam Pasal 20 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945: “Jika suatu Rancangan Undang-undang tidak mendapatkan persetujuan bersama, Rancangan Undang-Undang itu tidak boleh dimajukan dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”.¹³⁸

¹³⁸ Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni, Op.Cit.*, hlm. 171.

Agar terjadi *check and balances* dalam penyusunan Undang-undang, maka Presiden diberi kewenangan menolak Undang-undang yang telah dibuat oleh DPR atau DPD. Dalam UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 20 ayat (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang Menurut Aidul Fitriadi Ashari, pengesahan undang-undang itu sebenarnya menjadi hak veto bagi Presiden jika Presiden tidak menyetujui nya. Berbeda halnya dengan pendapat Albert Hasibuan, bahwa berkaitan dengan Pasal 20 ayat (5) dalam sistem presidensiil seharusnya Presiden tidak mengambil keputusan terhadap hasil akhir legislasi, bahkan Latif Farikun menyatakan bahwa ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 tersebut menempatkan Presiden harus mengesahkan Undang-undang yang telah disetujui bersama, hal ini menunjukkan telah terjadi penguatan DPR yang biasa dikenal *legislative heavy* itu. Menurut Alex Bambang Riatmodjo pasal tersebut dapat diartikan penolakan atau veto Presiden atas penyelenggaraan Undang-undang. Penolakan Undang-undang itu hanya bertahan 30 hari, sebab dalam Pasal 20 ayat (5) dinyatakan: “Dalam hal rancangan Undang-undang yang telah disetujui bersama tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan tersebut disetujui, rancangan tersebut sah menjadi Undang-undang dan wajib diundangkan.”¹³⁹

¹³⁹ *Ibid.*

Dengan adanya pasal itu, sejak berlakunya UUD NRI Tahun 1945 telah terjadi lima undang-undang yang tidak disahkan oleh Presiden. Undang-undang yang nyatanya tetap diundangkan meski tanpa adanya tanda tangan dari Presiden diantaranya Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran, Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau, Undang-Undang No. 18 Tahun 2003 Tentang Advokat, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan yang baru ini adalah Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Berdasarkan pada Pasal 20 ayat (5) tersebut, UUD NRI Tahun 1945 memaksa Presiden untuk tetap melaksanakan Undang-undang, walau sebenarnya Presiden yang diwakili oleh para menteri telah menyetujui rancangan undang-undang tersebut. Terjadinya Presiden tidak setuju terhadap rancangan Undang-undang dengan cara tidak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama DPR dengan pemerintah. Hal tersebut menurut M. Hadi Subhan, “telah terjadi ambiguitas pemerintah, di satu sisi pemerintah melalui menteri terkait telah menyetujui rancangan undang-undang, sementara disisi lain pemerintah dalam hal ini Presiden menolak rancangan undang-undang itu.” Perdebatan ahli tata negara diatas,

tidak terjadi apabila ada ketegasan dalam pemberian veto terhadap Undang-undang oleh Presiden termuat dalam UUD NRI Tahun 1945.¹⁴⁰

Agar tidak terjadi veto terhadap undang-undang yang berlebihan dari Presiden, maka di masa mendatang sudah seharusnya dirancang untuk tetap menjalankan undang-undang bisa melalui penolakan dalam persidangan di DPR dan DPD atau ditafsir oleh MK bahwa rancangan undang-undang tersebut diperlukan dan tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, sehingga Presiden tetap harus menjalankan Undang-undang.¹⁴¹

Pada saat ini di Indonesia, tahapan dalam pembentukan Undang-undang seperti yang diketahui ada 5 tahapan pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan/pengesahan, dan perundangan. Dalam tahap perencanaan, penyusunan, dan pembahasan, DPR turut serta dalam tahapan tersebut bersama dengan Presiden, tetapi pada tahapan selanjutnya yaitu penetapan/pengesahan dan perundangan menjadi ranah kewenangan Presiden. Di dalam Pasal 20 ayat 2, 3, 4 UUD NRI Tahun 1945 diatas, hak veto Presiden hanya sebatas pada tahap pembahasan, apabila di tahap pembahasan Presiden tidak setuju, maka rancangan Undang-undang tersebut tidak dapat dilanjutkan ke tahap berikutnya. Tetapi apabila Presiden setuju pada tahap pembahasan, dan lanjut ke tahap penetapan/pengesahan dan perundangan,

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*

Presiden tidak memiliki hak veto tersebut dikarenakan Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang dimana, maupun Presiden setuju ataupun tidak setuju, dalam waktu tiga puluh hari sejak ditetapkan, RUU yang sudah mencapai tahap pembahasan dan disetujui oleh Presiden tadi, tetap sah atau berlaku menjadi Undang-undang. Dengan kata lain, Presiden apabila telah menyetujui pada tahapan pembahasan tersebut, Presiden dipaksa untuk tetap menjadi penanggung jawab dari RUU tersebut. Oleh karena itu, Presiden dalam tahap pembahasan tersebut harus benar-benar berhati-hati dalam menyutujui nya untuk lanjut ke tahap berikutnya dikarenakan Presiden tersebut juga menjadi penanggung jawab dari suatu undang-undang yang telah sah.

Maka dari itu, guna hak veto dalam praktek nya selama ini juga digunakan sebagai salah satu hak yang dapat mengontrol kekuasaan DPR dengan menggunakan prinsip *check and balances* dalam membentuk Undang-undang. Sehingga apabila Undang-undang tersebut bermasalah, hak veto Presiden bisa digunakan untuk mengontrol pembentukan Undang-undang yang dilakukan oleh legislatif.

Dengan telah diamandemennya UUD NRI Tahun 1945, maka norma baru Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Indonesia telah dilahirkan. Norma baru tersebut harus dilaksanakan dan dijadikan pedoman yang harus dipatuhi dalam setiap proses politik, pemerintahan dan kenegaraan termasuk didalamnya dalam proses pembuatan undang-undang. Oleh karena itu, pembahasan, pencermatan dan pemahaman serta penerapan secara

konsisten dan konsekuen UUD NRI tahun 1945 yang telah diamandemen tersebut perlu dilakukan.

Apabila kita cermati amanat konstitusi Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, dengan menggunakan teori penafsiran gramatikal atau ketatabahasaan, maka dapat ditarik makna yang tersirat bahwa dalam pembahasan rancangan undang-undang, Presiden diberi hak oleh konstitusi untuk menyetujui RUU. Begitu pula berdasarkan teori penafsiran *a contrario*, Presiden diberi pula hak veto atau hak untuk tidak menyetujui. Disinilah sesungguhnya, berdasarkan amandemen konstitusi yang mengintrodusir norma baru, Presiden telah diberikan hak untuk menggunakan “semacam hak veto” untuk menyatakan penolakan terhadap RUU yang telah dibahas bersama di persidangan DPR. Tentu saja veto Presiden tersebut harus didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan filosofis, yuridis, dan sosiologis yang dimiliki secara pribadi oleh Presiden. Sebab, pada akhirnya Presiden lah yang paling bertanggung jawab dalam setiap pelaksanaan Undang-undang. Kalau Presiden menilai bahwa rancangan Undang-undang yang akan disetujui menjadi Undang-undang dapat menimbulkan bahaya dan menimbulkan kesulitan dalam pelaksanaannya, tentu Presiden dapat menolak atau tidak menyetujuinya. Konsep UUD NRI Tahun 1945, pertanggungjawaban sepenuhnya ada pada Presiden. Secara organisatoris dan manajerial, tanggung jawab tidak boleh dilimpahkan. Wewenang memang bisa didelegasikan, namun tanggung jawab sama sekali tidak boleh dilimpahkan. Oleh karena itu,

apabila bangsa ini berkehendak untuk secara konsisten dan konsekuen melaksanakan konstitusi UUD NRI Tahun 1945, maka dalam setiap proses pembahasan RUU di DPR, harus ada kata akhir dari Presiden untuk menyetujui atau menolak RUU tersebut.

C. PENYAJIAN DATA TENTANG KONSEP HAK VETO OLEH PRESIDEN DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG KE DEPAN

Dalam menjawab rumusan masalah yang selanjutnya, penulis ingin memberikan pendapat dan menjelaskan bagaimana kelebihan dan kelemahan adanya hak veto Presiden di Indonesia. Kelebihan dari adanya hak veto Presiden di Indonesia ini bertujuan untuk salah satunya mengontrol kekuasaan DPR dalam pembentukan Undang-undang dan juga mencegah ketidakadilan dari suatu Rancangan Undang-undang yang telah dibuat oleh DPR tersebut yang dianggap beresiko atau merugikan bagi rakyat Indonesia itu sendiri. Sehingga ini menjadi salah satu kepentingan di tetapkannya hak veto di Indonesia pada saat ini yang juga bertujuan untuk menjaga kesewenang-wenangan legislatif dalam pembentukan rancangan Undang-undang di Indonesia. Kelebihan yang lainnya juga bertujuan semata-mata untuk menjalankan makna dari Pasal 20 ayat 2, 3, dan 4 UUD NRI Tahun 1945 yang secara eksplisit terdapat makna semacam hak veto bagi Presiden

Indonesia dan juga sebagai salah satu bentuk dari tanggung jawab Presiden Indonesia terhadap rakyatnya.

Kekurangan dari adanya hak veto ini di terapkan bagi Presiden Indonesia adalah Presiden mendapatkan suatu hak yang tidak dapat di ganggu gugat oleh pihak yang lainnya dalam pembentukan Undang-undang. Sehingga sewaktu-waktu Presiden bisa menyalahgunakan hak veto tersebut apabila suatu rancangan Undang-undang tersebut dianggap merugikan bagi Presiden itu sendiri, dan Presiden bisa bersifat otoriter dalam menyetujui ataupun menolak suatu rancangan Undang-undang itu.

Sebagai perbandingan yang akan penulis teliti disini hanya dengan cara mengetahui bagaimana hak veto itu bisa berlaku di negara Amerika Serikat dalam pembuatan Undang-undang di Amerika Serikat. Amerika Serikat merupakan negara yang menggunakan sistem presidensial murni, sehingga sistem ini sering disebut juga dengan sistem pemerintahan ala Amerika Serikat¹⁴², oleh karena itu Presiden Amerika Serikat tidak memiliki kewenangan dalam pembahasan Rancangan Undang-undang. Namun Presiden Amerika Serikat diberikan hak veto untuk menolak mengesahkan rancangan Undang-undang. Hak veto tersebut diberikan oleh konstitusi Amerika Serikat sebagai bentuk dari *check and balances* antar lembaga negara, khususnya untuk mencegah kekuasaan yang begitu besar terhadap Rancangan Undang-undang yang bisa saja di rancangan tersebut merugikan masyarakat. Hak veto

¹⁴² Morisan, *Loc. Cit.*

Presiden sendiri telah disepakati secara luas bukan sebagai bentuk kekuasaan legislatif Presiden, namun hanya merupakan alat untuk mempengaruhi pembentukan Rancangan Undang-Undang yang terdapat dalam lembaga legislatif.¹⁴³

Dalam pembuatan Undang-undang di Amerika Serikat mengenal dengan berbagai tahapan, di Amerika Serikat yang berhak mengajukan rancangan Undang-undang adalah para anggota kongres yaitu House of Representative (HoR) atau senat. Anggota kongres yang mengajukan rancangan Undang-undang dapat dikatakan menjadi “sponsor”. Sementara legislator lain yang mendukung rancangan Undang-undang yang diajukan atau ikut terlibat dalam pembuatan rancangan Undang-undang dapat meminta dicatatkan sebagai “co-sponsor”. Rancangan Undang-undang ini resmi diperkenalkan ketika telah diberi nomor dan dicetak dalam Congressional Record oleh kantor percetakan pemerintah. Semua rancangan Undang-undang atau resolusi diberikan ke satu atau lebih komite HoR atau senat menurut peraturan khusus mereka. Komite ini bertugas untuk mempertimbangan rancangan Undang-undang secara rinci. Ada dua kemungkinan yang ada ketika rancangan Undang-undang sampai ke komite yaitu dapat diterima atau tidak. Jika komite menyetujui rancangan undang-undang maka akan lanjut bergerak ke proses legislatif. Apabila tidak disetujui maka rancangan undang-

¹⁴³ Hendra Wahanu Prabandani, *Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden (Constitutional Limits of the Presidential Executive Power)*, jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 12 No. 03, April, 2018, hlm. 269

undang gagal terlaksanakan. Komite dapat menolak rancangan undang-undang dengan cara tidak melakukan tindakan apapun terhadap rancangan undang-undang yang sudah diajukan. Setelah berhasil disetujui komite, maka komite akan mengirimkan RUU pada sub-komite. Oleh sub-komite RUU ini akan dipelajari lebih lanjut serta sub-komite akan menerima dan mendengar pendapat publik tentang RUU tersebut. Pemberitaan mengenai audiensi atau dengar pendapat, serta instruksi untuk memberikan keterangan secara resmi diterbitkan dalam Daftar Federal (Federal Register).¹⁴⁴

Dengan dikirimnya kembali RUU, maka terbuka kesempatan bagi komite untuk membuat perubahan pertama kali pada RUU. Proses ini disebut “Mark Up”. Namun apabila sub-komite tidak menyerahkan kembali RUU kepada komite maka berakhirlah perjalanan RUU tersebut untuk menjadi Undang-undang. RUU telah sampai di komite, maka komite akan mengkaji berbagai pertimbangan dari sub-komite. Komite dapat melakukan voting pada laporan sub-komite tersebut. Komite akan mempersiapkan dan memberi rekomendasi akhir pada HoR atau senat. Setelah berhasil melewati tahap ini maka RUU dapat dikatakan “ordered reported” atau “reported”. Setelah RUU dilaporkan, maka laporan tentang RUU akan ditulis dan diterbitkan. Isi laporan tersebut diantaranya adalah tujuan RUU, dampak terhadap hukum yang sudah ada, pertimbangan anggaran, pajak baru atau kenaikan pajak yang

¹⁴⁴ Robert Longley, How Bills Become Laws According to the U.S. Legislative Process, US Government Info, 2017, diakses dari <https://www.thoughtco.com/how-bills-become-laws-3322300>, pada Rabu 23 Mei 2018, pukul 02:38.

dibutuhkan oleh RUU serta termasuk juga transkrip dari dengar pendapat umum, dan berbagai pendapat dari komite yang mendukung dan menolak. RUU ditempatkan pada kalender legislatif HoR atau Senat dan telah dijadwalkan untuk “floor action” atau tahap perdebatan. Speaker of House (Ketua HoR) dan House Majority Leader (Pimpinan Mayoritas HoR) memutuskan laporan Undang-undang mana yang akan diperdebatkan. Setelah debat berakhir, dan amandemen Undang-Undang disetujui para anggota (full membership) akan melakukan voting menyetujui atau tidak pada RUU. Metode pemilihan yang diizinkan adalah vote atau roll-call vote.¹⁴⁵

RUU disetujui oleh salah satu kamar kongres (House atau Senat). Lalu dikirimkan ke kamar lain untuk mengambil keputusan. House atau Senat dapat menyetujui, menolak, mengabaikan, atau mengubah RUU. Jika kamar kedua merasa perlu untuk mempertimbangkan sekali lagi RUU maka dibentuk “conference committee” yang anggotanya terdiri dari kedua kamar tersebut. Conference committee bertugas untuk mendamaikan RUU dari HoR dan Senat. Jika komite tidak menyetujui maka komite ikut mengusulkan RUU atau komite dapat mengakhiri RUU tersebut. HoR atau Senat harus menyetujui laporan komite atau RUU yang akan dikirim kembali ke HoR atau Senat untuk dikaji lebih lanjut. Setelah HoR dan Senat menyetujui atau bisa dikatakan telah “terdaftar” (Enrolled) maka RUU dikirim ke Presiden Amerika Serikat. Presiden dapat menandatangani RUU untuk kemudian

¹⁴⁵ *Ibid.*

menjadi Undang-undang atau Presiden dapat menolaknya dengan mengeluarkan hak vetonya. Presiden juga bisa tidak menandatangani RUU dan tidak dikembalikan ke kongres dalam waktu sepuluh hari menjelang congress reses (masa sidang berakhir). Tindakan ini dinamakan “pocket veto”. Kongres juga dapat membatalkan hak veto Presiden pada RUU dan memaksanya menjadi Undang-undang dengan cara voting. Pemilihan atau voting ini membutuhkan 2/3 suara seluruh anggota kuorum baik HoR maupun Senat.¹⁴⁶

Dengan penjelasan diatas, dapat dikatakan hak veto Presiden Amerika Serikat juga tidak mutlak apabila Presiden mengajukan hak vetonya. Presiden Amerika Serikat juga tidak terlibat dalam tahapan awal pembuatan Undang-undang tersebut, tetapi hak veto Presiden Amerika Serikat dapat berlaku apabila Presiden menolak RUU tersebut dan dapat ditolak kembali oleh kongres. Dengan begitu sangat berbeda hal nya di Indonesia dimana hak veto Presiden dalam pembentukan Undang-undang di Indonesia ini hanya dianggap Presiden mempunyai “semacam hak veto” yang terdapat di dalam makna Pasal 20 ayat 2, 3, dan 4 UUD NRI Tahun 1945.

Seterus nya penulis akan memberikan tawaran solusi hak veto di Indonesia untuk kedepan nya. Dengan melihat bagaimana hak veto di Amerika Serikat terjalankan dan atau tidak terjalankannya hak veto tersebut. Maka tawaran solusi yang ingin penulis berikan adalah dengan cara

¹⁴⁶ *Ibid.*

mengubah terlebih dahulu atau mengamandemen UUD NRI Tahun 1945 seperti contoh nya mengubah isi dari Pasal 20 ayat (2) yang semula nya pada tahap pembahasan harus mendapatkan persetujuan bersama, diganti dengan hanya persetujuan dari Presiden saja karena, dalam menjalankan Undang-undang itu Presiden lah yang bertanggung jawab dan juga Pasal 20 ayat (5) yang pada awalnya apabila tidak disahkan selama tiga puluh hari, maka rancangan undang-undang tersebut tetap sah menjadi Undang-undang diganti dengan cara mekanisme pemberlakuan hak veto Presiden dan cara penolakan hak veto Presiden tersebut. Sehingga, apabila hanya dari persetujuan Presiden saja, hak veto di Indonesia ini dapat berlaku untuk kedepannya dan diatur dengan tata cara mekanisme pemberlakuan dan pembatalan dari hak veto tersebut dan juga amandemen yang selanjutnya dengan menghapus peraturan pengganti Undang-undang (perpu). Dengan begitu dapat membuat konstitusi di Indonesia ini lebih ke arah penataan sistem pemerintahan presidensiil yang lebih baik di Indonesia. Dengan melihat lagi bagaimana konstitusi di Indonesia saat ini memang hak veto Presiden tidak perlu dilakukan, karena Presiden masih dapat mengajukan Rancangan Undang-undang. Presiden juga masih bisa menolak untuk tidak menyetujui Rancangan Undang-undang. Ketika konteks seperti sekarang yang sedang berlaku di Indonesia, maka Presiden tidak perlu hak veto karena jika Presiden memiliki hak veto, berarti DPR juga harus memiliki hak veto juga. Misalnya, kalau rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden di tolak oleh DPR itu juga merupakan

hak veto dalam model UUD NRI Tahun 1945. Tapi, jika sistem hak veto yang dimodelkan seperti Amerika Serikat di atas bahwa Presiden tidak lagi masuk dalam ranah legislasi maka, disitu Presiden harus memiliki hak veto. Di Indonesia tentu tidak seperti itu, Presiden juga masih dapat mengajukan Rancangan Undang-undang, bahkan masih membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu). Artinya, hak veto Presiden di Indonesia saat ini tidak perlu, karena tidak sesuai dengan sistem pemerintahan di Indonesia itu sendiri.

Dalam sistem legislasi yang dianut di Indonesia setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 kesempatan Presiden untuk menolak rancangan undang-undang hanya dapat dilakukan dalam frasa pembahasan. Sehingga jika Presiden menggunakan hak veto pada saat sudah disetujui bersama antara pemerintah dalam hal ini menteri yang ditugasi/diberikan tugas oleh Presiden bersama DPR maka dapat dikatakan sudah terlambat dan hak veto Presiden akan sia-sia saja, karena sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan tersebut di setujui bersama, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi Undang-undang dan wajib di Undangkan.¹⁴⁷ Tentu hal tersebut memiliki arti bahwa Presiden memiliki kewenangan untuk tidak mengesahkan suatu rancangan undang-undang

¹⁴⁷ Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945.

menjadi Undang-undang, meskipun akhirnya rancangan undang-undang tersebut tetap sah menjadi Undang-undang. Sehingga, Presiden ketika tidak mengesahkan rancangan undang-undang tersebut menjadi Undang-undang pun Presiden tetap tidak melanggar Undang-undang dan atau konstitusi Indonesia.

Maka dari itu perlu lah diubah konstitusi di Indonesia saat ini yang penataannya lebih kepada sistem presidensial yang baik. Sehingga dengan telah diubahnya konstitusi di Indonesia ini, diharapkan hak veto Presiden di Indonesia bisa dapat dijalankan dengan mempertimbangkan semata-mata hanya untuk negara, rakyat, dan demokrasi di Indonesia. Terutama pada pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 saat ini yang dianggap bermasalah yang membuat Presiden di Indonesia ini seperti dipaksa dalam pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Karena itu, dengan dipertimbangkan lagi pada pasal tersebut, bisa membuat sistem Presidensial di Indonesia semakin murni. Dengan begitu barulah hak veto Presiden di Indonesia ini dapat dilakukan apabila konstitusi tersebut telah diubah sebaik mungkin dengan mempertimbangkan hal-hal yang suatu saat tidak akan terjadinya kesewenang-wenangan dari Presiden karena telah ditetapkan hak istimewa tersebut baginya. Sebagai pertimbangan, di dalam Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 ini, walaupun Presiden setuju atau tidak, menandatangani atau tidak RUU yang menjadi Undang-undang tersebut, tetap saja Presiden yang bertanggung jawab dalam pelaksanaannya. Maka pada

saat ini, selagi belum di ubah nya konstitusi di Indonesia pada pasal ini, Presiden di harapkan berhati-hati, dan harus ikut serta dalam tahap pembahasan tersebut dan tidak melimpahkan kekuasaan nya pada menteri nya atau pun wakil nya, melainkan Presiden harus ada pada tahap ini. Dengan begitu, RUU yang dianggap beresiko bagi rakyat, negara maupun demokrasi di Indonesia ini, tetaplah terjaga dan terkendali oleh Presiden nya langsung.

Tawaran untuk ditetapkan nya hak veto di Indonesia ini, salah satu nya bisa menggunakan bagaimana tata cara pemberlakuan hak veto pada negara Amerika Serikat seperti yang telah di jelaskan di atas, yaitu dengan tidak diberikannya kewenangan hak legislasi kepada Presiden tapi legislasi harus dipindahkan ke DPR dan DPD, maka barulah hak veto Presiden dapat diberikan.

Hak veto dikatakan sudah efektif bilamana, hak veto Presiden ketika digunakan oleh Presiden kemudian apa yang di veto oleh Presiden akan berhenti dan tidak berjalan lagi. Namun hak veto di Indonesia sekarang ini terbukti tidak efektif karena apa yang di veto oleh Presiden tetap berjalan terus, sedangkan hal tersebut itu, nanti pengujiannya melewati judicial review. Berkenaan dengan hal tersebut maka dapat dipastikan apa yang di veto kan oleh Presiden tetap berjalan terus.

Tawaran solusi selanjutnya mungkin dengan menggunakan konteks *check and balances* yaitu dengan cara lobi ulang agar terjadi kesepakatan terkait hal apa yang menjadi dasar Presiden menolak untuk

menandatangananinya. Dalam konteks yang seperti ini, harusnya Mahkamah Konstitusi (MK) masuk guna mempertanyakan alasan Presiden tidak mau menandatangani Rancangan Undang-undang tersebut apa alasannya, apa alasan hukumnya, atau alasan politiknya. Kalau alasannya hukum maka MK harus memberi tahu bahwa tidak ada pertentangan dengan hukum, tapi jika alasannya politik, MK tidak boleh karena harus komunikasi politik antar kedua lembaga yang berwenang dalam menetapkan Rancangan Undang-undang tersebut yaitu eksekutif dan legislatif. Sehingga dengan begitu, *check and balances* pun dapat terjalankan dengan baik bahkan untuk kedepannya apabila ada suatu hal yang menjadi kerancuan dalam menetapkan Rancangan undang-undang menjadi Undang-undang. Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 memang harus di negosiasi ulang agar maknanya tidak disamakan Presiden tidak mau menandatangani dan nantinya harus melaksanakan. Hal tersebut justru seperti orang yang dijerat untuk melaksanakan, pada akhirnya hal tersebut justru akan menunjukkan dominasi parlemen lebih tinggi. Maka penulis berpendapat bahwa segera lah di lakukannya amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang harus mengarah kepada penataan sistem Presidensiil yang lebih baik di Indonesia ini, sehingga sistem ketatanegaraan di Indonesia ini dapat secara tegas lagi dalam mengatur adanya hak veto di Indonesia yang semata-mata hak veto akan berlaku dengan mempertimbangkan ketiga hal tersebut yaitu negara, kemaslahatan rakyat, dan juga demokrasi. Dengan begitu setelah dibahas lebih rigit lagi tentang isi Pasal 20 ayat (5) UUD NRI

Tahun 1945 maka tidak menjadikan penafsiran-penafsiran yang radikal, dan tidak menjadikan pertentangan antara satu ayat dengan ayat yang lainnya. Serta di perjelas disistem pemerintahan di negara Indonesia agar tidak selalu menimbulkan perdebatan yang terus menerus.

Sebagai contoh dari berlakunya Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, baru-baru ini adalah mengenai UU No. 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPD (UU MD3). Dimana ditetapkannya UU MD3 tersebut dikarenakan di berlakukannya Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang secara 30 hari setelah di tetapkan nya rancangan Undang-undang tersebut otomatis telah sah menjadi Undang-undang dan akan diberlakukan dan digunakan secara resmi sesuai peraturan perundang-undangan. Adapun di dalam UU MD3 ini berlaku tanpa adanya tanda tangan dari Presiden Indonesia.

Sebagai contoh di atas, yang menjadi menarik untuk di bahas dalam penulisan ini adalah bagaimana ketentuan nya apabila di Indonesia ini ada hak veto Presiden. Maka dengan begitu, apabila hak veto Presiden digunakan dalam UU MD3 ini, jika hak veto itu berjalan efektif, maka UU MD3 ini tidak akan ditetapkan menjadi Undang-undang. Oleh karena itu, perlu lah di terapkan hak veto di Indonesia ini karena Presiden sendiri tidak menandatangani UU MD3 tersebut alasan nya karena tidak ingin adanya penurunan kualitas dalam demokrasi. Namun mengapa pada tahap pembahasan UU MD3 ini disetujui ? karena pada tahap pembahasan ini

Presiden tidak hadir di persidangan dan di wakikan oleh menteri hukum dan hak asasi manusia yaitu Yasona Hamonagan Laoly yang menyatakan bahwa ia setuju dengan perubahan UU MD3 tersebut dalam rapat kerja pengambilan keputusan tingkat I pada 7 Februari 2018.¹⁴⁸

Oleh karena itu, didalam hal ini seharusnya yang datang langsung dalam pengambilan keputusan ini adalah Presiden itu sendiri. Sehingga apabila Presiden yang langsung turun tangan dalam pengambilan keputusan itu, setidaknya Presiden juga secara langsung bertanggungjawab dalam pengambilan keputusan itu. Karena, pada akhirnya yang bertanggung jawab pada suatu perundang-undangan itu adalah Presiden. Dengan apa yang terjadi pada saat ini, Presiden mau tidak mau harus bertanggungjawab apabila terdapat suatu permasalahan di dalam UU MD3 ini dan tidak lepas tangan dengan alasan tidak menandatangani nya UU MD3 tersebut.

Maka penulis berpendapat, perlu lah di amandemen lagi konstitusi di Indonesia ini ke arah sistem Presidensiil yang baik, sehingga hak veto Presiden pun dapat dijalankan di Indonesia dan tidak membuat Presiden di Indonesia ini secara terpaksa bertanggung jawab atas Undang-undang yang telah di sah kan. Tetapi dengan belumnya di amandemen konstitusi di Indonesia saat ini, diharapkan Presiden Indonesia turut hadir dalam tahapan pembuatan Undang-undang di Indonesia ini agar tidak lagi hal yang tidak di

¹⁴⁸ Lihat di, <https://tirto.id/dusta-menkumham-yasonna-amp-presiden-jokowi-dalam-uu-md3-cGtF> diakses pada tgl 16 juni 2018 jam 20:22.

ingin kan terulang kembali yang tujuannya juga untuk menghilangkan paksaan kepada Presiden dalam menjalankan Undang-undang di Indonesia.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian analisis di atas, maka dapat di tarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pergeseran kewenangan dari eksekutif ke legislatif dalam pembuatan perundang-undangan di Indonesia ini membuat kedudukan legislatif menjadi bertambah. Pembentukan Undang-undang yang semula nya ada pada pihak Presiden, kini beralih kepada pihak DPR. Begitu juga dengan sistem pemerintahan di Indonesia. Indonesia ini menganut sistem pemerintahan Presidensial yang dimana seharusnya otoritas kewenangan Presiden lebih tinggi karena dijamin oleh sistem pemerintahan ini. Namun, realitas saat ini menunjukkan bahwa sistem Presidensial tengah dihadapkan pada gejala politik yang cenderung mengarah pada sistem Parleментар, yang membuat sistem pemerintahan di Indonesia ini tidak lagi menjadi sistem pemerintahan Presidensial yang murni, melainkan menjadi sistem pemerintahan campuran antara Presidensial dengan Parleментар. Oleh karena itu digunakan lah prinsip pemisahan kekuasaan serta prinsip *check and balances* agar para pihak yang berwenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak secara otoriter menggunakan kewenangan nya itu. Dengan lebih kuat nya kewenangan

DPR dalam membentuk peraturan Perundang-undangan di Indonesia ini, membuat Presiden seperti terpaksa dalam tahap akhir pembuatan Undang-undang. Tetapi apabila Presiden diberikan hak veto dalam tahapan ini, bisa saja Undang-undang yang dapat merugikan negara, rakyat, atau demokrasi itu menjadi tidak berlaku. Sehingga penulis dapat menyimpulkan bahwa tidak adanya hak veto Presiden di Indonesia saat ini membuat kewenangan Presiden menjadi lemah dalam pembentukan Perundang-undangan. Hak veto Presiden di Indonesia ini juga sangat penting kaitannya antara lain adalah untuk mengontrol kekuasaan DPR dalam pembentukan Perundang-undangan, mewujudkan pemerintahan yang *check and balances* bilamana hak veto tersebut digunakan oleh Presiden secara efektif, dan juga mengontrol Undang-undang yang dianggap bermasalah yang telah di buat oleh legislatif. Maka penulis dalam hal ini memberikan beberapa konsep hak veto Presiden dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia kedepannya yang diharapkan mampu untuk menjadi bahan pertimbangan dalam mengamandemen konstitusi di Indonesia terkait dengan hak veto Presiden.

2. Ketentuan makna dari Pasal 20 ayat 2, 3, dan 4 UUD NRI Tahun 1945 yang dimana Presiden diberikan makna semacam hak veto dalam pembentukan perundang-undangan, seolah terhapuskan oleh adanya Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Adanya kelebihan dan kelemahan dari ditetapkannya hak veto Presiden di Indonesia ini membuat penulis dapat

memberikan beberapa konsep yang akan digunakan dalam menetapkan hak veto Presiden di Indonesia kedepannya. Agar nantinya dapat dijadikan saran dalam memberlakukan hak veto Presiden. Mulai dari upaya mengamandemen konstitusi sampai dengan mengikuti bagaimana diterapkannya hak veto Presiden di beberapa negara yang sebagai contohnya adalah negara Amerika Serikat. Maka dengan begitu, tidak ada lagi Undang-undang di Indonesia ini yang dapat menimbulkan permasalahan yang akan datang. Seperti halnya UU MD3 yang Presiden sendiri menyebutkan tidak ingin menandatangani karena takut akan penurunan kualitas demokrasi di Indonesia.

B. SARAN

Adapun saran-saran yang dapat penulis rekomendasikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Melakukan amandemen terhadap konstitusi di Indonesia ini yaitu UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 20 ayat (2) yang semula pada tahap pembahasan harus mendapatkan persetujuan bersama, diganti dengan hanya dari persetujuan Presiden saja, karena yang akan bertanggung jawab terhadap Undang-undang itu adalah Presiden dan Pasal 20 ayat (5) yang pada awalnya apabila tidak disahkan selama tiga puluh hari, maka rancangan undang-undang tersebut tetap sah menjadi Undang-undang diganti dengan cara mekanisme pemberlakuan hak veto Presiden dan cara

penolakan hak veto Presiden tersebut. Sehingga, apabila hanya dari persetujuan Presiden saja, hak veto di Indonesia ini dapat berlaku untuk kedepannya dan diatur dengan tata cara mekanisme pemberlakuan dan pembatalan dari hak veto tersebut dan juga amandemen yang selanjutnya dengan menghapus peraturan pengganti Undang-undang (perpu). Dengan telah di amandemen nya konstitusi di Indonesia ini, sekiranya bisa membuat hak veto Presiden di Indonesia ini dapat diterapkan. Adapun yang menjadi bahan pertimbangan untuk diamandemennya konstitusi di Indonesia saat ini yaitu Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan suatu rancangan Undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut apabila 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. Permasalahan hak veto ini tidak dapat diberlakukan di Indonesia karena ada pada Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 tersebut. Sehingga hal tersebut menjadi seperti daya paksa oleh parlemen kepada Presiden untuk melaksanakannya maupun suka atau tidak suka mau tidak mau Presiden harus melaksanakannya. Maka apabila konteksnya *check and balances* harusnya memang rancangan tersebut harus dinegosiasi ulang agar jangan samakan Presiden tidak mau tandatangan dan nantinya harus melaksanakan. Jika ingin menggunakan konteks *check and balances* tersebut seharusnya tidak seperti itu akan

tetapi dengan cara lobi ulang agar terjadinya kesepakatan terkait hal apa yang menjadi dasar Presiden menolak untuk menandatangani. Dalam konteks seperti ini juga harusnya Mahkamah Konstitusi masuk guna mempertanyakan apa alasan Presiden tidak mau menandatangani rancangan Undang-undang tersebut apa alasannya, kalau memang alasannya hukum, maka MK harus memberi tahu kepada Presiden bahwa ada atau tidaknya pertentangannya dengan hukum, tapi jika alasannya politik, MK tidak boleh masuk karena itu harus adanya komunikasi politik antara dua lembaga tersebut yaitu legislatif dan eksekutif. Dengan telah dilakukannya seperti itu, diharapkan untuk kedepannya Undang-undang yang dapat menimbulkan permasalahan tidak akan muncul kembali atau apabila memang memunculkan permasalahan, maka dapat dilakukan negosiasi ulang terhadap rancangan Undang-undang tersebut. Sehingga tujuannya juga untuk memberlakukan prinsip *check and balances* tersebut dan juga membuat Presiden di Indonesia ini menjadi tidak dipaksa untuk memberlakukan suatu rancangan undang-undang yang akan ditetapkan menjadi Undang-undang, karena yang bertanggung jawab atas Undang-undang itu adalah Presiden.

2. Dengan mengikuti tata cara pembentukan perundang-undangan di negara Amerika Serikat dan juga cara penerapan hak veto Presiden nya. Di Amerika Serikat, dalam pembuatan perundang-undangan nya itu dengan cara tidak memberikan kewenangan Presiden dalam menyusun rancangan

Undang-undang itu, tetapi Presiden hanya diberikan kewenangan dalam mengesahkan atau menolak (veto) rancangan Undang-undang tersebut. Tetapi veto tersebut juga dapat dibatalkan dan memaksa Presiden untuk menjadikan Undang-undang dengan cara voting yang dilakukan oleh Kongres yang membutuhkan 2/3 suara seluruh anggota kuorum baik HoR maupun Senat. Penulis dalam ruang publik memberikan saran bahwa di Indonesia ini seharusnya menggunakan cara penerapan veto yang ada di negara Amerika Serikat tersebut dimana berkaitan dengan saran yang pertama diatas yaitu dengan mengamanden konstitusi di Indonesia. Sehingga apabila telah di amandemen nya konstitusi di Indonesia ini, membuat kewenangan dalam pembentukan rancangan undang-undang yang dimiliki oleh Presiden dihapuskan dan Presiden hanya mengesahkan atau menolak (veto) rancangan undang-undang tersebut menjadi Undang-undang dengan alasan semata-mata hanya melindungi negara, rakyat dan demokrasi di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijakan pada Pemerintah Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Abu A'la Maududi, *Sistem Politik Islam*, dikutip dalam Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan Harapan dan Kenyataan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Ahmad sukardja, *Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara Dalam Perspektif fikih siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Alaudin al-Hindi, *Kanzul Ummal, Muasasah al-Risalah*, dikutip dalam Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan Haran dan Kenyataan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Andi Mustari Pide, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Revisi Kedua, Wildan Akademika dan Universitas Ekasakti Press, Jakarta, 2008.
- A.Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang, Setara Press, 2015.
- Morisan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005.
- Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992.
- _____, *Perkembangan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- _____, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004.
- C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1985.

_____, *Ilmu Negara Umum dan Indonesia*, Ctk. Kedua, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004.

Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016.

E.Utrech, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Ctk. Kesembilan, PT. Ichtiar Baru, Jakarta, 1989.

Fajlurrahman juri, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016.

Green Mind Community, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, 2009.

Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2009.

I Dewa Gede Atmaja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2015.

I Gede Yusa, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Setara Press, Malang, 2016.

Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2011.

Ismail Suny, *Pembagian kekuasaan negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1982.

Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislatif Drafting*, Total Media, Yogyakarta, 2011.

Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Konstitusi Press Jilid II, Jakarta, 2006.

_____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

_____, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekjen Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- _____, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Press, Jakarta, 2011.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah)*, Alumni, Jakarta, 2006.
- King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017.
- Maria Farida Indrati S., *Ilmu Per-Undang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2008.
- Moh. Kusnardi dan Ibrahim Harmaily, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 1998.
- Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, PT Gramedia, Jakarta, 1983.
- Moh. Kusnardi dan Hormaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, Jakarta, 1983.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 2014.
- _____, *Pergulatan politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- _____, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, edisi revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- Morison, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005.
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992.

- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016.
- _____, *Politik Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- _____, *Perkembangan Hukum Tata Negara "Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan"*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Permata Aksara, Jakarta, 2014.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005.
- Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan Harapan dan Kenyataan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Ronny Sautama Hotma Bako, *Pengantar Pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia*, Citra aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Satjipto Latief, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Setara Press, Malang, 2012.
- Sunarto, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Magnum Pustaka Utama, Yogyakarta, 2015.
- Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*, Tarsito, Bandung, 1976.
- Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.
- Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2006.
- Wahbah Al-Zuhaili, *Tafsir al-Wajiz*, dikutip dari Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan Haraoan dan Kenyataan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.

Wirjono Prodjodikoro, *Azas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1983.

Jurnal

Efi Yulistyowati, Endah Pujiastuti, Tri Mulyani, *Penerapan Konsep Trias Politica dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia: Komparatif atas Undang-undang Dasar Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Jurnal Dinamika Sosial Budaya, Volume 18, No. 3, Desember, 2016.

Hendra Wahanu Prabandani, *Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden (Constitutional Limits of the Presidential Executive Power)*, jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 12 No. 03, April, 2018.

Hezky Fernando Pitoy, *Mekanisme Check and Balances Antara Presiden dan DPR dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia*, Lex et Societatis, Vol. II, No. 5, Juni 2014

M.Yasin al-Arif, *Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum no.2 vol. 22, April, 2015.

Sulardi, *Rekonstruksi Sistem Pemerintahan Presidensiil Berdasar Undang-undang Dasar 1945 Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Jurnal Konstitusi, Volume 9, No. 3, September, 2012.

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No.12 2011 Pasal 1 ayat (1) dan (2).

Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945.

Majalah/buletin

Janedjri M Gaffar, *Mempertegas Sistem Presidensial*, Opini Janedjri M. Gaffar dalam Harian Seputar Indonesia, Juli, 2009, diakses dari http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/artikel/pdf/makalah_4%20Kliping%2097-133.pdf. Pada Senin 21 Mei 2018, Pukul 16:15.

M. Mahrus Ali, *Kuasa veto Presiden atas Produk Parlemen*, Majalah MK No. 91, September 2014, diakses dari <https://books.google.co.id/books?id=K6a6BAAQBAJ&lpg=PA63&dq=kaitan+antara+hak+veto+presiden+terhadap+undang-undang&source=bl&ots=0G1-TJSMI&sig=lgv98x8eo4KJRLBRdkpwkWkvJYo&hl=en&sa=X&output=reader&pg=GBS.PA62#v=onepage&q=kaitan%20antara%20hak%20veto%20presiden%20terhadap%20undang-undang&f=false> pada Senin 30 April 2009, pukul 16:51.

Robert Longley, *How Bills Become Laws According to the U.S. Legislative Process*, US Government Info, 2017, diakses dari <https://www.thoughtco.com/how-bills-become-laws-3322300>, pada Rabu 23 Mei 2018, pukul 02:38.

Data Elektronik

<https://tirto.id/alasan-presiden-jokowi-belum-teken-draf-uu-md3-cFco>, diakses pada tanggal 13 April 2018 pukul 16.47.

<http://www.artikelsiana.com/2015/04/presidensian-pengertian-ciri-sistem-pemerintahan.html>, diakses pada hari Senin tanggal 14 Mei 2018 pukul 13.53.

<https://tirto.id/dusta-menkumham-yasonna-amp-presiden-jokowi-dalam-uu-md3-cGtF> diakses pada tgl 16 juni 2018 jam 20:22.