

Al-Balad: Journal of Constitutional Law

Volume 2 Nomor 1 2020

Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)

UIN Maulana Malik Ibrahim Malang

Available at: <http://urj.uin-malang.ac.id/index.php/albalad>

Politik Hukum Mekanisme Pengesahan Rancangan Undang-Undang di Indonesia

Desy Cristalia

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

Desycristalia3@gmail.com

Abstrak

Pergeseran kekuasaan legislasi dari Presiden ke DPR pasca amandemen UUD 1945 membuat makna dalam Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 menjadi kabur mengenai tidak adanya penandatanganan atau pengesahan Presiden dalam rancangan undang-undang yang tetap sah menjadi undang-undang meski telah disetujui bersama atau pengesahan hanya sebatas formalitas belaka. Penelitian ini fokus untuk menganalisis politik hukum kewenangan Presiden dan kesesuaian kewenangan check and balance serta menurut pandangan siyasah dusturiyah dalam pembentukan perundang-undangan khususnya dalam pengesahan rancangan undang-undang. Jenis penelitian ini yuridis normatif dengan pendekatan penelitian perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil dan temuan penelitian ini menyimpulkan bahwa : 1) Pasal 20 ayat (5) mengingkari prinsip check and balance karena menjadi alat pemaksa Presiden untuk tetap menerima RUU dari Presiden sebagai implikasi dari penguatan peran DPR. 2) Menurut pandangan siyasah dusturiyah, Presiden tidak diartikan sebagai pembuat undang-undang melainkan membantu dan memudahkan lembaga legislative dalam pembuatan suatu undang-undang.

Kata kunci : Politik Hukum, Mekanisme Pengesahan, Rancangan Undang-Undang

Pendahuluan

Era rezim Orde Baru, UUD 1945 mengalami perubahan pasal. Perubahan pertama sebanyak 9 pasal yang ditetapkan 19 Oktober 1999. Perubahan Kedua sebanyak 25 Pasal, ditetapkan pada tanggal 18 Agustus. Perubahan Ketiga sebanyak 23 pasal dan ditetapkan tanggal 9 November 2001. Dan perubahan Keempat yang ditetapkan 10 Agustus telah mengamandemen sebanyak 13 Pasal serta 3 pasal Aturan Peralihan dan 2 Pasal Aturan Tambahan.¹

Berbagai kalangan menduga bahwa perubahan pada pasal-pasal di atas dikarenakan pasal-pasal tersebut secara langsung terkait dengan kekuasaan Presiden yang amat besar nyaris tanpa mekanisme checks and balances.² Melihat hasil perubahan itu, tak dipungkiri bahwa salah satu target utama amandemen konstitusi adalah tentang lembaga kepresidenan dan lembaga perwakilan rakyat.

¹ Taufiqurrahman Syahuri, *Hukum Konstitusi : Proses dan Prosedur Perubahan UUD 1945 1999-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain*, (Bogor : Ghalia Indonesia, 2004), 207-208.

² Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum fakultas Universitas Islam Indonesia, 2003), 17-18.

Ditinjau dari sudut hukum tatanegara, negara adalah suatu organisasi kekuasaan, dan organisasi kekuasaan, dan organisasi itu merupakan tata kerja dari pada alat-alat kelengkapan negara yang merupakan suatu keutuhan tata kerja dimana menggambarkan hubungan serta pembagian tugas dan kewajiban antara masing-masing alat perlengkapan negara itu untuk mencapai suatu tujuan tertentu.³

Bergesernya kekuasaan pembentuk undang-undang ke DPR, maka langkah utama yang harus dilakukan adalah mempersiapkan sumber daya manusia yang menguasai dan memahami peraturan perundang-undangan. Untuk memahami teknik penyusunan peraturan perundang-undangan memang tidak terlalu sulit, karena ada pedoman yang bisa dipelajari dan tertuang dalam Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Namun demikian, meski perubahan konstitusi telah menempatkan kekuasaan legislasi di tangan DPR bukan berarti Presiden tidak lagi memiliki peran dalam proses pembentukan undang-undang. pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) menyebutkan bahwa suatu RUU hanya dapat menjadi UU apabila ada persetujuan bersama DPR dan Presiden. Bila RUU tidak mendapat persetujuan bersama maka RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan.

Secara ringkas, konsekuensi terjadinya *sharing of legislative power* dalam proses lgislasi mnyebabkan adanya dua hal yang perlu dicermati, yaitu pertama, keabsahan undang-undang didasarkan pada persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Kedua, setelah 30 hari maka undang-undang tersebut berlaku secara otomatis meski tidak mendapatkan pengesahan Presiden karena konstitusi mengharuskan kepada Presiden untuk mengundangkannya dalam Lembaran negara. Kedua hal di atas merupakan pernyataan yang saling terkait sehingga sangat layak dipertanyakan jika sebelumnya telah ada prsetujuan bersam antara DPR dan Presiden namun sesudah itu Presiden tidak bersedia mengesahkan suatu RUU, tapi RUU itu tetap diundangkan. Rumusan tersebut menjadi sangat menarik untuk dikaji secara mendalam.

Namun, apa sesungguhnya urgensi tindakan ‘Presiden mengesahkan’ suatu RUU sebagaimana disebutkan Pasal 20 ayat (4) yang berbunyi ‘Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang’. Kenapa begitu penting ? sebab ketentuan Pasal 20 ayat (4) harus diartikan bahwa pengesahan oleh Presiden dalam setiap proses legislasi adalah suatu kewajiban bagi Presiden. Oleh karenanya sama sekali tidak dibenarkan atau setidaknya patut diketahui ada sesuatu jika kemudian didapati rumusan yang mengabaikan tindakan pengesahan tersebut.

Sesungguhnya masalah tidak perlu muncul jika rumusan Pasal 20 berhenti pada ayat (4) saja. Karena bagaimanapun Pasal 20 ayat (4) itu menjadi klausul ‘pengunci’ yang menutup peluang Presiden untuk bertindak lain kecuali mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama DPR menjadi UU. Namun kemudian disepakatinya rumusan ayat (5) justru membuka peluang Presiden melakukan tindakan tidak mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama DPR.

Rancangan undang-undang tetap sah menjadi undang-undang walaupun tidak adanya pengesahan dari Presiden dalam jangka waktu 30 hari.⁴ Misalnya, pada masa Presiden Megawati Soekarnoputri, beberapa undang-undang diberlakukan dan mengikat umum tanpa pengesahan Presiden, yaitu UU No. 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Kemudian yang terbaru, ketika Presiden Joko Widodo menolak menandatangani UU MD3.⁵ Padahal rancangan undang-undang tersebut telah disetujui menteri yang mewakili Presiden dan DPR ketika pembahasan bersama.

Ayat tersebut menjadi ‘pemakluman’ terhadap tindakan Presiden yang tidak mengesahkan sebuah RUU. Bisa dikatakan ayat tersebut menganulir ayat sebelumnya sehingga seolah-olah tindakan Presiden yang tidak mengesahkan RUU tidak melanggar konstitusi. Dalam tataran inilah Pasal 20 ayat (5) menjadi rumusan yang mengundang banyak pertanyaan.

³ Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1980), 140.

⁴ Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 20 ayat (5).

⁵ Asep Fathulrahman, “Jokowi : Saya tidak Menandatangani UU MD3”, <https://www.google.com/amp/s/m.republika.co.id/amp/p5kvtn354>, diakses tanggal 14 Maret 2018.

Metode

Pada tulisan ini peneliti menggunakan penelitian yuridis normative, tulisan ini adalah mengkaji bahan hukum, aturan-aturan, serta pasal-pasal yang ada di Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang lainnya yang berkaitan dengan judul peneliti. Peneliti menggunakan tiga pendekatan. Yang pertama pendekatan perundang undangan (*statute approach*). Kemudian pendekatan yang terakhir adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*)⁶. Bahan hukum yang digunakan dalam tulisan ini yakni : (1) bahan hukum primer Undang-Undang Dasar 1945, (2) bahan hukum sekunder studi keputusan yang bersumber dari buku-buku fikih siyasah, pengantar ilmu hukum, buku syarah hadits, serta buku-buku metodologi penelitian, selain bahan hukum sekunder juga menggunakan al-Qur'an dan hadits, (3) bahan hukum tersier dalam tulisan ini menggunakan berita, artikel dan risalah sidang. Teknik pengolahan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui beberapa tahap yaitu : pemeriksaan bahan hukum, mengklarifikasi, menguji, menganalisis bahan-bahan hukum tersebut baik primer ataupun sekunder secara normative dan yuridis formil dengan alasan-alasan peneliti untuk saling dibandingkan dalam rangka mendapatkan suatu kesimpulan.

Politik Hukum Mekanisme Pengesahan RUU

Pembahasan terkait dengan Pasal 20 ayat (5) sudah dapat diketahui semenjak pembahasan amandemen pada tahun 1999. Tepatnya Rapat Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR Ke-5 pada Senin, 11 Oktober 1999.⁷ Namun, finalisasi dari ayat (5) Rancangan UUD 1945 baru disahkan pada amandemen kedua yaitu tahun 2000. Dalam hal pembahasan rancangan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 banyak anggota rapat yang melakukan perdebatan, diantaranya adanya ayat (5) dari Pasal 20 UUD merupakan sebuah penegasan dikarenakan presiden telah memberikan persetujuan bersama. Jadi, tidak ada alasan lagi buat presiden untuk menolak. Jadi rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama tidak sia-sia dan berlaku walaupun presiden tidak menandatangani. Disisi lain, presiden dapat mengeluarkan Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPPU). Jadi secara garis besar bukan tanpa alasan adanya rancangan undang-undang tetap sah dan berlaku dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari semenjak rancangan undang-undang itu dibahas walaupun tanpa tanda tangan presiden. Sehingga dalam pembahasan amandemen yang kedua pada Rapat Paripurna Ke-8 Sidang Tahunan MPR 2000, dilaksanakan pada 15 Agustus 2000 Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 disahkan.⁸

Dalam hal sahnya Undang-undang terdapat 5 tindakan ukum yang dilakukan untuk umum, tindakan hukum itu adalah pengesahan materiil, pengesahan formil, pengundangan, penerbitan dalam Lembaran Negara dan pemberlakuan.⁹ Jimly Asshiddiqie mengemukakan ada tiga jenis Rancangan Undang-undang yang dalam proses pembahasan dan Rancangan undang-Undang yang telah mendapat persetujuan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang telah disahkan dalam rapat Paripurna DPR.¹⁰

Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 merupakan penegasan dari Rancangan Undang-undang jenis keiga yang telah mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Ketika Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, Rancangan Undang-undang tidak akan pernah dibawa ke persidangan seperti yang ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (3) UUD 1945. Maka rancangan yang telah disetujui bersama tersebut

⁶ Halim HS, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), 19.

⁷ Abdul Gofar et al., *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945*, Buku III jilid 2, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), 728.

⁸ Gofar, *Naskah Komprehensif*, 1072.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2010), 291.

¹⁰ Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, 42.

secara materiil dapat dikatakan menjadi final karena materinya tidak dapat diubah oleh siapapun. Sedangkan Pasal 20 ayat (5) merupakan pengesahan yang bersifat administrative.¹¹

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

Dalam politik legislasi, alih-alih Presiden menggunakan hak veto sebagaimana dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat sebagai hak untuk menolak berbagai RUU yang dibuat DPR jika bertentangan dengan kepentingan dari kehendak publik. Namun justru Pasal 20 ayat (5) memaksa Presiden untuk tetap menerima RUU dari DPR. Kendati produk UU tersebut tidak memiliki signifikansi bagi kepentingan public dan kesejahteraan rakyat dilihat dari konteks sosiologis dan filosofis.

Hak veto pernah digunakan oleh Presiden dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Terbukti ada beberapa undang-undang yang nyata tetap diundangkan meski tanpa persetujuan Presiden dan undang-undang tersebut masih tetap berlaku, di antaranya: (1) UU No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran, telah terjadi resistensi yang cukup keras yang dilakukan oleh sebagian besar masyarakat penyiaran; (2) UU No. 25 Tahun 2002 tentang Kepulauan Riau, telah terjadi pro-kontra antar masyarakat Riau sendiri; (3) UU No. 18 tahun 2003 tentang Profesi Advokat, telah terjadi perdebatan sangat pelik di mana sarjana syariah dibolehkan menjadi Advokat; (4) UU. No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, telah terjadi benturan kepentingan antar interes lembaga pemerintah, seperti bapenas dengan Departemen Keuangan.

Tidak dapat disangkal, memang DPR-lah lembaga yang diberi wewenang oleh konstitusi untuk membentuk undang-undang. namun demi keseimbangan, maka Presiden sebagai eksekutif yang harus melaksanakan undang-undang juga diberikan hak checks and balances. Karena itu jika suatu RUU itu diberlakukan justru dapat menimbulkan ketidaktertiban, ketidakamanan, ketidaktentraman, serta ketidaksejahteraan. Yang bertanggungjawab untuk menghadapi kekacauan sosio-politik adalah Presiden. Justru tugas dan tanggungjawab Presiden sebagai pelaksana undang-undang yang sedemikian berat itulah, maka saatnya Presiden diberikan hak in persona dalam proses pembuatan undang-undang.¹²

Menurut politik hukumnya, membuka kembali peluang amandemen konstitusi untuk memasukkan rumusan yang memaksa Presiden untuk mengesahkan RUU. Rumusan itu berupa ketentuan adanya pemungutan suara ulang oleh DPR atas RUU yang tidak disahkan Presiden tersebut. Pemungutan suara itu sama sekali bukan untuk mengubah substansi RUU melainkan sebagai upaya memaksa Presiden menandatangani RUU. Jika dalam sidang DPR yang digelar untuk kepentingan tersebut, 2/3 anggota DPR menghendaki RUU tersebut berlaku maka Presiden mau tak mau harus mengesahkan RUU tersebut demi kepentingan hukum. Namun apabila RUU itu mendapat suara kurang dari 2/3 anggota DPR maka jika memang punya alasan kuat, Presiden berhak untuk tidak mengesahkan RUU tersebut. Sejalan dengan itu RUU yang tidak disahkan Presiden tidak dapat diundangkan, dan jalan keluar konstitusionalnya dibahas lagi oleh DPR dan Presiden.

Pengesahan Presiden dalam check and balance

¹¹ Ibid., 43.

¹² Alex Bambang Riatmodjo, "Hak Veto Presiden dalam Proses Pembuatan UU", Kompas, Kamis 17 Juli 2003, 6.

Bagir Manan dalam argumennya, mengemukakan bahwa, struktur UUD 1945 tidak cukup memusat sistem checks and balances antar cabang-cabang pemerintahan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau suatu tindak melampaui wewenang.¹³ Misalnya tidak terdapat ketentuan yang mengatur pembatasan wewenang presiden menolak mengesahkan rancangan undang-undang yang sudah disetujui DPR.

Made Subawa, mengkaji dari Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang mengemukakan bahwa struktur UUD 1945 tidak cukup memuat sistem checks and balances antara cabang-cabang pemerintahan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau tindakan sewenang-wenang.¹⁴ Misalnya tidak ada ketentuan-ketentuan yang mengatur pembatasan wewenang Presiden menolak mengesahkan rancangan undang-undang yang sudah disetujui DPR.

Dengan tindakan pengesahan oleh presiden, secara formal rancangan undang-undang tersebut telah menjadi undang-undang. Menurut Philipus M. Hadjon, meskipun secara formal rancangan undang-undang tersebut sudah menjadi undang-undang karena tidak ada pengesahan, namun undang-undang tersebut belum mempunyai kekuatan berlaku karena belum diundangkan.¹⁵

Berkaitan dengan wacana pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, Irawan Soejito mengemukakan bahwa penandatanganan oleh presiden merupakan syarat terakhir untuk menyelesaikan usaha pembuat undang-undang membuat keputusan yang dinamakan undang-undang.¹⁶

Sebelumnya perlu ditegaskan kembali mengenai perlunya mekanisme saling mengawasi dan kerja sama telah melahirkan teori-teori modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan. Modifikasi itu ialah munculnya teori pembagian kekuasaan yang fokus pada pembagian fungsi-fungsi pemerintahan, serta teori checks and balances.¹⁷

Teori distribution of power menegaskan pemisahan kekuasaan tetap dijalankan namun dibarengi mekanisme saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain. Sebagaimana pendapat Dahlan Thaib, teori Trias Politica menghendaki checks and balances yang berarti antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara yang lain saling mengawasi dan saling menguji agar tidak saling melampaui kewenangannya masing-masing.¹⁸ Checks and balances akan tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi, yang didasarkan atas dasar pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal.

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

¹³ “Akil Mochtar Paparkan Pentingnya Mekanisme Checks and Balances untuk Pemerintahan Demokratis”, <https://mkri/index.php?page=web.Berita&id=7834>, diakses tanggal 30 November 2012.

¹⁴ Made Subawa, *Implikasi Yuridis Pengalihan Kekuasaan Membentuk Undang-Undang Terhadap Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Thesis MA, (Surabaya: UNAIR, 2003), 81-82.

¹⁵ Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara, Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1992). 24.

¹⁶ Irawan Soejito, *Teknik Membuat Undang-Undang*, (Penerbit PT. Pradnya Paramita, 1993), 188.

¹⁷ Fajar Laksono dan Subardjo, *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*, (Yogyakarta : UII Press, 2006), 151.

¹⁸ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan menurut UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), 20.

jajrangan luas hingga ke daerah, memiliki data dan fasilitas yang lebih lengkap dibanding legislative.

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

Ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 menimbulkan dua pendapat berbeda, di satu pihak ketentuan tersebut, dinilai sebagai pelaksanaan prinsip checks and balance dan menjadi jalan keluar kebuntuan konstitusi ketika presiden tidak bersedia mengesahkan undang-undang,¹⁹ di lain pihak ketentuan tersebut justru membuat hak veto presiden terhadap sebuah RUU menjadi tidak berarti. Oleh karenanya perlu pula menganalisis kedua pendapat tersebut guna menemukan kebenaran argumennya.

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

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

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

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

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

Secara teoritis, dalam setiap proses pembuatan undang-undang ada dua syarat mutlak ketika RUU hendak diberlakukan menjadi UU yang mengikat umum. Kedua syarat itu ialah syarat formil dan syarat materiil²⁰. RUU belum disebut sebagai UU jika tidak mampu memenuhi syarat tersebut. Syarat materiil berarti telah disepakatinya materi RUU oleh presiden dan DPR. Sedangkan syarat formil, untuk disebut sebagai undang-undang rancangan itu harus memiliki format resmi dokumen kenegaraan diantaranya dengan tandatangan Presiden. Dengan kata lain

¹⁹ Jimly Asshidiqie, *Kedudukan Perpu dalam Tap No. III/MPR/2000 dan Problem Implementasinya*, (Yogyakarta: UII, 2003), 102.

²⁰ Laksono, *Kontroversi*, 154.

pengesahan presiden terhadap suatu RUU yang telah disetujui bersama menjadi syarat yang tidak dapat diabaikan.

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

Pengesahan dan pengundangan suatu UU oleh Presiden adalah perbuatan hukum yang terpisah. UUd 945 telah memerintahkan bahwa pengundangan itu wajib hukumnya, sementara dasar pengundangan suatu UU adalah pengesahan Presiden. Setelah presiden menekan baru diperintahkan pengundangnya ke dalam Lembaran Negara agar UU berlaku mengikat umum.²¹ Kemandegan alur legislasi tidak seharusnya diantisipasi dengan ketentuan yang bertentangan dengan hukum konstitusi terutama dalam hal pembentukan perundang-undangan.

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

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

Keberadaan hak veto biasanya diatur dalam sistem yang menganut prinsip pemisahan kekuasaan karena dianggap dapat dijadikan senjata efektif mengcounter kekuatan lembaga lain dalam relasi saling mengendalikan. Dengan demikian, hak veto harus dibatasi sebab tanpa pembatasan presiden dapat saja bertindak serampangan menggunakan hak veto. Di Amerika Serikat diatur apabila suatu UU yang telah disahkan parlemen di-veto oleh Presiden maka RUU tersebut dapat dibahas lagi untuk diadakan pemungutan suara ulang. Jika parlemen tetap menyetujui RUU tersebut maka RUU tersebut langsung dapat menjadi UU tanpa memerlukan pengesahan oleh Presiden.²²

Dengan menggunakan teori penafsiran gramatikal atau ketatabahasaan maka akan tersirat bahwa dalam proses pembahasan RUU, Presiden diberikan hak oleh konstitusi untuk menyetujui suatu RUU. Sebaliknya secara a contrario, Presiden diberikan pula hak untuk menolak atau tidak menyetujui.²³ Dari sinilah seharusnya dipahami bahwa konstitusi telah mengintroduksi norma yang memberikan hak veto kepada Presiden untuk menyetakan penolakan terhadap RUU ketika dibahas bersama DPR dalam persidangan DPR.

Namun sesungguhnya, keberadaan hak veto dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dipahami beragam. Eksistensi hak veto sebagaimana diintrodusir UUd 1945 memunculkan beragam pendapat. Dalam hal ini terdapat tiga pendapat yang relevan dikemukakan. Lukman Hakim Saifudin menyatakan, hak veto Presiden adalah hak untuk menolak RUU yang dibahas di DPR. DPR maupun Presiden mempunyai hak yang sama untuk menyetujui suatu RUU.²⁴ Dalam hal presiden tidak menyetujui sebuah RUU yang dibahas di DPR maka ketidaksetujuan Presiden itu seharusnya disampaikan pada saat menjelang pengambilan putusan dalam rapat paripurna DPR. Kalau DPR secara kelembagaan menyetujui RUU tersebut tetapi Presiden tidak setuju maka RUU itu tidak dapat disetujui menjadi uu.

²¹ “Ketua MK : UU Tanpa Pengesahan Presiden dapat Dibatalkan Mahkamah Konstitusi”, artikel di <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=8758&cl=berita>, 5 September 2003.

²² Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), 43.

²³ Agus Riwanto, “Strategi Politik Hukum Meningkatkan Kualitas Kinerja DPR RI Dalam Produktivitas Legislasi Nasional”, *Jurnal Cita Hukum : Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta*, Vol.4 No. 2, 2016, 278.

²⁴ Fajar Laksono, “UU Tanpa Pengesahan Presiden : Sebuah Problem Legislasi Pasca Perubahan UUD 1945”, *Jurnal Konstitusi* Vo. 3 No. 3, September 2006, 161.

Memang, UUD 1945 tidak menyebut secara tegas bahwa ketidaksetujuan atau penolakan itu sebagai hak veto tetapi esensi sesungguhnya adalah sama yakni ada hak presiden untuk menolak RUU yang dibahas di DPR. Lukman Hakim Saifudin menegaskan kembali bila Presiden memang tidak setuju dengan sebuah RUU yang tengah dibahas di DPR maka penolakan itu harus dilakukan pada tahap pengambilan keputusan untuk mendapatkan persetujuan bersama DPR-Presiden, bukan setelah itu, dan juga bukan dalam bentuk tidak mengesahkan atau mengundangkannya.

Jimly Asshiddiqie memberi pemahaman perihal hak veto secara lebih konkret yakni hak yang dilaksanakan oleh Presiden untuk menolak suatu RUU dengan cara tidak mengesahkan RUU. Hal ini terkait dengan maka persetujuan bersama Presiden dan DPR dalam proses legislasi. Dalam hal RUU sudah disetujui dengan suara terbanyak dalam persidangan DPR dan memenangkan RUU versi DPR maka itu sudah dianggap sebagai persetujuan bersama. Pengertian itu harus diterima karena dalam sistem demokrasi, proses pengambilan keputusan memang harus dihadiri bersama tetapi keputusan yang diambil tidak berarti harus memuaskan semua pihak.

Namun, terhadap putusan yang sudah diambil bersama itu, Presiden yang kepentingannya dikalahkan dalam persidangan masih dapat menggunakan haknya untuk tidak mengesahkan suatu RUU yang sudah diputuskan oleh DPR dengan cara tidak menandatangani untuk mngundangkan RUU tersebut.²⁵ Dalam hal demikian, Presiden dihadapkan hanya pada dua pilihan yakni mengesahkan atau tidak mengesahkan RUU tersebut. Jimly menegaskan, hak presiden untuk menolak mengesahkan RUU itulah disebut sebagai hak veto Presiden.

Sementara Muhammad Fajrul Falaakh menyebut hak veto yang diperkenalkan oleh perubahan UUD 1945 adalah temporary veto, hak veto dalam sifatnya yang temporer. Hak veto presiden selama tiga puluh hari itu tidak banyak berarti dalam proses legislasi. Ini menunjukkan kasus salah impor dalam melakukan transplantasi hukum konstitusi.²⁶ Di negeri yang memberikan wewenang penuh kepada legislator untuk memutuskan undang-undang, eksekutif tidak ikut mengambil keputusan seperti di Indonesia. Veto eksekutif terhadap legislasi hanya memiliki makna dalam konteks ini.

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

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

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

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*, Makalah, banten 2 Oktober 2000. 56.

²⁶ Mohammad Fajrul Falaakh, *Presiden dan Proses Legislasi Pasca Revisi Konstitusi (Parlementarianisme Lewat Pintu Belakang?)*, Makalah, UGM 25-27 September 2003, 44.

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

Pasal 20 ayat (5) jelas-jelas mengingkari prinsip check and balance karena menjadi alat pemaksa Presiden untuk tetap menerima RUU dari DPR sebagai implikasi dari penguatan peran DPR bahkan dengan memangkas fungsi legislasi Presiden.²⁷ Di bidang legislasi Presiden dipasung oleh keberadaan pasal 20 ayat (5) dengan tidak diberikannya hak veto kepada Presiden.²⁸ Dengan demikian pengesahan Presiden dalam konteks Pasal 20 ini bukan lagi sebagai implementasi mekanisme check and balance tetapi justru merusak prinsipnya yang sudah diintrodusir oleh Pasal 20 ayat (2).

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

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

Problem RUU Tanpa Pengesahan Presiden

Undang-undang yang lahir tanpa pengesahan Presiden pada akhirnya benar-benar menimbulkan problem. Secara garis besar, ada 4 problem yang dapat dikemukakan berkaitan dengan kemunculan undang-undang tanpa pengesahan Presiden, yakni :

Pertama, UU pembentukan Propinsi Kepulauan Riau, UU Penyiaran, UU Keuangan Negara dan UU Advokat pada kenyataannya merupakan UU yang dengan tingkat resistensi tinggi dan menimbulkan pro kontra tajam di masyarakat. Akibatnya timbul keinginan dari kalangan masyarakat yang merasa tidak puas, serta menilai UU tersebut jauh dari keadilan sehingga mereka perlu melakukan langkah-langkah penolakan.

Hal ini terulang kembali dimasa pemerintahan Presiden Joko Widodo ada 2 rancangan undang-undang yang tidak disahkannya namun tetap diberlakukan dan mengikat umum tanpa pengesahan Presiden, antara lain UU No. 2 tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah (MD3) dan UU No. 19 tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang mana

²⁷ Saldi Isra, *Menggugat Arah Fungsi Legislasi*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0309/24/opini/575930.htm>, Rabu 24 September 2004.

²⁸ Adnan Buyung Nasution, *Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945, Sistem Semi Presidensial dalam Proyeksi*, Makalah, 7 September 2004, 6.

Presiden Joko Widodo mengaku jika dirinya tidak menandatangani RUU tersebut karena menangkap keresahan masyarakat terkait adanya sejumlah pasal kontroversial.

Dampak yang nyata, sebelum UU tersebut berlaku, ancaman judicial review ke Mahkamah Konstitusi sudah menggema. Hal ini menjadi sangat tidak wajar, belum lagi UU diberlakukan tapi sudah diserang oleh ancaman judicial review. tak

Berkaitan dengan hal tersebut dari segi teknis ada suatu keganjilan ketika undang-undang dinyatakan berlaku meskipun tidak disahkan oleh Presiden tetapi harus dimuat di dalam Lembaran Negara untuk menyatakan bahwa undang-undang tersebut sah dan mengikat. Tetapi itu dilakukan oleh menteri Hukum dan HAM sebagai pembantu Presiden. Bahkan di dalam sebuah naskah undang-undang juga terdapat kop lambing kepresidenan dan setelah frasa “Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa”, namun presiden tidak mengesahkan rancangan undang-undang tersebut.

Kekuatan terbesar sebenarnya adalah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Persetujuan bersama Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 merupakan pengesahan materil dan pengesahan oleh presiden Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 merupakan pengesahan formil²⁹ dan jika melihat dari beberapa UU yang berlaku tanpa pengesahan Presiden. Padahal, ancaman judicial review didungungkan sebelum UU diberlakukan amat susah dimengerti. Semakin kuat anggapan bahwa pembentukan UU adalah manifestasi kepentingan politik semata yang mengabaikan kemaslahatan masyarakat. Jika terjadi terus menerus, hal semacam ini akan menimbulkan apatisme masyarakat terhadap pihak-pihak yang terkait.

Problem kedua, UU tanpa pengesahan Presiden membuat political will Presiden untuk melaksanakan amanat UU tersebut amat rendah. Hal ini terlihat pada pelaksanaan UU tentang Pembentukan Propinsi Kepulauan Riau, hingga setahun setelah UU tersebut disahkan ternyata hingga September 2003 Pemerintah belum membentuk secara definitive pejabat sementara gubernur. Jika memiliki niat kuat untuk melaksanakan undang-undang tersebut seharusnya pemerintah segera membuat PP, dan memilih pejabat sementara namun hal tersebut tidak terlaksana.

Problem ketiga, ancaman tuntutan pembatalan. Hal ini dikatakan oleh Ketua Mahkamah Konstitusi, Jimly Asshiddiqie, bahwa UU yang diundangkan tanpa adanya pengesahan Presiden dapat diajukan pembatalannya ke Mahkamah Konstitusi. Jimly Asshiddiqie menilai bahwa UU yang diundangkan tanpa pengesahan presiden telah menyalahi proses pembuatan.³⁰

Dalam menguji suatu UU, Mahkamah Konstitusi tidak semata meninjau segi hukum materil namun juga hukum formilnya. Oleh karenanya setiap UU yang proses pembuatannya tidak sesuai dengan hukum dapat diajukan pembatalannya ke Mahkamah Konstitusi. Termasuk dalam kategori UU yang menyalahi hukum formil yaitu UU yang diundangkan tanpa pengesahan atau tanda tangan Presiden. Sebuah UU yang diundangkan tanpa pengesahan Presiden tidak dibenarkan dari ilmu hukum tata negara maupun hukum administrasi negara.

Problem terakhir, UU yang diundangkan tanpa pengesahan Presiden sama sekali tidak dibenarkan. Seharusnya, mengacu pada ketentuan Pasal 20 ayat (4) karena Presiden yang mengesahkan UU maka akan benar adanya jika kop surat dan subyek dalam dokumennya UU itu adalah Presiden RI. Harusnya, bila Presiden tidak bersedia mengesahkan maka kop surat dan subyek UU adalah DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk UU.

Kesalahan telaknya, keempat UU tanpa pengesahan presiden yang dikemukakan di atas menggunakan kepala surat dan bersubyek Presiden Republik Indonesia, padahal jelas-jelas presiden tidak mengesahkannya. Malah pengabaian pengesahan Presiden telah diderivikasikan ke dalam Pasal 38 ayat (3) dan ayat (4) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 38 ayat (3) No. 10 tahun 2004 menyatakan bahwa dalam hal sahnya rancangan undang-undang yang tidak ditandatangani presiden maka kalimat pengesahannya berbunyi : UU ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5).

²⁹ Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, 297.

³⁰ “Ketua MK : UU Tanpa Pengesahan Presiden Dapat Dibatalkan Mahkamah Konstitusi”, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=8758&cl=Berita>, 5 September 2003.

Sedang ayat (4) menegaskan kalimat pengesahan suatu UU harus dibubuhkan pada halaman terakhir undang-undang sebelum pengundangan naskah UU ke dalam Lembaran Negara. Ketentuan tersebut nantinya dicantumkan ke dalam sebuah dokumen negara berkepala surat dan bersubjek Presiden RI meski Presiden tidak menandatangani dokumen tersebut.

Kewenangan Pengesahan RUU dalam Siyasah Dusturiyah

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan atau bisa disebut khalifah sebagai gelar Kepala Negara dalam sejarah Islam mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk mengeluarkan suatu ketetapan hukum yang tidak diatur jelas dalam Al-Quran dan Hadist, namun hak untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan hanyalah milik Allah SWT dan rasulnya. Sehingga khalifah mengeluarkan suatu hukum atau qanun atau undang-undang yang tidak diatur jelas oleh al-Quran dan hadist. Karena aturan hukum Allah SWT tidak membedakan antara pemilik kekuasaan dan individu-individu negara.

Tugas melaksanakan undang-undang, untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif (al-sulthah al-tanfidiyah). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan sesame negara. Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah Pemerintah dibantu oleh para pembantunya (cabinet atau menteri) yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. Sebagaimana halnya kebijaksanaan legislative yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam, kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat nash dan kemaslahatan. Kemudian tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislative.

Manurut Abul A'la al-Maududi, bentuk hubungan antar lembaga legislative, eksekutif dan yudikatif di dalam Negara Islam tidak terdapat perintah-perintah yang jelas. Tetapi konvensi-konvensi (kebiasaan ketatanegaraan) di masa Rasulullah dan empat khalifah memberi cukup pedoman bahwa Kepala Negara Islam merupakan pimpinan tertinggi dari semua lembaga negara yang berbeda ini, dan posisi ini dipertahankan oleh semua keempat khalifah.³¹

Dalam semua masalah penting negara, seperti perumusan kebijaksanaan atau pemberian peraturan-peraturan dalam berbagai masalah pemerintahan atau hukum, khalifah mau tidak mau harus berkonsultasi dengan ahl al-hal wa al-aqd dan segera tercapai kesepakatan, supaya dalam pelaksanaannya kedepan tidak ada masalah terkait dengan peraturan tersebut. Lembaga legislative dalam Islam hanya sebagai lembaga penasihat Kepala Negara, yang nasihatnya dapat diterima dan dapat juga diolah sesuai dengan kehendak Kepala Negara yang bersangkutan.

Sama halnya Fiqh Dusturiyah dalam menganalisis mekanisme pengesahan suatu rancangan undang-undang, tidak lepas dari peran Pemerintah dalam hal Presiden selaku Kepala Pemerintahan dan DPR. Peran DPR sama halnya peran *ahlu al-halli wal aqdi*, dia berhak membentuk aturan hukum, tetapi sebelum amandemen UUD 1945. Dalam hal pembentukan undang-undang harus mendapatkan persetujuan dari Presiden dan DPR, jika tidak mendapatkan persetujuan dari salah satu maka rancangan undang-undang tersebut tidak dapat diajukan lagi. Namun apabila mendapatkan persetujuan maka Presiden akan mengesahkan dan menetapkan rancangan undang-undang tersebut menjadi undang-undang.

Setelah terjadi amandemen UUD 1945 pergeseran kekuasaan pembentuk undang-undang dimana DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tetapi tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari sejak undang-undang disetujui, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Dari penjelasan di atas, fiqh siyasah dusturiyah menganalisis bahwa dalam hal legislasi tidak menjelaskan secara mendetail mekanisme pengesahan qanun tersebut, hanya dijelaskan

³¹ Abul A'la Maududi, *The Islamic Law And Constitutional*, terj. Asep Hikmat, "Sistem Politik Islam", (Lahore: Islamic Publications, 1975), 249

bahwa dalam membentuk qanun dilakukan hanya dengan musyawarah oleh anggota Ahlu al-halli wal Aqdi, dalam hal musyawarah.

Keikutsertaan Presiden dalam penandatanganan atau pengesahan sebagaimana dalam pasal 20 ayat (5) menurut pandangan siyasah dusturiyah tidak diartikan sebagai pembuat undang-undang melainkan membantu dan memudahkan lembaga legislative dalam pembuatan suatu undang-undang. sehingga tidak adanya penandatanganan atau pengesahan dari Presiden tetap sah menjadi undang-undang.

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa alih-alih Presiden menggunakan hak veto sebagai hak untuk menolak berbagai RUU yang dibuat DPR jika bertentangan dengan kepentingan dari kehendak publik. Namun dalam pasal 20 ayat (5) memaksa Presiden untuk tetap menerima RUU dari DPR. RUU yang telah disetujui dan disahkan merupakan RUU dalam artian materiil dan keberlakuannya tinggal menunggu waktu. Sedangkan pengesahan yang dilakukan Presiden merupakan pengesahan yang bersifat formil.

Pasal 20 ayat (5) mengingkari prinsip check and balance karena menjadi alat pemaksa Presiden untuk tetap menerima RUU dari DPR sebagai implikasi dari penguatan peran DPR bahkan dengan memangkas fungsi legislasi Presiden dengan tidak diberikannya hak veto kepada Presiden.

Fiqh siyasah dusturiyah menganalisis bahwa dalam hal legislasi tidak menjelaskan secara mendetail mekanisme pengesahan qanun tersebut. Keikutsertaan Presiden dalam penandatanganan atau pengesahan sebagaimana dalam pasal 20 ayat (5) menurut pandangan siyasah dusturiyah tidak diartikan sebagai pembuat undang-undang melainkan membantu dan memudahkan lembaga legislative dalam pembuatan suatu undang-undang. Dengan demikian, perlu adanya perubahan atas ketentuan peraturan perundang-undangan dan diadakannya sanksi terutama dalam pengesahan yang dilakukan oleh Presiden.

Daftar Pustaka

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-undang*. Jakarta: Raja Grafindo. 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Kedudukan Perpu dalam Tap No. III/MPR/2000 dan Problem Implementasinya*. Yogyakarta: UII. 2003.
- Gofar, Abdul et al.. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945*. Buku III jilid 2. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2010.
- Hadjon, Philipus M. *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara, Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*. Surabaya: PT Bina Ilmu. 1992.
- Halim, HS. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2013.
- Huda, Ni'matul. *Politik Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum fakultas Universitas Islam Indonesia. 2003.
- Laksono, Fajar dan Subardjo. *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*. Yogyakarta : UII Press. 2006.
- Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: UII Press. 2003.
- Maududi, Abul A'la. *The Islamic Law And Constitutional*, terj. Asep Hikmat, "Sistem Politik Islam". Lahore: Islamic Publications, 1975.
- Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty. 1980.
- Soejito, Irawan. *Teknik Membuat Undang-Undang*. Penerbit PT. Pradnya Paramita. 1993.
- Subawa, Made. *Implikasi Yuridis Pengalihan Kekuasaan Membentuk Undang-Undang Terhadap Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Thesis MA. Surabaya: UNAIR, 2003.

Syahuri, Taufiqurrahman. *Hukum Konstitusi : Proses dan Prosedur Perubahan UUD 1945 1999-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain*. Bogor : Ghalia Indonesia. 2004.

Thaib, Dahlan. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan menurut UUD 1945*. Yogyakarta: Liberty. 1993.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berita Website

“Akil Mochtar Paparkan Pentingnya Mekanisme Checks and Balances untuk Pemerintahan Demokratis”. <https://mkri/index.php?page=web.Berita&id=7834>, diakses tanggal 30 November 2012.

“Ketua MK : UU Tanpa Pengesahan Presiden Dapat Dibatalkan Mahkamah Konstitusi”. <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=8758&cl=Berita>, 5 September 2003.

Alex Bambang Riatmodjo, “Hak Veto Presiden dalam Proses Pembuatan UU”, Kompas, Kamis 17 Juli 2003.

Asep Fathulrahman, “Jokowi : Saya tidak Menandatangani UU MD3”, <https://www.google.com/amp/s/m.republika.co.id/amp/p5kvtn354>, diakses tanggal 14 Maret 2018.

Saldi Isra, *Menggugat Arah Fungsi Legislasi*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0309/24/opini/575930.htm>, Rabu 24 September 2004.

Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Jurnal dan Makalah

Asshiddiqie, Jimly. *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*. Makalah. Banten 2 Oktober 2000.

Falaakh, Mohammad Fajrul. *Presiden dan Proses Legislasi Pasca Revisi Konstitusi (Parlementarianisme Lewat Pintu Belakang)*. Makalah. UGM 25-27 September 2003.

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

Nasution, Adnan Buyung. *Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945, Sistem Semi Presidensial dalam Proyeksi*, Makalah, 7 September 2004.

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