

KONSEPSI HAK VETO DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK
INDONESIA 1945

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum

oleh :

WAHYU ARIF PAMBUDI
NIM. 0310100280



**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2007

LEMBAR PERSETUJUAN

KONSEPSI HAK VETO DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK
INDONESIA 1945

oleh :

WAHYU ARIF PAMBUDI

NIM. 0310100280

Disetujui pada tanggal : Juli 2007

Pembimbing Utama

Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.
NIP. 132169271

Pembimbing Pendamping

Tunggul Anshari S, S.H., M.Hum
NIP. 131573924

Mengetahui
Ketua Bagian
Hukum Tata Negara

Herlin Wijayanti, S.H., M.H.
NIP. 131573931

LEMBAR PENGESAHAN

KONSEPSI HAK VETO DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK
INDONESIA 1945

oleh :

WAHYU ARIF PAMBUDI

NIM. 0310100280

Skripsi ini disahkan pada tanggal : Agustus 2007

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.
NIP. 132 169 271

Tunggul Anshari S, S.H., M.Hum
NIP. 131 573 924

Ketua Majelis Penguji

Ketua Bagian
Hukum Tata Negara

Dr. Isrok, S.H, M.S
NIP.130 531 851

Herlin Wijayanti, S.H., M.H.
NIP. 131 573 931

Mengetahui
Dekan,

Herman Suryo Kumoro, S.H., M.S.
NIP. 131 472 741

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang selalu senantiasa melimpahkan karunia dan rahmat-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi yang berjudul **Konsepsi *Hak veto Dalam Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*** ini tepat pada waktunya.

Adapun maksud dari penulisan skripsi ini adalah untuk memenuhi sebagian syarat-syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan dalam ilmu hukum di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada para pihak yang turut membantu dalam penyusunan Skripsi ini. Untuk itu, penulis ucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Herman Suryokumoro, SH., MS., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya beserta seluruh staf.
2. Ibu Herlin Wijayanti, S.H., M.H. selaku Ketua bagian Hukum Tata Negara.
3. Bapak Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing utama yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan dan motivasi kepada penulis
4. Bapak Tunggul Anshari S, S.H., M.Hum selaku dosen pembimbing pendamping yang telah meluangkan waktu dan telah sabar memberikan bimbingan serta motivasi kepada penulis.

5. Anggota Majelis Penguji, yaitu Bapak Dr. Isrok, S.H, M.S, Ibu Ibu Herlin Wijayanti, S.H., M.H., Bapak Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H, Bapak Aan Eko Widiarto, S.H, M.Hum, yang telah memberikan nilai maksimal untuk penulisan skripsi ini.
6. Ayahanda dan Ibunda tercinta yang telah menghaturkan doa dan memberikan segala kasih sayang yang semuanya tak ternilai dan sangat berarti bagi penulis.
7. Paman dan Kakak-kakakku berserta keluarga, yang senantiasa memberikan masukan dan dorongan kepada penulis.
8. Keluarga besar Kakek dan Nenekku, yang senantiasa berdo'a demi kesuksesan semua cucu-cucunya.
9. Para Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang telah membantu penulis selama melakukan studi di Universitas Brawijaya.
10. Teman-temanku di Fakultas Hukum Unibraw, terutama di kelas D, terima kasih banyak telah membantu penulis selama menyelesaikan studi di sini.
11. Teman-temanku di SMUNA yang telah memberikan semangat dan bantuan selama ini.
12. Teman-temanku di 516 dan Eko Wahyudi yang telah memberikan semangat dan bantuan selama ini.

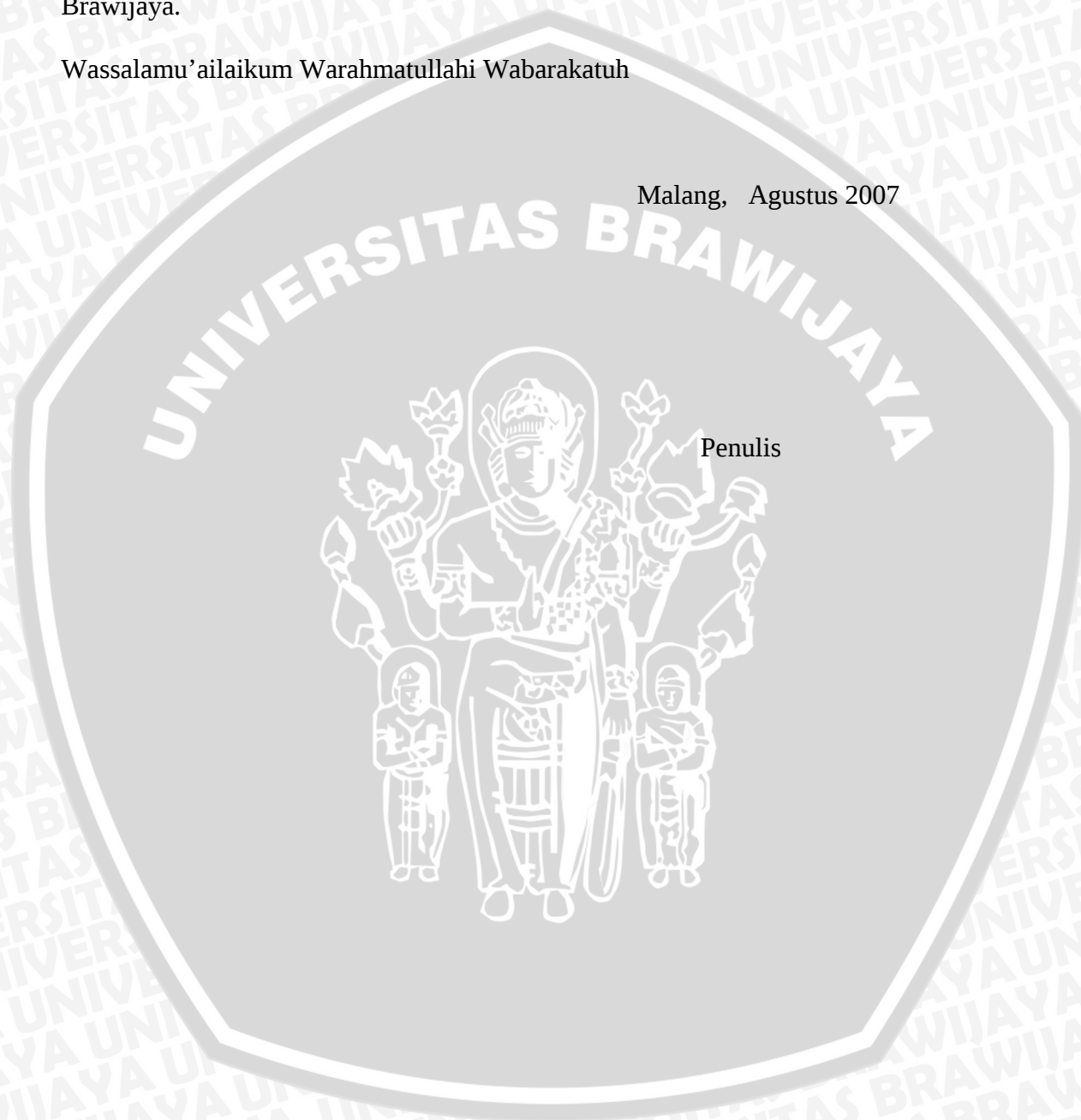
Penulis menyadari bahwa penulisan ini jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu penulis mengharapkan saran dan kritik yang membangun demi kesempurnaan penulisan selanjutnya.

Akhir kata, penulis berharap agar penulisan Skripsi ini dapat memberi manfaat bagi pembacanya khususnya mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Wassalamu'ailaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Malang, Agustus 2007

Penulis



DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	vi
BAGAN DAN TABEL	vii
ABSTRAKSI	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan Penulisan	5
1.4 Manfaat Penulisan	6
1.4.1 Manfaat Teoritis	6
1.4.2 Manfaat Praktis	6
BAB II KAJIAN PUSTAKA	7
2.1 Definisi Hak Veto	7
2.2 Pengertian Check and Balances	9
2.2.1 Pengertian Check and Balances	9
2.2.2 Check and Balances Dalam Ketata Negara Indonesia	11
2.3 Kajian Mengenai Lembaga Kepresidenan	14
2.3.1 Pengertian Lembaga Kepresidenan	14
2.3.2 Kekuasaan dan Kewenangan Presiden Yang Bersifat Legislatif	17
2.4 Dewan Perwakilan Rakyat	19
2.4.1 Kajian Umum Lembaga Legislatif	19
2.4.2 Kekuasaan dan Kewenangan DPR sebagai Lembaga Legislatif	20
2.5 Dewan Perwakilan Daerah	23
2.5.1 Kajian Umum Dewan Perwakilan Daerah	23
2.5.2 Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah	27
2.6 Proses Legislasi dan Syarat Sahnya Undang-Undang	28
BAB III METODE PENELITIAN	34
3.1 Metode Pendekatan	34
3.2 Jenis dan Sumber Bahan Hukum	34
3.3 Teknik Memperoleh Bahan Hukum	36
3.4 Teknik Analisis Bahan Hukum	37
3.5 Definisi konsepsional	37
BAB IV PEMBAHASAN	38
4.1 Konsep Hak Veto Dalam Undang-Undang Dasar 1945	38
4.2 Konsepsi Hak Veto Di Indonesia Sebagai Mekanisme Check and Balances Antara DPR dan Presiden	43

4.2.1 Hak Veto Sebagai Mekanisme Check and Balances	43
4.2.2 Pembatasan Kekuasaan Dalam Ketatanegaraan Indonesia...	47
4.3 Proses Dan Mekanisme Hak Veto Dalam Pembuatan Undang-Undang Berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia 1945	56
4.3.1 Proses Hak Veto Dalam Pembuatan Undang-Undang.....	57
4.3.1.1 Prakarsa Rancangan Undang-Undang dari Presiden	57
4.3.1.2 Prakarsa Rancangan Undang-Undang dari DPR	62
4.3.1.3 Prakarsa Rancangan Undang-Undang dari DPD	65
4.3.2 Mekanisme Hak Veto Dalam Pembuatan Undang-Undang ..	68
4.4 Urgensi Pengesahan Undang-Undang.....	79
4.5 Akibat Hukum Rancangan Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden	85
BAB V PENUTUP	89
5.1 Kesimpulan	89
5.2 Saran	91

DAFTAR PUSTAKA



BAGAN DAN TABEL

Bagan

Bagan 1. Alur Prosedur Usul RUU Inisiatif Pemerintah Berdasarkan Prolegnas	59
Bagan 2. Alur Prosedur Usul RUU Inisiatif Pemerintah Di Luar Prolegnas	60
Bagan 3. Alur Penyampaian RUU Kepada DPR	61
Bagan 4. Alur Prosedur Usul Inisiatif Anggota DPR	64
Bagan 5. Alur Prosedur Usul RUU Inisiatif DPD	66
Bagan 6 Tingkat Pembicaraan RUU DI DPR	67
Bagan 7. Alur Mekanisme Hak Veto	78

Tabel

Tabel 1. Pengertian Dan Ruang Lingkup Hak Veto Dalam Pembentukan Undang Undang Berdasarkan UUD 1945	54
Tabel 2. Mekanisme Konsepsi Hak Veto Dalam Pembuatan Undang-Undang...	77
Tabel 3. Urgensi Pengesahan Undang-Undang.....	85

ABSTRAKSI

WAHYU ARIF PAMBUDI, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Juli 2007, *Konsepsi Hak Veto Dalam Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.;Tunggul Anshari S, S.H., M.Hum

Dalam penulisan skripsi ini penulis membahas mengenai masalah Hak Veto dalam proses pembuatan undang-undang. Latar belakang dari penulisan ini adalah adanya perubahan ketatanegaraan pasca amandemen UUD 1945. Pergeseran kekuasaan *executive heavy* menjadi *legislative heavy* menimbulkan permasalahan baru dalam ketidakseimbangan *check and balances*,

Berdasarkan amandemen tersebut, Presiden tidak lagi mempunyai kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan, sebab kekuasaan tersebut sekarang berada pada tangan DPR, meskipun Presiden masih mempunyai hak mengajukan rancangan undang- undang. Bahkan, dalam konteks fungsi legislasi ini kewenangan Presiden dapat dikesampingkan, sebab dalam hal RUU yang telah disetujui Presiden dan DPR, Presiden tidak mau mengesahkan, maka dalam waktu 30 hari (Pasal 20 Ayat 5) sejak RUU itu disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Pengesahan Presiden atas suatu RUU telah secara nyata diabaikan. Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 melompati syarat secara formil suatu UU. Dengan demikian secara hukum, Hak Veto (tolak) Presiden terhadap RUU tidak berarti, karena suatu Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui akan tetap menjadi undang-undang tanpa Pengesahan Presiden. Maksud ketentuan ini adalah sebagai *balancing* baru antara DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang. Tetapi yang terjadi bukan *balancing* melainkan hilangnya hak tolak Presiden.

Masalah penting yang perlu dikaji : 1). Apa yang dimaksud dengan konsepsi Hak Veto Dalam Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan UUD NRI1945? 2). Bagaimana Proses dan Mekanisme Hak Veto Dalam Pembuatan Undang-Undang Berdasarkan UUD NRI 1945?

Untuk menjawab permasalahan diatas, penulis menggunakan metode pendekatan penelitian yuridis normatif dengan pendekatan yang dilakukan dengan metode penelitian Terhadap taraf Sinkronisasi untuk menggambarkan dan merekonstruksi keberadaan hak veto Presiden dalam proses pembuatan Undang-Undang yang termuat dalam UUD Negara Republik Indonesia 1945.

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis, penulis memperoleh jawaban atas permasalahan yang ada bahwa konsepsi hak veto merupakan sarana mekanisme *check and balance* dan di perlukan dalam proses pembuatan undang-undang terutama bagi Presiden disamping itu keberadaan hak veto akan mempertegas kedudukan presiden dalam sistem presidensial serta memperkuat kedudukan Presiden dalam sistem bikameral nantinya. Menyikapi hal itu di perlukan sebuah mekanisme baru dalam proses pembuatan undang-undang terutama yang mengatur tentang kejelasan hak veto sebagai mekanisme *check and balance*.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Momentum reformasi diharapkan menjadi awal kehidupan negara yang demokratis diikuti dengan penataan semua aspek kehidupan negara, baik aspek politik, ekonomi, hukum, dan sebagainya. Demokratisasi dan supremasi hukum menjadi tuntutan. Penataan kehidupan politik ketatanegaraan dilakukan dengan tindakan yang sangat fundamental yang diwujudkan dengan amandemen terhadap pasal-pasal UUD 1945. Adanya perubahan UUD 1945 telah terjadi perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan RI. Misalnya, UUD 1945 yang dulu bersifat *executive heavy* sekarang telah berubah dengan sistem *check and balances* antara kekuasaan eksekutif di satu sisi dengan legislatif di sisi lain.¹

Melihat hasil amandemen, tampaknya tidak menghendaki lagi adanya dominasi atau supremasi kekuasaan eksekutif (Presiden) seperti masa rezim Orde Baru. Dalam beberapa pasal perubahan, ada keinginan untuk mengeliminir kekuasaan Presiden dan memberikan peranan atau kekuasaan yang lebih besar kepada DPR.

Pergeseran kekuasaan *executive heavy* menjadi *legislative heavy* menimbulkan permasalahan baru dalam ketidakseimbangan *check and balances*, dimana DPR berperan sangat besar terutama dalam bidang politis, dan DPR

¹ Wwww. Mahkamahkonstitusi.go.id. Temu wicara MK dengan guru SMA/Mts Se- DKI Jakarta. Selasa 28 Februari 2006. diakses pada tanggal 26 februari 2007 .

mempunyai kekuatan yang besar juga daripada Presiden terutama kekuasaan pembentukan undang-undang dan masalah campur tangan DPR yang masuk juga dalam kewenangan Presiden. Khusus terkait dengan kekuasaan pembentukan undang-undang, ternyata belum diikuti dengan peningkatan peran inisiatif DPR secara signifikan

Berdasarkan amandemen tersebut, Presiden tidak lagi mempunyai kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan, sebab kekuasaan tersebut sekarang berada pada tangan DPR (pasal 20 ayat 1 amandemen menyatakan; Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang), meskipun Presiden masih mempunyai hak mengajukan rancangan undang-undang. Bahkan, dalam konteks fungsi legislasi ini kewenangan Presiden dapat dikesampingkan, sebab dalam hal RUU yang telah disetujui Presiden dan DPR, Presiden tidak mau mengesahkan, maka dalam waktu 30 hari sejak RUU itu disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan².

Mengacu pada hal di atas maka Rumusan Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945, pengesahan Presiden atas suatu RUU telah secara nyata diabaikan. Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 melompati syarat secara formil suatu UU. Bahkan ketentuan ini justru menjadi elemen penyebab tidak terpenuhinya syarat formil karena ‘menghalalkan’ suatu UU untuk diundangkan dan berlaku mengikat umum tanpa pengesahan Presiden.³ Dengan demikian secara hukum, Hak Veto (tolak)

² Lihat pasal 20 ayat (5) UUD 1945 "Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah dan wajib diundangkan."

³ Fajar laksono dan Subardjo, *Kontroversi Undang-Undangn Tanpa Pengesahan Presiden*, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm 154.

Presiden terhadap RUU tidak berarti, karena suatu Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui akan tetap menjadi undang-undang tanpa Pengesahan Presiden. Maksud ketentuan ini adalah sebagai *balancing* baru antara DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang. Tetapi yang terjadi bukan *balancing* melainkan hilangnya hak tolak Presiden⁴.

Melihat kekuasaan serta hak-hak yang dimiliki DPR sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan pelaksanaannya dalam praktik selama ini menunjukkan adanya keinginan untuk mendudukkan DPR sebagai lembaga yang memiliki kekuatan. Dengan demikian tidaklah keliru apabila terdapat pandangan yang menyatakan bahwa amandemen UUD 1945 telah memberikan supremasi kepada DPR. Demikian pula yang terjadi dalam praktik, pelaksanaan Pasal 20 ayat (5) yaitu RUU yang kemudian berlaku menjadi Undang-Undang (UU No. 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Propinsi Kepulauan Riau, UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, UU No. 18 Tahun 2005 tentang Keuangan Negara dan UU No. 25 Tahun 2005 tentang Advokat) dianggap sebagai tindakan yang *over-acting*. Dari ketentuan ini akan berimplikasi pada proses pengundangan dan implementasinya nanti.

Tetapi apakah benar bahwa dengan amandemen UUD 1945 telah mendudukkan DPR sebagai lembaga yang *supreme*. Kesan *over-acting* ini bisa jadi karena terjadi semacam "kekagetan" dalam diri masyarakat bahwa apa yang dilakukan oleh DPR sekarang hampir tidak pernah dijumpai selama tiga dekade.

⁴ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm 146

Kesan di atas juga diperkuat dengan sikap DPR yang "menolak" usulan DPD, bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diharapkan menjadi salah satu kamar dari sistem parlemen dua kamar dalam format baru perwakilan politik Indonesia. Jika DPR merupakan parlemen yang mewakili penduduk, DPD adalah parlemen yang mewakili wilayah atau daerah, dalam hal ini propinsi. Meski merupakan representasi daerah-daerah yang telah dipilih langsung oleh rakyat, keberadaan DPD dapat diibaratkan "ada dan tiada". Betapa tidak, sebelum lahir sebagai wakil daerah-daerah, peran, fungsi dan kekuasaan DPD telah dibatasi sedemikian rupa oleh UUD 1945 dan UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD⁵.

Eksistensi DPR dengan kekuasaan pengawasannya merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip demokrasi. Di dalam negara demokrasi (perwakilan) dengan bentuk negara, bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan apapun, pengawasan oleh DPR/Parlemen (*legislative control*) merupakan sesuatu yang mutlak harus ada. Pengawasan merupakan cara dalam meminta pertanggungjawaban, dan pertanggungjawaban merupakan komponen yang sangat penting dalam demokrasi. Dalam kerangka UUD 1945, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPR tidak dapat diartikan sebagai supremasi legislatif karena fungsi pengawasan oleh DPR merupakan fungsi yang sifatnya *inheren*. Fungsi pengawasan DPR hendaknya dipahami sebagai upaya untuk mewujudkan *check and balance* serta mewujudkan pemerintahan yang bersih (*clean government*), bukan sekadar sebagai tindakan yang hanya ingin menunjukkan bahwa DPR

⁵ Wwww. Kompas.com/Syamsuddin Haris, *Dilema DPD dan Retrakturisasi Sistem Perwakilan*, diakses pada tanggal 1 Mei 2007

sekarang berbeda dengan DPR dahulu, atau hanya untuk kepentingan sesaat bagi golongan/kelompok atau partai.

Sejarah telah mencatat bahwa supremasi di tangan eksekutif yang tanpa pengawasan telah menghasilkan pemerintahan yang sentralistis dan otoriter, hendaknya menjadi dasar pemahaman bahwa memberikan kekuasaan atau supremasi kepada DPR tanpa adanya pengawasan hanya akan mengulang sejarah (yang buruk) di masa lalu.

Dari uraian diatas, maka penulis tertarik untuk mengangkat masalah tersebut terutama mengenai keberadaan hak veto Presiden dalam proses pembentukan Undang-undang.

1.2. RUMUSAN MASALAH

1. Apa yang dimaksud dengan konsepsi Hak Veto Dalam Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia 1945?
2. Bagaimana Proses dan Mekanisme Hak Veto Dalam Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia 1945?

1.3. TUJUAN PENULISAN

1. Untuk mendiskripsikan hak veto dalam proses pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945?

2. Untuk menganalisis dan sekaligus merumuskan konsepsi hak veto dalam proses pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

1.4. MANFAAT PENULISAN

Adapun manfaat yang diharapkan bisa diperoleh disamping tujuan di atas adalah sebagai berikut :

1.4.1. Manfaat Teoritis

Untuk memberikan tambahan wawasan dan pengetahuan pada disiplin ilmu Hukum Tata Negara dan Ilmu Perundang-undangan.

1.4.2. Manfaat Praktis

- Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai pertimbangan untuk melaksanakan pemerintahan yang stabil dan baik dan untuk menciptakan keseimbangan *Check and balances* antara Presiden dengan DPR RI dalam proses pembuatan Undang-Undang .

- Bagi Dewan Perwakilan Rakyat

Penelitian ini diharapkan mampu mewujudkan sistem perwakilan yang benar-benar memperjuangkan aspirasi rakyat dalam sistem pemerintahan dan tercapainya *check and balances* antara DPR dengan Presiden.

- Bagi Dewan Perwakilan Daerah

Penelitian ini diharapkan mampu mewujudkan sistem perwakilan bikameral yang jelas dan memiliki fungsi-fungsi sebagaimana terdapat dalam fungsi legislatif.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2. 1 Definisi Hak Veto

Kata *Veto* menurut kamus latin berarti 'Saya melarang' atau 'Saya menolak'. Dalam konteks ketatanegaraan, hak veto merupakan hak menolak terhadap suatu RUU. Hak veto adalah suatu hak yang ditemukan dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan berdasarkan konstitusi Amerika Serikat dalam rangka *Check and Balance*. *International Encyclopedia of Government and politic* menguraikan hal terkait dengan hak veto sebagai berikut:

The veto is one essential balance that maintain the system separation of power is the United States. This incomplete check on legislative power has served to prevent most congressional encroachment on the executive, although its negative nature has prevented presidents from dictating the contents of the law Congress.... The first purpose of the veto for the framers of the constitution was to give presidents a tool to defend their office and themselves from encroachment on their power by the legislature. Congress has made many attempts to limit presidential power, especially in the areas of appointment, budgeting and military powers. The veto power has been used, successfully on the whole, to prevent encroachment on the executive office.... Every bill passed by congress must be presented on the president before it can become a law, as started in Article 1, section 7, clause 2 of the Constitution¹

¹ http://www.archives.gov/national-archives-experience/charters/constitution_transcript. diakses pada tanggal 24 juni 2007.

(Veto adalah salah satu perimbangan kekuasaan yang penting dalam memelihara sistem pemisahan kekuasaan dalam sistem pemerintahan Amerika Serikat. Kontrol yang tidak sempurna ini pada kekuasaan perundang-undangan telah melayani untuk mencegah kebanyakan congressional pelanggaran pada eksekutif, walaupun hal negatif nya telah mencegah presiden dari dikte isi dari hukum ke Konggres..... Tujuan yang pertama veto untuk Pembuat Konstitusi adalah untuk memberi presiden suatu alat untuk mempertahankan inisiatif mereka dan diri mereka dari pelanggaran atas inisiatif mereka oleh badan pembuat undang-undang. Konggres telah buat banyak orang mencoba untuk membatasi [kuasa/ tenaga] mengenai presiden, terutama di (dalam) area janji temu, penganggaran, dan kuasa-kuasa militer. Veto telah digunakan, dengan sukses pada keseluruhan, untuk mencegah pelanggaran inisiatif eksekutif.... Tiap-Tiap RUU; rekening lewat Konggres harus diperkenalkan kepada presiden sebelum dapat menjadi suatu hukum, seperti dinyatakan Artikel 1, bagian 7, anak kalimat/ketentuan 2, tentang Konstitusi).

Keberadaan hak veto biasanya diatur dalam sistem yang menganut prinsip pemisahan kekuasaan karena dianggap dapat dijadikan senjata efektif meng'kounter' kekuatan lembaga lain dalam relasi saling mengendalikan.

Pada dasarnya baik Presiden (eksekutif) maupun DPR (legislatif) 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 untuk menyetujui, mengamandemen, atau tidak menolak suatu RUU, dan menolak suatu PERPU yang telah

diberlakukan oleh Pemerintah.² Hal inilah yang kemudian disebut mekanisme *check and balance* antara Presiden dan DPR.

2.2 Pengertian Check And Balances

2. 2. 1 Pengertian Check and Balances

Salah satu ciri Negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *the rule of law* atau dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtstaat*, adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan Negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern.³

Dalam negara hukum, materi hukum itu biasanya dituangkan dalam bentuk tertentu dengan struktur tertinggi berupa konstitusi yang dikenal dengan Undang-Undang Dasar, baik yang dituangkan dalam dokumen hukum yang tertulis.

Teori atau doktrin konstitusionalisme modern secara esensial mengandung makna pembatasan kekuasaan pemerintahan dan perlindungan hak-hak rakyat dari tindakan-tindakan sewenang-wenang pemerintah, terutama yang menyangkut hak asasi atau hak dasar rakyat. Sebagaimana kita ketahui bahwa setiap kekuasaan bagaimanapun kecilnya cenderung korup, oleh karena itu perlu mekanisme untuk membatasi dan mengontrolnya dengan melalui institusi hukum, yakni konstitusi.

Dalam hubungan ini, yang dapat dianggap penting berpengaruh pemikirannya dalam mengadakan pembedaan fungsi-fungsi kekuasaan itu adalah

² *Ibid*, hlm 156.

³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. KonPress. Jakarta. 2006. hlm

Montesquieu dengan *trias politica* yaitu cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif atau administrasi, dan cabang kekuasaan yudisial.⁴

Pada umumnya, doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan dianggap berasal dari Montesquieu dengan *trias politicnya*,⁵ sebenarnya konsep awal mengenai hal ini dapat ditelusuri kembali dalam tulisan John Locke, “*Second Treaties of Civil Government*” (1690) yang berpendapat bahwa kekuasaan untuk menetapkan aturan hukum tidak boleh dipegang sendiri oleh mereka yang menetapkannya⁶, John Locke membagi kekuasaan Negara dalam 3 (tiga) fungsi, meliputi:

1. Fungsi Legislasi
2. Fungsi Eksekutif
3. Fungsi Federatif

Doktrin pemisahan kekuasaan (pemisahan secara tegas antara Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif) 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 politic*-nya itu dalam bukunya *L’Esprit de Lois* (1748). Tiada satu negarapun didunia yang sungguh-sungguh mencerminkan gambaran Montesquieu tentang pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*) demikian itu. Bahkan, struktur dan sistem ketatanegaraan

⁴ *Ibid.*, hlm 12

⁵ *Ibid.*, hlm 15

⁶ *Ibid.*, hlm 13

Inggris yang ia jadikan objek penelitian dalam menyelesaikan bukunya itu juga tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan seperti yang ia bayangkan.⁷ Namun demikian penggunaan *trias politica* dari Montesquieu masih digunakan sebagai konsep umum dari pemisahan kekuasaan, untuk mempermudah pengertian pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*), dalam bukunya *Constitutional Theory*, G. Marshall membedakan ciri-ciri doktrin pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*) itu ke dalam 5 (lima) aspek, yaitu:⁸

1. *differentiation* (Pemisahan);
2. *legal incompatibility of office holding* (Tidak adanya rangkap jabatan pada masing-masing lembaga) ;
3. *isolation, immunity, independence* (Pengasingan, Imunitas, Berdiri sendiri/merdeka);
4. *check and balances* (Memeriksa dan Menyeimbangkan);
5. *co-ordinate status and lack of accountability* (Koordinasi dan Kesederajatan).

2. 2. 2 Check and Balances dalam Ketatanegaraan Indonesia

Dalam pengalaman ketatanegaraan Indonesia, istilah “Pemisahan Kekuasaan” (*separation of power*) itu sendiri cenderung dikonotasikan dengan pendapat Montesquieu secara absolut. Konsep pemisahan kekuasaan tersebut dibedakan secara diametral dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang dikaitkan dengan sistem supremasi MPR (sebelum adanya

⁷ *Ibid.*, hlm 17

⁸ *Ibid.*, hlm 21

Amandemen UUD 1945) yang secara mutlak menolak ide pemisahan kekuasaan ala *trias politica* Montesquieu. Dalam sidang-sidang BPUPKI pada tahun 1945, Soepomo misalnya menegaskan bahwa UUD 1945 tidak menganut doktrin *trias politica* dalam arti paham pemisahan kekuasaan ala Montesquieu, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan.⁹

Terbukti setelah UUD 1945 mengalami empat kali perubahan, dapat dikatakan bahwa sistem konstitusi kita telah menganut doktrin pemisahan kekuasaan itu secara nyata. Beberapa bukti mengenai hal ini antara lain adalah:¹⁰

1. Adanya pergesaran kekuasaan Legislatif dari tangan Presiden ke DPR. Bandingkan saja antara ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan dengan Pasal 5 ayat (10) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan. Kekuasaan untuk membentuk undang-undang yang sebelumnya berada di tangan Presiden, sekarang beralih ke Dewan Perwakilan Rakyat;
2. Diadopsikannya sistem pengujian konstitusional atas undang-undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya tidak dikenal adanya mekanisme semacam itu, karena pada pokoknya undang-undang tidak dapat diganggu gugat di mana hakim dianggap hanya dapat menerapkan undang-undang dan tidak boleh menilai undang-undang;
3. Diakuinya bahwa lembaga pelaku kedaulatan rakyat tidak hanya terbatas pada MPR, melainkan semua lembaga Negara baik secara

⁹ *Ibid.*, hlm 23

¹⁰ *Ibid.*, hlm 23

langsung atau tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Presiden, anggota DPR, dan DPD sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat dan karena itu sama-sama merupakan pelaksana langsung prinsip kedaulatan rakyat;

4. MPR juga tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi Negara, melainkan merupakan lembaga (tinggi) yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga (tinggi) Negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, MK, dan MA;
5. Hubungan-hubungan antara lembaga (tinggi) Negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*.

Dari kelima ciri tersebut di atas, dapat diketahui bahwa UUD 1945 di dalam hubungan kelembagaan menganut prinsip pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal sebagaimana paham trias politica Montesquieu yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Dalam menjalankan kewenangannya diiringi oleh hubungan saling mengendalikan satu sama lain yaitu melalui mekanisme *check and balances*.

2. 3 Kajian Mengenai Lembaga Kepresidenan

2. 3. 1 Pengertian Lembaga Kepresidenan

Lembaga kepresidenan (*presidential institution*) dalam penyelenggaraan negara berkaitan dengan bentuk pemerintahan republik¹¹. Dalam bahasa Indonesia, perkataan *Presiden* digunakan dalam dua arti, yaitu lingkungan jabatan (*ambt*) dan pejabat (*ambtsdrager*). Dalam bahasa asing, seperti bahasa Inggris, dipergunakan istilah yang berbeda. Untuk lingkungan jabatan dipergunakan istilah *presidency* atau kalau sebagai ajektif *presidential* seperti *presidential government*. Sebagai pejabat dipergunakan istilah *president*. Dalam UUD 1945, penggunaan kata "presiden" menunjukkan Pejabat. Hal ini tampak dari rumusan-rumusan yang menyebut Presiden, misalnya "Presiden Republik Indonesia ialah orang Indonesia asli", (Ketentuan ini tidak berlaku lagi. Sudah dicabut berdasarkan perubahan ketiga UUD)..... Tetapi karena *presiden* adalah pemangku jabatan kepresidenan, dengan sendirinya dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undang lain yang mengatur mengenai Presiden sekaligus pula mengandung makna pengaturan lingkungan jabatan kepresidenan¹².

Secara asasi paham republik (*republicanism*) mengandung maksud pemerintahan yang diselenggarakan oleh dan untuk kepentingan umum (rakyat banyak). Karena itu, institusi kenegaraan (*state institution*) dalam republik harus senantiasa mencerminkan penyelenggaraan oleh dan untuk kepentingan umum. Kepala negara sebagai salah satu pemangku jabatan dalam pemerintahan republik harus mencerminkan kehendak umum dan ditentukan berdasarkan kehendak

¹¹ Bagir mana, *Lembaga Kepresidenan*, op.cit hlm. 1

¹² *Ibid.*, hlm 2

umum (publik). Hal ini hanya dimungkinkan kalau kepala negara bukan raja. Raja yang turun temurun tidak memungkinkan keikutsertaan umum (publik) untuk memilih atau dipilih sebagai kepala negara.¹³

Adapun mengenai kewenangan Presiden, biasanya dirinci secara tegas dalam Undang-Undang Dasar. Perincian kewenangan ini penting untuk membatasi sehingga Presiden tidak bertindak sewenang-wenang. Sudah tentu tergantung kepada konstitusi atau Undang-Undang Dasar negara bersangkutan untuk menentukannya.

Beberapa kewenangan Presiden yang biasanya dirumuskan dalam UUD beberapa negara, mencakup lingkungan kewenangan sebagai berikut:¹⁴

1. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar (*to govern based on the constitution*). Bahkan dalam sistem yang lebih ketat, semua kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden haruslah didasarkan atas perintah konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Kewenangan yang bersifat legislatif atau mengatur kepentingan umum atau publik (*to regulate public affairs based on the law and the constitution*). Dalam sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), kewenangan untuk mengatur ini dianggap ada di tangan lembaga perwakilan, bukan di tangan eksekutif. Jika lembaga eksekutif merasa perlu mengatur, maka kewenangan mengatur di tangan eksekutif itu bersifat

¹³ Ibid., hlm.2

¹⁴ Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. FH UII Press, Yogyakarta. 2004. hlm 75

derivatif dari kewenangan legislatif. Artinya, Presiden tidak boleh menetapkan suatu, misalnya, Keputusan Presiden tidak boleh lagi bersifat mengatur secara mandiri seperti dipahami selama ini.

3. Kewenangan yang bersifat yudisial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan keputusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan. Dalam sistem Parlementer yang mempunyai kepala negara, ini biasanya mudah dipahami karena adanya peran simbolik yang berada ditangan kepala negara. Tetapi dalam sisitem presidensil, kewenangan untuk memberikan grasi, abolisi dan amnesti itu ditentukan berada ditangan presiden.
4. Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain atau subjek hukum internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun damai. Presiden adalah pucuk pimpinan negara, dan karena itu dialah yang menjadi simbol kedaulatan politik suatu negara dalam berhadapan dengan negara lain. Dengan persetujuan parlemen, dia jugalah yang memiliki kewengan politik untuk menyatakan perang dan berdamai dengan negara lain.
5. Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara. Karena Presiden juga merupakan kepala eksekutif maka sudah semestinya dia berhak untuk mengangkat dan

memberhentikan orang dalam jabatan pemerintahan atau jabatan administrasi negara.

2. 3. 2 Kekuasaan dan Kewenangan Presiden Yang Bersifat Legislatif

Sebelum perubahan, struktur UUD 1945 memberikan pengaturan yang dominan terhadap lembaga kepresidenan, baik jumlah pasal maupun kekuasaannya. Tiga belas dari tiga puluh tujuh pasal UUD 1945 mengatur langsung mengenai jabatan Presiden (Pasal 4 sampai dengan Pasal 15 dan Pasal 22). Selain itu terdapat ketentuan-ketentuan lain yang tidak mungkin terlepas dari Presiden, seperti ketentuan tentang APBN, ketentuan yang mengatur wewenang MPR, DPD, DPA, BPK, undang-undang organik, dan lain sebagainya. Hal ini berarti struktur UUD 1945 memberikan pengaturan yang dominan terhadap lembaga kepresidenan¹⁵. Setelah perubahan (empat kali), jumlah pasal yang secara langsung mengenai lembaga kepresidenan menjadi 19 pasal dari 72 pasal (di luar tiga pasal Aturan peralihan, dan dua pasal Aturan Tambahan)¹⁶.

Namun demikian, UUD 1945 masih memberikan kedudukan yang kuat bagi Presiden, Presiden adalah penyelenggara pemerintahan¹⁷. Selain menjalankan kekuasaan eksekutif Presiden juga menjalankan kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan¹⁸, kekuasaan yang berkaitan dengan penegakan hukum (grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi)¹⁹ dan lain sebagainya.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 27

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 27

¹⁷ UUD 1945, Pasal 4 ayat (1)

¹⁸ UUD 1945, Pasal 5 dan 22

¹⁹ UUD 1945, Pasal 14

Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh Wakil Presiden. Sebagaimana yang disampaikan dalam UUD Negara Republik Indonesia, kewenangan meliputi memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD²⁰, mengajukan RUU kepada DPR²¹; menetapkan peraturan pemerintah²², memegang kekuasaan tertinggi atas AD, AL, dan AU²³, menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR²⁴, menyatakan bahaya²⁵, mengangkat duta konsul²⁶, memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan- pertimbangan MA²⁷, memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR²⁸, memberi gelar tanda jasa, dan lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang²⁹, membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberi nasehat dan pertimbangan kepada presiden yang selanjutnya diatur dalam undang-undang³⁰, mengangkat dan memberhentikan para menteri³¹, membahas dan melakukan persetujuan bersama dengan DPR setiap rancangan undang-undang³², mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU³³, menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang³⁴, mengajukan RUU Anggaran Pendapatan Belanja Negara untuk dibahas bersama DPR dengan

²⁰ UUD 1945 Pasal Pasal 4 ayat (1)

²¹ UUD 1945 Pasal Pasal 5 ayat (1)

²² UUD 1945 Pasal Pasal 5 ayat (2)

²³ UUD 1945 Pasal Pasal 10

²⁴ UUD 1945 Pasal Pasal 11 ayat (1)

²⁵ UUD 1945 Pasal Pasal 12

²⁶ UUD 1945 Pasal Pasal 13 ayat (1)

²⁷ UUD 1945 Pasal Pasal 14 ayat (1)

²⁸ UUD 1945 Pasal Pasal 4 ayat (2)

²⁹ UUD 1945 Pasal Pasal 15

³⁰ UUD 1945 Pasal Pasal 16

³¹ UUD 1945 Pasal Pasal 17 ayat (2)

³² UUD 1945 Pasal Pasal 20 ayat (2)

³³ UUD 1945 Pasal Pasal 20 ayat (4)

³⁴ UUD 1945 Pasal Pasal 22 ayat (1)

memperhatikan pertimbangan DPD³⁵, meresmikan anggota BPK yang dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD³⁶, menetapkan hakim agung yang di usulkan oleh Komisi Yudisial kepada DPR³⁷, mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR³⁸ dan menetapkan sembilan hakim konstitusi yang tiga orang diajukan oleh MA, tiga orang oleh DPR, dan tiga orang oleh Presiden³⁹.

2. 4 Dewan Perwakilan Rakyat

2. 4. 1 Kajian Umum Lembaga Legislatif

Cabang kekuasaan Legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif⁴⁰.

Badan legislatif adalah lembaga yang “legislate” atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat; maka dari itu badan ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat; nama lain yang sering dipakai ialah Parlemen⁴¹.

Keberadaan lembaga legislatif dalam sejarah Eropa dilatar belakangi oleh kebutuhan untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan tugas-tugas

³⁵ UUD 1945 Pasal Pasal 23 ayat (2)

³⁶ UUD 1945 Pasal Pasal 32 f ayat (1)

³⁷ UUD 1945 Pasal Pasal 24 A ayat (3)

³⁸ UUD 1945 Pasal Pasal 24 B ayat (3)

³⁹ UUD 1945 Pasal Pasal 24 C ayat (3)

⁴⁰ Jimly Asshidiqie, *op.cit*, hlm 32

⁴¹ Miriam Budiardjo, *op.cit*, hlm 173

pemerintah. Bahkan istilah parlemen itu berasal dari kata Perancis '*parole*' yang berarti '*to speak*', berbicara. Artinya, yang lebih diutamakan dari parlemen itu pada dasarnya adalah fungsi '*controlling*', bukan '*legislation*'⁴². Dengan demikian, lembaga parlemen atau lembaga perwakilan secara garis besarnya di bedakan dalam tiga fungsi, yaitu: (a) fungsi legislasi, (b) fungsi pengawasan, dan (c) fungsi anggaran.

2. 4. 2 Kekuasaan dan Kewenangan DPR Sebagai Lembaga Legislatif

Pasal 24 Undang-Undang Normor 22 Tahun 2003 menyatakan bahwa : *DPR merupakan lembaga negara perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.*

Berdasarkan UUD 1945 setelah amandemen ketentuan tentang DPR diatur sebagai berikut :

Tugas dan Wewenang dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan sebagaimana yang disampaikan dalam UUD Negara Republik Indonesia, kewenangan meliputi Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang⁴³, Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama⁴⁴, Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapatkan persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan

⁴² Jimly Asshidiqie, *op.cit*, hlm 185

⁴³ UUD 1945 Pasal 20 ayat (1)

⁴⁴ UUD 1945 Pasal 20 ayat (2)

Perwakilan Rakyat masa itu⁴⁵ DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan⁴⁶, Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat⁴⁷. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas⁴⁸. Ketentuan lebih lanjut tentang hak DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang⁴⁹, Anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang⁵⁰, Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya⁵¹, Jika tidak mendapat persetujuan dari DPR maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut⁵², Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang⁵³, Anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang⁵⁴.

Dari pasal-pasal UUD 1945 yang telah diuraikan di atas, dapat diketahui apa yang menjadi tugas, wewenang dan fungsi DPR lebih lanjut ditegaskan lagi dalam UU No.22 Tahun 2003. Berkaitan dengan fungsi legislasi, maka berdasarkan Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Normor 22 Tahun 2003, DPR mempunyai tugas dan wewenang: membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; membahas dan memberi

⁴⁵ UUD 1945 Pasal 20 ayat (3)

⁴⁶ UUD 1945 Pasal 20 A ayat (1)

⁴⁷ UUD 1945 Pasal 20 A ayat (2)

⁴⁸ UUD 1945 Pasal 20 A ayat (3)

⁴⁹ UUD 1945 Pasal 20 A ayat (4)

⁵⁰ UUD 1945 Pasal 21

⁵¹ UUD 1945 Pasal 22 ayat (2)

⁵² UUD 1945 Pasal 22 ayat (3)

⁵³ UUD 1945 Pasal 22 A

⁵⁴ UUD 1945 Pasal 22B

persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Yang dimaksud dengan persetujuan dalam hal ini adalah menyetujui atau tidak menyetujui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.; menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakan dalam pembahasannya; memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama; menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.

Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagai yang dimaksud pada Pasal 26 ayat (1) di atas, diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPR (Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Normor 22 Tahun 2003).

Fungsi-fungsi DPR tersebut di atas dijelaskan dalam Pasal 25 Undang-Undang Normor 22 Tahun 2003, sebagai berikut:

a. legislasi;

Yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah fungsi membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

b. anggaran,

Yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan.

c. pengawasan

Yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, undang-undang dan peraturan pelaksanaannya Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana diatur dalam

2.5 Dewan Perwakilan Daerah

2.5.1 Kajian Umum Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah badan perwakilan tingkat pusat yang baru (Perubahan Ketiga UUD 1945). Ada berbagai gagasan dibalik kelahiran DPD.

Pertama: gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar (*bicameral*). DPD dan DPR digambarkan serupa dengan sistem perwakilan seperti di Amerika Serikat yang terdiri dari Senate sebagai perwakilan negara bagian (DPD), dan House of Representatives sebagai perwakilan seluruh rakyat (DPR), kedua unsur perwakilan tersebut dinamakan Kongres (Congress). Pasal 1 ayat (1) UUD Amerika Serikat (1787) menyebut: *All Legislative powers herein granted shall be vested, which shall consist of a Senate and House of Representatives.*

Kedua: gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara. DPD merupakan badan sehari-hari yang turut serta menentukan dan mengawasi jalan politik dan pengelolaan negara. Dengan demikian, DPD dapat pula dipandang sebagai koreksi atau penyempurnaan sistem Utusan Daerah di MPR menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1)

UUD 1945 sebelum perubahan. Keikutsertaan daerah dalam Utusan Daerah di MPR sangat terbatas yaitu pada saat sidang-sidang MPR (selama Orde Baru, hanya dua kali dalam lima tahun).

Salah satu kosekuensi gagasan dua kamar (terdiri dari DPR dan DPD), perlu nama bagian dalam badan perwakilan yang mencerminkan dua unsur perwakilan tersebut, seperti Congress sebagai nama badan perwakilan yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives*. Di kerajaan Belanda wadah badan perwakilan adalah *Senaten Generaal* yang terdiri dari *de Eerste Kamer* (perwakilan dari daerah) dan *deTweede Kamer* (perwakilan seluruh rakyat). Di Inggris, badan perwakilan bernama *Parliament* dan *House of Commons* (perwakilan seluruh rakyat). Begitulah yang terjadi pada setiap negara dengan sistem perwakilan dua kamar.

Nama yang digagaskan untuk badan perwakilan dua kamar di Indonesia adalah tetap menggunakan nama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sebagai konsekuensi penggunaan nama MPR sebagai nama sistem dua kamar, maka MPR tidak lagi menjadi suatu lingkungan jabatan (lingkungan kerja tersendiri) yang memiliki lingkungan wewenang sendiri. Wewenang MPR (baru) melekat pada wewenang DPR dan DPD.

Memperhatikan ketentuan baru dalam UUD 1945, tidak nampak pewujudan gagasan sistem dua kamar. Kalau dalam UUD asli hanya ada dua badan perwakilan tingkat pusat yang terpisah, sekarang malah menjadi tiga badan perwakilan:

Pertama: Walaupun ada perubahan, MPR tetap merupakan lingkungan jabatan sendiri. MPR memiliki wewenang sendiri (original) diluar wewenang DPR dan DPD (lihat, antara lain Pasal 3 UUD 1945-Baru).

Kedua: Sepintas lalu, DPD merupakan lingkungan jabatan yang mandiri, dan memiliki lingkungan wewenang sendiri, tetapi memperhatikan ketentuan-ketentuan Pasal 22 D, DPD adalah badan komplementer DPR.

Ketiga: DPD bukan badan legislatif penuh. DPD hanya berwenang mengajukan membahas rancangan undang-undang di bidang tertentu saja yang disebut secara enumeratif dalam UUD. Terhadap hal-hal lain, pembentukan undang-undang hanya ada pada DPR tidak mencerminkan gagasan mengikut sertakan daerah dalam penyelenggaraan seluruh praktik dan pengelolaan negara

Perubahan UUD 1945 memuat ketentuan tentang DPD sebagai berikut :

Pasal 22 C ayat (1): Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. Sebutan provinsi dalam pasal ini menunjukan anggota DPD mewakili (rakyat) daerah provinsi, seperti halnya anggota Senat (Senator) di Amerika Serikat yang mewakili negara bagian. Anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat provinsi yang bersangkutan. Hal ini membawa konsekuensi hanya penduduk yang berdomisili (bukan resident apalagi pendatang sementara) yang dapat menjadi calon dan dipilih menjadi anggota DPD. Selanjutnya hak memilih hanya berlaku dalam wilayah provinsi yang bersangkutan.

Pasal 22 D ayat (1): Dewan Perwakilan Daerah Dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta

penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah

Ada beberapa unsur penting yang diatur Pasal 22 D ayat (1):

(1) DPD pada dasarnya tidak memegang kekuasaan membentuk undang-undang. DPD hanya mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Dengan demikian, DPD tidak mempunyai hak inisiatif mandiri dalam pembuatan undang-undang. Secara teknis akan didapati mekanisme sebagai berikut:

1. DPD menyusun rancangan undang-undang.
2. Rancangan undang-undang diajukan kepada DPR.
3. DPR akan memutuskan apakah rancangan undang-undang tersebut diterima atau tidak diterima, atau diterima dengan perubahan.
4. Rancangan undang-undang diterima DPR dengan atau tanpa perubahan diajukan kepada Pemerintah untuk dibahas.
5. Pembahasan dilakukan DPR bersama Pemerintah tanpa keikutsertaan DPD.

(2) DPD hanya berwenang merancang undang-undang tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pasal 22 D ayat (2): Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, seperti perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas

rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Pasal 22 D ayat (3): Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemerkaran, dan pengabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya ini kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti

Dengan adanya penguatan peran DPD nantinya maka Hak veto akan diperlukan sebagai sebuah pilihan ketika peran legislatif Presiden dikurangi dalam rangka memperkuat sistem presidensial yang telah disepakati bersama dan dengan peningkatan peran DPD dan DPR sebagai sistem perwakilan bikameral.

2.5.2 Kedudukan DPD

Dalam UU No. 22 Tahun 2003 tidak dinyatakan dalam salah satu pasalnya bahwa DPD adalah lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai Lembaga Negara, seperti yang kita temukan dalam ketentuan tentang DPR (Pasal 24 UU No.22 Tahun 2003). Secara tersirat kedudukan DPD telah diatur dalam UUD yaitu sebagai salah satu badan pembuat undang-undang (badan legislatif) tingkat pusat.

2. 6 Proses Legislasi Dan Syarat Sahnya Undang-Undang

Dalam pembahasan mengenai proses legislasi maka tak akan lepas dari analisis mengenai relasi Presiden-DPR. Selama ini kekuasaan legislatif memang tidak secara tegas ditentukan harus berada ditangan DPR karena pasal 5 ayat (1) sebelum amandemen, menyatakan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Memang ditentukan pula dalam Pasal 20 ayat (1) pra amandemen bahwa anggota DPR berhak memajukan rancangan undang-undang.

Berdasar ketentuan UUD 1945 pasca amandemen, lembaga-lembaga Negara memiliki relasi kelembagaan yang berbeda. Hal yang paling pokok DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang meskipun setiap rancangan undang-undang di bahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama⁵⁵.

Sebagaimana telah dikemukakan, fungsi membentuk undang-undang dilakukan bersama oleh Presiden dan DPR. Meski secara formal terjadi pergeseran kekuasaan legislasi, namun kenyataannya pembentukan undang-undang dilakukan bersama Presiden.

Dalam hal pembentukan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam pasal 20 UUD 1945 pasca amandemen, terdapat 4 (empat) bentuk keikutsertaan Presiden, yaitu⁵⁶:

1. Perancangan
2. Pembahasan DPR

⁵⁵ Lihat Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 " Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama".

⁵⁶ Fajar Laksono dan Sobardjo, kontroversi.... *Op.cit.* hlm. 56

3. Menolak/tidak mengesahkan RUU yang sudah disetujui DPR.
4. Pengesahan dan Pemuatan dalam Lembaga Negara dan Tambahan Lembaga Negara.

Meskipun legislator adalah DPR namun baik DPR maupun Presiden pada dasarnya sama-sama memiliki fungsi legislasi terkait dengan inisiatif mengajukan rancangan RUU. Dalam hal keikutsertaan Presiden muncul konsekuensi utama sebagai akibat karakter yang dimiliki masing-masing lembaga. Dalam sistem pemerintahan presidensiil, menunjukkan kecenderungan eksekutif semakin kuat termasuk dalam pembuatan undang-undang⁵⁷.

Jika kenyataan DPR dan Presiden memiliki kesempatan yang sama dalam hal inisiatif mengajukan RUU, artinya ada dua jalur utama dalam hal usul pengajuan rancangan undang-undang yaitu rancangan undang-undang yang merupakan inisiatif dari DPR dan RUU yang berasal dari Pemerintah. Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 telah memberikan wewenang kepada Presiden untuk berhak mengajukan usul RUU⁵⁸.

Jika RUU merupakan inisiatif Presiden (pemerintah), maka Prosedurnya adalah sebagaimana yang diatur dalam Keputusan DPR No. 8/DPR-RI/2005-2006 tentang Tata Tertib DPR. Dalam keputusan tersebut ditegaskan:

1. Rancangan undang-undang berserta Penjelasan/keterangan, dan/atau naskah akademis yang berasal dari pemerintah disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan Surat Pengantar Presiden.

⁵⁷ Bagir Manan, Lembaga..., *op.cit.* hlm 131.

⁵⁸ Fajar Laksono dan Sobardjo, kontroversi.... *loc.it.* hlm 57

2. Surat Pengantar Presiden, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyebut juga menteri yang mewakili Pemerintah dalam melakukan pembahasan RUU.
3. Dalam rapat paripurna berikutnya setelah RUU diterima oleh Pimpinan DPR, ketua rapat memberitahukan kepada anggota DPR mengenai masuknya RUU tersebut, kemudian membagikannya kepada seluruh anggota.
4. Pimpinan DPR menyampaikan RUU beserta penjelasannya/keterangan, dan/atau naskah akademis yang berasal dari pengusul kepada media massa dan Kantor Berita Nasional untuk disiarkan kepada masyarakat.
5. Terhadap pembahasan dan penyelesaian, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136, Pasal 137, dan Pasal 138.
6. RUU yang berasal dari Pemerintah dapat ditarik kembali sebelum Pembicaraan Tingkat I berakhir.

Keikutsertaan Presiden (dapat diwakili oleh Menteri terkait) dalam pembentukan undang-undang menunjukkan bahwa undang-undang adalah produk bersama DPR dan Presiden.

Sementara itu, RUU yang berasal dari DPR dapat dimunculkan dan didekripsikan berikut:

1. Usulan rancangan undang-undang disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPR sekurang-kurangnya oleh 13 orang anggota DPR.

2. Dalam rapat paripurna, Ketua rapat memberitahukan dan membagikan usulan RUU kepada anggota DPR.
3. Rapat badan musyawarah untuk menentukan waktu pembicaraan.
4. Rapat paripurna memutuskan apakah RUU tersebut secara prinsip dapat diterima menjadi RUU usul DPR atau tidak. Didalam forum ini didahului oleh penjelasan dari pengusul dan pendapat fraksi-fraksi. Jika usul RUU disetujui dengan perubahan, DPR menugaskan kepada komisi, Badan Legislasi atau Panitia Khusus untuk membahas dan menyempurnakan RUU inisiatif DPR tersebut.
5. RUU usulan DPR disampaikan kepada Presiden oleh pimpinan DPR dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili pemerintah dalam melakukan pembahasan RUU tersebut bersama-sama DPR.
6. Melakukan Pembicaraan di DPR yaitu meliputi Pembicaraan Tingkat Pertama dan Tingkat II. Pembicaraan Tingkat I dilakukan dalam Rapat Komisi, Rapat panitia Anggaran, Rapat Badan Legislasi, atau Rapat Panitia Khusus bersama-sama dengan Pemerintah dengan agenda acara;
 - a. Tanggapan Pemerintah terhadap RUU yang berasal dari DPR.
 - b. Jawaban Pimpinan Komisi, pimpinan Badan Legislasi, pimpinan Panitia Anggaran atau pimpinan Panitia Khusus atas tanggapan pemerintah.
 - c. Pembahasan RUU oleh DPR dan Pemerintah dalam Rapat kerja berdasarkan Daftar Inventaris Masalah (DIM).

Sementara Pembicaraan tingkat II dilakukan dalam Rapat Paripurna dengan acara:

- a. Pengambilan Keputusan, dengan didahului oleh
 1. Laporan Hasil Pembicaraan Tingkat I
 2. Pendapat akhir fraksi yang disampaikan oleh anggotanya, jika dipandang perlu disertai dengan catatan tentang sikap fraksi.
- b. Penyampaian sambutan pemerintah.

Dalam RUU berasal dari inisiatif DPR maka institusi DPR akan berhadapan dengan Presiden sebagai satu kesatuan institusi. Presiden sebagai kesatuan institusi dapat menolak usul inisiatif DPR, baik seluruhnya maupun materinya. Jika terjadi demikian maka sesuai dengan konstitusi, RUU yang diajukan oleh DPR tidak lagi dapat diajukan dalam persidangan DPR masa itu. Begitu pula jika RUU datang atas inisiatif Presiden, pembahasan dilakukan bersama dengan DPR untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dalam pada ini yang berhak menolak seluruhnya atau sebagian materi adalah DPR. Jika RUU tersebut ditolak DPR maka RUU tersebut tidak dapat lagi diajukan dalam persidangan masa yang bersangkutan. Ketentuan demikian tersebut oleh Bagir Manan sebagai *balancing* antara DPR dan Presiden⁵⁹.

Setelah unsur persetujuan bersama antara DPR dan Presiden tercapai dalam rapat pembahasan RUU maka sebenarnya RUU tersebut secara materiil sudah dianggap final dan tidak dapat diubah lagi oleh siapapun, bahkan oleh

⁵⁹ Bagir Manan, *op.cit.* hlm 144.

Presiden sekalipun. Pada hakekatnya pada keadaan demikian, RUU tersebut sudah menjadi Undang-Undang Materiil. Meskipun masih disebut sebagai RUU namun status sudah tidak lagi sama dengan ketika dalam masih dalam pembahasan di DPR apalagi ketika sebelum dibahas di DPR. Secara materiil RUU tersebut telah menjadi Undang-Undang, namun belum disahkan secara formil oleh Presiden belum dapat dikatakan mengikat untuk umum.

Secara hukum, pengesahan merupakan syarat bahwa RUU berubah status menjadi Undang-Undang. Sejak pengesahan dilakukan maka Undang-Undang telah terbentuk namun bukan berarti dengan serta merta berlaku. Kekuatan berlaku suatu undang-undang tergantung pada ketentuan dalam undang-undang yang bersangkutan dan kedudukan lembaga Negara. Bagir Manan menyebut beberapa kemungkinannya, antara lain:⁶⁰

1. Undang-undang berlaku pada saat disahkan.
2. Undang-undnag berlaku pada waktu yang telah ditentukan.
3. Undang-undang berlaku berdasarkan pemahaman Lembaran Negara sebagai pranata publikasi resmi yang menetapkan pemuatan dalam Lembaran Negara sebagai dasar mempunyai kekuatan mengikat.

⁶⁰ *Ibid*, hlm 149.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Metode Pendekatan

Peneliti dalam penyusunan laporan penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif yang dilakukan dengan metode penelitian Terhadap taraf Sinkronisasi, yaitu untuk mengungkapkan kenyataan sampai sejauhmana perundang-undangan tertentu serasi secara vertikal, atau mempunyai keserasian secara horisontal apabila menyangkut perundang-undangan yang sederajat mengenai bidang yang sama¹. Metode ini digunakan untuk menggambarkan dan merekonstruksi keberadaan hak veto Presiden dalam proses pembuatan Undang-Undang yang termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

3.2 Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang didapatkan dan diolah dalam penelitian yuridis normatif terdiri dari bahan hukum primer, bahan sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum di dalam penelitian ini dapat dibedakan menjadi :

- Bahan Hukum Primer :

¹ Soekanto, Soerjono,dkk, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjaun Singkat*. PT. RajaGrafindo. Jakarta. 2004. hlm 74

Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum tetap dan mengikat serta berhubungan langsung dengan masalah yang diteliti. Bahan-bahan primer dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia 1945.
2. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
4. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyusunan Dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.
5. Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Dan Rancangan Peraturan Presiden.
6. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Pengesahan, Pengundangan, Dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-Undangan.

■ Bahan Hukum Sekunder :

Bahan-bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer, yaitu :

1. doktrin-doktrin
2. buku-buku
3. Kumpulan Skripsi, Desertasi, Tesis
4. karya-karya ilmiah hasil penelitian
5. jurnal-jurnal
6. data-data internet

- Bahan Hukum Tersier ;
 1. kamus hukum
 2. kamus bahasa Indonesia
 3. kamus bahasa Inggris

3.3 Teknik Memperoleh Bahan Hukum

Bahan hukum primer, sekunder dan tersier diperoleh dengan cara studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan melalui penelusuran bahan pustaka, dengan mempelajari dan mengutip data dari sumber yang ada, berupa literatur-literatur yang berkaitan langsung dengan permasalahan mengenai

Bahan hukum yang terkumpul diperoleh dengan beberapa teknik pengumpulan, yaitu mengkaji peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan kewenangan DPR RI dan Presiden serta menggambarkan konsepsi hak veto dan implikasinya terhadap Undang-Undang yang berlaku tanpa adanya pengesahan dari Presiden.

3.4 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan *content analysis* (analisis isi) dengan cara mendeskripsikan pasal-pasal atau klausula atau isi bahan hukum primer maupun sekunder dan tersier yang diperoleh dari hasil penelusuran pustaka kemudian dianalisis dengan menggunakan berbagai metode penafsiran hukum guna menjawab permasalahan penelitian yang terkait dengan hak veto Presiden dan merumuskan kesimpulan dari hasil penelitian.

Metode penafsiran (interpretasi) yang digunakan:

- 1) Gramatikal, yaitu dengan mencermati kata demi kata, kalimat demi kalimat.
- 2) Ekstensif, yaitu dengan perluasan kata dan kalimat.
- 3) Analogi, yaitu mempersamakan dengan keadaan yang mempunyai gejala-gejala atau ciri-ciri yang sama.

3.5 Definisi Konsepsional

Konsepsi : Pengertian, pendapat dan hasil konsep.

Hak Veto : Hak yang pada umumnya melekat pada Presiden untuk menolak dalam proses pembuatan undang-undang bersama DPR, dimana hak ini digunakan dalam rangka mekanisme *check and balance* antara Presiden dengan DPR.

BAB IV

PEMBAHASAN

4.1 Konsep Hak Veto Dalam Undang-Undang Dasar 1945

Pada dasarnya hak veto tidak diatur secara eksplisit dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun demikian keberadaan hak veto pernah disinggung keberadaannya dalam Risalah Rapat Ke-7 Panitia Adhoc II Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (PAH II BP MPR), 13 Oktober 1999, yang membahas Pasal 20 UUD 1945, kata-kata veto hanya disinggung sebanyak tiga kali. Itupun bukan dalam konteks pemberian hak veto kepada Presiden atau DPR, melainkan hanya sebagai ilustrasi. Sebagaimana dipaparkan oleh Sri Soemantri yang berbicara soal hak veto Presiden di AS, karena penyusunan RUU sepenuhnya ada di tangan DPR tanpa melibatkan Presiden, atau menyinggung hak veto sebagai penolakan terhadap pemberian hak veto itu sendiri karena merusak kebersamaan dan keseimbangan antara Presiden dan DPR¹. Dalam konteks ini, penulis kurang sependapat, mengingat realita perkembangan ketatanegaraan sekarang, banyak rancangan undang-undang yang justru diajukan oleh Presiden karena Presidenlah yang banyak terlibat langsung dalam penyelenggaraan pemerintah.

¹ Www. Google.com/Parleoline. Lukman Hakim Saifuddin, Anggota Komisi III dan Badan Legislasi DPR-RI Optimalisasi Fungsi Pembentukan Undang-Undang di Lembaga Legislatif, 18 Maret 2007 02:50

Wewenang Presiden menolak mengesahkan Rancangan Undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan DPR didasarkan pada ketentuan UUD 1945, Pasal 21 ayat (2) sebelum ada perubahan yang berbunyi:

” Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu². ”

Pasca amandemen UUD 1945, ketentuan diatas diatur dalam Pasal 20 UUD 1945, mengenai hak tolak Presiden (veto), hal ini secara implisit tersirat dalam Pasal 20 UUD 1945 hasil amandemen. Menurut Pendapat Jimly Asshiddiqie, dalam rangka melaksanakan prinsip *check and balance*, Presiden diberi kekuasaan untuk tidak mengesahkan Undang-undang yang telah disetujui bersama DPR dengan 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 RUU³.

Dapat dilihat pada Pasal 20 ayat 2 UUD 1945, dengan menggunakan penafsiran gramatikal atau ketatabahasan maka akan tersirat bahwa dalam proses pembahasan RUU, Presiden diberikan hak oleh konstitusi untuk menyetujui RUU. Sebaliknya secara *a contrario*, Presiden di beri pula hak untuk menolak atau tidak menyetujui. Disinilah seharusnya dipahami bahwa konstitusi telah mengintrodusir norma yang memberikan hak veto kepada Presiden untuk menyatakan penolakan terhadap RUU ketika dibahas bersama DPR dalam persidangan DPR. Di sinilah

² Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*,.....,ibid, hlm. 138

³ Fajar Laksono dan Subardjo. *Op cit*. hlm. 152

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 presidenlah yang paling bertanggung jawab dalam setiap pelaksanaan undang-undang.

Akan tetapi keberadaan Pasal 20 Ayat 2 sebagai implementasi mekanisme *check and balances* dipasung dengan adanya Pasal 20 Ayat 5. Ketentuan Pasal 20 ayat 5 UUD 1945 menimbulkan dua pendapat yang berbeda, di satu pihak ketentuan tersebut, dinilai sebagai pelaksanaan prinsip *check and balance* dan menjadi jalan keluar kebuntuan konstitusi ketika Presiden tidak bersedia mengesahkan undang-undang, dipihak lain ketentuan tersebut justru membuat hak veto (hak tolak) Presiden terhadap RUU menjadi tidak berarti, karena pengesahan Presiden atas suatu RUU telah diabaikan.

Menurut penulis, keberadaan hak veto harus diberikan kepada Presiden meskipun hanya mempunyai hak untuk mengajukan rancangan undang-undang, karena semua mekanisme pembahasan rancangan undang-undang di bahas bersama dengan Presiden baik yang berasal dari DPR atau dengan DPD nantinya. Hak Veto diperlukan demi keseimbangan, karena Presiden sebagai eksekutif yang harus melaksanakan undang-undang juga diberikan hak *checks and balances*. Mengapa demikian ?

Di dalam ilmu hukum, secara teoritis akademis diharapkan, bahwa setiap undang-undang yang diberlakukan menjadi hukum positif harus memenuhi persyaratan filosofis, yuridis, dan sosiologis. Mungkin secara filosofis materi hukum tersebut memiliki tujuan-tujuan yang luhur dan baik demi kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan, serta dapat diterima oleh akal sehat dan logika. Begitu pula dipandang dari syarat yuridis mungkin telah selaras dan tidak menyimpang dari asas-asas dan prinsip hukum, serta sistem hukum yang dianut.

Secara sosiologis, dalam suatu negara hukum yang demokratis dapat terjadi perbedaan pendapat pro kontra yang tajam dan sangat prinsipal, sehingga kalau rancangan undang-undang itu diberlakukan justru dapat menimbulkan ketidaktertiban, ketidakamanan, ketidaktentraman, serta ketidaksejahteraan. Yang bertanggung jawab untuk menghadapi kekacauan sosiologis tersebut adalah presiden (dengan aparat eksekutifnya). Justru tugas dan tanggung jawab Presiden sebagai pelaksana undang-undang yang sedemikian berat itulah, maka patut dan wajar bila presiden diberikan hak *in persona* dalam proses pembuatan undang-undang.

Keberadaan hak veto disini perlu diperhatikan karena dengan adanya hak veto ini, Presiden akan mempunyai *sense of mission* untuk menjalankan pemerintahannya dengan jelas dalam hal pembuatan undang-undang yang dilakukan bersama-sama dengan DPR yaitu dengan adanya hak tolak (veto) dengan pertimbangan untuk kedaulatan rakyat, hal ini didasarkan keduanya sama-sama mengantongi legitimasi publik. Hak Veto diharapkan mampu menjaga

kualitas legislasi tetap terjamin dengan adanya *check and balances* antara DPR dengan Presiden dan hal ini pula yang menandakan bahwa kekuasaan untuk membuat undang-undang sesungguhnya tidak di tangan DPR sepenuhnya, melainkan juga ada ditangan Presiden, serta dengan adanya hak veto sebagai *check and balances* dapat menghindari adanya kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan, baik oleh Presiden maupun oleh DPR.

Disamping itu menurut penulis, Kalaupun pada akhirnya nanti terjadi Amandemen UUD 1945 ke lima dengan adanya agenda penguatan keberadaan DPD yang dalam hal ini berarti penguatan sistem bikameral. Maka keberadaan hak veto merupakan sebuah pilihan ketika peran legislatif Presiden dikurangi dalam rangka memperkuat sistem presidensial yang telah disepakati bersama dan dengan peningkatan peran DPD dan DPR sebagai sistem perwakilan bikameral.

Pilihan ini diambil karena dengan adanya penguatan keberadaan DPD maka akan semakin mempertegas keberadaan sistem bikameral dan sistem presidensial, dimana kedudukan Presiden adalah sebagai pelaksana undang-undang dan DPR dan DPD sebagai lembaga legislatif.

Namun demikian, mengingat realita perkembangan ketatanegaraan yang ada, sebagaimana disebutkan diatas, bahwa banyak rancangan undang-undang yang justru diajukan oleh Presiden karena Presidenlah yang banyak terlibat langsung dalam penyelenggaraan pemerintah, maka Presiden sebaiknya tetap diberikan hak legislasi.

Dengan demikian dalam konteks pembuatan undang-undang secara umum maka melalui DPR dengan Presiden dan dalam bidang-bidang tertentu

sebagaimana disebut dalam UUD maka pembuatan undang-undang melalui DPD dengan Presiden.

Dari sinilah dapat dijadikan sebuah pertimbangan bahwa Seharusnya Presiden diberi hak untuk memveto sebuah UU yang disetujui oleh DPR atau nantinya dengan DPD, dan begitu juga sebaliknya. Selanjutnya, UU yang di-veto tersebut tidak bisa berlaku sebagai UU. Dalam mekanisme ini, sebuah UU yang di-veto harus dibahas ulang dan harus disetujui bersama sebelum pada akhirnya dapat berlaku efektif.

4.2 Konsepsi Hak Veto di Indonesia Sebagai Mekanisme Check and Balances Antara DPR dengan Presiden.

4.2.1 Hak Veto Sebagai Mekanisme Check and Balance

Keberadaan hak veto biasanya diatur dalam sistem yang menganut prinsip pemisahan kekuasaan karena dianggap dapat dijadikan senjata efektif meng'kounter' kekuatan lembaga lain dalam relasi saling mengendalikan. Sungguhpun demikian, hak veto harus dibatasi sebab tanpa pembatasan Presiden dapat saja bertindak serampangan menggunakan hak veto, pembatasan ini dapat dilakukan dengan pembatasan terhadap seluruh rancangan undang-undang dan bukan bagian-bagian tersendiri yang ada dalam rancangan undang-undang. Di Amerika Serikat diatur apabila suatu undang-undang yang telah disahkan oleh parlemen di-veto oleh Presiden maka RUU tersebut dapat dibahas lagi untuk diadakan pemungutan suara ulang. Apabila dalam dalam pemungutan ulang disetujui dua pertiga atau lebih anggota Kongres, hak veto Presiden tidak berlaku

dan rancangan undang-undang tersebut dapat menjadi Undang-undang tanpa pengesahan oleh Presiden.

Hak veto bagi Presiden merupakan mekanisme dalam menghadapi kebuntuan dan kemacetan yang dapat menuju pada kemelut dan kediktatoran dengan keberpihakan legislatif. Dengan dipilih oleh koalisi pemilihan yang terdiri dari unsur beragam, presiden dan dewan akan selalu berada dalam konflik.

Konflik ini dapat muncul sebagai konsekuensi dianutnya sistem kepartaiannya. Dianutnya sistem kepartaian yang hegemonik yang sarat manipulasi serta komposisi keanggotaan parlemen yang sangat beraneka ragam menjadikan sistem politik Indonesia sangat rentan manipulasi dan secara langsung telah menumbuhkan otoritarianisme. Dengan adanya sistem multipartai maka akan mengharuskan adanya pembentukan koalisi dalam sebuah sistem pemerintahan presidensial.

Beberapa ciri yang penting dalam sistem pemerintahan Presidential adalah⁴:

1. Masa jabatan tertentu, misalnya 4 tahun, 5 tahun, 6 tahun atau 7 tahun, sehingga Presiden dan juga Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik. Di beberapa negara, periode masa jabatan ini biasanya dibatasi dengan tegas, misalnya, hanya 1 kali masa jabatan atau hanya 2 kali masa jabatan berturut-turut.
2. Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggungjawab kepada lembaga politik tertentu yang biasanya dikenal dengan parlemen, melainkan langsung bertanggungjawab kepada rakyat. Presiden dan Wakil Presiden

⁴Jimly Asshidüiqie, *op.cit.* hlm 59.

hanya dapat diberhentikan dari jabatannya karena alasan pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada kasus-kasus tindak pidana tertentu yang jika dibiarkan tanpa pertanggungjawaban dapat menimbulkan permasalahan hukum yang serius seperti misalnya penghianatan pada negara, pelanggaran yang nyata terhadap konstitusi, dan sebagainya.

3. Karena itu, lazimnya ditentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih oleh rakyat secara langsung ataupun melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen sebagaimana hakekat lembaga parlemen.
4. Dalam hubungannya dengan parlemen, Presiden tidak tunduk pada parlemen, tidak dapat membubarkan parlemen, dan sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden dan membubarkan kabinet sebagaimana dalam praktek sistem parlementer.
5. Dalam sistem ini, tidak dikenal adanya perbedaan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan.
6. Tanggungjawab pemerintahan berada dipundak Presiden dan oleh karena itu Presidenlah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para menteri serta pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan oleh Presiden.

Seharusnya dengan sistem Presidensial kedudukan Presiden dan DPR adalah seimbang, namun berdasarkan realita yang ada pemerintahan yang ada disusun berdasarkan koalisi lebih banyak dipengaruhi kekuasaan politis yang ada

di DPR dalam hal ini partai-partai politik. Hal ini akan menjadi kian problematis mengingat pola koalisi yang dibangun selama ini adalah koalisi dalam konteks bagi-bagi kekuasaan tanpa didasari persamaan ideologi atau persamaan *platform* yang relatif kuat untuk menjanjikan kelanggengan.

Kerja sama dan kompromi akan menjadi warna dominan kebijakannya akibat tarik ulur kepentingan yang melibatkan sejumlah pemegang veto diparlemen. Dapat diprediksi kalau terobosan-terobosan strategis yang coba diambil Presiden akan menemui jalan buntu yang menjadikan kekuasaannya sulit terhindar dari tuduhan pro status quo. Disamping itu, ketika harus berhadapan dengan sejumlah pemegang hak veto di DPR, Presiden yang memiliki hak untuk mengatakan menolak terhadap suatu rancangan undang-undang yang berpotensi menimbulkan perubahan mendasar justru kehilangan hak vetonya.

Tugas yang sulit adalah menjaga keseimbangan seluruh sistem. Melalui pemilihan presiden yang dipilih secara langsung terdapat keuntungan yang besar. Tetapi dengan mengingat pengalaman masa lalu, ada suatu bahaya bahwa konvensi konstitusi di Indonesia mungkin terlalu jauh membatasi kekuasaan eksekutif dengan maksud menimbulkan kevakuman dan kebuntuan pemerintahan sehingga bukan tidak mungkin akan menuju pada permintaan kembalinya kekuasaan otoriter.

Elemen utama dalam sistem *check and balance* adalah kejelasan peranan langsung presiden dalam proses legislatif. Wewenang kepala eksekutif untuk memprakarsai akan selalu kuat. tentang apa wewenang yang harus diberikan kepada presiden pada bagian akhir proses legislatif, yaitu kekuasaan seperti apa

untuk memveto atau kapasitas yang sebaliknya melanggar kerja badan legislatif. Mengenai hubungan legislatif-eksekutif rakyat Indonesia agak trauma dengan kekuasaan yang terlampaui banyak berada ditangan badan eksekutif. Dalam sistem *check and balance*, Presiden biasanya memiliki beberapa kewenangan veto. Masalahnya jelas bahwa jika Presiden dilucuti kekuasaannya untuk memperjuangkan suatu kebijakan dengan dewan namun hanya memposisikan sebagai pejabat yang dipilih secara nasional dan sebagai kepala pemerintahan, godaan untuk menentang dewan dengan cara yang tidak transparan akan kuat. Hal ini dapat dilakukan misalnya dengan menahan atau menolak mengeluarkan dana yang tersedia, atau dengan menggagalkan pelaksanaan undang-undang yang tidak ia sukai. Hal ini dimana kemelut konstitusi dibangun. Pada sisi lain, jika konstitusi meniadakan beberapa atau seluruh alat yang dapat digunakan presiden untuk menghadapi atau berkonfrontasi dengan dewan, maka presiden sebenarnya hanya menjadi figur saja.

4.2.2 Pembatasan Kekuasaan Dalam Ketatanegaraan Indonesia

Trias politika memiliki makna yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara karena dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara dari kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan sewenang-wenang pada penguasa. Ide tentang pemisahan kekuasaan telah mengalami perkembangan dari awal sejarahnya sampai saat ini.

Mengenai konsep trias politika, kita tidak dapat terlepas dari dua tokoh, yaitu, John Locke dan Montesquieu. John Lokce mengungkap gagasannya tentang

kekuasaan negara yang harus dipisahkan kepada tiga lembaga negara yaitu, legislatif, eksekutif dan federatif. John Lokce memberi argumen, ketiga lembaga tersebut, legislatif, eksekutif, federatif, berdiri secara terpisah antara lembaga yang satu dengan yang lain. Lembaga legislatif merupakan lembaga yang memegang kekuasaan membuat undang-undang, lembaga eksekutif adalah lembaga yang memegang kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan lembaga federatif memegang kekuasaan berkaitan dengan urusan-urusan luar negeri (diplomatik). Namun demikian, John Lokce berpandangan bahwa pemisahan tersebut tidak bersifat permanen khususnya antara kekuasaan eksekutif dan federatif karena dalam suatu waktu keduanya hampir tidak dapat dipisahkan dan ditempatkan di tangan yang berbeda⁵.

Konsep pemisahaan kekuasaan (*separation of power*) menghendaki cabang-cabang kekuasaan Negara dipisahkan dengan tegas antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dasar pemikiran pemisahaan kekuasaan ini, bahwa kekuasaan Legislatif pada prinsipnya tidak boleh dijadikan satu dengan kekuasaan eksekutif untuk menghindari terjadinya tirani. Kekuasaan Legislatif dipahami juga sebagai kekuasaan yang memberikan dasar-dasar penyelenggaraan negara melalui pembentukan undang-undang. Oleh karena persoalan representatif rakyat menjadi hal utama berkaitan dengan lembaga legislatif ini. Keberadaan kekuasaan legislatif diawali oleh adanya keinginan masyarakat untuk mengambil alih kekuasaan negara yang mulanya terpusat pada seseorang. Keinginan tersebut

⁵ Fajar laksono dan Subardjo, *op.cit*, hlm 34

akhirnya memunculkan pusat-pusat kekuasaan masyarakat yang kemudian mendapatkan legitimasi dan melembaga dalam lembaga Legislatif.

Secara idealita, Trias Politica memadai untuk memisahkan secara sistematis kekuasaan negara namun dalam praktiknya konsep itu dinilai terlalu utopis. Dalam perkembangannya, penerapan konsep pemisahan kekuasaan itu meluas keseluruh dunia dan menjadi paradigma tersendiri dalam pemikiran tentang susunan organisasi negara modern. Doktrin pemisahan kekuasaan ini bertujuan mencegah terkonsentrasinya kekuasaan secara absolut di satu tangan sehingga cenderung sewenang-wenang.

Pemikiran mengenai perlunya mekanisme saling mengawasi dan kerja sama antar lembaga negara telah melahirkan teori-teori modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan yaitu teori pembagian kekuasaan yang menekankan pada pembagian fungsi-fungsi pemerintahan serta teori *check and balance*. Menurut teori *distribution of power* (pembagian kekuasaan) dimana pemisahan kekuasaan tetap dijalankan dengan dibarengi mekanisme yang menekankan saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain. Keberadaan *Check and balance* disini memiliki artian bahwa antara lembaga negara dengan lembaga negara yang lain saling mengawasi serta saling menguji agar tidak saling melampaui kewenangannya masing-masing. Menurut Jimly Asshiddiqie, pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang secara akademis dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas⁶.

⁶ *Ibid*, hlm. 36

Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan mencakup pengertian pembagian kekuasaan atau biasa disebut dengan istilah *division of power* atau *distribution of power*. Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal. Sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horizontal, kekuasaan Negara dibagi dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*) kekuasaan Negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan atas- bawah.

Senanda dengan konsep di atas, Negara Indonesia mengenai pembatasan kekuasaan secara tidak langsung menggunakan prinsip pemisahaan dan pembagian kekuasaan, hal ini dapat dilihat pada Pasal 18 UUD 1945 mengenai hubungan daerah dengan pemerintah pusat, Indonesia menggunakan konsep pembagian kekuasaan dengan adanya otonomi daerah, sedangkan pada konsep hubungan antar lembaga, Indoensia menggunakan konsep pemisahan kekuasaan, salah satu mengenai pemisahan antara kekuasaan Presiden dengan kekuasaan Legislatif (antara Pasal 5 ayat (1) dengan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945).

Dilingkungan Negara Federal seperti Amerika Serikat, istilah *distribution* atau *division of power* digunakan untuk menyebut mekanisme pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dengan pemerintah dan negara bagian. Di Negara yang berbetuk kesatuan (*unitary state*), pengaturan mengenai pembagian kewenangan antara pusat dan daerah disebut *distribution of power* atau *division of power*. Berdasarkan hal tersebut, bahwa secara akademis konsep pembagian

kekuasaan itu memang dapat dibedakan secara jelas dari konsep pemisahan dalam arti sempit tersebut. Oleh karenanya secara konseptual, keduanya tidak perlu diperdebatkan satu sama lain karena menganut hal-hal yang berbeda satu sama lain.

Melihat realitas ketatanegaraan ternyata *Trias Politica* tidak dapat dilaksanakan secara murni mengingat praktek ketatanegaraan menunjukkan fenomena di mana pembuatan undang-undang yang seharusnya menjadi tugas lembaga legislatif ternyata juga melibatkan lembaga eksekutif. Keadaan tersebut merupakan implikasi dari perkembangan jaman dimana eksekutif pada kenyataannya merupakan lembaga yang paling mengetahui apa yang perlu diatur dengan undang-undang karena secara langsung lembaga eksekutif bersentuhan dengan masyarakat dalam kedudukannya sebagai penyelenggara pemerintahan. Di tambah lagi, lembaga eksekutif memiliki jaringan luas hingga dibanding legislatif. Prinsip *separation of power* memang dapat 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.

Salah satu perubahan substantif yang telah dilakukan dalam rangka perubahan Pertama UUD 1945 adalah soal cabang kekuasaan Legislatif yang secara tegas dipindahkan dari Presiden ke DPR. Dalam perubahan ditegaskan bahwa lembaga legislatif itu adalah DPR, sedangkan keberadaan DPD masih menjadi perdebatan berkaitan dengan kewenangannya yang belum bisa dikatakan sebagai lembaga legislatif, karena peran DPD hanya bersifat *advisory* dan

konsultatif. Pengambilan putusan atas RUU, atau bahkan RUU tentang hubungan pusat-daerah cukup disetujui oleh Presiden dan DPR tanpa melibatkan DPD.

Sedangkan pemerintah hanya pelaksana (eksekutif), sebagaimana tercermin dalam perubahan pertama UUD 1945. Dalam rumusan naskah pasal 5 Ayat (1) naskah asli jelas ditentukan bahwa Presidenlah yang memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan DPR, meskipun ditentukan pula bahwa DPR mempunyai hak usul inisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang. Tetapi dalam rumusan Pasal 5 Ayat (1) yang baru ditegaskan: "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang", dan secara terbalik, dalam Pasal 20 Ayat (1) dinyatakan: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Artinya, pemegang kekuasaan Legislatif untuk membentuk Undang-Undang adalah DPR, sedangkan Presiden hanyalah pemegang kekuasaan sekunder. Begitu pula hubungan DPR dengan DPD, DPD dalam mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta pengabungan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah⁷, harus diajukan melewati DPR

Dengan adanya perubahan ini maka kedudukan DPR jelas merupakan lembaga pemegang kekuasaan legislatif, sedangkan fungsi inisiatif di di bidang legislasi yang dimiliki oleh Presiden tidak menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan utama dibidang ini, termasuk DPD. Perubahan ini sekaligus

⁷ Lihat UUD 1945 Pasal 22 D Ayat 1

menegaskan bahwa UUD 1945 dengan sungguh-sungguh menerapkan sistem pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa inisiatif rancangan undang-undang dapat berasal dari Presiden dan dari Dewan Perwakilan Rakyat (keberadaan DPD disini seakan-akan menjadi satu dengan DPR⁸), yang kemudian rancangan undang-undang tersebut dibahas bersama untuk memperoleh persetujuan bersama⁹. Dengan demikian, dapat diasumsikan bahwa apabila rancangan undang-undang inisiatif DPR diajukan untuk mendapatkan pengesahan Presiden, berarti telah disetujui Pemerintah (Menteri yang mewakili Presiden).

Perubahan tersebut membawa implikasi terjadinya pergeseran, semangat yang terkandung dalam perubahan itu adalah untuk memastikan dianutnya sistem pemisahan yang tegas antara kekuasaan Legislatif dengan Eksekutif dalam hubungan antara parlemen dan pemerintah. Dalam rumusan Pasal 20 Ayat (2) memang ditegaskan tiap-tiap Undang-Undang menghendaki persetujuan bersama antara Presiden dengan DPR. Akan tetapi, persetujuan itu sebagaimana dikemukakan diatas, haruslah dilakukan melalui mekanisme persidangan. Dalam sistem demokrasi, bisa saja terjadi bahwa meskipun pihak pemerintah berbeda pendapatnya dengan kekuatan oposisi di parlemen, namun putusan akhir dalam pembahasan suatu Rancangan Undang-Undang, justru dimenangkan oleh kelompok oposisi. Dalam hal demikian, Presiden dihadapkan pada pilihan untuk mengesahkan atau tidak mengesahkan Rancangan Undang-Undang tersebut.

⁸ Lihat UUD 1945 Pasal 22 D Ayat 1

⁹ Lihat UUD 1945 Pasal 20 Ayat 2

Sudah tentu, Presiden berhak menolak mengesahkan Rancangan Undang-Undang tersebut, dan hak inilah yang kemudian disebut hak veto.

Dari sini bisa dipahami bahwa menegaskan pemisahan kekuasaan tetap dijalankan namun dibarengi dengan mekanisme saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain. Trias politica menghendaki *check and balance* yang berarti antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara yang lain saling mengawasi dan saling menguji agar tidak saling melampaui kewenangannya masing-masing.¹⁰ Dan dalam konteks hubungan Presiden dengan DPR, Presiden dapat menolak (tidak) mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang sudah disetujui DPR. Hak ini merupakan *balans* atas hak DPR untuk menolak Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden.

Tabel 1

Pengertian dan Ruang Lingkup Hak Veto Dalam Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan UUD 1945

Variabel Pokok		
Pengertian Hak Veto		Hak yang diberikan Kepada Presiden Untuk menolak suatu Undang-undang yang diajukan oleh DPR atau DPD nantinya dalam proses pembentukan undang-undang, dimana hak ini digunakan dalam rangka mekanisme <i>check and balances</i> antara Presiden dengan lembaga legislatif
		Hak Veto biasanya terdapat dalam negara yang menggunakan pemisahaan kekuasaan
Konsep Hak Veto Dalam Undang-Undang Dasar 1945		Pada dasarnya hak veto tidak diatur secara eksplisit dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dapat dilihat pada Pasal 20 ayat 2 UUD 1945, dengan menggunakan penafsiran gramatikal atau ketatabahasan

¹⁰ Fajar laksono dan Subardjo, *kontroversi undang-undang.....* hlm. 151

		maka akan tersirat bahwa dalam proses pembahasan RUU, Presiden diberikan hak oleh konstitusi untuk menyetujui RUU. Sebaliknya secara <i>a contrario</i>, Presiden di beri pula hak untuk menolak atau tidak menyetujui. Disinilah seharusnya dipahami bahwa konstitusi telah mengintrodusir norma yang memberikan hak veto kepada Presiden untuk menyatakan penolakan terhadap RUU ketika dibahas bersama DPR dalam persidangan DPR. Akan tetapi keberadaan Pasal 20 Ayat 2 sebagai implementasi mekanisme <i>check and balances</i> dipasung dengan adanya Pasal 20 Ayat 5. Ketentuan Pasal 20 ayat 5 UUD 1945 menimbulkan dua pendapat yang berbeda, di satu pihak ketentuan tersebut, dinilai sebagai pelaksanaan prinsip <i>check and balance</i> dan menjadi jalan keluar kebuntuan konstitusi ketika Presiden tidak bersedia mengesahkan undang-undang, dipihak lain ketentuan tersebut justru membuat hak veto (hak tolak) Presiden terhadap RUU menjadi tidak berarti, karena pengesahan Presiden atas suatu RUU telah diabaikan.
Mekanisme Check and Balance	Pembagian Kekuasaan	
	Pemisahan kekuasaan	Dalam konteks hubungan Kelembagaan Indonesia menggunakan pemisahan kekuasaan yang disertai mekanisme <i>check and balances</i> .
Ruang Lingkup Hak Veto		Ruang lingkup hak veto digunakan dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR dan DPD nantinya, persetujuan bersama digunakan untuk mendapatkan persetujuan bersama.
Fungsi dan Tujuan Hak Veto		Bahwa setiap undang-undang yang diberlakukan menjadi hukum positif harus memenuhi persyaratan filosofis, yuridis, dan sosiologis. Secara sosiologis, dalam suatu negara hukum yang demokratis dapat terjadi perbedaan pendapat pro kontra yang tajam dan sangat prinsipial, sehingga kalau rancangan undang-undang itu diberlakukan justru dapat menimbulkan ketidaktertiban, ketidakamanan, ketidaktentraman, serta ketidaksejahteraan. Presiden akan mempunyai <i>sense of mission</i> untuk menjalankan pemerintahannya dengan jelas dalam hal pembuatan undang-undang yang dilakukan

		bersama-sama dengan DPR. Kalaupun pada akhirnya nanti terjadi Amandemen UUD 1945 ke lima dengan adanya agenda penguatan keberadaan DPD yang dalam hal ini berarti penguatan sistem bikameral. Maka keberadaan hak veto merupakan sebuah pilihan ketika peran legislatif Presiden dikurangi dalam rangka memperkuat sistem presidensial yang telah disepakati bersama dan dengan peningkatan peran DPD dan DPR sebagai sistem perwakilan bikameral.
--	--	---

Sumber: Diolah dari data sekunder. 2007

4.3 Proses dan Mekanisme Hak Veto Dalam Pembuatan Undang-Undang Berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia 1945

Dalam Pembahasan mengenai proses Legislasi maka taakan pernah lepas dari hubungan Presiden-DPR, mengapa? karena sesuai dengan amanat konstitusi, dalam proses pembuatan undang-undang akan selalu melibatkan kedua lembaga tersebut. Sedangkan keberadaan DPD sebagai lembaga perwakilan masih mempunyai kewenangan yang terbatas dan pada saat ini diupayakan untuk memperoleh kewenangan yang sama dengan DPR sebagai lembaga legislatif.

Dalam pembahasan selanjutnya, penulis lebih menekankan hubungan antara Presiden-DPR, karena usul rancangan undang-undang dapat bersumber dari kedua lembaga tersebut, sedangkan rancangan undang-undang yang berasal dari DPD harus diajukan dan melalui DPR¹¹, yang kemudian dibahas bersama dengan Presiden.

¹¹ Lihat Pasal 22 D Ayat 1 dan Ayat 2

4.3.1 Proses Hak Veto Dalam Pembuatan Undang-undang

4.3.1.1 Prakarsa Rancangan Undang-Undang Dari Presiden

Pada pokoknya, lembaga pembentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). karena itu, inisiatif untuk melakukan perancangan undang-undang sudah sewajarnya sebagian besar datang dari DPR, yaitu dimulai prakarsanya oleh para anggota DPR sendiri. Rancangan undang-undang dapat dikatakan berasal dari DPR adalah rancangan undang-undang yang secara resmi diajukan oleh DPR.

Pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang atau kekuasaan legislatif itu sebenarnya adalah DPR, akan tetapi Pasal 5 Ayat 1 UUD 1945 menyatakan: "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR". Artinya, pemerintah dapat mengajukan rancangan atau mengambil inisiatif lebih dulu untuk merancang suatu kebijakan yang akan dituangkan menjadi undang-undang. Setiap rancangan undang-undang yang diajukan Presiden, menurut ketentuan Pasal 15 dan Pasal 18 UU No. 10 tahun 2004 dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional.

Penyusunan Program Legislasi Nasional dari pemerintah dikoordinasi, disiapkan oleh Menteri atau pimpinan lembaga pemerintah Non departemen, sesuai dengan lingkup dan tugas serta tanggungjawabnya. Pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal

dari Presiden, dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya dibidang peraturan perundang-undangan¹².

Konsepsi Rancangan Undang-Undang yang telah memperoleh keharmonisan, kebulatan, dan kemantapan konsepsi, oleh Menteri wajib dimintakan persetujuan terlebih dahulu kepada Presiden sebagai Prolegnas yang disusun di lingkungan Pemerintah sebelum dikoordinasikan dengan Dewan Perwakilan Rakyat¹³. Hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah oleh Menteri dikoordinasikan dengan Dewan Perwakilan Rakyat melalui Badan Legislasi dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi Prolegnas (Pasal 19 Perpres No. 61 tahun 2005). Hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan konsultasi dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi Rancangan Undang-Undang, oleh Menteri dimintakan persetujuan terlebih dahulu kepada Presiden sebelum dikoordinasikan kembali dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Persetujuan Presiden terhadap Prolegnas yang disusun di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat diberitahukan secara tertulis kepada dan sekaligus menugaskan Menteri untuk mengkoordinasikan kembali dengan Dewan Perwakilan Rakyat¹⁴. Prolegnas yang disusun di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah yang telah memperoleh kesepakatan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, dilaporkan pada Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan penetapan¹⁵.

¹² Lihat Pasal 6 dan Pasal 11 Perpres No. 61 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional

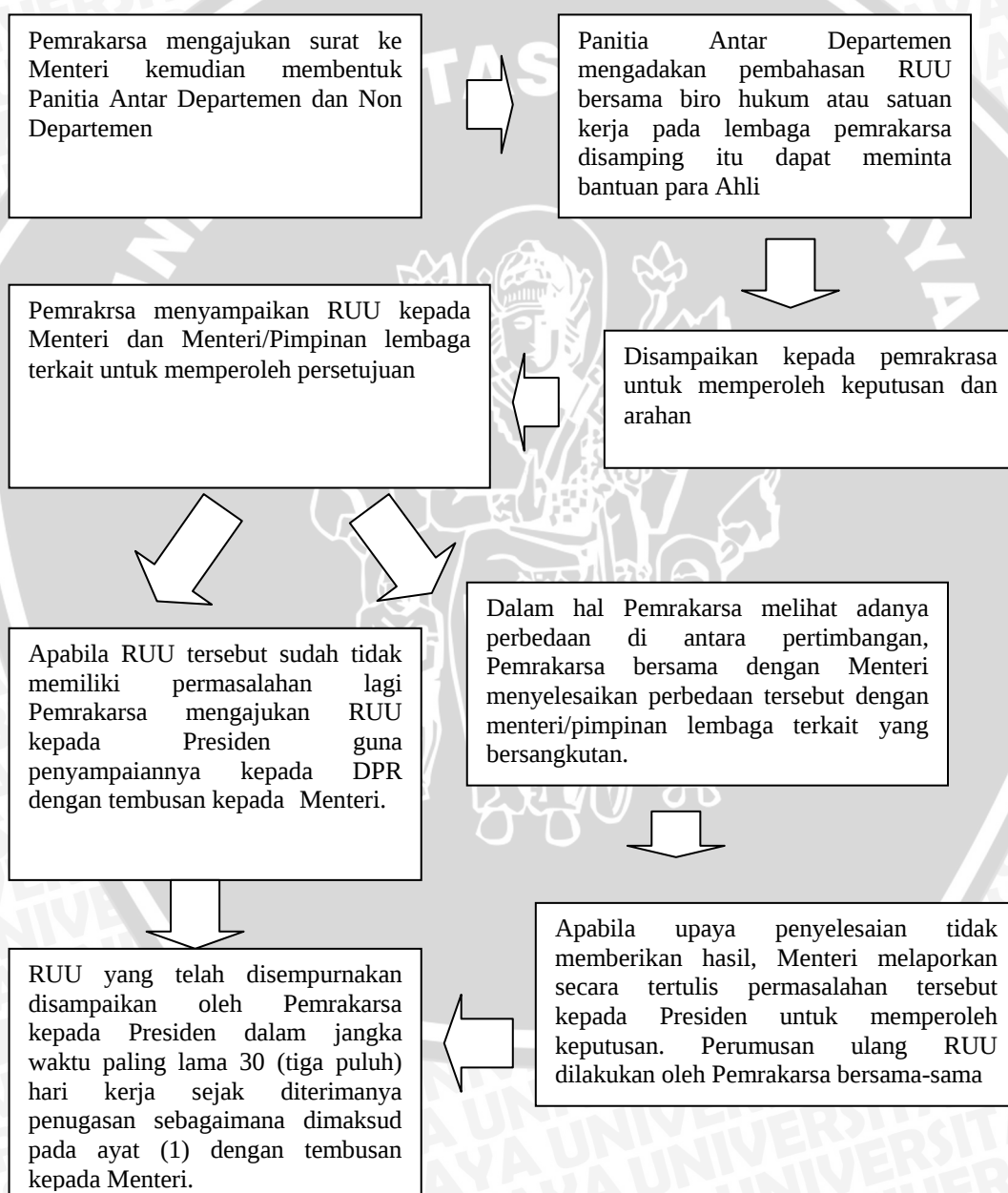
¹³ Pasal 17 Perpres No. 61 tahun 2005

¹⁴ Pasal 24 Perpres No. 61 tahun 2005

¹⁵ Pasal 25 Perpres No. 61 tahun 2005

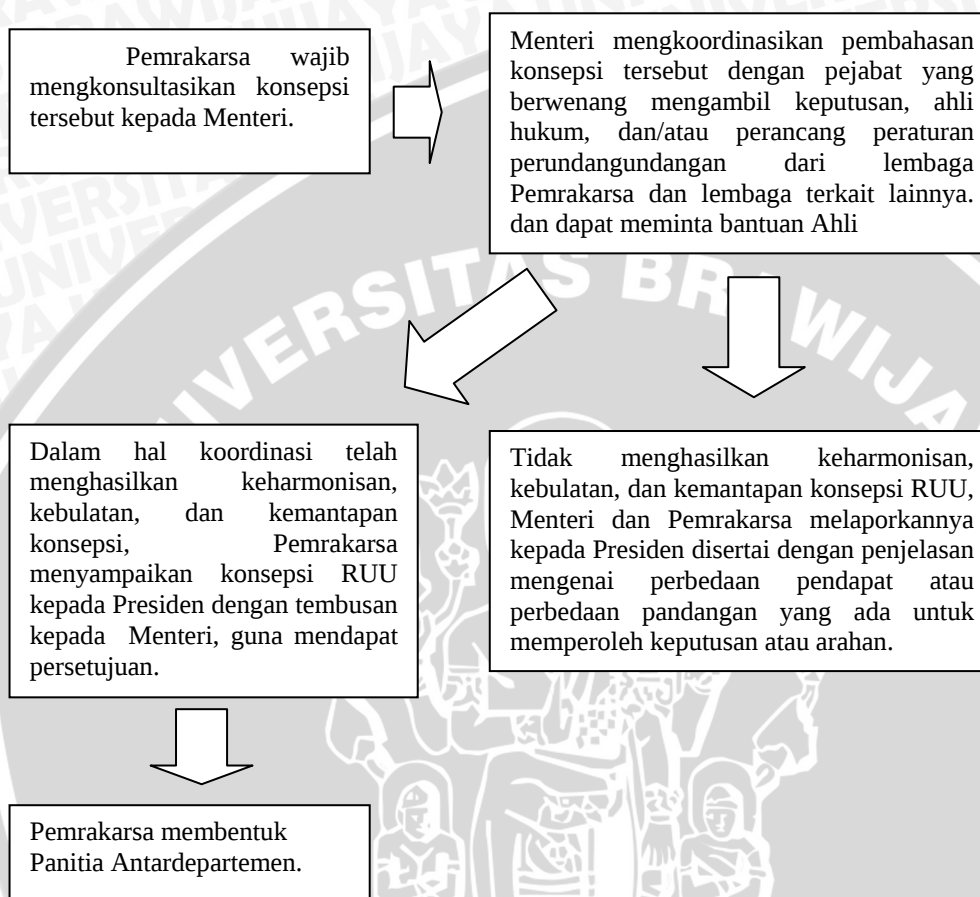
Pengajuan Rancangan undang-undang dari pemerintah dilakukan berdasarkan Program Legislasi Nasional maupun diluar Program Legislasi Nasional.

Bagan 1 Alur Prosedur Usul RUU insiatif Pemerintah Berdasarkan Prolegnas



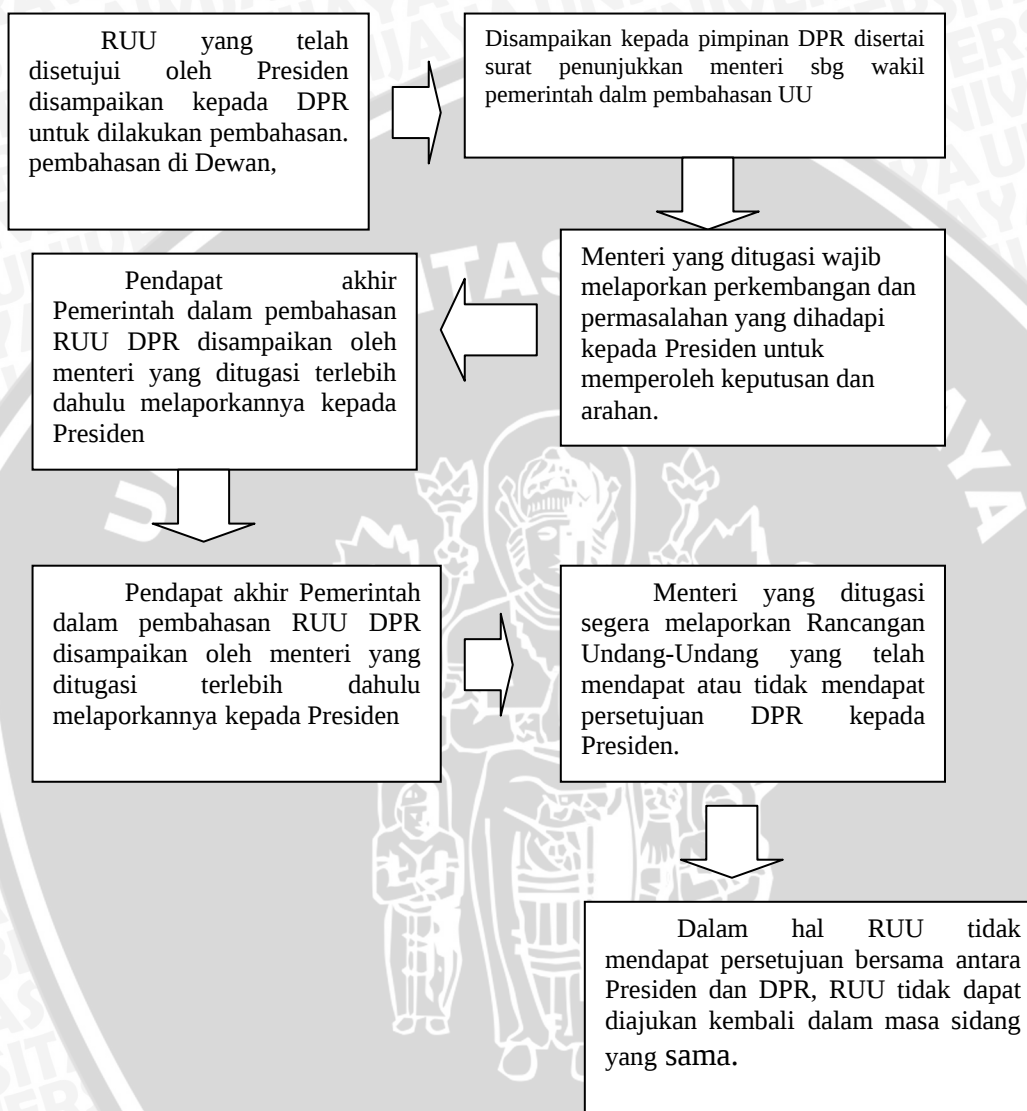
Sumber: Diolah dari, Pasal 6 sampai Pasal 20 Perpres 68 tahun 2005

Bagan 2 Alur Prosedur Usul RUU Inisiatif Pemerintah Di Luar Prolegnas



Sumber: Diolah dari, Pasal 21 sampai Pasal 24 Perpres 68 tahun 2005

Bagan 3 Alur Penyampaian RUU Kepada DPR



Sumber: Diolah dari Pasal 21 sampai Pasal 24 Perpres 68 tahun 2005

4.3.1.2 Prakarsa Rancangan Undang-Undang Dari Dewan Perwakilan Rakyat

Rancangan undang-undang dapat dan bahkan seharusnya pertama-tama memang merupakan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 20 Ayat 1 UUD 1945). Menurut ketentuan Pasal 21 Ayat 1, 2 ,dan 3 UU No. 10 Tahun 2004, rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden. Presiden menugasi Menteri yang mewakili untuk membahas rancang undang-undang paling lambat 60 (enam puluh)hari sejak surat pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat diterima.

Penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dikoordinasikan oleh Badan Legislasi. Badan Legislasi dalam mengkoordinasikan penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta atau memperoleh bahan dan/atau masukan dari Dewan Perwakilan Daerah dan/atau masyarakat¹⁶. Hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat oleh Badan Legislasi dikoordinasikan dengan Pemerintah melalui Menteri dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi Prolegnas.

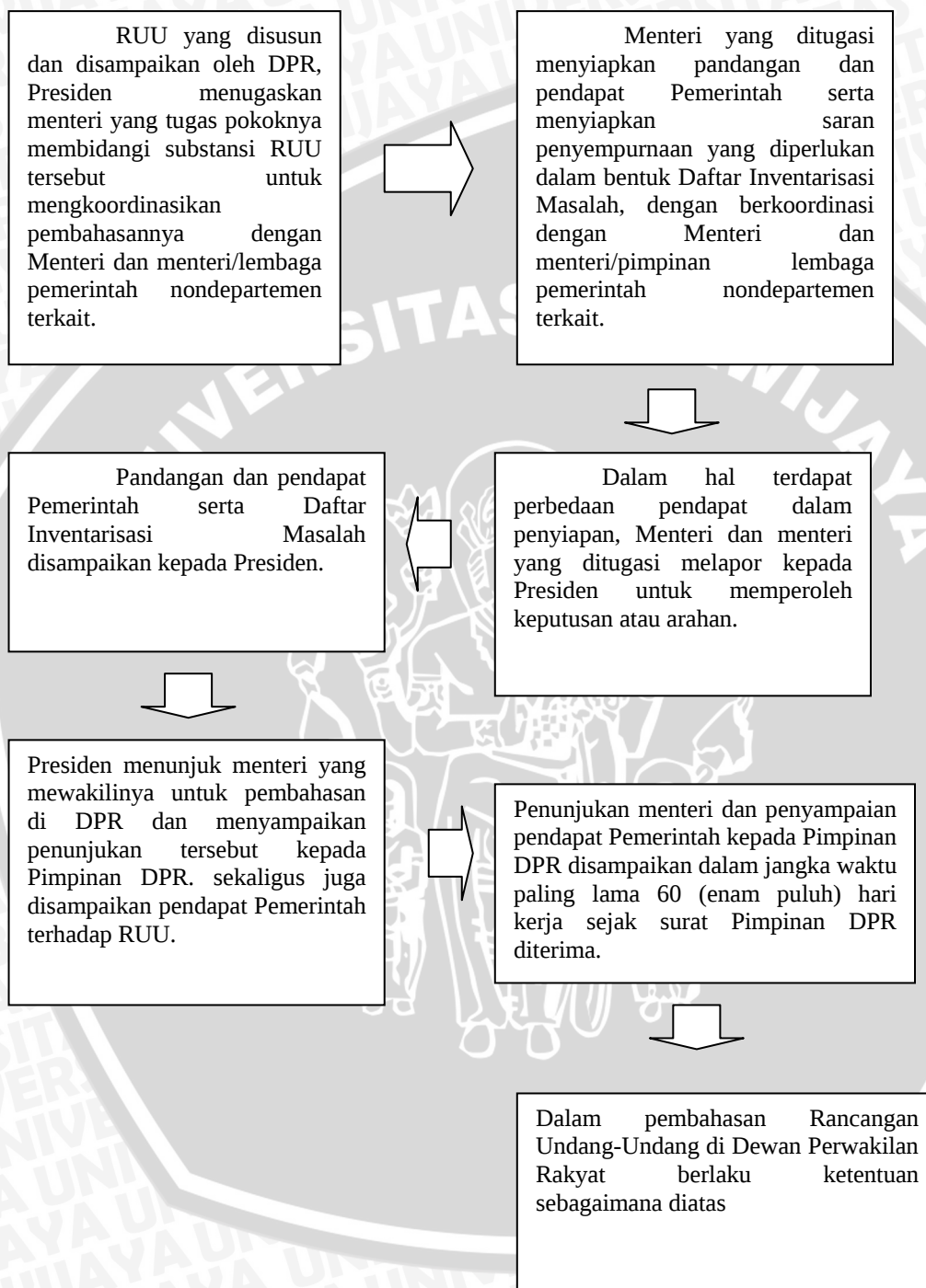
Terhadap Rancangan Undang-Undang yang disusun dan disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden menugaskan menteri yang tugas pokoknya membidangi substansi Rancangan Undang-Undang tersebut untuk mengkoordinasikan pembahasannya dengan Menteri dan menteri/lembaga pemerintah nondepartemen terkait. Menteri yang ditugasi menyiapkan pandangan dan pendapat Pemerintah serta menyiapkan saran penyempurnaan yang

¹⁶ Lihat Pasal 6 dan 8 Perpres 61 tahun 2005

diperlukan dalam bentuk Daftar Inventarisasi Masalah, dengan berkoordinasi dengan Menteri dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen terkait. Dalam hal terdapat perbedaan pendapat dalam penyiapan, Menteri dan menteri yang ditugasi melapor kepada Presiden untuk memperoleh keputusan atau arahan. Pandangan dan pendapat Pemerintah serta Daftar Inventarisasi Masalah disampaikan kepada Presiden. Presiden menunjuk menteri yang mewakilinya untuk pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat dan menyampaikan penunjukan tersebut kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam penunjukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekaligus juga disampaikan pendapat Pemerintah terhadap Rancangan Undang-Undang. Penunjukan menteri dan penyampaian pendapat Pemerintah kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai mana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak surat Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat diterima¹⁷.

¹⁷ Lihat Pasal 31 sampai 34 Perpres No. 68 tahun 2005

Bagan 4 Alur Prosedur Usul RUU Inisiatif anggota DPR.



Sumber: Diolah dari, Pasal 31 sampai Pasal 35 Perpres 68 tahun 2005

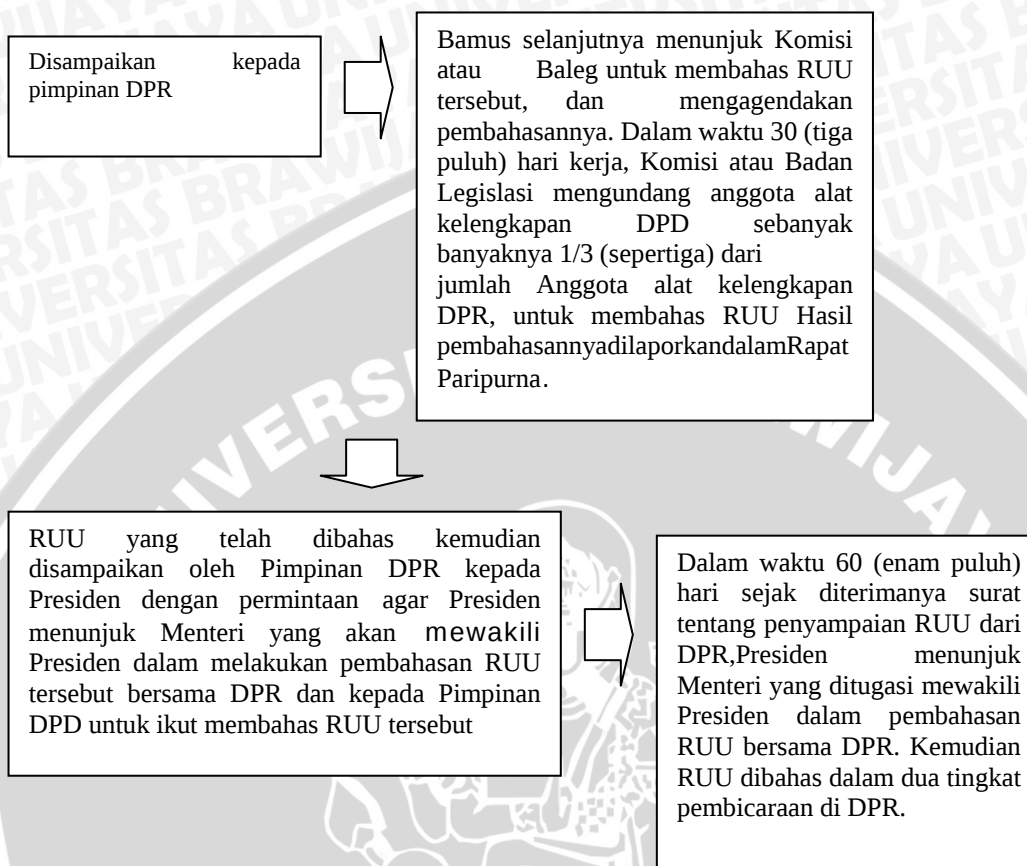
4.3.1.3 Prakarsa Rancangan Undang-Undang Dari Dewan Perwakilan Daerah

Rancangan undang-undang yang berasal Dewan Perwakilan Daerah adalah rancangan yang berkaitan dengan bidang-bidang yang tercantum dalam Pasal 22 D ayat (1) UUD 1945, yaitu Dewan Perwakilan Daerah Dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta pengabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah

Tata cara Pembahasan Rancangan Undang-Undang Inisiatif DPD sebagai berikut:

1. DPD menyusun rancangan undang-undang.
2. Rancangan undang-undang diajukan kepada DPR.
3. DPR akan memutuskan apakah rancangan undang-undang tersebut diterima atau tidak diterima, atau diterima dengan perubahan.
4. Rancangan undang-undang diterima DPR dengan atau tanpa perubahan diajukan kepada Pemerintah untuk dibahas.
5. Pembahasan dilakukan DPR bersama Pemerintah tanpa keikutsertaan DPD.

Bagan 5 Alur Prosedur Usul RUU Inisiatif DPD



Sumber: *Www. dpr.go.id diakses pada Tanggal 9 Juli 2007*

Berdasarkan Pasal 20 Ayat 2 rancangan undang-undang dibahas bersama untuk memperoleh persetujuan bersama. Pembahasan bersama tersebut sampai pada rumusan yang disepakati. Dengan demikian, persetujuan atas suatu rancangan undang-undang merupakan hasil kesepakatan bersama antara DPR dengan Presiden.

Pasal 20 Ayat 2 UUD 1945 berbunyi:

"Setiap Rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama".

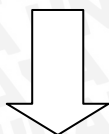
Tentunya dalam pembahasan tersebut akan dihadapkan pada diterima atau ditolaknya rancangan undang-undang baik dari inisiatif dari Presiden dan DPR. Prosesnya, jika rancangan undang-undang diajukan oleh pemerintah berarti DPR lah yang harus memberikan pernyataan akhir yang berisi persetujuan atau ketidaksetujuan atas rancangan undang-undang itu menjadi undang-undang. Sebaliknya, jika rancangan undang-undang datang dari DPR, maka wakil pemerintahlah yang seharusnya diberi kesempatan terakhir untuk menyatakan persetujuan dan ketidaksetujuan atau rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Kemudian muncul sebuah permasalahan kapan dan bagaimana pemerintah seharusnya menyatakan rancangan undang-undang itu untuk disahkan menjadi undang-undang.

Bagan 6 TINGKAT PEMBICARAAN RUU DI DPR

PEMBICARAAN TINGKAT I

Dilaksanakan dalam rapat komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran, atau Rapat Pansus, dengan kegiatan:

- a. Pandangan dan Pendaanpat
 - RUU dari Presiden: pandangan dan pendapat Fraksi-Fraksi atau Fraksi-Fraksi dan DPD apabila RUU terkait dengan DPD
 - RUU dari DPR: Pandangan dan Pendaanpat Presiden atau Presiden beserta DPD apabila RUU terkait dengan DPD.
- b. Tanggapan:
 - RUU dari Presiden : Tanggapan Presiden
 - RUU dari DPR: Tanggapan Pimpinan alat Kelengkapan DPR yang membahas RUU
- c. Pembahasan RUU oleh DPR dan Presiden Berdasarkan Daftar Inventaris Masalah (DIM).



PEMBICARAAN TINGKAT II

Pengambilan Keputusan Dalam Rapat Paripurna, yang di dahului oleh:

- a. laporan Pembicaraan Tingkat I
- b. Pendapat akhir fraksi yang disampaikan oleh Anggotanya dan apabila dipandang perlu dapat pula disertai dengan catatan tentang sikap fraksi; dan
- c. Pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang mewakilinya.

Sumber: *Www. dpr.go.id diakses pada Tanggal 9 Juli 2007*

4.3.2 Mekanisme Hak Veto Dalam Pembuatan Undang-Undang

Eksesistensi hak veto dalam UUD 1945 menimbulkan beberapa macam pendapat, menurut Lukman Hakim Saifudin, hak veto Presiden adalah hak untuk menolak RUU yang dibahas di DPR. DPR maupun Presiden mempunyai hak yang sama untuk menyetujui atau tidak menyetujui suatu RUU. 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 melaju menjadi undang-undang. Ketidaksetujuan itu harus dilakukan pada tahap pengambilan keputusan untuk mendapatkan persetujuan bersama DPR-Presiden, bukan setelah itu, dan juga bukan dalam bentuk tidak mengesahkan atau mengundangkannya¹⁸.

Sementara menurut 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

¹⁸ Lukman Hakim Saifudin, *Negara RI atau Pemahaman Kita yang Bukan-bukan?* www.kompas.com. Tanggal 28 Agustus 2003. Di akses pada tanggal 1 Mei 2007

banyak berarti dalam proses Legislasi. Ini menunjukkan kasus salah impor dalam melakukan transplantasi hukum konstitusi (*constitutional transplant*)¹⁹

Menurut penulis mengenai perbedaan pendapat tentang hak veto, pada dasarnya yang perlu jelas diatur adalah keberadaannya dan kapan waktu diberikannya hak tersebut, dan perlu dipahami bahwa hak veto adalah hak untuk menolak suatu rancangan undang-undang yang perlu diberikan kepada Presiden dalam proses pembahasan RUU dengan DPR dan waktu pemberian hak veto dilakukan pada saat sebelum pengambilan keputusan.

Pada pasal 20 Ayat 2 UUD 1945 mengatur bahwa, setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Terkait dengan persetujuan bersama, menurut Jimly Asshidiqie, dalam proses persidangan itu, bisa terjadi beberapa kemungkinan. *Pertama*, berdasarkan mekanisme persidangan yang ada, suatu rancangan undang-undang diputus melalui pemungutan suara dengan mayoritas dukungan memenangkan skenario atau versi pemerintah. *Kedua*, putusan rancangan undang-undang itu justru diambil melalui pemungutan suara yang memenangkan versi partai oposisi.

Dalam hal terjadi kemungkinan yang kedua, apakah dapat disebut bahwa rancangan tersebut sudah dibuat bersama-sama atau apakah pengertian persetujuan bersama itu sudah terpenuhi meskipun pihak pemerintah jelas-jelas tidak menyetujuinya (terutama RUU berasal dari inisiatif DPR), tetapi kalah dalam pemungutan suara. Sudah seyogyanya persetujuan bersama dalam

¹⁹ *Ibid* hlm 159

persidangan itu dapat dianggap sebagai persetujuan yang bersifat institusional, meskipun suara yang menang adalah suara oposisi.

Pengertian ini harus diterima, karena dalam sistem demokrasi, proses pengambilan keputusan memang harus dihadiri bersama, tetapi keputusan yang diambil tidak harus memuaskan semua pihak. Sudah sewajarnya *'take and give'* dan bahkan ada yang kalah dan ada yang menang. Oleh karena itu, terhadap putusan yang sudah diambil bersama itu, Presiden yang kepentingannya dikalahkan dalam persidangan tidak perlu diberikan lagi hak veto untuk tidak mengesahkan suatu rancangan undang-undang yang sudah diputuskan oleh DPR dengan cara tidak menandatangani pengundangan tersebut, itu sebabnya, maka pada amademen kedua, Pasal 20 Ayat 5 mengatur, bahwa apabila rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan presiden tersebut tidak disahkan oleh presiden, maka terhitung 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal disetujui bersama, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diberlakukan sebagai undang-undang.

Dengan demikian, Presiden tidak memiliki hak veto untuk menolak mengundangkannya racangan undang-undang yang sudah mendapat persetujuan DPR melalui proses pembahasan bersama pemerintah. Dari sini kemudian menimbulkan pertanyaan bagaimana kalau Presiden mengembalikan kepada DPR atau menyatakan menolak sebelum tiga puluh hari, DPR harus membuat keputusan, menerima atau menolak atau tetap dengan memberlakukan Pasal 20 Ayat 5.

Menurut penulis, perlu sebuah antisipasi atau pembahasan ketika RUU yang telah disetujui bersama antara DPR-Presiden ternyata tidak disetujui dengan pertimbangan, 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 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 1945, maka dalam setiap proses pembahasan rancangan undang-undang di DPR, harus ada kata akhir dari Presiden untuk menyetujui atau menolak RUU tersebut.

Berpijak pada konsep tanggung jawab tersebut, maka persetujuan atau penolakan terhadap setiap RUU tersebut harus dilakukan oleh presiden in persona dan dilakukan secara formal material; tidak boleh diwakilkan kepada menteri atau kepada wakil presiden sekalipun. Sebab, baik wakil presiden maupun menteri dalam ketentuan UUD 1945 hanyalah pembantu presiden, dan bertanggung jawab kepada presiden. Di sinilah harus ditafsirkan bahwa UUD 1945 telah memberikan semacam "hak veto" kepada Presiden.

Sebagaimana kasus yang terjadi pada era Presiden Megawati, yaitu salah satunya UU No. 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Propinsi Kepulauan Riau, UU tersebut pada awalnya berasal dari RUU dari DPR dimana dalam pembahasan

internal DPR terdapat dua kelompok yang berbeda pendapat, yaitu 8 fraksi menyatakan menerima dan 2 fraksi menyatakan tidak setuju dan akhirnya dilakukan pemungutan suara yang dimenangkan oleh golongan yang menyetujui.

Namun demikian ketika dilakukan pembahasan RUU tersebut bersama dengan Presiden menimbulkan presidangan yang lama sebagai implikasi pro dan kontra sejak awal diajukannya RUU usul inisiatif DPR, disamping itu dimasyarakat sendiri terjadi perpecahan akibat konflik antara yang pro dan yang kontra rancangan undang-undang ini dan keadaan ini diperparah dengan ketidaksetujuan Gubernur dan DPRD Propinsi Riau memberikan rekomendasi terhadap RUU tentang Pembentukan Propinsi Kepulauan Riau.

Setelah melakukan pembahasan secara lama, wakil pemerintah terkesan sangat hati-hati dalam bertindak dan bahkan sebenarnya menunjukkan indikasi ketidaksetujuan atas materi tersebut, namun demikian dalam keraguan tersebut akhirnya diperoleh persetujuan bersama.

Kemudian dengan pertimbangan dan perkembangan dimasyarakat Presiden tidak mengesahkan rancangan undang-undang tersebut yang kemudian berlaku ketentuan Pasal 20 Ayat 5 UUD 1945. Beberapa alasan kenapa Presiden tidak mengesahkan atau menandatangani RUU tersebut:

1. Belum adanya rekomendasi Gubernur dan DPRD Riau.
2. Belum bersedianya Kabupaten Natuna bergabung dengan Prop. Kep. Riau.
3. RUU itu pada tataran realita mengandung pertentangan luar biasa terutama antara masyarakat Riau daratan dengan masyarakat Riau kepulauan²⁰.

²⁰ Fajar Laksono dan Subardjo, *Kontroversi Undang-undang.....*, hlm. 103

Dengan demikian dengan adanya kasus seperti ini menimbulkan pertanyaan apakah DPR akan tetap mempertahankan RUU tersebut dan memberlakukannya menjadi Undang-Undang.

Selanjutnya bagaimana sikap DPR dalam menghadapi “veto” penolakan presiden atas RUU tersebut, dalam Pasal 20 ayat (3) pasal tersebut sangat jelas dan tegas diatur, bahwa jika rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama, artinya DPR atau Presiden tidak menyetujui atau menolak RUU, maka rancangan undang-undang tersebut gugur; tidak dapat diajukan lagi dalam persidangan masa itu. Dengan perkataan lain, rancangan undang-undang tersebut belum dapat disahkan dan diundangkan menjadi undang-undang.

Terdapat beberapa persoalan dengan ketentuan pengajuan kembali RUU yang ditolak atau tidak disahkan. Apakah yang dimaksud dengan persidangan DPR di masa itu? Apakah masa sidang (DPR terbagi atas empat macam sidang dalam setahun) atau persidangan DPR periode itu? Kalau dalam arti masa sidang, berarti DPR yang bersangkutan dapat meninjau kembali keputusannya pada masa-masa sidang selanjutnya. Secara teknis peninjauan ini di mulai dari pembahasan tingkat pertama dan selanjutnya atau pada tingkat pembicaraan tertentu. Secara prosedural, akan dimulai kembali dari pembicaraan tingkat pertama karena yang dapat menjadi alasan persetujuan DPR adalah DPR sendiri, bukan badan kelengkapannya. Secara hukum DPR dapat menolak menyetujui RUU yang diajukan kembali (tidak disahkan) dalam arti praktis pengajuan kembali RUU yang telah disetujui DPR, tetapi tidak memperoleh pengesahaan Presiden, akan berarti

harus disesuaikan dengan kehendak Presiden. Apabila hal ini terjadi, makin kukuhlah anggapan bahwa DPR tunduk pada kemauan Presiden²¹.

Dari pemahaman diatas maka akan menimbulkan dua asumsi, *pertama*, bahwa dalam arti praktis pengajuan kembali RUU yang telah disetujui DPR, tetapi tidak memperoleh pengesahan Presiden, akan berarti harus disesuaikan dengan kehendak Presiden. Apabila hal ini terjadi, makin kukuhlah anggapan bahwa DPR tunduk pada kemauan Presiden. *Kedua*, begitu pula sebaliknya apabila RUU tanpa adanya pengesahan Presiden akan berarti kekuasaan DPR tidak terkontrol dan akan menimbulkan sifat pemaksaan terhadap Presiden untuk melaksanakan Undang-undang. Namun dalam UUD 1945 belum diatur secara jelas mengenai keadaan-keadaan sebagaimana kejadian pada kasus-kasus yang pernah terjadi yaitu RUU yang tidak disetujui Presiden dengan pertimbangan tersebut diatas, apakah tetap akan diberlakukan.

Tidak bisa dipungkiri, bahwa pengadopsian hak veto ini berasal dari konsepsi hak veto di Amerika. Bagaimana dengan konsep hak veto yang dianut di Amerika Serikat? Konsep di Amerika menyebutkan: Suatu RUU yang sudah disetujui oleh Senat dan Badan Perwakilan disampaikan kepada Presiden. Presiden boleh menandatangani yang berarti setuju, atau memvetonya. Jika Presiden tidak menandatangani RUU selama 10 hari setelah sampai ditangannya (tidak termasuk hari minggu) maka rancangan tersebut berlaku sebagai UU sekalipun tidak ditandatangani. Tetapi dalam tempo 10 hari itu, Kongres telah mengakhiri masa sindangnya, sedangkan juga Presiden tidak menandatangani

²¹ Bagir Manan, *op.cit*, Hlm. 144

rancangan tersebut, maka rancangan tersebut tidak berlaku menjadi UU. Dalam hal ini Presiden dikatakan menggunakan "pocket veto". Apabila Presiden memveto RUU, dan Kongres dalam masa sidang, maka ia dapat mengalahkan veto tersebut dengan suara 2/3 dari Senat dan 2/3 dari Badan Perwakilan.

Untuk itu maka pada konsep mekanisme hak veto Indonesia, perlu sebuah rumusan yang jelas berkaitan dengan kekuasaan Presiden. Dimasukkan rumusan yang memaksa Presiden untuk mengesahkan RUU (pengesahan disini hal ini terkait dengan adanya pengesahan oleh Presiden secara formil sehingga nantinya undang-undang dapat berlaku secara materiil dan formil). Rumusan itu berupa ketentuan adanya pembahasan ulang dan pemungutan ulang oleh DPR atas RUU yang tidak disahkan Presiden tersebut. Pemungutan tersebut 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 sebagaimana mestinya, 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. Disamping itu nantinya diusulkan adanya *judicial preview* yaitu adanya pengujian RUU yang sudah disahkan oleh DPR, akan tetapi belum disahkan dan diundangkan sebagaimana mestinya, dalam statusnya sebagai RUU yang tinggal menunggu pengesahan formil oleh Presiden, sesungguhnya

Rancangan Undang-Undang sudah bernilai undang-undang dan karena itu dapat dianggap sudah menjadi undang-undang dalam arti materil.

Terkait dengan Ketentuan bahwa syarat formil berlakunya Undang-Undang setiap UU harus ditandatangani oleh Presiden dan untuk menghindari adanya UU yang tidak ditandatangani sebagaimana terjadi pada era Presiden Megawati, yaitu adanya UU tanpa pengesahan Presiden (Pasal 20 Ayat 5 UUD 1945), maka nantinya perlu sebuah perumusan yang terkait dengan keberadaan hak veto dan wajibnya pengesahan UU perlu mengadakan perubahan lagi terhadap ketentuan Pasal 20 Ayat 5 UUD 1945 tersebut atau mempertahankan Pasal 20 Ayat 5 UUD 1945. Oleh karena itu, untuk mencegah dan mengatasinya, jalan terbaik adalah diusulkan agar Pasal 20 Ayat 5 UUD 1945 dipecah menjadi dua ayat yang berbunyi:

(5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden karena ada substansinya yang tidak disetujui Presiden, maka rancangan undang-undang tersebut dikembalikan kepada DPR untuk dibahas kembali. (6) Jika 2/3 lebih anggota DPR tetap berpendapat bahwa rancangan undang-undang tersebut telah memenuhi aspirasi masyarakat, rancangan undang-undang itu disampaikan kembali kepada Presiden, dan Presiden wajib mengesahkannya sebagaimana mestinya, dan rancangan undang-undang itu wajib diundangkannya²².

Dengan rumusan semacam ini, dijamin tidak akan ada lagi undang-undang yang tidak disahkan/ditandatangani oleh Presiden. Karena apabila tetap terjadi adanya suatu RUU tanpa pengesahan Presiden maka nantinya dapat menimbulkan akibat hukum dan kejangalan-kejangalan.

²² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, op. cit, hlm 305

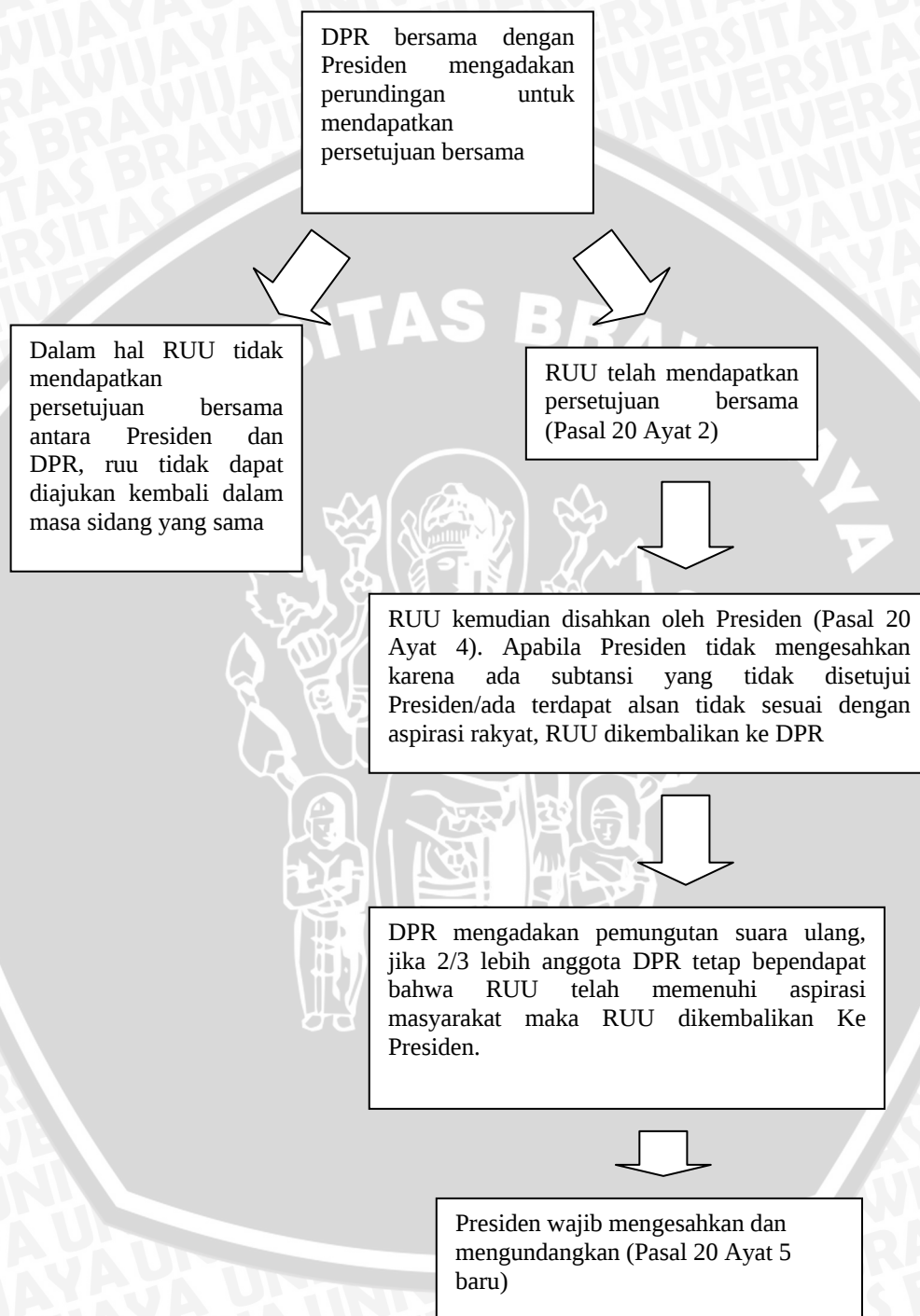
Tabel 2

Mekanisme Konsepsi Hak Veto Dalam Pembuatan Undang-Undang

Mekanisme Hak Veto Dalam Undang-Undang Dasar 1945	Konsepsi Mekanisme Hak Veto
- Proses Pembentukan undang-undang dilakukan pembahasan bersama-sama dengan DPR (DPD seolah-olah menjadi satu dengan DPR (pasal 22 D Ayat 1 dan 2)	- Proses Pembentukan undang-undang dilakukan pembahasan bersama-sama dengan DPR.
- Untuk memperoleh persetujuan bersama.	- Untuk memperoleh persetujuan bersama.
- Presiden di beri waktu selama 30 (tiga puluh) hari untuk mengesahkan RUU menjadi UU dan apabila lebih dari 30 (tiga puluh) hari maka RUU dapat menjadi UU tanpa pengesahan Presiden.	- Presiden di beri kesempatan untuk melihat substansi UU dengan jangka waktu tertentu, bila terdapat hal yang tidak disetujui dikembalikan ke DPR.
	- DPR menerima keberatan Presiden dan mengadakan pemungutan ulang mengenai keberatan Presiden. Jika 2/3 Anggota DPR tetap berpendapat bahwa RUU tidak bertentangan dengan aspirasi masyarakat, maka RUU dikembalikan ke Presiden. - Dimungkinkannya adanya judicial preview terhadap RUU.
	-Presiden wajib segera mengesahkan dan mengundangkan RUU tersebut menjadi UU.

Sumber: Diolah dari data sekunder. 2007

Bagan 7 ALUR MEKANISME HAK VETO



Sumber: Diolah dari data sekunder. 2007

4.4 Urgensi Pengesahan Undang-undang

Sesungguhnya apa urgensi tindakan pengesahan Presiden mengesahkan RUU? Mengenai pengesahan Presiden terhadap suatu RUU, maka akan terkait dengan permasalahan dalam kedudukan apa Presiden mengesahkan suatu RUU, apakah Presiden sebagai Kepala Pemerintahan atau Presiden sebagai Kepala Negara. Kata-kata Presiden yang dimaksud dalam Pasal 20 ayat (3) bukan sebagai Kepala Pemerintahan melainkan sebagai Kepala Negara. Selanjutnya dipahami bahwa tugas pengesahan suatu UU memang ada pada Presiden sebagai Kepala Negara sedangkan pada saat pembahasan kedudukan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.

Sebagaimana lazimnya dalam pemerintahan Presidensial, kedudukan Presiden adalah sebagai kepala pemerintahan (*chief of exexutive*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*). Konstitusi yang dianut oleh Indonesia menunjukkan ciri konstitusi presidensiil, oleh karenanya tidak dikenal pembedaan fungsi dan kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara dan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Dengan kata lain, kekuasaan kepala negara adalah kekuasaan yang dimiliki oleh kepala pemerintahan atau, kekuasaan yang dimiliki sebagai konsekuensi kedudukan *pretise* politiknya sebagai kepala pemerintahan²³.

Adanya kasus tentang undang-undang tanpa pengesahan Presiden sebagai konsekuensi dari Pasal 20 Ayat 5 UUD 1945, menjadi suatu problem tersendiri yang perlu dilihat sebagai undang-undang tanpa pengesahan Presiden, yang

²³ Fajar Laksono dan Subardjo, *Kontroversi undang-undang.....*, Hlm 169

muncul dari keberadaan Pasal 20 Ayat 5 UUD 1945 dan tidak adanya kejelasan hak veto Presiden.

Perlu dipahami bahwa tidak ada alasan baik secara yudridis maupun politis Presiden menolak mengesahkan rancangan undang-undang apalagi rancangan undang-undang tersebut telah mendapatkan persetujuan bersama Presiden (melalui wakilnya dalam proses pembahasan RUU) dengan DPR. Dari sisi itu penolakan Presiden atas suatu rancangan undang-undang dengan cara tidak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR tidak dapat dibenarkan jika dilihat dari tinjauan prinsip kedaulatan rakyat, apalagi dalam prespektif etika politik. Sesuai dengan teori kedaulatan rakyat, DPR telah disepakati sebagai manifestasi sistem perwakilan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat dibidang pembentukan perundang-undangan oleh karenanya RUU yang telah disetujui DPR seharusnya dipahami sebagai keinginan rakyat yang berdaulat. Sudah semestinya semua lembaga negara termasuk pejabat negara tunduk pada kemauan rakyat yang berdaulat.

Undang-Undang yang lahir tanpa pengesahan Presiden pada akhirnya betul-betul menimbulkan problem, dapat dikemukakan sebagai berikut, yaitu:

Pertama, seperti diketahui, meskipun lembaga negara yang dapat disebut sebagai pemegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang adalah DPR, dan karena itu tepat disebut sebagai lembaga legislatif, tetapi surat kepala undang-undang sampai sekarang masih tetap dipertahankan sebagai surat Presiden Republik Indonesia. Sebelum perubahan, Pasal 5 ayat 1 UUD 1945 Mengang berbunyi, "*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan*

persetujuan DPR". Artinya, pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang itu ada ditangan Presiden. Tetapi, sekarang, setelah perubahan UUD 1945, Pasal 5 Ayat 1, itu telah diubah menjadi, *"Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat"*. Sebaliknya dalam Pasal 20 Ayat 1 UUD 1945 menyatakan, *"Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang"*²⁴.

Oleh karena itu, kepala surat undang-undang sudah seharusnya disesuaikan dengan ketentuan baru. Akan tetapi, dalam praktik ataupun menurut ketentuan UU No. 10 Tahun 2004, kebiasaan lama masih diteruskan yaitu dengan tetap menggunakan kepala surat Presiden Republik Indonesia dengan alasan bahwa Presidenlah yang mengesahkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, dan selama pembahasan di dan oleh DPR, status rancangan undang-undang baru merupakan rancangan yang nantinya tetap disahkan oleh Presiden. Karena itu, penggunaan kepala surat Presiden Republik Indonesia juga tidak bertentangan dengan UUD. namun demikian, karena kepala suratnya adalah Presiden, maka sudah seharusnya bahwa setiap undang-undang ditandatangani oleh Presiden sebagai tanda pengesahannya. Sangatlah janggal apabila kepala surat undang-undang itu adalah Presiden Republik Indonesia, tetapi ternyata didalam penutupnya tidak dibubuhi tandatangan Presiden Republik Indonesia sama sekali seperti pada kasus yang ada.

Kedua, karena Presiden tidak menandatangani, maka timbul pertanyaan siapakah yang menyatakan memerintahkan atau yang memberikan perintah

²⁴ Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-undang*, *ibid* hlm 303

pengundangan undang-undang tersebut. Seperti diketahui, setiap undang-undang diakhiri dengan kalimat penutup yang berbunyi, *"Agar semua mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembara Negara Republik Indonesia"*²⁵. Jika Presiden tidak menandatangani, siapa yang memberika perintah tersebut?

Berdasarkan Pasal 38 UU No. 10 Tahun 2004 yang mengatur mengenai siapa yang memberikan perintah pengundangan undang-undang tersebut:

Ayat 2 : Dalam hal rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak UU tersebut disetujui bersama, maka ruu tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.

Ayat 3 : Dalam hal sahnya ruu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), maka kalimat pengesahnya berbunyi: Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan pasal 20 ayat 5 UU Negara Republik Indonesia 1945.

Berlaku juga ketentuan Pasal 5 Perpres No. 1 Tahun 2007 yaitu:

- 1) Dalam hal rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) tidak ditandatangani oleh Presiden dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2), rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.*
- (2) Kalimat pengesahan bagi rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berbunyi : "Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".*
- (3) Kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dibubuhkan pada halaman terakhir undang-undang sebelum pengundangan naskah undang-undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.*
- (4) Naskah undang-undang yang telah dibubuhi kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibubuhi nomor dan tahun oleh Menteri Sekretaris Negara, dan selanjutnya disampaikan kepada Menteri untuk diundangkan.*

²⁵ Ibid. hlm 303

Apakah perintah semacam itu dianggap benar? menurut penulis, perintah pengundangan berarti terkait dengan siapa yang bertanggungjawab dan berkaitan dengan struktur pejabat yang berwenang mengesahkan, tanggungjawab dalam hal ini akan tetap pada Presiden karena Presiden merupakan lembaga eksekutif yang artinya sebagai pelaksana undang-undang. Dalam konteks struktur, maka Presiden akan memerintahkan Menteri yang berwenang yang dalam hal ini adalah Sekretaris Negara atau Menteri Hukum dan HAM. Seandainya tetap mempertahankan rumusan diatas nantinya siapa yang bertanggungjawab dan apa tidak melanggar kewenangan dari pejabat yang terkait dengan pengundangan. Oleh karena itu, sudah seharusnya, setiap undang-undang ditutupi ditandatangani oleh Presiden sebagai pengesahannya yang kemudian memerintahkan mengundangan kepada pejabat yang terkait.

Ketiga, pejabat yang diperintahkan untuk melaksanakan tindakan pengundangan undang-undang itu sendiri biasanya adalah Sekretaris Negara atau Menteri Hukum dan HAM. UUD 1945 ataupun Undang-undang sama sekali tidak menentukan adanya kewenangan menteri tertentu untuk bertindak atas nama pemerintah dan atas dasar perintah Presiden mengundangan undang-undang itu. Pasal 48 UU No. 10 tahun 2004 hanya menyatakan, "*Pengundangan Peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam pasal 46 dilaksanakan oleh Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan*". Yang menentukan siapa pejabat yang berwenang untuk itu haruslah

Presiden sendiri sebagai Kepala Pemerintahan atau pemegang kekuasaan pemerintahan negara²⁶.

Mengenai hal ini dapat memunculkan dilema bagi menteri sekretaris negara dalam melakukan pengundangan suatu undang-undang, dilema tersebut mengharuskan sekretaris negara memilih perintah Presiden yang dalam hal ini Presiden tidak mengesahkan Undang-undang atau tunduk pada konstitusi dimana sesuai konstitusi bahwa tugas sekretaris negara salah satunya mengundangan undang-undang dalam lembaran negara.²⁷

Menurut penulis, seharusnya demikian tidak terjadi mengingat semua di benarkan dalam konstitusi dalam aturan mengenai kedudukan dan tugas masing-masing, yaitu antara Presiden dan Sekretaris Negara, dimana hal terjadi demikian perlu adanya sebuah ketegasan dan kejelasan konstitusi mengenai kedudukan dan peran masing-masing alat perlengkapan negara yang nantinya dapat menghindarkan ketidak harmonisan hubungan antara alat-alat perlengkapan negara, yang dalam hal ini Presiden dan Sekretaris Negara dalam menjalankan tugasnya.

Karena itu, untuk mencegah hal tersebut di masa datang di harapkan setiap Undang-undang baiknya disahkan oleh Presiden sehingga tidak ada suatu undang-undang yang tidak ditandatangani oleh Presiden dan pengundangan suatu Undang-undang yang tidak ditandatangani oleh Presiden adalah pengundangan suatu undang-undang yang tidak ditandatangani Presiden adalah pengundangan oleh pejabat yang tidak berwenang (*onbevoegdheid*).

²⁶ Ibid. hlm 303

²⁷ Lihat, Fajar dan Subardjo, *Kontroversi UU Tanpa Pengesahan Presiden*, hlm. 168

Dengan demikian pengesahan Presiden tidak hanya merupakan tindakan administrasi semata melainkan juga dipahami bahwa pengesahan Presiden merupakan syarat formilnya sahny suatu undang-undang. Pengesahan dan Pengundangan merupakan dual hal yang dipegang oleh Presiden oleh karenanya tidak boleh DPR secara sepihak memberlakukan undang-undang.

Tabel 3
URGENSI PENGESAHAN UNDANG-UNDANG

Urgensi Penegsahan Undang	
- Mepertegas kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan	Hal ini untuk menjawab perbedaan pendapat yang pernah terjadi berkaitan dengan permasalahan dalam kedudukan sebagai apa Presdien mengesahkan udang-undang, apakah Presiden sebagai Kepala Negara atau Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.
- Undang-Undang akan berlaku sesuai dengan prosedur, yaitu terpenuhnya syarat formil dan materiil	Pengesahan Presiden menjadi Prosedur berlakunya suatu Undang-Undang. Tindakan Presiden mengesahkan UU harus dipahami sebagai pemenuhan syarat formil sahny suatu undang-undang dengan ditanda tanganinya suatu UU dengan menjadikan sebagai sebuah dokumen resmi kenegaraan.

Sumber : Diolah dari data sekunder. 2007

4.5 Akibat Hukum Rancangan Undang- Undang Tanpa Pengesahan Presiden

Undang-undang yang lahir tanpa pengesahan Presiden pada akhirnya akan menimbulkan akibat hukum. Akibat hukum sebagaimana dimaksud, dapat dilihat mulai dari ancaman *judicial review*, apabila undang-undang tersebut tidak mencerminkan aspirasi masyarakat dan hanya sebagai manifestasi kepentingan politik dari pada pembuat undang-undang. Akibat hukum selanjutnya, adanya ancaman pembatalan dari Mahkamah Konstitusi terkait dengan dan dengan

adanya undang-undang tanpa pengesahan Presiden dapat diajukan pembatalannya ke Mahkamah Konstitusi karena dianggap telah melanggar proses pembuatannya²⁸.

Dalam menguji suatu undang-undang, Mahkamah Konstitusi tidak semata meninjau dari segi hukum materiil namun juga hukum formilnya. Oleh karenanya setiap undang-undang yang proses pembuatannya tidak sesuai dengan hukum dapat diajukan pembatalannya kepada Mahkamah Konstitusi. Termasuk dalam kategori undang-undang yang menyalahi hukum formil ini adalah undang-undang yang diundangkan tanpa pengesahan atau tanda tangan dari presiden. Sebuah undang-undang yang diundangkan tanpa Pengesahan Presiden tidak dibenarkan dalam ilmu hukum tata negara maupun administrasi negara.

Sebagaimana telah disinggung, dasar pengundangan adalah jika undang-undang sudah ditandatangani oleh Presiden. Setelah Presiden membubuhkan tanda tangan, baru atas dasar itu diperitahkanlah pengundangan ke dalam Lembara Negara. Jadi, dasar pengundangan itu ialah tanda tangan Presiden atau pengesahan Presiden itu sendiri. Oleh karena itu setiap undang-undang yang proses pembuatannya menyalahi aturan dapat dimintakan pembatalannya ke Mahkamah Konstitusi.

Secara hukum, undang-undang memang dapat diuji secara materiil dan secara formil. Secara materiil menyangkut substansi dan secara formil menyangkut proses. Namun selama Mahkamah Konstitusi belum mengeluarkan putusan membatalkan undang-undang tersebut maka undang-undang yang bersangkutan

²⁸ "Ketua MK:UU tanpa pengesahan Presiden dapat dibatalkan Mahkamah Konstitusi", <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=8758=Berita>, 5 September 2003.

masih mempunyai kekuatan mengikat. Kewenangan Mahkamah Konstitusi yang mencakup pengujian dari segi formil dari pembuatan undang-undang, diatur dalam Pasal 56 Ayat 4 UU. No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

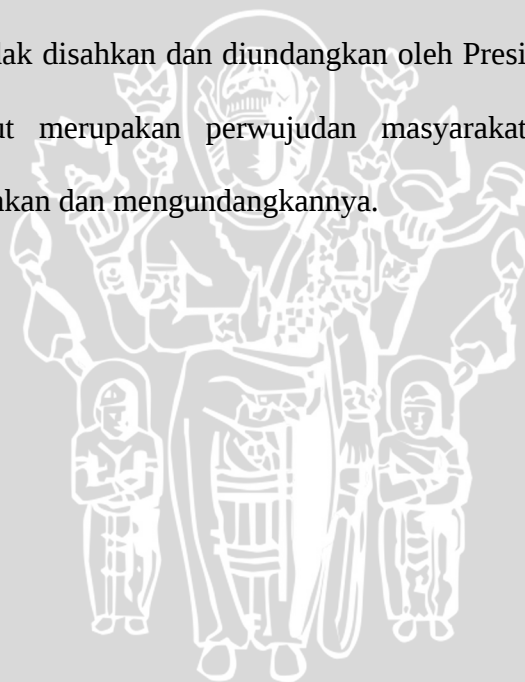
Pasal 56 Ayat 4 tersebut berbunyi:

Dalam hal pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.

Disamping permasalahan diatas, muncul juga problem undang-undang tanpa pengesahan Presiden membut *political will* Presiden untuk melaksanakan amanat undang-undang tersebut amat rendah, misalnya tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana yang seharusnya dilaksanakan dalam undang-undang.

Keberadaan Hak veto yang penulis maksud, bukan terletak pada penolakan Presiden dengan jalan tidak mengesahkan undang-undang atau bahkan tidak melaksanakan undang-undang, melainkan sebuah mekanisme *check and balances* antara Presiden dengan DPR yang terletak di dalam Proses pembuatan undang-undang, dimana keberadaan hak veto terletak pada saat mengambil keputusan persetujuan bersama antara Presiden dan DPR yang kemudian Presiden diberi kesempatan untuk melihat substansi rancangan undang-undang tersebut, dan apabila dirasa terdapat substansi yang tidak sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat, kemudian di kembalikan ke DPR untuk diadakan pemungutan ulang dan apabila sudah diadakan pemungutan ulang dan DPR beranggapan bahwa RUU tersebut telah memenuhi aspirasi masyarakat maka Presiden wajib mengesahkan dan mengundangkannya.

Hilangnya hak tolak Presiden (Hak Veto) sebagai mekanisme *check and balances* diatas maka akan menimbulkan asumsi, bahwa kekuasaan DPR tidak terkontrol dan akan menimbulkan sifat pemaksaan terhadap Presiden untuk melaksanakan Undang-undang. Namun asumsi tersebut dapat dihilangkan dengan melihat keberadaan lembaga masing-masing sebagai pelaksana amanat rakyat dan wakil rakyat yang tentunya mereka bekerja untuk kepentingan rakyat, yang dalam hal ini titik tekannya adalah adanya suatu produk undang-undang yang dibuat oleh Presiden dan DPR benar-benar mencerminkan aspirasi rakyat, sehingga tidak ada alasan bahwa RUU tidak disahkan dan diundangkan oleh Presiden dan bagi DPR selama RUU tersebut merupakan perwujudan masyarakat dapat memaksa Presiden untuk mensahkan dan mengundangkannya.



BAB V PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan apa yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka pada akhir dari penelitian ini penulis dapat menarik beberapa kesimpulan, yaitu :

1. Keberadaan hak veto dalam Undang-Undang Dasar Negeri Republik Indonesia belum diatur secara jelas, namun demikian eksistensi hak veto secara tidak langsung tersirat dalam UUD 1945 bahwa dalam proses pembahasan RUU, Presiden diberikan hak oleh konstitusi untuk menyetujui RUU. Sebaliknya secara *a contrario*, Presiden di beri pula hak untuk menolak atau tidak menyetujui. Disinilah seharusnya dipahami bahwa konstitusi telah mengintrodusir norma yang memberikan hak veto kepada Presiden untuk menyatakan penolakan terhadap RUU ketika dibahas bersama DPR dalam persidangan DPR. Hak veto memiliki fungsi sebagai mekanisme *check and balances* antara DPR dengan Presiden dalam proses legislasi, namun dalam konteks fungsi legislasi ini kewenangan Presiden dapat dikesampingkan, sebab dalam hal RUU yang telah disetujui Presiden dan DPR, Presiden tidak mau mengesahkan, maka dalam waktu 30 hari (Pasal 20 Ayat 5) sejak RUU itu disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Pengesahan Presiden atas suatu RUU telah secara nyata diabaikan. Pasal 20 ayat (5) UUD 1945

melompati syarat secara formil suatu UU. Dengan demikian secara hukum, Hak Veto (tolak) Presiden terhadap RUU tidak berarti, karena suatu Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui akan tetap menjadi undang-undang tanpa Pengesahan Presiden. Maksud ketentuan ini adalah sebagai *balancing* baru antara DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang. Tetapi yang terjadi bukan *balancing* melainkan hilangnya hak tolak Presiden. Disamping itu keberadaan hak veto nantinya akan menjadi pilihan hak yang diberikan kepada Presiden dengan dikurangnya hak legislasi Presiden sebagai konsekuensi adanya penguatan keberadaan Dewan Perwakilan Daerah.

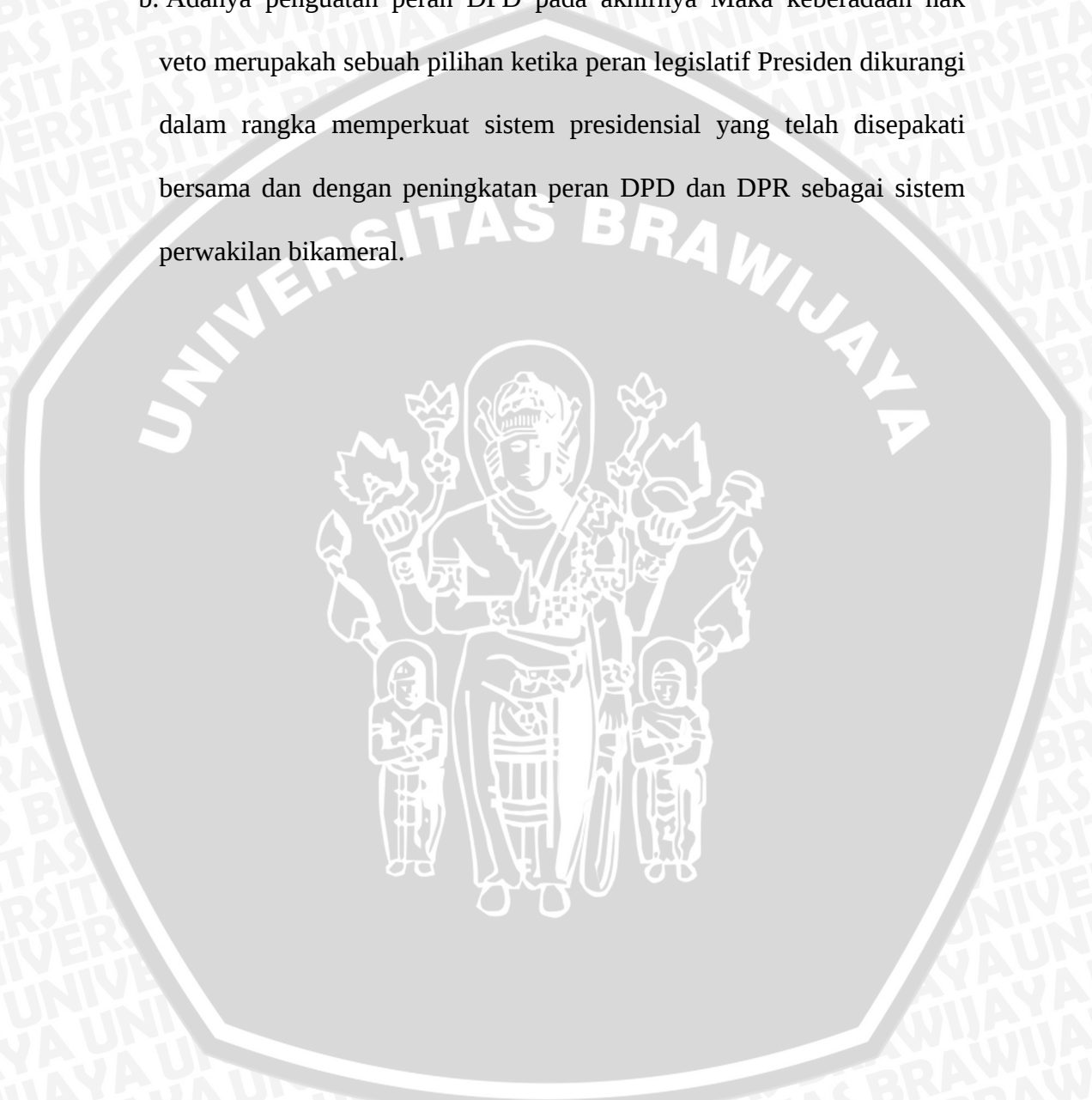
2. Proses dan mekanisme hak veto tidak diatur secara jelas dalam pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 sehingga dengan ketidakjelasan tersebut dapat menimbulkan permasalahan yang terkait dengan proses pengundangan dan akan berakibat pada adanya undang-undang tanpa pengesahan Presiden.
3. Posisi tawar Presiden dengan DPR sangat lemah terkait dengan tidak diformalkannya hak veto bagi Presiden. Sehingga diperlukan ada sebuah mekanisme *check and balances* yang seimbang antara DPR dengan Presiden terutama dalam proses pembuatan undang-undang.

B. SARAN

1. Membuka kembali peluang mengadakan amandemen UUD 1945 yang mengatur tentang keberadaan hak veto sehingga keberadaannya jelas diatur sebagai mekanisme *check and balances* sehingga ada keseimbangan *check and balances* antara Presiden dengan Lembaga Legislatif baik dengan DPR dan DPD pada nantinya.
2. Perlu adanya mekanisme baru dan tegas yang mengatur tentang keberadaan hak veto, dimana hak veto sebagai mekanisme *check and balance* antara DPR dengan Presiden dalam proses pembuatan undang-undang, dimana *balancing* yang ada selama ini tidak seimbang dan adanya Pasal dalam UUD 1945 yang memungkinkan Presiden tidak mengesahkan undang-undang yang seharusnya menjadi kewenangannya.
3. Perlu adanya suatu mekanisme *judicial preview* terhadap RUU apabila terkait dengan adanya situasi dan kondisi dimana suatu RUU tidak disahkan oleh Presiden dengan pertimbangan-pertimbangan keadaan dan kondisi masyarakat.
4. Perlu diadakan riset lanjutan mengenai:
 - a. Kekuasaan Presiden terkait dengan keberadaan Pasal 4 dengan Pasal 5 dan 20 Ayat 1, disitu disebutkan, Presiden adalah pimpinan lembaga eksekutif dan mempunyai kekuasaan Legislatif. Padahal, fungsi eksekutif adalah pelaksana UU. dengan demikian keberadaan hak veto dapat diusulkan untuk menjawab kontradiksi tersebut dan hak veto

digunakan untuk menyatakan tidak setuju terhadap UU yang disahkan Parlemen.

- b. Adanya penguatan peran DPD pada akhirnya Maka keberadaan hak veto merupakan sebuah pilihan ketika peran legislatif Presiden dikurangi dalam rangka memperkuat sistem presidensial yang telah disepakati bersama dan dengan peningkatan peran DPD dan DPR sebagai sistem perwakilan bikameral.



DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*. FH UII Press, Yogyakarta, 2005.

_____, *Lembaga Kepresidenan*. FH UII Press, Yogyakarta, 2006.

Bambang Sugiono, *Metodologi Penelitian Hukum*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

Dahlan Thalib Dkk. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005

Fajar Laksono dan Subardjo, *Kontroversi UU Tanpa Pengesahan Presiden*. FH UII Press, Yogyakarta, 2006.

Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Aksara Baru, Jakarta, 1983.

_____, *Pembagian Kekuasaan Negara*. Aksara Baru, Jakarta, 1985.

Jimly Asshidiqie, *Pergumulan Peran Pemerintahan Dan Parlemen Dalam Sejarah*, UI Press. Jakarta, 1996.

_____, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. FH UII Pres, Yogyakarta, 2005.

_____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jilid II)*. KONpress, Jakarta, 2006.

_____, *Sengketa Kewenangan konstitusional Lembaga Negara*. KONpress, Jakarta, 2006.

_____, *Perihal Undang-undang*, KONpress. Jakarta, 2006.

_____, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, KONpress. Jakarta, 2006

Kusnardi dan Birman R. Saragih, *Susunan pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*. PT. Gramedia. Jakarta. 1980

Kantor Piagam Informasi Internasional, Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*. 2004.

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2002.

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar Dasar Pembentukannya (Jilid 2)*. Kanisius. Yogyakarta. 2007.

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*. PT. Grafindo Persada. Jakarta. 2006

Pamudji, *Perbandingan Pemerintah*. Bina Aksara. Jakarta. 1982

Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*. Kencana Perdana Media Group, Jakarta, 2006.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.

Sri Soemantri Martosoweigno, *Pengantar Perbandingan Anatar hukum Tata Negara*. CV Rajawali. Jakarta. 1981

Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif (Di Bidang Peraturan Penggati Undang-Undang)*, UUM Press, Malang, 2003.

Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR Dan Dilema Transisi Demokrasi Di Indonesia*. PT. Pustaka Grafiti. Jakarta. 2007

Majalah, Koran dan Artikel Internet

Temu Wicara MK dengan guru SMA/Mts Se-Jakarta. <http://Www.MahkamahKonsitusi.go.id>. Selasa 28 Februari 2006. diakses pada tanggal 26 februari 2007.

Tim Bidang Hukum Masyarakat Transparansi Indonesia, *Pembatasan Kekuasaan Presiden RI: Kajian Terhadap Mekanisme Pelaksanaan Kekuasaan Presiden RI Dalam Hukum Positif Indonesia*, <http://Www.Counter.conf.count.cfg>, Edisi 11 Agustus 1999.

Riswandha Imawan, *Enam Tanjakan di Depan SBY*, <http://Www.Kompas.com>, 22 September 2004.

Alex Bambang Riatmodjo, Hak Veto Presiden Dalam Proses Pembentukan Undang- Undang, [http: Www.Kompas.com](http://www.kompas.com), 17 Juli 2003.

Tajuk rencana Tak Ada Lagi Perimbangan DPR dengan Pemerintah?, Suara Merdeka Rabu, 22 Desember 2004.

Lukman Hakim Saifudin, Negara RI atau Pemahaman Kita yang Bukan-bukan?www.kompas.com

“Ketua MK:UU tanpa pengesahan Presiden dapat dibatalkan Mahkamah Kosntitusi”, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=8758>=Berita, 5 September 2003.

Efedndy Choirie, Dianulir, Hak Legislasi Presiden, <http://www.jawapos.co.id>. Berita, Senin 28 Maret 2007.

Syamsudin Haris, Hak Veto Presiden, perlu dipekuat, <http://www.jawapos.co.id>. Berita, Minggu 22 Juli 2007.

[Www. Google.com/Parleoline](http://www.google.com/Parleoline). *Lukman Hakim Saifuddin, Anggota Komisi III dan Badan Legislasi DPR-RI Optimalisasi Fungsi Pembentukan Undang-Undang di Lembaga Legislatif*, 18 Maret 2007 02:50

[Www. dpr.go.id](http://www.dpr.go.id) *Proses Pembuatan Undang-Undang* dikases pada 09 Juli 2007

[Www. Google.com](http://www.google.com). *Prof. DR. MuladiDirektur THC dan Gubernur Lemhanas, reformasi birokras. Law Making Process dan Reformasi Hukum*. diakses Tanggal: 20/03/2007

[Www. Google.com](http://www.google.com). Y Hartono SI: *Dari Supremasi Eksekutif ke Supermasi Legislatif?* oleh diakses pada tanggal 20 Maret 2007

[Www. Google.com](http://www.google.com). *Perhimpunan Pelajar Indonesia Australia, Teroka Cedikia, Edisi Perdana*, diakses pada tanggal 20 Maret 2007

Aturan Dasar dan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 dan Pejelasanannya

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD,danDPRD

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyusunan Dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.

Peraturan Presiden Republik Indonesia No.68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang, Dan Rancangan Peraturan Presiden.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Pengesahan, Penegundangan, Dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-Undangan.

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia No. 08/ DPR- RI/I/ 2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Indonesia No. 02/ DPD/ 2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagaimana diubah terakhir dengan Keputusan Dewan Perwakilan Daerah No. 29/ DPD/ 2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

SURAT PERYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : WAHYU ARIF PAMBUDI

Nim :0310100280

Menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi ini adalah asli karya penulis, tidak ada karya atau data orang lain yang telah dipublikasikan, dan juga bukan karya orang lain dalam rangka mendapatkan gelar kesarjanaan di perguruan tinggi, selain yang diacu dalam kutipan dan atau dalam daftar pustaka.

Demikiaan surat pernyataan ini saya buat jika dikemudiaan hari terbukti karya ini merupakan karya orang lain baik yang dipublikasikan maupun dalam rangka memperoleh gelar keserjanaan dalam perguruan tinggi, saya sanggup dicabut gelar kesarjaanaan saya.

Malang, Agustus 2007

WAHYU ARIF PAMBUDI

0310100280