

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak lahirnya Undang-Undang Dasar yang mengalami amandemen sebanyak empat kali yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002, yang berakibat pergeseran fungsi kelembagaan atau kekuasaan. Perubahan pada *structural* kelembagaan ketatanegaraan Indonesia diakibatkan oleh desakan reformasi sehingga Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan sidang untuk perubahan konstitusi. Tujuan dari sidang yang dilakukan oleh MPR adalah untuk melakukan sebuah penyempurnaan aturan dasar penyelenggara negara untuk menciptakan tatanan yang stabil dan pemerintahan yang demokratis, yang diwujudkan melalui sebuah pembagian kekuasaan yang logis dan mampu mempertegas kekuasaan prinsip *check and balances*, antar lembaga negara.¹

Presiden dalam sistem pemerintahan di Indonesia selain sebagai kepala negara juga merupakan kepala pemerintahan. Perubahan UUD 1945 memberikan ruang kepada Presiden untuk ikut serta dalam sebuah pembuatan undang-undang yang cukup dominan. Presiden memiliki wewenang untuk pembentukan atau merumuskan sebuah undang-undang, kewenangan Presiden ini diberikan langsung oleh Undang-Undang Dasar 1945, Bab III Pasal 5 Ayat (1), Bab VII Pasal 20 Ayat (2).² Regulasi dalam perumusan atau pembentukan undang-undang (UU) seperti ini dapat memberikan sebuah *abuse of power*.

¹ Ketut Sedana Arta, "Sistem Pemerintahan Demokrasi Liberal Dan Tercapainya Pemilihan Umum I Pada Tahun 1955 Di Indonesia," *Jurnal Widya Citra*, Vol. 1, No. 2 (Januari, 2020), hlm. 69–85.

² UUD 1945

Akibat dari hal ini *Check and balances* pada demokrasi di dalam pembentukan undang-undang tidak berjalan maksimal.³ *Check and balances* dalam sebuah negara sangatlah penting seperti apa yang dikatakan oleh Getachew Begashaw “*The idea of checks and balances in government is an issue of constitution and constitutionalism. It is the principle of constitutional government under which separate branches are empowered to prevent actions by other branches and are also induced to share power. Checks and balances is of fundamental importance in tripartite or divided governments, such as that of the United States, which separates powers among legislative, executive, and judicial branches*”.⁴

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 20 Ayat (1) bahwa anggota DPR merupakan lembaga legislatif di Indonesia. Kapasitas DPR sebagai lembaga legislatif menjadikannya memiliki tupoksi pengawas, anggaran, dan legilasi seperti yang tertera pada UUD 1945 Pasal 20A Ayat (1). Pembentukan atau perumusan UU, DPR memiliki wewenang untuk mengajukan sebuah rancangan kepada lembaga eksekutif dan dibahas bersama-sama untuk mendapatkan sebuah persetujuan bersama, namun bilamana tidak mendapatkan persetujuan bersama undang-undang tersebut tidak dapat atau tidak boleh diajukan kembali pada masa itu.⁵

³ Moch Marsa Taufiqurrohman, Fakultas Hukum, and Universitas Jember, “Koalisi Partai Politik dan Implikasinya Terhadap Sistem Presidensial Multipartai Di Indonesia”, *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 9, No. 1 (Maret, 2020), hlm. 131–148.

⁴ G Begashaw, 2019, “*Good Governance with Checks and Balances in Ethiopia*,” *Paper Presented on Challenges*, Vol. 13, No. 2, (Oktober, 2019), hlm. 185-196.

⁵ Sunarto Sunarto, “Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 45, No. 2 (September, 2016), hlm. 157

DPR dalam menjalankan tugasnya memiliki hak menyatakan pendapat sehingga fungsinya sebagai pengawas dan perumus undang-undang berjalan secara maksimal dan ideal sebab selain fungsi pengawas, legislasi, dan anggaran DPR memiliki fungsi yang lebih etis yaitu sebagai lembaga perwakilan atau penyaluran aspirasi rakyat agar apa yang diperjuang haruslah berdasarkan kebutuhan atau keinginan rakyat terutama dalam proses pembentukan undang-undang. Subtansi dalam undang-undang haruslah mengakomodir kepentingan rakyat tentu hal ini sesuai dengan kedaulatan rakyat yang tertuang dalam UUD 1945 Pasal 1 Ayat (2).

Indonesia menganut sebuah *distribution of power* selain lembaga legislatif dan eksekutif, Indonesia juga memiliki lembaga yudikatif atau lembaga pradilan. Salah satu dari fungsi lembaga pradilan tersebut adalah untuk melakukan sebuah *judicial review* ataupun *konstitusional review*, lembaga yang melakukan dua hal tersebut adalah Mahkamah Konstitusi (MK). MK diberikan wewenang langsung oleh UUD 1945 tepatnya pada Pasal 24C Ayat (1), sistem ini melangkapi *disbrution of power* dalam teori *Trias Politica* Jhon Loke yang dikembangkan oleh Montesqui. Pembagian kekuasaan dilakukan untuk mengahalangi sebuah hegemoni kekuasaan yang bertumpuk hanya pada satu lembaga negara.

Dalam struktur pemerintahan suatu negara, kita akrab dengan konsep *Trias Politica* atau pembagian kekuasaan yang dipopulerkan oleh filsuf Inggris bernama John Locke. Konsep ini kemudian diperbaiki oleh Charles Secondat Baron de Labrede et de Montesquieu dalam karyanya *Lesprit des Lois* (*The*

Spirit of the Laws). Montesquieu mengusulkan bahwa fungsi pemerintahan harus terbagi menjadi tiga bagian, yaitu fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pemikiran ini dikenal dengan istilah *Trias Politica*.⁶

Proses pembentukan undang-undang di Indonesia sendiri telah menggunakan sekema *eksekutif review*, perlu adanya sebuah persetujuan dan pembahasan dari Presiden yang mengakibatkan *sistem* pengawasan dan teori murni dari Montesquieu tentang pembatasan kekuasaan menjadi sebuah *problematika*, dan lebih kepada sistem negara-negara yang menerapkan sistem parlementer.⁷ Kewenangan Presiden Indonesia untuk terlibat dalam pembentukan undang-undang sebenarnya diatur dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat." Selanjutnya, Pasal 20 Ayat (2) UUD NRI tahun 1945 menegaskan bahwa "setiap Rancangan undang-undang harus dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama." Selain itu, Pasal 20 Ayat (4) juga mengatur bahwa "Presiden mengesahkan Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang." Pasal-Pasal ini menegaskan keterlibatan Presiden dalam proses pembentukan undang-undang, mulai dari tahap pengajuan, pembahasan, hingga pengesahan Rancangan undang-undang. Keterlibatan Presiden dalam pembentukan undang-undang dapat berakibat terjadinya sebuah kesewenang-wenangan ataupun penyalahgunaan kekuasaan

⁶ Ruhenda Ruhenda et al., "Tinjauan Trias Politika Terhadap Terbentuknya Sistem Politik Dan Pemerintahan Di Indonesia," *Journal of Governance and Social Policy*, Vol. 1, No. 2 (Maret, 2020), hlm. 58–69

⁷ *Ibid.* hlm. 70

(*abuse of power*) dalam merumuskan undang-undang dan dapat merugikan rakyat.⁸

Data registrasi tentang pengajuan pengujian undang-undang yang tertera di situs MK pada tahun 2022-2023 berjumlah 206 perkara pengujian undang-undang hal ini mengalami sebuah lonjakan dari tahun-tahun sebelumnya, dan bukan tidak mungkin data ini akan bertambah karena tahun 2023 belum selesai.⁹ Bukannya tidak mungkin hal tersebut akan terjadi seperti yang diterangkan oleh Lord Action dalam adagiumnya yang berbunyi “*power tends to corrupt and absolut power corrupts absolutely*” (kekuasaan cenderung korup dan kekuasaan mutlak korup secara mutlak).¹⁰

Kekuasaan dalam membentuk sebuah undang-undang harus memiliki nilai penting dalam hal pembatasan kekuasaan atau *distribution of power* secara teoritis kekuasaan haruslah didasarkan pada sebuah regulasi, dalam hal ini undang-undang dapat diletakkan sebagai sebuah aturan atau hukum sehingga sebuah aturan dalam membentuk sebuah undang-undang dapat memberi bentuk aturan yang *check and balances* Disamping bentuk yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar hal ini karena undang-undang juga berfungsi menjadi sebuah pembatas kekuasaan pemerintahan hal ini sama seperti yang diutarakan oleh Jeremy Bentham “bahwa untuk menjalankan sebuah kekuasaan tersebut diperlukan adanya hukum yang mengendalikan

⁸ Sulardi, 2012, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial Murni*, Kediri, Setara Press, hlm. 59-60

⁹ Mahkamah Konstitusi, 2024, “*Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang*,” <https://www.mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=18>. (accessed on 16 Februari 2023, 15.34)

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 83

kekuasaan yang telah didelegasikan dan membatasi sebuah pelaksanaannya”.¹¹

Dengan demikian kekuasaan dalam membentuk sebuah undang-undang secara substantif memiliki nilai yang sangat begitu substantif oleh karena itu kekuasaan itu harus diposisikan dengan tepat. Terdapat beberapa hal yang perlu ditanyakan yang pertama tentang makna dari kekuasaan pembentukan undang-undang, yang berada pada Presiden, dan yang kedua tentang kata bersama-sama antara Presiden dan DPR dalam melaksanakan kekuasaan legislatif, seperti yang dijelaskan oleh UUD 1945.¹² Inisiatif dalam membentuk sebuah praturan perundang-undangan juga dimiliki oleh Presiden sehingga dalam hal ini Presiden dan DPR memiliki takaran yang sama dalam proses pembentukan undang-undang.

Kerancuan regulasi pembentukan UU yang sampai kepada ranah eksekutif menjadikan sistem presidensial menjadi semakin tidak jelas dan semakin menyisakan sebuah problematika. Ketidakjelasan sistem Presidensial yang dianut oleh Indonesia ini mengakibatkan perlu untuk diadakannya sebuah kajian tentang Bagaimana Implikasi Keterlibatan Presiden terhadap pembentukan undang-undang dalam sistem pemerintahan Presidensial di Indonesia, dan Bagaimana penataan yang ideal terhadap pembentukan undang-undang dalam sistem Presidensial di Indonesia.

¹¹ Munawara Idris and Kusnadi Umar, “Dinamika Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perkara Judicial Review,” *Siyasatuna : Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasa Syar’Iyyah*, Vol. 1, No. 2 (Februari, 2020), hlm. 263–277.

¹² *Ibid.*, hlm. 262

B. Rumusan Masalah:

1. Bagaimana implikasi keterlibatan Presiden terhadap pembentukan undang-undang dalam sistem Presidensial di Indonesia?
2. Bagaimana penataan yang ideal terhadap pembentukan undang-undang dalam sistem Presidensial di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian:

1. Untuk mengetahui Implikasi keterlibatan Presiden dalam pembentukan undang-undang dalam sistem Presidensial di Indonesia
2. Untuk mengetahui penataan yang ideal terhadap pembentukan undang-undang dalam sistem Presidensial di Indonesia

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti diharapkan dapat memberikan sebuah kebaikan yang signifikan kepada masyarakat terkhusus akademisi dan praktisi manfaat penelitian ini antara lain:

1. Secara praktis penelitian ini dapat menjadi rujukan dalam pembuatan undang-undang oleh *stake holder* yang terlibat.
2. Secara teoritis penelitian ini dapat menambah wawasan mengenai pembentukan undang-undang dalam sistem pemerintahan Presidensial
3. Penelitian ini diharapkan mampu untuk menambah sebuah pengetahuan ataupun sebuah literatur yang menjadi sebuah tolak ukur, referensi atau acuan oleh para peneliti baik itu seorang akademisi maupun seorang praktisi