

BAB I

PENDAHULIAN

1.1. Latar Belakang

Segala dimensi kehidupan bernegara didasarkan atas hukum dengan cara menetapkan dan mengatur melalui sistem konstitusi atau UUD NRI 1945. Menurut Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, Indonesia merupakan negara yang berlandaskan hukum dalam mencari objektivitas dari pihak pemerintah dan rakyatnya.¹ Konsekuensi ketentuan ini adalah setiap sikap, kebijakan dan perilaku pemerintah dan masyarakat berdasarkan dengan ketentuan hukum, dengan memperhatikan Pancasila sebagai dasar negara dan falsafah hidup bangsa Indonesia.

Dalam konteks hukum, Indonesia cenderung menganut konsep hukum eropa kontinental (*Rechtsstaat*) dibandingkan konsep (*Rule Of Law*) di negara *Anglo-Saxon*. Sehingga dalam penerapan konsep hukum *rechtsstaat*, sudah semestinya Indonesia mencakup 4 (empat) konsep negara hukum *rechtsstaat*, yakni : 1. Pengakuan dan perlindungan terhadap Hak Asasim Manusia, 2. Negara didasarkan pada trias politica atau pemisahan kekuasaan, 3. Pemerintah diselenggarakan berdasarkan undang-undang, 4. Adanya peradilan administasi negara.

¹ Kongres Advokat Indonesia, <https://www.kai.or.id/berita/18581/pengertian-dan-ciri-ciri-negara-hukum-menurut-uud-1945.html>

Hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Presiden secara bersama-sama menjalankan kekuasaan eksekutif (*executive power*) dan kekuasaan legislatif (*legislative power*). Dengan kata lain, sebelum amandemen UUD 1945, kewenangan membentuk Undang-Undang berada di tangan Presiden.

Namun, pasca amandemen UUD 1945, terjadi pergeseran kewenangan pembentukan undang-undang². Pasca amandemen UUD 1945 menegaskan bahwa kedudukan dan peranan DPR selaku lembaga legislatif ialah memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang sebagaimana yang tercantum pada Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945. Sedangkan Pasal 5 ayat (1) menegaskan bahwa Presiden sebagai lembaga kekuasaan eksekutif, tetap diberi hak untuk mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR.³ Dengan kata lain, kekuasaan untuk membentuk undang-undang yang semula kewenangan Presiden, kini berpindah menjadi kewenangan DPR.

Menurut Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang dimaksud dengan undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden.

² Pasal 5 dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen.

³ Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2007, Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, hlm.. 53

Meski perubahan konstitusi telah menempatkan kekuasaan legislasi di tangan DPR bukan berarti Presiden tidak lagi memiliki peran dalam proses pembentukan undang-undang. Artinya, Presiden tetap diberi hak untuk mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR dan dapat memprakarsai atau mengambil inisiatif untuk merancang suatu kebijakan yang akan dituangkan menjadi Undang-Undang.

Dengan adanya RUU yang diajukan oleh Presiden, maka sesuai ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Pasal 20 ayat (3) menyebutkan *“jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”*.

Dan Pasal 20 ayat (4) menyebutkan Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (2), (3), (4) UUD 1945 diatas, terlihat bahwa presiden tetap memiliki perannya dalam proses pembentukan undang-undang. Namun, melihat ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD NRI 1945, menyebutkan bahwa *“dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”*. Dengan kata lain, rancangan undang-undang tetap sah menjadi

undang-undang walaupun tidak adanya pengesahan dari Presiden dalam jangka waktu 30 hari. Sedangkan, Pasal 20 ayat (2) dan (3) UUD Tahun 1945 menyebutkan bahwa suatu RUU hanya dapat menjadi undang-undang apabila ada persetujuan bersama DPR dan Presiden.

Oleh karenanya, menjadi suatu permasalahan apabila rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan Presiden dan DPR, namun dalam proses pengesahannya, presiden tidak memberikan pengesahannya. Dari ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD NRI 1945 ini dapat kita lihat ketidakkonsistenan seorang presiden karena memberikan persetujuan dalam proses pembahasan UU dan tiba-tiba tidak memberikan pengesahan dalam UU yang telah dibahas bersama.

Berkaitan dengan Pasal 20 ayat (5), dalam praktik ketatanegaraan hal ini disebut Undang-undang tanpa Pengesahan Presiden, yang telah beberapa kali terjadi, pada masa pemerintah Presiden Megawati, yakni : Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokad dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Sedangkan, pada masa Presiden Joko Widodo Undang-Undang tersebut adalah Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pemberlakuan undang-undang yang tidak disahkan dan ditandatangani oleh Presiden, yang bertanggung jawab atas kekuasaan eksekutif tentunya menimbulkan berbagai akibat hukum terhadap kepatuhan masyarakat pada undang-undang yang telah ditetapkan. Ketika undang-undang yang telah diperdebatkan dan disetujui bersama tidak disahkan dan ditandatangani oleh presiden, maka hal tersebut mengindikasikan ketidaksetujuan penuh terhadap rancangan undang-undang yang telah ditetapkan. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai pelaksanaan undang-undang tersebut dan akibat hukum yang ditimbulkan terhadap tata kelola pemerintahan.

Berdasarkan permasalahan di atas, penulis tertarik untuk meneliti akibat hukum yang ditimbulkan terhadap Undang-Undang tanpa adanya pengesahan dari Presiden. Oleh karena itu saya selaku penulis akan mengkaji secara yuridis terhadap permasalahan di atas dengan judul : ***“Akibat Hukum Terhadap Pembentukan Undang-Undang Tanpa Pengesahan Dari Presiden”***

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis dapat merumuskan bagaimana akibat hukum yang ditimbulkan dari pembentukan undang-undang tanpa pengesahan Presiden ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini adalah untuk mengetahui akibat hukum yang ditimbulkan dari pembentukan undang-undang tanpa pengesahan Presiden.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat di ambil dari skripsi ini adalah :

a. Manfaat Teoritis

1. Melatih diri melakukan penelitian dan proposal sehingga bisa memperoleh pengalaman untuk memperluas wacana pengetahuan.
2. Menerapkan teori-teori yang diperoleh dari bangku perkuliahan dan menghubungkan dengan praktek di lapangan.
3. Untuk memperoleh manfaat ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya maupun di bidang ketatanegaraan yang pada khususnya yakni dengan mempelajari literatur yang ada dikombinasikan dengan perkembangan hukum yang timbul di masyarakat.
4. Bagi almamater skripsi ini diharapkan dapat memperkaya dan memberikan sumbangan wacana bagi mahasiswa lainya.

b. Manfaat Praktis

Mengkaji sejauh mana akibat hukum yang timbul dari pembentukan Undang-Undang tanpa pengesahan Presiden.

1.5. Metode Penelitian

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah maka dalam suatu penelitian harus menggunakan metode yang tepat karena hal tersebut merupakan pedoman dalam rangka melakukan analisis terhadap data hasil penelitian.

Berikut beberapa metode yang dipergunakan dalam penelitian ini :

1.5.1. Jenis Penelitian

Dalam penyusunan penulisan skripsi, jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penulisan Yuridis Normatif, yaitu permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma positif. Tipe penelitian Yuridis Normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam-macam aturan hukum yang bersifat formal seperti konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.⁴

1.5.2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) dan pendekatan historis (*Historical Approach*). *Pertama;* yaitu pendekatan perundang-undangan yang dilakukan dengan menelaah semua perundang-undangan yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani. *Kedua;* pendekatan konseptual sebagai pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum yang dihadapi. *Ketiga;* pendekatan historis dilakukan dalam kerangka untuk memahami filosofi aturan hukum dari waktu ke waktu, serta memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut

⁴ Peter Mahmud, 2009, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Pranada Media Group, hlm 194

dengan cara menelaah latar belakang dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dihadapi.

Ketiga pendekatan diatas dimaksud untuk menjawab permasalahan terkait dengan pembentukan undang-undang tanpa adanya pengesahan dari presiden.

1.5.3. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah sumber data yang didalamnya terdapat bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, yang dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan berkaitan atau berhubungan dengan topik yang akan dibahas oleh penulis, yaitu :

- a. Undang-Undang Dasar NRI 1945
- b. Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden
 - Undang-Undang No. 25 tahun 2002 tentang Pembentukan Kepulauan Riau.
 - Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran.
 - Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
 - Undang-Undang No. 18 tahun 2003 tentang Profesi Advokat.

- Undang-Undang No. 19 tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.
- Undang-undang (UU) Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- c. Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu dengan mempelajari dan membaca studi pustaka saat ini dan terdahulu, jurnal penelitian, buku-buku maupun literatur.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum tersier merupakan bahan hukum berupa penunjang yang diperoleh melalui internet, kamus, dan ensiklopedia (Kamus Besar Bahasa Indonesia(KBBI)).

1.5.4. Teknik Pengambilan Data

Dalam penelitian ini penulis melakukan pengumpulan data menggunakan cara yaitu kepustakaan dengan membaca literatur seperti undang-undang dan jurnal.

Dalam penelitian ini bahan yang dianalisis dilakukan dengan cara analisis hukum kualitatif dimana analisis ini merupakan tata

cara penelitian yang menghasilkan data yang deskriptif/analisis hukum kualitatif dimana analisis, data yang telah didapat tersebut kemudian disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisis.

1.5.5. Teknik Analisis Data

Setelah semua data terkumpul dengan benar, kemudian dilakukan pengolahan sumber data dan selanjutnya dapat disimpulkan agar diperoleh gambaran secara jelas. Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini nantinya adalah analisa kualitatif. Yaitu cara memperoleh gambaran singkat tentang suatu permasalahan dengan tidak didasarkan pada angka-angka melainkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berhubungan dengan data-data yang ada serta kenyataan yang ada dimasyarakat. Selanjutnya ditarik kesimpulan dengan metode deskriptif yaitu untuk memperoleh gambaran yang menarik dari hal-hal yang bersifat umum diarahkan guna mencapai hal-hal yang bersifat khusus.⁵

Langkah-langkah selanjutnya yang digunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu :

- a. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu yang hendak dipecahkan.
- b. Pengumpulan bahan-bahan hukum yang sedapatnya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan hukum dan non hukum

⁵ Ronny Hanitjo Soemitro, 2012, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Ghalia, hlm 3

- c. Melakukan telaah atas isu huku yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan.
- d. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

