

*Research Article*

**Mekanisme Pelaksanaan Prinsip *Checks And Balances* Antara Lembaga Legislatif Dan Eksekutif Dalam Pembentukan Undang-Undang Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**

Rizky Andrian Ramadhan Pulungan<sup>1\*</sup>, Lita Tyesta A.L.W.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Program Magister Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

<sup>2</sup>Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

\*Rizkyandrian84@gmail.com

**ABSTRACT**

*The checks and balances mechanism in the process of forming the law has a positive impact, namely it can prevent the domination and arbitrariness of one institution and a negative one, namely when no agreement is found in negotiations, which has an impact on the formation and termination of the law-making process. The study analyzes the regulation of the implementation of the checks and balances mechanism between the legislative and executive institutions in the formation of laws and whether the realization of the checks and balances mechanism between the legislative and executive institutions can be realized in the process of forming the law. This study uses a normative juridical writing method with descriptive analytical research specifications and the source of this research data is secondary data. The results of the discussion that the House of Representatives (DPR) as the legislative body holds the power in forming laws, but in the process of forming the law, the president as the executive institution must involve the president, especially in the process of discussing the second level Draft Law to obtain mutual approval and the President remains take a role to take a stand and control the implementation of level II discussions regarding the Draft Law, so that it reflects the realization of checks and balances between the DPR and the President. The mechanism of checks and balances between the legislative and executive institutions in the formation of laws can be realized even though there is no President's veto..*

**Keywords : *Checks and Balances; Establishment of Law; Constitutional.***

**ABSTRAK**

Mekanisme *checks and balances* dalam proses pembentukan Undang-Undang memiliki dampak positif yaitu dapat mencegah dominasi dan kesewenangan dari salah satu lembaga dan negative yaitu ketika tidak ditemukan kesepakatan dalam perundingan, yang berimbas pada kebentukan dan penghentian proses pembuatan undang-undang. Penelitian menganalisis pengaturan pelaksanaan mekanisme *checks and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif dalam pembentukan Undang-Undang serta realisasi mekanisme *checks and balances* antara lembaga lembaga legislatif dan eksekutif apakah dapat diwujudkan dalam proses pembentukan Undang-Undang. penelitian ini menggunakan metode penulisan yuridis normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis serta sumber data penelitian ini yaitu data sekunder. Hasil pembahasan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat selaku lembaga legislatif memegang kekuasaan dalam membentuk Undang-Undang, tetapi dalam proses pembentukan Undang-Undang tersebut harus melibatkan presiden selaku lembaga eksekutif khususnya dalam proses pembahasan Rancangan Undang Undang tingkat II untuk mendapatkan persetujuan bersama dan Presiden tetap mengambil peran untuk mengambil sikap dan mengontrol pelaksanaan pembahasan tingkat II mengenai Rancangan Undang Undang, sehingga mencerminkan terwujudnya

*checks and balances* antara DPR dan Presiden. Mekanisme *checks and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif dalam pembentukan Undang-Undang dapat diwujudkan walaupun tidak adanya hak veto Presiden.

**Kata Kunci : *Checks and Balance*; Pembentukan Undang-Undang; Ketatanegaraan.**

## A. PENDAHULUAN

Kekuasaan itu layaknya senjata tajam yang tergantung kepada siapa dan untuk tujuan apa senjata itu digunakan, dengan kata lain kekuasaan itu sangat tergantung dengan bagaimana pemegang kekuasaan itu menjalankannya, Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan cenderung bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisahkan kedalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*) (Polamolo, 2013), sehingga diperlukan sarana untuk mengontrol atau membatasi kekuasaan tersebut agar dapat berjalan dengan semestinya. Sarana tersebut ialah hukum, yang digunakan sebagai pembatas bagi penguasa untuk tunduk pada hukum. Ini merupakan sarana (*checks and balances*), baik konstitusional maupun institusional dimana kekuasaan pemerintah, pejabat dan agennya setiap saat dapat dimintai pertanggungjawaban berdasarkan undang-undang. Hal ini juga mencakup pemeriksaan non-

pemerintah mengenai kekuasaan pemerintah, seperti pers bebas dan independen (Maubezi, 2017).

Mengutip kalimat dari Lord Acton mengenai kekuasaan, "*Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*" (Gaffar, 2012) dapat diartikan bahwa setiap kekuasaan yang terpusat atau tersentral dalam satu tangan, memudahkan pemegangnya untuk menyalahgunakan atau menyelewengkan kekuasaan yang ia miliki tersebut. (Sidharta, 2004). Untuk itu trias politica, sebagai salah satu karakteristik unggul dari demokrasi, hadir sebagai konsep yang berfungsi untuk mendistribusi kewenangan tersebut, sehingga tidak terkonsentrasi pada satu tangan (Atmadja, 2010).

Berdasarkan teori dari Montesquieu mengenai pembagian dan pemisahan kekuasaan tersebut, Jhon Locke menguraikan cabang kekuasaan dalam negara yaitu Legislatif sebagai pembuat perundang-undangan, Eksekutif sebagai pelaksanakannya dan Yudikatif memiliki kekuasaan untuk menghakimi (Asshiddiqie, 2006).

Teori pemisahaan kekuasaan menurunkan adanya mekanisme *checks and balances*, yang ditujukan agar dalam pemisahan kekuasaan tidak

ada hubungan antar cabang kekuasaan yang terputus, serta untuk mencegah penyalahgunaan wewenang yang mungkin terjadi. Adapun terkait dengan penguatan sistem presidensial, hal ini dimaksudkan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis yang dianut dengan berpedoman pada prinsip *checks and balances* antar lembaga Negara (Azhari, 2006).

Secara historis, mekanisme ini hadir dalam ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Konstitusi tahun 1999 hingga tahun 2002. Dalam perubahan ini, telah dikenal prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan *checks and balances*. Perubahan ini hadir untuk menggantikan prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power atau division of power*). Pemisahan kekuasaan merupakan salah satu sistem yang ada dan dianut oleh berbagai negara di dunia (Gaffar, 2012)

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) telah secara jelas menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara hukum (*rechtsstaat*), dan bukannya suatu negara yang berdasar kekuasaan belaka (*machtsstaat*) (Muabezi, 2017) Konsep negara hukum tersebut tidak dapat terlepas dari prinsip bahwa untuk didapatkan suatu perlindungan hukum, maka aturan tersebut perlu dirumuskan terlebih dahulu dalam undang-undang sebagai hukum positif. Hal ini tentu merupakan konsekuensi dari keberlakuan asas legalitas (Hadjon, 1994)

Indonesia sebagai salah satu penganut sistem hukum eropa continental atau *civil law*, menempatkan peraturan perundang-undangan dalam posisi yang strategis sebagai salah satu bentuk implementasi dari prinsip-prinsip negara hukum. menurut konsep *rule of law*, setiap masalah hukum akan diselesaikan melalui peradilan yang sama dan menggunakan hukum yang sama (Soemarsono, 2007). Dalam negara hukum (*rechtsstaat*) modern, peraturan perundang-undangan tidak hanya berfungsi sebagai alat untuk mengatur nilai dan norma yang hidup dalam masyarakat. Tidak pula terbatas hanya sebagai produk lembaga negara yang memiliki otoritas dalam pembentukan peraturan (Latief, 2005). Lebih dari itu, Undang-Undang adalah salah satu instrumen untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan. Berdasarkan hal tersebut, maka perlu adanya pelaksanaan prinsip *check and balances* antara masing-masing lembaga dalam pembentukan Undang-Undang. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut: 1. Bagaimana pengaturan pelaksanaan mekanisme *checks and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif dalam pembentukan Undang - Undang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?; 2. Bagaimanakah realisasi mekanisme *checks and balances* antara lembaga lembaga legislatif dan eksekutif dapat diwujudkan dalam pembentukan Undang-Undang?

Pada beberapa artikel terdahulu menunjukkan tentang adanya begitu banyak permasalahan yang terjadi dalam kehidupan kenegaraan di Indonesia, seperti penelitian yang dilakukan oleh Hezky Fernando Pitoy dimana dalam penelitiannya membahas tentang masih belum seimbang mekanisme Check and Balances dimana kewenangan DPR yang terlalu kuat sehingga membuat lembaga perwakilan tersebut secara tidak langsung menunjukkan sistem pemerintahan yang parlementer. Perkembangan atas ketatanegaraan Indonesia yaitu atas lembaga negara dan fungsi serta wewenangnya seiring dengan perkembangan negara dan kompleksitas masyarakat yang ada. (Pitoy, 2014). Pada artikel penelitian Nehru Asyikin membahas mengenai Check and Balances antara Lembaga legislative dengan Lembaga eksekutive terhadap perjanjian internasional pasca terbitnya Putusan MK No. 13/PUU-XVI/2018 dimana mekanisme checks and balances antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif dalam wilayah pengambilan keputusan terhadap perjanjian internasional melahirkan kewenangan diplomatik itu memang berada di tangan Presiden dan Menteri-menternya (eksekutif), tetapi tetap dalam batasan-batasan yang ditentukan oleh UUD 1945 (Asyikin, 2020). Pada artikel lainnya dalam penelitian Sunarto membahas mengenai kedudukan dari ketiga lembaga negara yaitu legislative, eksekutif dan yudikatif berada pada kedudukan yang sama, tidak ada lembaga

tertinggi negara lagi sehingga kedudukan lembaga lembaga tersebut seimbang dan terjadi check and balances dalam sistem ketatanegaraan Indonesia (Sunarto, 2016). Pada penelitian oleh Tanto Lailam membahas mengenai bagaimana penataan sistem check and balances dalam membentuk dan menguji peraturan perundang undangan di Indonesia. (Lailam, 2021). Pada artikel pembahasan oleh Sulardi, & Irmayadi sastra membahas mengenai check and balances lembaga negara guna menata pemerintahan yang baik sehingga terjadi *good government* pada ketatanegaraan Indonesia (Sulardi, & Sastra, 2017). Pada artikel yang diteliti oleh Hanif Fudin, membahas mengenai aktualisasi checks and balances antara lembaga negara legislative dan yudikatif dimana checks and balances sebagai mekanisme penyelenggaraan ketatanegaraan berdasarkan konstitusionalisme (Fudin, 2022). Selain itu pada pembahasan oleh Deddy Supriady Bratakusumah membahas mengenai aktualisasi checks and balances pada sistem demokrasi di Indonesia. Keseimbangan kekuasaan antara ketiga lembaga negara yaitu eksekutif, legislative dan yudikatif adalah kunci untuk mewujudkan demokrasi di Indonesia (Bratakusumah, 2018). Pada pembahasan oleh Randall G. Holcombe menjelaskan checks and balances antar lembaga negara sangatlah penting dalam suatu konstitusi negara karena bertujuan untuk melindungi hak dari masyarakat suatu negara (Holcombe, 2018).

Dasar pengaturan mengenai pembentukan Undang-Undang di Indonesia diatur dalam konstitusi yaitu pada Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Dalam pasal ini dapat terlihat bahwa pembentukan UUD NRI tidaklah sederhana, dan membutuhkan peran dari pihak legislative (dalam hal ini DPR) dan lembaga eksekutif (dalam hal ini Presiden, selaku kepala pemerintahan). Presiden tetap mendapatkan peran yang sangat penting karena UUD 1945 mengaturnya bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan Bersama (Prabandani, 2015). Dengan dipenuhinya peran dari 2 (dua) pihak ini, maka tercipta mekanisme *check and balances* sehingga tercipta keseimbangan dalam proses pembentukan undang-undang.

Bagai 2 (dua) buah mata koin, mekanisme *checks and balances* dalam proses pembentukan Undang-Undang memiliki dampak positif dan negative. Pada sisi terangnya, mekanisme ini dapat mencegah dominasi dan kesewenangan dari salah satu lembaga. Sebaliknya, dampak negative dari mekanisme ini dapat ditemukan dalam segi praktis, yakni ketika tidak ditemukan kesepakatan dalam perundingan, yang berimbas pada kebentukan dan penghentian proses pembuatan undang-undang.

## B. METODE PENELITIAN

Metode yuridis normative digunakan dalam melakukan pendekatan pada penelitian ini, dimana penelitian berfokus pada pengkajian atas penerapan kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Jurnal hukum ini ditulis menggunakan spesifikasi deskriptif analitis yaitu memberikan pandangan secara khusus berdasarkan data yang dikumpulkan secara sistematis. Jurnal hukum ini menggunakan penelitian hukum normatif, dengan data sekunder (data kepustakaan) sebagai data utama. Data sekunder atau yang dikenal dengan bahan hukum merupakan hasil dari telaah pustaka atau kajian literatur yang berkaitan dengan masalah yang diangkat dalam tulisan. Data dikumpulkan dengan metode studi kepustakaan (*library research*), yang terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan penelitian terdahulu yang berkaitan dengan objek kajian. Metode yang digunakan dalam menganalisis dan mengolah data adalah analisis kualitatif, yang menekankan metode deduktif sebagai pegangan utama dan metode induktif sebagai tata kerja penunjang.

## C. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Pengaturan Pelaksanaan Mekanisme *Checks and Balances* antara Lembaga Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Undang-Undang dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

#### a. Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pengaturan mengenai pembentukan Undang-Undang antara lembaga legislatif dan eksekutif dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) diatur dalam Pasal 20 ayat (1) hingga ayat (5).

Melalui Pasal ini, dapat ditemukan peran bersama dalam proses pembentukan undang-undang antara lembaga legislative, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden sebagai salah satu pemegang kekuasaan eksekutif. Dalam Pelaksanaan fungsi legislasi sangat berkaitan erat dengan penyelenggaraan sistem pemerintahan pada suatu negara. Sebab, dalam hal ini fungsi legislasi menjadi bagian dari pelaksanaan sistem pemerintahan dalam hubungannya antar cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif (Azzahra, 2021). Pada ayat 1 menjelaskan bahwa kekuasaan pembentukan Undang-Undang berada ditangan DPR, namun ayat-ayat selanjutnya menerangkan bahwa Rancangan Undang-Undang (RUU) tersebut harus dibahas dan disetujui secara bersama dengan presiden. Konsekuensi dari tidak didapatkan persetujuan bersama ialah pelarangan pengajuan kembali undang-undang yang sama dalam persidangan DPR masa itu. Menurut ayat 4, RUU yang telah mendapat persetujuan bersama perlu mendapat pengesahan dari presiden untuk menjadi undang-undang. Ketika dalam 30 hari presiden belum juga mengesahkan RUU yang telah mendapatkan kesepakatan bersama tersebut menjadi undang-undang, maka menurut ayat 5, RUU tersebut

telah dinyatakan sah dan wajib diundangkan sebagai undang-undang.

Menilik bagian penjelasan dari pasal ini, dapat diketahui bahwa kekuasaan pembentukan UU yang diterima oleh DPR tersebut sesungguhnya merupakan wewenang atribusi dari UUD NRI 45 kepada DPR. Hal ini merupakan bagian dari fungsi legislasi DPR, dimana DPR menjadi pihak yang disertai kekuasaan paling tinggi dalam pembentukan UU. Peran Presiden pada tahap ini tetap ditemukan, namun hanya dalam bentuk "hak" mengajukan RUU kepada DPR.

Sebelumnya UUD NRI 1945 mengalami amandemen pertama, peran DPR dalam pembentukan undang-undang tidak sekuat saat ini. Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 sebelum amandemen memberikan fungsi legislasi yang lemah bagi DPR, dan justru lebih dominan pada peran eksekutif (Akbarudin, 2013) Sehingga, dapat dikatakan bahwa telah terjadi pergeseran peran dari eksekutif pada legislative pasca amandemen UUD.

Setelah melewati tahap pembahasan bersama, peran presiden selanjutnya ialah untuk memberikan kesepakatan atas RUU tersebut. Dala penjelasan Pasal 20 ayat (4), disebutkan bahwa pengesahan akan RUU yang telah disetujui bersama tersebut hanya memiliki waktu 7 hari sejak persetujuan bersama tersebut dikeluarkan. Setelahnya, sekretariat negara berwajib menuangkannya dalam kertas

kepresidenan untuk selanjutnya diserahkan pada presiden untuk disahkan menjadi UU.

Mengenai tidak ditandatanganinya RUU oleh Presiden dalam waktu 30 hari kerja sejak disetujuinya RUU tersebut, penjelasan Pasal 20 ayat (5) menyatakan bahwa sebelumnya jika dalam 30 hari kerja RUU tersebut belum disahkan menjadi UU, Pimpinan DPR dapat mengirim surat kepada Presiden untuk meminta keterangan/ penjelasan. Selanjutnya, jika RUU tersebut tak kunjung disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari sejak RUU disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.

**b. Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Pengaturan mengenai pembentukan Undang-Undang antara lembaga legislatif dan eksekutif juga diatur dalam Pasal 71 huruf a sampai i Undang-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 yang dapat ditarik 2 (dua) intisari sebagai berikut:

1) Hak Mengajukan RUU

Prolegnas tahun 2020 – 2024 mencatatkan bahwa terdapat 237 RUU, dimana sebanyak 86

RUU (36,2%) merupakan RUU yang berasal dari pemerintah (eksekutif), sedangkan sisanya, yakni 151 RUU (63,8%) ialah RUU yang berasal dari inisiatif DPR (DPR RI, 2020). Berangkat dari data tersebut, dapat dilihat bahwa dalam praktik pengajuan RUU, DPR lebih aktif/ lebih dominan dibandingkan Presiden. Sebagaimana namanya, DPR merupakan lembaga yang bertugas sebagai perwakilan rakyat. Sehingga, DPR wajib memiliki keterbukaan bagi siapa saja yang hendak mengajukan materi untuk draft atau RUU. Organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat ataupun warga negara dapat dengan bebas menjadi pengusung ide lewat pengajuan rancangan undang-undang yang mengatur mengenai hal tertentu.

Penyusunan draft RUU bukan perkara mudah, dimana diperlukan kemampuan yuridis yang baik dan bahkan kemampuan teknis dalam bidang-bidang tertentu. Untuk membantu pekerjaan tersebut, DPR bahkan merekrut staff ahli atau professional untuk membantu dalam penyusunan RUU. Tak jarang ditemukan bahwa tiap anggota DPR memiliki staff pribadi yang difungsikan untuk membantu menganalisis dan penyusunan RUU. Selain itu, sah-sah saja apabila DPR ingin menerima naskah akademik ataupun draft RUU yang diajukan oleh masyarakat untuk selanjutnya menjadi bahan pertimbangan atau pengkajian. Apa yang menjadi persoalan tidak semata-mata terletak pada kemauan anggota DPR untuk menggunakan haknya dalam mengajukan usul RUU. Lebih dari

itu, ialah bagaimana setiap anggota DPR menyikapi bergesernya kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR.

## 2) Pembahasan dan Persetujuan RUU

Ketentuan Pasal 71 huruf A Undang-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, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara tegas menyebutkan bahwa pembahasan dan persetujuan harus dilaksanakan secara bersama antara DPR dengan Presiden. Disini dapat dilihat dengan jelas peran penting dari presiden. Pergeseran wewenang utama pembentukan UU yang tadinya milik eksekutif menjadi milik lembaga legislatif tidak menghilangkan kewenangan presiden secara sepenuhnya. Tanpa persetujuan Presiden atas RUU tersebut, maka RUU tidak akan berubah statusnya menjadi UU.

Pembahasan masa sidang pembahasan suatu RUU di DPR ialah paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak pihak bersangkutan menerima surat dari pihak bersangkutan lain. Ketika RUU yang diajukan berasal dari presiden, maka presiden wajib menyerahkan surat Presiden pada DPR. Sebaliknya, jika RUU berasal dari inisiasi DPR, maka presiden akan menerima surat pimpinan DPR.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, Pasal 20 ayat (3) UUD 1945 menerangkan bahwa bagi RUU yang tidak mendapat persetujuan

bersama, maka RUU tersebut tidak boleh dibahas kembali pada masa sidang yang sama. Mengenai berapa lama yang dimaksud dengan "masa sidang yang sama", UU. No. 13 Tahun 2019 menyebutkan bahwa jangka waktunya ialah selama 60 (enam puluh) hari.

## c. Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 membagi 5 tahap proses pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, serta pengundangan.

Pertama, tahap perencanaan. Dalam tahap ini dilakukan persiapan RUU yang diinisiasi oleh DPR. Secara teknis, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Dewan Perwakilan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib menjadi payung hukum yang mengatur bagaimana pelaksanaan proseduralnya. Badan Pembantuan Penyiapan Usul Inisiatif DPR Sebelum sampai pada usul inisiatif DPR, ada beberapa badan yang membantu penyiapan suatu RUU. RUU Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disiapkan oleh Tim Asistensi Badan Legislasi (BALEG).

Tahap penyusunan Dilakukan prakarsa berdasarkan Prolegnas (Program Legislasi

Nasional). Penyusunan RUU yang didasarkan Prolegnas tidak memerlukan persetujuan izin prakarsa dari Presiden. Menurut Pasal 3 PP No. 68 tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Dan Rancangan Peraturan Presiden, ditemukan ketentuan bahwa pemrakarsa RUU, dalam keadaan tertentu, tetap dapat mengajukan RUU yang tidak terdaftar dalam Prolegnas. Hal ini dapat dilakukan setelah mendapat izin Prakarsa dari Presiden dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan RUU yang akan diajukan.

Tahap pembahasan. Pembahasan RUU terkadang tidak hanya melibatkan DPR dan Presiden, kadangkala dalam topik tertentu, DPD pun ikut berperan dalam tahap ini. Pembahasan dilakukan melalui 2 tingkat pembicaraan. Pada tingkat pertama, dilakukan rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan anggaran, ataupun rapat panitia khusus. Selanjutnya pada pembahasan tingkat 2, dilakukan rapat paripurna. Umumnya pada tahap ini kesepakatan ditemukan.

Tahap pengesahan. Pasca didapatkan kesepakatan antara DPR dengan Presiden atas RUU yang telah diajukan, maka tahap selanjutnya ialah tahap pengesahan. Dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak RUU dinyatakan disepakati, maka RUU tersebut wajib disahkan dan dituangkan dalam kertas kepresidenan oleh

Sekretariat Negara. Selanjutnya, RUU tersebut dikirimkan kepada Presiden untuk mendapat pengesahan dari Presiden sebagai UU, dan wajib ditandatangani dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak disetujui.

Tahap pengundangan. Sebagai tahap terakhir, RUU yang tadinya telah disahkan tersebut kemudian mengalami proses pengundangan. RUU yang telah disahkan tersebut ditempatkan pada Lembaran Negara RI, Tambahan Lembaran Negara RI, Berita Negara RI, serta Tambahan Berita Negara RI. Pada tahap ini, RUU telah resmi menjadi Undang-Undang. Dengan resminya menjadi Undang-Undang, setiap orang dapat mengakses, mengetahui, serta mematuhi peraturan tersebut sejak undang-undang tersebut dinyatakan berlaku.

## **2. Realisasi Mekanisme *Checks and Balances* antara Lembaga Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Undang-Undang**

Sebelumnya telah dibahas bagaimana pentingnya peran lembaga eksekutif, yakni Presiden serta lembaga legislative, dalam hal ini DPR, dalam pembentukan Undang-Undang. Dalam tahap pengajuan, sesungguhnya tidak ada aturan formil yang mewajibkan bagi DPR untuk menerima RUU yang diusulkan oleh Presiden. Dengan kata lain, sah-sah saja untuk DPR menolak RUU usulan Presiden. Namun begitu, dalam praktik selama ini, setiap RUU yang diajukan oleh pemerintah berhasil tembus pada

tahap pembahasan bersama dengan DPR (Kasim, 2011)

Dalam praktiknya, Presiden tidak terjun langsung pada rapat pembahasan hingga persetujuan bersama atas suatu RUU. Presiden memiliki pembantu-pembantunya dalam menjalankan tugas, yakni Menteri. Presiden dapat menunjuk Menteri yang bersangkutan, atau yang berkaitan dengan materi RUU yang sedang dalam proses pembahasan, untuk mewakili kehadirannya. Hal ini terjadi karena dirasa tidak mungkin bahwa seorang Presiden, dengan segala urusannya, terlibat langsung pada setiap pembahasan RUU bersama dengan Presiden. Hal ini juga merupakan bentuk pemberdayaan terhadap fungsi Menteri sebagai pembantu Presiden. Meskipun begitu, penerapan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945 yang mengamanahkan Presiden untuk terlibat dalam pembahasan RUU tidak berkurang esensinya.

Umumnya, pembahasan RUU terjadi pada tahap pembicaraan Tingkat I, dan persetujuan didapatkan pada pembicaraan Tingkat II (Kasim, 2011). Dengan hadirnya menteri yang mewakili Presiden dalam tahap pembahasan, maka UU nantinya akan menjadi sah secara formil (procedural) dan materiil. RUU yang diajukan oleh DPR, menilik pada praktiknya selama ini, cenderung lebih mungkin untuk mencapai persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden.

Berdasarkan hal tersebut, mekanisme *checks and balances* antara lembaga legislatif

dan eksekutif dalam pembentukan Undang-Undang ditinjau menurut Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (5) UUD NRI 1945 karena di dalam ketentuan konstitusi tersebut sudah mengatur mengenai tugas dan peran antara DPR dan Presiden dalam pembentukan Undang-Undang yang mencerminkan adanya prinsip atau mekanisme *checks and balances*. Dalam ketentuan Pasal 20 UUD NRI 1945 tersebut, mengatur juga mengenai adanya timbal balik peran dan tugas antara DPR dan Presiden, maksudnya adalah dalam pembentukan Undang-Undang seperti yang diamanahkan dalam Pasal 20 ayat (2) menyatakan, bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama di mana hal ini mencerminkan harus adanya campur tangan dan peran dari masing-masing lembaga dalam tahap pembahasan tersebut untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Walaupun dalam praktiknya, pada tahap pembahasan tingkat II Presiden diwakilkan oleh Menteri-menterinya untuk membahas dengan DPR karena tidak mungkin dalam setiap rapat dalam membahas RUU Presiden turun tangan secara langsung untuk hadir. Hal ini juga tidak membantah perwujudan mekanisme *checks and balances* antara DPR dan Presiden karena keterlibatan Menteri yaitu sebagai tangan kanan pembantu Presiden yang juga merupakan bagian dari lembaga eksekutif.

Ketentuan Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (5) memang tidak mengatur secara

eksplisit adanya hak veto Presiden, tetapi Presiden dapat memberikan sikap dan jawaban pada tahap pembahasan yang diwakilkan Menteriya sebagai tangan kanan pembantu Presiden tersebut. Hak veto sendiri merupakan hak presiden dimana presiden dapat menolak suatu rancangan undang undang yang telah diusulkan oleh para pembuat undang undang (legislative). Mengacu pada *International Encyclopedia of Government and Politic*, hak veto merupakan suatu pertimbangan kekuasaan yang penting dalam memelihara sistem pemisahan kekuasaan pemerintahan. Realitanya, meskipun Indonesia tidak memiliki hak veto, presiden seringkali meminta DPR untuk menunda pengesahan di rapat paripurna pada tahap pembahasan tingkat II. Hal ini dapat dilihat pada tahun kepengurusan DPR periode sebelumnya, yaitu periode 2014-2019 ada sebanyak 41 RUU yang belum disahkan dari total 55 RUU prolegnas periode kepengurusan DPR 2014-2019.

Berdasarkan hal tersebut, walaupun dengan banyaknya RUU yang tidak disahkan tetapi Presiden tetap mengambil peran untuk mengambil sikap dan mengontrol pelaksanaan pembahasan tingkat II mengenai RUU tersebut, sehingga mencerminkan terwujudnya *checks and balances* antara DPR dan Presiden dalam pembentukan Undang-Undang.

#### **D. SIMPULAN**

Pengaturan pelaksanaan mekanisme *checks and balances* antara lembaga legislatif

dan eksekutif dalam pembentukan Undang-Undang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dalam Pasal 20 UUD NRI 1945 menyimpulkan, bahwa meskipun DPR selaku lembaga legislatif memegang kekuasaan dalam membentuk Undang-Undang, tetapi dalam proses pembentukan Undang-Undang tersebut melibatkan presiden selaku lembaga eksekutif khususnya dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pengaturan dalam Pasal 71 huruf a sampai dengan huruf i UU MD3 juga menyimpulkan ketentuan yang sama juga seperti dalam Pasal 20 UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa RUU yang diajukan oleh DPR harus dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi Undang-Undang. Pengaturan tersebut dilengkapi dengan ketentuan pada UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 15 Tahun 2019) menguraikan proses pembuatan Undang-Undang dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan yang dalam setiap proses tersebut melibatkan DPR dan Presiden selaku lembaga legislatif dan eksekutif.

Mekanisme *checks and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif dalam pembentukan Undang-Undang ditinjau menurut Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (5) UUD

NRI 1945 dapat diwujudkan karena karena di dalam ketentuan konstitusi tersebut sudah mengatur mengenai tugas dan peran antara DPR dan Presiden dalam pembentukan Undang-Undang yang mencerminkan adanya prinsip atau mekanisme *checks and balances*. Dalam ketentuan Pasal 20 UUD NRI 1945 tersebut, mengatur juga mengenai adanya timbal balik peran dan tugas antara DPR dan Presiden dalam pembentukan Undang-Undang seperti dalam Pasal 20 ayat (2) menyatakan, bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama di mana hal ini mencerminkan harus adanya campur tangan dan peran dari masing-masing lembaga dalam tahap pembahasan tersebut untuk mendapatkan persetujuan bersama. Ketentuan Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (5) memang tidak mengatur secara eksplisit adanya hak veto Presiden, tetapi Presiden dapat memberikan sikap dan jawaban pada tahap pembahasan yang diwakilkan Menterinya sebagai tangan kanan pembantu Presiden tersebut. Realitanya Presiden seringkali meminta DPR untuk menunda pengesahan di rapat paripurna pada tahap pembahasan tingkat II. Berdasarkan hal tersebut, walaupun seringkali adanya RUU yang tidak disahkan, tetapi Presiden tetap mengambil peran untuk mengambil sikap dan mengontrol pelaksanaan pembahasan tingkat II mengenai RUU tersebut, sehingga mencerminkan terwujudnya *checks and balances* antara DPR

dan Presiden dalam pembentukan Undang-Undang.

## DAFTAR PUSTAKA

### JURNAL

- Akbarrudin, A. (2013). Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945. *Pandecta*, Vol.8, (No.1),pp52-66.<https://doi.org/10.15294/pandecta.v8i1.2352>
- Muabezi, Zahermann A. (2017). Negara Berdasarkan Hukum (*Rechtsstaats*) Bukan Kekuasaan (*Machtsstaat*). *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol.6, (No.3). pp 421-446. <http://dx.doi.org/10.25216/jhp.6.3.2017.421-446>
- Sidharta, Bernard A. (2004). Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum. *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi3, Tahun II.<https://doi.org/10.31227/osf.io/cwev7>
- Asyikin, Nehru. (2021). Checks And Balances Antara Lembaga Legislatif Dengan Eksekutif Terhadap Perjanjian Internasional Pasca Putusan Mk No. 13/PUU-XVII/2018. *Jurnal Hukum Progresif*, Vol.14,(No.1),pp31-49. <https://doi.org/10.33019/progresif.v14i1.1653>
- Azzahra, F. (2021). Rekonstruksi Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Penguatan Sistem Presidensial Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.18,(No.2),pp153-167. <https://doi.org/10.54629/jli.v18i2.719>

- Azhari, Aidul F. (2006). Evaluasi Proses Amandemen UUD 1945: Dari Demokratisasi Ke Perubahan Sistem. *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.9,(No.2),pp158-171.<https://publikasiilmiah.ums.ac.id/handle/11617/736>
- Bratakusumah, Deddy S. (2018). Actualization of Checks and Balances Between Executive, Legislative and Judicial In Indonesia. *The Indonesian Journal of Development Planning*,Vol.2,(No.3),pp219-226. <https://doi.org/10.36574/jpp.v2i3.47>
- Pitoy, Hezky F. (2014). Mekanisme *Checks And Balances* antara Presiden dan DPR dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia. *Lex et Societatis*, Vol.II, (No.5), pp.28-38.<https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexetsocietatis/article/view/4889/4414>
- Fudin, H. (2022). Aktualisasi Cheks and Balances Lembaga Negara: Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, Vol.19,(No.1), pp.202-224.<https://doi.org/10.31078/jk1919>
- Holcombe, Randall G. (2018). Cheks and Balances: Enforcing Constitutional Constraints. *Economies*, Vol.6, (No.4), pp 1-12.<https://doi.org/10.3390/economies6040057>
- Kasim, A. (2011). Proses Pembentukan Undang-Undang Pasca Pergeseran Kekuasaan Legislatif Dari Presiden Ke DPR. *Jurnal Aktualita*,Vol.6,(No.3).<http://jurnal.untad.ac.id/jurnal/index.php/AKTUALITA/article/view/2479>
- Lailam, T. (2021). Problem dan Solusi Penataan Checks and Balances System dalam Pembentukan dan Pengujian Undang-Undang di Indonesia. *Negara Hukum*,Vol,12,(No.1),pp123-142.DOI: 10.22212/jnh.v12i1.1721
- Polamolo, S. (2013). Reformasi Konstitusi Indonesia: Fenomena Transisi Kekuasaan. *Supremasi Hukum; Jurnal Kajian Ilmu Hukum*,Vol.2,(No.1),pp.97-124. <https://doi.org/10.14421/sh.v2i1.1902>
- Soemarsono, M. (2007). Negara Hukum Indonesia Ditinjau dari Sudut Teori Tujuan Negara. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol.37,(No.2),pp.300-322. <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol37.no2.1480>
- Sunarto. (2016). Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Masalah Masalah Hukum*, Vol.45, (No.2),pp157-163. <https://doi.org/10.14710/mmh.45.2.2016.157-163>.
- Sulardi., & Sastra, Irmayadi. (2017). Check And Balances Kekuasaan Lembaga Negara Guna Menata Pemerintahan Yang Baik (Good Government). *Jurnal Hukum Replik*, Vol.5,(No.2),pp184-199 <http://dx.doi.org/10.31000/jhr.v5i2.926>
- Prabandani, Hendra W. (2015). Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden (Constitutional Limits Of The Presidential Executive Power). *Jurnal*

Legislasi Indonesia, Vol.12, (No.3). pp 267-276. <https://doi.org/10.54629/jli.v12i3.409>

## ARTIKEL

Hadjon, Philipus M. (1994). Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Makalah pada Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan. Dalam rangka dies natalis XL/Lustrum VII Universitas Airlangga.

## BUKU

Asshiddiqie, J. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Atmadja, Dewa G. (2010). *Hukum Kostitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*. Malang: Setara Press.

Latief, A. (2005). *Hukum dan Peraturan Kebijakan pada Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: UII Press.

Gaffar, Janedjri M. (2012). *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press.

## SUMBER ONLINE

DPR RI. (2020). Data Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2020-2024. Retrieved from <https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas>.