



INKOMPATIBILITAS KEWENANGAN LEGISLASI LEMBAGA EKSEKUTIF DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL INDONESIA

INCOMPATIBILITY OF LEGISLATIVE AUTHORITY OF THE EXECUTIVE INSTITUTION IN THE INDONESIAN PRESIDENCIAL GOVERNMENT SYSTEM

Rahmadani

Universitas Mataram

Email: rahmadanishmh@unram.ac.id

Khairul Umam

Universitas Mataram

Email: khairulumam@unram.ac.id

Muh. Alfian Fallahiyan

Universitas Mataram

Email: alfian@unram.ac.id

Riska Ari Amalia

Universitas Mataram

Email: riska@unram.ac.id

Abstrak

Artikel ini menyoroti inkompatibilitas kewenangan legislasi presiden dengan prinsip presidensial, penelitian menggunakan metode hukum normatif, dengan pertimbangan analisis teoritis dan norma konstitusi yang mengatur tentang kewenangan legislasi kekuasaan eksekutif dalam hal ini Presiden Republik Indonesia sesudah perubahan UUD 1945 dan kesesuaiannya dengan prinsip sistem pemerintahan presidensial. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual dan perundang-undangan yang merujuk pada peraturan-peraturan perundang-undangan, literatur, buku, artikel jurnal atau karya ilmiah yang membahas diskursus yang relevan. Metode analisis dilakukan secara kualitatif dan hasil dipaparkan secara deskriptif yang menunjukkan bahwa secara normatif dalam pengaturan konstitusi pasca amandemen kekuasaan legislasi presiden masih masif dan secara teoritis hal itu menimbulkan inkompatibilitas konsep dan mengamputasi kehendak purifikasi sistem pemerintahan presidensial yang *balance* sebagai cita reformasi.

Kata Kunci: *Kekuasaan Eksekutif-Legislatif; Kewenangan Legislasi; Sistem Presidensial*

Abstract

This article highlights the incompatibility of presidential legislative authority with the principles of a presidential system. The study employs a normative legal method, grounded in theoretical analysis and constitutional norms governing the legislative powers of the executive branch—in this case, the President of the Republic of Indonesia—following the amendments to the 1945 Constitution and its alignment with the principles of a presidential system of government. The research adopts a conceptual and statutory approach, drawing on legal regulations, literature, books, journal articles, and other scholarly works that explore relevant discourse. The analysis is conducted qualitatively, and the findings are presented descriptively. These findings indicate that, normatively, the constitutional framework after the amendments still grants extensive

legislative power to the president. Theoretically, this results in conceptual incompatibility, undermining efforts to purify the presidential system into a balanced governance model as envisioned by the reform agenda.

Keywords: *Executive-Legislative Power; Legislative Authority; Presidential System*

PENDAHULUAN

Era reformasi merupakan momentum perubahan konstitusi bagi Indonesia, Undang-Undang Dasar (UUD) diamandemen sampai dengan empat kali, di tahun 1999, kemudian 2000, 2001 dan terakhir di tahun 2002. Amandemen dilakukan dengan maksud menata sistem ketatanegaraan Indonesia agar lebih demokratis dengan adopsi konsep pemisahan kekuasaan (*trias politica*) secara seimbang (*check and balances*) dimana dinginkannya kekuasaan tidak bertumpuh pada lembaga eksekutif (*executive heavy*) serta kekuasaan pemerintahan yang berpihak pada hak asasi manusia.

Perubahan konstitusi tersebut tentu berimplikasi secara konsep dan struktural pada sistem ketatanegaraan diantaranya: *Pertama*, perubahan pada Pasal 1 Ayat 2 yang ditetapkan menjadi, “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (UUD)*” hal ini menegaskan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) bukan lagi sebagai badan tertinggi negara (*supreme body of state*) dan lembaga perwakilan dan/atau pelaksana kedaulatan rakyat.¹

Representasi kedaulatan rakyat bukan lagi monopoli lembaga legislatif MPR semata, dan terlebih kedaulatan rakyat tersebut harus dilaksanakan menurut UUD, yang artinya, segala sesuatu yang berkaitan dengan kedaulatan rakyat harus mengacu dan sesuai dengan UUD. Semua lembaga atau organ negara beserta wewenang, fungsi dan kedudukannya harus berdasarkan UUD (supremasi konstitusi).²

Pada amandemen pertama UUD 1945 di tahun 1999, merumuskan beberapa butir kesepakatan dasar. Salah satu butir kesepakatan dasar tersebut, yaitu mempertahankan sistem presidensial dan menyempurnakan pilihan sistem tersebut agar betul-betul memenuhi prinsip dan kriteria pemerintahan presidensial atau dengan kata lain melakukan purifikasi sistem presidensial.³ Kesepakatan itu dalam rangka menciptakan pemerintahan yang demokratis dan stabil berdasarkan UUD 1945.⁴

Penegasan adopsi sistem pemerintahan presidensial salah satunya dapat terlihat dari adanya upaya penataan sistem kelembagaan kekuasaan pemerintahan negara yang menyangkut kedudukan Presiden sebagai kepala pemerintahan eksekutif, dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai badan pembentukan/pembuatan undang-undang (legislatif) dalam melakukan fungsi legislasi. Tentang pemerintahan presidensial dan parlementer adalah suatu sistem yang didasarkan pada hubungan kekuasaan eksekutif dan legislatif.⁵ Dalam sistem presidensial kekuasaan legislasi secara tegas ditetapkan menjadi otoritas badan legislatif yang terpisah dari kekuasaan eksekutif.

Perihal kekuasaan legislasi memang menjadi salah satu isu krusial dalam agenda amandemen konstitusi Indonesia pasca reformasi. Sebelum dilakukannya amandemen

1 Efriza Efriza, “PROBLEMATIKA DAN PROSPEK MPR: DULU, KINI, DAN NANTI,” *Populis: Jurnal Sosial dan Humaniora* 2, no. 2 (December 31, 2017): 525–36, <https://doi.org/10.47313/pjsh.v2i2.344>.

2 Efriza.

3 Yuda HR Hanta, *Presidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema Ke Kompromi* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010).

4 Daniel Susilo and Mohammad Roesli, “Konsepsi Kekuasaan Legislasi Presiden dalam Undang-Undang Dasar 1945,” *MIMBAR YUSTITIA* 2, no. 2 (December 20, 2018): 159–72, <https://doi.org/10.52166/mimbar.v2i2.1383>.

5 Aziz Fahri Nasution, Prawira Aziz Nasution, and Tomi Mandala Putra Nasution, “Efektivitas Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia,” *Jurnal Rechten: Riset Hukum dan Hak Asasi Manusia* 1, no. 2 (June 20, 2022): 13–19, <https://doi.org/10.52005/rechten.v1i2.42>.

konstitusi, pengaturan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara telah memberi ruang konstitusional bagi presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif untuk sekaligus menjalankan kekuasaan legislatif.

Pada praktik kenegaraan pra-reformasi tersebut meskipun disebutkan menganut sistem pemerintahan presidensial namun pemisahan kekuasaan eksekutif dan egislatif tidak begitu tegas dan nyata sebagaimana doktrin dari konsep sistem presidensial.⁶ Kekuasaan eksekutif dan legislatif justru terkonsentrasi di tangan Presiden yang menunjukkan sebuah cerminan betapa kuatnya kedudukan dan kewenangan Presiden di era itu.⁷ Hal tersebut tentu memberikan celah yang besar bagi terjadinya kekuasaan absolut yang cenderung akan disalahgunakan sebagaimana diktum populer Lord Acton, “*Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely.*”

Oleh karena itu, UUD 1945 setelah perubahan (UUDNRI 1945) menganulir perspektif tersebut yang menjadikan sistem presidensial sebagai pilihan.⁸ Terwujud dalam Pasal 4 Ayat 1, yang menegaskan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, sebagaimana bunyi pada Pasal 20 Ayat 1. Namun, hal yang menjadi dilematis kemudian adalah, meskipun kekuasaan pembentukan undang-undang telah dialihkan dari Presiden kepada DPR, namun ternyata Presiden pun masih memiliki *power* yang cukup besar dalam fungsi legislasi.

Hal ini terlihat dari norma pasal UUDNRI 1945 yang memberikan beberapa hak kepada Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang (Pasal 5 ayat 1); ikut membahas rancangan undang-undang bersama DPR dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang (Pasal 20 ayat 2); menolak untuk memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang yang telah dibahas bersama DPR (Pasal 20 ayat 3); dan, mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama DPR untuk kemudian menjadi undang-undang (Pasal 20 ayat 4).⁹ Selain itu, presiden juga memiliki kewenangan menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU), dalam Pasal 22 ayat 1, yang pada jenjang hirarki selevel dengan Undang-Undang.

Diketahui sistem pemerintahan presidensial merupakan pilihan model dalam membangun dan menata sistem pemerintahan negara Indonesia di era reformasi dan post-reformasi. Secara konseptual sistem pemerintahan presidensial menginstruksikan terjadi pemisahan tegas antara fungsi kekuasaan lembaga eksekutif dengan kekuasaan legislatif. Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan (*single executive*) yang kedudukannya terpisah dari parlemen selaku badan representasi kedaulatan rakyat yang memiliki kewenangan membuat Undang-Undang. Sehingga dalam penggunaan fungsi atau kewenangan legislasi mestinya terjadi pemisahan antara lembaga legislatif dan pemegang kekuasaan eksekutif.¹⁰

Berdasarkan uraian tersebut, dalam artikel ini mencoba menyoroti dan menganalisis secara teoritis dan normatif suatu kontradiksi berkaitan dominansi kewenangan legislasi lembaga kekuasaan eksekutif yang diatur dalam UUD 1945 setelah perubahan, dan apakah prinsip presidensial telah tepat di tempatkan sebagai pilihan sistem pemerintahan Republik Indonesia pasca amandemen konstitusi.

Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan pertimbangan analisis teoritis dan norma konstitusi yang mengatur tentang kewenangan legislasi

6 Dinoroy Marganda Aritonang, “Penerapan Sistem Presidensial di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,” *Mimbar Hukum* 22, no. 2 (June 2010): 391–407.

7 Aritonang.

8 Lili Romli, “Problematika dan Penguatan Sistem Presidensial,” *Jurnal Communitarian* 1, no. 1 (December 26, 2018), <https://doi.org/10.56985/jc.v1i1.70>.

9 Susilo and Roesli, “Konsepsi Kekuasaan Legislasi Presiden dalam Undang-Undang Dasar 1945.”

10 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Rajagrafindo Persada: Jakarta, 2010).

kekuasaan eksekutif dalam hal ini Presiden Republik Indonesia sesudah perubahan UUD 1945 dan kesesuaiannya dengan prinsip sistem pemerintahan presidensial. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual dan perundang-undangan yang merujuk pada peraturan-peraturan perundang-undangan, literatur, buku, artikel jurnal atau karya ilmiah yang membahas diskursus yang relevan. Metode analisis dilakukan secara kualitatif dan hasil dipaparkan secara deskriptif yang menunjukkan bahwa secara normatif dalam pengaturan konstitusi pasca amandemen kekuasaan legislasi presiden masih masif dan secara teoritis hal itu menimbulkan inkompatibilitas konsep dan mengamputasi kehendak purifikasi sistem pemerintahan presidensial yang *balance* sebagai cita reformasi.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Konsep Teoritis Sistem Pemerintahan Presidensial dan Doktrin Pemisahan Kekuasaan

Konsepsi sistem pemerintahan presidensial menempatkan kekuasaan eksekutif dan legislatif secara independen. Selain itu kedua lembaga tersebut terpisah dan tidak berhubungan secara langsung sebagaimana dalam sistem pemerintahan parlementer. Presiden sebagai kepala badan eksekutif dipilih oleh rakyat secara langsung dan terpisah dari pemilihan kekuasaan legislatif.¹¹ Sebagaimana pendapat Rod Hague, bahwa presiden dalam pemerintahan presidensial dipilih oleh rakyat untuk memimpin pemerintahan dan presiden akan mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan yang terkait, presiden dan badan legislatif tidak saling menjatuhkan dan tidak ada tumpang tindih kedudukan dan kewenangan diantara dua badan tersebut.¹²

Senada dengan pendapat Arend Lijphart yang menyebutkan tiga elemen pokok dalam sistem presidensial yakni, bahwa presiden sebagai kepala pemerintahan memiliki masa jabatan yang tetap (*fixed term*); presiden dipilih langsung oleh rakyat atau dapat melalui dewan pemilu (*electoral college*); dan presiden merupakan kekuasaan eksekutif yang tunggal (*single executive*).¹³ Tak ubahnya Verney ketika menjabarkan ciri-ciri sistem presidensial dan menambahkan selain elemen yang telah disebutkan Arend yakni, bahwa Presiden dan parlemen (legislatif) merupakan institusi yang terpisah dan memiliki kekuasaan politik yang berbeda pula dan relasinya didasari atas prinsip *check and balances*.¹⁴

Dalam sistem pemerintahan presidensial dengan adopsi doktrin pemisahan kekuasaan, mengejawantahkan pemisahan tegas antara fungsi cabang kekuasaan lembaga eksekutif dengan kekuasaan legislatif. Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan (*single executive*) yang kedudukannya terpisah dari parlemen. Dalam penggunaan fungsi legislasi terjadi pemisahan antara lembaga legislatif dan pemegang kekuasaan eksekutif.¹⁵

Dalam teori pembagian kekuasaan, Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan menjadi tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial. Ketiga kekuasaan itu terpisah satu sama lain, baik mengenai fungsi maupun lembaga yang menyelenggarakannya.¹⁶ Konsep pembagian kekuasaan seperti itu oleh Emanuel Kant disebut sebagai *Trias Politica*.

11 Aziz Fahri Nasution, Prawira Aziz Nasution, and Tomi Mandala Putra Nasution, "Efektivitas Sistem Pemerintahan Presidensial Di Indonesia."

12 "Makalah-Djayadi-Hanan," n.d.

13 Arend Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations" dalam Romli, "Problematika dan Penguatan Sistem Presidensial."

14 Douglas V. Verney. "Pemerintahan Parlementer dan presidensial" dalam Romli.

15 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*.

16 Romi Librayanto, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Makassar: Makassar: PUKAP, 2008).

Tri berarti tiga, *As* berarti poros, dan *Politica* berarti kekuasaan, sehingga *Trias Politica* berarti tiga poros kekuasaan.¹⁷

Kekuasaan legislatif (*rulemaking function*) merupakan kekuasaan negara dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan eksekutif (*rule application function*) merupakan kekuasaan negara untuk menjalankan undang-undang. Sedangkan kekuasaan yudisial (*rule adjudication function*) merupakan kekuasaan negara untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.¹⁸ Dalam konteks ini, sistem presidensial dengan teori pemisahan kekuasaan menjadi hal yang *in line* dan sehingga dapat kemudian dipadukan menjadi konsepsi sistem pemerintahan yang saling mendukung dan melengkapi. Baik sistem presidensial maupun doktrin pemisahan kekuasaan sama-sama menginginkan perwujudan mekanisme pemerintahan demokratis tanpa intervensi satu sama lain, yang dapat menciptakan keseimbangan kekuasaan (*balanced power*) dan meskipun kekuasaan eksekutif dan legislatif terpisah namun prinsip *check and balances* dapat menjadi solusi agar control dan pengawasan antar badan kekuasaan masih dapat berjalan demi menghindari kekuasaan yang dominan dan mutlak di suatu cabang kekuasaan.

Pada hakikatnya, *Trias Politica* menghendaki kekuasaan-kekuasaan tersebut sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.¹⁹ Pemisahan yang tegas antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif menjadi titik penting guna menjelaskan fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial.²⁰ Dalam sistem presidensial, badan legislatif menentukan agendanya sendiri, membahas dan menyetujui rancangan undang-undang. Begitupula dengan kekuasaan eksekutif selaku pelaksana atau eksekutor dari ketentuan perundang-undangan memiliki fungsi dan kewenangannya sendiri.²¹ Pentingnya menegaskan kekuasaan legislasi atau pembentuk undang-undang, hal ini didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat yang menekankan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat merepresentasikan cita, kebutuhan dan kehendak rakyat sehingga merupakan wewenang eksklusif dari badan perwakilan rakyat, DPR, yang berdaulat untuk menentukan suatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap warga negara dalam pergulatan pemerintahan dan bernegara. (*presumption of liberty of the sovereign people*).²²

Lebih lanjut, jika menelisik teori *trias Politica* menurut Jhon Locke yang merupakan orang yang pertamakali mencetuskan ide pentingnya pembagian kekuasaan dalam sistem penyelenggaraan kekuasaan negara, dalam *Two Treatises on Civil Government* miliknya, ia mengemukakan perlunya pembagian kekuasaan antara yang membuat undang-undang, melaksanakan dan kekuasaan federatif. Dan hal inilah yang menjadi cikal bakal kelak dikenalnya dua sistem pemerintahan yang secara umum dikenal dengan sistem presidensial dan parlementer.²³

Inkompatibilitas Kekuasaan Legislasi Presiden dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia

17 Nurlita Purnama, Aditya Ardiansyah, and Izdihar Chairunnisa, "Perbandingan Parlemen di Indonesia dengan Amerika Serikat," *Education: Jurnal Sosial Humaniora dan Pendidikan* 2, no. 2 (June 15, 2022): 80–88, <https://doi.org/10.51903/education.v2i2.147>. namely bicameral and have several similarities and differences. Parliament in Indonesia consists of the House of Representatives (DPR)

18 Romi Librayanto, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*.

19 Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2002).

20 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, 979-798-231–9 (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Popule, 2007).

21 Syofyan Hadi, "Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)," *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 18 (August 1, 2013), <https://doi.org/10.30996/dih.v9i18.275>.

22 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010).

23 Hatta Abdi Muhammad and Ahmad Baidawi, "Rekayasa Desain Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia yang Efektif" 4, no. 3 (2020).

Dalam konteks negara Indonesia setelah perubahan UUD 1945 kekuasaan pemerintahan berdasarkan sistem presidensial dan berprinsip supremasi konstitusi yang menempatkan UUD 1945 sebagai tumpuan sistem kedaulatan rakyat dan sebagai satu-satunya hukum dasar tertulis dan dasar legalitas dalam menjalankan kedaulatan rakyat.²⁴ Pengalihan kekuasaan pembentukan undang-undang dari Presiden kepada DPR merupakan salah satu bagian dari upaya menata kembali kedudukan dan hubungan eksekutif dan legislatif dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.²⁵ Pengalihan atau pergeseran kekuasaan legislasi kepada DPR merupakan ciri sistem presidensial sekaligus wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam mekanisme pembatasan kekuasaan.²⁶

Kewenangan Presiden di bidang legislasi sebagaimana dinormakan dalam ketentuan UUD 1945 sesudah perubahan terdapat dalam beberapa pasal diantaranya: Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang dalam Pasal 5 ayat 1; Presiden ikut membahas rancangan undang-undang bersama DPR dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang dalam Pasal 20 ayat 2; menolak untuk memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang yang telah dibahas bersama DPR, Pasal 20 ayat 3; dan, mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama DPR untuk kemudian menjadi undang-undang, Pasal 20 ayat 4 dan Pasal 22 ayat 1 presiden berhak menetapkan PERPPU.

Ketentuan tersebut berimplikasi pada distorsi prinsip presidensial dan doktrin pemisahan kekuasaan, hal ini dapat memicu ketidakseimbangan kedudukan Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang.²⁷ Ketidakseimbangan tersebut disebabkan kewenangan legislasi Presiden yang masih cukup besar dan dominan menciptakan kemungkinan saling intervensi dalam pembentukan undang-undang serta berpotensi memicu tindakan penyalahgunaan kekuasaan oleh Presiden untuk mempengaruhi badan legislatif dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan yang merepresentasikan kehendak rakyat.

Dapat dikatakan bahwa kekuasaan legislasi Presiden yang masih terbilang masif pasca perubahan UUD 1945 tidak tepat jika diletakkan dalam kerangka sistem pemerintahan presidensial. Bahkan kekuasaan legislasi Presiden sesudah perubahan UUD 1945 sulit ditemukan dalam sudut pandang sistem pemerintahan yang berkembang di era modern yang menekankan kekuasaan membentuk undang-undang ada pada lembaga perwakilan rakyat atau badan legislatif saja²⁸. Pun ketika presiden dilibatkan, semata hanya pada proses pengesahan sebagaimana pada sistem presidensial Amerika atau sebatas pemberian hak Veto yang melengkapi kewenangan presiden yang pada esensinya juga tidak terlalu signifikan dan dominan dalam menentukan dan membentuk undang-undang hanya *Senate* dan *House of Representative* sebagai badan legislatif yang memiliki kewenangan yang besar dalam fungsi legislasi.²⁹

Sistem pemerintahan presidensial menempatkan badan legislatif sebagai lembaga yang mempunyai kekuasaan yang lebih luas dibandingkan eksekutif. Ikut campurnya eksekutif yang terlalu besar dan dominan dalam proses legislasi tidak sejalan dengan hakikat pelaksanaan fungsi legislasi dan kedudukan lembaga legislatif dalam sistem pemerintahan presidensial yang menganut pemisahan secara tegas kedudukan dan fungsi cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.³⁰

24 Efriza, "PROBLEMATIKA DAN PROSPEK MPR."

25 Susilo and Roesli, "Konsepsi Kekuasaan Legislasi Presiden dalam Undang-Undang Dasar 1945."

26 Hadi, "Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)."

27 Susilo and Roesli, "Konsepsi Kekuasaan Legislasi Presiden dalam Undang-Undang Dasar 1945."

28 Susilo and Roesli.

29 Hadi, "Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)."

30 Susilo and Roesli, "Konsepsi Kekuasaan Legislasi Presiden dalam Undang-Undang Dasar 1945."

Hak inisiatif Presiden dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 merupakan hal yang tidak biasa dalam praktek legislasi pada sistem pemerintahan presidensial. Pengajuan rancangan undang-undang merupakan tugas rutin anggota DPR sebagai wujud pelaksanaan fungsi legislasi DPR. Pengajuan rancangan undang-undang oleh eksekutif merupakan ciri khas sistem parlementer karena dalam sistem parlementer eksekutif adalah bagian dari legislatif sebagai akibat dari tidak adanya pemisahan secara tegas cabang eksekutif dan legislatif.³¹ Hak inisiatif Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 membuat tidak jelas kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Pemisahan kekuasaan sebagai prinsip sistem presidensial tidak terjabarkan dengan sempurna dalam adopsi sistem presidensial Indonesia begitupun dalam konteks praktiknya karena adanya saling keterlibatan dua badan kekuasaan tersebut dalam proses legislasi (*joint function legislation*). Jikapun Presiden memiliki kepentingan untuk mengajukan rancangan undang-undang seharusnya hal itu dapat dilakukan oleh anggota DPR yang berasal dari partai politik Presiden.

Pada perihal Presiden diberikan hak inisiatif dalam mengajukan RUU, hal ini dapat menjadi cela untuk memudahkan Presiden memaksakan agenda politiknya dalam jelmaan undang-undang. Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan (UU 12/2011) bahwa apabila Presiden dan DPR mengajukan rancangan undang-undang yang mengatur materi yang sama maka rancangan undang-undang yang berasal dari DPR lebih diutamakan untuk dibahas. Ketentuan UU 12/2011 tersebut menjadi tidak bermakna karena pada praktiknya Presiden selaku top eksekutif yang lebih dominan berinisiatif mengajukan rancangan undang-undang dan DPR lebih bersikap pasif. Apalagi jika mayoritas kursi DPR dikuasai oleh partai pemerintah atau koalisi partai pendukung pemerintah maka akan lebih muda bagi Presiden untuk merealisasikan agenda politiknya untuk diwujudkan ke dalam undang-undang, hal ini dapat menjadi manuver yang baik jika agenda politik tersebut dalam rangka mewujudkan kepentingan (publik) rakyat namun jika tidak demikian maka mimpi buruk dalam pilihan sistem presidensial pun menjadi nyata terjadi dalam praktik yang dinamika dan dilematisnya kurang lebih sama dimasa pra-reformasi.

Disamping itu, Pasal 21 UUD 1945 sesudah perubahan memberikan hak kepada anggota DPR untuk mengajukan usul rancangan undang-undang dan hak ini timbul memang sudah semestinya, sebab kewenangan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang sebagaimana ditegaskan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 sesudah perubahan. Kedudukan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang para anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum merefleksikan adanya mandat rakyat di dalam tugas dan kewajiban anggota DPR sebagai legislator untuk mewujudkan kehendak rakyat melalui undang-undang.

Namun, hak badan legislatif DPR untuk mengajukan (sebatas) usul rancangan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 21 UUD 1945, kurang begitu memberi kontribusi yang signifikan dalam mengimbangi hak inisiatif Presiden. Hal ini dikarenakan rancangan undang-undang yang diajukan anggota DPR tersebut baru sekadar usul dan bukan dalam arti rancangan undang-undang yang utuh sebagaimana dipahami dalam hak inisiatif Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Seharusnya apa yang diajukan oleh anggota DPR bukanlah “usul” rancangan undang-undang namun “rancangan” utuh sebagaimana halnya rancangan undang-undang yang berasal dari hak inisiatif Presiden berdasarkan pasal 5 ayat (1) UUD

³¹ Hadi, “Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat).”

1945.³² Terlihat kuatnya posisi presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif dalam proses ini.

Setelah usul rancangan undang-undang dari anggota DPR dibicarakan dan disetujui rapat paripurna DPR, rancangan tersebut selanjutnya dikirim kepada Presiden untuk dimintai pendapat sekaligus surat permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan rancangan tersebut bersama-sama DPR. Surat DPR tersebut pada praktiknya sering dimaknai sebagai permintaan pendapat persetujuan Presiden terhadap rancangan undang-undang yang dikirim DPR. Mekanisme sebagaimana diuraikan diatas menunjukkan bahwa campur tangan Presiden cukup besar dalam pembentukan undang-undang. Surat balasan Presiden menunjukkan kontrol Presiden sudah dimulai sejak awal proses legislasi.

Ketentuan Pasal 21 UUD 1945 tentang hak DPR untuk mengusulkan RUU juga tidak jelas karena tidak ada pengaturan secara tegas di dalam UUD 1945 mengenai mekanisme selanjutnya dari pengajuan usul rancangan undang-undang oleh anggota DPR tersebut. Mekanisme lanjutan dari usul rancangan undang-undang yang diajukan anggota DPR hanya diatur dalam UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Usul dimaksud terlebih dahulu harus dibicarakan di internal DPR untuk kemudian disetujui sebagai rancangan undang-undang dari DPR. Selanjutnya rancangan tersebut dibahas bersama-sama oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Melihat pengaturan dalam UU 12/2011 maka dapat dimengerti jika usul rancangan undang-undang dari anggota DPR mungkin saja tidak akan pernah menjadi rancangan undang-undang apabila tidak mendapat persetujuan dalam rapat paripurna DPR dan rancangan undang-undang tersebut tidak akan pernah menjadi undang-undang jika tidak pula mendapat persetujuan dari Presiden. Mekanisme lanjutan dalam UU 12/2011 tersebut telah mereduksi makna kekuasaan legislasi DPR sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1).

Selain itu, Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 sesudah perubahan memberi kewenangan kepada presiden untuk terlibat dalam pembahasan dan memberi persetujuan terhadap rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Keterlibatan eksekutif dalam proses pembahasan dan persetujuan rancangan undang-undang tersebut lagi-lagi kurang sesuai dengan prinsip sistem pemerintahan presidensial. Pada sistem eksekutif non parlementer (*fixed executive*) atau sistem presidensial sebagaimana yang dipraktekkan di Amerika Serikat, Presiden atau pemerintah tidak ikut serta dalam pembahasan dan persetujuan rancangan undang-undang yang pada dasarnya merupakan refleksi kedaulatan rakyat yang termanifestasi dalam sosok lembaga legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat yang diberi kekuasaan untuk membentuk hukum (undang-undang). Eksklusifitas kekuasaan legislasi yang dimiliki oleh lembaga legislatif ini merupakan konsekuensi dari pemisahan secara tegas mengenai kedudukan dan fungsi cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.

Pada sistem pemerintahan presidensial kedudukan Presiden sebagai kepala negara telah melebur dalam kedudukannya sebagai kepala pemerintahan. Peleburan itu diikuti dengan sejumlah pembatasan konstitusional untuk mencegah konsentrasi kekuasaan negara di tangan Presiden yang sangat berpotensi untuk disalahgunakan. Sistem presidensial menempatkan kekuasaan pembentukan undang-undang ditangan legislatif dan kekuasaan pemerintahan dipegang oleh eksekutif (Presiden). Pembatasan fungsi dan pemisahan secara tegas kedua cabang kekuasaan itu dimaksudkan untuk menciptakan keseimbangan hubungan eksekutif dan legislatif dalam penyelenggaraan

32 Hadi.

sistem kekuasaan negara. Pembatasan dan pemisahan tersebut juga dimaksudkan untuk menghindari munculnya lembaga negara dengan kekuasaan yang sangat besar sehingga sulit dikontrol dan akhirnya berujung pada penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

Menelusuri sejarah pilihan sistem presidensial dan kondisi latar belakang pilihan presidensial pra-reformasi salah satunya karena adanya persoalan *executive heavy* dimana pada masa orde baru kekuasaan presiden/eksekutif sangat besar dan dominan dalam melaksanakan fungsi legislasi, pelaksanaan fungsi legislasi bertumpuh di tangan presiden. Sehingga salah satu cita reformasi menghendaki agar kekuasaan legislasi dipisahkan dari lembaga eksekutif. Untuk itulah dilakukan amandemen pada UUD 1945. Namun pasca reformasi norma konstitusi yang mengatur kewenangan presiden dalam fungsi legislasi masih dominan. Selain keterlibatan presiden dalam proses legislasi atau pembentukan undang-undang di Indonesia, presiden juga memiliki banyak peran dalam menghasilkan produk peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat terlihat jika merujuk pada jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan Indonesia yang diatur dalam (Pasal 7 UU 12 2011) kekuasaan legislasi presiden meliputi:

1. Presiden turut dalam proses legislasi bersama DPR;
2. Presiden mempunyai kekuasaan membentuk Perppu yang setara dengan UU;
3. Presiden membentuk Peraturan Pemerintah;
4. Presiden membentuk Peraturan Presiden;
5. Presiden membuat Keputusan Presiden.

Berdasarkan hal tersebut menyiratkan dominannya kekuasaan presiden dalam fungsi legislasi yang tidak hanya pada pembentukan undang-undang tapi juga bentuk peraturan perundangan yang lain yang cenderung tidak mencirikan berjalannya sistem pemerintahan presidensial yang memisahkan kekuasaan legislasi dari ranah eksekutif. Fungsi legislasi harusnya dominan dilaksanakan oleh kekuasaan legislatif yang di Indonesia berada di tangan DPR.

Dengan demikian perihal pembentukan undang-undang pasca reformasi mestinya dibangun diatas kerangka sistem pemerintahan presidensial yang memisahkan secara tegas namun tetap dalam prinsip *checks and balances*, cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif beserta fungsinya masing-masing. Eksistensi lembaga legislatif merupakan wujud implementasi gagasan pembatasan kekuasaan dan berfungsi sebagai institusi penyeimbang kekuasaan lembaga eksekutif. Jimly Asshiddiqe menyatakan, dalam konsep pemisahan kekuasaan Presiden sebagai pihak eksekutif (pemerintah) hanya bertindak sebagai pelaksana undang-undang.³³ Walaupun pemerintah berwenang untuk menetapkan suatu peraturan perundang-undangan, maka kewenangan itu harus didasarkan atas pendelegasian kewenangan yang berasal dari pembentuk undang-undang (*legislative delegation of the rule-making power*). Dengan demikian berdasarkan UUD 1945 sesudah perubahan, DPR adalah satu-satunya lembaga pembentuk undang-undang dan Presiden merupakan pelaksana undang-undang.

Pembentukan norma konstitusi yang mengatur tentang pembentukan undang-undang sebagaimana tercantum dalam UUD NRI 1945 merefleksikan konsep pembagian fungsi atau difusi kekuasaan (*diffusion of power*) yang merupakan basis sistem parlementer.³⁴ Menurut Bagir Manan, pembentukan undang-undang dalam pemahaman pembagian fungsi atau difusi kekuasaan menjadikan pembentukan undang-undang dilakukan bersama-sama oleh eksekutif dan legislatif. Eksekutif ikut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang di badan perwakilan rakyat (*joint function*). DPR bukan satu-satunya Lembaga yang melakukan pembahasan atas RUU tapi Lembaga presiden pun turut serta dalam proses ini. Maka jika diposisikan dalam sistem presidensial dapat dikatakan bahwa pelaksanaan sistem pemerintahan

33 Efriza, "Problematika dan Prospek MPR."

34 Susilo and Roesli, "Konsepsi Kekuasaan Legislasi Presiden dalam Undang-Undang Dasar 1945."

pasca reformasi belum sepenuhnya dilaksanakan secara murni, karena adanya karakteristik parlemen dalam proses legislasi.³⁵ Sehingga sistem presidensial Indonesia terasa bercorak sistem parlementer juga.³⁶ Wacana purifikasi sistem presidensial sepertinya belum sepenuhnya terealisasi sebab karakteristik parlementer masih senantiasa mewarnai praktik penyelenggaraan pemerintahan Indonesia khususnya dalam mekanisme hubungan eksekutif dan legislatif dan fungsi legislasi.³⁷ Pembentukan undang-undang seharusnya dimaknai sebagai satu kesatuan proses di bawah payung ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang menegaskan bahwa DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.³⁸

Pembentukan undang-undang merupakan otoritas mutlak DPR dalam kerangka sistem pemerintahan presidensial. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 sesudah perubahan dengan tegas menyatakan DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Frasa “memegang kekuasaan” sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 sesudah perubahan harus dimaknai sebagai “memegang kewenangan”, karena suatu kekuasaan (*macht*) dalam hal ini kekuasaan membentuk undang-undang (*wetgevende macht*) mengandung makna kewenangan membentuk undang-undang. Karena kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR maka pengajuan, pembahasan dan persetujuan rancangan undang-undang menjadi undang-undang semestinya menjadi sepenuhnya kewenangan DPR.

D. KESIMPULAN

Pengaturan kekuasaan legislasi Presiden pasca perubahan UUD 1945 masih cenderung masif, termaktub dalam Pasal 5 Ayat 1; Pasal 20 Ayat 2, 3 dan 4; serta Pasal 22 Ayat 1, dimana secara teoritis, kontradiktif dengan prinsip sistem pemerintahan presidensial yang memisahkan secara tegas cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif sebagai adopsi dan implementasi doktrin pembatasan kekuasaan dan prinsip kedaulatan rakyat. Kekuasaan legislasi Presiden setelah perubahan UUD 1945 berpotensi melemahkan dan saling intervensi antara cabang kekuasaan eksekutif dengan legislatif dalam fungsi legislasi, hal ini rentan menciptakan ketidakseimbangan politik antara eksekutif dan legislatif. Kekuasaan yang cukup dominan dalam fungsi legislasi oleh Presiden, kurang tepat jika diletakkan dalam kerangka sistem pemerintahan presidensial yang menjadi pilihan sistem dari suatu cita-cita reformasi. Terlebih bahwa kekuasaan legislasi presiden yang cukup berbobot itu tidak dapat dilihat dari sudut pandang sistem pemerintahan presidensial yang berkembang di era demokrasi kontemporer yang menekankan seyogyanya kekuasaan membentuk undang-undang ada pada lembaga perwakilan rakyat saja (legislatif). Jikapun Presiden/eksekutif terlibat maka setepatnya hanya pada tahapan pengesahan sebagaimana pada sistem presidensial Amerika atau sebatas pemberian hak Veto yang melengkapi kewenangan presiden yang pada esensinya tidak memberikan keterlibatan yang signifikan dan dominan dalam menentukan dan membentuk undang-undang. Ikut campurnya eksekutif secara dominan dalam proses legislasi tidak sejalan dengan hakikat legislasi dan kedudukan lembaga legislatif dalam sistem pemerintahan presidensial yang menganut pemisahan cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.

35 Muhammad and Baidawi, “Rekayasa Desain Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia yang Efektif.”

36 Susilo and Roesli, “Konsepsi Kekuasaan Legislasi Presiden dalam Undang-Undang Dasar 1945.”

37 Romli, “Problematisasi dan Penguatan Sistem Presidensial.”

38 Hatta Abdi Muhammad and Ahmad Baidawi, “Rekayasa Desain Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia yang Efektif” 4, no. 3 (2020).

DAFTAR PUSTAKA

- Aritonang, Dinoroy Marganda. "Penerapan Sistem Presidensial di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945." *Mimbar Hukum* 22, no. 2 (June 2010): 391–407.
- Aziz Fahri Nasution, Prawira Aziz Nasution, and Tomi Mandala Putra Nasution. "Efektivitas Sistem Pemerintahan Presidensial Di Indonesia." *Jurnal Rechten : Riset Hukum dan Hak Asasi Manusia* 1, no. 2 (June 20, 2022): 13–19. <https://doi.org/10.52005/rechten.v1i2.42>.
- Efriza, Efriza. "Problematika dan Prospek MPR: Dulu, Kini dan Nanti." *Populis : Jurnal Sosial dan Humaniora* 2, no. 2 (December 31, 2017): 525–36. <https://doi.org/10.47313/pjsh.v2i2.344>.
- Hadi, Syofyan. "Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)." *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 18 (August 1, 2013). <https://doi.org/10.30996/dih.v9i18.275>.
- Jimly Asshiddiqie. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010.
- . *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. 979-798-231–9. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Popule, 2007.
- "Makalah-Djayadi-Hanan," n.d.
- Miriam Budiarto. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka, 2002.
- Muhammad, Hatta Abdi, and Ahmad Baidawi. "Rekayasa Desain Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia yang Efektif" 4, no. 3 (2020).
- Nurlita Purnama, Aditya Ardiansyah, and Izdihar Chairunnisa. "Perbandingan Parlemen di Indonesia dengan Amerika Serikat." *Education: Jurnal Sosial Humaniora dan Pendidikan* 2, no. 2 (June 15, 2022): 80–88. <https://doi.org/10.51903/education.v2i2.147>.
- Romi Librayanto. *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Makassar: Makassar: PUKAP, 2008.
- Romli, Lili. "Problematika dan Penguatan Sistem Presidensial." *Jurnal Communitarian* 1, no. 1 (December 26, 2018). <https://doi.org/10.56985/jc.v1i1.70>.
- Saldi Isra. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Rajagrafindo Persada: Jakarta, 2010.
- Susilo, Daniel, and Mohammad Roesli. "Konsepsi Kekuasaan Legislasi Presiden dalam Undang-Undang Dasar 1945." *MIMBAR YUSTITIA* 2, no. 2 (December 20, 2018): 159–72. <https://doi.org/10.52166/mimbar.v2i2.1383>.
- Yuda HR Hanta. *Presidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema Ke Kompromi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan