

MEMBATASI KEWENANGAN MEMBENTUK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PRESIDEN: STUDI PERBANDINGAN NEGARA AMERIKA SERIKAT

Wahyu Rizki Farizma¹

¹Fakultas Hukum, Universitas Andalas

Article Info

Corresponding Author:

Penulis Korespondensi

✉ wahyuaisyah6@gmail.com

Keyword:

Presidential System;
Legislative Function;
Separation of Powers.

Kata Kunci:

Sistem Presidensial; Fungsi
Legislasi; Pemisahan
Kekuasaan.

Abstract

This study examines the limitation of the President's legislative authority within Indonesia's presidential system. Using a normative legal approach through conceptual, statutory, and comparative analysis, the research highlights the President's dominant role in lawmaking with the House of Representatives, including the power to issue Laws, Government Regulations in Lieu of Law (Perppu), Government Regulations, and Presidential Regulations. This dominance risks weakening the separation of powers and leading to a hyper-presidential system. By comparison, the United States' presidential model grants full legislative authority to Congress, while the President is limited to administrative powers through executive orders. This study recommends reducing the Indonesian President's legislative authority, restricting it to implementing regulations, thereby promoting a purer and more balanced presidential system. Learning from the U.S. practice may strengthen Indonesia's constitutional framework by reinforcing the boundaries between legislative and executive powers. Ultimately, this reform aims to restore the function of each branch in accordance with the principle of checks and balances.

Abstrak

Penelitian ini membahas pembatasan kewenangan legislasi Presiden dalam sistem presidensial Indonesia. Dengan menggunakan pendekatan hukum normatif melalui analisis konseptual, perundang-undangan, dan perbandingan, studi ini menyoroti dominasi Presiden dalam pembentukan hukum bersama DPR, termasuk kewenangan menerbitkan Undang-Undang, Perppu, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden. Dominasi ini berpotensi melemahkan prinsip pemisahan kekuasaan dan menciptakan sistem *hyper-presidential*. Sebagai perbandingan, sistem presidensial Amerika Serikat menempatkan kewenangan legislasi sepenuhnya di tangan Kongres, sedangkan Presiden hanya memiliki kewenangan administratif melalui *executive orders*. Studi ini merekomendasikan agar Indonesia mereduksi kewenangan legislasi Presiden, membatasi perannya hanya pada pembentukan peraturan pelaksana, sehingga mendorong pemurnian sistem presidensial yang lebih seimbang. Pembelajaran dari praktik di Amerika Serikat dapat memperkuat sistem ketatanegaraan Indonesia dengan menegaskan batas antara kekuasaan legislatif dan eksekutif. Dengan demikian, reformasi ini diharapkan dapat mengembalikan fungsi cabang kekuasaan sesuai prinsip *checks and balances*.

1. PENDAHULUAN

Perkembangan sistem ketatanegaraan secara global, setidaknya dapat dilihat dari dinamika perkembangan sistem pemerintahan yang berkembang di belahan dunia lainnya. Misalnya dalam perkembangan munculnya sistem presidensial, adapun sistem presidensial merupakan salah satu bentuk kekecewaan pada sistem pemerintahan monarki. Sistem pemerintahan presidensial ini pertama kali diadopsi oleh Amerika Serikat pada tahun 1787 dalam pembentukan konstitusi negara tersebut.¹ Pada saat itu, kebencian terhadap sistem monarki, khususnya terhadap Raja George III, menjadi faktor utama dalam perumusan sistem pemerintahan baru. Lebih lanjut, konsep sistem pemerintahan presidensial dapat ditelusuri dalam karya James Madison, salah satu *Founding Fathers* Amerika Serikat, yang dituangkan dalam *The Federalist Papers*.²

Dalam tulisannya, Madison mengkritik sistem eksekutif di Inggris yang tidak sepenuhnya mencerminkan prinsip pemisahan kekuasaan. Ia menyoroti bahwa dalam konstitusi Inggris, cabang legislatif (pembuatan hukum), eksekutif (pelaksana hukum), dan yudikatif (penegakan hukum) tidak benar-benar terpisah secara tegas, di mana eksekutif tetap menjadi bagian integral dari otoritas legislatif.³ Adapun dalam gagasan tersebut, dapat dipahami bahwa *The Founding Fathers* Amerika Serikat tersebut menginginkan kekuasaan eksekutif yang benar-benar terpisah dari cabang kekuasaan lainnya. Sehingga kewenangan eksekutif ini benar-benar fokus dalam menjalankan kekuasaannya saja sesuai yang diperintahkan oleh konstitusi. Hingga saat ini, sistem pemerintahan presidensial tetap dijalankan oleh Amerika Serikat. Negara tersebut dipimpin oleh seorang Presiden yang berperan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, sesuai dengan prinsip utama dalam sistem presidensial.

Selain Amerika Serikat, Indonesia juga merupakan negara yang menganut sistem presidensial. Hal ini dimuat dalam konstitusi Indonesia, tepatnya Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945. Dalam ketentuan tersebut, menegaskan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan (dalam hal ini ialah cabang kekuasaan eksekutif) sebagai Kepala Pemerintahan. Namun, UUD 1945 tidak secara eksplisit menyebutkan bahwa Presiden juga berperan sebagai Kepala Negara.⁴ Meskipun demikian, ketentuan dalam konstitusi tepatnya pada Pasal 10 hingga Pasal 15 memberikan pernyataan secara tidak langsung, bahwa Presiden memiliki kewenangan yang identik dengan fungsi Kepala Negara. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dipastikan bahwa Indonesia menerapkan sistem pemerintahan presidensial.

¹ Kevin YL Tan, "Presidential System", Oxford Constitutional Law, diakses pada 16 Maret 2025, <https://oxcon.oup.com/display/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e430?prd=OXCON#law-mpeccol-e430-div1-64>.

² Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim dalam buku Saldi Isra, *Lembaga Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), hlm. 193.

³ Madison, "The Federalist 47", dalam Oxford World Classics: The Federalist Papers, ed. Lawrence Goldman, (New York: Oxford University Press, 2008), h. 240.

⁴ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 203.

Dengan Indonesia sebagai negara yang menganut sistem Presidensial. Akan tetapi, terdapat praktek yang mencolok apabila dibandingkan dengan konseptual sistem pemerintahan Presidensial di Indonesia. Dalam sistem presidensial pada umumnya, lembaga legislatif memiliki peran utama dan dominan dalam proses legislasi.⁵ Akan tetapi, terdapat praktik yang berbeda di Indonesia. Peran Presiden dalam menjalankan fungsi legislasi sebagai cabang kekuasaan eksekutif cukup dominan termasuk dalam fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Ketimpangan kewenangan dalam fungsi legislasi Indonesia terlihat jelas ketika menganalisis jumlah dan jenis instrumen hukum yang dapat dikeluarkan Presiden dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yang berfungsi sebagai badan legislatif. Presiden memegang kekuasaan legislatif yang luas, termasuk kewenangan untuk mengusulkan dan memberlakukan undang-undang, menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), menetapkan Peraturan Pemerintah, dan memberlakukan Peraturan Presiden (Perpres). Kekuasaan ini memungkinkan Presiden untuk memainkan peran dominan dalam membentuk kerangka hukum negara. Di sisi lain, kewenangan legislatif DPR sebagian besar terbatas pada proses formal penyusunan dan pengesahan undang-undang, yang harus dilakukan bekerja sama dengan Presiden. Ketimpangan struktural ini menimbulkan kekhawatiran tentang keseimbangan kekuasaan dalam sistem legislatif Indonesia, khususnya mengenai sejauh mana pengaruh eksekutif terhadap proses pembuatan undang-undang..

Dalam hal ini, tentunya perlu menjadi perhatian terdapat fungsi legislasi yang dimiliki oleh Presiden mengingat perannya sebagai cabang kekuasaan eksekutif. Terlebih tidak jarang, terdapat praktik di Indonesia fungsi legislasi Presiden menjadi alat politik Presiden untuk menjalankan kewenangannya. Misalnya, di penghujung masa jabatannya, Presiden Joko Widodo mengesahkan perubahan Undang-Undang tentang Kementerian Negara, adapun salah satu isu yang esensial terkait mengubah ketentuan mengenai jumlah Kementerian yang dapat dibentuk oleh Presiden.⁶ Praktik serupa kemudian terjadi pada masa pemerintahan Presiden Prabowo Subianto dengan diterbitkannya Perpres tentang Kementerian Sekretariat Negara. Peraturan ini dianggap menguntungkan Sekretaris Kabinet yang berstatus militer aktif sehingga dapat tetap menjabat tanpa bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang TNI.⁷

Atas praktik ketatanegaraan yang menunjukkan ketimpangan dalam distribusi kewenangan telah menegaskan perlunya pembatasan terhadap kewenangan Presiden dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Jika fungsi legislasi yang seharusnya

⁵ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Ed. 2*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 58

⁶ Emir Yanwandharna, "Jokowi Setuju Revisi UU, Menteri Prabowo Boleh Lebih Dari 34 Orang", CNBC Indonesia, diakses pada 17 Maret 2025, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20240628170548-4-550320/jokowi-setuju-revisi-uu-menteri-prabowo-boleh-lebih-dari-34-orang>.

⁷ Rahel Nadra Catherine & Ardhito Ramadhan, "Prabowo Atur Seskab Ada di Bawah Setmilpres, Letkol Teddy Tak Harus Mundur dari TNI", Kompas.com, diakses pada 17 Maret 2014 <https://nasional.kompas.com/read/2025/03/13/13420101/prabowo-atur-seskab-ada-di-bawah-setmilpres-letkol-teddy-tak-harus-mundur>

menjadi ranah utama lembaga legislatif justru didominasi oleh cabang eksekutif, maka hal ini akan berpotensi menciptakan ketidakseimbangan dalam sistem pemerintahan. Kecenderungan pemerintahan yang *executive heavy* di Indonesia dapat melemahkan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dan mempersempit ruang kontrol serta pengawasan oleh lembaga legislatif. Oleh karena itu, pembatasan kewenangan Presiden dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi krusial guna memastikan bahwa sistem pemerintahan tetap berjalan dalam koridor demokrasi konstitusional serta menghindari sentralisasi kekuasaan yang berlebihan di tangan eksekutif.

Atas permasalahan tersebut terdapat perumusan masalah melalui tulisan ini. Adapun perumusan masalah tersebut, pertama mengapa diperlukannya pembatasan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan oleh Presiden? Kedua, bagaimana kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh Presiden Amerika Serikat? Adapun atas perumusan masalah berusaha untuk memberikan jawaban atas tujuan penelitian ini, yaitu pertama agar dapat mengetahui alasan pembatasan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan oleh Presiden. Kedua, untuk dapat mengetahui kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh Presiden Amerika Serikat sebagai bentuk perbandingan dengan Indonesia.

Penelitian sebelumnya oleh Rahayu Prasetyaningsih membahas topik serupa. Namun, perbedaan utama antara penelitiannya dan penelitian ini terletak pada fokusnya. Karya Rahayu meneliti kewenangan Presiden dalam merumuskan undang-undang dan peraturan, khususnya menganalisis Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, yang meskipun memiliki kesamaan, menempati tingkat yang berbeda dalam hierarki hukum Indonesia.⁸ Sebaliknya, penelitian ini mengalihkan fokus ke arah pembatasan kekuasaan Presiden dalam membuat undang-undang dalam sistem presidensial. Selain itu, penelitian ini mengadopsi pendekatan konstitusional komparatif dengan meneliti Amerika Serikat untuk memberikan perspektif yang lebih luas tentang bagaimana kewenangan presiden dibatasi dalam konteks aslinya. Dengan menggunakan pendekatan ini, penelitian ini bertujuan untuk memberikan kontribusi pada pemahaman yang lebih mendalam tentang pembatasan kekuasaan eksekutif dalam proses legislasi.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif). Metode ini berfokus pada kajian terhadap doktrin-doktrin dan asas-asas dalam ilmu hukum.⁹ Adapun dalam konteks penelitian ini berfokus pada meneliti konsep-konsep yang berkaitan dengan sistem Presidensial yang kemudian ditinjau berdasarkan kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh Presiden Republik Indonesia. Sehingga, dapat ditemukannya pelaksanaan sistem Presidensial yang sesuai dengan

⁸ Rahayu Setyaningsih, "Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945," *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 2, No. 2 (2017), 263-280, <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a3>

⁹ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta; Sinar Grafika, 2009), hlm. 24.

konsep Presidensial. Dengan demikian, klasifikasi permasalahan dalam penelitian hukum ini didasarkan pada norma hukum yang berkaitan dengan kewenangan Presiden dalam hal bidang legislasi norma tersebut kemudian dianalisis melalui pendekatan asas-asas serta teori dalam ilmu hukum. Melalui pendekatan ini, penelitian dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif terhadap permasalahan hukum yang dikaji.

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan memanfaatkan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan kewenangan Presiden dalam pembentukan regulasi, bahan hukum sekunder meliputi buku, jurnal ilmiah, serta hasil penelitian terdahulu yang relevan, sementara bahan hukum tersier mencakup kamus hukum dan ensiklopedia sebagai sumber pendukung. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menelusuri berbagai sumber di perpustakaan pribadi peneliti, perpustakaan perguruan tinggi, serta perpustakaan umum.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan konseptual untuk menganalisis prinsip dasar kewenangan legislasi dalam sistem presidensial, pendekatan perundang-undangan guna mengkaji norma hukum yang mengatur kewenangan Presiden dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, serta pendekatan perbandingan dengan sistem hukum Amerika Serikat. Kajian komparatif ini bertujuan untuk menelaah bagaimana sistem presidensial di Amerika Serikat membatasi kewenangan eksekutif dalam proses legislasi, sehingga dapat menjadi referensi bagi Indonesia dalam memperkuat prinsip pemisahan kekuasaan dan mencegah konsentrasi kekuasaan yang berlebihan di tangan Presiden.

3. PEMBAHASAN

3.1 Urgensi Pembatasan Kewenangan Presiden dalam Membentuk Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

3.1.1 Kewenangan Presiden Membentuk Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, setidaknya sistem pemerintahan dapat dibedakan dua sistem, yaitu sistem pemerintahan presidensial dan sistem parlementer. Walaupun demikian, terdapat juga beberapa ahli yang mengatakan bahwa sistem pemerintahan yang demokratis dapat dibagi menjadi tiga jenis. Salah satu ahli yang mengemukakan pandangan tersebut adalah Sri Soemantri. Adapun Soemantri membagi sistem pemerintahan ke dalam tiga kategori utama. Adapun kategori tersebut yaitu pemerintahan presidensial, lalu pemerintahan parlementer, dan sistem pemerintahan yang bersifat campuran (quasi). Pembagian ini didasarkan pada karakteristik pola hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam suatu

negara.¹⁰ Dari berbagai jenis sistem pemerintahan yang ada, Indonesia merupakan salah satu diantara negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidensial. Sistem ini ditandai dengan pemisahan kekuasaan yang tegas antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif, di mana Presiden memiliki kedudukan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.

Sistem Presidensial di Indonesia dapat ditelusuri melalui UUD 1945 sebagai konstitusi Indonesia. Adapun pernyataan secara eksplisit sistem Presidensial di Indonesia termuat pada Pasal 4 Ayat (1) yang menyatakan bahwa Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Atas ketentuan tersebut, maka memberikan implikasi kepada Presiden untuk menjalankan cabang kekuasaan eksekutif di Indonesia. Adapun arti penting Presiden sebagai Kepala Pemerintahan yaitu memegang kendali kekuasaan eksekutif untuk menjalankan tugasnya sebagai Kepala Pemerintahan.¹¹ Tentunya selain Presiden menjadi Kepala Pemerintahan, Presiden juga berperan menjadi Kepala Negara.

Atas kedudukan tersebut, Presiden memiliki kewenangan dalam menjalankan kekuasaannya. Setidaknya kewenangan Presiden dapat dibagi dalam beberapa jenis jika didasarkan pada konstitusi Indonesia. Adapun, Saldi Isra mengklasifikasikan kewenangan Presiden apabila didasarkan pada UUD 1945. Saldi membagi kewenangan tersebut menjadi kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan, kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan, kekuasaan yudisial, kekuasaan militer, dan kekuasaan dalam pengisian jabatan publik.¹²

Rosa Ristawati dalam disertasinya mengelompokkan kewenangan Presiden menurut konstitusi Indonesia ke dalam lima kategori utama, yakni kewenangan dalam pembentukan hukum (*law-making powers*), administrasi pemerintahan (*administration powers*), hubungan luar negeri (*foreign affairs powers*), pemberian grasi atau pengampunan (*pardoning powers*), serta kewenangan di bidang militer (*military powers*).¹³ Jika dilihat dua klasifikasi dari kedua ahli tersebut, terdapat fungsi legislasi (membentuk peraturan perundang-undangan) dalam kewenangan Presiden pada UUD 1945. Lebih lanjut, fungsi legislasi Presiden termuat dalam konstruksi ketentuan UUD 1945 dalam beberapa ketentuan berikut, yaitu:

¹⁰ Sri Soemantri dalam Jurnal Putu Gede Arya Sumerta Yasa, "The Form of The Presidential System in Indonesia: A Comparative Study of Several Countries," *Udayana Master Law Journal Vol. 10*, No. 2 (2021), 277-290, <https://doi.org/10.24843/JMHU.2021.v10.i02.p07>.

¹¹ Mohammad Ahsanul Khuluqi & Muwahid, "Sejarah Sistem Pemerintahan dan Kekuasaan Eksekutif di Indonesia," *Al-Qanun: Jurnal Pemikiran dan Pembaharuan Hukum Islam Vol. 26*, No. 2 (2023). 167-180, <https://doi.org/10.15642/alqanun.2023.26.2.167-180>.

¹² Saldi Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), hlm. 195-204.

¹³ Rosa Ristawati dalam Buku Saldi Isra, *Op.Cit.*, hlm. 196.

Tabel 1. Kewenangan Fungsi Legislasi Presiden Pada UUD 1945

Ketentuan Konstitusi	Materi Muatan
Pasal 5 Ayat (1)	Presiden memiliki kewenangan untuk mengusulkan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat..
Pasal 5 Ayat (2)	Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah sebagai instrumen untuk melaksanakan Undang-Undang sesuai ketentuan yang berlaku.
Pasal 22 Ayat (1)	Dalam situasi yang mendesak dan memerlukan tindakan segera, Presiden berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).

sumber: dikelola dari UUD 1945

Presiden bertanggung jawab dalam merumuskan legislasi bersama DPR serta menerbitkan instrumen regulasi lainnya, seperti Peraturan Presiden (Perpres), sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945, sebagaimana ditunjukkan dalam tabel di atas. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 yang mengubah Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 mengenai prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan menegaskan, bahwa Presiden berwenang menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) sebagai instrumen hukum dalam sistem regulasi nasional. Akibatnya, Presiden memiliki kewenangan legislasi yang luas. Dalam sistem hukum Indonesia, posisi yang luas ini berpotensi menimbulkan ketidakseimbangan antara kekuasaan legislatif dan eksekutif.

3.1.2 Problematika Kewenangan Legislasi Presiden dan Urgensi Pembatasannya

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa dalam konstitusi Indonesia mengakomodasi kewenangan Presiden dalam melaksanakan fungsi legislasi. Atas hal tersebut, memberikan implikasi kepada Presiden untuk melakukan fungsi legislasi dalam banyaknya jenis produk hukum yang dapat dibentuk. Akan tetapi, Presiden sebagai pelaksana cabang eksekutif memiliki kewenangan fungsi legislasi lebih dominan dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat apabila dilihat dalam jumlah jenis produk hukum yang dapat dibentuk. Sebagai perbandingan, Dewan Perwakilan Rakyat hanya dapat melakukan fungsi legislasi dalam pembentukan Undang-

Undang saja. Dalam hal pembentukan Undang-Undang ini pun, Presiden juga memiliki kewenangan tersebut.

Lebih lanjut, mengenai perbandingan fungsi legislasi pembentukan Undang-Undang antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat memiliki posisi yang tidak sepenuhnya seimbang antara dua cabang kekuasaan tersebut. Dalam hal ini, Saldi Isra menyatakan bahwa posisi Presiden relatif lebih kuat dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁴ Hal ini menunjukkan bahwa sebagai cabang eksekutif, Presiden memainkan peran yang lebih dominan dalam tahapan legislasi dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat, yang secara teori seharusnya menjadi aktor utama dalam fungsi legislasi.

Kemudian, Maria Farida juga memberikan pandangan bahwa Presiden memiliki kewenangan yang lebih kuat dalam pembentukan Undang-Undang pasca perubahan UUD 1945.¹⁵ Adapun posisi Presiden dianggap lebih kuat oleh Maria Farida dikarenakan Presiden selain dapat mengajukan dapat pula untuk ikut membahas, menyetujui bersama Dewan Perwakilan Rakyat, dan mengesahkan Undang-Undang.¹⁶ Kemudian, dalam hal Presiden membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) merupakan kewenangan Presiden juga dalam melaksanakan fungsi legislasi (*law making*) yang didasarkan pada keadaan hal ihwal genting yang memaksa.

Selain itu, Presiden juga memiliki kewenangan untuk membentuk dua jenis produk hukum lainnya, yaitu Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Kedua peraturan ini berfungsi sebagai peraturan pelaksana yang merinci ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam hierarki hukum di Indonesia. Lebih lanjut, keberadaan peraturan pelaksana ini dapat dikaitkan dengan posisi Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Dalam kapasitas tersebut, Presiden memperoleh kewenangan dari pembentuk undang-undang (lembaga legislatif) untuk menetapkan aturan lebih lanjut dari undang-undang (*second legislation*) guna mendukung penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, Presiden sebagai pemimpin eksekutif memiliki keleluasaan dalam mengatur administrasi pemerintahan demi kepentingan umum.¹⁷

Namun, perlu dipahami bahwa pembentukan undang-undang tidak sepenuhnya menjadi kewenangan tunggal Dewan Perwakilan Rakyat, melainkan juga melibatkan Presiden. Dengan kata lain, proses legislasi di

¹⁴ Saldi Isra, *Op.Cit*, hlm. 198.

¹⁵ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan I: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: PT Kanisius, 2020), hlm. 159.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 160.

¹⁷ Andrian Erickatama, "Problematisa Perencanaan Pembentukan Peraturan Pemerintah Dan Peraturan Presiden," *Grondwet: Jurnal Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Vol 2*, No.2 (2023), 224-237. <https://ejournal.grondwet.id/index.php/gr/article/view/26>.

Indonesia tidak didasarkan pada konsep pemisahan kekuasaan secara mutlak, melainkan lebih mengacu pada prinsip pembagian kekuasaan antara cabang eksekutif dan legislatif.¹⁸ Dengan demikian, Presiden tidak hanya memiliki kewenangan dalam membentuk Undang-Undang, tetapi juga berwenang menetapkan peraturan pelaksana dari Undang-Undang tersebut, baik melalui delegasi maupun atribusi. Akibatnya, kewenangan Presiden dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi sangat dominan.

Dalam teori pemisahan kekuasaan, Montesquieu menekankan pentingnya pemisahan antara cabang eksekutif, legislatif, dan yudikatif untuk mencegah konsentrasi kekuasaan yang absolut. Ia berpendapat bahwa apabila kekuasaan eksekutif dan legislatif tidak dipisahkan, maka akan berisiko melahirkan produk hukum yang bersifat tirani karena tidak adanya mekanisme pengawasan yang efektif.¹⁹

Apabila dilihat pada konteks Indonesia, meskipun secara konsep terdapat pemisahan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif, dominasi Presiden dalam fungsi legislasi tetap menjadi permasalahan. Kewenangan yang luas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berpotensi mengaburkan prinsip pemisahan kekuasaan, sehingga dapat mengarah pada ketidakseimbangan dalam sistem Presidensial yang seharusnya menegaskan batasan antara masing-masing cabang kekuasaan.

Dengan dominannya kekuasaan Presiden di Indonesia dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan akan mengarah kepada konsep *hyper-presidential*. Istilah *hyper-presidential* ini awalnya digunakan untuk mendeskripsikan keadaan negara-negara di Amerika Latin selama gelombang demokratisasi setelah berakhirnya pemerintahan militer pada tahun 1990-an.²⁰ Lebih lanjut, konsep *hyper-presidential* didasarkan pada menguatkan posisi Presiden dibandingkan dengan cabang kekuasaan legislatif yang sama-sama dipilih secara demokratis oleh rakyat.²¹ Sehingga, kewenangan Presiden tidak hanya menjalankan undang-undang (fungsi utama cabang kekuasaan eksekutif), tetapi juga memiliki peran utama dalam merumuskan kebijakan publik.²²

Atas konsep *hyper-presidential* tersebut dapat dilihat dengan kekuasaan Presiden Indonesia dalam hal membentuk peraturan perundang-

¹⁸ Amancik, "Urgensi Pembatasan Kewenangan Presiden Dalam Mengeluarkan Peraturan Presiden Melalui Revisi Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang," *Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum* Vol. 32, No. 1, 1-18 (2023), <https://doi.org/10.33369/jsh.32.1.1-18>.

¹⁹ Charles de Secondat Baron de Montesquieu, *The Spirit of The Laws*, (Ontario: Batoche Books, 2001), hlm. 173.

²⁰ Susan Rose-Ackerman & Edgar Andrés Melgar "Hyper-Presidential Administration: Executive Policymaking in Latin America," *Arizona Law Review* Vol. 64, No. 1097 (2022), 1098-1184, <http://hdl.handle.net/20.500.13051/18289>.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

undangan akan dapat mengarah kepada negara *hyper-presidential*. Adapun, kewenangan Presiden Indonesia yang cukup luas dalam hal peraturan perundang-undangan juga dikarenakan dengan semangat pemurnian sistem Presidensial pasca amandemen UUD 1945. Namun, sistem legislasi di Indonesia tidak sepenuhnya mencerminkan prinsip sistem Presidensial yang murni. Sebaliknya, karakteristik legislasi yang diterapkan lebih mendekati model dalam sistem Parlementer.²³ Oleh karena itu, pemurnian sistem Presidensial perlu dilakukan secara menyeluruh, terutama dalam membatasi kewenangan Presiden dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Permurnian konsep presidensial di Indonesia dapat diawali dengan mereduksi kewenangan Presiden dalam turut serta membentuk Undang-Undang. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa kewenangan Presiden Indonesia terlihat dominan dalam melakukan pembentukan peraturan perundang-undangan baik ditingkat undang-undang maupun aturan turunan dari undang-undang tersebut (*second legislation*). Atas hal ini, seakan konsep Presidensial Indonesia memberikan kewenangan penuh kepada Presiden untuk membentuk Undang-Undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kemudian norma Undang-Undang tersebut oleh Presiden dapat ditafsirkan dan diturunkan dalam aturan turunan Undang-Undang (dalam hal ini Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden).

Keadaan inilah yang telah disebutkan sebelumnya dengan kondisi *hyper-presidential*. Sehingga, apabila kewenangan Presiden Indonesia tersebut tidak direduksi akan mengakibatkan kecenderungan pemerintahan yang otoriter. Hal ini juga sejalan dengan pernyataan oleh Farida Azzahra yang menyatakan terdapat kelemahan pada sistem pemerintahan Presidensial.²⁴ Kelemahan itu berasal dari dari kewenangan yang dominan oleh Presiden dalam hal membentuk undang-undang yang juga mendapatkan dukungan oleh Parlemen.²⁵ Adapun, dengan mereduksi kewenangan Presiden dalam turut serta membentuk Undang-Undang bertujuan untuk agar Presiden hanya berfokus pada membentuk aturan pelaksana Undang-Undang saja. Sehingga, kewenangan membentuk Undang-Undang hanya dipegang oleh parlemen yaitu DPR dan DPD saja. Praktek ketatanegaraan ini sudah lumrah dilakukan oleh beberapa negara di dunia termasuk Amerika Serikat.

3.2 Kewenangan Pembentukan Perundang-Undangan Oleh Presiden Amerika Serikat

²³ Achmad Faidi, "Problematisasi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Multipartai," *As-Shahifah: Journal Constitutional Law and Governance Vol.1*, No. 1 (2022), 79-90, <http://doi.org/10.19105/as-Shahifah>.

²⁴ Farida Azzahra, "Rekonstruksi Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Penguatan Sistem Presidensial Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 18 No. 2* (2021), 153-167, <http://dx.doi.org/10.54629/jli.v18i2.719>

²⁵ *Ibid.*

Amerika Serikat, sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, telah dengan tegas menetapkan prinsip-prinsip dasar sistem ini dalam Konstitusinya. Pasal II, Bagian 1, Klausul 1 Konstitusi Amerika secara eksplisit menyatakan bahwa kekuasaan eksekutif berada di tangan Presiden, yang menjadi dasar konstitusional bagi sifat terpusat dari kewenangan eksekutif di Amerika Serikat.²⁶ Tidak seperti sistem parlementer di mana kekuasaan eksekutif sering dibagi, model Amerika memusatkan kewenangan ini pada satu orang, memastikan pemisahan yang jelas antara cabang kekuasaan sesuai dengan doktrin *checks and balances*. Sebagai kepala cabang eksekutif, Presiden bertanggung jawab untuk menegakkan hukum federal, mengawasi operasi pemerintah, dan menegakkan Konstitusi. Desain kelembagaan ini mencerminkan maksud para perumus untuk menyeimbangkan kepemimpinan yang kuat dengan mekanisme yang mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Dengan memberikan kewenangan eksekutif semata-mata kepada Presiden, sistem ini memastikan stabilitas dan akuntabilitas sambil mempertahankan prinsip-prinsip inti pemerintahan yang demokratis.

Terkait kekuasaan Presiden dalam hal membentuk peraturan perundang-undangan tidak dimuat secara eksplisit dalam konstitusi negara Amerika. Akan tetapi, dalam praktik sistem Presidensial di Amerika Serikat dikenal *executive order* sebagai produk legislasi yang dapat dikeluarkan oleh Presiden pada negara tersebut. Walaupun tidak ada dasar konstitusional secara eksplisit terkait *executive order* ini, akan tetapi praktik ini telah dilakukan Presiden Amerika Serikat sejak Washington menjabat sebagai Presiden.²⁷ Walaupun terdapat perdebatan terkait kedudukan *executive order* di Amerika Serikat dapat dikategorikan sebagai bentuk *President law making*. Akan tetapi, pada dasarnya kehadiran *executive order* ini sebagai bentuk alat administratif untuk menjalankan hukum yang ada di Amerika Serikat.²⁸ Yang mana menjalankan hukum merupakan kewenangan Presiden sebagai cabang kekuasaan eksekutif.

Walaupun keberadaan *executive order* terdapat perdebatan, akan tetapi pada Amerika Serikat bahwa kewenangan untuk membentuk Undang-Undang (*Act*) sepenuhnya dimiliki oleh cabang kekuasaan legislatif yaitu *Congress of the United States* (Senat bersama DPR). Hal ini dapat dilihat dalam konstruksi konstitusi Amerika Serikat yang tidak memberikan kewenangan kepada Presiden untuk ikut turut serta dalam proses pembentukan Undang-Undang (*Act*) di

²⁶ Saikrishna B. Prakash & Christopher H. Schroeder, "Interpretation & Debate Constitution of The United States: The Vesting Clause", [constitutioncenter.org](https://constitutioncenter.org/the-constitution/articles/article-ii/clauses/347), diakses pada 26 Maret 2025, <https://constitutioncenter.org/the-constitution/articles/article-ii/clauses/347>

²⁷ Wiliam Hebe, "Executive Orders and the Development of Presidential Power Executive Orders and the Development of Presidential Power," *Villanova Law Review* Vol. 17, No. 1 (1972), 688-712, <https://digitalcommons.law.villanova.edu/vlr/vol17/iss4/4>.

²⁸ Tara L. Banum, "President or King? The Use and Abuse of Executive Orders in Modern Day America," *Journal of Legislation Notre Dame Law School* Vol. 28, No. 1, (2002), 1-86, <https://scholarship.law.nd.edu/jleg/vol28/iss1/1>

Amerika Serikat. Kewenangan Presiden dalam hal pembentukan Undang-Undang, hanya diberikan kewenangan untuk menandatangani rancangan undang-undang yang telah dibentuk oleh lembaga legislatif. Akan tetapi, dalam hal menandatangani Presiden memiliki kewenangan hak veto atau menolak terhadap rancangan undang-undang tersebut.

Ketentuan mengenai hak veto Presiden di Amerika Serikat diatur dalam *Article I, Section 7, Clause 2* dari *Constitution of the United States*. Apabila Presiden menyatakan untuk menolak suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh *Congress*, maka rancangan tersebut dikembalikan ke *Congress* disertai dengan alasan penolakannya. Setelah itu, *Congress* akan melakukan pemungutan suara untuk menentukan apakah alasan Presiden dapat diterima atau tidak. Jika mayoritas $\frac{2}{3}$ anggota *Congress* (baik di *House of Representatives* maupun *Senate*) menolak veto Presiden, maka rancangan undang-undang tersebut tetap dapat disahkan menjadi undang-undang tanpa persetujuan Presiden.

Dari ketentuan ini, terlihat bahwa kewenangan Presiden dalam membentuk peraturan perundang-undangan di Amerika Serikat sangat terbatas dan tunduk pada sistem *checks and balances* yang kuat. Hal ini berbeda dengan praktik di Indonesia, di mana Presiden memiliki peran dominan dalam legislasi, tidak hanya dalam tahap pembentukan Undang-Undang tetapi juga dalam penerbitan peraturan pelaksana, seperti Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres). Akibatnya, keseimbangan antara cabang eksekutif dan legislatif menjadi kurang terjaga, yang berpotensi menimbulkan konsentrasi kekuasaan ditangan Presiden.

Oleh karena itu, penting bagi Indonesia untuk mempertimbangkan pembatasan terhadap kewenangan legislasi Presiden agar lebih sejalan dengan prinsip pemisahan kekuasaan. Salah satu langkah yang dapat dilakukan adalah dengan mencontoh praktik ketatanegaraan Amerika Serikat, di mana cabang eksekutif hanya berfokus pada pelaksanaan hukum yang telah disusun oleh legislatif. Dengan demikian, fungsi legislasi dapat lebih dikendalikan oleh lembaga legislatif, sementara Presiden tetap menjalankan tugas utamanya sebagai pelaksana hukum, sebagaimana prinsip dasar dalam sistem Presidensial yang murni.

4. PENUTUP

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Presiden memiliki kewenangan yang dominan dalam fungsi legislasi, sebagaimana diatur dalam konstitusi. Hal ini tercermin dalam peran Presiden dalam pembentukan Undang-Undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta kewenangannya dalam menerbitkan berbagai jenis produk hukum turunannya. Sementara itu, DPR hanya berwenang membentuk Undang-Undang, yang tetap harus disusun bersama Presiden. Ketimpangan ini berpotensi mengaburkan prinsip pemisahan kekuasaan, karena cabang eksekutif memiliki pengaruh yang kuat terhadap

fungsi legislatif. Tentunya hal tersebut sangat disayangkan, sebab seharusnya konstitusi memiliki peran untuk membatasi kewenangan antar cabang kekuasaan. Akan tetapi, dalam konstitusi Indonesia memberikan kewenangan fungsi legislasi yang dominan kepada Presiden sebagai cabang kekuasaan eksekutif. Atas dominasi fungsi legislasi Presiden tersebut, akan membawa Indonesia ke arah sistem *hyper-presidential*, di mana kekuasaan eksekutif terlalu besar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Untuk mengatasi kondisi tersebut, tentunya diperlukan pembatasan kewenangan Presiden dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, pembatasan ini bertujuan untuk memurnikan sistem Presidensial di Indonesia. Adapun langkah pemurnian ini dapat dimulai dengan mereduksi kewenangan Presiden dalam pembentukan Undang-Undang, sehingga Presiden agar dapat fokus dalam membentuk peraturan pelaksana saja. Adapun negara sistem Presidensial yang membatasi peran Presiden dalam pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya pada tingkat Undang-Undang yaitu Amerika Serikat (AS). Dalam hal ini, Indonesia dapat menelaah praktik di Amerika Serikat, di mana kewenangan legislasi sepenuhnya berada di tangan Kongres sebagai lembaga legislatif tingkat federal. Hal ini berimplikasi dengan Presiden Amerika Serikat tidak memiliki peran dalam penyusunan dan pembahasan undang-undang (*act*) serta hanya dapat mengeluarkan *executive order* dalam kapasitasnya sebagai kepala administrasi pemerintahan. *Executive order* sendiri merupakan instrumen administratif yang digunakan untuk melaksanakan hukum yang telah ditetapkan oleh Kongres, sehingga kewenangan Presiden tetap berada dalam ranah eksekutif tanpa mencampuri fungsi legislasi.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal:

- Achmad Faidi, "Problematika Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Multipartai." As- Shahifah: Journal Constitutional Law and Governance, Vol.1, No. 1 (2022), 79-90, <http://doi.org/10.19105/as-Shahifah>.
- Amancik. "Urgensi Pembatasan Kewenangan Presiden Dalam Mengeluarkan Peraturan Presiden Melalui Revisi Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum Vol. 32, No. 1, 1-18 (2023). <https://doi.org/10.33369/jsh.32.1.1-18>
- Andrian Erickatama. "Problematika Perencanaan Pembentukan Peraturan Pemerintah Dan Peraturan Presiden." *Grondwet: Jurnal Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara* Vol 2, No.2 (2023), 224-237. <https://ejournal.grondwet.id/index.php/gr/article/view/26>.
- Farida Azzahra, "Rekonstruksi Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Penguatan Sistem Presidensial Indonesia", Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 18 No. 2 (2021), 153-167. <http://dx.doi.org/10.54629/jli.v18i2.719>

- Mohammad Ahsanul Khuluqi & Muwahid. “Sejarah Sistem Pemerintahan dan Kekuasaan Eksekutif di Indonesia.” *Al-Qanun: Jurnal Pemikiran dan Pembaharuan Hukum Islam* Vol. 26, No. 2 (2023). 167-180. <https://doi.org/10.15642/alqanun.2023.26.2.167-180>.
- Putu Gede Arya Sumerta Yasa. “The Form of The Presidential System in Indonesia: A Comparative Study of Several Countries.” *Udayana Master Law Journal* Vol. 10, No. 2 (2021), 277-290. <https://doi.org/10.24843/JMHU.2021.v10.i02.p07>.
- Rahayu Setyaningsih. “Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945.” *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 2, No. 2 (2017), 263-280. <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a3>
- Susan Rose-Ackerman & Edgar Andrés Melgar. “Hyper-Presidential Administration: Executive Policymaking in Latin America.” *Arizona Law Review* Vol. 64, No. 1097 (2022), 1098-1184. <http://hdl.handle.net/20.500.13051/18289>.
- Tara L, Banum. “President or King? The Use and Abuse of Executive Orders in Modern Day America.” *Journal of Legislation Notre Dame Law School* Vol. 28, No. 1, (2002), 1-86. <https://scholarship.law.nd.edu/jleg/vol28/iss1/1>
- Wiliam Hebe. “Executive Orders and the Development of Presidential Power Executive Orders and the Development of Presidential Power.” *Villanova Law Review*, Vol. 17, No. 1 (1972), 688-712. <https://digitalcommons.law.villanova.edu/vlr/vol17/iss4/4>.

Buku:

- Charles de Secondat Baron de Montesquieu. *The Spirit of The Laws*. Ontario: Batoche Books, 2001.
- Madison, “*The Federalist 47*”. Oxford World Classics: The Federalist Papers, ed. Lawrence Goldman. New York: Oxford University Press, 2008.
- Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan I: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: PT Kanisius, 2020.
- Saldi Isra. *Pergeseran Fungsi Legislasi Ed. 2*. Jakarta: Rajawali Pers, 2018.
- Saldi Isra. *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.
- Titik Triwulan Tutik. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Zainudin Ali. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Berita:

- Emir Yanwandharna. “Jokowi Setuju Revisi UU, Menteri Prabowo Boleh Lebih Dari 34 Orang,” *CNBC Indonesia*, diakses pada 17 Maret 2025, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20240628170548-4-550320/jokowi-setuju-revisi-uu-menteri-prabowo-boleh-lebih-dari-34-orang>

Rahel Nadra Catherine & Ardhito Ramadhan. “*Prabowo Atur Seskab Ada di Bawah Setmilpres, Letkol Teddy Tak Harus Mundur dari TNI*,” Kompas.com, <https://nasional.kompas.com/read/2025/03/13/13420101/prabowo-atur-seskab-ada-di-bawah-setmilpres-letkol-teddy-tak-harus-mundur>

Media Online:

Oxford Constitutional Law, Presidential System, diakses pada 16 Maret 2025, <https://oxcon.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e430?prd=OXCON#law-mpeccol-e430-div1-64>.

Saikrishna B. Prakash & Christopher H. Schroeder, “Interpretation & Debate Constitution of The United States: The Vesting Clause”, constitutioncenter.org, diakses pada 26 Maret 2025, <https://constitutioncenter.org/the-constitution/articles/article-ii/clauses/347>