

Kewenangan Presiden Membentuk Undang-Undang Dalam Sistem Presidensial

Authority of The President to Form Laws in The Presidential System

Eka N.A.M Sihombing^{1*}, Cynthia Hadita²

¹Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Indonesia.

²Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara, Indonesia.

*Corresponding author. Email: ekahombing@umsu.ac.id

Paper

Received
02-12-2022
Revised
10-02-2023
Approved
30-04-2023

Abstrak

Kewenangan Presiden dalam membentuk undang-undang pasca amandemen yaitu bahwa Presiden masih memiliki hak dalam pembentukan undang-undang hal itu terjadi atas implikasi pergeseran fungsi legislasi sebelum dan sesudah amandemen, saat ini Presiden yang berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang, DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dalam penelitian ini juga dilakukan perbandingan dengan negara-negara di Amerika Latin dan Brazil untuk menemukan indikator kewenangan presiden membentuk undang-undang dalam sistem presidensial, agar proporsinya lebih ideal. Metode penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dibutuhkan penyerahan kekuasaan legislasi sepenuhnya kepada DPR dan DPD serta perlu mempertimbangkan pranata Veto.

Kata Kunci

Kewenangan; Legislasi; Presiden.

Abstract

The president's authority in forming the Law pasca amendment is the President still has the right in formation of the Law it occurs on the implication of the amendment of the function of legislation before and after the amendment, currently the Presiden, who has the right to submit a bill, the House of Representatives holds the power to form the Law. So in this study also conducted comparisons with some states of Latin America and Brazil to find indicators of the president's authority to form laws in the presidential system, so that the proportion is more ideal. The research method used is normative juridical. The results showed that the need for the full legislative power to the DPR and DPD. The need for the considered a veto system.

Keywords

Authority; Legislation; President.



1. Pendahuluan

Perkenalan bangsa Indonesia dengan sistem Presidensial dimulai sejak para pendiri bangsa yang tergabung dalam Badan Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan lembaga penerusnya yaitu Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Meskipun demikian, tidak ditemukan juga hasil pembahasan secara eksplisit mengapa kita menerima sistem Presidensial. Latar belakang dipilihnya sistem presidensial di Indonesia menurut Safroedin Bahar dikarenakan 4 (empat faktor)^[1], pertama, alternatif terhadap sistem pemerintahan parlementer. Kedua, dirasa mampu mewartakan konsep tradisional “*manunggaling kawula lan gusti*”. Ketiga, merupakan *update version* dari pemerintahan monarkhi absolut. Keempat, belum disadarinya akibat yang mungkin timbul dari sistem presidensial dalam NKRI.

Amandemen UUD 1945 membawa perubahan paradigma bagaimana entitas pemerintahan berhubungan satu sama lain.^[2] Setelah amandemen substansial dilakukan

terhadap konstitusi Indonesia pada tahun 1945, pemisahan kekuasaan menjadi dasar undang-undang. Akan tetapi, pergantian kekuasaan sama sekali bukan tanpa kesalahan konseptual. Pendulum kekuasaan yang dulu Dominasi Eksekutif (*Executive Heavy*) kini telah mendominasi DPR (*legislative heavy*). Meskipun telah terjadi pergeseran fungsi legislasi dalam UUDNRI Tahun 1945 bukan berarti menghapus keinginan atau gagasan untuk membatasi kekuasaan Presiden, hal ini dikarenakan desain konstitusi kita masih memberi kekuasaan yang besar dalam membentuk undang-undang. Secara konseptual, kewenangan untuk membuat undang-undang di bawah sistem pemerintahan presidensial harus ditempatkan sebagai kekuasaan yang dimiliki oleh legislatif. Sehingga terjadi pemerataan kekuasaan di legislatif, terutama antara DPR dan DPD. Sementara itu, posisi Presiden dalam kewenangan untuk menetapkan undang-undang harus diletakkan sebagai perwujudan gagasan *checks and balances*.^{[3][4]}

Pada faktanya, yang menjadi permasalahan yaitu masih ada ruang untuk perbaikan dalam cara kekuasaan dibagi selama pembuatan undang-undang. Tulisan ini bertujuan untuk mengatasi masalah ini dan memberikan struktur yang lebih baik ke depan. Ada dua elemen yang perlu dipertimbangkan terlebih dahulu terkait dengan metode untuk menetapkan undang-undang dengan proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Kewenangan dibatasi oleh ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Penjelasan UUD 1945. Terkait dengan arti kekuasaan membentuk undang-undang yang bertumpu pada Presiden, sebagaimana dikatakan Pasal 5 ayat (1). Sementara itu, kedua, menyangkut makna ungkapan bersama antara Presiden dan DPR dalam menjalankan kewenangan legislatif, sebagaimana digarisbawahi dalam Penjelasan UUD 1945. Menurut M Solly Lubis, substansi Pasal 5 ayat (1) juga menggambarkan posisi Presiden dan DPR dalam membentuk undang-undang selain menunjukkan inisiatif untuk menyusun undang-undang.^[3]

Perbedaan dengan penelitian sebelumnya yaitu Farida Azzahra dengan judul, Rekonstruksi Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Penguatan Sistem Presidensial Indonesia, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 18 No. 2 - Juni 2021, tidak mengkaji aspek Kewenangan Presiden Membentuk Undang-Undang Pada Masa Pra Amandemen, Kewenangan Presiden Membentuk Undang-Undang Pada Masa Pasca Amandemen, Kekuasaan Legislasi Dalam Rangka Purifikasi Sistem Presidensial serta tidak melakukan perbandingan dengan Amerika Latin dan Brazil berkaitan dengan fungsi legislasi yang dimiliki oleh Presiden.

Terjadinya transisi dalam proses legislasi di Indonesia mulai dari pra amandemen, hingga pasca amandemen, dan juga urgensi adanya purifikasi dalam proses pembentukan undang-undang dalam sistem presidensial. Selain itu, juga dilakukan perbandingan dengan Amerika Latin dan Brazil berkaitan dengan fungsi legislasi yang dimiliki oleh Presiden.

2. Metode

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum yuridis normative yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (*library research*) atau data sekunder. Penelitian ini menggunakan sistem penelusuran kepustakaan (*library research*) untuk menemukan bahan-bahan hukum yang relevan dengan penelitian ini. Sumber data yang digunakan yaitu data primer dengan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Adapun metode analisis yang digunakan yaitu analisis kualitatif, berpegang teguh pada karakteristik ilmu hukum sebagai ilmu terapan. Oleh karena itu, hasil penelitian hukum, bahkan jika itu bukan prinsip hukum baru atau teori baru, setidaknya merupakan argumentasi baru.^[5]

3. Pembahasan

3.1 Kewenangan Presiden Membentuk Undang-Undang Pada Masa Pra Amandemen

Moh. Menurut Kusnadi dan Harmaily Ibrahim pada intinya menyatakan bahwa peran eksekutif dalam sistem presidensial adalah independen. Pemilihan rakyat sekali lagi berfungsi sebagai dasar formal untuk otoritas eksekutif. Sebagai pemegang kekuasaan Eksekutif, Presiden memilih menteri-menteri dan bertanggung jawab secara eksklusif kepada Presiden. Akibatnya, pembentukan Kabinet tidak bergantung pada Badan Perwakilan Rakyat dan tidak memerlukan persetujuan. Sehingga para menteri tidak bisa dipecat oleh Badan Perwakilan Rakyat.^[6]

Awal Kemerdekaan (UUD 1945) Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Adanya Maklumat Wapres No. X (16 Okt 1945) yang memuat bahwa perubahan sistem pemerintahan menjadi parlementer, KNIP disertai kewenangan legislasi, Presiden sebagai Kepala Negara, Instabilitas Demokrasi Parlementer. Selanjutnya, pada saat UUDS 1950, Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) benar-benar mirip dengan bentuk pemerintahan parlementer di mana otoritas hukum dijalankan oleh pemerintah bersama dengan DPR. Itu seperti Indonesia ketika konstitusi sementara 1950 (UUD 1950) mulai berlaku. Instansi pemerintah serta DPR dapat membuat rancangan undang-undang. Sri Soemantri menegaskan bahwa negara-negara lain yang mengikuti gaya pemerintahan parlementer, seperti Inggris dan Belanda, juga tunduk pada otoritas legislatif yang diberikan oleh pemerintah dan badan legislative.^[7] Setelah itu, Dekrit Presiden (kembali Ke UUD 1945), Demokrasi Terpimpin, Pembubaran DPR Hasil Pemilu 1955, DPR GR.

Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) cukup dekat dengan sistem pemerintahan parlementer di mana kewenangan hukum dilaksanakan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR. Ketika konstitusi sementara 1950 (UUD 1950) mulai berlaku, itu mirip dengan Indonesia. DPR dapat mengusulkan undang-undang, serta organisasi pemerintah lainnya. Negara-negara lain dengan sistem pemerintahan parlementer, seperti Inggris dan Belanda, juga tunduk pada otoritas legislatif yang diberikan oleh cabang eksekutif dan legislative.^[8]

Salah satu contoh kelemahan pra-amandemen UUD 1945 adalah kekuasaan presiden yang terkesan lebih dominan. Menurut Valina Singka Subekti. Lima elemen-otoritas negara, hak—hak rakyat, legislatif, eksekutif, dan kekuasaan Yudisial-harus dikelola oleh Konstitusi yang singkat dan lugas. Ni'matul Huda mengklaim bahwa UUD 1945 memiliki sejumlah kekurangan, antara lain sebagai berikut: (1) UUD 1945 memberikan kekuasaan eksekutif yang berlebihan tanpa didukung oleh *checks and balances* yang memadai; (2) rumusan banyak ketentuan dalam UUD 1945 mengarah pada berbagai interpretasi; (3) unsur-unsur konstitusionalisme tidak cukup diuraikan dalam UUD 1945; dan tidak ada yang lebih penting dalam UUD, (4) UUD 1945 memberikan penekanan yang berlebihan pada semangat menjalankan negara; (5) UUD 1945 memberi Presiden kekuasaan untuk memberlakukan undang-undang yang mengatur berbagai hal penting; (6) Penjelasan UUD 1945 mengatur banyak ketentuannya yang paling signifikan; dan (7) Isi penjelasan UUD 1945 tidak diatur dalam pasal UUD 1945.^[9]

3.2 Kewenangan Presiden Membentuk Undang-Undang Pada Masa Pasca Amandemen

Pergeseran fungsi legislasi ini dibuktikan dengan adanya perubahan pada Pasal 5 Ayat (1) 1945 dan Pasal 20 Ayat (1) UUD NRI 1945. Sebelum adanya perubahan, konstitusi memberi ruang konstitusional yang sangat besar kepada Presiden untuk turut menjalankan kekuasaan legislasi di samping menjalankan tugas sebagai lembaga eksekutif. Kekuasaan eksekutif dan legislatif yang terkonsentrasi pada Presiden tersebut merupakan bukti cerminan kuatnya kedudukan Presiden. Terlepas dari kenyataan bahwa UUD 1945 telah mengalami revisi dan pergeseran sejak amandemen awal, DPR tidak memiliki kendali tunggal atas pembuatan undang-undang. Dalam hal ini, Konstitusi

masih memberi Presiden wewenang untuk mengajukan undang-undang dan mengambil bagian dalam pembahasan di legislatif dengan DPR untuk mencapai kesepakatan tentang undang-undang.^[10]

Intinya, presiden dan DPR memiliki kewenangan untuk memberlakukan undang-undang. Karena di bawah sistem presidensial dan parlementer, kemampuan untuk menyusun undang-undang berada di cabang eksekutif dan legislatif. Hubungan antara dua sistem dan kapasitas mereka untuk membuat aturan adalah apa yang membedakan kedua sistem satu sama lain. Kemampuan untuk memberlakukan undang-undang juga ditentukan dalam UUD 1945 untuk berada di bawah lingkup presiden dan DPR, baik sebelum dan setelah amandemen. Namun, institusi yang menjadi milik otoritas yang mendominasi adalah yang membedakan kedua konstitusi ini satu sama lain. Perbedaan antara kedua undang-undang dasar tersebut adalah, setelah amendemen UUD 1945, Sejak undang-undang sebelumnya, telah terjadi perubahan dalam siapa yang memiliki wewenang untuk membuat undang-undang. Perubahan ini terjadi sebagai akibat dari Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yang menetapkan DPR sebagai pemilik kewenangan legislatif. Sikap ini didukung oleh Pasal 20 ayat (1) UUD Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa DPR memiliki kewenangan untuk memberlakukan undang-undang. UUD NRI Tahun 1945 yang sebelumnya menyatakan bahwa Presiden memiliki wewenang untuk menyusun undang-undang dengan persetujuan DPR, secara drastis diubah dalam Pasal 5 ayat (1) bahwa Presiden memiliki hak untuk mengajukan rancangan undang-undang.^[3]

Kekuasaan Presiden yang besar dalam membentuk Undang-Undang juga tercermin dalam hal pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) mengatur bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Lebih lanjut pada ayat (2) mengatur bahwa peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Apabila tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut diatur dalam ayat (3).

Kemudian, Pasal 52 UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada intinya menetapkan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang harus diajukan kepada DPR pada sidang berikutnya.^[11] Khususnya sidang pertama DPR setelah penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Apabila mendapat persetujuan DPR dalam sidang paripurna, Ditetapkan bahwa Peraturan Pemerintah akan menggantikan Undang-Undang. dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut dicabut dan dinyatakan tidak sah jika DPR tidak disetujui dalam sidang paripurna.

Dengan mekanisme dalam UU 12 tahun 2011 maka DPR hanya diberikan pilihan apakah menerima atau tidak menerima Perpu tersebut. Tata cara tersebut tentu bermasalah secara hukum karena dalam Perpu terdapat banyak pasal yang berpotensi bermasalah seperti bertentangan dengan UUD NRI 1945 karena perpu mempunyai substansi yang sama dengan undang-undang yaitu melaksanakan UUD NRI 1945. Padahal di satu sisi kebutuhan akan adanya Perpu bisa jadi sebagai suatu ihwal kegentingan yang memaksa. Pengaturan tersebut menyebabkan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat tidak dapat secara maksimal melakukan peran pembentukan Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sehingga secara kewenangan perundang-undangan merupakan kewenangan lembaga DPR bukan pada presiden walaupun presiden dapat mengajukan rancangan Undang-Undang. Kemudian dalam Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945 mengatur bahwa Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat

persetujuan bersama. Sehingga apabila terdapat pasal yang dianggap bermasalah tentunya DPR dapat melakukan koreksi terhadap pasal tersebut.^[12]

3.3 Kekuasaan Legislasi Dalam Rangka Purifikasi Sistem Presidensial

Mahfud MD berpendapat bahwa Kedudukan eksekutif dan legislatif setara atau sama kuatnya. Menurut Arsyad Mawardi, kedua lembaga tersebut, apalagi kekuasaan presiden, tidak boleh saling mempengaruhi (intervensi). Sebelum dilakukan perubahan, DPR hanya dapat mengesahkan undang-undang yang sejalan dengan Pasal 20 UUD 1945, sedangkan Presiden berhak menetapkan undang-undang yang diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Harta milik DPR tidak terealisasi. Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Susunan DPR ditetapkan dengan undang-undang" memberikan dukungan tambahan.^[13]

Sebagaimana disepakati MPR dalam proses penulisan ulang UUD 1945, upaya pemurnian bentuk pemerintahan presidensial tidak benar-benar terjadi. Saldi Isra menyimpulkan bahwa ketentuan ini sedikit berbeda jika dibandingkan dengan Amerika Serikat, sebagai contoh ideal dalam sistem pemerintahan presidensial, karena "dalam fungsi legislasi tidak ada pemisahan kekuasaan yang tegas antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif." kekuasaan legislatif, sebagaimana tercantum dalam kesepakatan bersama.^[3]

Perbandingan pembentukan undang-undang dengan Amerika Latin dapat dilihat pada tabel dibawah ini: ^{[10][14]}

Tabel 1. Perbandingan Pembentukan Undang-Undang Indonesia dengan Amerika Latin

Aspek Perbandingan	Indonesia	Amerika Latin	Brazil
Hubungan Legislatif-Eksekutif	DPR pada saat persetujuan bersama antara Presiden bersama-sama dengan DPR yang menjadi penentu apakah suatu RUU berlanjut pada tahap pembahasan.	Hubungan legislatif-eksekutifnya menunjukkan bahwa legislatif tidak hanya ada pada eksekutif	Apabila Presiden menyetujui RUU yang diajukan, maka RUU tersebut dianggap telah disetujui oleh Presiden.
Inisiatif RUU	Dapat berasal dari Presiden atau DPR	Dengan melihat proporsi inisiatif legislatif eksekutif yang disetujui oleh majelis rendah, bahwa legislatif lebih dominan dibandingkan Presiden Amerika Latin	Presiden atau Kongres dapat mengajukan RUU
Tingkat Keberhasilan RUU	Tergantung pada persetujuan bersama antara DPR dan Presiden	Tingkat keberhasilan RUU yang diprakarsai eksekutif sangat bervariasi di seluruh negara-negara Amerika Latin dan melalui waktu di negara-negara ini. Secara umum, agar RUU menjadi undang-undang, pertamanya harus disetujui oleh legislatif. Selanjutnya, cabang eksekutif harus memberlakukannya atau mengumumkannya, dan kemudian ruu menjadi undang-undang.	Lebih dominan kewenangan Kongres

Veto	Presiden tidak memiliki hak veto dalam proses pembentukan UU	Dalam rezim presiden, eksekutif memiliki kesempatan untuk menolak undang-undang melalui proses veto..	Adapun apabila Presiden menolak suatu RUU, maka Kongres akan mem-bahas kembali RUU tersebut dengan mempertimbangkan hak veto yang dimilikinya. Pemba-hasan veto akan dilaksanakan kong-res dalam waktu 30 hari sejak diterima-nya usulan peruba-han atau penolakan dari Presiden. Peng-gunaan hak veto akan mempertim-bangkan voting suara terbanyak. Apabila Kongres sepakat untuk meng-gunakan veto, maka RUU tersebut akan disahkan tanpa per-setujuan Presiden. Namun, apabila mayoritas kongres menolak veto, maka RUU tersebut akan diajukan kembali ke Presiden untuk mendapat pengesahan.
-------------	--	---	---

Terlepas dari hal itu, pemahaman yang tepat tentang teks konstitusional, sejarah terkait, dan relevansi perubahan kelembagaan dan lainnya dari waktu ke waktu, termasuk kebangkitan negara administrasi modern.^[15]

Pertanyaan kunci adalah apakah *Comptroller General* dengan demikian dijadikan agen Kongres, tunduk pada kehendaknya, atau pada dasarnya independen. Menunjuk pada pernyataan oleh seorang anggota Kongres yang menyatakan bahwa "Kongres setiap saat ketika ditemukan dia tidak efisien dan tidak menjalankan tugas dan kewenangannya sebagaimana mestinya dan seperti yang diharapkan Kongres, dapat memberhentikannya". Pernyataan itu tampaknya menunjukkan bahwa di bawah standar apakah Kongres atau presiden memiliki kewenangan yang dominan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.^[16]

Dengan kata lain, tidak semua undang-undang adalah peraturan, tetapi di beberapa negara, undang-undang pengaturan melalui proses legislatif tanpa tunduk pada RIA, yang terutama ditujukan untuk peraturan. Dalam kontribusi mereka, Ellig dan Horney berpendapat bahwa undang-undang peraturan harus tunduk pada jenis analisis dampak yang sama yang harus dilakukan oleh badan pengatur. Berdasarkan studi kasus peraturan yang dikeluarkan sesuai dengan undang-undang yang mengharuskan kereta api untuk memasang sistem kontrol kereta api positif (PTC), mereka berpendapat bahwa 'legislator kemungkinan akan membuat keputusan besar dalam menanggapi anekdot profil tinggi' selama tindakan baru tidak menjalani Analisis Manfaat Biaya.^[17]

Gagasan independensi kebijakan penting pada semua tahap masa jabatan presiden. Satu-satunya aturan yang akan menghilangkannya adalah aturan yang sepenuhnya mensubordinasikan semua lembaga yang memegang kekuasaan eksekutif untuk mengontrol presiden dalam semua fungsinya — aturan yang tidak pernah sekalipun dihibur oleh Mahkamah Agung, bahkan di *Myers v. Amerika Serikat*, puncak eksekutif. *Myers* mengakui beberapa pengecualian untuk penghapusan dan arahan presiden, dan hal yang sama berlaku untuk putusan Pengadilan terhadap Seila, yang dapat dilihat sebagai *Myers 2.0*. Presiden jenis kontrol pembuatan kebijakan. Kesimpulan itu, tentu

saja, akan memiliki implikasi besar bagi hubungan Presiden dengan sejumlah lembaga independen, dan Mahkamah dengan tegas menolak untuk menawarkannya. DPR mengundang kita untuk mengadopsi konstruksi apa pun yang akan menyembuhkan masalah konstitusional, belum dimajukannya standar yang bisa diterapkan yang berasal dari bahasa undang-undang. DPR menyarankan bahwa dasar yang diizinkan untuk penghapusan dapat bervariasi tergantung pada konteks dan kekuasaan Presiden yang terlibat. Bermetamorfosis seperlunya untuk menghindari keraguan konstitusional. Kami menolak untuk merangkul pendekatan yang tidak sopan dan elastis terhadap teks.^[18]

Salah satu pengamatan yang menarik di bawah perspektif ini adalah pengamatan pembagian kerja yang diatur antara aspek parlementer – perwakilan dan administratif – delegatif dari negara-negara pengatur demokratis, seperti yang dibahas oleh kontribusi Wiener dan Man. Dalam artikel ini, penulis berpendapat bahwa pendelegasian kekuasaan pembuat kebijakan dari legislator ke badan non-mayoritas adalah kebutuhan demokratis, tetapi dalam banyak kasus, mereka menemukan keberadaan 'delegasi kosong' di mana undang-undang primer tidak membatasi diri untuk menentukan tujuan peraturan atau garis besar kebijakan tetapi juga menetapkan secara spesifik dan rincian tugas pengaturan secara berkelanjutan. Dalam kasus seperti itu, mereka berpendapat, regulator diturunkan ke konsekuensi relatif, tetap dengan sedikit atau tanpa ruang untuk menggunakan kekuasaan yang didelegasikan.^[19]

Terkait dengan sistem pemerintahan presidensial, Bagir Manan menyatakan bahwa sistem pemerintahan presidensial hanya mengenal satu jenis eksekutif (*single executive*). Artinya, fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan berada di satu sisi, yang dimiliki oleh presiden hal itu sebagai konsekuensi logis dari posisi presiden sebagai eksekutif tunggal, fungsi sebenarnya dari eksekutif nominal.^{[20][21]}

Legislasi dan regulasi sering digunakan oleh berbagai disiplin ilmu dan badan keilmuan yang jarang berinteraksi. Pertanyaan tentang apa itu undang-undang dan peraturan, persamaan, perbedaan, dan kemungkinan tumpang tindih di antara mereka tetap terbuka. Akibatnya, kita hanya tahu sedikit tentang bagaimana undang-undang dimainkan sebagai alat pengaturan dan mengapa beberapa kebijakan peraturan terjadi melalui undang-undang sementara yang lain terjadi melalui cara lain. Pada saat yang sama, kita hanya tahu sedikit tentang bagaimana 'negara pengatur' berevolusi bersama atau memicu munculnya 'negara legislatif' atau bagaimana keduanya dapat memperkuat atau melemahkan pemerintahan demokratis.^[22]

Pada gilirannya, legislator dapat mengesampingkan veto presiden dan memberlakukan undang-undang tanpa tanda tangannya. Selain karakterisasi umum ini, proses legislatif dapat dan memang bervariasi. Ada variasi dalam berbagai pilihan tentang bagaimana membentuk undang-undang (amandemen, penolakan, rujukan kembali ke cabang eksekutif), dalam finalitas bagian legislatif (kekuasaan veto eksekutif dan mengesampingkan kemungkinan dan persyaratan), dan dampak penolakan legislatif atau tidak bertindak (termasuk kemungkinan eksekutif yang berkuasa dengan keputusan yang memiliki kekuatan hukum). Misalnya, di beberapa legislatif, rru yang diajukan oleh eksekutif harus dipertimbangkan dan ditindaklanjuti oleh legislatif, dan eksekutif bahkan dapat menetapkan batas waktu bagi legislatif untuk bertindak. Presiden dapat memberikan status prioritas inisiatif tertentu, mengharuskan Kongres bertindak dalam waktu singkat. Ini memberi presiden kekuatan eksklusif untuk mengatur agenda legislatif dan, oleh karena itu, agenda politik. Otoritas yang diberikan oleh aturan institusional ini kepada legislatif sangat penting dalam kasus Amerika Latin karena kebanyakan dari mereka memainkan peran dominan dalam proses pembuatan undang-undang. Peran legislatif berkaitan dengan undang-undang anggaran sangat terbatas di mana-mana kecuali Bolivia, Kosta Rika, Guatemala, Honduras, dan Paraguay.

Di semua negara lain, legislatif hanya dapat mengusulkan amandemen yang tidak meningkatkan defisit atau pengeluaran, dan dalam beberapa kasus dapat melakukannya hanya dengan persetujuan presiden. Distribusi keberhasilan legislatif Presiden Amerika Latin.^[14]

4. Kesimpulan

Pergeseran fungsi legislasi melalui amandemen konstitusi merupakan salah satu upaya dalam rangka purifikasi sistem presidensialisme. Namun, pergeseran fungsi tersebut tidak serta merta menjadikan legislator digdaya dalam pelaksanaan fungsi pembentukan undang-undang. Presiden masih sangat besar kuasanya dalam hal pembentukan Undang-Undang, terutama dalam hal pembentukan Undang-Undang Penetapan Perpu, dimana DPR hanya dapat menerima atau menolak RUU Penetapan Perpu yang disampaikan oleh Pemerintah tanpa kuasa untuk membahas secara detail pasal per pasal yang terdapat dalam RUU tersebut. Mekanismenya dilakukan DPR pada saat persetujuan bersama antara Presiden bersama-sama dengan DPR yang menjadi penentu apakah suatu RUU berlanjut pada tahap pembahasan. Seyogyanya dalam rangka purifikasi sistem presidensial, fungsi legislasi sepenuhnya diberikan kepada Lembaga Legislatif (DPR dan DPD). Selain itu, dengan diserahkannya kewenangan pembentukan UU kepada Legislatif, perlu dipertimbangkan untuk memberikan pranata Veto kepada Presiden. Pada praktiknya di Indonesia, dibutuhkan penyerahan kekuasaan legislasi sepenuhnya kepada DPR dan DPD (bahkan yang berkaitan dengan teknis administratif). Dibutuhkannya pranata Veto dan adanya Penguatan kekuasaan legislasi DPD dan DPR (dengan komposisi yang seimbang). Sebagaimana praktik di Amerika Latin dan Brazil bahwa adanya hak veto Presiden terhadap RUU yang diajukan akan memberikan keseimbangan fungsi legislasi. Sehingga, tidak hanya saat persetujuan bersama saja, namun Presiden memiliki kewenangan untuk melakukan veto terhadap RUU jika bertolak belakang dengan kepentingan umum.

Daftar Pustaka

- [1] N. Huda, *Presiden & Pembantu Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press, 2019.
- [2] Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*.
- [3] A. Wiyanto, "Kekuasaan Membentuk Undang-Undang Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945," *Negara Hukum*, vol. 6, no. 2, pp. 1–19, 2015, doi: <https://doi.org/10.22212/jnh.v6i2.251>.
- [4] E. N. A. M. Sihombing, "Menata Relasi Dewan Perwakilan Daerah Dan Kementerian Dalam Negeri Dalam Pengawasan Peraturan Daerah," *Reformasi Hukum*, vol. 23, no. 2, 2019, doi: <https://doi.org/10.46257/jrh.v23i2.94>.
- [5] P. M. Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2011.
- [6] M. Kusnardi and H. Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Tata Negara, Fakultas hukum Universitas Indonesia, 1981.
- [7] S. Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rosda, 2014.
- [8] N. Sinamo, *Hukum Tata Negara: Suatu Kajian Kritis tentang Kelembagaan Negara*. Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010.
- [9] N. Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2006.
- [10] A. Farida, "Rekonstruksi Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Penguatan Sistem Presidensial Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia*, vol. 18, no. 2, pp. 153–167, 2021, doi: <https://doi.org/10.54629/jli.v18i2.719>.
- [11] Republik Indonesia, *Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.
- [12] M. I. F. Putuhena, "Constitutionality of Mechanism Approval Government Regulation Replacement Act In Law Number 12 of 2011 Concerning The Formation of Laws and Regulations," *NOMOI Law Review*, vol. 1, no. 1, pp. 78–88, 2020, doi: <https://doi.org/10.30596/nomoi.v1i1.4648>.

- [13] M. Yasin Al-Arif, "Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, vol. 22, no. 2, pp. 238–254, 2015, doi: <https://doi.org/10.20885/iustum.vol22.iss2.art4>.
- [14] S. M. Saiegh, "The Role of Legislatures in the Policymaking Process," *Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes*, no. MARCH 2005, pp. 1–34, 2005.
- [15] R. E. Barkow, "Insulating Agencies: Avoiding Capture Through Institutional Design," *Texas Law Review*, vol. 89, 2010, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1717037
- [16] P. R. Verkuil, "The Status of Independent Agencies After *Bowsher v. Synar*, 1986 Duke L.J. 779, 797 n.100 (noting that the Humphrey's Executor standard "could be construed so as to encompass a general charge of maladministration, in which event even if the terms of removal," *Duke Law Journal*, no. 5, pp. 779–805, 1986, doi: <https://doi.org/10.2307/1372668>.
- [17] J. Ellig and M. Horney, "Statutory delegation, agency authority, and the asymmetry of impact analysis," *Theory and Practice of Legislation*, vol. 7, no. 3, 2020, doi: <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1730097>.
- [18] C. R. Sunstein and A. Vermeule, "Presidential Review: The President's Statutory Authority over Independent Agencies," *The Georgetown Law Journal*, vol. 109, no. 3, 2021, <https://www.law.georgetown.edu/georgetown-law-journal/in-print/volume-109/volume-109-issue-3-february-2021/presidential-review-the-presidents-statutory-authority-over-independent-agencies/>
- [19] E. Man and A. Wiener, "'Duty to Delegate' in Designing Regulatory Legislation," *The Theory and Practice of Legislation*, vol. 7, no. 3, 2020.
- [20] B. Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill-Co, 1992.
- [21] B. Manan, *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia dan PT. Gama Media, 1999.
- [22] G. W. Cox, "'The Organization of Democratic Legislatures' in Donald A. Wittman and Barry R. Weingast (eds)," in *The Oxford Handbook of Political Economy*, England: Oxford University Press, 2005.