



Ambiguitas Konstitusional dalam Fungsi Legislasi Presiden dan DPR di Indonesia

Muhammad Farhan Nefaldy ^{1*}, Tomson Situmeang²

^{1,2}Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum,

^{1,2} Universitas Kristen Indonesia

*muhammadfarhannefaldy@gmail.com

Article Info

Article history:

Received: 6th December 2025

Revised: 11th December 2025

Accepted: 2nd January 2026

Keywords:

System of government,
Authority,
President,
House of
Representatives,
Check and Balances

ABSTRACT

The Indonesian system of government has evolved significantly through constitutional amendments which aimed at strengthening the presidential system. However, overlapping authority between the President and the House of Representatives (DPR) in the lawmaking process continues to generate constitutional ambiguity, particularly regarding the separation of powers. This study examines the balance of legislative authority between the President and the House of Representatives under the 1945 Constitution using a normative juridical method with a historical approach, analyzed through Montesquieu's theory of the separation of powers. The analysis reveals that Article 5 paragraph (1) and Article 20 paragraphs (1) and (2) contribute to overlapping legislative functions between the two institutions. To address this issue, the study proposes limiting the President's legislative initiative, strengthening checks and balances through the DPR and public participation, and reinforcing the role of the Constitutional Court as a constitutional guardian. These measures are expected to enhance constitutional clarity and strengthen Indonesia's presidential system in accordance with democratic principles.



*This work is licensed under the Creative Commons
Attribution-Share Alike 4.0 International License. ©2026
by the author(s).*

Corresponding Author:

Muhammad Farhan Nefaldy
Universitas Kristen Indonesia
muhammadfarhannefaldy@gmail.com

PENDAHULUAN

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilaksanakan dengan tujuan memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Hal tersebut dilakukan melalui penegasan prinsip pemisahan kekuasaan dan penguatan mekanisme checks and balances antar lembaga negara. Perubahan konstitusional tersebut dimaksudkan untuk mengoreksi praktik ketatanegaraan sebelumnya yang cenderung menempatkan kekuasaan secara terpusat, khususnya pada lembaga eksekutif (Radjijo, 2010). Namun demikian, dalam praktik ketatanegaraan pasca-amandemen, tujuan tersebut belum sepenuhnya terwujud. Salah satu persoalan konstitusional yang masih mengemuka adalah adanya tumpang tindih kewenangan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam proses pembentukan undang-undang. Kondisi ini menunjukkan bahwa penguatan sistem presidensial secara normatif belum sepenuhnya diikuti oleh kejelasan pembagian fungsi antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif, sehingga berpotensi melemahkan prinsip presidensialisme itu sendiri (Sihombing, 2023).

Secara normatif, konstruksi kewenangan legislasi dalam UUD 1945 memperlihatkan adanya ambiguitas konstitusional. Hal tersebut terlihat dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang memberikan hak kepada Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang, sementara Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dilihat pada Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 mensyaratkan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk memperoleh persetujuan bersama. Kombinasi norma tersebut menempatkan Presiden tidak hanya sebagai kepala pemerintahan yang menjalankan undang-undang, tetapi juga sebagai aktor utama dalam proses legislasi. Akibatnya, batas antara fungsi eksekutif dan legislatif menjadi tidak tegas, sehingga membuka ruang bagi dominasi kekuasaan eksekutif dalam sistem yang secara formal menganut prinsip presidensial (Tarigan, 2024).

Ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 tersebut jika dibaca secara sistematis menunjukkan bahwa pembentukan undang-undang di Indonesia bukan merupakan kewenangan legislatif yang sepenuhnya berdiri sendiri, melainkan dijalankan secara bersama antara DPR dan Presiden. Dalam perspektif teori pemisahan kekuasaan Montesquieu, kondisi ini tidak mencerminkan pemisahan kekuasaan yang tegas (*strict separation of powers*), melainkan menunjukkan pola pemisahan kekuasaan yang terbatas (Ahmad, 2023). Padahal, dalam sistem presidensial yang ideal, fungsi legislasi merupakan domain utama lembaga legislatif, sementara Presiden berperan melalui mekanisme persetujuan atau veto sebagai bentuk pengawasan terhadap produk legislasi (Rohmah, 2023).

Permasalahan tumpang tindih kewenangan Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang sejatinya telah banyak dibahas dalam literatur hukum tata negara. Namun, sebagian besar kajian tersebut masih didominasi oleh pendekatan deskriptif-normatif yang menekankan uraian mengenai karakteristik sistem presidensial dan mekanisme *checks and balances* secara konseptual (Amin, 2021).

Kajian-kajian tersebut umumnya belum menempatkan konstruksi norma UUD 1945 sebagai sumber persoalan struktural yang berdampak langsung pada ketidakseimbangan kekuasaan antar lembaga negara. Selain itu, belum banyak penelitian yang secara eksplisit menggunakan teori pemisahan kekuasaan Montesquieu sebagai alat analisis operasional untuk menilai sejauh mana praktik legislasi di Indonesia masih menyimpang dari prinsip presidensialisme yang ideal (Oktarina, 2025).

Persoalan tumpang tindih kewenangan tersebut dapat dilihat secara konkret dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Rancangan undang-undang ini merupakan inisiatif Presiden dan disusun oleh pemerintah, kemudian dibahas bersama DPR dalam waktu yang relatif singkat hingga akhirnya disetujui (Pitoy, 2014). Proses legislasi tersebut bahkan diwarnai dengan perubahan substansi naskah undang-undang setelah persetujuan bersama, yang menimbulkan polemik luas di masyarakat dan menegaskan kuatnya dominasi peran eksekutif dalam pembentukan undang-undang. Kondisi ini menjadi paradoks konstitusional, mengingat Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, namun dalam praktik justru tidak sepenuhnya berperan sebagai *law maker* utama (Al-Arif, 2015).

Tumpang tindih kewenangan legislasi Presiden dan DPR sebagai persoalan struktural dalam desain konstitusi Indonesia menjadi hal yang penting dikaji. Hal ini disebabkan masih terbatasnya penelitian yang merumuskan solusi hukum yang bersifat preskriptif dan berorientasi pada penegasan batas kewenangan antara eksekutif dan legislatif tanpa harus serta-merta mengubah UUD 1945. Oleh karena itu, penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis secara kritis konstruksi kewenangan legislasi Presiden dan DPR berdasarkan UUD 1945 dengan menggunakan perspektif teori pemisahan kekuasaan Montesquieu sebagai pisau analisis utama. Hal ini dilakukan sebagai upaya mengoperasionalkan teori pemisahan kekuasaan dalam menilai konsistensi sistem presidensial Indonesia. Sekaligus merumuskan solusi hukum yang preskriptif melalui klarifikasi normatif kewenangan legislasi, penguatan mekanisme *checks and balances*, serta optimalisasi peran Mahkamah Konstitusi.

Artikel ini akan menjawab dua pokok permasalahan, yaitu: (1) Bagaimana konstruksi kewenangan legislasi antara Presiden dan DPR berdasarkan UUD 1945? (2) Bagaimana perumusan solusi hukum untuk menegaskan batas kewenangan tersebut agar selaras dengan prinsip sistem pemerintahan presidensial di Indonesia?

METODE

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan fokus pada analisis konstruksi norma konstitusional yang mengatur kewenangan legislasi Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Metode ini dipilih karena penelitian diarahkan untuk menilai konsistensi pengaturan kewenangan legislasi dalam UUD 1945 dengan prinsip sistem pemerintahan presidensial, baik pada tataran normatif maupun dalam praktik ketatanegaraan (Marzuki, 2021).

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan historis, yang bertujuan menelusuri perkembangan pengaturan kewenangan pembentukan undang-undang sejak masa prakemerdekaan, Konstitusi RIS 1949, UUD Sementara 1950, hingga UUD 1945 pasca-amandemen. Pendekatan ini digunakan untuk mengidentifikasi perubahan paradigma pembagian kekuasaan serta faktor politik-konstitusional yang memengaruhi konfigurasi kewenangan Presiden dan DPR (Ibrahim, 2020). Sebagai kerangka analisis, penelitian ini menggunakan teori pemisahan kekuasaan Montesquieu, yang dioperasionalkan melalui tiga indikator utama, yaitu: (1) pembagian fungsi legislasi antara Presiden dan DPR; (2) mekanisme persetujuan bersama dan pengawasan dalam pembentukan undang-undang; dan (3) konsistensi penerapan prinsip *checks and balances* dalam sistem presidensial Indonesia. Ketiga indikator tersebut digunakan untuk menilai sejauh mana praktik legislasi di Indonesia mencerminkan prinsip presidensialisme yang ideal.

Sumber bahan hukum meliputi bahan hukum primer berupa UUD 1945 beserta amandemennya, Konstitusi RIS 1949, UUD Sementara 1950, serta peraturan perundang-undangan

terkait pembentukan undang-undang; bahan hukum sekunder berupa literatur ilmiah, jurnal, dan pendapat ahli hukum tata negara; serta bahan hukum tersier sebagai bahan penunjang.

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif melalui penafsiran sistematis dan historis terhadap norma konstitusional, serta analisis kritis terhadap praktik ketatanegaraan. Melalui metode ini, penelitian diharapkan mampu mengidentifikasi secara jelas bentuk tumpang tindih kewenangan legislasi Presiden dan DPR serta merumuskan solusi normatif yang relevan untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Konstruksi Tumpang Tindih Kewenangan Legislasi antara Presiden dan DPR Menurut UUD 1945

Pembahasan terhadap rumusan masalah pertama difokuskan pada analisis konstruksi kewenangan legislasi Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berdasarkan UUD 1945 dengan menggunakan teori pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) Montesquieu sebagai kerangka analisis operasional. Teori ini tidak digunakan secara deskriptif, melainkan dioperasionalkan melalui tiga indikator utama, yaitu: (i) pemisahan fungsi legislasi antara cabang eksekutif dan legislatif, (ii) tingkat kemandirian lembaga legislatif dalam pembentukan undang-undang, dan (iii) efektivitas mekanisme checks and balances dalam mencegah dominasi kekuasaan.

Berdasarkan indikator pertama, Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 memberikan hak kepada Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang. Ketentuan ini menunjukkan bahwa fungsi legislasi tidak sepenuhnya dipisahkan dari kekuasaan eksekutif. Dalam perspektif Montesquieu, pemisahan fungsi merupakan syarat utama untuk mencegah konsentrasi kekuasaan dalam satu cabang pemerintahan. Dalam sistem presidensial murni, seperti yang diperlakukan di Amerika Serikat, kekuasaan legislasi berada sepenuhnya pada Kongres, sementara Presiden hanya memiliki kewenangan veto sebagai mekanisme kontrol. Oleh karena itu, pemberian hak inisiatif legislasi kepada Presiden dalam UUD 1945 mencerminkan perluasan peran eksekutif ke dalam ranah legislatif yang secara teoritis tidak sejalan dengan prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas (Isra, 2018).

Indikator kedua berkaitan dengan kemandirian lembaga legislatif sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD 1945. Secara normatif, DPR dinyatakan sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Namun, keharusan adanya persetujuan bersama dengan Presiden menyebabkan DPR tidak dapat menjalankan fungsi legislasi secara independen. Dalam praktik ketatanegaraan, sebagian besar rancangan undang-undang berasal dari pemerintah dan disusun oleh kementerian teknis, sehingga DPR sering kali berada dalam posisi reaktif. Kondisi ini menimbulkan ketidakseimbangan kekuasaan yang menguntungkan eksekutif dan melemahkan posisi DPR sebagai representasi rakyat (Wantu, 2019).

Implikasi yuridis dari konstruksi tersebut adalah terjadinya pergeseran makna “kekuasaan membentuk undang-undang” dari kewenangan substantif DPR menjadi kewenangan yang bersifat prosedural dan politis. Akibatnya, kualitas legislasi berpotensi menurun karena proses pembentukan undang-undang lebih didorong oleh agenda pemerintah dibandingkan kebutuhan hukum masyarakat. Selain itu, dominasi eksekutif dalam legislasi juga berdampak pada melemahnya fungsi pengawasan DPR terhadap pelaksanaan undang-undang itu sendiri.

Dari perspektif *checks and balances* sebagai indikator ketiga, tumpang tindih kewenangan ini menyebabkan mekanisme saling mengawasi antar cabang kekuasaan tidak berjalan optimal. Ketika Presiden berperan sebagai pengusul, pembahas, sekaligus pihak yang menyetujui undang-

undang, posisi Presiden menjadi sangat dominan dalam keseluruhan siklus legislasi. Hal ini bertentangan dengan tujuan checks and balances yang justru dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan, bukan memperluasnya.

Analisis komparatif memperkuat temuan tersebut. Dalam sistem presidensial Amerika Serikat dan Brasil, Presiden tidak memiliki hak inisiatif legislasi secara langsung. Keterlibatan eksekutif dibatasi melalui mekanisme veto dan pengaruh politik terhadap parlemen. Sementara itu, di Korea Selatan, meskipun Presiden memiliki pengaruh politik yang kuat, inisiatif legislasi tetap berada pada Majelis Nasional dengan kontrol konstitusional yang ketat. Perbandingan ini menunjukkan bahwa keterlibatan langsung Presiden Indonesia dalam legislasi merupakan karakter yang tidak lazim dalam sistem presidensial murni.

Dengan demikian, klaim bahwa sistem pemerintahan Indonesia belum sepenuhnya mencerminkan presidensialisme murni memiliki dasar normatif, empiris, dan komparatif. Konstruksi kewenangan legislasi dalam UUD 1945 menunjukkan karakter sistem hybrid yang menggabungkan unsur presidensial dan parlementer, sehingga batas antara fungsi eksekutif dan legislatif menjadi kabur baik secara normatif maupun dalam praktik ketatanegaraan (Safa'at, 2023).

2. Formulasi Solusi Hukum untuk Menegaskan Batas Kewenangan Legislasi dalam Sistem Presidensial Indonesia

Solusi yang ditawarkan dalam artikel ini diarahkan pada langkah-langkah yang memiliki kelayakan yuridis dan dapat dilaksanakan tanpa perubahan terhadap UUD 1945, yaitu: *pertama*, penegasan batas kewenangan dapat dilakukan melalui pengaturan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara konstitusional, Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 hanya memberikan hak kepada Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang, bukan kewajiban absolut yang tidak dapat dibatasi. Oleh karena itu, pembatasan ruang lingkup hak inisiatif Presiden pada tingkat undang-undang tetap dimungkinkan secara yuridis sepanjang tidak menghapus hak tersebut secara total. Pembatasan ini dapat diarahkan pada bidang-bidang yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan fungsi eksekutif, seperti keuangan negara, pertahanan, dan administrasi pemerintahan (Mochtar, 2022).

Kedua, dari perspektif implikasi konstitusional dan politik, pembatasan tersebut berpotensi mengurangi dominasi eksekutif dalam legislasi dan memperkuat posisi DPR sebagai pemegang utama kekuasaan membentuk undang-undang. Meskipun langkah ini dapat menimbulkan resistensi politik dari pemerintah, penguatan peran DPR justru meningkatkan akuntabilitas politik lembaga legislatif dan memperjelas tanggung jawab konstitusional masing-masing cabang kekuasaan. *Ketiga*, solusi normatif tersebut perlu diiringi dengan penguatan mekanisme *checks and balances* melalui optimalisasi fungsi pengawasan DPR dan peningkatan partisipasi publik dalam proses legislasi. Keterlibatan masyarakat sipil dan akademisi berfungsi sebagai kontrol eksternal yang dapat membatasi kecenderungan dominasi salah satu cabang kekuasaan serta meningkatkan kualitas legislasi. *Keempat*, Mahkamah Konstitusi memiliki peran strategis sebagai penjaga konstitusi dalam memastikan bahwa proses pembentukan undang-undang tidak hanya sah secara prosedural, tetapi juga selaras dengan prinsip pemisahan kekuasaan. Penguatan pengujian prosedural terhadap undang-undang menjadi instrumen penting untuk mencegah praktik legislasi yang secara formal sah, tetapi secara substantif mencerminkan konsentrasi kekuasaan eksekutif.

Dengan demikian, solusi hukum yang dirumuskan dalam penelitian ini memiliki kelayakan yuridis karena dapat dilakukan tanpa perubahan UUD 1945, memiliki dasar teoritis yang kuat dalam prinsip pemisahan kekuasaan, serta realistik secara politik-konstitusional. Pendekatan ini

diharapkan mampu menegaskan batas kewenangan legislasi antara Presiden dan DPR sekaligus memperkuat konsistensi sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.

KESIMPULAN

Dapat disimpulkan bahwa pengaturan kewenangan legislasi dalam UUD 1945 masih menimbulkan tumpang tindih antara Presiden dan DPR, khususnya melalui Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945, yang mengaburkan batas antara fungsi eksekutif dan legislatif. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia belum sepenuhnya mencerminkan prinsip presidensialisme yang konsisten dengan teori pemisahan kekuasaan. Hal ini disebabkan karena Presiden memiliki peran yang relatif dominan dalam proses pembentukan undang-undang.

Kontribusi teoretis penelitian ini terletak pada penerapan teori pemisahan kekuasaan Montesquieu secara operasional sebagai alat analisis untuk menilai konsistensi sistem presidensial Indonesia, bukan sekadar sebagai kerangka normatif. Penelitian ini juga menegaskan pentingnya penataan ulang kewenangan legislasi guna memperkuat prinsip checks and balances tanpa harus serta-merta melakukan perubahan konstitusi. Keterbatasan penelitian ini terletak pada pendekatan yuridis normatif yang belum mengkaji praktik politik legislasi secara empiris serta keterbatasan analisis komparatif. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan untuk mengombinasikan pendekatan empiris dan memperluas perbandingan dengan negara-negara lain yang menerapkan sistem presidensial, guna merumuskan desain kelembagaan yang lebih tepat bagi penguatan sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.

REFERENSI

- Abdullah, A. (2023). Declassifying theory of separation of powers and its inherent system of checks and balances: A comparative study. *Zakariya Journal of Social Science*, 2(1), 31-41.
- Amin, M. (2021). Tinjauan Yuridis tentang Kewenangan Presiden dalam Membentuk Unit Kerja Presiden berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan. *Limbago: Journal of Constitutional Law*, 1(3), 364-381.
- Al-Arif, M. Y. (2015). Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945., 22 (2). pp. 238-254. ISSN 2527-502X.
- Ibrahim, J. (2020). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Isra, S. (2018). Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 485-504.
- Marzuki, P. M. (2021). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Mochtar, Z. A. (2022). Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang. Buku Mojok.
- Oktarina, E. (2025). Dinamika Kewenangan Presiden Republik Indonesia Di Bidang Legislatif Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945. *Lex Librum Jurnal Ilmu Hukum*, 243-250.
- Pitoy, H. F. (2014). Mekanisme Checks And Balances Antara Presiden Dan DPR Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Di Indonesia. *Lex Et Societatis*, 28-29.
- Radjijo. (2010). Hubungan Kewenangan Presiden Dengan DPR Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Perubahan UUD 1945. *Wacana Hukum*, 74.

Muhammad Farhan Nefaldy, Tomson Situmeang, *Ambiguitas Konstitusional dalam Fungsi Legislasi Presiden dan DPR di Indonesia*

- Rohmah, E. I. (2023). Dinamika Overlapping Kewenangan DPR Dan Presiden Dalam Pembentukan Kebijakan Negara. *DEKRIT (Jurnal Magister Ilmu Hukum)*, 48-68.
- Safa'at, R. (2013). Rekonstruksi politik hukum pangan: dari ketahanan pangan ke kedaulatan pangan. Universitas Brawijaya Press.
- Sihombing, E. N. (2023). Kewenangan Presiden Membentuk Undang-Undang Dalam Sistem Presidensial. *Jurnal Reformasi Hukum*, 14-15.
- Tarigan, R. S. (2024). *Dinamika implementasi putusan mahkamah konstitusi*. Ruang Karya Bersama
- Wantu, F. M. (2019). Mewujudkan Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan dalam Putusan Hakim di Peradilan Perdata. *Jurnal Dinamika Hukum*, 479-489.