

ANALISIS KETIADAAN UNDANG-UNDANG TENTANG LEMBAGA KEPRESIDENAN DITINJAU DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

[Analysis Of the Absence of Law on the Presidential Institution Reviewed in the Constitutional System of the Republic of Indonesia]

M. Saoki Oktava¹⁾ *, Ernawati²⁾, Satiah³⁾

Fakultas Hukum Universitas Nahdlatul Wathan Mataram

m.saokioktava@gmail.com (corresponding)

ABSTRAK

Ketiadaan undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai Lembaga Presiden menjadikan lembaga ini sebagai satu-satunya yang belum memiliki regulasi tersendiri. Padahal, menurut UUD 1945, Presiden Indonesia merupakan Lembaga Tinggi Negara. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaturan lebih lanjut mengenai kewenangan Presiden berdasarkan perintah UUD, dengan cara analisis menggunakan metodologi penelitian hukum normatif. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa tidak ada undang-undang khusus Lembaga Presiden, sehingga pengaturan lebih lanjut terkait wewenang, kewajiban, dan hak Presiden dapat ditemukan tersebar di beberapa undang-undang. Ke depan, diharapkan Presiden memiliki undang-undang yang mengatur dirinya secara khusus, sebagaimana lembaga lain yang kedudukannya setara menurut UUD 1945, seperti MPR, DPR, DPD, KY, MA, MK, dan BPK, yang masing-masing memiliki undang-undang sebagai acuan untuk membatasi kekuasaan (*abuse of power*) antar lembaga serta penerapan *checks and balances* dalam penyelenggaraan negara Republik Indonesia.

Kata kunci: Undang-Undang; Lembaga Kepresidenan; Sistem Ketatanegaraan Indonesia

ABSTRACT

The absence of a law specifically regulating the Presidential Institution makes this institution the only one without its own regulations. However, according to the 1945 Constitution, the President of Indonesia is a High State Institution. This study aims to determine further regulations regarding the president's authority based on the Constitution's mandate, through analysis using normative legal research methodology. The results of this study indicate that there is no specific law for the presidential institution, so further regulations regarding the president's authority, obligations, and rights can be found scattered across several laws. In the future, it is hoped that the President will have a law that specifically regulates him, as other institutions with equal standing according to the 1945 Constitution, such as the People's Consultative Assembly (MPR), the House of Representatives (DPR), the Regional Representative Council (DPD), the Judicial Commission (KY), the Supreme Court (MA), the Constitutional Court (MK), and the Supreme Audit Agency (BPK), each of which has laws as a reference to limit the abuse of power between institutions and the implementation of checks and balances in the administration of the Republic of Indonesia.

Keywords: Law; Presidential Institution; Indonesian Constitutional System

PENDAHULUAN

Republik Indonesia memiliki banyak histori perkembangan dibidang Hukum Tata Negara, Antara lain perubahan kekuasaan Lembaga, kedudukan Lembaga, serta munculnya Lembaga Negara yang baru. Dinamika ini tak lepas dari keadaan tatanegara yang terus mengalami perubahan sehingga berdampak pada Amandemen UUD NRI 1945. Lagi pula Konstitusi dibentuk untuk membatasi kekuasaan agar tidak ada upaya kesewenang-wenangan. Dengan begitu, Pembatasan kekuasaan

(*limitation of power*) ini diharapkan Tindakan penguasa tidak melampaui batas/penyalahgunaan wewenang (*Abuse Of Powers*). Dalam arti, Tujuan dari Konstitusi itu dibentuk dengan maksud para penyelenggara negara mempunyai arah yang jelas dalam menjalankan kekuasaannya (Yusril Ihza Mahendra, 1996).

Disini mari kita Membagi dalam bentuk tiga cabang kekuasaan, yakni kekuasaan Eksekutif, legislative dan Yudikatif. Agar Kekuasaan tidak disalahgunakan, maka harus diatur batas-batasnya. Caranya dengan membagi kekuasaan tersebut ke dalam tiga cabang kekuasaan secara seimbang (Ni'Matul Huda, 2014). Dari tiga cabang kekuasaan dalam konsep *Trias Politica* tentang system pemisahan kekuasaan (*Separations Of Power*) atau Pembagian kekuasaan (*distributions of power*), ada yang menarik yaitu Kekuasaan Eksekutif (Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan). tidak memiliki Undang-undang tentang dirinya secara khusus.

Terkait Kewenangan maupun pengaturan tentang jabatan Presiden, memang sudah diatur di UUD. Namun pada UU Khusus dirinya tidak ada, padahal Lembaga Negara Yang kedudukannya setara dengan Presiden ada aturannya masing-masing, misalnya Mahkamah Konstitusi memiliki Undang-Undang Tentang Mahkamah Konstitusi, MA juga demikian, MPR, DPR, DPD dan DPRD ada undang-undangnya yang kita kenal dengan singkatan Undang-undangan MD3 dan Lembaga Tinggi Negara yang lainnya. Perlunya pengaturan kekuasaan presiden secara khusus di undang-undang karena kekuasaan presiden sangatlah kuat sebagaimana kedudukannya kuat pasca amandemen UUD 1945. Sehingga disampaikan Kembali bahwa, Pengaturan tentang Lembaga Presiden memang sudah di atur pada UUD 1945, hanya saja tidak secara eksplisit di atur Kembali kewenangannya di satu Undang-undang (*Secondary Law/Organic Law*) seperti Lembaga yang lainnya.

Meskipun begitu, gagasan untuk memunculkan Undang-undang yang mengatur lebih lanjut tentang presiden telah ada pasca reformasi, namun pada tahun 2001 gagasan itu hanya sampai pada draf Rancangan Undang-Undang saja dan tidak ada tindak lanjut untuk menghasilkan Undang-Undang Tentang Lembaga Kepresidenan. Oleh karena itu, penulis mencoba untuk menganalisis isu ini sebagai sebuah kajian akademis.

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas maka dapat dirumuskan isu hukum sebagai berikut yaitu : Bagaimana pengaturan lebih lanjut terhadap kewenangan Presiden berdasarkan perintah UUD?

METODE PENELITIAN

Artikel ini menggunakan metodologi penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan sumber referensi lain yang relevan untuk menjawab dinamika ketatanegaraan yang berkaitan dengan pengaturan lebih lanjut Kewenangan khusus yang mengatur Lembaga Kepresidenan. Cara yang dilakukan yaitu, studi komparasi berbagai peraturan yang berkaitan dengan Lembaga Tinggi negara yang ada di UUD sebagai bahan komparasi dengan Lembaga presiden yang termasuk juga sebagai Lembaga Tinggi Negara.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Lebih Lanjut Terhadap Kewenangan Presiden Berdasarkan Perintah UUD

Presiden merupakan Lembaga yang memegang kekuasaan Eksekutif sesuai dengan teori *Trias Politica* dari Montesquieu. Dalam berbagai literatur menjelaskan bahwa kekuasaan Presiden RI sebagai ujung tombak dalam menjalankan system pemerintahan. Dimana perannya sebagai kepala negara sekaligus memegang kendali kepala pemerintahan. Oleh karena itu menurut Saldi Isra, system pemerintahan Indonesia adalah presidensial. Ini didasarkan pada kesepakatan pendiri bangsa (*founding father*) dalam sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) pada 29 Mei-1 Juni dan 10-17 Juli 1945 (Ahmad Yani, 2018). Pasca Reformasi MPR melakukan perubahan Konstitusi mengenai Presiden (kekuasaan eksekutif) sebagaimana tercantum dalam BAB III tentang Kekuasaan Pemerintahan negara berlangsung pada tahap Perubahan Pertama (1999), Perubahan Ketiga (2001) dan Perubahan Keempat (2002) (Patrialis Akbar, 2013).

Berdasarkan keterangan di atas, disinilah letak kekuasaan yang cukup kuat sehingga harus ada

yang mengimbangi, agar tidak terjadi kekuasaan yang melampaui batas (*Abuse of Power*). Untuk membatasi kekuasaan secara tegas di atur kewenangannya oleh konstitusi dan penerapan mekanisme *check and balances* oleh lembaga legislative dan yudikatif terhadap pelaksanaan kekuasaan Presiden. Bahkan, mengenai distribusi kekuasaan yang di jalankan oleh Menteri-meterinya. Pembatasan dan penerapan fungsi kontrol ini sebagai sarana untuk memberikan *warning* bagi presiden yang memiliki power dalam menjalankan system pemerintahannya (Samsul Wahidin, 2014).

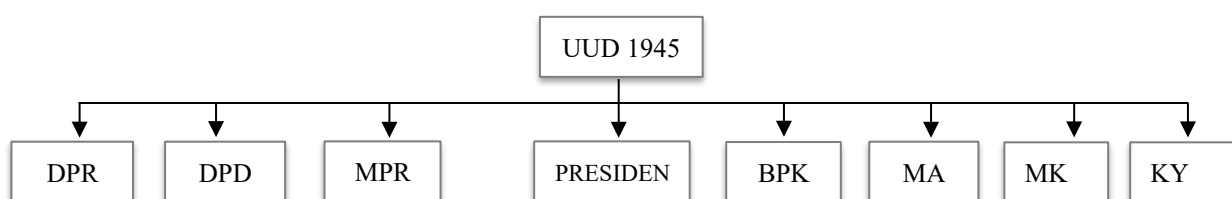
Oleh karena itu timbul beberapa gagasan untuk membatasi kekuasaan pemerintahan. Cara yang paling efektif adalah melalui hukum yaitu: konstitusi, undang-undang dan peraturan pelaksanaan lainnya. Karena pembatasan kekuasaan melalui hukum, maka lahirlah konsep negara hukum yang demokratis. Pemerintahan yang demokratis ialah pemerintahan yang kekuasaannya terbatas dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya (Samsul Wahidin, 2014).

Berarti, pada saat menduduki jabatan Presiden dan Wakil Presiden, mereka wajib melaksanakan perintah Pancasila dan kontitusi sebagai implementasi dari cita-cita para pendiri bangsa (M. Saoki Oktava, 2019). Dasar legitimasi inilah harusnya kewenangan Presiden dituangkan dalam sebuah Undang-undang Khusus mengatur dirinya (Undang-Undang Tentang Lembaga Kepresidenan) sebagaimana Lembaga yang lain yang kedudukannya sejajar dengan Presiden memiliki Undang-undangnya masing masing.

Berikut Lembaga Tinggi Negara yang kewenangannya ada di UUD 1945, kemudian di atur Kembali wewenang tersebut ke dalam Undang-undangnya masing-masing adalah sebagai berikut :

1. DPR, DPD DAN MPR Memiliki Undang-Undang MD3 (UU No. 17 Tahun 2014) beserta aturan perubahannya;
2. Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung
3. Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, beserta UU No. 8 Tahun 2011 (Perubahan Pertama) UU No. 4 Tahun 2014 (Perubahan Kedua) dan oleh UU No. 7 Tahun 2020 (Perubahan Ketiga); dilengkapi juga dengan UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
4. Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial
5. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Berdasarkan uraian di atas, Lembaga Tinggi negara yang kewenangannya di atur oleh UUD NRI 1945 jika di gambarkan dalam stuktur yaitu, (Patrialis Akbar, 2013) :



Gambar 1. Stuktur Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD NR1 1945

Amandemen UUD 1945 berpengaruh pada perubahan struktur yaitu kedudukan MPR berubah menjadi Lembaga Tinggi Negara yang kedudukannya sejajar dengan Lembaga lain (M. Saoki Oktava, 2017). Konsekuensi logis dari adanya kesetaraan kedudukan Lembaga-lembaga di atas, menjadikannya saling mengawasi antara lembaga yang satu dengan yang lain (*Check and Balances*) (M. Saoki Oktava, 2023). Ditegaskan Kembali bahwa dalam gambaran struktur, ada satu Lembaga Tinggi Negara yang tidak diatur kewenangan nya lebih lanjut dalam UU yang khusus mengatur lembaganya yakni Presiden. Disini menjadi satu-satunya Lembaga yang tidak ada undang-undangnya secara khusus. Padahal kekuasaan Presiden Indonesia paling luas dibandingkan dengan Lembaga negara yang lainnya. Sekurangnya hal itu dapat dicermati dari personifikasinya menjadi “*single fighter*”, pemain tunggal, dibandingkan dengan jabatan lain yang cenderung kolektif (Samsul Wahidin, 2014). Adapun refleksi dari kekuasaan presiden ini, di dalam hukum tata negara direfleksikan dalam ketentuan pasal Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yang

sifatnya merupakan wewenang, kewajiban dan hak presiden (Samsul Wahidin, 2014).

Dari situ dapat dipahami mengenai pengaturan tentang jabatan atau Lembaga presiden seharusnya di muat Kembali dalam sebuah undang-undang khusus mengatur dirinya, sebagai representasi dari aturan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar. Lagipula Tindakan ini sebagai bentuk pengaturan yang sama dengan Lembaga lain yang kedudukannya setara, dan juga memiliki Undang-undangnya masing-masing. Sehingga tidak ada lagi pembeda antara mereka. Adapun kewenangan presiden secara lengkap, adalah sebagai berikut (Nuruddin Hady, 2010):

1. Memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar
2. Mengajukan rancangan Undang-undang (RUU) kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
3. Menetapkan Peraturan Pemerintah (PP)
4. Memegang Kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat (AD), Angkatan Laut (AL), Angkatan Udara (AU)
5. Menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR
6. Menyatakan keadaan bahaya
7. Mengangkat Duta dan konsul, serta menerima penempatan Duta Negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat
8. Memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung
9. Memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR
10. Memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang
11. Membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.
12. Mengangkat dan memberhentikan para menteri
13. Membahas dan melakukan persetujuan Bersama dengan DPR setiap rancangan Undang-undang
14. Menetapkan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang (PERPU)
15. Mengajukan RUU anggaran pendapatan dan belanja negara untuk dibahas Bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD
16. Menetapkan hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR
17. Menetapkan Sembilan orang anggota hakim konstitusi yang diajukan masing-masing tiga orang oleh MA, Tiga orang oleh DPR, dan tiga orang oleh presiden.

Berdasarkan uraian di atas terdapat banyak tugas dan fungsi presiden. Sehingga, Pembagian Kekuasaan pada Amendemen UUD 1945 mengenalkan prinsip *check and balances* dalam pemerintahan dan membagi kekuasaan negara ke berbagai lembaga, termasuk MPR, MA, MK, BPK, dan presiden, sebagai bagian dari usaha untuk mencegah konsentrasi kekuasaan di tangan satu individu atau lembaga. Perubahan pada UUD 1945 ini bertujuan untuk menciptakan sistem pemerintahan yang lebih demokratis dan berimbang, di mana kekuasaan presiden tidak lagi berada pada tingkat yang sangat sentralistik sebelumnya (Agus Riewanto dkk, 2023).

Lagi pula Kekuasaan presiden tidak mudah untuk dijatuhkan, dengan begitu harusnya terdapat satu Undang-undang yang mengatur Lembaga Kepresidenan guna sebagai penegasan terhadap perintah UUD NRI 1945. Namun, meskipun tak ada Undang-undang Khusus dirinya, Terdapat sejumlah pasal dalam UUD 1945 yang mengamatkan pembentukan Undang-Undang berkaitan dengan hak, kewenangan, dan tugas-tugas Presiden. Alhasil, pengaturan yang bersinggungan dengan kewenangan, tugas, dan hak presiden tersebar dalam beberapa Undang-Undang (Muhammad Yasin, hukumonline, 2017). Misalnya UU No. 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, sebagaimana tercantum pada Pasal 4 Ayat 2, Pemberian grasi oleh Presiden dapat berupa: a. peringanan atau perubahan jenis pidana; b. pengurangan jumlah pidana; atau c. penghapusan pelaksanaan pidana.

Dengan demikian, Mahfud MD berpendapat bahwa sejumlah persoalan yang muncul dalam pelaksanaan tugas Presiden sulit diselesaikan lewat jalur hukum administrasi atau tata negara. Karena itu, ia melihat RUU Lembaga Kepresidenan sebagai instrumen hukum yang dapat mencegah penyalahgunaan kewenangan Presiden dan memberikan kepastian hukum yang belum diatur secara khusus dalam UUD 1945.

Pada saat Pemilihan Presiden (Pilpres) 2024 lalu muncul dugaan *abuse of power* yang sulit diselesaikan pengadilan lantaran langkah-langkah politik presiden semuanya dibungkus dengan kewenangan formal. Ia mencontohkan soal polemik penyalahgunaan bantuan sosial (bansos)

(Mahfud MD, 2025). Kedepan, ketika adanya UU Lembaga Kepresidenan, harapan Mahfud, juga mampu memperjelas batasan-batasan netralitas Presiden saat pemilu yang masih bias dalam pelaksanaannya. Macam aturan boleh kampanye saat hari libur atau cuti kerja, yang tidak ditulis dalam regulasi bahwa ketentuan itu berlaku untuk *incumbent* (Mahfud MD, 2025).

Lewat UU Kepresidenan ini bisa diatur batasan-batasan kepala negara kala memasuki masa demisioner atau jelang lengser menanti penggantinya dilantik. "Belakangan ini di masa demisioner banyak sekali kebijakan-kebijakan strategis (disahkan) yang kemudian mengikat presiden baru. Orang protes, terus presiden baru apa dong. Nah jadi ini kalau mau diatur oleh Undang-undang Kepresidenan boleh juga," katanya (Mahfud MD, 2025). Maka kedepan DPR dan Pemerintah harus mengupayakan untuk melahirkan produk hukum UU Lembaga Kepresidenan agar mampu dalam menata dan membatasi gestur atau kebijakan public Presiden selama 5 Tahun, agar Masa jabatan dapat berjalan sesuai dengan amanat konstitusi dan Undang-undang karena di atur Langsung sebagai Lembaga yang memiliki kapasitas dalam menjalankan roda pemerintahan eksekutif.

PENUTUP

Simpulan

Dari pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa Lembaga-Lembaga yang kedudukannya setara dengan Presiden Seperti MPR, DPR, DPD, KY, MA, MK dan BPK telah memiliki Undang-undangnya masing-masing. Berhubungan dengan wewenang, kewajiban, dan hak presiden memang dapat ditemukan tersebar di beberapa undang-undang. Namun, untuk undang-undang yang mengatur secara khusus mengenai Lembaga Kepresidenan belum ada sehingga lembaga ini sebagai satu-satunya yang belum memiliki regulasi tersendiri.

Saran

Untuk menjaga independensi maupun profesionalisme Presiden, DPR dan Presiden harus serius membentuk Undang-undang Tentang Lembaga Kepresidenan sebagai dasar untuk menghindari penyalahgunaan wewenang (*Abuse of Power*), sehingga langkah-langkah politik presiden yang berpotensi melanggar konstitusi yang dibungkus dengan kewenangan formal dapat dicegah dan diminimalisir karena pengaturannya sangat spesifik.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, Patrialis, (2013). *Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika Offset.
- <https://katadata.co.id/berita/nasional/681dcf0c2df1a/respons-mahfud-soal-ruu-khusus-kepresidenan-istana-janji-bahas-dengan-dpr>
- <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20250424164355-32-1222275/mahfud-md-dorong-uu-kepresidenan-cegah-abuse-of-power>
- <https://www.hukumonline.com/klinik/a/alasan-mengapa-tidak-ada-undang-undang-tersendiri-tentang-lembaga-kepresidenan-lt56dda6f5e2b6c/>
- Huda Ni'Matul, (2014). *Hukum Tata Negara*, Edisi Revisi (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada).
- Indonesia, Undang-Undang Dasar Tahun NRI 1945.
- Mahendra, Yusril Ihza, (1996). *Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Aktual masalah Konsitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Gema Insani Press.
- Nuruddin Hady, (2010). *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi, Paham Konstitusionalisme Demokrasi Pasca Amandemen UUD 1945*, Malang: Setara Press.
- Oktava M. Saoki, (2023). *Telaah Kritis Terhadap Persyaratan Bakal Calon Anggota Legislatif Dalam Perspektif Hukum Tata Negara* Jurnal Ganecswara Vol 17 No. 2 Juni
- Oktava, M. Saoki, (2017). *Eksistensi Ketetapan MPR/S Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Jurnal IuS Kajian Hukum dan Keadilan Vol V Nomor 1.
- Oktava, M. Saoki, (2019). *Paradoks Pemakzulan Presiden Dalam Prinsip Negara Hukum*, Jurnal Media Keadilan Volume 10 Nomor 2, Oktober.

- Riewanto, Agus dkk, (2023) *Hukum Tata Negara*, Tim APHTN-HAN Ed. 1, Cet. 1 Depok: Rajawali Pers.
- Wahidin, Samsul, (2014). *Distribusi Kekuasaan Negara Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Yani, Ahmad, (2018). *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 (Indonesian Government System: Theory and Practice Approaches of 1945' Constitution)* Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, Issue No.2 vol.12 Juli.