CAUSA

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 2 Tahun 2025
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

ANALISIS TERKAIT BATAS KEWENANGAN DAN RUANG GERAK EKSEKUTIF DIBAWAH KONTROL LEGISLATIF DI SISTEM PRESIDENSIAL INDONESIA

Kaharuddin[1], Irene Callista Khalfani[2], Srikandi Asia Komala Putri Dia[3], Adelia Putri Rahayu[4]
[1-4] Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta
Email:
kaharuddin@upnvj.ac.id, 2510611058@mahasiswa.upnvj.ac.id, 2510611068@mahasiswa.upnvj.ac.id, 2510611078@mahasiswa.upnvj.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis secara detail bagaimana kewenangan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia dibatasi dan diawasi oleh lembaga legislatif. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum dan analisis dokumen hukum negara. Penulis memeriksa aturan dalam konstitusi, peraturan legislatif, serta praktik lembaga pemerintahan setelah perubahan terhadap UUD 1945, sebagai dasar sistem pemerintahan presidensial. Berikut temuan utama: (1) Perubahan dalam UUD 1945 mendorong pemisahan tugas antara lembaga eksekutif yang dipimpin Presiden dan lembaga legislatif yang dipimpin Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal ini ditunjukkan dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1), di mana DPR memiliki wewenang utama dalam menyusun undang-undang. (2) DPR memiliki kemampuan untuk mengawasi Presiden melalui beberapa metode. Salah satunya adalah mendorong persetujuan bersama Presiden atas rancangan undang-undang. Selain itu, DPR juga memiliki hak untuk mengusulkan penghentian jabatan Presiden jika diperlukan, melalui mekanisme di Pasal 7A dan 7B UUD 1945. (3) Meskipun ada pembatasan, kewenangan Presiden tetap cukup luas. Misalnya, Presiden memiliki kekuasaan untuk menerbitkan instruksi presiden (Inpres) yang bisa membentuk kebijakan pemerintahan yang mungkin tidak terbatas pada aturan hukum yang jelas. Ini berpotensi menyebabkan penyalahgunaan apabila mekanisme pengawasan dari DPR atau lembaga peradilan tidak berjalan efektif. (4) Dalam praktiknya, mekanisme checks and balances sering menghadapi tantangan. Salah satu tantangan tersebut adalah dominasi kekuasaan eksekutif dalam koalisi legislatif, yang bisa melemahkan kemampuan DPR untuk menjalankan tugas pengawasannya secara independen. Penelitian ini menyimpulkan bahwa meskipun tingkat kewenangan Presiden telah dibatasi secara formal di dalam konstitusi dan peraturan legislatif, efektivitas pengawasan oleh DPR masih bergantung pada kemampuan lembaga DPR, kemandirian legislatif, serta peran lembaga peradilan dalam menegakkan akuntabilitas dalam pemerintahan. Dalam rekomendasi, disarankan memperkuat kemampuan pengawasan DPR, menegaskan aturan mengenai Inpres, serta meningkatkan transparansi dan partisipasi masyarakat dalam proses pengawasan.

Article History
Received: Desember 2025
Reviewed: Desember 2025
Published: Desember 2025

Copyright : Author
Published by : CAUSA

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

Kata kunci : *Kewenangan eksekutif, pengawasan legislatif, sistem presidensial, checks and balances, Indonesia.*

Abstract

This research aims to analyze in detail how the authority of the President in the presidential government system in Indonesia is limited and supervised by the legislative body. This research uses a legal approach and analysis of state legal documents. The author examines the rules in the constitution, legislative regulations, and the practices of government institutions after the amendment to the 1945 Constitution, as the basis of the presidential government system. Here are the main findings: (1) Changes in the 1945 Constitution encourage the separation of duties between the executive body led by the President and the legislative body led by the People's Representative Council (DPR). This is shown in Article 4 paragraph (1) and Article 20 paragraph (1), where the DPR has the main authority in drafting laws. (2) The House of Representatives has the ability to supervise the President through several methods. One of them is to encourage the President's joint approval of the draft law. In addition, the House of Representatives also has the right to propose the termination of the President's office if necessary, through the mechanism in Article 7A and 7B of the 1945 Constitution. (3) Despite the restrictions, the President's authority is still quite broad.For example, the President has the power to issue presidential instructions (Inpres) that can shape government policies that may not be limited to clear rules of law. This has the potential to cause abuse if the supervision mechanism of the DPR or judicial institutions does not run effectively. (4) In practice, the checks and balances mechanism often faces challenges. One of the challenges is the dominance of executive power in the legislative coalition, which can weaken the DPR's ability to carry out its supervisory duties independently. This study concludes that although the level of authority of the President has been formally limited in the constitution and legislative regulations, the effectiveness of supervision by the DPR still depends on the ability of the DPR institution, legislative independence, and the role of the judicial institution in upholding accountability in the government.In the recommendation, it is recommended to strengthen the supervision capabilities of the House of Representatives, confirm the rules regarding the Presidential Decree, and increase transparency and public participation in the supervision process.

***Keywords** : executive authority, legislative supervision, presidential system, checks and balances, Indonesia.*

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 2 Tahun 2025
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

Pendahuluan

Sistem presidensial di Indonesia mengalami perubahan signifikan setelah amandemen UUD 1945 pada tahun 1999–2002. Reformasi konstitusi tersebut mempertegas kembali pembedaan kewenangan antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dalam kerangka baru tersebut, Presiden memegang otoritas penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, sementara DPR memegang kewenangan legislasi sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1). Kondisi ini menempatkan prinsip checks and balances sebagai salah satu pilar utama relasi kekuasaan di Indonesia.

Walaupun pembagian kewenangan telah tersusun secara formal, praktik ketatanegaraan menunjukkan bahwa hubungan antara eksekutif dan legislatif masih menghadirkan problematika. Presiden memiliki kewenangan luas seperti pengangkatan serta pemberhentian menteri, pengesahan peraturan pemerintah, penerbitan Perppu, hingga pengajuan RUU ke DPR. Di sisi lain, DPR menjalankan fungsi legislasi dan pengawasan, di antaranya persetujuan anggaran, pengesahan sejumlah perjanjian internasional, serta penggunaan hak interpelasi dan hak angket. MPR juga menegaskan bahwa setelah amandemen UUD 1945 distribusi kekuasaan menjadi lebih seimbang dibanding sebelumnya, meskipun implementasinya tidak serta-merta memastikan pengawasan legislatif berjalan optimal.

Selain ketentuan formal, dinamika politik turut memengaruhi batas kewenangan eksekutif. Kajian menunjukkan bahwa efektivitas pengawasan legislatif dapat melemah ketika koalisi pendukung pemerintah di parlemen terlalu dominan sehingga membatasi independensi DPR. Hal inilah yang menyebabkan mekanisme kontrol seperti interpelasi atau angket tidak selalu berfungsi sebagaimana mestinya.

Berdasarkan konteks tersebut, penelitian ini berfokus untuk mengkaji tiga aspek pokok: (1) bagaimana ketentuan konstitusional dan peraturan perundang-undangan mengatur batas kewenangan eksekutif; (2) bagaimana ruang gerak eksekutif beroperasi dalam praktik pemerintahan; serta (3) bagaimana fungsi pengawasan DPR dijalankan dan tantangan apa saja yang memengaruhi efektivitasnya. Analisis ini penting untuk menilai sejauh mana prinsip checks and balances benar-benar diterapkan dan bagaimana lembaga legislatif dapat memperkuat perannya dalam menjaga akuntabilitas eksekutif di Indonesia.

Tujuan Penelitian

I. Tujuan Analitis dan Deskriptif

Mengidentifikasi Batas Normatif Kewenangan Eksekutif:

Menyelidiki dan mengelaborasi secara tuntas batas-batas konstitusional dan legal (normatif) dari kewenangan diskresioner yang dimiliki oleh lembaga eksekutif (Presiden), sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta berbagai undang-undang organik terkait (termasuk UU tentang Pemerintahan Daerah, UU Keuangan Negara, dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Analisis ini akan mencakup perbedaan antara kewenangan yang bersifat mandatori (wajib) dan kewenangan yang bersifat fakultatif (pilihan/diskresi).

Menganalisis Instrumen Kontrol Legislatif:

Mendeskripsikan dan menganalisis secara mendalam ragam instrumen dan prosedur kontrol yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap eksekutif, meliputi hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, persetujuan dan pengawasan anggaran (APBN), serta mekanisme fit and proper test terhadap pejabat publik tertentu. Penelitian ini akan menguraikan dasar hukum dan prosedur operasional dari setiap instrumen kontrol tersebut dalam praktik ketatanegaraan kontemporer.

Mengukur Ruang Gerak Kebijakan Eksekutif dalam Praktik:

Mengevaluasi dan mengukur tingkat efektifitas dan frekuensi penerapan instrumen kontrol legislatif (khususnya hak angket dan persetujuan anggaran) dan dampaknya terhadap ruang gerak kebijakan dan kapasitas diskresi lembaga eksekutif dalam merumuskan dan

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 2 Tahun 2025
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

melaksanakan program strategis nasional. Evaluasi akan dilakukan dengan membandingkan ketentuan normatif dengan data empiris implementasi di lapangan.

II. Tujuan Kritis dan Komparatif

Menganalisis Keseimbangan Fungsional (Checks and Balances):

Mengkritisi dan menganalisis secara mendalam implikasi politik dan hukum dari penerapan mekanisme kontrol DPR terhadap prinsip checks and balances. Tujuan ini berupaya menjawab apakah kontrol legislatif yang diterapkan telah mencapai titik keseimbangan yang ideal atau justru menimbulkan dominasi yang menghambat efisiensi kinerja eksekutif, atau sebaliknya, menciptakan kondisi rubber stamp legislatif.

Mengidentifikasi Faktor Dominan yang Mempengaruhi Hubungan Eksekutif-Legislatif:

Mengidentifikasi dan mengkaji faktor-faktor non-normatif (seperti komposisi koalisi partai politik di parlemen, konsolidasi demokrasi, dan peran judicial review oleh Mahkamah Konstitusi) yang secara signifikan memengaruhi batas kewenangan dan ruang gerak eksekutif di bawah bayang-bayang kontrol legislatif.

III. Tujuan Preskriptif dan Rekomendatif

Merumuskan Model Optimalisasi Pengawasan:

Merumuskan dan mengusulkan model atau kerangka regulasi yang lebih adaptif dan akuntabel untuk memperjelas dan memperkuat batas-batas kewenangan eksekutif, sekaligus mengoptimalkan mekanisme pengawasan legislatif agar berjalan efektif, transparan, dan tidak kontraproduktif terhadap percepatan pembangunan nasional.

Memberikan Rekomendasi Kebijakan:

Menyediakan rekomendasi kebijakan yang konkret dan terukur kepada pemangku kepentingan (DPR, Presiden, dan pakar hukum tata negara) mengenai upaya penguatan sinergi dan efisiensi hubungan kerja antara eksekutif dan legislatif, demi mewujudkan sistem pemerintahan presidensial yang stabil, bertanggung jawab, dan legitimate.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif-empiris atau yang dikenal sebagai pendekatan hukum sosio-legal.

1. Pendekatan Normatif (Doktrinal) dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang, dan peraturan pemerintah, serta doktrin hukum tata negara yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan, sistem pemerintahan presidensial, dan prinsip checks and balances.
2. Pendekatan Empiris (Sosio-Legal) digunakan untuk mengkaji praktik dan implementasi hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, khususnya pada era pasca-Reformasi, dengan memperhatikan dinamika politik dan hukum yang terjadi.

Hasil dan Pembahasan

Ketentuan Konstitusional dan Batas Normatif Kewenangan Eksekutif

Berdasarkan hasil penelitian, amandemen UUD 1945 telah mengubah wajah sistem presidensial Indonesia dari yang sebelumnya bersifat executive heavy menjadi sistem yang lebih seimbang. Secara normatif, Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 memberikan otoritas penuh kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan, namun kewenangan ini dibatasi secara tegas oleh Pasal 20 ayat (1) yang memindahkan kekuasaan membentuk Undang-Undang ke tangan DPR. Batasan ini menciptakan mekanisme persetujuan bersama yang mengharuskan eksekutif tidak lagi bertindak sebagai legislator tunggal. Selain itu, batas kewenangan eksekutif juga terlihat pada mekanisme penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dalam Pasal 22, yang mana subjektivitas Presiden mengenai "kegentingan yang memaksa" tetap berada di

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 2 Tahun 2025
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

bawah kontrol objektivitas legislatif melalui mekanisme persetujuan pada masa sidang berikutnya. Hal ini menunjukkan bahwa secara konstitusional, ruang gerak Presiden telah dikitari oleh "pagar" legislatif yang bertujuan menjaga prinsip supremasi hukum.

Ruang Gerak Eksekutif dan Praktik Diskresi Pemerintah

Meskipun terdapat batasan formal, dalam praktiknya ruang gerak eksekutif masih sangat luas melalui penggunaan wewenang diskresioner. Temuan penelitian menunjukkan bahwa penggunaan Instruksi Presiden (Inpres) sering kali menjadi instrumen efektif bagi eksekutif untuk menggerakkan kebijakan strategis nasional tanpa melalui proses legislasi yang panjang di parlemen. Namun, hal ini menciptakan celah akuntabilitas karena Inpres tidak memiliki kontrol legislatif yang sekuat undang-undang. Di sisi lain, Presiden juga memiliki hak prerogatif dalam pengangkatan menteri dan pejabat publik, yang meskipun diatur dalam UU, tetap memberikan ruang diskresi yang besar bagi eksekutif untuk menentukan arah birokrasi tanpa intervensi langsung dari legislatif, kecuali dalam posisi-posisi tertentu yang memerlukan fit and proper test oleh DPR.

Mekanisme Kontrol Legislatif dan Tantangan Checks and Balances

Fungsi kontrol legislatif yang dijalankan oleh DPR melalui hak interpelasi, hak angket, dan pengawasan anggaran (APBN) merupakan instrumen utama dalam menjaga akuntabilitas eksekutif. Namun, efektivitas mekanisme ini sangat dipengaruhi oleh dinamika politik di parlemen. Sebagaimana dijelaskan oleh Djayadi Hanan (2014), sistem presidensial multipartai di Indonesia menciptakan paradoks; di satu sisi ada pemisahan kekuasaan, namun di sisi lain Presiden harus membangun koalisi besar di DPR untuk memastikan agenda pemerintahannya berjalan. Dominasi koalisi pendukung pemerintah di parlemen sering kali melemahkan daya kritis DPR, sehingga fungsi pengawasan cenderung berubah menjadi bentuk "stempel karet" (rubber stamp) bagi kebijakan pemerintah. Akibatnya, prinsip checks and balances sering kali terhambat oleh kepentingan pragmatis koalisi, yang menyebabkan pengawasan terhadap eksekutif menjadi kurang independen dan lebih bersifat transaksional secara politik.

Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, penelitian ini menyimpulkan bahwa amandemen UUD 1945 telah berhasil mentransformasi sistem presidensial Indonesia dari model executive heavy menjadi kerangka kerja yang lebih akuntabel melalui penguatan fungsi legislatif. Batas kewenangan eksekutif secara normatif telah diatur dengan tegas, di mana kekuasaan membentuk undang-undang kini berpusat di DPR, dan subjektivitas Presiden dalam menerbitkan regulasi darurat (Perpu) tetap tunduk pada kontrol legislatif yang ketat. Namun, penelitian ini menemukan bahwa ruang gerak eksekutif masih sangat luas melalui penggunaan instrumen diskresioner, khususnya Instruksi Presiden (Inpres), yang sering kali beroperasi di area "abu-abu" hukum dan minim pengawasan langsung dari parlemen.

Efektivitas mekanisme checks and balances dalam praktik pemerintahan sangat bergantung pada dinamika politik di parlemen. Meskipun instrumen kontrol seperti hak interpelasi dan hak angket tersedia secara konstitusional, kekuatannya cenderung melemah ketika eksekutif berhasil membangun koalisi mayoritas yang dominan di legislatif. Kondisi ini menciptakan risiko di mana DPR beralih fungsi menjadi lembaga pendukung kebijakan pemerintah (rubber stamp).

Sebagai upaya perbaikan ke depan, penelitian ini merekomendasikan perlunya Kodifikasi Peraturan Diskresi yang lebih tegas. Pemerintah dan DPR harus memperjelas kedudukan hukum Instruksi Presiden (Inpres) dalam hierarki peraturan perundang-undangan melalui revisi UU No. 12 Tahun 2011. Hal ini penting untuk memastikan bahwa setiap tindakan diskresioner eksekutif memiliki parameter yang jelas, sehingga tidak melampaui kewenangan undang-undang. Selain itu, diperlukan penguatan independensi legislatif dan transparansi publik agar mekanisme kontrol terhadap eksekutif tidak hanya bersifat formalitas konstitusional, tetapi juga efektif secara fungsional dalam menjaga akuntabilitas demokrasi di Indonesia.

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 2 Tahun 2025
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly. (2006). Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Mahfud MD, Moh. (2009). Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Manan, Bagir. (2004). Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945. Yogyakarta: FH UII Press.

Linz, Juan J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? In J. Linz & A. Valenzuela (Eds.), The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives (Vol. 1). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Tjandra, W. Riawan. (2017). Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi. Jakarta: Prenada Media.

Hanan, D. (2015). Menelaah Relasi Eksekutif-Legislatif dalam Sistem Presidensial Multipartai di Indonesia. Jurnal Penelitian Politik, 12(1), 137–145.

Junaidi, V. (2020). Relasi Presiden dan DPR dalam Pembentukan Undang-Undang: Studi Pasca Reformasi. Jentera: Jurnal Hukum, 4(1), 1–18.

Khabib, M. M., & Adillah, S. U. (2025). Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Jurnal Ilmiah Sultan Agung.

Simabura, A. (2021). Analisis Kewenangan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Limbago: Journal of Constitutional Law.

Budiardjo, Miriam. (2014). Mekanisme Checks and Balances dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 18(3), 205–218.

Fauzi, Nurul Qamar. (2018). Hukum Tata Negara Indonesia: Studi Perbandingan dan Reformasi Pasca Amandemen UUD 1945. Jakarta: Kencana.

Djayadi Hanan. (2014). Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian. Jakarta: Kencana.