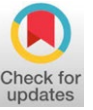




Presidential System and the Rise of Neo-Authoritarianism: The Failure of Constitutional Reform in Indonesia?



Sistem Presidensial dan Kebangkitan Neo-Otoritarianisme: Kegagalan Reformasi Konstitusi di Indonesia?

Wicaksana Dramanda , Syahrul Fauzul Kabir , dan Asep Hakim Zakiran 

Fakultas Hukum, Universitas Islam Bandung, Bandung, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Wicaksana Dramanda

✉ wicaksanadramanda@live.com

History:

Submitted: 27-09-2023

Revised: 29-05-2024

Accepted: 09-09-2024

Keyword:

Authoritarianism; Constitution; Democratic Decline; Presidentialism.

Kata Kunci:

Kemunduran Demokrasi; Konstitusi; Otoritarianisme; Presidensial.

Abstract

This article examines how the design of the governmental system has influenced the decline of democracy and the resurgence of authoritarianism in Indonesia. It addresses two main issues: first, whether the presidential system outlined in the 1945 Constitution has contributed to the erosion of democracy and the rise of authoritarianism; and second, how political actors exploit gaps within the presidential system to weaken democracy and revive authoritarianism. This study employs a juridical-sociological approach, combining doctrinal analysis with empirical methods. The findings suggest that the post-amendment 1945 Constitution's presidential system design has failed to prevent the resurgence of authoritarianism due to weak checks on presidential power at the formal political level, resulting in a concentration of power in the president's hands. Additionally, at the informal level, the 1945 Constitution has not successfully established political parties as genuinely democratic institutions. Furthermore, the article identifies how political actors use legal instruments to undermine democracy and trigger the resurgence of authoritarianism.

Abstrak

Artikel ini berupaya mengidentifikasi bagaimana peran desain sistem pemerintahan mempengaruhi kemunduran demokrasi dan kebangkitan otoritarianisme di Indonesia. Terdapat dua permasalahan utama yang akan dijawab dalam artikel ini, yakni: *pertama*, apakah desain sistem presidensial dalam UUD 1945 memiliki pengaruh terhadap kemerosotan demokrasi dan kebangkitan otoritarianisme? *Kedua*, bagaimana aktor politik memanfaatkan celah dalam sistem presidensial untuk melemahkan demokrasi dan membangkitkan otoritarianisme? Artikel ini menggunakan pendekatan yuridis-sosiologis yang memadukan pendekatan doktriner dengan pendekatan empiris. Artikel ini berhasil menyimpulkan bahwa desain sistem presidensial dalam UUD 1945 pasca-amandemen gagal mencegah kebangkitan otoritarianisme akibat lemahnya pembatasan kekuasaan presiden pada level politik formal, yang mengakibatkan terpusatnya kekuasaan di tangan presiden. Pada level informal, UUD 1945 juga gagal menghadirkan partai politik sebagai pranata demokrasi yang benar-benar demokratis. Selain itu, artikel ini berhasil mengidentifikasi penggunaan instrumen hukum oleh aktor politik untuk melemahkan demokrasi sekaligus memicu kebangkitan otoritarianisme.



Copyright © 2024 by
Jurnal Konstitusi.

All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of the Constitutional Court.

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Secara historis, otoritarianisme bangkit melalui tindakan represif yang ekstra-konstitusional, misalnya melalui *military coup*.¹ Namun, para akademisi mulai mengemukakan gagasan bahwa otoritarianisme sangat mungkin bangkit melalui tindakan-tindakan yang sulit diidentifikasi sebagai tindakan anti-demokrasi, seperti pemusatan kekuasaan hingga manipulasi terhadap desain pemilihan umum.² Kondisi demikian, menurut para akademisi, merupakan fase antara sebelum sebuah negara kembali ke rezim otoritarian. Berbagai terminologi digunakan untuk menggambarkan kondisi ini, seperti *democratic backsliding*,³ *defective democracy*,⁴ hingga *illiberal democracy*.⁵

Para akademisi juga berupaya memberikan gambaran mengenai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh rezim untuk membangkitkan otoritarianisme dengan cara-cara yang tampak 'santun' dan dapat dijustifikasi secara hukum. Misalnya, melalui perubahan konstitusi dengan tujuan mengkonsolidasi kekuasaan atau memusatkan kekuasaan di tangan eksekutif (*abusive constitutional change*), atau melalui penerbitan undang-undang yang bertujuan untuk menghilangkan mekanisme *checks and balances*, baik secara institusional dari lembaga demokrasi maupun *checks* yang dilakukan secara langsung oleh rakyat.⁶ Tindakan ini dapat berupa politisasi terhadap pengadilan, pembatasan ruang gerak oposisi, serta penyempitan ruang publik dan kebebasan individu.⁷

Namun, belum banyak akademisi yang mencoba mengidentifikasi bagaimana peran desain konstitusional mengenai sistem pemerintahan mempengaruhi pembusukan demokrasi dan kebangkitan otoritarianisme. Elkins, Ginsburg, dan Melton mengemukakan bahwa otoritarianisme sering kali mampu bertahan akibat kegagalan desain sistem pemerintahan

¹ Aziz Z. Huq and Tom Ginsburg, "How to Lose a Constitutional Democracy," *SSRN Electronic Journal*, 2017, 117, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2901776>.

² Marcus Mietzner, "Authoritarian Innovations in Indonesia: Electoral Narrowing, Identity Politics and Executive Illiberalism," *Democratization* 27, no. 6 (August 17, 2020): 2-3, <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1704266>.

³ Abdurrachman Satrio, "Constitutional Retrogression in Indonesia Under President Joko Widodo's Government: What Can the Constitutional Court Do?," *Constitutional Review* 4, no. 2 (December 31, 2018): 273, <https://doi.org/10.31078/consrev425>.

⁴ Marcus Mietzner and Associate Professor, Coral Bell School of Asia Pacific Affairs, College of Asia and the Pacific, Australian National University, Canberra; and Visiting Research Scholar, Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University, Kyoto, "Coercing Loyalty: Coalitional Presidentialism and Party Politics in Jokowi's Indonesia," *Contemporary Southeast Asia* 38, no. 2 (August 31, 2016): 228, <https://doi.org/10.1355/cs38-2b>.

⁵ David Bouchier, *Illiberal Democracy in Indonesia: The Ideology of the Family State*, Politics in Asia Series (London ; New York: Routledge, 2014).

⁶ David Landau, "Abusive Constitutionalism," *UC Davis Law Review*, U.C. Davis Law Review, 47, no. 1 (November 2013): 189.

⁷ Huq and Ginsburg, "How to Lose a Constitutional Democracy," 123.

dalam memutus kekuasaan eksekutif di masa lalu.⁸ Berdasarkan pandangan tersebut, pilihan untuk memperkuat sistem presidensial pada saat amandemen UUD 1945, yang dilakukan untuk mendemokratisasi Indonesia pasca-runtuhnya rezim otoritarian Soeharto, nampaknya perlu mendapat sorotan di tengah narasi kemunduran demokrasi yang saat ini mengemuka di Indonesia. Pilihan memperkuat sistem presidensial sebagai respons terhadap kuatnya kekuasaan presiden di masa Orde Baru merupakan keputusan yang bermasalah dari sudut pandang logis dan akademis.

Dari sisi logis, keputusan untuk memperkuat sistem presidensial guna mengatasi *executive heavy*, yang menjadi salah satu kelemahan UUD 1945 (versi asli), merupakan keputusan yang sulit dipahami. Hal ini mengingat bahwa secara teoretis, sistem presidensial menghendaki pemerintahan yang kuat. Oleh karena itu, William Partlett menyatakan bahwa sistem presidensial tidak mampu mengatasi tradisi otoritarianisme yang sudah berakar pada kultur politik yang ada.⁹ Bahkan, dengan karakter pemerintahan yang kuat, sistem pemerintahan presidensial justru berkontribusi terhadap pemerosotan kualitas demokrasi.

Berdasarkan uraian di atas, desain sistem pemerintahan dalam kerangka demokratisasi, menurut William Partlett, setidaknya harus mampu menyentuh dua aspek, yakni aspek politik formal dan politik informal. Menurutnya, pada aspek politik formal, desain sistem pemerintahan harus mampu mengatur pembatasan kekuasaan eksekutif dalam hubungannya dengan lembaga negara lainnya, guna menghindari pemusatan kekuasaan pada cabang eksekutif. Sementara pada aspek politik informal, desain konstitusional harus mampu membatasi gerak eksekutif dalam membatasi hak-hak individu yang berfungsi sebagai pranata kontrol terhadap kekuasaan.¹⁰

Oleh karena itu, artikel ini akan menguraikan bagaimana desain sistem pemerintahan presidensial yang diterapkan dalam UUD 1945 memberikan andil terhadap kebangkitan otoritarianisme, akibat kegagalan desain konstitusional sistem presidensial, baik pada aspek politik formal maupun informal. Untuk menguraikan hal tersebut, artikel ini akan dibagi ke dalam tiga bagian inti. Bagian pertama akan membahas hubungan antara sistem presidensial dengan otoritarianisme dan menjelaskan mengapa otoritarianisme dapat tumbuh subur dalam sistem presidensial. Bagian kedua akan menguraikan kegagalan desain sistem pemerintahan presidensial di Indonesia, yang menyebabkan kegagalan dalam menghasilkan demokrasi yang berkelanjutan. Bagian ini akan menyoroti letak kegagalan tersebut dari sisi formal maupun informal. Pada bagian ketiga, artikel ini akan menguraikan bagaimana otoritarianisme menemukan jalannya untuk bangkit dengan memanfaatkan kelemahan desain sistem presidensialisme.

⁸ Zachary Elkins and James Melton, "The Content of Authoritarian Constitutions," in *Constitutions in Authoritarian Regimes*, ed. Tom Ginsburg and Alberto Simpser, 1st ed. (Cambridge University Press, 2013), 162, <https://doi.org/10.1017/CBO9781107252523.010>.

⁹ William Partlett, "Crown-Presidentialism," *International Journal of Constitutional Law* 20, no. 1 (July 27, 2022): 205, <https://doi.org/10.1093/icon/moac006>.

¹⁰ Partlett, 217.

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada bagian sebelumnya, terdapat dua permasalahan inti yang akan dijawab sebagai berikut:

1. Apakah desain sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD 1945 pasca-amandemen berperan dalam kemunduran demokrasi dan munculnya otoritarianisme di Indonesia?
2. Bagaimana aktor-aktor politik memanfaatkan kelemahan yang ada dalam sistem presidensial di Indonesia untuk melemahkan demokrasi dan membangkitkan otoritarianisme di Indonesia?

B. PEMBAHASAN

1. Hubungan Sistem Presidensial Dengan Otoritarianisme

Secara teoretis, pemisahan antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif merupakan karakteristik utama dari sistem presidensial yang membedakannya dari sistem parlementer. Namun, karakteristik tersebut juga menyebabkan berbagai akademisi menilai bahwa sistem presidensial lebih rentan melahirkan rezim kekuasaan yang otoriter. Salah satu klaim akademis ini dikemukakan oleh Juan Linz, yang menyatakan bahwa sistem presidensial memiliki “cacat bawaan” akibat berdiri di atas pondasi pemisahan tegas antara eksekutif dan legislatif.¹¹ Pemisahan tegas ini mengakibatkan sistem presidensial lebih rentan memunculkan konflik antara eksekutif dan legislatif tanpa adanya mekanisme demokratis yang efektif untuk menyelesaikan konflik tersebut. Akibatnya, eksekutif sering kali mengambil tindakan-tindakan anti-demokratis untuk menyelesaikan konflik, yang pada akhirnya berujung pada otoritarianisme.¹²

Di sisi lain, Jose Antonio Cheibub menentang klaim akademik yang dikemukakan oleh Linz. Menurut Cheibub, klaim akademik Linz tidak mampu menjelaskan bagaimana Amerika Serikat mampu mempertahankan demokrasinya. Cheibub bahkan mengklaim bahwa dari 188 negara demokratis yang ditelitinya, tidak ditemukan bukti bahwa sistem presidensial memiliki kerentanan untuk menghasilkan pemerintahan yang otoriter.¹³ Cheibub justru mengemukakan klaim yang menarik, bahwa sistem presidensial cenderung dipraktikkan di negara-negara yang ‘tidak ramah’ terhadap nilai-nilai atau tradisi demokrasi. Misalnya, sistem presidensial sering kali ditemukan di negara-negara yang dikuasai oleh rezim militer. Oleh karena itu, kecenderungan lahirnya otoritarianisme dalam sistem presidensial, menurut Cheibub, tidak diakibatkan oleh kecacatan sistem tersebut secara institusional, melainkan cenderung terjadi akibat kondisi demokrasi yang tidak stabil.¹⁴

¹¹ Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism,” *Journal of Democracy* 1, no. 1 (1990): 55.

¹² Juan J. Linz, 55.

¹³ José Antônio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (New York, NY: Cambridge University Press, 2007), 157.

¹⁴ Cheibub, 157.

Sementara itu, William Partlett menawarkan gagasan ketiga mengenai relasi antara sistem presidensial dengan otoritarianisme. Menurut Partlett, otoritarianisme yang muncul dalam sistem presidensial disebabkan oleh dua faktor, yaitu pengaruh rezim otoritarian sebelumnya dan kegagalan desain sistem presidensial dalam konstitusi untuk menginstitutionalkan mekanisme-mekanisme demokratis yang kokoh.¹⁵ Kegagalan desain konstitusional inilah yang memungkinkan tradisi otoritarian dari masa rezim otoriter sebelumnya menembus benteng desain konstitusional yang seharusnya dibangun untuk mencegah otoritarianisme hidup kembali.

William Partlett menjelaskan bagaimana kegagalan dalam menghadirkan institutional checks yang memadai dapat berdampak pada kemerosotan demokrasi yang berujung pada kebangkitan otoritarianisme. *Pertama*, sistem presidensial dirancang dengan membekali presiden kewenangan-kewenangan konstitusional untuk mendominasi birokrasi. Misalnya, presiden diberikan kewenangan untuk menentukan menteri-menterinya tanpa adanya institutional checks dari kekuasaan lain. *Kedua*, presiden dibekali serangkaian kewenangan ekstra-konstitusional yang berakar pada tradisi monarki berupa hak prerogatif, seperti kewenangan yang beririsan dengan kewenangan kekuasaan legislatif, termasuk kewenangan yang dapat mendominasi atau mempengaruhi kekuasaan yudikatif ataupun institusi independen lainnya.¹⁶

Kombinasi kedua faktor di atas menghasilkan pemusatan kekuasaan pada diri presiden, dan menurut Partlett, hal ini dapat menjadi sarana formal bagi presiden untuk mengkonsolidasi kekuatan politiknya menjadi seorang tiran. Pemusatan kekuasaan dan konsolidasi kekuatan semacam ini merupakan sarana utama lahirnya neo-otoritarianisme di berbagai belahan dunia.¹⁷ Pemusatan kekuasaan formal di tangan presiden ini disebut oleh Partlett sebagai varian baru dalam sistem presidensial yang disebut *crown-presidentialism*, selain varian yang sudah dikenal seperti presidensial murni atau kuasi-presidensial.¹⁸

Untuk menghindari terwujudnya *crown-presidentialism*, William Partlett menyatakan bahwa desain konstitusional dalam sistem presidensial setidaknya harus mampu menyentuh dua aspek, yakni aspek politik formal untuk membatasi kekuasaan eksekutif guna mencegah konsolidasi kekuasaan, dan aspek politik informal untuk melindungi hak-hak individu warga negara yang berfungsi sebagai pranata kontrol terhadap kekuasaan serta pelindung nilai-nilai demokrasi.¹⁹

Pada bagian selanjutnya, akan diuraikan bagaimana kegagalan desain sistem presidensial di Indonesia dalam menekan terjadinya pemusatan kekuasaan di tangan presiden, serta bagaimana berbagai sarana formal yang dimiliki presiden dapat mempengaruhi ruang

¹⁵ Partlett, "Crown-Presidentialism," 206.

¹⁶ Partlett, 206.

¹⁷ Partlett, 214.

¹⁸ Partlett, 217.

¹⁹ Partlett, 206-7.

gerak masyarakat sipil dalam melakukan kontrol dan pengawasan. Uraian ini akan dibangun berdasarkan dua aspek yang diklaim oleh Partlett mampu mencegah munculnya *crown-presidentialism* sebagai pintu masuk kemunduran demokrasi dan lahirnya neo-otoritarianisme, yaitu aspek politik formal dan informal. Uraian pada bagian ini akan memberikan gambaran mengenai pengaruh desain sistem presidensial di Indonesia terhadap kemunculan neo-otoritarianisme.

2. Kegagalan Reformasi Konstitusi Menuju Demokrasi Berkelanjutan

a. Kegagalan Di Level Politik Formal: Pemusatan Kekuasaan Di Tangan Presiden

Pada bagian ini akan diuraikan bagaimana desain sistem presidensial di Indonesia berdasarkan UUD 1945, yang pada dasarnya ditujukan untuk mencegah kebangkitan kembali otoritarianisme rezim Orde Baru melalui perubahan mendasar pada sistem kelembagaan negara, terutama dengan memperbaiki sistem pemerintahan di Indonesia. Terkait hal ini, Jimly Asshiddiqie mengungkapkan bahwa salah satu tujuan perubahan UUD 1945 adalah mempertegas sistem presidensial berdasarkan ajaran pemisahan kekuasaan. Dengan demikian, salah satu yang disasar pada saat amandemen UUD 1945 adalah melucuti kekuasaan legislatif presiden dan mengembalikannya kepada cabang kekuasaan legislatif sebagaimana desain asli sistem presidensial. Meskipun demikian, pada bagian ini akan diuraikan bagaimana upaya pelucutan kekuasaan legislasi presiden ini hanya merupakan pergeseran kekuasaan yang sifatnya semu dan tidak berdampak signifikan pada melembaganya sistem pemerintahan yang mampu mewujudkan demokrasi yang berkelanjutan.

1) Pergeseran Semu Fungsi Legislasi

Salah satu kelemahan UUD 1945 versi asli adalah kurang memadainya mekanisme checks and balances dan terlalu kuatnya cabang kekuasaan eksekutif (*executive heavy*).²⁰ Kondisi ini bukanlah sebuah kecelakaan sejarah, melainkan dibuat secara sadar oleh para *founding fathers* pada saat perumusan UUD 1945 oleh BPUPK, dengan tujuan melahirkan pemerintahan yang kuat dan stabil di tengah ketergesa-gesaan mempertahankan kemerdekaan pada masa Peperangan Asia Timur Raya.²¹ Salah satu ciri *executive heavy* dalam UUD 1945 versi asli adalah ditempatkannya kekuasaan untuk membentuk undang-undang (*legislative power*) di tangan presiden. Hal ini tercermin dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi: "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat."

²⁰ Ananda B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: memuat salinan dokumen otentik Badan Oontok Menyelidiki Oesaha² Persiapan Kemerdekaan* (Depok: Badan Penerbit, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2004), 375.

²¹ Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), 13. Menurut Bagir Manan, Kehendak menyusun sebuah pemerintahan yang kuat dan stabil untuk mempertahankan kemerdekaan ini terekam dalam pernyataan Soekarno bahwa UUD yang dibentuk merupakan UUD sementara atau UUD kilat yang dapat dilengkap dan disempurnakan di kemudian hari pada suasana yang lebih tenang.

Secara akademik, memang tidak ditemukan bukti yang secara tegas memperlihatkan adanya korelasi antara ketergesa-gesaan perumusan UUD 1945 dengan peletakan kekuasaan membentuk undang-undang di tangan presiden. Namun, terdapat indikasi akademik bahwa hal tersebut dilakukan untuk menyederhanakan proses pembentukan undang-undang.

Selain itu, terdapat dugaan bahwa peletakan kekuasaan membentuk undang-undang di tangan presiden merupakan rumusan kompromistis yang dipengaruhi oleh gagasan-gagasan monarki-parlementarian Inggris atau Belanda dalam tradisi *Queen in Parliament*.²² Gagasan ini pula yang kemudian menjadikan sistem pemerintahan dalam UUD 1945 sulit diidentifikasi, apakah menganut sistem presidensial atau sistem parlementer. Hal ini dikemukakan oleh Bagir Manan, yang menyatakan bahwa salah satu ciri sistem parlementer adalah eksekutif dan legislatif/parlemen bersama-sama membentuk undang-undang.²³

Oleh karena itu, dapat dipahami bahwa ketika amandemen UUD 1945 dilakukan, muncul gagasan untuk memurnikan sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia, khususnya melalui upaya mempertegas sistem pemerintahan presidensial dan menghadirkan mekanisme *checks and balances* yang memadai bagi eksekutif. Sayangnya, gagasan ini tidak diimbangi dengan perumusan norma yang kokoh yang mencerminkan pemisahan kekuasaan dengan mekanisme *checks and balances*. Kegagalan dalam merumuskan norma yang kokoh tersebut dapat terlihat pada perbandingan norma UUD 1945 yang mengatur kewenangan membentuk undang-undang atau fungsi legislasi sebagai berikut:

Tabel 1.
Perbandingan Kewenangan Membentuk Undang-Undang
Berdasarkan UUD 1945, Sebelum dan Sesudah Perubahan

UUD 1945 Sebelum Perubahan	UUD 1945 Setelah Perubahan
<p style="text-align: center;">Pasal 5</p> <p>(1) <i>Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.</i></p>	<p style="text-align: center;">Pasal 5</p> <p>(1) <i>Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.</i></p>
<p style="text-align: center;">Pasal 20</p> <p>(1) <i>Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.</i></p> <p>(2) <i>Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.</i></p>	<p style="text-align: center;">Pasal 20</p> <p>(1) <i>Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.</i></p> <p>(2) <i>Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.</i></p> <p>(3) <i>Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.</i></p>

²² Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, Cet. 1 (Malang, Indonesia: Universitas Brawijaya Press, 2012), 84.

²³ Manan, 28.

UUD 1945 Sebelum Perubahan	UUD 1945 Setelah Perubahan
	(4) <i>Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.</i> (5) <i>Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.</i>
	Pasal 20A (1) <i>Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.</i>
Pasal 21 (1) <i>Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang.</i> (2) <i>Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.</i>	Pasal 21 (1) <i>Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.</i>

Sumber: Dibuat Penulis (2023)

Dari perbandingan terhadap norma konstitusi di atas, terdapat tiga hal yang memperlihatkan adanya nuansa pergeseran fungsi pembentukan undang-undang dari Presiden ke tangan DPR, sebagai berikut:²⁴

1. Adanya perpindahan *legislative vesting clause* dari Presiden ke DPR;
2. Adanya norma yang secara eksplisit menyebutkan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang (fungsi legislasi); dan
3. Adanya pergeseran jumlah pasal mengenai pembentukan undang-undang, yang sebelumnya lebih banyak ditempatkan pada Bab tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, kini berpindah ke Bab tentang DPR.

Meskipun demikian, ketiga hal di atas tidak menghasilkan pergeseran kekuasaan secara substansial dari eksekutif ke legislatif. Hal ini disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, dalam UUD 1945 setelah perubahan, presiden masih memiliki kewenangan bersama DPR untuk membentuk undang-undang sebagaimana diatur dalam UUD 1945 versi asli atau sebelum perubahan. *Kedua*, baik dalam versi sebelum maupun setelah perubahan, UUD 1945 masih memberikan kewenangan kepada presiden dan DPR untuk menyetujui atau menolak usulan

²⁴ Indra Perwira, Mesi Susanto, and Adnan Yazar, "Pergeseran Semu Fungsi Pembentukan Undang-Undang Pada Perubahan UUD 1945," *Jurnal Majelis*, Evaluasi Terhadap Implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 7 (July 2018): 117.

undang-undang yang disampaikan oleh *counterpart*-nya. Berdasarkan kedua hal tersebut, jelas terlihat bahwa desain konstitusional sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD 1945 setelah perubahan masih memberikan fungsi legislasi kepada presiden, dalam bentuk kewenangan mengusulkan, membahas bersama DPR, dan memberikan persetujuan.

Pergeseran semu, sebagaimana diargumentasikan di atas, juga terlihat dari tingginya penetapan undang-undang yang diusulkan oleh presiden. Sejak tahun 2020 hingga 2023, terdapat 17 undang-undang usulan presiden yang ditetapkan, sementara 22 undang-undang usulan DPR juga ditetapkan menjadi undang-undang. Meskipun presiden tidak mendominasi, keseimbangan angka ini mencerminkan besarnya pelaksanaan fungsi legislasi oleh presiden. Perbandingan pelaksanaan fungsi legislasi antara presiden dan DPR dapat dilihat dalam tabel berikut:²⁵

Tabel 2.
Perbandingan Pelaksanaan Fungsi Legislasi Presiden Dan DPR
Berdasarkan Hasil Penetapan Undang-Undang Tahun 2020-2023

Tahun	Usul Pemerintah	Usul DPR	Usul bersama	Jumlah
2020	6	4	3	13
2021	5	7	4	16
2022	5	10	-	15
2023	1	1	-	2
Jumlah	17	22	7	46

Sumber: Dibuat Penulis (2023)

Selain itu, pergeseran fungsi legislasi dari presiden ke DPR tidak memperlihatkan adanya peningkatan kualitas *checks and balances* dalam konteks pembentukan undang-undang. Pada beberapa rancangan undang-undang yang diusulkan oleh presiden dan ditolak secara luas oleh publik karena dianggap anti-demokratis, DPR justru memberikan dukungan. Misalnya, pada RUU Omnibus Cipta Kerja.²⁶

2) Dipertahankannya Perpu Sebagai Instrumen Non-Demokratis Yang Minim Pengawasan

Di dalam UUD 1945, masih ditemukan fungsi legislasi yang ditempatkan sebagai kekuasaan presiden dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Sesuai dengan namanya, Perppu yang sejatinya merupakan 'Peraturan Pemerintah' diberikan "kesaktian" untuk dapat mengenyampingkan undang-undang sebagai produk legislasi yang

²⁵ DPR RI, "Program Legislasi Nasional," n.d., Diolah, <https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas>.

²⁶ "Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja," Pub. L. No. 11 (2020), <https://peraturan.bpk.go.id/Details/149750/uu-no-11-tahun-2020>. Lihat bagian mengingat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang menggunakan ketentuan Pasal 5 UUD 1945 sebagai dasar hukum. Hal ini mengindikasikan bahwa undang-undang tersebut merupakan inisiatif dari Presiden.

demokratis, yang dibentuk bersama oleh presiden dan DPR.²⁷ Perppu diatur dalam Pasal 22 UUD 1945, yang memberikan kewenangan kepada presiden untuk menerbitkannya ketika terdapat “hal ihwal kegentingan yang memaksa.” Sayangnya, tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai apa yang dimaksud dengan “hal ihwal kegentingan yang memaksa” tersebut dalam UUD 1945.

Penjelasan mengenai makna ‘kegentingan yang memaksa’ baru ditemukan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menguraikan kondisi-kondisi yang dapat dikategorikan sebagai ‘kegentingan yang memaksa’ sebagai berikut:²⁸

1. Adanya keadaan yang memerlukan penyelesaian masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau terdapat Undang-Undang tetapi tidak memadai; dan
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi melalui prosedur pembuatan Undang-Undang secara biasa karena akan memerlukan waktu yang lama, sedangkan keadaan yang mendesak tersebut memerlukan kepastian untuk diselesaikan.

Meskipun demikian, penjelasan Mahkamah Konstitusi di atas terkesan menyempitkan makna ‘kegentingan yang memaksa’ hanya sebatas permasalahan ketiadaan atau ketidakcukupan undang-undang, serta lamanya proses pembentukan undang-undang. Dengan tafsir demikian, muncul pertanyaan: apakah kegentingan yang berasal dari situasi politik, ekonomi, bencana, atau kondisi sosial lainnya tidak dapat dikategorikan sebagai ‘kegentingan yang memaksa’? Di sisi lain, tafsir Mahkamah Konstitusi tersebut sejatinya menjadikan kondisi ‘kegentingan yang memaksa’ sebagai suatu kondisi yang sangat mudah dipenuhi oleh presiden, karena presiden, dengan subjektivitasnya sendiri, dapat menyatakan telah terjadi kegentingan yang memaksa hanya dengan alasan kekosongan atau ketidakcukupan undang-undang.

Kondisi sebagaimana diuraikan di atas memperlihatkan bahwa Perppu didesain dengan rumusan kaidah yang sangat bersifat “*open-ended*” atau “*overbroad*,” sehingga membuka peluang yang terlalu luas dan tidak mengandung kepastian yang jelas. Dari sudut ilmu kaidah, rumusan yang terlalu terbuka atau terlalu luas tidak memenuhi syarat sebagai kaidah hukum, bahkan dapat dikatakan tidak memenuhi kriteria sebagai hukum.²⁹

²⁷ Wicaksana Dramanda, “Analisis: perppu instrumen hukum yang tidak demokratis, perlu dibatasi penggunaannya,” *The Conversation*, May 2020, <https://theconversation.com/analisis-perppu-instrumen-hukum-yang-tidak-demokratis-perlu-dibatasi-penggunaannya-138423>.

²⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, 19.

²⁹ Bagir Manan and Susi Dwi Harijanti, “Perppu Dalam Ajaran Konstitusi Dan Prinsip Negara Hukum” (Not Published, n.d.), 3.

Perppu sejatinya merupakan instrumen kolonial yang didesain untuk menjaga kepentingan pemerintah kolonial di Hindia Belanda. Berdasarkan Pasal 93 *Indische Staatsregeling* (IS), yang merupakan Konstitusi Hindia Belanda, Perppu dikenal dengan terminologi “*regeringsverordeningen*,” yang juga memiliki prasyarat tertentu yang harus terpenuhi sebelum dapat diterbitkan, yakni “*dringende omstandigheden*.” Frasa tersebut dapat diterjemahkan sebagai “*urgent circumstances*” dalam bahasa Inggris, atau ‘hal ihwal kegentingan yang memaksa’ ketika diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dan dicantumkan dalam Pasal 22 UUD 1945. Bagir Manan bahkan menyebut Pasal 22 sebagai hasil *copy* dari Pasal 93 IS.³⁰ Lebih lengkap, Pasal 93 IS berbunyi sebagai berikut:

- (1) “*In deringende buitengewone omstadigheden heelf President het recht om regeringsverordeningen met kracht van de wet vas te stellen.*”
- (2) *Doze regiringsveroressningen he hoeven de uithering van de Volkstegenwoordiging on haar volgende zitting.*
- (3) *Indien de goedkering niet word verleent moeten de regingsverorderingen worden ingetrokken”.*

Dipertahankannya pranata Perppu juga diduga disebabkan oleh kebutuhan faktual pada saat UUD 1945 disusun oleh para *founding fathers*. Pada saat itu, sebagai negara yang baru merdeka, para perumus UUD 1945 dihadapkan pada situasi sistem politik dan ketatanegaraan yang belum stabil, di samping ancaman agresi militer dari Belanda. Dengan demikian, sangat sulit untuk mengharapkan DPR dapat bekerja secara normal dan optimal. Perppu akhirnya menjadi semacam “*emergency exit*” untuk mengatasi keadaan tersebut.

Keadaan sistem politik dan ketatanegaraan yang belum stabil tampaknya menjadi alasan kuat dipertahankannya instrumen Perppu dalam UUD 1945 oleh para *founding fathers*. Pada masa awal kemerdekaan, dirasa akan sulit menghasilkan DPR yang dapat bekerja secara normal dan optimal, sehingga Perppu dianggap sebagai solusi untuk mengatasi problematika kebutuhan hukum pada negara yang baru merdeka. Dengan kata lain, *founding fathers* tampaknya memahami eksistensi Perppu hanya sebatas “*emergency exit*.”³¹

Meskipun demikian, *founding fathers* menyadari betul bahwa Perppu merupakan instrumen hukum yang “berbahaya” akibat dikemas dalam ketentuan yang “*open-ended*,” sehingga mereka memberikan batasan-batasan tertentu dalam kerangka ajaran demokrasi. Upaya untuk membatasi penggunaan Perppu dapat terlihat pada dua hal sebagai berikut: *Pertama*, UUD 1945 mengharuskan Perppu untuk mendapatkan persetujuan DPR pada masa sidang berikutnya.³² Dari sisi ini, terlihat bahwa Perppu dirancang sebagai instrumen yang bersifat sementara, karena jika tidak disetujui oleh DPR, Perppu harus dicabut dan dianggap tidak pernah ada (batal demi hukum).

³⁰ Manan and Harijanti, 7.

³¹ Dramanda, “Analisis: perppu instrumen hukum yang tidak demokratis, perlu dibatasi penggunaannya.”

³² MPR RI, “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” (2002), <https://www.dpr.go.id/jdih/uu1945>. Lihat Pasal 22 ayat (2) UUD 1945: “Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.”

Kedua, terdapat upaya untuk membatasi ruang lingkup materi yang dapat diatur dalam Perppu. Hal ini dapat dijumpai dalam Pasal 96 UUDS 1950, yang mengatur bahwa instrumen peraturan darurat semacam Perppu dibatasi ruang lingkungannya hanya untuk mengatur hal-hal yang berada dalam ranah pemerintahan, yakni eksekutif. Secara eksplisit, Pasal 96 UUDS 1950 menyatakan sebagai berikut:³³

*“Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat **untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera**”.*

Berdasarkan ketentuan di atas, ruang lingkup materi yang dapat diatur dengan Perppu sangat terbatas. Perppu tidak diperkenankan mengatur hal-hal yang bersifat ketatanegaraan, seperti mengatur kewenangan yang menurut konstitusi merupakan kewenangan cabang kekuasaan lain, atau mengatur mengenai hak asasi manusia. Sayangnya, norma-norma pembatasan terhadap Perppu semacam ini turut hilang ketika Presiden Soekarno menerbitkan Dekrit yang mengembalikan keberlakuan UUD 1945, dan terlupakan untuk dibatasi kembali saat amandemen UUD 1945 dilakukan antara tahun 1999 hingga 2002.

Eksistensi Perppu dalam desain konstitusional Indonesia mencerminkan kuatnya dominasi eksekutif dalam konteks fungsi legislasi. Dalam praktik, dapat dijumpai pula penggunaan Perppu untuk memperkuat dominasi presiden dalam pembentukan undang-undang. Misalnya, pada penggunaan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, yang disusun untuk mengenyampingkan putusan Mahkamah Konstitusi yang memerintahkan pengulangan proses pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja melalui mekanisme partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*). Penggunaan Perppu semacam ini tidak hanya memperlihatkan dominasi eksekutif terhadap legislatif, tetapi juga menunjukkan dominasi eksekutif terhadap cabang kekuasaan yudikatif.

Praktik penggunaan Perppu sebagaimana diuraikan di atas dapat menjadi preseden buruk dalam kultur regulasi di Indonesia, karena menutup ruang partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang, yang merupakan esensi dari gagasan demokrasi. Penggunaan Perppu yang demikian tentu merupakan ancaman terhadap kehidupan demokrasi.

3) Resentralisasi: Pemusatan Kekuasaan Pemerintahan Daerah Ke Tangan Pemerintah Pusat

Perubahan UUD 1945 pada Pasal 18 Ayat (1), (2), dan (5) mengenai pemerintahan daerah memiliki politik hukum yang mengusung gagasan otonomi dan desentralisasi, dengan tujuan mengakhiri dominasi kekuasaan presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah serta pemanfaatan sumber daya alam di daerah. Namun, gagasan otonomi dan desentralisasi tersebut tidak diimbangi dengan norma konstitusi yang merefleksikan keajegan politik hukum pemerintahan daerah. Akibatnya, pasca-reformasi, terjadi ‘pergeseran bandul’

³³ Pasal 96 ayat (1) “Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950” (1950). Lihat juga Pasal 139 ayat (1) Konstitusi RIS 1949.

dari sentralistik menuju desentralistik. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terlihat adanya upaya untuk mengembalikan bandul penyelenggaraan pemerintahan daerah ke arah rezim sentralistik. Hal ini dapat pula dibaca sebagai upaya untuk mengembalikan dominasi presiden dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah.

Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, UU No. 23 Tahun 2014 merupakan proses dan hasil dari dinamika pengaturan pemerintahan daerah sebelumnya. UU Pemerintahan Daerah pertama kali memberlakukan desentralisasi secara ekstrem melalui UU No. 22 Tahun 1999 sebagai antitesis dari sistem sentralistik yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974. Setelah itu, UU No. 32 Tahun 2004 menggantikan UU No. 22 Tahun 1999 dengan menerapkan desentralisasi yang lebih moderat. Namun, UU No. 23 Tahun 2014 datang menggantikan UU No. 32 Tahun 2004 dengan substansi yang lebih menarik sejumlah urusan pemerintahan, yang sebelumnya menjadi urusan daerah, kembali menjadi urusan pusat, atau yang sebelumnya menjadi urusan daerah kabupaten/kota menjadi urusan provinsi. Menurut beberapa akademisi, UU No. 23 Tahun 2014 melakukan resentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama dengan mereduksi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota.³⁴

Dari segi isi otonomi, melalui UU No. 23 Tahun 2014 muncul gelombang penarikan urusan pemerintahan dari kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi, bahkan pemerintah pusat. Di antara berbagai urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ditarik ke level pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, penarikan urusan pemerintahan di bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral melalui Pasal 14 UU No. 23 Tahun 2014 menjadi perubahan yang secara signifikan mengurangi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pembangunan di bidang-bidang tersebut, serta mengurangi sumber pendapatan asli daerah kabupaten/kota yang digunakan untuk pembangunan pada bidang lain.

Menurut Yusdianto, penarikan kewenangan atas berbagai urusan pemerintahan tersebut memberi dampak signifikan pada pendapatan asli daerah tingkat kabupaten/kota. Perubahan tersebut cenderung hanya berorientasi pada peningkatan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pembangunan, namun mengabaikan pemerataan pembangunan. Penarikan berbagai urusan pemerintahan menimbulkan peningkatan sumber keuangan pada pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, namun melahirkan ketimpangan dengan

³⁴ Indra Perwira, "Artikel Kehormatan: Konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah," *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 3, no. 2 (n.d.): 426. Lihat juga Atip Latipulhayat, "Editorial: Politik Hukum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah," *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 2, No.3. 2015: 1; Yusdianto, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah" *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No.3. 2015: 482.

sumber keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota yang semakin kecil.³⁵ Dengan demikian, kebijakan resentralisasi tidak hanya menggerus kewenangan daerah, tetapi juga menggerus sumber-sumber pendanaan di daerah yang berpotensi meningkatkan ketergantungan fiskal daerah pada pemerintah pusat.

b. Kegagalan Di Level Informal Politik: Kegagalan Menghadirkan Infrastruktur Politik Yang Demokratis

Pada masa rezim otoritarian Orde Baru, infrastruktur politik dibatasi secara ketat dengan dalih menata sistem politik yang kondusif untuk menciptakan stabilitas politik demi terwujudnya pembangunan. Penataan tersebut dilakukan melalui strategi fusi partai sejak tahun 1973, dengan melebur partai nasionalis ke dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI), partai agamis ke dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan membentuk Golongan Karya (Golkar).³⁶

Affan Gaffar menyebutkan bahwa rezim Orde Baru menganut sistem kepartaian hegemonik yang ditandai oleh dominasi Golkar atas PDI dan PPP. Affan Gaffar juga menegaskan bahwa kemenangan Golkar pada masa Orde Baru merupakan kemenangan spektakuler yang mencerminkan *'single majority.'* Dominasi Golkar merupakan hasil dari kombinasi dukungan militer dan pengerahan aparatur birokrasi negara sebagai basis massa utama.³⁷

Amandemen UUD 1945, yang dijiwai oleh semangat demokratisasi, mengubah sistem politik Indonesia menjadi sistem politik yang didasarkan pada gagasan liberal. Sistem fusi tidak lagi diberlakukan, dan warga negara diberikan kebebasan untuk membentuk partai politik. Meskipun demikian, ketentuan mengenai partai politik dalam UUD 1945 tidak disusun secara sistematis, melainkan secara sporadis atau tersebar di berbagai konteks pengaturan. Dalam UUD 1945, frasa "partai politik" hanya dicantumkan empat kali, yaitu sebagai berikut:

1. *Pasal 6A ayat (2):*
"Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum."
2. *Pasal 8 ayat (3):*
"jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh

³⁵ Yusdianto Yusdianto, "Hubungan Kewenangan Pusat Dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah," *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 2, no. 3 (2015): 500–501, <https://doi.org/10.22304/pjih.v2n3.a4>.

³⁶ M Alfian Alfian, "Urgensi Bab Khusus Tentang Partai Politik Dalam Konstitusi Indonesia," *Jurnal Ketatanegaraan* 005 (2017): 186, <https://docplayer.info/133358307-Pengelola-jurnal-ketatanegaraan.html>.

³⁷ Afan Gaffar, *Javanese Voters: A Case Study of Election under a Hegemonic Party System* (Yogyakarta, Indonesia: Gadjah Mada University Press, 1992).

*hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh **partai politik atau gabungan partai politik** yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.”*

3. *Pasal 22E ayat (3):*

“Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.”

4. *Pasal 24C ayat (1):*

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Meskipun hanya disebut secara singkat, dari keempat ketentuan konstitusional di atas terlihat bahwa UUD 1945 menempatkan partai politik sebagai infrastruktur politik yang utama. Bahkan, jaminan eksistensi sebuah partai politik sangat dilindungi, karena partai politik hanya dapat dibubarkan melalui putusan Mahkamah Konstitusi. Di sisi lain, penguatan kedudukan partai politik dalam desain konstitusional UUD 1945 tidak diimbangi dengan mekanisme *institutional checks* yang memadai. Lemahnya aspek pengawasan bagi partai politik mengakibatkan partai politik justru gagal menjadi instrumen yang menumbuhkan nilai-nilai demokrasi. Padahal, partai politik memegang peran sentral dalam sistem demokrasi modern, melalui fungsi agregasi aspirasi dan kepentingan masyarakat yang kemudian diterjemahkan ke dalam kebijakan-kebijakan negara, hingga ke dalam bentuk-bentuk hukum tertentu seperti peraturan perundang-undangan.³⁸

Alfan Alfian menyebutkan bahwa terdapat sejumlah kritik terhadap partai politik di Indonesia, yang diakibatkan oleh ketiadaan pengaturan yang memadai untuk menjadikan partai politik sebagai instrumen penumbuh demokrasi dalam UUD 1945, sebagai berikut:³⁹

1. Partai politik dipandang mengalami disfungsi akibat kegagalannya memperjuangkan aspirasi rakyat;
2. Partai politik dipandang sebagai alat bagi oligarki, yang tercermin dari rendahnya tradisi demokrasi di internal partai;

³⁸ Bayu Dwi Anggono, “Telaah Peran Partai Politik Untuk Mewujudkan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berdasarkan Pancasila,” *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (January 28, 2020): 695, <https://doi.org/10.31078/jk1642>. dengan mendasarkan pada kedudukan Pancasila sebagai cita hukum, serta fungsi partai politik dalam negara demokratis. Temuan yang didapat yaitu fungsi legislasi sering dikesampingkan dibanding fungsi pengawasan dan anggaran, politik mayoritas menjadi dasar pemikiran para pembuat peraturan perundang-undangan dan bukan ukuran ideologi atau konstitusional, pragmatisme perekrutan calon anggota parlemen, serta adanya perilaku korupsi legislasi. Untuk meningkatkan peran partai politik mewujudkan peraturan perundang-undangan yang berdasarkan pada Pancasila dapat dilakukan dengan cara mewajibkan Parpol di semua tingkatan menyusun desain politik legislasi dalam masa kampanye Pemilu, kepengurusan Parpol dibagi ke dalam 3 (tiga) 704.

³⁹ Alfian, “Urgensi Bab Khusus Tentang Partai Politik Dalam Konstitusi Indonesia,” 191.

3. Partai politik dianggap sebagai entitas yang nir-ideologis dan ‘super-pragmatis,’ yang tercermin dari proses rekrutmen politiknya; dan
4. Partai politik sebagai lembaga demokrasi justru merupakan lembaga yang paling lemah dalam hal transparansi dan akuntabilitas keuangannya.

Selain ketiadaan norma konstitusional yang melahirkan pranata checks yang memadai bagi partai politik, terdapat ketentuan konstitusional lain yang mendorong perilaku transaksional partai politik, yaitu ketentuan Pasal 6A ayat (2) yang mengatur mekanisme pencalonan presiden dan wakil presiden oleh partai politik atau ‘gabungan partai politik.’ Frasa ‘gabungan partai politik’ menjadi dasar bagi pembentuk undang-undang untuk menetapkan *presidential threshold* dalam pencalonan presiden dan wakil presiden. Keberadaan *presidential threshold*, selain menjadikan proses pencalonan presiden dan wakil presiden bersifat transaksional, juga secara faktual membatasi jumlah alternatif calon presiden dan wakil presiden. Dalam konteks ini, Titi Anggraini bahkan menyatakan bahwa jumlah alternatif calon presiden yang terbatas memunculkan polarisasi masyarakat yang tidak sehat serta kecenderungan apatisisme politik, terutama di kalangan pemilih yang rasional.⁴⁰

3. Kartel Politik dan Bangkitnya Presidensialisme-Otoritarian

Sebagaimana terjadi di negara-negara yang mengalami kemunduran demokrasi, tindakan otoritarianisme dilakukan melalui pendekatan hukum dengan narasi mempertahankan demokrasi. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Tom Ginsburg dan Aziz Huq, yang menyebut bahwa kebangkitan otoritarianisme di era kemerosotan demokrasi terjadi secara endogen, atau berasal dari dalam demokrasi itu sendiri, dengan menggunakan instrumen hukum untuk memperburuk kualitas demokrasi. Hal ini mengakibatkan otoritarianisme menjadi sulit dideteksi kehadirannya.

Menurut Dian Shah, terdapat empat fenomena politik yang menggambarkan kemunduran demokrasi dan bangkitnya otoritarianisme di Indonesia. Fenomena tersebut mencerminkan dominasi presiden baik pada level formal (misalnya melalui penggunaan fungsi legislasi presiden) maupun informal (misalnya menggunakan pranata demokrasi untuk melemahkan kontrol dari masyarakat). Fenomena tersebut adalah sebagai berikut:

1. Adanya upaya untuk melakukan amandemen UUD 1945 dengan tujuan untuk memperpanjang masa jabatan Presiden Joko Widodo. Dian Shah mengklaim bahwa perilaku ini mencerminkan apa yang disebut David Landau sebagai “*abusive constitutionalism*”, yakni fenomena penggunaan instrumen amandemen konstitusi

⁴⁰ Perludem, “Perludem Jelaskan 4 Bahaya Presidential Threshold 20% Bagi Indonesia,” *Perludem* (blog), July 17, 2018, <https://perludem.org/2018/07/17/perludem-jelaskan-4-bahaya-presidential-threshold-20-bagi-indonesia/>.

untuk menyimpangi nilai-nilai demokrasi yang berujung pada pelemahan demokrasi.⁴¹ Wacana ini juga didukung oleh elit-elit politik yang memperlihatkan kegagalan partai politik sebagai salah satu pranata demokrasi untuk melembagakan demokrasi yang berkelanjutan.

2. Adanya upaya untuk menghilangkan kontrol dari oposisi, khususnya dari kalangan Islam konservatif. Menurut Dian Shah, gerakan kelompok Islam telah berhasil menghalangi Basuki Tjahja Purnama (Ahok) menduduki jabatan Gubernur Jakarta yang saat itu didukung oleh 'Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan' (PDIP) yang juga merupakan partai pengusung Joko Widodo sebagai Presiden. Gerakan anti Ahok inilah yang memicu kesadaran dari Joko Widodo atau elit di sekelilingnya, bahwa kelompok Islam dapat menjadi sebuah kekuatan yang menghambat Joko Widodo mempertahankan kursi presiden pada Pemilu 2019. Oleh karena itu, Joko Widodo menggunakan instrumen konstitusional berupa penerbitan Perpu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Perpu Ormas), untuk membubarkan kelompok-kelompok Islam yang dilabeli sebagai kelompok Islam konservatif atau radikal. Melalui Perpu Ormas, Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) yang merupakan salah satu kelompok Islam yang dianggap paling kuat dalam kampanye anti-Ahok, dibubarkan oleh Joko Widodo. Pemerintahan Joko Widodo menggambarkan pembubaran HTI sebagai upaya menegakkan sistem demokrasi yang ditolak HTI.⁴²
3. Adanya pemberlakuan undang-undang tentang informasi dan transaksi elektronik serta Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), untuk menjadikan gerakan anti-Joko Widodo ilegal. Misalnya saja, para aktivis yang mengusung slogan "2019 Ganti Presiden" dituduh melakukan "makar", yakni sebuah tindak pidana berdasarkan KUHP. Aktivis anti-Joko Widodo sering pula menghadapi ancaman represif dari pendukung Joko Widodo. Misalnya, seorang guru besar hukum dari Universitas Islam Indonesia mendapat ancaman pembunuhan saat menghadiri sesi diskusi mengenai "Pemakzulan Presiden" di Universitas Gadjah Mada. Situasi ini mencerminkan meningkatnya ancaman terhadap kebebasan akademik.⁴³
4. Tidak adanya *checks and balances* dalam proses legislasi. Setidaknya ada empat undang-undang yang mendapat penolakan keras saat pertama kali diusulkan, yakni Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi (UU KPK), Undang-Undang tentang Badan Legislatif (UU MD3), Undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara (UU Minerba), dan Undang-Undang tentang Omnibus Cipta Kerja (Omnibus Law). Masyarakat mengkritik proses

⁴¹ Dian Shah, "Political Change and The Decline and Survival of Constitutional Democracy in Malaysia and Indonesia," *Constitutional Studies* 8 (2022): 135, <https://constitutionalstudies.wisc.edu/index.php/cs/article/view/93/72>.

⁴² Shah, 144-45.

⁴³ Satrio, "Constitutional Retrogression in Indonesia Under President Joko Widodo's Government," 273-74.

pembentukan yang bersifat tertutup dan tidak partisipatif, serta diduga mengandung unsur anti-demokrasi. Di sisi lain, DPR mengabaikan kekhawatiran masyarakat dan akhirnya menyetujui rancangan undang-undang tersebut.⁴⁴ Bahkan, proses pembahasan dilakukan dengan sangat cepat. Misalnya, RUU KPK dibahas selama kurang dari 14 hari.⁴⁵

Berbagai tindakan anti-demokrasi di atas dilakukan melalui pendekatan hukum, baik melalui wacana perubahan UUD 1945 maupun penerbitan peraturan perundang-undangan (penerbitan undang-undang dan Perppu). Keadaan ini mencerminkan kegagalan UUD 1945 dalam menciptakan batasan pada aspek politik formal yang mengakibatkan menguatnya kekuasaan presiden. Tindakan-tindakan tersebut juga memperlihatkan bahwa desain konstitusional mengenai sistem pemerintahan presidensial dalam UUD 1945 tidak mampu secara efektif mencegah kembalinya tradisi otoritarian yang mengganggu demokrasi melalui aspek politik informal.

Tindakan anti-demokrasi tersebut juga dapat dibaca sebagai kegagalan UUD 1945 dalam menghadirkan *institutional checks* yang memadai. Hal ini tercermin dari koalisi besar di bawah kabinet Presiden Joko Widodo, yang mencapai 81,9% dari total jumlah kursi legislatif.⁴⁶ Partai Gerindra, yang dipimpin oleh Prabowo Subianto—rival Joko Widodo dalam Pilpres 2014 dan 2019—pun bergabung dalam koalisi tersebut setelah pemilu 2019. Kondisi ini mengakibatkan ketiadaan oposisi yang memadai untuk mengimbangi dominasi Joko Widodo.⁴⁷

Herlambang Wiratraman mengungkapkan bahwa koalisi besar Joko Widodo merupakan hasil kooptasi kekuasaan politik oleh oligarki yang dilakukan dengan memanfaatkan pemilihan umum. Untuk memberikan pengaruh terhadap pemerintahan Joko Widodo, oligarki membiayai konsolidasi kekuasaan secara transaksional. Politik transaksional ini merupakan ciri utama sistem kartel politik. Dengan mengutip Ambardi, Herlambang menyebutkan lima ciri sistem kartel politik yang tercermin dalam sistem politik di Indonesia, sebagai berikut:⁴⁸

1. Hilangnya pengaruh ideologi partai dalam mendikte perilaku koalisi partai;
2. Koalisi yang pragmatis;
3. Tidak adanya partai oposisi;
4. Minimnya dampak hasil pemilu; dan
5. Kuatnya kecenderungan partai-partai untuk bertindak sebagai suatu kelompok.

⁴⁴ Shah, "Political Change and The Decline and Survival of Constitutional Democracy in Malaysia and Indonesia," 147.

⁴⁵ Sekolah tinggi Hukum Jentera, "Tantangan Pengujian Proses Legislasi Di Mahkamah Konstitusi," n.d. <https://www.jentera.ac.id/publikasi/tantangan-pengujian-proses-legislasi-di-mahkamah-konstitusi>

⁴⁶ Katadata.co.id, "Koalisi Pemerintahan Jokowi Saat Ini Lebih Besar Dari Era SBY," n.d., <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/06/17/koalisi-pemerintahan-jokowi-saat-ini-lebih-besar-dari-era-sby>.

⁴⁷ Herlambang P Wiratraman, "Constitutional Struggles and the Court in Indonesia's Turn to Authoritarian Politics," *Federal Law Review* 50, no. 3 (September 2022): 316, <https://doi.org/10.1177/0067205X221107404>.

⁴⁸ Wiratraman, 316.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat adanya relasi antara keberadaan kartel politik dengan kebangkitan otoritarianisme. Kartel politik menjadikan partai politik sebagai infrastruktur demokrasi yang tidak demokratis, dan pada akhirnya menjadi ‘penyumbang’ kemerosotan demokrasi serta mensponsori kebangkitan otoritarianisme, melalui perilaku membentuk koalisi gemuk yang pragmatis dan keengganan untuk bertindak sebagai oposisi. Kondisi tersebut mengakibatkan presiden—yang dalam sistem presidensial memang didesain sebagai pemangku kekuasaan eksekutif yang kuat—semakin tidak mendapatkan kontrol dan penyeimbang yang memadai.

C. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa desain sistem pemerintahan presidensial dalam UUD 1945 memiliki pengaruh terhadap kemerosotan demokrasi dan kebangkitan otoritarianisme. Hal ini diakibatkan oleh kegagalan sistemik desain sistem presidensial yang tidak mampu mencegah pemusatan kekuasaan di tangan presiden, baik pada aspek politik formal maupun informal. Pada aspek politik formal, kegagalan desain konstitusional tersebut tercermin dari adanya pergeseran semu fungsi legislasi dari presiden ke DPR yang tidak bersifat substansial, sehingga pembentukan undang-undang masih didominasi oleh presiden; dipertahankannya kewenangan fungsi legislasi presiden yang non-demokratis dalam bentuk Perppu; serta kegagalan menegaskan otonomi sebagai politik hukum pemerintahan daerah yang memicu kebijakan resentralisasi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dan pengelolaan sumber daya alam. Sementara itu, pada aspek politik informal, desain konstitusional gagal menghadirkan norma konstitusi yang dapat menjadikan partai politik sebagai institusi demokrasi yang demokratis. Pelemahan demokrasi dan kebangkitan otoritarianisme dilakukan melalui pendekatan hukum yang ditujukan untuk menghilangkan kontrol oposisi dan membatasi hak-hak individu, yang disponsori oleh koalisi gemuk hasil politik transaksional dalam pemilihan umum.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfian, M Alfian. “Urgensi Bab Khusus Tentang Partai Politik Dalam Konstitusi Indonesia.” *Jurnal Ketatanegaraan* 005 (2017): 181-93. <https://docplayer.info/133358307-Pengelola-jurnal-ketatanegaraan.html>.
- Anggono, Bayu Dwi. “Telaah Peran Partai Politik Untuk Mewujudkan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berdasarkan Pancasila.” *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (January 28, 2020): 695-720. <https://doi.org/10.31078/jk1642>.
- Bourchier, David. *Illiberal Democracy in Indonesia: The Ideology of the Family State*. Politics in Asia Series. London ; New York: Routledge, 2014.

- Cheibub, José Antônio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York, NY: Cambridge University Press, 2007.
- DPR RI. "Program Legislasi Nasional," n.d. <https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas>.
- Dramanda, Wicaksana. "Analisis: perppu instrumen hukum yang tidak demokratis, perlu dibatasi penggunaannya." *The Conversation*, May 2020. <https://theconversation.com/analisis-perppu-instrumen-hukum-yang-tidak-demokratis-perlu-dibatasi-penggunaannya-138423>.
- Elkins, Zachary, and James Melton. "The Content of Authoritarian Constitutions." In *Constitutions in Authoritarian Regimes*, edited by Tom Ginsburg and Alberto Simpser, 1st ed., 141–64. Cambridge University Press, 2013. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107252523.010>.
- Gaffar, Afan. *Javanese Voters: A Case Study of Election under a Hegemonic Party System*. Yogyakarta, Indonesia: Gadjah Mada University Press, 1992.
- Huq, Aziz Z., and Tom Ginsburg. "How to Lose a Constitutional Democracy." *SSRN Electronic Journal*, 2017: 78-169. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2901776>.
- Indra Perwira, Mesi Susanto, and Adnan Yazar. "Pergeseran Semu Fungsi Pembentukan Undang-Undang Pada Perubahan UUD 1945." *Jurnal Majelis*, Evaluasi Terhadap Implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Vol. 7 (July 2018): 111-24.
- Juan J. Linz. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy* 1, no. 1 (1990): 51–69.
- Katadata.co.id. "Koalisi Pemerintahan Jokowi Saat Ini Lebih Besar Dari Era SBY," n.d. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/06/17/koalisi-pemerintahan-jokowi-saat-ini-lebih-besar-dari-era-sby>.
- Kusuma, Ananda B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: memuat salinan dokumen otentik Badan Oentoeik Menyelidiki Oesaha² Persiapan Kemerdekaan*. Depok: Badan Penerbit, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2004.
- Landau, David. "Abusive Constitutionalism." *UC Davis Law Review*, U.C. Davis Law Review, 47, no. 1 (November 2013): 189–260.
- Manan, Bagir. *Membedah UUD 1945*. Cet. 1. Malang, Indonesia: Universitas Brawijaya Press, 2012.
- . *Perkembangan UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Manan, Bagir, and Susi Dwi Harijanti. "Perppu Dalam Ajaran Konstitusi Dan Prinisp Negara Hukum." Not Published, n.d.
- Mietzner, Marcus. "Authoritarian Innovations in Indonesia: Electoral Narrowing, Identity Politics and Executive Illiberalism." *Democratization* 27, no. 6 (August 17, 2020): 1021–36. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1704266>.

- Mietzner, Marcus and Associate Professor, Coral Bell School of Asia Pacific Affairs, College of Asia and the Pacific, Australian National University, Canberra; and Visiting Research Scholar, Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University, Kyoto. "Coercing Loyalty: Coalitional Presidentialism and Party Politics in Jokowi's Indonesia." *Contemporary Southeast Asia* 38, no. 2 (August 31, 2016): 209–32. <https://doi.org/10.1355/cs38-2b>.
- MPR RI. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (2002). <https://www.dpr.go.id/jdih/uu1945>.
- Partlett, William. "Crown-Presidentialism." *International Journal of Constitutional Law* 20, no. 1 (July 27, 2022): 204–36. <https://doi.org/10.1093/icon/moac006>.
- Perludem. "Perludem Jelaskan 4 Bahaya Presidential Threshold 20% Bagi Indonesia." *Perludem* (blog), July 17, 2018. <https://perludem.org/2018/07/17/perludem-jelaskan-4-bahaya-presidential-threshold-20-bagi-indonesia/>.
- Perwira, Indra. "Artikel Kehormatan: Konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah." *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 3, no. 2: 426-43. <https://doi.org/10.22304/pjih.v2n3.a1>.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (1950).
- . Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Pub. L. No. 11 (2020). Jakarta: Sekretariat Negara. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/149750/uu-no-11-tahun-2020>.
- Satrio, Abdurrachman. "Constitutional Retrogression in Indonesia Under President Joko Widodo's Government: What Can the Constitutional Court Do?" *Constitutional Review* 4, no. 2 (December 31, 2018): 271-300. <https://doi.org/10.31078/consrev425>.
- Sekolah tinggi Hukum Jentera. "Tantangan Pengujian Proses Legislasi Di Mahkamah Konstitusi," n.d.
- Shah, Dian. "Political Change and The Decline and Survival of Constitutional Democracy in Malaysia and Indonesia." *Constitutional Studies* 8 (2022): 133-56. <https://constitutionalstudies.wisc.edu/index.php/cs/article/view/93/72>.
- Wiratraman, Herlambang P. "Constitutional Struggles and the Court in Indonesia's Turn to Authoritarian Politics." *Federal Law Review* 50, no. 3 (September 2022): 314–30. <https://doi.org/10.1177/0067205X221107404>.
- Yusdianto, Yusdianto. "Hubungan Kewenangan Pusat Dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah." *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 2, no. 3 (2015): 483–504.