Sekretariat Jendral
Majelis Permusyawaratan Rakyat
Republik Indonesia

FAKULTAS HUKUM
UKSW

IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945

Hubungan Legislatif-Eksekutif berdasarkan Presidensialisme (Usulan Kerangka Hukum yang Ideal)

Tim Penyusun Naskah Kajian:

PSHTK
Pusat Studi Hukum dan Teori Konstitusi | Centre for Constitutional Law and Theory Studies

Sekretariat Jendral
Majelis Permusyawaratan Rakyat
Republik Indonesia

FAKULTAS HUKUM
UKSW

IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945

Hubungan Legislatif-Eksekutif berdasarkan Presidensialisme (Usulan Kerangka Hukum yang Ideal)

Tim Penyusun Naskah Kajian:

PSHTK
Pusat Studi Hukum dan Teori Konstitusi | Centre for Constitutional Law and Theory Studies

Pengantar
Tim Penyusun Kajian Akademik

Pusat Studi Hukum dan Teori Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana (PSHTK FH UKSW) berterima kasih atas kesempatan bekerjasama dengan Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat (Setjen MPR), khususnya melalui Badan Pengkajian MPR dalam penyusunan Kajian Akademik bertema **Implementasi Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945,** dengan topik spesifik **Hubungan Legislatif-Eksekutif Berdasarkan Presidensialisme (Usulan Kerangka Hukum yang Ideal)**.

Kajian Akademik ini beranjak dari Presidensialisme sebagai sistem pemerintahan yang dianut dan ditegaskan Indonesia sejak amandemen pertama Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 (UUD 1945) tahun 1999 hingga saat ini. Dalam pandangan PSHTK FH UKSW, muatan norma dalam UUD 1945 pasca amandemen, belum sepenuhnya koheren dengan Presidensialisme, terutama hubungan Legislatif (DPR) dengan Eksekutif (Presiden) dalam pelaksanaan kekuasaan legislatif (pembentukan undang-undang, pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, pembentukan peraturan pemerintah) dan pengawasan DPR.

Beranjak dari problem hukum tersebut, Kajian Akademik ini mengusulkan Kerangka Hukum yang Ideal untuk menjamin pengaturan norma terkait hubungan Legislatif – Eksekutif dalam UUD 1945, koheren dengan Presidensialisme. Kerangka hukum yang ideal tersebut

diwujudkan melalui proposal spesifik sebagaimana diuraikan pada bagian penutup dari buku ini. Implikasi dari proposal spesifik, MPR menjalankan salah satu kewenangannya dalam Pasal 3 ayat (1) UUD 1945, yaitu mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

Akhir kata, semoga buku hasil Kajian Akademik ini tidak hanya berguna secara praktis bagi MPR, tetapi juga memperkaya referensi keilmuan bagi para pengkaji dan praktisi hukum konstitusi. Kami memohon maaf atas segala kekurangan (teknis dan substantif) dari buku hasil Kajian Akademik ini.

Salatiga, November 2024
Umbu Rauta
Direktur PSHTK FH UKSW

Pengantar
Sekretaris Jenderal
Majelis Permusyawaratan Rakyat

Puji syukur kita panjatkan kepada Allah SWT atas segala nikmat yang telah diberikan, sehingga kita dapat menyelesaikan penyusunan buku kajian akademik tentang **Implementasi Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 "Hubungan Legislatif-Eksekutif berdasarkan Presidensialisme (Usulan Kerangka Hukum yang Ideal)"**. Buku kajian akademik ini merupakan hasil kerja sama antara Badan Pegkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Pusat Studi Hukum dan Teori Konstitusi, Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana.

Pelaksanaan kajian akademik ini sangat penting sebagai masukan bagi pelaksanaan salah satu tugas Majelis Permusyawaratan yang diatur dalam Undang-Undang tentang Nomor 17 Tahun 2014 Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu: melaksanakan kajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya. Lebih dari itu, pentingnya kajian akademik ini terkait pula dengan Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat masa jabatan 2019-2024 yang dituangkan dalam Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 3 Tahun 2024. Salah satu muatan rekomendasi tersebut adalah meminta kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat masa jabatan 2024-2029 untuk melakukan pengkajian Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya secara komprehensif dengan melibatkan partisipasi masyarakat sebagai bahan rekomendasi perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia menjadi fokus penting dalam upaya menjaga keseimbangan dan efektivitas antara lembaga eksekutif dan legislatif. Pemisahan kekuasaan ini dimaksudkan tidak lain adalah untuk menjaga keseimbangan kekuasaan dalam pemerintahan serta mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh salah satu pihak.

Namun implementasi pembagian kekuasaan antara eksekutif dan legislatif sering menghadapi tantangan, terutama dalam konteks *check and balances,* perumusan kebijakan publik, pembahasan Undang-Undang hingga pemilihan pejabat publik. Hal ini menunjukkan perlu adanya kerangka hukum yang lebih adaptif untuk memperkuat hubungan kerja antara eksekutif dan legislatif dengan memperkuat mekanisme *check and balances* melalui peningkatan transparansi dan akuntabilitas, penerapan aturan yang lebih tegas terkait penyusunan anggaran, pemantauan kebijakan dan evaluasi kinerja pemerintah.

Akhir kata, semoga penerbitan buku Kajian Akademik ini dapat menjadi masukan yang komprehensif dan holistik untuk menyelesaikan permasalahan ketatanegaraan serta meningkatkan pemahaman ketatanegaraan Indonesia baik dalam konteks masa kini ataupun masa yang akan datang.

Siti Fauziah, S.E., M.M.

Daftar Isi

Pengantar Tim Penyusun Kajian Akademik i

Pengantar Sekretaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat iii

Daftar Isi v

Daftar Peraturan/Kasus vii

Daftar Singkatan/Istilah x

BAB I PENDAHULUAN 1

BAB II PRESIDENSIALISME 13
A. Presidensialisme secara Umum 16
B. Pembentukan (dan sekaligus Pembubaran) Pemerintah 25
C. Jalannya Pemerintahan 33

BAB III HUBUNGAN LEGISLATIF-EKSEKUTIF 47
A. Proses Legislatif 52
1. Kondisi Hukum Eksisting 52
2. Usulan Kerangka Hukum yang Ideal 69
B. Kekuasaan Membentuk Perppu 93
1. Kondisi Hukum Eksisting 93
2. Usulan Kerangka Hukum yang Ideal 110
C. Kekuasaan Membentuk PP (dan Peraturan Delegasi Lainnya) 120
1. Kondisi Hukum Eksisting 120
2. Usulan Kerangka Hukum yang Ideal 137
D. Pengawasan DPR terhadap Presiden 151
1. Kondisi Hukum Eksisting 151

2. Usulan Kerangka Hukum yang Ideal 191
E. Implikasi Empat Kerangka Hukum Ideal yang Diusulkan 214

BAB IV PENUTUP **220**

Daftar Pustaka **227**

Daftar Peraturan/Kasus

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat.

Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 92).

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5043).

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234) sebagaimana telah

diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6398) dan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6801).

Undang-Undang tentang Nomor 17 Tahun 2014 Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5568) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 383, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5650) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6187) dan

sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2019 Nomor 181, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6396).

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 199) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 186).

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 133/PUU-VII/2009.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 23-26/PUU-VIII/2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 36/PUU-XV/2017.

Daftar Singkatan/Istilah

APBN	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BP	:	Badan Pekerja
DPD	:	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
KPK	:	Komisi Pemberantasan Korupsi
MKRI	:	Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
MPR	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPRS	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
PAH	:	Panitia *Ad Hoc*
Pemilu	:	Pemilihan Umum
Peraturan DPR No. 1/2020	:	Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib
Peraturan DPR No. 2/2020	:	Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang
Perppu	:	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Perpres	:	Peraturan Presiden
Perpres P3	:	Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

		sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
PP	:	Peraturan Pemerintah
Prolegnas	:	Program Legislasi Nasional
RAPBN	:	Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
RIS	:	Republik Indonesia Serikat
RUU	:	Rancangan Undang-Undang
SBY	:	Susilo Bambang Yudhoyono
Tap MPR	:	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
Tap MPRS	:	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
UUD 1945	:	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Undang-Undang P3	:	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

UUDS 1950	:	Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950
Undang-Undang MD3	:	Undang-Undang tentang Nomor 17 Tahun 2014 Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Undang-Undang MD3 2003	:	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Undang-Undang MD3 2009	:	Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

BAB I
PENDAHULUAN

Pencapaian paling signifikan dari gerakan Reformasi 1998 di bidang hukum adalah perubahan konstitusi, yaitu UUD 1945. Perubahan tersebut dilakukan empat kali sepanjang tahun 1999-2002. Sebelum dilakukan perubahan, MPR menetapkan prinsip-prinsip menyangkut perubahan sebagai berikut: tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan, mempertegas sistem pemerintahan presidensial, penjelasan UUD 1945 ditiadakan dan hal-hal yang sifatnya normatif dari penjelasan akan dirumuskan menjadi pasal-pasal, melakukan perubahan dengan cara adendum, dan perumusan pembagian kekuasaan secara tegas disertai dengan mekanisme *checks and balances*.[1]

Agenda untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial atau presidensialisme dilaksanakan pada Sidang Tahunan MPR 2001 saat Perubahan III UUD 1945 dengan jalan: mengatur pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung (di mana sebelumnya Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR) dan mengatur secara khusus mekanisme *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden.[2]

---

1 Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku I* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), 954-955.

2 Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran* (Bandung: Mizan, 2007), 275-276.

Kondisi hukum eksisting saat ini, khususnya UUD 1945, adalah hasil kompromi paling maksimal yang mampu dicapai pada waktu itu, termasuk berkenaan dengan penegasan presidensialisme sebagai pilihan terkait dengan sistem pemerintahan, atau hubungan legislatif – eksekutif, yang ingin kita terapkan ke dalam tata konstitusional Indonesia. Itu artinya, jika fokus pertanyaan kita adalah apakah UUD 1945 hasil empat kali perubahan tersebut sudah menggambarkan kondisi hukum yang ideal sebagai deskriptor dari tata konstitusional kita maka jawabannya tidak demikian.[3] Masih ada hal-hal yang perlu kita perbaiki dalam kondisi hukum eksisting saat ini, salah satunya dalam mengelaborasi agenda penegasan presidensialisme supaya hasil akhirnya benar-benar diperoleh pengaturan yang semakin koheren mengenai hubungan legislatif – eksekutif berdasarkan presidensialisme.

Sebagai prapemahaman, presidensialisme merupakan konsep tentang sistem pemerintahan yang menentukan mekanisme pembentukan dan pembubaran pemerintah (eksekutif) dengan pengertian independensi eksekutif dari legislatif.[4] Independensi eksekutif dari legislatif berimplikasi bahwa Presiden (kepala eksekutif) harus dipilih secara langsung oleh rakyat. Mekanisme demikian disebut pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif yang ditandai dengan adanya dua jenis pemilu, yaitu pemilu

---

3 Indrayana, *Amandemen*, 366-387.

4 Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy* 1, no. 1 (1990): 52. Cindy Skach, "The 'Newest' of Separation of Powers: Semipresidentialism," *International Journal of Constitutional Law* 5, no. 1 (2007): 96.

legislatif dan pemilu (kepala) eksekutif.[5] Pemisahan kekuasaan dalam pengertian tersebut merupakan inti dari presidensialisme[6] – dalam hal ini sebagai perbedaan utama dengan parlementarisme.

Agenda konstitusional melalui perubahan UUD 1945 dalam rangka penegasan presidensialisme lebih terpaku pada isu bagian hulu, terutama proses pembentukan pemerintah (eksekutif), dan kurang tepat dalam mengelaborasi isu pada bagian hilir perihal bagaimana hubungan legislatif – eksekutif berdasarkan presidensialisme itu berjalan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, perihal bagaimana presidensialisme itu bekerja dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, yang tercermin dalam hubungan legislatif (DPR) – eksekutif (Presiden), perlu didiskusikan perihal desain kerangka hukumnya agar materi muatan untuk pengaturannya tepat, dalam hal ini mencerminkan preskripsi dari presidensialisme itu sendiri.

Isu hukum yang hendak dibahas dalam penelitian ini adalah *hubungan legislatif – eksekutif berkenaan dengan pelaksanaan kekuasaan legislatif dan pengawasan DPR terhadap Presiden berdasarkan presidensialisme*. Isu hukum tersebut sangat penting untuk didiskusikan karena kondisi hukum eksisting saat ini, UUD 1945 dan Undang-Undang sebagai peraturan pelaksanaannya, masih belum sejalan

---

5 Steven G. Calabresi, "The Virtues of Presidential Government: Why Professor Ackerman is Wrong to Prefer the German to the U.S. Constitution," *Constitutional Commentary* 18, no. 1 (2001): 54-55.

6 Susan Rose-Ackerman, Diane A. Desierto and Natalia Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines," *Berkeley Journal of International Law* 29, no. 1 (2011): 247.

dengan presidensialisme. Berkenaan dengan pelaksanaan kekuasaan legislatif, kondisi hukum eksisting yang hendak disoal yaitu perihal proses legislatif,[7] kekuasaan Presiden membentuk Perppu,[8] dan kekuasaan Presiden membentuk PP.[9] Kemudian, berkenaan dengan pengawasan DPR terhadap Presiden (dan pemerintah), kondisi hukum eksisting yang hendak disoal yaitu hak-hak yang melekat pada DPR dalam fungsi pengawasan.[10] Kondisi hukum eksisting tersebut akan 'diuji' ketaatasasannya berdasarkan presidensialisme – dan, sebagai preskripsinya, diusulkan perbaikan terhadap kondisi hukum eksisting tersebut.

Perihal pelaksanaan kekuasaan legislatif, khususnya proses legislatif, studi relevan yang secara khusus menjadi pemantik untuk penelitian ini adalah studi yang dilakukan Saldi Isra.[11] Penelitian ini setuju dengan klaim Isra bahwa proses legislatif berdasarkan Pasal 20 ayat (2) dan (3) UUD

---

7 Pasal 5 ayat (1) UUD 1945: "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat." Pasal 20 ayat (2) UUD 1945: "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama." Pasal 20 ayat (3) UUD 1945: "Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu."

8 Pasal 22 ayat (1) UUD 1945: "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang."

9 Pasal 5 ayat (2) UUD 1945: "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya."

10 Pasal 20A ayat (2) UUD 1945: "Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat."

11 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi* (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2018).

1945 “semakin memperkuat model legislasi dalam sistem pemerintahan parlementer” di mana dengan mekanisme tersebut UUD 1945 tidak memisahkan secara jelas cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif (dalam proses legislatif).[12] Tetapi berbeda dengan Isra, penelitian ini juga mengemukakan pengertian lain yang lebih presisi bahwa proses legislatif demikian sangat aneh karena “pemegang kekuasaan legislatif justru tidak dapat menjalankan kekuasaan legislatifnya jika tidak melibatkan Presiden dalam proses pembahasan rancangan undang-undang.” Dengan demikian, kekuasaan legislatif di tangan DPR menjadi nir-guna karena pemegang kunci untuk kekuasaan legislatif itu dapat dijalankan oleh si empunya kekuasaan yaitu Presiden, bukan pemegang kekuasaan legislatif itu sendiri.[13]

Lebih lanjut, jika Isra berhenti sebatas proses legislatif, penelitian ini justru akan menjangkau aspek yang lebih luas dengan mengkritisi ‘kekuasaan Presiden membentuk Perppu’ dan ‘kekuasaan Presiden membentuk PP’ karena semua kekuasaan tersebut berhubungan erat dengan peran Presiden dalam pelaksanaan kekuasaan legislatif. Selain karena kekuasaan legislatif Presiden yang masih terlampau kuat dalam proses legislatif, kekuasaan Presiden membentuk Perppu dan kekuasaan Presiden membentuk PP memberikan kekuasaan pembentukan hukum yang terlampau besar pada Presiden yang memperoleh justifikasinya berdasarkan kekuasaan legislatif Presiden dalam proses legislatif tersebut, padahal kekuasaan demikian tidak seirama dengan kekuasaan

12 Isra, *Pergeseran*, 333-334.
13 Bandingkan dengan Indrayana, *Amandemen*, 377-378.

Presiden sebagai kekuasaan eksekutif.[14] Dalam bahasa lebih lugas, lingkup kekuasaan eksekutif Presiden menurut *Justice* Hugo Black dalam kasus *Youngstown Co. v. Sawyer* (1952) adalah: "*to see that the laws are faithfully executed refutes the idea that he is to be a lawmaker*."[15]

Pertama, perihal kekuasaan membentuk Perppu, kekuasaan ini memiliki preseden sangat terbatas pada negara-negara demokratis konstitusional. Studi perbandingan yang dilakukan Daniel Yusmic FoEkh menemukan bahwa model produk hukum seperti Perppu ini ditemukan di Afrika Selatan, Georgia, Korea Selatan, Lithuania, Malawi, Venezuela, Belarus, Brasil, Kyrgistan dan Peru.[16] Itu artinya, meskipun secara praktik diakui ada, tetapi kekuasaan Presiden membentuk Perppu bukan kekuasaan yang lazim, walau sifatnya situasional. Kedua, kekuasaan Presiden membentuk PP atau *delegated legislation* adalah kekuasaan yang secara hakikat merupakan praktik dari sistem parlementer karena eksekutif sekaligus adalah legislatif (tidak ada pemisahan antara kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif). Konstitusi Amerika Serikat sebagai bentuk prototipe konstitusi presidensial paling koheren tidak mengenal jenis kekuasaan tersebut – walaupun secara diam-diam praktik ini berjalan di mana Kongres sengaja merumuskan Undang-Undang dengan teknik *statutory broadness and generality* dan praktik demikian mendapatkan 'persetujuan' dari Mahkamah

---

14 Saikrishna B. Prakash, "The Essential Meaning of Executive Powers," *Illinois Law Review* 2003, no. 3 (2003), 742-752.

15 Louis Fisher, *The Law of the Executive Branch: Presidential Power* (Oxford: Oxford University Press, 2014), 155.

16 Daniel Yusmic P. FoEkh, *Perppu dalam Teori dan Praktik* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2021).

Agung.[17] Namun begitu, dewasa ini, yuris di lingkungan sistem parlementer yang seharusnya sudah *familiar* dengan *delegated legislation* tersebut, misalnya Suri Ratnapala dari Australia, ternyata juga memberikan kritik keras terhadap *delegated legislation* karena pembentukannya yang dilakukan pada tahap pelaksanaan undang-undang berakibat "*to dissolve the distinction between laws and executive actions*", sehingga, implikasinya, hal itu bertentangan dengan asas pemisahan kekuasaan (*separation of powers*).[18]

Selain terkait dengan pelaksanaan kekuasaan legislatif, isu hubungan legislatif – eksekutif berdasarkan presidensialisme ini juga menyoroti pengawasan DPR terhadap Presiden (pemerintah). Mekanisme pengawasan ini, dalam kaitan dengan fokusnya berdasarkan presidensialisme, telah diberikan batasan yuridis sangat kuat yaitu Presiden tidak dapat dijatuhkan seperti halnya eksekutif dalam sistem parlementer. Model pengawasan DPR dengan hak-hak DPR terkait dengan fungsi pengawasan tersebut perlu disesuaikan dengan norma dari presidensialisme tersebut. Hak-hak DPR sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 merupakan insentif bagi DPR dalam menjalankan praktik pengawasan model sistem parlementer dengan memasuki area yang secara hakikat merupakan ranah kekuasaan eksekutif secara eksklusif seperti terjadi pada masa Kepresidenan Pertama dari Presiden SBY.[19]

---

17 Fisher, *The Law of the Executive Branch*, 157.

18 Suri Ratnapala, *Welfare State or Constitutional State?* (Sydney: The Centre for Independent Studies, 1990), 12.

19 Kuswanto, "Consistency of the Presidential System in Indonesia," *Sriwijaya Law Review* 2, no. 2 (2018): 176.

Oleh sebab itu, sangat wajar jika, di bagian hilir, praktik hubungan legislatif – eksekutif di Indonesia dalam proses penyelenggaraan pemerintahan cenderung semakin mendekati praktik parlementer, ketimbang praktik yang semakin koheren dengan presidensialisme seperti yang dicontohkan oleh Presiden SBY (2004-2014), Presiden Joko Widodo atau Presiden Jokowi (2014-2024) dan secara transparan menjadi *template* untuk pemerintahan baru Presiden Prabowo Subianto (2024-2029). Praktik demikian dapat berjalan karena diberikan insentif berupa belum koherennya kondisi hukum eksisting dalam meletakkan desain hubungan legislatif – eksekutif yang ideal berdasarkan presidensialisme, khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan legislatif dan pengawasan DPR terhadap Presiden. Praktik tersebut tidak sejalan dengan *spirit* UUD 1945, setidaknya *spirit* dilakukannya Perubahan UUD 1945, sehingga untuk perbaikan tata konstitusional kita ke depan isu hukum penelitian ini memiliki kadar relevansi sangat tinggi.

Poin penting sebagai prapemahaman dari penelitian ini adalah presidensialisme tidak diposisikan *superior* terhadap parlementarisme. Akan tetapi pilihan kita atas presidensialisme yang harus diterapkan secara taat asas. Itu artinya koherensi logikal dari presidensialisme adalah 'norma' yang ingin dipertahankan lewat penelitian ini di mana anasir-anasir dalam kondisi hukum eksisting yang tidak koheren dengan presidensialisme hendak 'dibersihkan' lewat dua parameter: pemisahan kekuasaan dan independensi eksekutif dari legislatif. Penelitian ini mengesampingkan kemungkinan bahwa secara faktual praktik presidensialisme kita mungkin berjalan lebih fleksibel dan hal itu dapat bermakna positif untuk sustainabilitas demokrasi, yang sekaligus membantah

tesis Juan Linz bahwa presidensialisme dapat berimplikasi membuat demokrasi tidak stabil seperti yang terjadi di Amerika Selatan.[20] Hal demikian mungkin fenomena menarik bagi studi Ilmu Politik dengan pendekatan *behavioral*, tetapi berbeda dengan penelitian ini yang sebagai prapemahamannya menghendaki koherensi di dalam presidensialisme kita.

Kondisi di atas menarik pertanyaan yang diartikulasikan sebagai isu hukum dalam penelitian ini:

> Apakah hubungan legislatif – eksekutif berkenaan dengan pelaksanaan kekuasaan legislatif dan pengawasan DPR terhadap Presiden telah sejalan dengan presidensialisme?

Fokus dari isu hukum ini adalah 'hukum' yaitu kondisi hukum eksisting berkenaan dengan kekuasaan legislatif (proses legislatif, pembentukan Perppu dan *delegated legislation* kepada Presiden) dan pengawasan DPR terhadap Presiden. Kondisi hukum eksisting tersebut akan dikritisi inkoherensinya terhadap presidensialisme dan sebagai implikasinya diberikan solusi berupa usulan untuk kondisi hukum yang seharusnya supaya presidensialisme tersebut dapat terimplementasi semakin koheren dengan penekanan pada dua aspek: pemisahan kekuasaan dan independensi eksekutif dari legislatif.

Terhadap isu hukum di atas penelitian ini mengajukan tesis bahwa kondisi hukum eksisting perihal hubungan legislatif – eksekutif berkenaan dengan pelaksanaan kekuasaan legislatif dan pengawasan DPR terhadap Presiden tidak sejalan dengan presidensialisme karena masih belum

---

[20] Lihat secara umum Linz, "The Perils of Presidentialism," 51-69.

sepenuhnya mencerminkan pemisahan kekuasaan dan independensi eksekutif (Presiden) dari legislatif (DPR). Pertanyaan atau rumusan masalah di atas, secara teoretis, merupakan pertanyaan retoris (*rhetorical question*) dalam pengertian pertanyaan yang jawabannya secara *a priori* sudah dapat ditentukan karena dasar untuk menjawabnya juga telah tersedia secara *a priori* – dalam hal ini presidensialisme itu sendiri. Dengan demikian, konstruksi dari tesis penelitian ini dapat dipahami.

Presidensialisme, konsep tentang sistem pemerintahan, bukanlah pengetahuan yang tersembunyi karena kita dapat mengetahuinya berdasarkan pendapat sarjana (doktrin) maupun berdasarkan praktik negara (ketentuan-ketentuan konstitusionalnya yang dirumuskan berdasarkan presidensialisme *general framework*-nya serta pendapat yudisial sebagai interpretasinya). Walaupun untuk mekanisme pembentukan dan pembubaran pemerintah, UUD 1945 telah menerapkan prakondisi yang dikehendaki oleh presidensialisme, akan tetapi masih ada ketentuan-ketentuan konstitusional dalam UUD 1945 yang dapat menjadi insentif untuk berkembangnya praktik parlementarisme dalam jalannya pemerintahan, dalam hal ini pelaksanaan kekuasaan legislatif (proses legislatif, pembentukan Perppu dan *delegated legislation* Presiden) dan pengawasan DPR terhadap Presiden.

Atas dasar itu, penelitian ini akan mempertanggungjawabkan tesis tersebut dengan jalan mengemukakan *justifying reasons* dan memberikan rekomendasi institusional sebagai preskripsi penelitian yang mengusulkan kerangka hukum yang koheren perihal hubungan legislatif – eksekutif berdasarkan presidensialisme

dalam pelaksanaan kekuasaan legislatif dan pengawasan DPR terhadap Presiden. Kerangka hukum yang ideal dari presidensialisme, baik sebagai parameter untuk menjustifikasi bahwa kondisi hukum eksisting tidak sejalan dengan presidensialisme, maupun sebagai dasar untuk mengusulkan kondisi hukum yang seharusnya, adalah pemisahan kekuasaan (walaupun tetap memberikan ruang untuk *power sharing*) serta independensi eksekutif dari legislatif dalam memerintah. Poin pengertian penting yang hendak dikawal di sini adalah 'tetap jelasnya identitas orisinal kekuasaan legislatif maupun eksekutif', yang misalnya, mendekati pendapat *Justice* Hugo Black, walaupun terlibat dalam proses legislatif, eksekutif bukan *lawmaker* – begitu juga sebaliknya, legislatif juga bukan eksekutif.

Untuk mencapai tujuan di atas, penelitian ini pertama-tama meletakkan presidensialisme sebagai dasar kerangka berpikir penelitian secara keseluruhan (BAB II). Selanjutnya, kondisi hukum eksisting perihal pelaksanaan kekuasaan legislatif dan pengawasan DPR terhadap Presiden akan dijelaskan dalam posisi deskriptif (BAB III.A.1, III.B.1, III.C.1 dan III.D.1). Terakhir, kondisi hukum eksisting tersebut akan dievaluasi dan selanjutnya dirumuskan preskripsi sebagai bentuk rekomendasi institusional dari penelitian (BAB III.A.2, III.B.2, III.C.2 dan III.D.2).

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan (*input*) kepada MPR sebagai pemegang kekuasaan konstituen untuk dapat lebih berperan aktif dalam menjalankan kekuasaannya tersebut guna melakukan perbaikan-perbaikan institusional ke dalam tata konstitusional Indonesia, dalam hal ini perubahan terhadap UUD 1945 supaya tata konstitusional kita menjadi semakin lebih baik. Atas dasar itu, poin utama

masukan yang diberikan berdasarkan hasil penelitian ini adalah perbaikan terhadap kondisi hukum eksisting perihal kerangka hukum dalam hubungan legislatif – eksekutif berdasarkan presidensialisme yang terkait dengan bidang pelaksanaan kekuasaan legislatif dan pengawasan DPR terhadap Presiden.

BAB II
PRESIDENSIALISME

Bab ini berfokus mengelaborasi presidensialisme – konsep tentang hubungan legislatif – eksekutif atau sistem pemerintahan. Fokus elaborasinya adalah preskripsi-preskripsi yang dapat diderivasikan dari konsep tersebut. Bab ini merupakan poin hukum penelitian, dalam menjawab isu hukum penelitian, untuk mengkritisi kondisi hukum eksisting dan selanjutnya memberikan preskripsi untuk perbaikan terhadap kondisi hukum eksisting tersebut, dalam hal ini meletakkan kerangka hukum yang seharusnya atau yang ideal.[21]

Secara konseptual, sebagai konsep tentang hubungan legislatif – eksekutif atau sistem pemerintahan, presidensialisme (dan juga parlementarisme sebagai konsep yang bersifat kebalikannya) merupakan kerangka hukum yang menjawab isu tentang pembentukan (dan juga pembubaran) pemerintah, dalam hal ini eksekutif dan legislatif sebagaimana pernyataan Skach: "*constitutional models set out rules for the formation and termination of governments*."[22] Akan tetapi, secara implikasi, konsep tersebut juga relevan berkenaan dengan bagaimana suatu pemerintahan beroperasi (dalam hal ini implikasi berdasarkan preskripsi dari masing-masing

[21] Lihat *infra* BAB III.

[22] Cindy Skach, "The 'Newest' Separation of Powers: Semipresidentialism," *International Journal of Constitutional Law* 5, no. 1 (2007): 95, https://doi.org/https://doi.org/10.1093/icon/mol025.

sistem pemerintahan) seperti pendapat Jose Cheibub dan Francesco Limongi:[23]

> *the way the formation of each of these branches affects the performance of the others, the rules for producing legislation, and the behavior (strategic or otherwise) of the actors that make up the 'executive' (the head of government and the ministers) and the 'legislative' (individual legislators and political parties).*

Sesuai pengertian di atas, sistematika pembahasan dari Bab ini sebagai berikut. Pertama, penjelasan konseptual tentang presidensialisme secara umum.[24] Kedua, penjelasan konseptual spesifik tentang presidensialisme sebagai kerangka hukum untuk pembentukan (dan pembubaran) pemerintah.[25] Ketiga, penjelasan konseptual spesifik tentang presidensialisme sebagai kerangka hukum tentang jalannya pemerintahan, dalam hal ini tentang pelaksanaan kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif (khususnya governabilitas Presiden).[26]

Presidensialisme sebagai kerangka hukum tentang jalannya pemerintahan pada hakikatnya bersifat *indirect*, dalam hal ini merupakan implikasi dari kerangka hukum tentang pembentukan pemerintah yang preskripsinya adalah 'pemisahan kekuasaan' dalam pengertian: *a separately elected*

---

23 Jose Antonio Cheibub and Fernando Limongi, "Legislative – Executive Relations," in *Comparative Constitutional Law: Research Handbooks in Comparative Law*, ed. Tom Ginsburg and Rosalind Dixon (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011), 211.

24 *Infra* BAB II.A.

25 *Infra* BAB II.B.

26 *Infra* BAB II.C.

executive and legislatore.[27] Untuk mudahnya, secara *sequence*, pemisahan kekuasaan di sini kita sebut pemisahan kekuasaan '1', yaitu pemisahan kekuasaan berkenaan dengan pembentukan pemerintah lewat dua pemilu, yaitu pemilu legislatif dan pemilu eksekutif. Konsep pemisahan kekuasaan '1' ini yang secara implikasi menentukan bagaimana pemerintahan berdasarkan presidensialisme berjalan, yaitu yang seyogyanya mendasari pemisahan kekuasaan. Di tahap ini, pemisahan kekuasaan tersebut kita sebut pemisahan kekuasaan '2' yang merupakan implikasi dari pemisahan kekuasaan '1' yang menjadi pengertian inti dari beroperasinya pemerintahan berdasarkan presidensialisme dan masih diimbuhi dengan *terms of office* yang bersifat tetap untuk pemegang kekuasaan legislatif dan pemegang kekuasaan eksekutif. Pemisahan kekuasaan di sini berimplikasi independensi eksekutif dari legislatif dalam memerintah karena selama memerintah eksekutif tidak memerlukan kepercayaan legislatif. Akan tetapi, pemisahan kekuasaan seperti teorisasi Montesquieu (pemisahan kekuasaan formal atau murni) tidak praktis, sehingga yang lazim diterapkan adalah pemisahan kekuasaan fungsional yang terbuka untuk dilembagakannya mekanisme *power sharing* baik antara eksekutif – legislatif maupun sebaliknya sehingga atas dasar itu dapat diterapkan mekanisme *checks and balances*) – walaupun tetap harus memperhatikan 'kedalamannya'. Hal ini sangat bertolak belakang dengan parlementarisme: harmoni hubungan legislatif – eksekutif sangat penting bagi eksekutif

[27] Steven G. Calabresi, "The Virtues of Presidential Government: Why Professor Ackerman Is Wrong to Prefer the German to the U.S. Constitution," *Constitutional Commentary* 3 (2001): 54–55.

dalam memerintah karena eksekutif senantiasa membutuhkan kepercayaan legislatif.

A. Presidensialisme secara Umum

Seperti dijelaskan di atas, presidensialisme adalah kerangka hukum tentang sistem pemerintahan, atau hubungan legislatif – eksekutif, yang secara konseptual *paralel* dengan parlementarisme (dan juga semi-presidensialisme sebagai modifikasinya). Lazimnya, cara paling memadai dalam memberikan penjelasan konseptual tentang presidensialisme dilakukan dengan membandingkannya dengan parlementarisme supaya pengertiannya lebih jelas – begitu pula sebaliknya. Juan Linz memberikan pengertian presidensialisme dengan dua kriteria sebagai berikut. Pertama, kepala eksekutif yang dipilih secara langsung oleh rakyat untuk masa jabatan yang tetap sehingga tidak bergantung pada kepercayaan legislatif dalam memerintah. Kedua, kepala eksekutif hanya dapat diberhentikan melalui pemilu atau lewat mekanisme hukum khusus yaitu *impeachment*.[28]

Pengertian demikian adalah pengertian standar dan telah menjadi konsensus. Misalnya, untuk perbandingan, pengertian yang diberikan Linz dapat disandingkan dengan pendapat Scott Mainwaring dan Matthew Shugart berikut ini:

> *By presidentialism we mean a regime in which, first, the president is always the chief executive and is elected by popular vote or, as in the U.S., by an electoral college with essentially no autonomy with respect to popular preferences*

[28] Linz, "The Perils of Presidentialism," 52.

> *and, second, the terms of office for the president and the assembly are fixed.*[29]

Juga dengan pendapat Arend Lijphart:

> *In a presidential system, the head of government – always called president – is elected for a constitutionally prescribed period and in normal circumstances cannot be forced to resign by a legislative vote of no confidence (although it may be possible to remove a president for criminal wrongdoing by the process of impeachment).*[30]

Untuk memahami lebih baik konsep konsep presidensialisme, selanjutnya akan dilakukan perbandingan dengan konsep parlementarisme karena sifatnya yang bertolak belakang. Linz menjelaskan secara singkat tentang parlementarisme: "*executive power is generated by legislative majorities and depends on such majorities for survival*."[31] Lijphart menjelaskan:

> *in a parliamentary system, the head of government … and his or her cabinet are responsible to the* legislatore *in the sense that they are dependent on the* legislatore*'s confidence and can be dismissed from office by a legislative vote of no confidence or censure.*[32]

---

29 Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, "Juan Linz, Presidentialism and Democracy," *Comparative Politics* 29, 4 (1997), 451.

30 Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 2012), 106.

31 Linz, "The Perils of Presidentialism," 51.

32 Lijphart, *Patterns of Democracy*, 106.

Secara teoretis, presidensialisme – dan juga parlementarisme – pada hakikatnya bertumpu pada satu prinsip utama sebagai *starting point*-nya, dan yang sebenarnya saling tolak belakang, yaitu proses atau mekanisme dalam pengisian jabatan di lingkungan kekuasaan eksekutif. Pemisahan kekuasaan adalah prinsip dari presidensialisme di mana eksekutif dipilih secara langsung oleh rakyat. Sementara fusi legislatif dan eksekutif adalah prinsip dari parlementarisme, sehingga mekanisme demokratis dalam pengisian jabatan pemerintahan hanya ada di lingkungan kekuasaan legislatif. Perbedaan demikian nampak dari penjelasan yang diberikan Linz berikut ini. Pertama, perihal presidensialisme:

> *An executive with considerable powers in the constitution and generally with full control of the composition of his cabinet and the administration is elected by the people (directly or by an electoral college elected for that purpose) for a fixed period of time and is not dependent on a formal vote of confidence by the democratically elected representatives in a parliament; the president is not only the holder of executive power but the symbolic head of state and cannot be dismissed, except in rare cases of impeachment, between elections*.[33]

Sementara tentang parlementarisme:

> *In parliamentary systems the only democratically legitimated institution is the parliament and the*

[33] Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference," in ed. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1994), 6.

> *government deriving its authority from the confidence of the parliament, either from parliamentary majorities or parliamentary tolerance of minority governments, and only for the time that the* legislatore *is willing to support it between elections and, exceptionally, as long as the parliament is not able to produce an alternative government.*[34]

Berdasarkan penjelasan perbandingan di atas dapat kita temukan plus-minus presidensialisme dan parlementarisme (walaupun dalam kaitannya dengan kapasitas atau kemampuannya untuk kontinuitas demokrasi Linz menganggap parlementarisme lebih baik dibandingkan dengan presidensialisme). Pertama, yang justru dianggap sebagai kelemahan dari presidensialisme menurut Linz, presidensialisme lebih demokratis dibandingkan dengan parlementarisme karena prinsip demokrasi sama-sama mendasari kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif. Pengisian jabatan di lingkungan eksekutif dengan jalan pemilihan secara langsung merepresentasikan apa yang disebut Calabresi sebagai fenomena "*more accurately samples the popular will*" di mana jabatan di lingkungan kekuasaan eksekutif benar-benar ditentukan berdasarkan kehendak rakyat sendiri secara langsung, bukan kehendak dari wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat sebelumnya seperti model kerangka hukum parlementarisme.[35] Akan tetapi, hal positif dari presidensialisme ini justru ditanggapi negatif secara konsekuensialis oleh Linz karena melahirkan fenomena *dual democratic legitimacy*. Linz menjelaskan:

---

34 Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy," 5.

35 Calabresi, "The Virtues of Presidential Government," 59.

> *The basic characteristic of presidentialism is the full claim of the president, to democratic legitimacy. Very often the claim has strong plebiscitary components although sometimes it is based on fewer popular votes than are received by many prime ministers in parliamentary systems heading minority cabinets that are perceived by contrast as weakly legitimated by the electorate.*[36]

Walaupun demokratis, kelemahan dari fenomena politik *dual democratic legitimacy* ini menurut Linz:

> *The most striking fact is that in a presidential system, the legislators, particularly when they represent well-organized, disciplined parties that constitute real ideological and political choices for the voters, also enjoy a democratic legitimacy, and it is possible that the majority of such a* legislatore *might represent a different political choice from that of the voters supporting a president. Under such circumstances, who, on the basis of democratic principles, is better legitimated to speak in the name of the people: the president, or the congressional majority that opposes his policies? Since both derive their power from the vote of the people in a free competition among well-defined alternatives, a conflict is always latent and sometimes likely to erupt dramatically; there is no democratic principle to resolve it, and the mechanisms that might exist in the constitution are generally complex, highly technical, legalistic, and, therefore, of doubtful democratic legitimacy for the electorate. It is therefore no accident that in*

36 Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy," 6.

> *some of those situations the military intervenes as "poder moderador".*[37]

Penjelasan Linz tersebut mengacu pada praktik presidensialisme di Amerika Selatan di mana, walaupun presidensialisme lebih demokratis, tetapi fenomena yang dapat timbul sebagai implikasi dari *dual democratic legitimacy* justru berbahaya bagi demokrasi itu sendiri ketika kedua kekuatan demokratis, kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif, tidak mampu mencapai konsensus dan justru terlibat dalam situasi konfliktual. Pendapat Linz tersebut disetujui oleh Bruce Ackerman, sesama koleganya di Yale University, yang untuk menghormati temuan koleganya tersebut fenomena demikian dinamai *Linzian Nightmare*:

> *I call this breakdown the "Linzian nightmare" in ironic tribute to my friend and colleague Juan Linz. One of our foremost students of comparative government, Linz argues that the separation of powers has been one of America's most dangerous exports, especially south of the border. Generations of Latin liberals have taken Montesquieu's dicta, together with America's example, as an inspiration to create constitutional governments that divide law-making power between elected presidents and elected congresses – only to see their constitutions exploded by frustrated presidents as they disband intransigent congresses and install themselves as caudillos with the aid of the military and/or extraconstitutional plebiscites. From a comparative point of view, the results are quite stunning. There are about thirty countries, mostly*

---

37 Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy," 7.

> *in Latin America, that have adopted American-style systems. All of them, without exception, have succumbed to the Linzian nightmare at one time or another, often repeatedly.*[38]

Kedua, masa jabatan kekuasaan eksekutif berdasarkan presidensialisme lebih memiliki kepastian dibandingkan dengan parlementarisme – tetapi lagi-lagi ini dianggap sebagai kelemahan presidensialisme menurut logika berpikir Linz karena menunjukkan rigiditas presidensialisme dibandingkan parlementarisme: kesalahan eksekutif dalam menjalankan pemerintahan tidak dapat diakhiri di tengah jalan. Linz menjelaskan rigiditas sebagai poin perbedaan antara presidensialisme dan parlementarisme berikut ini:

> *the rigidity that presidentialism introduces into the political process and the much greater flexibility of that process in parliamentary systems. This rigidity might appear to the proponents of presidentialism as an advantage because it reduces some of the incertitudes and unpredictability inherent to parliamentarism, in which a larger number of actors, parties, their leaders, even the rank-and-file legislators, including those changing loyalties, can at any time between elections make basic changes, see to realignments, and above all, change the head of the executive, the prime minister. The search for strong power and predictability would seem to favor presidentialism, but paradoxically, unexpected events from the death of the incumbent to serious errors in judgment, particularly when*

---

38 Bruce Ackerman, "The New Separation of Powers," *Harvard Law Review* 113, no. 3 (2000): 645.

> *faced with changing situations, make presidential rule less predictable and often weaker than that of a prime minister, who can always reinforce his authority and democratic legitimacy by asking for a vote of confidence.*[39]

Ketiga, presidensialisme, secara prinsip, kurang memberikan insentif untuk kompromi politik – padahal dalam kasus-kasus tertentu kompromi politik tersebut dibutuhkan dalam memerintah yang dapat mengharmoniskan hubungan legislatif – eksekutif sehingga 'ketegangan' hubungan keduanya dapat diredakan. Linz menyebut fenomena ini dengan istilah *winner-take-all*:

> *Presidentialism is ineluctably problematic because it operates according to the rule of "winner-take-all" – an arrangement that tends to make democratic politics a zero-sum game, with all the potential for conflict such games portend. Although parliamentary elections can produce an absolute majority for a single party, they more often give representation to a number of parties. Power-sharing and coalition-forming are fairly common, and incumbents are accordingly attentive to the demands and interests of even the smaller parties. These parties in turn retain expectations of sharing in power and, therefore, of having a stake in the system as a whole. By contrast, the conviction that he possesses independent authority and a popular mandate is likely to imbue a president with a sense of power and mission, even if the plurality that elected him is a slender one. Given such assumptions about his standing and role, he will find the inevitable*

39 Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy," 9.

> *opposition to his policies far more irksome and demoralizing than would a prime minister, who knows himself to be but the spokesman for a temporary governing coalition rather than the voice of the nation or the tribune of the people*.[40]

Implikasi dari model politik yang demikian menjadi insentif untuk timbulnya praktik politik yang disebut Guillermo O'Donnel sebagai delegative democracy dengan pengertian:

> *Delegative democracies are grounded on one basic premise: he or she who wins a majority in presidential elections (delegative democracies are not very congenial to parliamentary systems) is enabled to govern the country as he (or she) sees fit, and to the extent that existing power relations allow for the term he has been elected.*[41]

Kembali pada hasil diskusi di atas, poin utama bagian ini, sebagai pengantar ke dalam diskusi pada bagian selanjutnya, adalah hakikat konseptual dari presidensialisme. Hakikat konseptual tersebut titik tolaknya adalah posisi kepala eksekutif sebuah negara yang demokratis karena, *vis-à-vis* kekuasaan legislatif, kepala eksekutif tersebut memiliki mandat demokratis yang sama dengan kekuasaan legislatif sebagai implikasi dari berlakunya asas atau prinsip pemisahan kekuasaan '1' yaitu '*a separately elected executive and* legislator*e*'. Hal ini jelas berbeda dengan parlementarisme di mana mandat demokratis hanya ada pada kekuasaan legislatif (parlemen) dan sebagai implikasinya, eksekutif bergantung pada legislatif sebagai pemegang mandat demokratis tersebut.

---

40 Linz, "The Perils of Presidentialism," 56.

41 Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy," 29.

Untuk detailnya, konsepsi tersebut akan dielaborasi pada bagian selanjutnya tentang mekanisme pembentukan (dan sekaligus pembubaran) pemerintah yang sangat khas sesuai preskripsi presidensialisme.

B. Pembentukan (dan sekaligus Pembubaran) Pemerintah

Pembentukan (dan sekaligus pembubaran) pemerintah adalah konsep dari konsep sistem pemerintahan atau hubungan legislatif – eksekutif. Sementara, tentang model jalannya pemerintahan, hal itu adalah implikasinya – dalam hal ini ditentukan oleh konsep tentang pembentukan dan pembubaran pemerintah yang dianut apakah presidensialisme atau parlementarisme.[42] Berdasarkan penjelasan sebelumnya, *starting point* untuk konsepsi pembentukan pemerintah berdasarkan presidensialisme adalah pemisahan kekuasaan '1'. Sedangkan *starting point* untuk konsepsi pembentukan pemerintah berdasarkan parlementarisme adalah fusi kekuasaan legislatif dan eksekutif. Walaupun fokus diskusi kita presidensialisme, upaya untuk memperoleh pemahaman lebih baik tentang presidensialisme hanya mungkin jika disertai dengan penjelasan perbandingan tentang parlementarisme.

Pertama-tama adalah konsepsi pembentukan pemerintah berdasarkan presidensialisme. Konsepsi tersebut, pemisahan kekuasaan '1', memiliki pengertian '*a separately elected executive and* legislatore'. Pengertian ini diberikan secara eksplisit dan tegas oleh Steven Calabresi:

---

42 *Infra* BAB II.C.

> *I shall conflate the term 'presidentialism' with the term 'separation of powers' because all presidential regimes, as the term is generally understood, have a separately elected executive and* legislator*e, hence the phrase the separation of powers.*[43]

Dengan demikian, berdasarkan presidensialisme, harus ada dua pemilu dalam pembentukan pemerintah: pemilu legislatif dan pemilu eksekutif. Atas dasar itu, sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, klaim bahwa Indonesia menganut presidensialisme tidak tepat. Hal ini menunjukkan *logical fallacy* dari penyusun UUD 1945 tentang hakikat presidensialisme yang dimaknai hanya sebatas adanya lembaga kepresidenan.[44]

Mekanisme pembentukan pemerintah yang demikian memiliki *underlying principle* independensi eksekutif dari legislatif di mana, dengan mekanisme tersebut, eksekutif didesain berjarak dari legislatif: Eksekutif memiliki mandat demokratis sendiri dalam memerintah – yang tidak bersumber dari legislatif. Lebih lanjut Calabresi menjelaskan (dan sekaligus membandingkannya dengan parlementarisme):

> *I shall distinguish presidential regimes here from parliamentary regime with operative definition being that in a parliamentary regime the head of government (who I shall generally refer to as the*

---

43 Calabresi, "The Virtues of Presidential Government," 54.

44 Andrew Ellis, "The Indonesian Constitutional Transition: Conservatism or Fundamental Change," *Singapore Journal of International and Comparative Law* 6, (2002): 119-120. Nadirsyah Hosen, "Indonesia: A Presidential System with Checks and Balances," in ed. Rainer Grote and Tilmann Roder, *Constitutionalism in Islamic Countries: Between Upheaval and Continuity* (Oxford: Oxford University Press, 2012), 467

> *Prime Minister) is responsible to the* legislatore *in the sense that he is dependent on the* legislatore*'s confidence and can be dismissed from office by a legislative vote of no confidence. In contrast, in a presidential system the president and* legislatore *are elected separately and the President holds his office for a fixed term of years.*[45]

Pengertian di atas juga sejalan dengan pendapat Nadirsyah Hosen yang menjelaskan berdasarkan UUD 1945 perubahan perihal makna dari Presiden yang harus dipilih secara langsung sebagai preskripsi presidensialisme:

> *Direct election strengthens the presidency for two reasons. First, it ensures that the democratic legitimacy of the presidency is on a par with that of the DPR. Second, an amendment for direct election will entail changes in presidential impeachment procedures that make it harder to remove the President in mid-term than under the earlier procedures.*[46]

Sementara Susan Rose-Ackerman dan kawan-kawan menjelaskan *underlying principle* dari presidensialisme di mana Presiden, kepala eksekutif, harus dipilih secara langsung sebagai berikut:

> *The goal of the presidential election is to select a person who can operate as a strong manager independent of the* legislatore*, and who can concentrate on administering the law fairly and competently. To assure this independence, the president is elected separately, governs for a fixed term, and cannot be removed by a legislative vote*

---

45 Calabresi, "The Virtues of Presidential Government," 54-55.

46 Hosen, "Indonesia," 467.

> *of no confidence. Each branch has a well-specified role. No branch can exceed its mandate, and the ideal is limited and effective government.*[47]

Pendapat Rose-Ackerman dan kawan-kawan di atas senada dengan pendapat Calabresi maupun Hosen sebelumnya. Poin penting yang dapat disimpulkan dari pendapat-pendapat di atas adalah, dalam proses pembentukan pemerintah, eksekutif yang independen dari legislatif sehingga '*a separately elected executive and* legislatore' menjadi preskripsinya berdasarkan presidensialisme, yang secara desain *a priori* sangat berbeda dengan parlementarisme. Desain kerangka hukum parlementarisme justru 'mendekatkan' eksekutif dengan legislatif di mana untuk memerintah eksekutif bergantung pada kepercayaan legislatif.

Perihal perbedaan itu, kita selanjutnya akan khusus menelaah parlementarisme. Tentang parlementarisme, Linz menyatakan:

> *A parliamentary regime in the strict sense is one in which the only democratically legitimate institution is parliament; in such a regime, the government's authority is completely dependent upon parliamentary confidence*.[48]

Berdasarkan parlementarisme, kekuasaan legislatif adalah satu-satunya kekuasaan pemerintahan yang demokratis, dalam hal ini memiliki mandat populis secara langsung. Berdasarkan parlementarisme, kepala eksekutif dipilih oleh parlemen sehingga hal prinsipnya yang mendasar adalah

---

47 Rose-Ackerman, Desierto and Volosin, "Hyper-Presidentialism," 247-248.

48 Linz, "The Perils of Presidentialism," 52.

kepala eksekutif terpilih berbanding lurus dengan penguasaan kekuatan mayoritas di parlemen karena hanya kekuatan mayoritas di parlemen yang berhak memerintah (bertindak sebagai pemerintah). Penguasaan kekuatan mayoritas di parlemen dengan demikian merupakan jaminan bagi kesinambungan kepala eksekutif dalam memerintah berdasarkan parlementarisme.[49]

Atas dasar itu selanjutnya kita akan mendiskusikan isu tentang pembubaran pemerintah berdasarkan presidensialisme – termasuk perbedaannya dengan parlementarisme. Sesuai dengan penjelasan Linz sebelumnya, presidensialisme dikenal sangat rigid dalam isu ini, yang berbeda dengan parlementarisme. Rigid karena pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat diganti setiap saat: "*the head of the government cannot be removed from office even if he or she favors policies opposed by the legislative majority*."[50] Hal yang prinsip dalam isu pembubaran pemerintah berdasarkan presidensialisme adalah *starting point*-nya bahwa kepala eksekutif memiliki masa jabatan yang bersifat tetap atau *fixed term* karena kepala eksekutif, Presiden, dan legislator dipilih secara langsung dan terpisah. Proses *removal* kepala eksekutif, Presiden, dipersulit dengan norma atau kaidah 'kepala eksekutif hanya dapat diberhentikan karena alasan hukum yang didahului dengan proses *impeachment* atau pemakzulan, bukan karena alasan politik, terutama dukungan kekuatan politik di parlemen'.[51]

---

49 Titon Slamet Kurnia, "Presidential Threshold dan Asas Presidensialisme," *Jurnal Majelis* (2020): 241.

50 Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarianism and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), 1.

51 Kuswanto, "Transisi Kekuasaan," 132.

Mengacu pada model pemberhentian Presiden sebelum berakhir masa jabatannya berdasarkan Artikel II Seksi IV Konstitusi Amerika Serikat, Kuswanto memberikan interpretasi sebagai berikut:

> Untuk Presiden dapat diberhentikan dari jabatannya maka harus ada proses pemakzulan. Keberhasilan proses pemakzulan akan berimplikasi pada dapat diberhentikannya Presiden dari jabatannya. Dengan pengertian demikian, pemberhentian dari jabatan dan pemakzulan pada hakikatnya adalah dua konsep berbeda. Pemakzulan adalah proses yang mendahului proses pemberhentian dari jabatan. Dengan pengertian lain, alasan untuk pemberhentian adalah keberhasilan proses pemakzulan di mana pemakzulan tersebut adalah proses hukum.[52]

Ketentuan Artikel II Seksi IV Konstitusi Amerika Serikat sendiri menyatakan: "*The President, Vice-President and all civil officers of the United States shall be removed from office on impeachment for and conviction of treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*." Itu artinya, implikasi dari ketentuan tersebut, "alasan pemberhentian dalam jabatan Presiden berdasarkan presidensialisme adalah alasan yuridis dengan Presiden terbukti melakukan "*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*" melalui proses pemakzulan."[53] Dalam pemikiran Calabresi, norma yang demikian sangat penting sebagai jawaban atas isu stabilitas pemerintahan:

---

52 Kuswanto, "Transisi Kekuasaan," 132.
53 Kuswanto, "Transisi Kekuasaan," 132.

> *Presidential government solves the problem of stability by guaranteeing that the executive and legislative officers will serve for a fixed term of years regardless of subsequent events and regardless of the extreme demands of a few of the government's supporters. Even when an election produces an indeterminate compromise outcome by, for example, producing divided party control of the presidency and the* legislator*e, the compromise result is a stable one for a fixed term of years*.[54]

Berbeda dengan presidensialisme, parlementarisme beranjak dari preskripsi eksekutif memerintah berdasarkan kepercayaan legislatif. Kepercayaan legislatif untuk eksekutif memerintah adalah konsep kunci dalam parlementarisme karena legislatif adalah satu-satunya institusi demokratis. Atas dasar itu, kemampuan eksekutif untuk selalu mendapatkan kepercayaan dari legislatif supaya dapat terus memerintah adalah norma atau kaidah pokok dalam parlementarisme. Kegagalan mendapatkan kepercayaan (dukungan politik) dari legislatif akan berakibat bubarnya pemerintah.[55] Ciri khas parlementarisme dengan demikian: "*The main issue is whether the government can be removed by the assembly in the course of its constitutional term in office*."[56] Jika jawaban atas pertanyaan itu positif maka sistem pemerintahan yang berlaku adalah parlementarisme – dan sebaliknya, jika negatif, adalah presidensialisme.

---

54 Calabresi, "The Virtues of Presidential Government," 61.

55 Kuswanto, "Transisi Kekuasaan," 133.

56 Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarianism and Democracy*, 34.

Konsisten dengan itu, mekanisme pembubaran pemerintah berdasarkan parlementarisme juga dikenal dengan konsep sistem tanggung jawab eksekutif kepada legislatif.[57] Atau dalam formulasi Lijphart: *the head of government ... and his or her cabinet are responsible to the* legislatore *in the sense that they are dependent on the* legislatore*'s confidence and can be dismissed from office by a legislative vote of no confidence or censure*.[58] Dipertegas lagi oleh Jose Cheibub:

> *a legislative majority may remove the government from office – either by passing a vote of no confidence in the government or by rejecting a vote of confidence initiated by the government. When this happens, one of two things takes place: either a new government is formed on the basis of the existing distribution of legislative seats or, if this proves impossible, new elections are held in the hope that the new seat distribution will be such that a government will become viable (i.e., will not be immediately subject to a vote of no confidence from the legislative majority)*.[59]

Diskusi kita di atas perihal pembentukan dan pembubaran pemerintah hanya menekankan pada hal-hal yang bersifat prinsip atau keharusan, bukan kenyataan, terutama praktik hubungan legislatif – eksekutif negara-negara (baik berdasarkan presidensialisme maupun parlementarisme), yang dapat berbeda-beda fenomenanya.[60] Hal prinsip yang dapat kita temukan dari diskusi kita di atas adalah poin-poin

---

57 Kuswanto, "Transisi Kekuasaan," 133.

58 Lihat kembali *supra* BAB II.A.

59 Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarianism and Democracy*, 1.

60 Bandingkan dengan Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy," 5.

pengertian penting dari presidensialisme (dan juga parlementarisme sebagai konsep yang bersifat kebalikannya). 'Prinsip' dengan 'apa yang terjadi' harus kita bedakan secara tegas supaya kita tidak terjebak dalam kerangka pemikiran seperti dikembangkan Linz walaupun itu sangat *make sense* secara konsekuensialis, yang didukung oleh data empiris yaitu praktik presidensialisme di negara-negara Amerika Selatan.

Hal prinsip yang akan kita elaborasi selanjutnya dari presidensialisme adalah dari pemisahan kekuasaan '1' menjadi pemisahan kekuasaan '2' sebagai preskripsi untuk model jalannya pemerintahan berdasarkan presidensialisme. Atas dasar itu, walau tanpa didukung argumen faktual, kita masih tetap dapat merumuskan konsepsi presidensialisme yang ideal. Dalam hal ini unsur-unsur atau sub-konsep dari presidensialisme yang koheren dengan konsep besar dari presidensialisme itu sendiri.

C. Jalannya Pemerintahan

Setelah kita membahas atau mendiskusikan isu tentang pembentukan (dan sekaligus implikasinya pembubaran) pemerintah, bagian ini hendak mendiskusikan isu tentang hubungan antara konsep sistem pemerintahan (atau hubungan legislatif – eksekutif) – khususnya presidensialisme – dengan model jalannya pemerintahan, terutama governabilitas (kemampuan memerintah) Presiden (eksekutif). Model jalannya pemerintahan jelas sangat ditentukan oleh sistem pemerintahan yang dipilih sebelumnya. Kesimpulan ini mengacu pada pendapat Cheibub dan Limongi yang dikutip kembali:

> *the way the formation of each of these branches affects the performance of the others, the rules for*

> *producing legislation, and the behavior (strategic or otherwise) of the actors that make up the 'executive' (the head of government and the ministers) and the 'legislative' (individual legislators and political parties).*[61]

Atas dasar itu, mengikuti pendapat tersebut, khusus untuk model jalannya pemerintahan presidensialisme kita memakai rumus pemisahan kekuasaan dalam pembentukan pemerintah atau pemisahan kekuasaan '1'[62] berimplikasi pada jalannya pemerintahan yang juga berdasarkan pemisahan kekuasaan, atau pemisahan kekuasaan '2'. Konsepsi ini berbeda dengan parlementarisme di mana hubungan legislatif – eksekutif sangat erat, tidak ada pemisahan kekuasaan, karena eksekutif yang memerintah sesungguhnya adalah legislatif. Atas dasar itu, pemerintahan berdasarkan parlementarisme biasa disebut fusi legislatif – eksekutif. Lebih lanjut, karena *starting point*-nya adalah pemisahan kekuasaan, maka implikasinya lebih lanjut adalah independensi eksekutif dari legislatif menjadi ciri penting dari model jalannya pemerintahan berdasarkan presidensialisme. Hal ini tidak berlaku dalam parlementarisme karena yang menjadi normanya adalah eksekutif, dalam memerintah, selalu harus mendapatkan kepercayaan dari legislatif.

Pengertian di atas nampak dalam pendapat Cindy Skach yang mengkontraskan presidensialisme dan parlementarisme sebagai berikut. Untuk presidensialisme Skach menyatakan:

> *It is a system characterized by the separation of powers and a mutual independence of the executive and legislative powers. This is because*

---

61 Cheibub and Limongi, "Legislative – Executive Relations," 211.

62 Lihat kembali *supra* BAB II.B.

> *the chief executive (a popularly elected president) and the* legislatore *are elected independently of each other, for fixed terms of office, and both can survive for their respective terms without the other's approval.*[63]

Sedangkan untuk parlementarisme Skach menyatakan: "

> *Parliamentarism is characterized by a fusion of powers and a mutual dependence between the executive and the legislative powers. This is due to the fact that the chief executive (usually a prime minister or chancellor) emanates from the* legislatore *after elections and needs the confidence of the* legislatore *in order for his government to survive the duration of the* legislatore*'s term.*[64]

Pertama-tama adalah tentang konsepsi pemisahan kekuasaan, yaitu sebagai "*the allocation of governmental functions among the different branches of government*."[65] Atas jasa Montesquieu kita mengenal konsep trias politica sebagai elaborasi pengertian di atas, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial. Pemisahan kekuasaan sendiri memiliki prapemahaman sebagai bentuk metode pembatasan kekuasaan, misalnya seperti pendapat Montesquieu sendiri, maupun pendapat-pendapat yang muncul kemudian. Montesquieu menyatakan:

---

63 Skach, "The 'Newest' of Separation of Powers," 96.

64 Skach, "The 'Newest' of Separation of Powers," 95.

65 Thomas W. Merril, "The Constitutional Principle of Separation of Powers," *The Supreme Court Review* 1991, (1991): 231. Lihat juga Bruce G. Peabody and John D. Nugent, "Toward a Unifying Theory of the Separation of Powers," *American University Law Review* 53, no. 1 (2003): 2.

> *When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty; because apprehensions may arise lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner. Again, there is no liberty, if the judiciary power be not separated from the legislative and executive. Were it joined with the legislative, the life and liberty of the subject would be subject to arbitrary control; for the judge would then be legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression. There would be an end of everything, were the same man or the same body, whether of the nobles or of the people, to exercise those three powers, that of enacting laws, that of executing the public resolutions, and of trying the causes of individuals.*[66]

Pengertian senada dipertahankan oleh James Madison dalam *The Federalist No. 47* – dan menjadi dasar prapemahaman untuk Konstitusi Amerika Serikat sebagai prototipe konstitusi presidensial:

> *The accumulation of all powers legislative, executive and judiciary in the same hands, whether of one, a few or many, and whether hereditary, self appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny. Were the federal constitution therefore really chargeable with this accumulation of power or with a mixture of powers having a dangerous tendency to such an accumulation, no further*

66 Brian Z. Tamanaha, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 52.

> *arguments would be necessary to inspire a universal reprobation of the system. I persuade myself however, that it will be made apparent to everyone, that the charge cannot be supported, and that the maxim on which it relies, has been totally misconceived and misapplied. In order to form correct ideas on this important subject, it will be proper to investigate the sense, in which the preservation of liberty requires, that the three great departments of power should be separate and distinct*.[67]

Pandangan atau pendapat kontemporer pada hakikatnya masih sejalan. Hal itu nampak dari pendapat Elizabeth Magill tentang fungsi pemisahan kekuasaan berikut ini:

> *The separation of powers provisions of the Constitution are understood as a way of controlling the exercise of State power by fragmenting it among three different institutions and guaranteeing that fragmentation. Conventional separation of powers analysis relies on two mechanisms to achieve and maintain the dispersal of State power: separating legislative, executive, and judicial power in three different branches and preserving a balance among those branches.*[68]

Berdasarkan aspek praktikabilitasnya, pemisahan kekuasaan seperti teorisasi Montesquieu, atau dikenal dengan

---

67 Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, *The Federalist with Letters of Brutus* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 234-235.

68 M. Elizabeth Magill, "Beyond Powers and Branches in Separation Power of Law," *University of Pennsylvania Law Review* 150, no. 2 (2001): 603.

konsep pemisahan kekuasaan formal atau murni, bukan konsep yang operasional untuk diterapkan secara apa adanya. Pemisahan kekuasaan formal seperti ajaran Montesquieu memiliki pengertian 'pemisahan secara murni': "*the three branches must be entirely free from the control or coercive influence, direct or indirect, of either of the others*."[69] Oleh karena itu model pemisahan kekuasaan yang demikian juga dinamakan "*a pure Montesquian model of three distinct organs independently exercising power*."[70]

Pemisahan kekuasaan seperti ajaran Montesquieu tidak memiliki preseden dalam praktik negara-negara, dan yang ada adalah modifikasinya yang disebut dengan pemisahan kekuasaan fungsional. Ajaran Montesquieu tidak praktikabel karena kesulitan yang timbul dalam penerapannya jika masing-masing cabang kekuasaan secara independen menjalankan kekuasaannya sendiri-sendiri. Catatan kritis ini diberikan oleh Eoin Carolan:

> *The very notion of subjecting public bodies to a concept of independence so austere as to prohibit any substantial institutional interaction bore little relation to the realities of an efficient administration. Some degree of cooperation and coordination between branches is essential if the state is to function in a cohesive manner.*[71]

---

69 Peabody and Nugent, "Toward a Unifying Theory of the Separation of Powers," 13.

70 Eoin Carolan, *The New Separation of Powers: A Theory for the Modern State* (Oxford: Oxford University Press, 2009), 18.

71 Carolan, *The New Separation of Powers*, 19.

Atas dasar itu, konsep yang dapat dipraktikkan setelah dilakukan modifikasi adalah pemisahan kekuasaan fungsional dengan pengertian:

> *'functionality' or the maintenance of a 'working government' rather than adherence to strict divisions between the institutions of governance. This approach looks to preserving 'the essential functions of each branch' within an adaptable system of checks and balances. Functionalists stress the 'ambiguities of the distribution of powers' and embrace flexible principles governing what authority each branch of government can properly exercise.*[72]

Pemisahan kekuasaan secara fungsional ini yang secara rasional dapat dikombinasikan dengan mekanisme *checks and balances* seperti tercermin dalam Konstitusi Amerika Serikat yang konsepsinya disebut *three separate governmental branches sharing power*:

> *The nation is therefore said to have three separate governmental branches sharing power. Let's take a few examples. Article I assigns all legislative powers to Congress; accordingly, Congress is responsible for passing all federal statutes and presenting them to the president for approval or disapproval. The president, who is ultimately responsible for enforcing the law, can nevertheless veto Congress's proposed laws, but Congress can override a presidential veto, and the Supreme*

72 Peabody and Nugent, "Toward a Unifying Theory of the Separation of Powers," 13.

> *Court can still rule that the final statute is unconstitutional*.[73]

Selanjutnya berdasarkan latar belakang di atas penelitian ini akan mengelaborasi model jalannya pemerintahan, terutama governabilitas Presiden, berdasarkan presidensialisme dengan preskripsinya: pemisahan kekuasaan dan independensi eksekutif dari legislatif.

Pertama, sesuai penjelasan di atas, pemisahan kekuasaan di sini bukan lagi berdasarkan ajaran yang dikemukakan Montesquieu, tetapi berdasarkan pemisahan kekuasaan fungsional. Poinnya adalah, misal di ranah pelaksanaan kekuasaan legislatif, proses legislatif dalam menghasilkan undang-undang tidak hanya wilayah kerja pemegang kekuasaan legislatif, tetapi, dengan *power sharing*, proses legislatif tersebut dilakukan dengan kerja sama antara legislatif dan eksekutif. Konsepsi demikian tergambar dalam model proses legislatif di Amerika Serikat seperti dikutip di atas.

Power sharing tersebut, karena dasarnya adalah pemisahan kekuasaan, tidak boleh menghilangkan identitas orisinal pemegang kekuasaan. Misalnya, yang nampak dari partisipasi Presiden dalam proses legislatif di Amerika Serikat, tidak mendilusi Kongres sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Kongres, dalam melaksanakan kekuasaan legislatifnya, memiliki otonomi dalam menghasilkan rancangan undang-undang (*Bill*) karena inisiasi dan pembahasan sampai dengan dihasilkan *Bill* dilakukan

---

73 Charles M. Lamb and Jacob R. Neiheisel, *Constitutional Landmarks: Supreme Court Decisions on Separation of Powers, Federalism and Economic Rights* (London: Palgrave-MacMillan, 2021), 1.

oleh Kongres sendiri. Namun demikian, untuk menjadi undang-undang atau legislasi (*Act*), *Bill* membutuhkan pengesahan Presiden. Keterlibatan Presiden dalam proses legislatif adalah sebagai eksekutif yang berbagi kekuasaan legislatif dengan Kongres, sehingga partisipasi Presiden dalam proses legislatif tersebut, sebagai eksekutif, sangat tepat jika mengacu pada pengandaian yang diberikan oleh *Justice* Hugo Black dalam kasus *Youngstown Co. v. Sawyer* (1952): "*to see that the laws are faithfully executed refutes the idea that he is to be a lawmaker*."[74]

Power sharing, dan sebagai implikasinya *checks and balances*, ini penting karena antara legislatif dan eksekutif harus ada komunikasi sehingga undang-undang, produk kekuasaan legislatif, dapat terimplementasi. Begitu pula halnya di ranah pelaksanaan kekuasaan eksekutif. *Power sharing* dengan pemegang kekuasaan legislatif juga sangat dimungkinkan, tetapi yang terpenting, dalam 'kerja sama' tersebut, pemegang kekuasaan eksekutif juga tidak terdilusi identitas orisinalnya *mutatis mutandis* seperti penjelasan di atas tentang proses legislatif. Dengan pengertian lain, dalam model pemisahan kekuasaan fungsional ini, kedalaman dari *power sharing* sangat perlu untuk ditentukan batasnya supaya yang terjadi hanya sebatas *checks and balances*, tidak dominasi.

Akan berbeda halnya dengan parlementarisme yang untuk model jalannya pemerintahan tidak mengenal pemisahan kekuasaan sebagai implikasi dari model pembentukan pemerintahnya. Dekatnya hubungan antara legislatif dan eksekutif dalam parlementarisme dijelaskan oleh

---

74 Fisher, *The Law of the Executive Branch*, 155.

Arend Lijphart sebagai bentuk tanggung jawab eksekutif kepada legislatif karena: "*dependent on the* legislatore*'s confidence and can be dismissed from office by a legislative vote of no confidence or censure*."[75] Atas dasar itu, dalam memerintah, eksekutif tidak dapat lepas dari legislatif karena sesuai dengan sifat hubungannya, eksekutif bergantung pada legislatif (untuk selalu memperoleh kepercayaan sehingga dapat tetap memerintah). Kondisi tersebut yang menghasilkan pengertian bahwa pemisahan kekuasaan tidak operasional dalam parlementarisme, dan sebagai implikasinya, dibandingkan dengan presidensialisme, eksekutif tidak independen dari legislatif.

Kondisi di atas, perihal model jalannya pemerintahan, melahirkan tuntutan yang berbeda berkenaan governabilitas eksekutif, dalam hal ini Presiden, berdasarkan presidensialisme. Pandangan yang relevan untuk menggambarkan sifat aspirasional dari governabilitas Presiden berdasarkan presidensialisme nampak dari pandangan Thomas Jefferson tentang kekuasaan eksekutif seperti *restatement* yang diberikan oleh Jeremy Bailey berikut ini:

> *The president unifies the will of the nation and thereby embodies it. The source of the president's claim to embody the will of the nation is his mode of election; because the president is the single nationally elected officer, the president can claim, more than members of Congress, to represent the national will. Because the president must be able*

75 Lijphart, *Patterns of Democracy*, 106.

> *to execute that will, it must be surprisingly strong, or energetic.*[76]

Presiden, pemegang kekuasaan eksekutif, menghendaki keleluasaan dalam memerintah – privilise yang tidak mungkin dapat dinikmati oleh Perdana Menteri berdasarkan parlementarisme.

Pandangan atau pendapat Jefferson di atas pada hakikatnya telah dipandang sebagai keutamaan dari presidensialisme, dalam hal ini tentang governabilitas Presiden. Presiden, dapat melakukan apapun dalam rangka *to execute the laws* sepanjang tidak melanggar hukum. Presiden Barack Obama menggambarkan gaya kepresidenan berdasarkan presidensialisme yang dipraktikkannya berikut ini:

> *We are not just going to be waiting for legislation in order to make sure that we're providing Americans the kind of help that they need. I've got a pen, and I've got a phone. And I can use that pen to sign executive orders and take executive actions and administrative actions that move the ball forward ... I've got a phone that allows me to convene Americans from every walk of life to try to bring more and more Americans together around what I think is a unifying theme: making sure that this is a country where, if you work hard, you can make it.*[77]

Tentu saja, setelah kita perhatikan penjelasan di atas, masing-masing sistem pemerintahan memiliki plus-minusnya.

---

76 Jeremy D. Bailey, *Thomas Jefferson and Executive Power* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), 9-10.

77 Seperti dikutip oleh Tara Helfman, "Book Review: Crown and Constitution," Harvard Law Review 128, no. 8 (2015): 2234.

Presidensialisme lebih mengandung kerigidan jika dibandingkan dengan parlementarisme dalam isu hubungan legislatif – eksekutif sehingga berbahaya bagi demokrasi itu sendiri. Linz yang bersikap kritis terhadap praktik presidensialisme di Amerika Latin menyatakan:

> *The vast majority of the stable democracies in the world today are parliamentary regimes, where executive power is generated by legislative majorities and depends on such majorities for survival. By contrast, the only presidential democracy with a long history of constitutional continuity is the United States.*[78]

Poin dari sikap kritis Linz tertuju pada model pembentukan pemerintah berdasarkan presidensialisme dan implikasinya pada model jalannya pemerintahan berdasarkan presidensialisme:

> *In presidential systems an executive with considerable constitutional powers – generally including full control of the composition of the cabinet and administration – is directly elected by the people for a fixed term and is independent of parliamentary votes of confidence. He is not only the holder of executive power but also the symbolic head of State and can be removed between elections only by the drastic step of impeachment.*[79]

Sementara komentar Linz tentang parlementarisme:

> *A parliamentary regime in the strict sense is one in which the only democratically legitimate*

78 Linz, "The Perils of Presidentialism," 51-52.
79 Linz, "The Perils of Presidentialism," 52.

> *institution is parliament; in such a regime, the government's authority is completely dependent upon parliamentary confidence."*[80] *Implikasi dari perbedaan tersebut adalah: "while parliamentarism imparts flexibility to the political process, presidentialism makes it rather rigid.*[81]

Isu yang dipandang kritikal oleh Linz adalah jika terjadi perbedaan pendapat antara eksekutif dan legislatif dalam presidensialisme:

> *Under such circumstances, who has the stronger claim to speak on behalf of the people: the president or the legislative majority that opposes his policies? Since both derive their power from the votes of the people in a free competition among well-defined alternatives, a conflict is always possible and at times may erupt dramatically. There is no democratic principle on the basis of which it can be resolved, and the mechanisms the constitution might provide are likely to prove too complicated and aridly legalistic to be of much force in the eyes of the electorate*.[82]

Poin penting dari penjelasan yang diberikan oleh bagian ini adalah pemisahan kekuasaan dan independensi eksekutif dari legislatif, sebagai preskripsi dari presidensialisme, memberikan insentif untuk governabilitas Presiden yang sangat berbeda dengan parlementarisme. Karakteristik demikian sangat penting untuk dipertahankan dalam membangun hubungan legislatif – eksekutif berdasarkan presidensialisme yang semakin koheren dengan 'cita hukum'

---

80 Linz, "The Perils of Presidentialism," 52.
81 Linz, "The Perils of Presidentialism," 55.
82 Linz, "The Perils of Presidentialism," 53.

dari presidensialisme itu sendiri sembari tak lupa bahwa pembatasan kekuasaan juga merupakan isu yang tetap sangat krusial. Walaupun dalam kritik Linz eksekutif dan legislatif yang sama-sama memiliki *democratic legitimacy* dianggap sebagai isu serius ketika keduanya menghadapi perbedaan pendapat dalam memerintah, tetapi hal ini justru harus kita anggap sebagai kekuatan dari presidensialisme yang justru lebih demokratis dibandingkan dengan parlementarisme:

> *Presidents, after all, run in national districts – unlike legislators, who often have a more parochial base of representation. Presidents are thus in a position to claim that they are the rightful interpreters of the national interest, superseding legislators' partial and parochial perspectives.*[83]

[83] Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarianism and Democracy*, 8-9.

BAB III
HUBUNGAN LEGISLATIF-EKSEKUTIF

BAB ini adalah bagian inti dari penelitian. BAB ini akan dibagi menjadi lima Sub-Bab, yaitu kondisi hukum eksisting dan usulan kerangka hukum yang ideal untuk proses legislatif;[84] kondisi hukum eksisting dan usulan kerangka hukum yang ideal untuk kekuasaan Presiden membentuk Perppu;[85] kondisi hukum eksisting dan usulan kerangka hukum yang ideal untuk kekuasaan Presiden membentuk PP (dan peraturan delegasian lainnya);[86] kondisi hukum eksisting dan usulan kerangka hukum yang ideal untuk pengawasan DPR terhadap Presiden;[87] serta implikasi dari empat proposal untuk kerangka hukum ideal yang diusulkan.[88]

Pembahasan atau diskusi pada Sub-Bab A-D berjalan sebagai berikut. Bagian pertama dari setiap Sub-Bab akan memberikan penjelasan tentang kondisi hukum eksisting yang bermasalah dalam hubungan legislatif – eksekutif berdasarkan presidensialisme secara deskriptif. Selanjutnya bagian kedua dari setiap Sub-Bab akan menjustifikasi pertentangan kondisi hukum eksisting dengan presidensialisme serta, sebagai preskripsinya, mengusulkan koreksi atau perbaikan terhadap kondisi hukum eksisting tersebut supaya sesuai atau sejalan dengan presidensialisme. Dengan demikian, bagian ini bersifat normatif karena merancang dan mengusulkan kondisi

84 *Infra* BAB III.A.
85 *Infra* BAB III.B.
86 *Infra* BAB III.C.
87 *Infra* BAB III.D.
88 *Infra* BAB III.E.

hukum yang seharusnya sebagai koreksi atau perbaikan terhadap kondisi hukum eksisting yang bermasalah.

Kerangka pemikiran yang mendasari BAB ini adalah koherensi logikal yang harus dijaga atau dipertahankan dari pilihan kebijakan konstitusional ketika kita melakukan perubahan terhadap UUD 1945 untuk mempertegas presidensialisme. Atas dasar itu, tidak hanya teks UUD 1945 yang berlaku sebagai hukum, tetapi juga *spirit*-nya, yang dapat kita ketahui dari kebijakan konstitusional ketika melakukan perubahan terhadap UUD 1945 tersebut. Keterikatan pada *spirit* tersebut merupakan kekuatan pendorong di balik penelitian ini supaya kita tidak berhenti hanya pada formulasi teks yang sudah ada, tetapi juga memikirkan kembali koherensinya dengan kebijakan konstitusional yang kita pilih untuk mempertegas presidensialisme.

Poin krusial hasil perubahan UUD 1945 yang dilakukan mengikuti kebijakan konstitusional untuk mempertegas presidensialisme adalah masih adanya ketentuan-ketentuan konstitusional yang kurang koheren dengan presidensialisme – dan hal ini menjadi insentif untuk praktik parlementarisme dalam jalannya pemerintahan (selain dorongan yang ditimbulkan oleh aspek personalitas dari Presiden sendiri). Dengan demikian jalannya pemerintahan kita menjadi tidak rasional, dalam hal ini tidak sepenuhnya mencerminkan ideal dari presidensialisme yaitu pemisahan kekuasaan (walaupun masih mengenal *power sharing*) dan independensi eksekutif dari legislatif yang ditunjukkan dengan politik akomodatif Presiden dalam memerintah yaitu membentuk koalisi multi partai untuk menjadi mayoritas di DPR serta ‘bagi-bagi kursi Menteri sebagai kompensasinya’. Presiden, berdasarkan

presidensialisme, seyogianya memerintah berdasarkan ideal seperti dikemukakan Presiden Thomas Jefferson: ‘kuat’ dan ‘energik’ dalam menjalankan kehendak seluruh rakyat ketika memerintah dan tidak memerintah dengan cara ‘politik dagang sapi’.[89]

Eksekutif yang efektif dan efisien dalam memerintah adalah implikasi penting dari presidensialisme. Hal ini sulit terimplementasi jika anasir-anasir parlementarisme masih tetap ada dalam kondisi hukum eksisting. Keberjarakan eksekutif dan legislatif adalah faktor penting perbedaan antara presidensialisme dan parlementarisme. Presidensialisme didasari oleh prapemahaman jarak antara eksekutif dan legislatif yang jauh sehingga pemisahan kekuasaan menjadi mungkin (pemisahan kekuasaan ‘2’ sebagai implikasi dari pemisahan kekuasaan ‘1’). Parlementarisme sebaliknya, jarak antara eksekutif dan legislatif sangat dekat sehingga pemisahan kekuasaan tidak mungkin (fusi legislatif – eksekutif karena hanya ada satu pemilu, yaitu pemilu legislatif).[90] Atas dasar itu, Presiden, kepala eksekutif berdasarkan presidensialisme, memiliki insentif sangat besar dalam memerintah untuk ‘kuat’ dan ‘energik’ karena koalisinya dengan seluruh rakyat (termasuk yang tidak memilih dirinya) – bukan dengan partai-partai politik di parlemen.

Penggunaan presidensialisme sebagai dasar pengujian terhadap kondisi hukum eksisting yang bermasalah difokuskan pada preskripsi bagaimana seharusnya pemerintahan berdasarkan presidensialisme sebagai asas atau

89 Lihat kembali *supra* BAB II.
90 Lihat kembali secara umum *supra* BAB II.

prinsip hubungan legislatif – eksekutif bekerja. Itu artinya, dalam mendiskusikan presidensialisme, ada tiga unit analisis berbeda tetapi tunduk pada norma atau kaidah yang sama berdasarkan preskripsi presidensialisme yaitu independensi eksekutif dari legislatif dan pemisahan kekuasaan. Pertama, pembentukan pemerintah (eksekutif) – melalui pemilu untuk memilih kepala eksekutif (Presiden). Kedua, jalannya pemerintahan yang mencakup implementasi kekuasaan legislatif (oleh DPR) dan kekuasaan eksekutif (oleh Presiden). Ketiga, 'pembubaran' pemerintah (eksekutif) – dalam hal ini pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden – yang prosesnya diawali dengan mekanisme pemakzulan. Itu artinya, ketiga unit analisis tersebut (baca: pembentukan pemerintah, jalannya pemerintahan dan pembubaran pemerintah) harus mencerminkan independensi eksekutif dari legislatif dan pemisahan kekuasaan.[91]

Tentang pembentukan pemerintah, kondisi hukum eksisting tidak terlampau bermasalah selain masih adanya problematika dominasi absolut peran partai politik dalam pengusungan pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden – serta masih diimbuhi dengan pemberlakuan ketentuan *presidential threshold* yang membatasi kesempatan partai politik untuk dapat mengusung pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden.[92] Tentang pembubaran pemerintah, dalam hal ini pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, kondisi hukum eksisting juga sudah relatif jelas dalam mengelaborasi preskripsi presidensialisme yang

---

91 Lihat kembali *supra* BAB II.

92 Titon Slamet Kurnia, "Presidential Candidacy Threshold and Presidentialism Affirmation in Indonesia," *Padjadjaran: Jurnal Ilmu Hukum* 7, no. 3 (2021): 353-379.

beranjak dari norma atau kaidah independensi legislatif dari eksekutif dan pemisahan kekuasaan.[93]

Sementara yang masih problematik dan menjadi isu adalah kerangka hukum untuk jalannya pemerintahan berdasarkan presidensialisme karena kurang spesifiknya kondisi hukum eksisting serta kondisi politik – dan praktik politik – yang tidak suportif terhadap presidensialisme. Kondisi politik yang tidak suportif terhadap presidensialisme adalah sistem multi partai. Praktik politik yang tidak suportif terhadap presidensialisme adalah sikap dan strategi politik Presiden terpilih dalam memerintah yang terlalu akomodatif terhadap dukungan banyak partai politik.[94] Kondisi ini sebenarnya dipicu oleh kondisi hukum eksisting sebagai insentifnya, yaitu peran Presiden dalam proses legislatif serta pelembagaan hak-hak terkait dengan fungsi pengawasan DPR yang orientasinya cenderung bersifat parlementer ketimbang presidensial sehingga untuk *shortcut*-nya, Presiden yang tidak ingin terlalu 'diganggu' oleh DPR menawarkan jabatan-jabatan di lingkungan eksekutif kepada partai-partai politik, yang dikenal dengan praktik koalisi multi partai, untuk dikonversi dengan dukungan di DPR – dan sekaligus merelaksasi pengawasan DPR terhadap Presiden.

---

93 Kuswanto, "Transisi Kekuasaan dari Abdurrahman Wahid ke Megawati: Sebuah Cara Pandang Berbeda," *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 2 (2022): 127-142.

94 Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), 45-46 & 53-54.

A. Proses Legislatif

1. Kondisi Hukum Eksisting

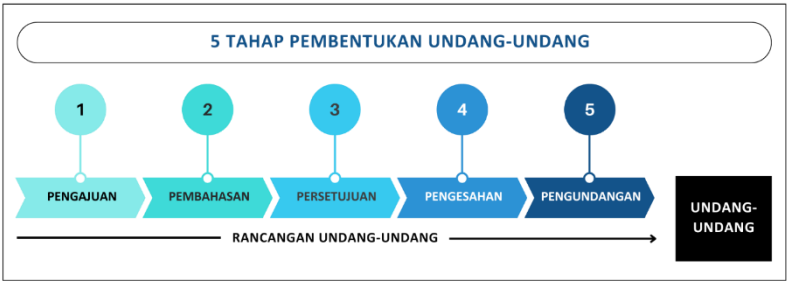
Secara etimologis, legislatif berasal dari kata '*legislate*' yang berarti membuat Undang-Undang. Berdasarkan pengertian tersebut proses legislatif dimaknai sebagai proses pembentukan undang-undang. Pada Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.", yang artinya secara eksplisit konstitusi mengamanatkan kekuasaan dalam proses legislatif dipegang oleh DPR. Secara konseptual, wewenang pembentukan Undang-Undang kepada DPR yang bersumber dari konstitusi tersebut telah diwujudkan dengan adanya fungsi legislasi pada DPR.[95] Namun mencermati hukum eksisting, pada proses legislatif tersebut Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dilibatkan dalam seluruh proses pembentukan undang-undang.[96] Terdapatnya peran aktif DPR dan Presiden secara bersamaan dalam proses legislatif tersebut dapat dilihat melalui keterlibatan keduanya pada tahap-tahap dalam proses pembentukan undang-undang yang tercermin dalam UUD 1945 maupun Undang-Undang P3. Menurut UUD 1945, setidak-tidaknya terdapat 5 tahapan

---

95 Dermina Dalimunthe, "Proses Pembentukan Undang-Undang Menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Al-Maqasid* 4, no. 12 (2018): 69.

96 Farida Azzahra, "Rekonstruksi Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Penguatan Sistem Presidensial Indonesia," *Legislasi Indonesia* 18, no. 2 (2021): 159.

utama dalam proses legislasi di Indonesia, yakni sebagai berikut:[97]



Gambar 1
Tahapan Utama Proses Legislasi

Pada konstitusi lima tahapan tersebut tercermin dari pasal-pasal didalamnya, yakni sebagai berikut:

Tabel 1
Tahapan Proses Legislasi menurut UUD 1945

TAHAPAN	UUD 1945
Pengajuan RUU	**Pasal 5 ayat (1) :** "Presiden berhak **mengajukan rancangan undang-undang** kepada Dewan Perwakilan Rakyat." **Pasal 21 :** "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak **mengajukan usul rancangan undang-undang**."
Pembahasan RUU	**Pasal 20 ayat (2) :** "Setiap **rancangan undang-undang dibahas** oleh Dewan Perwakilan Rakyat

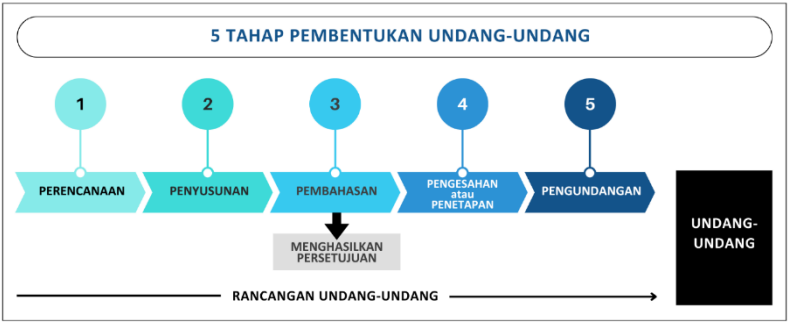
97 Aziz Syamsuddin, *Proses Dan Teknik Penyusunan Undang-Undang* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 50.

	dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.”
Persetujuan RUU	**Pasal 20 ayat (2) :** “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden **untuk mendapat persetujuan** bersama.”
Pengesahan RUU	**Pasal 20 ayat (4) :** “Presiden **mengesahkan rancangan undang-undang** yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.” **Pasal 20 ayat (5) :** "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.”
Pengundangan	**Pasal 20 ayat (5) :** "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**.”

Tabel di atas menjelaskan keterlibatan DPR dan Presiden dalam tahap-tahap pembuatan undang-undang melalui kata yang di ‘garis bawahi’ pada tiap tahapan dan ditegaskan cerminannya terhadap kelima tahapan melalui kata yang di ‘cetak tebal’. Hal tersebut menjelaskan bahwa berdasarkan

desain tata konstitusional negara ini dari hulu ke hilir telah melibatkan Presiden untuk turut serta dalam setiap tahapan dalam proses legislatif.

Lalu menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang P3 proses legislatif adalah melalui 5 tahapan berikut:



Gambar 2
Tahapan Proses Legislasi menurut Undang-Undang P3

Mengenai apakah desain tata konstitusional model ini sesuai dengan sistem pemerintahan presidensialisme di Indonesia merupakan permasalahan selanjutnya. Namun pada bagian ini akan dibahas terlebih dahulu bagaimana perubahan dari Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen yang mengalihkan pemegang kekuasaan membentuk undang-undang dari presiden kepada DPR berimplikasi pada tiap tahapan proses legislatif. Oleh karena itu pembahasan kali ini akan berfokus pada tahapan-tahapan dalam proses legislatif dengan lebih komprehensif dengan meninjau kembali aspek historis dan kondisi eksisting sehingga dari hal tersebut terlihat bagaimana implikasi pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR. Penelitian ini akan dimulai dengan menilik kembali UUD 1945 sebelum amandemen sehingga mampu dipahami titik terang seperti apa

yang hendak disampaikan konstitusi pasca amandemen mengenai proses legislatif.

Bercermin pada konstitusi, perubahan yang dibawakan UUD 1945 pasca amandemen bermula dari perubahan pada Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan: *"Presiden* ***memegang kekuasaan*** *membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat."* Pada pokok utamanya, frasa "*memegang kekuasaan*" diubah menjadi "*berhak mengajukan*"[98] dan pemegang kekuasaan dalam pembentukan undang-undang menjadi diberikan kepada DPR. Hal ini dilatarbelakangi konstruksi pasalnya mengandung anomali, sebab di sistem pemerintahan apapun pemegang kekuasaan legislatif adalah lembaga perwakilan rakyat (legislatif).[99] Kekeliruan ini membuka celah sehingga pada kekuasaan Orde Baru, terjadi kekeliruan yang dibenarkan Konstitusi. Sebagaimana pendapat Isra, Pasal tersebut membuat kekuasaan Presiden begitu kuat hingga dapat mengendurkan penggunaan hak inisiatif oleh DPR yang ditegaskan pada penjelasan Pasal 20 sebelum perubahan UUD 1945. Pendapat ini dipertegas Bagir Manan yang menyatakan bahwa sepanjang kekuasaan Orde Baru meskipun tidak ditutup kemungkinan akan perubahan atas RUU yang presiden ajukan, perubahan hanya dapat dilakukan sepanjang tidak bertentangan dengan kehendak Presiden.[100] Atas dasar tersebut diubahlah frasa dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 demi mencegah pemahaman yang salah

---

98 ***Vide*** Pasal 5 ayat (1) UUD 1945.

99 Bagir Manan, *DPR, DPD, Dan MPR Dalam UUD 1945 Baru* (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), 20.

100 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, 2nd ed. (Depok: Rajawali Pers, 2021), 203.

bahwa fungsi legislasi berada di tangan Presiden. Namun perubahan ini juga berdampak pada perubahan atas Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 pula, yang awalnya DPR hanya 'memberi persetujuan' menjadi 'pemegang kekuasaan' membentuk undang-undang. Hal inilah yang dimaksud Jimly Asshiddiqie menyebabkan terjadinya pergeseran kekuasaan substantif dalam kekuasaan legislatif atau pembentukan undang-undang dari presiden ke DPR.[101] Ketika menarik lebih dalam pemikiran Asshiddiqie tersebut, nampaknya pun UUD 1945 setelah amandemen tetap mempertahankan pembagian kekuasaan antara presiden dan DPR dalam proses legislatif[102], akan tetapi pembagian kekuasaan yang pertahankan ini tetap kembali menguatkan peran Presiden dalam proses legislatif. Bentuk penguatan tersebut tercermin dari besarnya keterlibatan Presiden dalam 5 tahapan proses legislatif yang dirangkum menjadi sebagai berikut:

a. Tahap Perencanaan RUU

Perencanaan adalah tahap di mana DPR dan Presiden menyusun daftar RUU yang akan disusun kedepan. Undang-Undang P3 memaknai tahapan ini melalui adanya Prolegnas yang didefinisikan sebagai instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana,

101 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 135.

102 Pada UUD 1945 sebelum maupun sesudah amandemen, dalam pembentukan undang-undang sama-sama melibatkan Presiden dan DPR. Perbedaannya hanya pada kekuasaan membentuk undang-undang, dinyatakan dipegang Presiden pada Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen dan dipegang DPR pada Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 setelah amandemen.

terpadu, dan sistematis.[103] Pada penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.[104] Penyusunan di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.[105] Undang-Undang P3 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut diatur dengan Peraturan DPR[106] dan Perpres[107]. Berkenaan dengan Perencanaan RUU, berdasarkan Pasal 3 Perpres P3, Perencanaan RUU meliputi kegiatan: a. penyusunan Naskah Akademik; b. penyusunan Prolegnas jangka menengah; c. penyusunan Prolegnas prioritas tahunan; d. perencanaan penyusunan RUU kumulatif terbuka; dan e. perencanaan penyusunan RUU di luar Prolegnas. Namun, setelah mengkaji isi Peraturan DPR No. 2/2020, kelima kegiatan ini juga termuat didalamnya.

Kembali mengenai hal yang ditegaskan pada peraturan pelaksananya, dinyatakan bahwa Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas.[108] Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan undang-undang yang masing-masing memuat judul RUU beserta keterangan mengenai konsepsi rancangan undang-undang yang meliputi: latar belakang dan tujuan penyusunan; sasaran yang ingin

---

103 ***Vide*** Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang P3.
104 ***Vide*** Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang P3.
105 ***Vide*** Pasal 21 ayat (2) dan ayat (4) Undang-Undang P3.
106 ***Vide*** Pasal 21 ayat (5) Undang-Undang P3.
107 ***Vide*** Pasal 21 ayat (6) Undang-Undang P3.
108 ***Vide*** Pasal 4 ayat (1) Peraturan DPR No. 2/2020 dan Pasal 4 Perpres P3.

diwujudkan; dan jangkauan dan arah pengaturan. Setelah dilakukan penyusunan, dilakukan pembahasan, evaluasi, perubahan (jika ada) yang ditetapkan dengan Keputusan DPR, dan penyebarluasan setelah dilakukan penetapan Prolegnas di mana dilakukan secara bersama oleh DPR, DPD, dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh Badan Legislasi dan/atau secara sendiri-sendiri oleh masing-masing lembaga melalui sosialisasi kepada masyarakat dan pemangku kepentingan, dan/atau melalui media massa baik cetak maupun elektronik.[109] Melihat tiap-tiap tahapan pada penyusunan Prolegnas dapat dilihat bahwa dari UUD 1945, Undang-Undang P3, hingga peraturan pelaksananya memberikan keterlibatan yang besar kepada Presiden dalam tahapan proses legislatif ini. Hal ini semakin diperkuat dengan dua peraturan pelaksana terkait menjelaskan keterlibatan yang sangat besar bagi Presiden untuk bersama DPR dari titik *start* proses legislatif yang dimulai dengan Prolegnas. Keberadaan Prolegnas yang diamanatkan Undang-Undang P3 dan Peraturan DPR No. 2/2020 tersebut juga membuka ruang untuk DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas[110] dan hal ini sejalan dengan yang diamanatkan dalam UUD 1945 yang secara tegas dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan, yang berbunyi: "*Presiden berhak* ***mengajukan rancangan undang-undang*** *kepada Dewan Perwakilan Rakyat*" dan Pasal 21 UUD 1945 setelah perubahan, yang berbunyi: "*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak* ***mengajukan usul rancangan undang-undang***."

109 ***Vide*** Pasal 41 ayat (7) Peraturan DPR No. 2/2020.
110 ***Vide*** Pasal 43 Peraturan DPR No. 2/2020.

Lalu mengenai RUU yang diajukan Presiden kepada DPR, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait yang akan menyiapkan dan mengkoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang berasal dari Presiden.[111] Selepas itu penyusunan tersebut selesai dan disetujui Presiden, Presiden wajib mengeluarkan surat Presiden sebagaimana diamanatkan Undang-Undang P3 untuk mengajukan RUU tersebut kepada pimpinan DPR.[112] Hal inilah yang menjadi tata cara pengajuan RUU sebagaimana konstitusi memberikan hak pengajuan RUU kepada Presiden.[113]

b. Tahap Pembahasan RUU

Mengamati UUD 1945 sebelum amandemen, tahap pembahasan tidak diatur sebelumnya dan barulah pada amandemen kedua tahapan ini diamanatkan konstitusi. Membahas lebih dalam, Peraturan DPR 1/2020 menjelaskan bahwa pada tahapan ini pembahasan RUU dilakukan berdasarkan 2 (dua) tingkat pembicaraan. Tingkat pertama, dilaksanakan pembicaraan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran sebab RUU yang diajukan berkaitan langsung dengan APBN, atau rapat panitia khusus bersama menteri yang mewakili presiden. Lalu pada tingkat kedua, dilakukan dalam rapat paripurna DPR.[114] Tahapan ini membuka ruang 'saling kritik' terhadap RUU sehingga dari Presiden dan DPR dapat menyampaikan pandangan dan penjelasan. Sampai

111 ***Vide*** Pasal 47 Undang-Undang P3.
112 ***Vide*** Pasal 50 Undang-Undang P3.
113 ***Vide*** Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 setelah amandemen.
114 ***Vide*** Pasal 142 Peraturan DPR No. 2/2020.

kepada 2 tingkat pembicaraan ini saja telah ditunjukkan bahwa memang tercermin keterlibatan pro-aktif antara presiden dan DPR dalam tahap pembahasan RUU.

Lalu berkenaan dengan menteri yang mewakili presiden pada tahapan ini, penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden pada tahap pembahasan RUU dimuat melalui surat Presiden yang digunakan pula untuk mengajukan RUU kepada pimpinan DPR.[115] Namun, terdapat kekosongan hukum yang terjadi pasca pencabutan Perpres No. 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, Rancangan Perppu, Rancangan PP, dan Rancangan Perpres, yang mengamanatkan dalam surat Presiden sedikitnya memuat mengenai sifat penyelesaiaan RUU yang dikehendaki dan cara penanganan atau pembahasannya juga, selain mengenai penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden. Hal ini ditunjukan dari keberadaan Perpres P3 sebagaimana diubah dengan Perpres No. 76 Tahun 2021 yang tidak lagi mengatur batasan yang boleh dan tidak dilakukan oleh Menteri saat mewakili Presiden dalam tahapan proses legislatif ini, di mana hal tersebut berimplikasi pada politik hukum presiden yang menjadi sulit dilacak dan menciptakan kebingungan pada pertanggungjawabannya kala dilakukan perubahan oleh Menteri sebab tidak kekosongannya membuat tidak mampu diketahui dengan pasti apakah perubahan yang diajukan menteri tersebut selaras dengan gambaran Undang-Undang yang Presiden inginkan.

115 ***Vide*** Pasal 50 Undang-Undang P3.

c. Tahap Persetujuan RUU

Perubahan mengenai tahapan ini pada UUD 1945 sejatinya juga berkaitan dengan pergeseran kekuasaan substantif dalam kekuasaan legislatif dari presiden ke DPR melalui perubahan Pasal 5 ayat (1) yang diikuti perubahan Pasal 20 ayat (1), sebagaimana dibahas pada tahap pengajuan RUU. Pada UUD 1945 sebelum amandemen, membahas mengenai persetujuan RUU Pasal 20 ayat (1) menyatakan: *"Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat."*

Konstruksi pasal tersebut menjelaskan bahwa pada saat presiden yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang, wewenang DPR terbatas pada memberi persetujuan disokong dengan hak inisiatif saja yang membuka peluang mengajukan RUU. Namun berdasarkan hasil amandemen UUD 1945 yang membuat pemegang kekuasaan legislatif saat ini ialah DPR, wewenang memberi persetujuan diberikan kepada presiden dan DPR secara bersama-sama. Ketentuan tersebut tercermin melalui Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 setelah amandemen yang pada pokoknya mengubah mengenai persetujuan RUU yang sebelumnya diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen, dari '*persetujuan DPR*' saja menjadi '*persetujuan bersama*' antara presiden dan DPR setelah dilakukan pembahasan. Menurut Manan, perubahan ini secara langsung berdampak pada tahap pembahasan RUU, sehingga dapat dikatakan frasa "*dibahas bersama*" adalah konsekuensi logis dari perubahan pada tahap persetujuan yang dituangkan dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 setelah amandemen tersebut. Eksistensi "*persetujuan bersama*" merupakan syarat mutlak agar suatu RUU dapat disahkan

menjadi undang-undang.[116] Hal ini diperkuat dengan adanya Pasal 20 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: "*Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*"

Pada proses legislatif tahap persetujuan menurut UUD 1945 pasca amandemen ini ditekankan bahwa dalam mewujudkan persetujuan bersama haruslah dengan dengan adanya keterlibatan antara Presiden dan DPR secara bersama atau serentak memberikan persetujuan. Terlebih ketentuan mengenai persetujuan bersama ini kembali diperkuat melalui bagaimana Undang-Undang P3 memaknai Undang-Undang, yakni pada Pasal 1 angka 3 sebagai berikut: "*Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat* ***dengan persetujuan bersama*** *Presiden*."

Secara tak langsung, konstruksi tahap persetujuan yang dibangun saat ini sebenarnya sedang memperkuat peran Presiden dalam proses legislatif. Berbalik dari pernyataan bahwa DPR adalah lembaga pemegang kekuasaan legislatif (pembentuk undang-undang) yang dinyatakan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen, kesederajatan ini dapat membuat Presiden memegang kunci atau peran penting dalam proses legislatif. Bagaimana Presiden memegang kunci dalam proses legislatif ini akan menjadi nampak jelas pada tahap pengesahan RUU.

---

116 Maria Farida Indrati S, "Pemahaman Tentang Undang-Undang Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945," *Pidato Pada Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap Dalam Bidang Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, 2007.

d. Tahap Pengesahan RUU

Secara substansial, tahapan ini melibatkan serangkaian langkah dan tahapan secara materiil maupun formil. Melalui ketentuan persetujuan bersama yang ditegaskan Pasal 20 ayat (2) tersebut, RUU dapat dikatakan sebagai undang-undang dalam artian materiil (*wet in materiele zin*).[117] Ketentuan ini diperkuat melalui Pasal 109 ayat (4) Peraturan DPR No. 2/2020, yang menyatakan: "*Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden yang diwakili oleh Menteri, disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang.*"

Selama ini pada praktiknya, setiap RUU yang dibahas dalam rapat paripurna (pembahasan Tingkat 2) oleh DPR dan Menteri yang ditunjuk oleh Presiden umumnya berakhir dengan persetujuan bersama. Oleh sebab itu, selanjutnya akan masuk pada pengesahan formil sebagaimana ditegaskan Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 pasca amandemen. Namun apabila dicermati lebih dalam ketentuan Pasal 20 ayat (4) dan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945, rangkaian dalam tahapan persetujuan – pengesahan tidak sejalan dengan penguatan kekuasaan DPR dalam proses legislatif sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1). Sebaliknya, ketentuan tersebut terlalu menguatkan peran Presiden dalam proses legislatif.[118] Meskipun 'seakan' peran DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang dikuatkan melalui adanya Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 pasca amandemen yang menyatakan: "*Dalam hal* ***rancangan***

---

117 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang Di Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006).

118 Maria Farida Indrati S, "Pemahaman Tentang Undang-Undang Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945."

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*."

Sejatinya, yang sedang dikuatkan perannya bukan DPR melainkan Presiden. Hal tersebut dikarenakan tanpa andilnya Presiden dalam turut menyetujui RUU yang diajukan maka 'persetujuan bersama' tidak tercapai. Tidak tercapainya persetujuan bersama ini dapat membuat ketentuan dalam Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 (yang dicetak tebal oleh penulis) tidak dapat terpenuhi sehingga RUU tersebut tidak dapat sah menjadi undang-undang. Dasar inilah yang menjelaskan mengapa pada tahap persetujuan sebelumnya dijelaskan bahwa Presiden sebenarnya memegang kunci atas proses legislatif.

Secara konseptual, logika ini dibenarkan sebab konstruksi Pasal 20 ayat (3) UUD 1945 pasca amandemen yang menyatakan: "*Jika rancangan undang-undang itu* ***tidak mendapat persetujuan bersama****, rancangan undang-undang itu* ***tidak boleh diajukan lagi*** *dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu*." Dapat dipersamakan dengan Pasal 21 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan: "*Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat,* ***tidak disyahkan*** *oleh Presiden, maka* ***rancangan tadi tidak boleh dimajukan*** *lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu*." Keduanya dipersamakan dalam artian menguatkan kekuasaan legislatif Presiden sebab akhirnya Presiden yang menentukan pengundangan suatu RUU.

Argumen tersebut akan kembali diperkuat dengan konsep hak veto yang diterapkan dalam struktur ketatanegaraan negara ini. Dalam pembahasan mengenai hak veto Presiden Indonesia ini akan dibawakan studi perbanding dengan hak veto yang diterapkan pada Presiden Amerika Serikat, yang mana negaranya sama-sama menerapkan sistem presidensialisme. Pada sistem presidensialisme Amerika Serikat diberikan garis batas yang tegas antara Parlemen dan Presiden, sehingga menghasilkan 4 konsekuensi sebagaimana disampaikan John H. Harvy dan T. Alexander Aleinkoff dalam bukunya "*Modern Constitutional Theory*", yakni *The Supremacy of Statute*. Hal ini merupakan konsekuensi nyata dengan memberikan kewenangan legislasi kepada DPR, sehingga undang-undang dianggap sebagai sesuatu yang supreme; *The Necessity for Legislation*. Implikasi meletakkan kekuasaan membentuk undang-undang di lembaga legislatif tidak dimungkinkan oleh cabang kekuasaan lain; *The Non-delegation Doctrine*. Artinya, jika suatu undang-undang membutuhkan penjelasan lebih jauh, maka penjelasan tersebut harus dilakukan dengan undang-undang; *The Legislative Veto*. Terdapat kewenangan yang diberikan kepada legislatif untuk memainkan peranan utama dalam proses pembentukan undang-undang.

Oleh sebab itu, konstitusinya pun dalam memberikan hak veto kepada Presiden Amerika Serikat untuk menolak suatu rancangan undang-undang, memungkinkan veto tersebut dibatalkan oleh 2/3 suara di parlemen (*legislative veto*).[119] Hal ini selaras dengan pandangan C.F. Strong, di

[119] Aldi Yoga Hartama, "Paradigma Model Legislasi Dan Tujuan Penguatan Sistem Presidensial Republik Indonesia," *Jurnal Hukum*

mana satu-satunya hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam sistem presidensial Amerika Serikat adalah melalui *Presidential Message* dan tak seorang pun pejabat kabinet presiden diizinkan turut serta dalam suatu majelis lembaga legislatif.[120] Berdasarkan Artikel 1 Seksi 2 Konstitusi Amerika Serikat, setiap RUU *(Bill)* harus mendapat persetujuan dari kedua kamar dalam kongres yakni *Senate* dan *House of Representative* terlebih dahulu. Setelah disetujui keduanya maka dapat diajukan ke Presiden untuk mendapatkan pengesahan *(Approving)*.[121] Menurut Isra, konstruksi konstitusinya menegaskan bahwa *bill* harus sudah disetujui 2 kamar dahulu kemudian barulah ditolak oleh presiden yang disebut dengan hak veto. Berbeda yang termuat dalam desain tata konstitusional Indonesia yang terdapat pembagian kekuasaan dalam proses legislatif. Meskipun Indonesia juga menerapkan hak veto yang diejawantahkan melalui Pasal 20 ayat (5) UUD 1945, hak veto dapat dilakukan dengan cara Presiden diam saja, tanpa mengajukan alasan-alasan mengapa undang-undang tidak disahkan sebagai implikasi keterlibatan presiden dalam tahapan-tahapan sebelumnya. Keterlibatan Presiden pada proses legislatif yang terbukti sedari tahapan pertama sampai pada pengesahan Presiden telah terlibat secara pro-aktif, yang artinya tidak sekedar inisiatif tetapi memiliki peran penting di dalam proses legislatif, merupakan hal yang kontradiktif terhadap pemberian hak veto kepada

---

& Pembangunan 53, no. 1 (2023), https://doi.org/10.21143/jhp.vol53.no1.1551.

120 Syofyan Hadi, "Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensil," *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 18 (2013): 81, https://doi.org/10.30996/dih.v9i18.275.

121 Hadi, 82.

Presiden untuk menolak *Bill*/RUU. Sebagaimana disampaikan di awal sedari tahapan pertama proses legislatif Presiden telah terlibat dalam tiap tahapan pembentukan undang-undang, sehingga seharusnya Presiden hanya perlu melakukan pengesahan secara formil saja. Hal inilah yang dimaknai sebagai hal yang kontradiktif. Pada prakteknya, ini membuka peluang untuk suatu RUU menjadi sah secara yuridis tanpa adanya pengesahan Presiden sebagaimana ditegaskan Pasal 20 ayat (4) UUD 1945. Hal tersebut nyata terjadi, terbukti melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan revisi Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi tanpa pengesahan Presiden.

e. Tahap Pengundangan

Undang-Undang P3 memaknai pengundangan sebagai penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.[122] Diamanatkan melalui Pasal 85 ayat (1) Undang-Undang P3 agar pengundangannya dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara. Sebelum dilakukan pengundangan naskah Undang-Undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia harus dibubuhkan kalimat pengesahan pada halaman terakhir, yang berbunyi:[123] "*Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5)*

122 ***Vide*** Pasal 1 angka 12 dan Pasal 81 Undang-Undang P3.
123 ***Vide*** Pasal 73 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang P3.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." Sejak diundangkan, undang-undang tersebut akan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.[124] Setelahnya dilakukan penyebarluasan oleh DPR dan Pemerintah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 88 Undang-Undang P3.

2. Usulan Kerangka Hukum yang Ideal

Tata konstitusional kita menganut teori tentang proses legislatif atau proses pembentukan undang-undang sebagai berikut: "Kekuasaan legislatif atau kekuasaan membentuk undang-undang di tangan DPR, tetapi pembentuk undang-undang adalah DPR dan Presiden." Adapun masalah atau isu dari desain tata konstitusional kita adalah posisi Presiden sebagai pembentuk undang-undang bersama-sama dengan DPR, dalam hal ini titik keterlibatannya dalam proses legislatif yang terlalu mendalam dari hulu hingga ke hilir (pengajuan RUU, pembahasan RUU, persetujuan RUU, pengesahan RUU dan pengundangan undang-undang).[125] Penempatan kekuasaan legislatif di tangan DPR adalah implikasi Perubahan UUD 1945 dari sebelumnya di tangan Presiden. Proses *shifting* tersebut sudah tepat karena jika tidak demikian maka terang adanya yang berlaku adalah paham kekuasaan totalitarian (totalitarianisme) yaitu: Presiden sebagai eksekutif sekaligus adalah pemegang kekuasaan legislatif.[126]

---

124 ***Vide*** Pasal 87 Undang-Undang P3.

125 Lihat kembali *supra* BAB III.A.1.

126 Bandingkan dengan Indrayana, *Amandemen UUD 1945,* 196.

Kondisi hukum eksisting dalam hubungan legislatif – eksekutif perihal proses legislatif sudah jelas bermasalah dari perspektif presidensialisme seperti kesimpulan Isra[127] dan Denny Indrayana[128] – tetapi tidak terdeteksi dengan memadai dalam studi yang dilakukan Margarito Kamis.[129] Kritik Isra terhadap peran Presiden dalam proses legislatif lebih presisi dibandingkan Indrayana dengan menyoroti keterlibatan Presiden dalam proses legislatif yang lebih dominan dibandingkan dengan DPR – padahal DPR adalah pemegang kekuasaan legislatif – karena dari lima tahap proses legislatif (pengajuan RUU, pembahasan RUU, persetujuan RUU, pengesahan RUU dan pengundangan undang-undang) Presiden terlibat dalam semua tahap, sedangkan DPR hanya tiga tahap pertama.[130]

Pada bagian lain, menegaskan kembali poin kritiknya bahwa tidak terjadi pemisahan kekuasaan dalam proses legislatif, Isra merujuk pendapat Manan:

> perubahan Pasal 20 UUD 1945 tidak terjadi pemisahan kekuasaan antara DPR dan Presiden dalam membentuk undang-undang. Yang sesungguhnya terjadi adalah pembagian kekuasaan (distribution of power) dan mencerminkan kekuasaan membentuk undang-undang dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Presiden.[131]

---

127 Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, 353.

128 Indrayana, *Amandemen UUD 1945*, 371 & 377-378.

129 Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden: Pergeseran Kekuasaan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945* (Malang: Setara Press, 2014), 178-226.

130 Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, 197-267, 329-336.

131 Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, 353.

Atas dasar itu sangat logis jika, sebagai preskripsinya, Isra sampai pada rekomendasi supaya kondisi hukum eksisting perihal proses legislatif perlu diperbaiki:

> Oleh karenanya, sesuai dengan hasil kesepakatan MPR ketika mengubah UUD 1945, purifikasi sistem pemerintahan presidensial seharusnya dilanjutkan dengan menata ulang fungsi legislasi. Bagaimanapun, purifikasi fungsi legislasi perlu dijadikan sebagai ius constituendum untuk menjaga konsistensi dengan sistem pemerintahan presidensial.[132]

Catatan kritis, berdasarkan presidensialisme, terhadap kondisi hukum eksisting perihal proses legislatif seperti dipaparkan di atas adalah tidak terimplementasinya 'pemisahan kekuasaan' dalam proses legislatif. Memang, pemisahan kekuasaan di sini tidak mungkin 'murni' – atau pemisahan kekuasaan formal – dengan pengertian dalam menjalankan proses legislatif, undang-undang dihasilkan hanya oleh DPR 'sendiri' mulai dari tahap pengajuan rancangan undang-undang sampai dengan pengundangan undang-undang. Pemisahan kekuasaan seperti ini tidak memiliki preseden – dan hanya ada dalam teori, dalam hal ini ajaran pemisahan kekuasaan yang dikemukakan Montesquieu dengan pengertian: "*the three branches (baca: kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial) must be entirely free from the control or coercive influence, direct or indirect, of either of the others*."[133]

---

132 Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, 357.

133 Bruce G. Peabody and John D. Nugent, "Toward a Unifying Theory of the Separation of Powers," *American University Law Review* 53, no. 1 (2003): 13. Lihat juga Eoin Carolan, *The New Separation of*

Pada konstitusi presidensial paling koheren seperti Amerika Serikat sekalipun, Presiden tetap terlibat dalam proses legislatif. Jika kondisi demikian kita letakkan dalam konteks pemisahan kekuasaan, maka pemisahan kekuasaan yang diimplementasikan adalah pemisahan kekuasaan fungsional di mana dalam proses legislatif, pemegang kekuasaan legislatif 'berbagi kekuasaan' dengan eksekutif. Pemisahan kekuasaan fungsional lebih realistis karena didasari prapemahaman: "*Some degree of cooperation and coordination between branches is essential if the State is to function in a cohesive manner*."[134] Pemisahan kekuasaan menurut ajaran fungsional memungkinkan antar cabang kekuasaan berinteraksi saling mempengaruhi, sehingga atas dasar itu terbuka ruang untuk mekanisme checks and balances satu sama lain.[135] Tetapi sekali lagi, dalam konteks ini kondisi hukum eksisting di Indonesia, yang menjadi masalah adalah tingkat kedalaman dari keterlibatan Presiden dalam proses legislatif.

Seperti halnya Isra, penelitian ini dalam posisi membatasi keterlibatan Presiden dalam proses legislatif dalam rangka pemisahan kekuasaan hanya pada dua tahap terakhir saja (pengesahan RUU dan pengundangan undang-undang), tetapi dengan *justifying reasons* berbeda. Benar bahwa keterlibatan Presiden dalam tahap pengajuan RUU, pembahasan RUU dan persetujuan RUU bertentangan dengan

---

Powers: A Theory for the Modern State (Oxford: Oxford University Press, 2009), 18.

134 Carolan, *The New Separation of Powers*, 19.

135 Titon Slamet Kurnia, "Presiden dan Pemberhentian Hakim Konstitusi: Pemisahan Kekuasaan Tanpa Checks and Balances," *Veritas et Justitia* 10, no. 1 (2024): 71.

presidensialisme, dalam hal ini norma atau kaidah pemisahan kekuasaan. Dalam tiga tahap tersebut, dengan keterlibatan Presiden, maka tidak ada pemisahan kekuasaan seperti yang dikehendaki oleh presidensialisme.

Justifying reasons berbeda dari penelitian ini adalah, agar rekomendasi perbaikan terhadap kondisi hukum eksisting perihal proses legislatif *make sense*, DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif tidak independen – walaupun proses legislatifnya tidak didasarkan pemisahan kekuasaan murni atau formal: DPR tidak dapat menjalankan kekuasaan legislatifnya secara independen – khususnya pada tahap pengajuan rancangan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang dan persetujuan rancangan undang-undang. Keterlibatan Presiden dalam proses legislatif memiliki justifikasi untuk pembatasan kekuasaan legislatif. Tetapi pembatasan tersebut tidak rasional jika untuk menjalankan kekuasaan legislatifnya, pada tingkat paling minimal (pengajuan RUU, pembahasan RUU dan persetujuan RUU), DPR tidak independen tetapi bergantung pada Presiden karena Presiden juga terlibat dalam ketiga tahap tersebut. Oleh karena itu, bukan pembatasan kekuasaan legislatif DPR yang terjadi, tetapi dominasi Presiden dalam proses legislatif *vis-à-vis* DPR di mana kekuasaan legislatif di tangan DPR menjadi tidak bermakna karena dalam pelaksanaan kekuasaan legislatifnya Presiden yang justru mendikte DPR. Pendapat ini sedikit mirip dengan pendapat Indrayana yang menyatakan:

> Walaupun demikian, peran legislatif DPR masih tetap rentan. Semua rancangan undang-undang harus disetujui secara bersama-sama oleh Presiden dan DPR melalui pembahasan untuk bisa menjadi sebuah undang-undang dan Presiden

> masih memegang hak veto absolut untuk menolak segala rancangan undang-undang pada tahap pembahasan demikian. Kendati, seperti dijelaskan kemudian, sekali Presiden setuju, dia tidak akan bisa menggunakan hak vetonya untuk tidak menandatangani rancangan undang-undang itu di kemudian hari: dalam waktu tiga puluh hari, rancangan undang-undang itu tetap akan menjadi undang-undang, sekalipun ditolak oleh Presiden.[136]

Penelitian ini berbeda secara prinsip dengan pendapat Indrayana di atas walau ada sedikit kemiripan. Poin utama penelitian ini adalah 'ketidaklogisan' desain proses legislatif kita di mana pemegang kekuasaan legislatif, dalam hal ini DPR, tidak dapat menjalankan kekuasaan legislatifnya tersebut tanpa keikutsertaan Presiden dalam proses legislatif (dalam hal ini pada tahap pengajuan RUU, pembahasan RUU dan persetujuan RUU). Itu artinya, kunci untuk dapat dijalankannya kekuasaan legislatif tidak berada di tangan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif, tetapi di tangan Presiden sebagai *partner*-nya dalam proses legislatif. Atas dasar itu, proses *power shifting* yang terjadi perihal kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR melalui Perubahan UUD 1945 pada hakikatnya tidak memiliki implikasi yuridis yang signifikan selain memberikan kesan palsu bahwa perubahan tersebut untuk pembatasan kekuasaan Presiden. Dengan demikian bagian selanjutnya dari diskusi kita ditujukan untuk melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi hukum

---

136 Indrayana, *Amandemen UUD 1945*, 371. Pendapat ini mengacu Pasal 20 ayat (5) UUD 1945.

eksisting sebagai bentuk preskripsi yang hendak dihasilkan oleh penelitian ini.

Kerangka hukum yang seharusnya yang dirancang dan diusulkan oleh penelitian ini adalah keterlibatan peran Presiden dalam proses legislatif dibatasi hanya pada tahap pengesahan rancangan undang-undang dan pengundangan undang-undang. Secara prinsip proposal ini sama dengan proposal Isra.[137] Pada tahap pengesahan rancangan undang-undang tersebut penelitian ini mengusulkan dengan mengadaptasi model proses legislatif Amerika Serikat berdasarkan Artikel I Seksi 7 Konstitusi Amerika Serikat perihal isu hubungan legislatif – eksekutif yang ketentuannya sebagai berikut:

> *Every Bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a Law, be presented to the President of the United States; If he approve, he shall sign it, but if not he shall return it, with his Objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the Objections at large on their Journal, and proceed to reconsider it. If after such Reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the Bill, it shall be sent, together with the Objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a Law*.

Adaptasi dari model proses legislatif Amerika Serikat di sini adalah sebagai berikut. **Pertama**, sebagai pemegang kekuasaan legislatif, DPR, dalam proses legislatif, bertanggung jawab menghasilkan RUU (*bill*). Itu artinya,

137 Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, 347.

pelaksanaan kekuasaan legislatif DPR dalam proses legislatif berlangsung dalam tiga tahap, yaitu: pengajuan RUU, pembahasan RUU dan persetujuan RUU (keputusannya cukup dengan mayoritas sederhana 50 + 1 dari kuorum). **Kedua**, untuk *bill* dapat menjadi undang-undang (*act*) maka tahap selanjutnya adalah pengesahan rancangan undang-undang di mana Presiden diberikan kekuasaan menandatangani (pengesahannya) atau mengembalikan rancangan undang-undang itu ke DPR. Jika rancangan undang-undang dikembalikan ke DPR maka itu berarti Presiden melakukan veto. **Ketiga**, DPR selanjutnya akan membahas veto Presiden, dan rancangan undang-undang dapat menjadi undang-undang jika disetujui dua pertiga anggota DPR yang memenuhi kuorum kehadiran dalam persidangan DPR (*veto override*). Sebagai catatan, dalam adaptasi tersebut peran DPD belum dapat dimasukkan karena secara konstitusional keberadaan DPD masih belum konklusif. UUD 1945 masih belum secara spesifik mengadopsi model badan legislatif bikameral, sehingga tentang kedudukan DPD tersebut merupakan isu berbeda di luar cakupan penelitian ini.

Model proses legislatif yang demikian biasa kita kenal dengan istilah pemisahan kekuasaan dan *checks and balances* seperti dijelaskan oleh kutipan berikut ini:

> *Article I assigns all legislative powers to Congress; accordingly, Congress is responsible for passing all federal statutes and presenting them to the president for approval or disapproval. The president, who is ultimately responsible for enforcing the law, can nevertheless veto*

> *Congress's proposed laws, but Congress can override a presidential veto*.[138]

Dengan model proses legislatif demikian maka hal penting yang menjadi perhatian kita adalah proses legislatif tersebut dapat koheren dengan presidensialisme sebagai asas atau prinsip dalam hubungan legislatif – eksekutif, dengan implikasi DPR dapat menjalankan kekuasaan legislatif secara independen – tetapi sekaligus jalannya kekuasaan legislatif tersebut tetap dibatasi supaya, dalam hubungan legislatif – eksekutif, kekuasaan legislatif tidak menjadi tirani bagi kekuasaan eksekutif. Pembatasan ini adalah jika proses legislatif keseluruhan mencakup lima tahap, maka pelaksanaan kekuasaan legislatif oleh DPR hanya mencakup tiga tahap pertama. Dua tahap terakhir dari proses legislatif melibatkan peran Presiden. Jika Presiden melakukan veto maka RUU akan kembali ke DPR dan DPR yang harus memutuskan apakah menerima atau menolak veto Presiden tersebut.

Selain mengejawantahkan presidensialisme, model proses legislatif yang demikian juga sangat penting untuk iklim hubungan legislatif – eksekutif yang lebih sehat serta jalannya proses pemerintahan berdasarkan presidensialisme yang lebih rasional: DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dapat menjalankan kekuasaan legislatifnya tanpa bergantung pada Presiden dan sebaliknya DPR tidak dapat menjadi tirani bagi Presiden terkait dengan undang-undang yang harus dilaksanakan oleh Presiden. Kekuasaan veto

---

138 Charles M. Lamb and Jacob R. Neiheisel, *Constitutional Landmarks: Supreme Court Decisions on Separation of Powers, Federalism and Economic Rights* (London: Palgrave-MacMillan, 2021), 1.

Presiden terhadap RUU adalah bentuk *the last word on legislation*[139] yang melindungi Presiden dari tirani legislatif karena, sesuai dengan kekuasaan eksekutif yang dipegangnya, Presiden bertanggung jawab *to execute the laws* (menjalankan undang-undang). Atas dasar itu peran Presiden terhadap pelaksanaan kekuasaan legislatif tetap sangat penting dan kuat karena dengan Presiden dapat melakukan veto terhadap rancangan undang-undang maka itu berarti *precaution* kepada DPR dalam menghasilkan RUU supaya kinerjanya tidak menjadi sia-sia karena dapat disetujui untuk disahkan Presiden.

Veto Presiden tetap menggambarkan kuatnya Presiden dalam 'pembagian' kekuasaan legislatif dalam proses legislatif dengan DPR karena untuk melakukan *override* terhadap veto tersebut diperlukan keputusan mayoritas yang berbeda dibandingkan dengan keputusan mayoritas dalam tahap persetujuan rancangan undang-undang. Sebaliknya, dengan melepas keterlibatan peran Presiden dalam tiga tahap pertama proses legislatif maka itu berarti DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dapat leluasa menjalankan kekuasaan legislatif karena Presiden tidak lagi mendominasi proses legislatif (walaupun tidak dalam kapasitas sebagai pemegang kekuasaan legislatif) lewat keterlibatan dalam tiga tahap pertama (pengajuan RUU, pembahasan RUU dan persetujuan RUU).

Walaupun tidak dalam kapasitas sebagai pemegang kekuasaan legislatif, kepemimpinan Presiden dalam proses legislatif tidak boleh dinafikan karena hal ini sangat penting

---

139 Vasan Kesavan and J. Gregory Sidak, "The Legislator-in-Chief," *William and Mary Law Review* 44, no. 1 (2002), 4.

bagi jalannya pemerintahan. Kendati tidak dilibatkan dalam tiga tahap pertama proses legislatif, Presiden tetap dapat menjadi *Chief Legislator* seperti dalam proses legislatif di Amerika Serikat. Kepemimpinan Presiden Amerika Serikat dalam proses legislatif, *Chief Legislator*, digambarkan tidak hanya dengan peranannya untuk memberikan *the last word on legislation*, tetapi juga *the first word on legislation* **walaupun Presiden tidak memiliki hak inisiatif untuk mengajukan RUU**.[140] Mekanisme ini melalui jalur yang dikenal dengan *the State of the Union and Recommendation Clauses* dari Artikel II Seksi 3 Konstitusi Amerika Serikat yang memberikan otorisasi kepada Presiden: "*shall from time to time give to the Congress Information of the State of the Union, and recommend to their Consideration such Measures as he shall judge necessary and expedient …*"[141] Singkatnya, peran Presiden Amerika Serikat dalam proses legislatif dengan demikian, menurut *Justice* Hugo Black, Mahkamah Agung Amerika Serikat, dalam kasus *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* (1952): "*the recommending of laws he thinks wise and the vetoing of laws he thinks bad*."[142]

Peranan demikian sangat wajar atau normal. Dalam memerintah Presiden memerlukan undang-undang sebagai bingkai untuk kebijakan pemerintahannya dan hal ini disalurkan dalam bentuk rekomendasi kepada pemegang kekuasaan legislatif – bukan sebagai bentuk pelaksanaan hak inisiatif untuk mengajukan RUU yang konotasinya lebih

---

140 Lihat secara umum Edward S. Corwin, *The President: Office and Powers 1787-1948* (New York: New York University Press, 1948), 319-346.

141 Kesavan and Sidak, "The Legislator-in-Chief," 4.

142 Kesavan and Sidak, "The Legislator-in-Chief," 4.

bersifat parlementarisme. Makna dari kekuasaan merekomendasikan tersebut, menurut *Justice* William Douglas, Mahkamah Agung Amerika Serikat, dalam kasus *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*: "*the power to recommend legislation, granted to the President, serves only to emphasize that it is his function to recommend and that it is the function of the Congress to legislate*."[143] Dalam konteks Indonesia, mekanisme rekomendasi tersebut dapat disalurkan melalui Pidato Kenegaraan Presiden setiap tahun.

Presiden, dengan model proses legislatif yang demikian, tidak perlu dukungan kekuatan politik yang terlalu dominan di DPR sehingga Presiden dapat memerintah secara rasional dengan 'cara-cara presidensial' – tidak dengan 'cara-cara parlementer'. Cara parlementer tidak perlu ditempuh karena dalam proses legislatif kedudukan Presiden tetap kuat. Sebagai pemberi '*the first word on legislation*' dan '*the last word on legislation*', Presiden adalah *Chief Legislator*. Ini berbeda dengan kondisi hukum eksisting di mana Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif mendominasi DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dalam proses legislatif. Dalam kondisi hukum eksisting, DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif tidak dapat menjalankan kekuasaan legislatif, dalam proses legislatif, dari tahap pertama sampai dengan tahap ketiga tanpa peran serta Presiden – ini adalah sebuah ironi dan sekaligus kerangka hukum tentang proses legislatif yang justru mengandung *contradictio in terminis*.

Isu terakhir yang juga relevan terkait dengan governabilitas Presiden berdasarkan presidensialisme adalah

143 Kesavan and Sidak, "The Legislator-in-Chief," 35-36.

hambatan atau halangan yang ditimbulkan oleh undang-undang yang telah lebih dahulu berlaku sebelum Presiden berkuasa. Sangat mungkin Presiden menerima 'warisan' undang-undang yang justru tidak sejalan dengan agenda kebijakan-kebijakan pemerintahannya dalam menjalankan kekuasaan eksekutif. Jika masih dalam bentuk RUU Presiden yang tidak setuju atas RUU tersebut dapat melakukan veto karena tidak sesuai dengan agenda kebijakan-kebijakan pemerintahannya, maka veto tidak dapat diterapkan terhadap undang-undang yang berlaku. Kondisi demikian dapat mengganggu Presiden baru seperti dialami oleh periode kedua pemerintahan Presiden Jokowi yang menyikapinya dengan membentuk Undang-Undang Cipta Kerja untuk melakukan perubahan terhadap banyak undang-undang yang mengganggu kebijakannya terkait dengan penciptaan iklim kemudahan berusaha (investasi). Berdasarkan diskusi kita sebelumnya, solusi yang sifatnya formalistik (legalistik) adalah Presiden dapat menggunakan kekuasaan rekomendasi kepada pemegang kekuasaan legislatif supaya dilakukan proses legislatif untuk memperbaiki kondisi undang-undang eksisting – *lex posteriori derogat legi priori*. Penelitian ini melangkah lebih jauh dengan mengintrodusir apa yang dikenal sebagai kekuasaan *executive nonenforcement* dan *executive disregards* sebagai bentuk tindakan diskresioner dari pemegang kekuasaan eksekutif dalam menjalankan kekuasaan eksekutif. Kekuasaan *executive non-enforcement* dan *executive disregards* ini sangat relevan dengan model governabilitas Presiden berdasarkan presidensialisme yang pada pokoknya sangat menuntut keleluasaan Presiden dalam memerintah.

Tanggung jawab Presiden atas kekuasaan eksekutif sangat besar. Di Amerika Serikat, tanggung jawab itu, oleh Artikel II Seksi 3 Konstitusi Amerika Serikat, dirumuskan dengan frase "*He shall take care the the laws be faithfully executed*" sebagai inti dari kekuasaan eksekutif yang berada di tangannya. Secara institutional, berdasarkan presidensialisme, Presiden memiliki keunggulan karena kekuasaan eksekutif:

> *Is exercised by a single individual, much of its plasticity as regards method. It is consequently the power of government which is most spontaneously responsive to emergency conditions, that is, which have not attained enough stability or recurrency to admit of their being dealt with according to rule*.[144]

Atas dasar itu, cara kerja Presiden berdasarkan presidensialisme tentu saja berbeda dengan cara kerja Perdana Menteri berdasarkan parlementarisme. Presiden lebih lentur (dan harus lebih lentur) bergerak karena dirinya adalah institusi tunggal sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Hal demikian tentu harus difasilitasi dengan saluran atau sarana yang *legal* supaya, pada satu sisi governabilitas Presiden tidak terganggu, dan pada sisi lain tindakan Presiden dalam memerintah juga sahih.

Kekuasaan eksekutif, yaitu kekuasaan *to execute the laws*, adalah kekuasaan yang bersifat diskresioner. Konsep ini mengandung pengertian bahwa menjalankan atau melaksanakan undang-undang dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: (1) 'menjalankannya secara legalistik' atau (2)

144 Corwin, *The President: Office and Powers 1787-1948*, 1.

'dalam kasus-kasus tertentu dapat atau boleh memilih untuk tidak menjalankannya' (*nonenforcement*). Isu demikian termasuk sangat penting dan relevan – bahkan masih mencari bentuk dalam konteks negara yang sudah mapan seperti Amerika Serikat dalam usahanya membedakan antara *executive enforcement discretion* dengan *executive branch's law-enforcement duties*. Zachary Price misalnya menyatakan:

> *By permitting Presidents to read laws, both old and new, out of the Code for the duration of their presidencies, unrestricted enforcement discretion could provide Presidents with a sort of second veto – an authority to remake the law on the ground without asking Congress to revise the law on the books*.[145]

Diskusi demikian berkembang bukan tanpa preseden. Justru diskusi ini penting untuk memberikan kerangka hukum yang *make sense* atas preseden tersebut.

Pada mulanya pendekatan *nonenforcement* berkembang di lapangan *criminal justice system* oleh Pemerintah Federal,[146] tetapi kemudian berkembang ke area lain sehingga menjadi *executive policymaking through nonenforcement*. Misalnya, Presiden George W. Bush, jr. yang sampai diberikan label menjalankan agenda '*deregulation through nonenforcement*'.[147] Presiden Barack Obama juga melakukan pendekatan senada.[148] Menjelaskan tentang fenomena

---

145 Zachary S. Price, "Enforcement Discretion and Executive Duty," *Vanderbilt Law Review* 67, no. 3 (2014): 674.

146 Price, "Enforcement Discretion," 681-685.

147 Price, "Enforcement Discretion," 674.

148 Price, "Enforcement Discretion," 673-674.

meningkatnya penggunaan pendekatan *nonenforcement*, Price menyatakan:

> *The reasons for increasing executive reliance on nonenforcement, moreover, may well be structural. In an era of presidential administration and partisan gridlock, when the public holds the President accountable for failures of national policy yet Congress cannot be relied upon to develop legislative solutions, executive officials are prone to adopt an expansive understanding of their authorities. Nonenforcement may be a particularly attractive policy tool. Since it benefits some and penalizes no one, statutory nonenforcement may permit Presidents to effectively amend statutory policies, at least for the duration of their presidencies, without provoking focused political opposition.*[149]

Pembatasan untuk praktik ini bukan dalam bentuk melarang sama sekali *executive nonenforcement* tetapi dengan pengaturan undang-undang khusus terhadap hal-hal di mana *nonenforcement* memang tidak diperbolehkan:

> *The principle that American Presidents, unlike English kings, lack authority to suspend statutes or grant dispensations that prospectively excuse legal violations. Moreover, even the Executive's baseline nonenforcement authority is defeasible: Congress may restrict it by mandating enforcement in specified circumstances.*[150]

Adapun kekhawatiran atas praktik berlebihan *executive nonenforcement* ini adalah, sehingga respons yuridis yang

149 Price, "Enforcement Discretion," 674.
150 Price, "Enforcement Discretion," 675.

tepat ada praktik ini juga penting: "*Absent a congressional delegation of law-making power, Presidents must execute the law, not make it. A proper conception of executive duty requires them to respect that limit on their power*."[151]

Berbeda dengan *executive nonenforcement*, diskusi kita selanjutnya difokuskan pada *executive disregards* dengan pengertiannya pemegang kekuasaan eksekutif dapat 'menguji' sebelumnya konstitusionalitas undang-undang yang harus dijalankannya untuk memilih apakah harus menjalankan undang-undang itu atau tidak menjalankannya jika berdasarkan hasil penilaiannya dianggap inkonstitusional sementara undang-undang tersebut tetap berlaku.[152] Berbeda dengan diskusi kita sebelumnya yang fokusnya lebih pada isu *expediency* dalam pemerintahan *vis-à-vis* undang-undang yang 'mengganggu' governabilitas Presiden, isu ini sangat substantif karena:

> *Whether and when the President may disobey an unambiguous congressional command enacted in conformity with the constitutionally prescribed law-making process on the ground that the President believes the law is unconstitutional.*[153]

Dengan demikian, sebagai bentuk tindakan *nonenforcement* undang-undang, tindakan ini tentu harus didahului dengan pernyataan bahwa menurut keyakinan Presiden undang-undang yang harus dijalankannya inkonstitusional.

---

151 Price, "Enforcement Discretion," 769.

152 Saikrishna B. Prakash, "Executive's Duty to Disregard Unconstitutional Laws," *Georgetown Law Journal* 96, no. 5 (2008): 1615.

153 Dawn E. Johnsen, "Presidential Non-Enforcement of Constitutionally Objectionable Statutes," *Law and Contemporary Problems* 63, no. 1 and 2 (2000): 8-9.

Pertama-tama, kita akan menggunakan pendekatan yang diterapkan pemerintahan Presiden Bill Clinton yang dinyatakan secara terbuka sebagai peraturan kebijakan melalui *Opinion of the Office of Legal Counsel* 2 November 1994 yang menyatakan:

> *If the President believes that the Court would sustain a particular provision as Constitutional, the President should execute the statute ... but, if he determines it to be unconstitutional, and the Court would likely agree, he has the authority not to execute the statute.*[154]

Pendekatan demikian menarik – dan kurang kontroversial – sebagai bentuk pembatasan diri, *self-restraint*, karena dilakukan dengan mengantisipasi apa yang akan dilakukan oleh Pengadilan ketika berhadapan dengan undang-undang yang sama seperti dihadapi oleh Presiden dan muncul isu konstitusionalitas pada undang-undang tersebut. Dikaitkan dengan tradisi *common law system*, pendekatan demikian relatif lebih mudah diimplementasikan dibandingkan dengan tradisi *civil law system* – misalnya, jika diterapkan di Indonesia tentu tim hukum Presiden harus terampil dalam menggunakan dan melakukan interpretasi terhadap pendapat yudisial MKRI untuk memberikan kemasan bahwa tindakan *nonenforcement* undang-undang karena Presiden berpendapat bahwa undang-undang tersebut inkonstitusional beralasan – dalam hal ini beralasan karena kemungkinan pendapat yudisial MKRI akan sama dengan pendapat Presiden. Pendekatan ini lebih kurang aman karena kita tidak menganut

---

154 David Barron, "Constitutionalism in the Shadow of Doctrine: The President's Non-Enforcement Power," *Law and Contemporary Problems* 63, no. 1 and 2 (2000): 62.

preseden walaupun kenyataannya MKRI relatif cukup *familiar* dalam menerapkan pendekatan kasus seperti teknik yang biasa digunakan oleh *common-law court*.

Menggunakan pendekatan *court-centered* seperti tercermin dari *Opinion of the Office of Legal Counsel* 2 November 1994 di atas, Dawn Johnsen mengusulkan kerangka yuridis untuk tindakan *nonenforcement* undang-undang yang inkonstitusional oleh Presiden sebagai berikut:

> *Presidential non-enforcement policy should aim to encourage rectification "by the democratic process" of what the President views as constitutional errors and "to preserve to the legislative branch its rightful independence and ability to function." Our constitutional structure is best served by the President and Congress thoughtfully promoting their views about the meaning of the Constitution through the law-making process: reviewing pending bills for constitutional problems and curing problematic provisions, voting against and vetoing bills that contain constitutionally objectionable provisions, and repealing unconstitutional laws. Where the law-making process fails to uphold the Constitution, as it sometimes will, judicial review, though imperfect, typically is the appropriate remedial process. The President should refuse to enforce a statute he believes unconstitutional only when he is specially situated to protect important constitutional norms without undermining the integrity of the law-making process*.[155]

155 Johnsen, "Presidential Non-Enforcement," 60.

Berbeda dengan Johnsen yang konsepsinya tentang *nonenforcement* berlindung di balik pendapat yudisial, Saikrishna Prakash secara spesifik mengaitkan isu ini dengan komitmen pada supremasi konstitusi dan kewajiban eksekutif terhadap undang-undang *vis-à-vis* supremasi konstitusi tersebut sehingga *nonenforcement* tersebut adalah murni ranah *judgment*-nya eksekutif – *executive's duty to disregard*. Prakash menyatakan:

> *Far from vesting him with a discretionary Executive Disregard power, the Constitution actually requires the President to disregard unconstitutional statutes. This duty arises from three sources. First, the Constitution does not authorize the President to enforce unconstitutional laws. At the founding, such laws were seen as null and void, ab initio. Because unconstitutional laws were nullities, they supplied no law for the President to enforce. Necessarily, he could have no power or duty to enforce them. Under the original Constitution, the President had no more power or duty to execute unconstitutional laws than he had to execute the laws of the States or other nations. Second, the President's duty to disregard unconstitutional laws arises from his unique constitutionally prescribed oath: he must "preserve, protect and defend" the Constitution. He does none of those things when he executes an unconstitutional statute. To the contrary, he violates his constitutional oath when he enforces a law he regards as unconstitutional. Because the Constitution effectively obliges the President to do no constitutional harm, he cannot execute unconstitutional laws. Third, per the Faithful Execution Clause, the President must take care to*

> *faithfully execute the laws. The Supremacy Clause famously makes clear that the Constitution is "the supreme Law of the Land." Taken together, these two Clauses prohibit the President from taking actions that violate the Supreme Law that he is obliged to faithfully execute.*[156]

Pemikiran yang dikemukakan Prakash di atas tidak sepenuhnya tepat untuk Indonesia karena berlaku asas atau prinsip praduga konstitusional terhadap undang-undang yang berlaku terkait dengan kewenangan MKRI dalam menguji konstitusionalitas undang-undang.

Keberlakuan asas praduga konstitusional terhadap undang-undang yang berlaku memiliki implikasi: Undang-Undang harus dianggap konstitusional sampai dinyatakan sebaliknya oleh MKRI. Dengan demikian asas atau prinsip tersebut merupakan halangan untuk *nonenforcement* undang-undang dengan alasan Presiden memiliki keyakinan bahwa undang-undang yang harus dijalankannya inkonstitusional. Terhadap halangan oleh keberlakuan asas praduga konstitusional ini, hal yang sifatnya prinsip di sini adalah Presiden tidak memiliki kewajiban untuk melaksanakan secara legalistik setiap undang-undang sehingga tindakan melaksanakan undang-undang seharusnya didasari kebijaksanaan dari pelaksana, dalam hal ini Presiden sendiri. Dengan pengertian lain, *vis-à-vis* Presiden, asas praduga konstitusional tersebut bersifat *prima facies*. Preskripsi ini dapat diberikan rasionalisasi berbeda secara struktural dengan keberadaan peradilan konstitusional sebagai mekanisme

---

156 Saikrishna B. Prakasah, "The Executive's Duty to Disregard Unconstitutional Laws," *Georgetown Law Journal* 96, no. 5 (2008): 1616-1617.

untuk menguji konstitusionalitas undang-undang. Jika MKRI sebagai peradilan konstitusional dapat menguji konstitusionalitas undang-undang (*judicial review*), maka Presiden juga memiliki kekuasaan konkuren untuk menguji konstitusionalitas undang-undang yang harus dilaksanakannya sebelumnya (*executive review*). Kekuasaan yang sama dimiliki pembentuk undang-undang (*legislative review*).

Dalam pengertiannya yang klasik, John Locke telah mengemukakan pemikiran yang relevan atas isu hubungan antara kekuasaan eksekutif dan undang-undang dengan konsep prerogatif:

> *Despite Locke's insistence that the powers of government "ought to be exercised by established and promulgated laws" (II, § 137), he permitted the executive to exercise enormous discretionary powers in times of emergency. He endorsed an extralegal conception of prerogative that would allow the executive "to act according to discretion, for the publick good, without the prescription of the Law, and sometimes even against it" (II, § 160).*[157]

Kutipan di atas sangat relevan dalam menjawab isu tentang hubungan antara kekuasaan eksekutif dan undang-undang yang berlaku – tetapi hanya berlaku untuk keadaan darurat sebagai pengecualian atas situasi umum yang bersifat normal yang menghendaki supaya kekuasaan eksekutif menjalankan undang-undang secara legalistik. Supaya lingkup aplikabilitas dari pendapat Locke dapat diperluas, tentu unsur 'kedaruratan'

---

157 Clement Fatovic, *Outside the Law: Emergency and Executive Power* (Baltimore: John Hopkins University Press, 2009), 39.

harus dikeluarkan sehingga pendapat tersebut dapat berlaku tidak hanya dalam situasi darurat saja. Hal terpentingnya adalah tindakan tersebut dasarnya haruslah *public good* sehingga lingkup perdebatan untuk menguji tindakan Presiden tidak menjalankan undang-undang yang seharusnya dilaksanakannya adalah apakah *public good* benar-benar mendasari tindakan tersebut – jika sebaliknya maka ini sebuah isu besar. Oleh karena itu, tindakan demikian tentu tidak akan mudah dilakukan oleh Presiden karena konsekuensinya sangat serius. Hal ini dapat kita bandingkan dengan pendapat yudisial Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam kasus *Youngstown*.

Kasus *Youngstown* menggambarkan pola hubungan legislatif – eksekutif berkenaan dengan pelaksanaan undang-undang dan akuntabilitasnya oleh Presiden. Kekuasaan eksekutif Presiden terkait dengan undang-undang yang harus dilaksanakannya tidak *fix* tetapi fluktuatif. Secara situasional kasus *Youngstown* memberikan tiga preskripsi tentang hubungan antara kekuasaan eksekutif dengan undang-undang yang harus dilaksanakannya sebagai berikut:

> *(1) when the President's actions are expressly or impliedly authorized by Congress, his authority is "at its maximum;" (2) when the President acts and Congress is silent, "he can only rely upon his own independent powers, but there is a zone of twilight in which he and Congress may have concurrent authority, or in which its distribution is uncertain;" (3) when the President acts contrary to the express or implied will of Congress, "his power is at its lowest ebb."*[158]

[158] Robert J. Reinstein, "The Limits of Executive Power," *American University Law Review* 59, no. 2 (2009): 260-261.

Pendapat di atas, dimaknai secara legalistik, jelas memposisikan tindakan eksekutif paling aman adalah menjalankan undang-undang 'apa adanya' – dan sangat berbahaya bagi kekuasaan eksekutif jika suatu tindakan eksekutif sampai bertentangan dengan undang-undang. Robert Reinstein mengingatkan kelemahan kaidah hukum kasus *Youngtown* di atas bahwa Presiden, sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, memiliki *implied powers*.[159] Atas dasar itu, poin terpenting kekuasaan Presiden sebagai kekuasaan eksekutif dalam melaksanakan undang-undang ada pada keleluasaannya:

> *As anyone who has worked in government knows, enforcing the laws is not a mechanical task. Many statutes are ambiguous and have not been definitively interpreted by the courts. Many other statutes delegate considerable authority to the executive branch to decide how the underlying purposes of the statutes should be effectuated. Because there will never be enough resources to bring enforcement actions against every potential statutory violation, and because judgments must be made as to whether enforcement actions will be successful, discretion must be exercised and enforcement priorities must be set. In short, supervisory policies must be established to ensure the effective and consistent enforcement of the laws. As the head of the executive branch, the President has broad authority to make those policies and to supervise, manage, and control the actions of his subordinates.*[160]

159 Reinstein, "The Limits of Executive Power," 261.
160 Reinstein, "The Limits of Executive Power," 317.

Executive nonenforcement dan *executive disregards* akan mampu memberikan cara kerja berbeda bagi Presiden karena sifatnya lebih informal – tidak terlalu legalistik – seperti pendekatan hukum Presiden Jokowi ketika menanggulangi fenomena kesulitan mengundang investasi karena menghadapi *overregulation* dengan Uncang-Undang Cipta Kerja. Jadi, terkait dengan governabilitas Presiden *vis-à-vis* undang-undang yang berlaku sebelumnya tetapi mengganggu governabilitasnya, Presiden punya dua jalan keluar. Pertama, pendekatan formalistik atau legalistik seperti ditempuh Presiden Jokowi dengan Undang-Undang Cipta Kerja. Cara ini sesungguhnya kurang menarik karena terlalu kaku – dan secara proses membutuhkan waktu. Kedua, pendekatan diskresioner dengan *executive nonenforcement* maupun *executive disregards*. Pendekatan kedua ini menjamin fleksibilitas Presiden dalam memerintah – sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus sebagai kepala eksekutif – sepanjang dilakukan untuk *public good* seperti dikemukakan Locke.

B. Kekuasaan Membentuk Perppu

1. Kondisi Hukum Eksisting

a. Dasar Pengaturan

Perppu merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Pengakuan yuridis normatif telah ada sejak berlakunya UUD Tahun 1945 tanggal 18 Agustus 1945 maupun UUD 1945 hasil amandemen. Secara eksplisit diatur dalam Pasal 22:

(1) Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
(2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut.
(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

Meski dengan terminologi berbeda, pengakuan Perppu juga ditegaskan dalam Pasal 139 Konstitusi RIS 1949 dan Pasal 96 UUDS 1950 dengan sebutan "Undang Undang Darurat" berikut ini.

Pasal 139 Konstitusi RIS:

(1) 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.
(2) Undang-Undang darurat mempunyai kekuasaan dan derajat undang- undang; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal yang berikut.

Kemudian dalam Pasal 96 UUDS 1950:

(1) Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung-djawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penjelenggaraan-pemerintahan jang karena keadaan-keadaan jang mendesak perlu diatur dengan segera.
(2) Undang-Undang darurat mempunjai kekuasaan dan deradjat undang-undang; ketentuan ini tidak mengurangi jang ditetapkan dalam pasal jang berikut.

Sebagai salah satu jenis dalam tata urutan (hirarki) peraturan perundang-undangan Indonesia, Perppu diatur

dalam Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang P3. Mengacu pada Pasal 7 Undang-Undang P3, jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan terdiri dari:

a. UUD 1945;
b. Tap MPR;
c. Undang-Undang/Perppu;
d. PP;
e. Perpres;
f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain pengaturan dalam Tap MPR No. III/MPR/2000 yang menempatkan Perppu di bawah Undang-Undang, beberapa perundang-undangan lainnya selalu menempatkan Perppu dalam kedudukan sederajat dengan Undang-Undang. Penempatan Perppu pada kedudukan yang sederajat dengan Undang-Undang dilatarbelakangi pemikiran bahwa materi muatan Perppu sejatinya materi muatan Undang-Undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 11 Undang-Undang P3. Namun karena alasan “hal ihwal kegentingan memaksa”, materi muatan dimaksud tidak melalui proses pembentukan Undang-Undang yang normal, tetapi melalui Perppu sebagai jenis perundang-undangan darurat yang pembentukannya menjadi kewenangan mandiri dari Presiden. Setelah Perppu diterbitkan dan diberlakukan, Presiden mengajukan Perppu kepada DPR untuk dibahas dan dimintakan persetujuan.

b. Alasan dan Tahapan Pembentukan Perppu.

Perppu merupakan produk hukum yang diterbitkan negara dalam keadaan darurat (*state of emergency, state of siege, de staat van beleg*). Dalam keadaan darurat, pemerintah memiliki kewenangan memulihkan keadaan negara yang tidak normal, kembali kepada keadaan negara yang normal. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah didasarkan pada asas "*salus publica supreme lex esto*" (keselamatan publik merupakan hukum yang tertinggi).[161] Menurut B. Nasution, sebagaimana dikutip FoEkh[162], keadaan darurat dalam kaitannya dengan konstitusi suatu negara dibedakan menjadi dua yaitu:

a. Hukum darurat negara yang subyektif, yang mendasarkan pada teori negara dalam keadaan darurat yang subyektif.
b. Hukum darurat negara yang obyektif, yang mendasarkan pada teori negara dalam keadaan darurat yang obyektif.

Dalam keadaan darurat, sebagai keadaan pengecualian (*state of exception*), diperlukan adanya norma hukum yang tersendiri agar kekuasaan negara dapat berjalan sebagaimana mestinya. Peraturan yang ditetapkan untuk menyelenggarakan kegiatan negara dan pemerintahan dalam keadaan darurat itu dikenal dengan istilah "*martial law*" atau "*emergency legislation*".[163] Peraturan demikian sebenarnya merupakan undang-undang (*legislative act*), tetapi karena keadaan darurat

---

161 Daniel Yusmic P. FoEkh, *Perppu Dalam Teori Dan Praktik* (Depok: Raja Grafindo Perkasa, 2021), 52.

162 FoEkh, *Perppu Dalam Teori Dan Praktik*.

163 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2007), 270, 281.

tidak memungkinkan untuk membahasnya bersama-sama dengan parlemen, maka kepala pemerintahan eksekutif menetapkannya secara sepihak tanpa didahului oleh persetujuan parlemen.[164] Lebih lanjut ditegaskan oleh Asshiddiqie bahwa bahwa ada dua tipe Perppu dalam sistem konstitusi Indonesia, yaitu (1) Perppu sebagai undang-undang biasa yang bersifat sementara, karena kegentingan yang memaksa belum mendapat persetujuan DPR sesuai Pasal 22 UUD 1945; dan (2) Perppu untuk dan dalam kondisi negara dalam keadaan darurat atau keadaan bahaya menurut Pasal 12 *jo.* Pasal 22 UUD 1945.[165]

Secara konstitusional, pengaturan Perppu dinyatakan dalam Pasal 22 UUD 1945[166] sebagai berikut:

(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
(2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.

---

164 Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*.

165 Muhammad Yasin, "Inilah Daftar Perppu Yang Pernah Terbit Sejak Era Reformasi," HukumOnline.com, 2023, https://www.hukumonline.com/stories/article/lt63c39de635444/inilah-daftar-Perppu-yang-pernah-terbit-sejak-era-reformasi/.

166 Dalam Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 sebelum amandemen disebutkan sebagai berikut: Pasal ini mengenai "*noodverordeningrecht*" Presiden. Aturan sebagai ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan Negara dapat dijamin oleh Pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa Pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, Pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu Peraturan Pemerintah dalam pasal ini yang kekuatannya sama dengan Undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

MKRI dalam pertimbangan Putusan No. 138/PUU-VII/2009[167] menyebutkan bahwa ketentuan Pasal 22 UUD 1945 berisikan:

a. Pemberian kewenangan kepada Presiden untuk membuat peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang;
b. Kewenangan tersebut hanya dapat digunakan apabila dalam keadaan kegentingan yang memaksa;
c. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut harus mendapatkan persetujuan dari DPR pada persidangan berikutnya;

Pengaturan lebih lanjut perihal Perppu diatur dalam Pasal 52 dan Pasal 53 Undang-Undang P3 *jo.* Pasal 57 sampai dengan Pasal 61 Perpres P3. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan tersebut, alasan pembentukan Perppu yaitu adanya "hal ihwal kegentingan yang memaksa". Baik dalam UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan lain tidak ditemukan makna dari "hal ihwal kegentingan yang memaksa".

Manan mengemukakan bahwa dalam praktik, "hal ihwal kegentingan yang memaksa" diberi pemaknaan yang luas, seperti keadaan kedaruratan negara, krisis di bidang ekonomi, kekosongan pengaturan, dan penangguhan penerapan undang-undang. Oleh karenanya, unsur "kegentingan memaksa" harus menunjukkan dua (2) ciri umum, yaitu adanya krisis (*crisis*)

---

167 Putusan MKRI 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.

dan kemendesakan (*emergency*). Suatu keadaan *crisis* apabila terdapat suatu gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbunse*). *Emergency* apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu.[168]

Kemudian Asshiddiqie mengemukakan tiga (3) syarat materiil untuk penetapan Perppu, yaitu:[169]

a. ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau "*reasonable necessity*";
b. waktu yang tersedia terbatas (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu; dan
c. tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt* alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan Perppu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.

Sementara itu MKRI dalam Putusannya No. 138/PUU-VII/2009 mengemukakan urgensi atau sejumlah persyaratan dalam menerbitkan Perppu, yaitu:

a. adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
b. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
c. kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa

168 Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), 157–58.
169 Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*.

karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan;

Beranjak dari persyaratan tersebut pengertian "kegentingan yang memaksa" tidak hanya dimaknai sebatas keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945. Memang benar bahwa keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945 dapat menyebabkan proses pembentukan Undang-Undang secara biasa atau normal tidak dapat dilaksanakan, namun keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.

Selanjutnya, ketika persyaratan pembentukan Perppu telah dipenuhi, tahapan yang perlu dilewati di internal pemerintah, diatur dalam Pasal 52 Undang-Undang P3, sebagai berikut:

(1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
(2) Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan RUU tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.
(3) DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
(4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang.

(5) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.

(6) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang- Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Pengaturan lebih lanjut terkait tata cara penyiapan Perppu di internal Pemerintah, diatur dalam Pasal 58 sampai dengan Pasal 61 Perpres P3 yaitu:

a. Presiden menugaskan penyusunan Rancangan Perppu kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan materi yang akan diatur dalam Perppu tersebut sebagai Pemrakarsa.
b. Dalam penyusunan Rancangan Perppu, Pemrakarsa berkoordinasi dengan Menteri Hukum dan HAM dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau pimpinan lembaga terkait.
c. Rancangan Perppu yang telah selesai disusun disampaikan oleh Pemrakarsa kepada Presiden untuk ditetapkan.
d. Pemrakarsa menyusun RUU tentang Penetapan Perppu menjadi Undang-Undang setelah Perppu ditetapkan oleh Presiden. Selain itu, Pemrakarsa juga menyusun RUU tentang Pencabutan Perppu.
e. RUU tentang Pencabutan Perppu memuat materi yang mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Perppu.

f. Dalam penyusunan RUU tentang Penetapan Perppu menjadi Undang-Undang dan RUU tentang Pencabutan Perppu, Pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar nonkementerian.
g. Hasil penyusunan RUU disampaikan kepada Menteri untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi.
h. Menteri menyampaikan kepada Pemrakarsa hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi untuk disampaikan kepada Presiden.

Ketika Perppu tersebut diajukan ke Presiden ke DPR, mekanisme persetujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) mengacu pada Peraturan DPR 1/2020.

c. Problem Pembentukan Perppu

Meskipun maksud (*intent*) pembentukan Perppu dari pembentuk UUD 1945 bersifat terbatas (*limited*) hanya untuk alasan tertentu yaitu "hal ihwal kegentingan yang memaksa", namun dalam praktik acapkali ada perluasan alasan dari Presiden dengan justifikasi pemenuhan alasan normatif dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Sulit dihindari penggunaan bentuk hukum Perppu dijadikan instrumen oleh Presiden untuk menjalankan dan mempercepat maksud dan agenda legislasi normal, yang seharusnya melalui Undang-Undang, dipercepat melalui pembentukan Perppu. Contoh terakhir yaitu mempercepat proses legislasi karena agenda prioritas Pemerintah melalui pembentukan Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dalam rangka merespon syarat *conditionally unconstitutional* dalam Putusan MKRI No. 91/PUU-XVIII/2020.

Perihal pembentukan Perppu, Pereira, Power dan Renno sebagaimana dikutip Fitra Arsil mengajukan dua hipotesis teori untuk menjelaskan hubungan produktivitas penggunaan kekuasaan presiden di bidang legislatif khususnya Perppu dengan situasi relasi eksekutif dan legislatif. Menurut Pereira, Power dan Renno, penerbitan Perppu di negara- negara Amerika Latin dapat dianalisis berdasar (1) Teori Unilateralisme dan (2) Teori Delegasi. Melalui teori unilaterisme, tindakan presiden menerbitkan Perppu dengan tujuan membuat kebijakan namun menghindar dari proses pembahasan di parlemen *(by pass)*. Langkah ini ditempuh presiden ketika hanya mendapat dukungan minoritas di parlemen *(minority president)* dan parlemen menolak bekerjasama dengan presiden atau dapat dikatakan penerbitan Perppu terjadi dalam kondisi *divided government*. Implikasi adalah jumlah Perppu pasti akan meningkat ketika tingkat dukungan parlemen atas presiden menurun. Sebaliknya dalam perspektif teori delegasi, penggunaan kekuasaan presiden di bidang legislatif dengan frekuensi tinggi yaitu penerbitan Perppu bukan langkah yang melemahkan parlemen atau berhadapan dengan parlemen. Tindakan presiden tersebut justru disetujui oleh parlemen. Parlemen seperti mendelegasikan fungsinya membentuk kebijakan atau membuat peraturan kepada presiden. Dalam teori ini jika tingkat dukungan parlemen terhadap presiden tinggi berimplikasi kepada meningkatnya penerbitan Perppu.

Oleh karenanya, dalam pandangan Fitra Arsil, bahwa memang ada fenomena yang menonjol ketika presiden dengan dukungan politik yang lemah di parlemen akan cenderung mengeluarkan Perppu agar kebijakannya lolos dengan mengabaikan parlemen. Namun hal tersebut bukan satu-

satunya motif dikeluarkannya Perppu jika dilihat dari relasi eksekutif dan legislatif. Melalui Perppu yang merupakan *proactive power* yang dimiliki presiden, presiden ingin memimpin bahkan mengontrol agenda di parlemen. Situasi yang kedua ini tentu lebih mudah dilakukan presiden dalam kondisi dukungan politik tinggi di parlemen. Presiden yang memiliki kekuasaan di bidang legislatif yang besar, khususnya *proactive power* cenderung memiliki posisi tawar yang besar di parlemen. Presiden dapat menampilkan kekuasaannya ini untuk mendapatkan dukungan politik yang lebih luas.[170]

Kondisi yang digambarkan Fitra Arsil tersebut terang benderang tampak dalam masa kepemimpinan Presiden SBY maupun Presiden Jokowi, ketika dukungan DPR cukup besar kepada Presiden (Pemerintah) melalui koalisi yang dibangun pasca pemilihan presiden dan wakil presiden. Koalisi yang disertai "*sharing power*" kepada partai politik berimplikasi pada tingkat dukungan partai politik melalui anggotanya di DPR. Hal ini dengan mudah mendorong DPR memberikan persetujuan terhadap Perppu yang diajukan Presiden. Dengan kata lain, akan minim penolakan atau resistensi dari DPR dalam pemberian persetujuan Perppu.

Oleh karena kedudukan Perppu sejajar dengan Undang-Undang, maka dalam Pasal Undang-Undang P3 ditegaskan bahwa materi muatan Perppu sama dengan materi muatan undang-undang. Materi muatan yang harus diatur diatur dengan Undang-Undang menurut Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang P3 berisi:

(1) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945;

---

170 Fitra Arsil, "Diversifikasi Kekuasaan Legislasi: Fenomena Pelemahan Parlemen, Superioritas Presiden, Dan Eskalasi Yudisialisasi Politik" (Depok, 2024), 14–15.

(2) perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
(3) pengesahan perjanjian internasional tertentu;
(4) tindak lanjut atas putusan MKRI; dan/atau
(5) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Implikasinya, jangkauan pengaturan materi Perppu sama dengan Undang-Undang, sepanjang menurut pandangan subyektif Presiden memenuhi alasan hal ihwal kegentingan yang memaksa maupun alasan sebagaimana dalam Putusan MKRI No. 138/PUU-VII/2009. Hal ini tampak dari materi Perppu yang diterbitkan dalam masa kepemimpinan Presiden SBY yang mencakup banyak bidang berikut ini:

a. Perppu No. 1 Tahun 2005 tentang Penangguhan Mulai Berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.
b. Perppu No, 2 Tahun 2005 tentang Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara.
c. Perppu No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
d. Perppu No. 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003.
e. Perppu No. 2 Tahun 2006 tentang Penangguhan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Pengadilan Perikanan Sebagaimana Dimaksud dalam Pasal 71 Ayat (5)

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

f. Perppu No. 1 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang.
g. Perppu No. 2 Tahun 2007 tentang Penanganan Permasalahan Hukum Dalam Rangka Pelaksanaan Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara.
h. Perppu No. 3 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 11 Tahun 1998 Tentang Perubahan Berlakunya Undang Undang Nomor 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan.
i. Perppu No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
j. Perppu No. 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.
k. Perppu No. 3 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.
l. Perppu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.
m. Perppu No. 5 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

n. Perppu No. 1 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
o. Perppu No. 2 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.
p. Perppu No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian.
q. Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
r. Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
s. Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
t. Perppu No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
u. Hal serupa juga terjadi pada masa kepemimpinan Presdien Joko Widodo (2014 – 2024), di mana materi Perppu juga mencakup beragama aspek materi muatan, seperti berikut ini:
v. Perppu No. 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

w. Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
x. Perppu No. 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Pajak.
y. Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
z. Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.
aa. Perppu No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
bb. Perppu No. 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
cc. Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Berbeda dengan Indonesia, Presiden Argentina dan Brazil memang memiliki kekuasaan menerbitkan Perppu namun tidak semua materi muatan undang-undang dapat menjadi materi muatan Perppu. Perppu di Argentina tidak boleh mengatur masalah ketentuan pidana, perpajakan, masalah pemilihan umum dan sistem kepartaian. Perppu di Brazil lebih luas lagi pembatasan materi muatannya termasuk materi-materi yang telah diatur dalam rancangan undang-

undang yang sudah disetujui Kongres namun masih menunggu pengundangan atau *veto* dari presiden.

Itu sebabnya, dalam pandangan Fitra Arsil, penerbitan Perppu Presiden Indonesia relatif tidak memiliki pembatasan baik dari segi prosedur maupun materi muatan. Pembatasan prosedur dapat dikatakan hanya bergantung dari interpretasi terhadap frasa "hal ikhwal kegentingan yang memaksa". Dari segi muatan tidak ada pembatasan sama sekali, semua materi Undang-Undang dapat diterbitkan dalam bentuk Perppu oleh presiden.[171]

Selain persoalan materi muatan, perihal pengujian Perppu juga menjadi persoalan ketatanegaraan Indonesia, terutama sejak MKRI memutuskan pengujian Perppu melalui Putusan MKRI No. 138/PUU-VII/2009. Jika mengacu pada Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD 1945, pengujian (*review*) terhadap Perppu melalui instrumen *legislative review*, yang ruang lingkupnya terbatas pada pemenuhan alasan yaitu "hal ihwal kegentingan yang memaksa". Itu sebabnya, hasil *review* oleh DPR tidak menjangkau aspek substansi atau materi Perppu. Hasil *review* berupa persetujuan Perppu menjadi Undang-Undang atau tidak memberi persetujuan sehingga Perppu tersebut dicabut dan tidak berlaku. Namun demikian, dengan adanya putusan MKRI No. 138/PUU-VII/2009 yang selanjutnya diakomodir dalam Pasal 2 Peraturan MKRI No. 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (terkait obyek permohonan pengujian undang-undang yaitu undang-undang dan Perppu), maka pengujian terhadap Perppu dilakukan melalui instrumen

171 Arsil, "Diversifikasi Kekuasaan Legislasi: Fenomena Pelemahan Parlemen, Superioritas Presiden, Dan Eskalasi Yudisialisasi Politik."

judicial review yaitu oleh MKRI, baik secara formal maupun materil.

Implikasi yuridis adanya pengujian ganda terhadap Perppu oleh DPR dan MKRI yaitu berkenaan dengan kekuatan mengikat keputusan DPR dan putusan MKRI, manakala terjadi keputusan/putusan yang berbeda. Sebagai contoh, dalam hal hasil review DPR menyatakan tidak ada masalah, namun oleh MKRI menyatakan ada persoalan. Demikian sebaliknya, jika MKRI menyatakan tidak ada persoalan, namun DPR menyatakan ada persoalan terhadap Perppu.

2. Usulan Kerangka Hukum yang Ideal

Kekuasaan terbesar yang dimiliki Presiden, selain peranan dalam proses legislatif, adalah kekuasaan membentuk Perppu berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Memang, secara hukum tetap berlaku pembatasan terhadap kekuasaan tersebut, tetapi kekuasaan ini tetap sangat signifikan karena materi muatan Perppu adalah materi muatan undang-undang – dan Perppu akan tetap berlaku, sebagai Perppu dengan daya laku laksana undang-undang – sampai dengan DPR menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap Perppu tersebut. Seperti dinyatakan sebelumnya, kekuasaan membentuk Perppu pada Presiden tidak memiliki preseden pada negara-negara demokratis-konstitusional.[172] Lebih lanjut, kekuasaan ini bertentangan dengan pemisahan kekuasaan dalam hubungan legislatif – eksekutif berdasarkan presidensialisme karena Presiden ‘mengangkangi’ kekuasaan legislatif untuk ‘sementara waktu’, yaitu sampai dengan DPR

[172] Lihat kembali *supra* BAB I.

melakukan persidangan untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap Perppu tersebut.

Alasan ada atau *reason for existence* untuk Perppu sehingga Presiden tidak seenaknya dapat menerbitkan Perppu jelas bukan alasan yang dapat begitu saja kita terima. Alasan tersebut tertuang dalam klausul pembuka Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, yaitu "dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa". Mengapa dalam kondisi tersebut kita memberikan solusi yuridis untuk Presiden dapat menerbitkan Perppu? Perppu secara hakikat adalah undang-undang yang dihasilkan secara unilateral oleh Presiden karena adanya 'hal ikhwal kegentingan yang memaksa' di mana kebutuhan untuk adanya suatu undang-undang tidak dapat dipenuhi melalui proses legislatif normal.

Secara logis justifikasi yuridis untuk kekuasaan Presiden membentuk Perppu tentu saja sangat terkait dengan peran Presiden dalam proses legislatif.[173] Jika proses legislatif berdasarkan kondisi eksisting oleh penelitian ini dianggap tidak sesuai dengan presidensialisme maka, sebagai implikasinya *a fortiori*, kekuasaan Presiden membentuk Perppu juga sama saja: Bertentangan dengan presidensialisme *vis-à-vis* pemisahan kekuasaan. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan paling berbahaya karena menjadi kunci bagi kekuasaan eksekutif untuk berjalan. Atas dasar itu pembatasan terhadap kekuasaan legislatif dalam menghasilkan undang-undang menjadi isu utama yang dihadapi oleh negara-negara demokratis konstitusional. Sementara yang kita hadapi, dengan Perppu, justru lebih berbahaya lagi karena pembentukan Perppu tersebut kita serahkan kepada

173 Lihat kembali *supra* BAB III.A.

'kebijaksanaan' Presiden untuk menilai kondisi yang kita sebut sebagai 'kegentingan yang memaksa' supaya Presiden dapat melakukan tindakan unilateral untuk menerbitkan produk hukum yang '11-12' sesungguhnya adalah undang-undang.

Di lingkungan akademisi atau *legal scholar*, praktis tidak ada penolakan eksplisit terhadap kekuasaan Presiden membentuk Perppu. Tren ada kecenderungan dari *scholarship* yang ada adalah menerima kekuasaan Presiden membentuk Perppu dengan serangkaian pembatasan. Hal ini sangat wajar atau normal karena kekuasaan Presiden membentuk Perppu adalah kekuasaan konstitusional eksplisit. Studi paling komprehensif tentang Perppu dilakukan oleh FoEkh dalam bentuk disertasi doktoral.[174] Dalam rangka pembatasan terhadap kekuasaan Presiden membentuk Perppu, preskripsi FoEkh adalah "Perppu sebaiknya dimaknai dalam konteks terbatas yaitu produk hukum yang khusus diadakan berkaitan dengan pelaksanaan Pasal 12 UUD 1945"[175] – dalam hal ini berkenaan dengan pemberian otorisasi kepada Presiden untuk menyatakan keadaan bahaya (dan sekaligus sebagai implikasinya untuk bertindak secara khusus sebagai penyelenggara pemerintahan khusus dalam keadaan bahaya atau penguasa darurat). Secara logika sangat masuk akal jika Perppu dikondisikan sebagai produk hukum khusus dalam keadaan darurat. Dalam keadaan darurat, karena kemungkinan organ pemerintahan lain – misalnya pemegang kekuasaan legislatif – dapat lumpuh dan tidak dapat menjalankan kekuasaan yang dimilikinya (misalnya karena tidak dapat

174 Lihat secara umum FoEkh, *Perppu dalam Teori dan Praktik*.
175 FoEkh, *Perppu dalam Teori dan Praktik*, 438-439.

melakukan persidangan disebabkan dalam keadaan darurat tersebut diberlakukan larangan berkumpul), maka Presiden di sini menjadi penguasa satu-satunya dalam keadaan darurat – termasuk perlunya diberikan kekuasaan *law-making* khusus kepada Presiden dalam situasi tersebut.

Presiden, dan pemegang kekuasaan eksekutif secara umum, sudah sangat lazim jika diberikan peranan dalam keadaan darurat – termasuk diberikan otorisasi untuk dapat bertindak dengan sangat leluasa termasuk dapat bertindak menyimpangi undang-undang.[176] Terkait dengan kekuasaan Presiden membentuk Perppu, dalam kaitan dengan kekuasaan eksekutif dan pemisahan kekuasaan, penelitian ini mempertahankan norma atau kaidah bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif bukan *lawmaker*. Klaim ini mengacu pada pendapat *Justice* Hugo Black dalam kasus Youngstown: "*to see that the laws are faithfully executed refutes the idea that he* (sic: Presiden) *is to be a lawmaker*." Tidak hanya dalam hal ikhwal kegentingan memaksa tanpa adanya keadaan kedaruratan maupun dalam keadaan kedaruratan, klaim tersebut berlaku kepada Presiden sehingga sebagai implikasinya Presiden tidak seyogianya diberikan kekuasaan membentuk Perppu.

Penelitian ini tidak setuju dengan penelitian FoEkh pada dua poin. Pertama, analisis FoEkh kurang lengkap atau komprehensif karena tidak menguji 'kelayakan' pemberian

---

176 Lihat misalnya Clement Fatovic, "Blurring the Lines: The Continuities between Executive Power and Prerogative," *Marryland Law Review* 73, no. 1 (2013): 15-53. *Clement* Fatovic and Benjamin A. Kleinerman (eds), *Extra-Legal Power and Legitimacy: Perspectives on Prerogative* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

kekuasaan kepada Presiden untuk membentuk Perppu dikaitkan dengan presidensialisme sehingga di poin ini penelitian tersebut mengandung *loop holes*. Kedua, interpretasi terhadap pemanfaatan hasil *comparative constitutional law*. Berdasarkan hasil *comparative constitutional law* yang dilakukan, FoEkh menemukan 'preseden' negara-negara yang memiliki produk hukum seperti Perppu ini: Afrika Selatan, Malawi, Brasil, Peru, Venezuela, Kyrgistan, Korea Selatan, Georgia, Belarus dan Lithuania.[177] Terhadap temuan tersebut penelitian ini memberikan interpretasi berbeda: jika FoEkh dapat memberikan toleransi terhadap Perppu berdasarkan hasil *comparative constitutional law* yang dilakukannya, penelitian ini justru menolak karena negara-negara yang dijadikan contoh bukan negara-negara yang termasuk dalam bilangan negara demokratis-konstitusional yang mapan.

Itu artinya, secara *a contrario*, negara-negara demokratis-konstitusional tidak menganggap Perppu sebagai instrumen hukum yang diperlukan – termasuk dalam menjalankan pemerintahan ketika negara sedang dalam keadaan darurat. Sebagai implikasinya, *a fortiori*, jika dalam bernegara tujuan kita adalah menjadi negara demokratis-konstitusional yang semakin baik, maka kita justru harus mengikuti teladan dari negara-negara demokratis-konstitusional tersebut di mana Perppu secara yuridis tidak kompatibel dengan konstitusionalisme (atau paham tentang pembatasan kekuasaan) dan secara khusus tidak kompatibel dengan presidensialisme yang dasarnya adalah pemisahan kekuasaan di mana Presiden sebagai pemegang kekuasaan

177 FoEkh, *Perppu dalam Teori dan Praktik*, 345-374.

eksekutif bukan *lawmaker* – termasuk dalam keadaan bahaya atau darurat.

Dalam menolak pemberian kekuasaan kepada Presiden untuk membentuk Perppu, analisis penelitian ini mengikuti pendekatan Asshiddiqie tentang Perppu yang dielaborasinya sebagai berikut: "Banyak orang yang gagal memahami perbedaan antara dua tipe Perppu dalam sistem konstitusi kita berdasarkan UUD 1945. Keduanya harus dibedakan, yaitu: a. Perppu sebagai undang-undang biasa yang bersifat sementara, karena kegentingan yang memaksa belum mendapat persetujuan DPR berdasarkan Pasal 22 UUD 1945; b. Perppu untuk dan dalam kondisi negara dalam keadaan darurat atau keadaan bahaya menurut Pasal 12 jo. Pasal 22 UUD 1945."[178] Lebih lanjut Asshiddiqie mengelaborasi Perppu tipe pertama sebagai berikut:

> Perppu yang secara khusus hanya berkaitan dengan Pasal 22 UUD 1945 parameternya adalah hal ikhwal kegentingan yang memaksa di mana, berdasarkan Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, Mahkamah Konstitusi (MK) berpendapat bahwa keadaan genting yang memaksa itu adalah: (1) adanya kebutuhan yang mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; (2) undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang, tetapi tidak memadai; dan (3) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang menurut prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama

178 Jimly Asshiddiqie, Prolegomena dalam FoEkh, *Perppu dalam Teori dan Praktik,* xxi.

> sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.[179]

Kekuasaan Presiden membentuk Perppu tipe pertama ini, jika keberadaannya hendak ditoleransi, tidak koheren dengan kerangka hukum perihal proses legislatif seperti diusulkan oleh penelitian ini karena, jika kekuasaan ini tetap eksis akan memposisikan peran Presiden dalam proses legislatif sangat aktif – menyerupai peran DPR dalam proses legislatif 'normal'. Lebih lanjut, jika kondisinya adalah 'kekosongan hukum' karena ketiadaan undang-undang, antisipasi dan solusinya adalah dengan tindakan diskresioner pemegang kekuasaan eksekutif, dalam hal ini Presiden. Kebutuhan Perppu yang dianggap dapat mengisi kekosongan hukum supaya pemegang kekuasaan eksekutif dapat melakukan tindakan adalah sesat pikir karena pengaruh kuat pikiran legalisme atau pendekatan hukum secara positivistik-legalistik.[180]

Contoh pengaruh kuat pikiran legalisme tersebut ada dalam tindakan Bank Indonesia ketika memberikan Fasilitas Pinjaman Jangka Pendek (FPJP) untuk membantu likuiditas Bank Century. Tindakan tersebut diawali dengan penerbitan Perppu karena sesuai ketentuan undang-undang yang ada Bank Century tidak boleh diberikan FPJP untuk mengatasi masalah likuiditasnya karena rasio kecukupan modalnya tidak memenuhi syarat untuk dapat menikmati FPJP.[181] Krishna Darumurti mengomentari kasus ini sebagai berikut:

---

179 Jimly Asshiddiqie, Prolegomena dalam FoEkh, *Perppu dalam Teori dan Praktik*, xxi.

180 Krishna D. Darumurti, *Diskresi: Kajian Teori Hukum* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2016), 154-155.

181 Darumurti, *Diskresi*, 159-160.

> Pendekatan legalistik yang ditempuh pemerintah justru tidak mampu menjadi preseden yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan menggunakan kekuasaan diskresi pemerintah secara itikad baik dan berdasarkan kebijaksanaan. Tetapi kemudian menjadi ironi ketika dalam posisi syarat asas legalitas terpenuhi penyaluran BLBI (sic: FPJP) kepada Bank Century tersebut masih tetap dipermasalahkan. Bagaimana jika sebaliknya, penyaluran BLBI tersebut dilakukan tanpa melakukan perubahan terhadap Undang-Undang BI (Undang-Undang No. 23 Tahun 1999)? Mempertimbangkan fenomena yang ada, hampir tidak mungkin pemerintah berani menempuh tindakan diskresi dengan cara seperti yang penulis kemukakan di atas.[182]

Inilah bahaya dari pelaksanaan kekuasaan eksekutif yang didominasi oleh pemikiran legalisme – dan tentu saja, dalam hubungan legislatif – eksekutif di area pengawasan DPR terhadap Presiden hal ini juga menjadi isu yang perlu mendapatkan perhatian perihal kerangka hukumnya yang tepat, terutama berdasarkan presidensialisme.[183] Ketiadaan undang-undang justru menjadikan pemerintah ragu-ragu dalam melakukan tindakan – dan sebagai cara paling aman, berlindung di balik undang-undang, maka Perppu ini menjadi solusi praktisnya. Akan tetapi, untuk pemerintah berani bertindak secara diskresioner, terlebih tindakannya bertolak belakang dengan undang-undang yang sedang berlaku, juga

182 Darumurti, *Diskresi*, 160.
183 Lihat *infra* BAB III.D.2.

bukan hal yang mudah padahal tindakan itu sangat diharapkan.[184]

Bagaimana dengan Perppu tipe kedua? Asshiddiqie menjelaskan kebutuhan hukum berbeda terkait dengan Perppu tipe kedua bahwasanya Perppu demikian: (1) dapat digunakan sebagai sarana pemberlakuan keadaan darurat; dan sekaligus (2) sebagai sarana penuangan kebijakan hukum yang bersifat khusus untuk mengatasi dan menanggulangi masalah-masalah yang timbul dalam keadaan bahaya atau darurat; serta (3) sebagai sarana untuk memulihkan keadaan sehingga kembali kepada keadaan semula menurut sistem hukum yang normal; dan (4) pengaturan tentang pencabutan atau berakhirnya keadaan darurat disertai pengaturan mengenai segala akibat hukum setelah keadaan bahaya atau darurat dinyatakan berakhir.[185] Lebih lanjut Asshiddiqie menjelaskan status Perppu sebagai produk hukum sementara untuk dan dalam keadaan darurat:

> tindakan pemerintahan dalam keadaan darurat itu (*emergency powers*) dapat menangguhkan atau mengesampingkan pelbagai ketentuan undang-undang lain dan bahkan menangguhkan berlakunya pasal-pasal tentang hak asasi manusia dan lain-lain yang telah ditentukan dan dijamin oleh UUD 1945. Tindakan mengesampingkan atau menangguhkan berlakunya undang-undang lain, atau bahkan ketentuan UUD 1945, sama sekali tidak dapat dilakukan oleh Perppu tipe pertama, karena pada hakikatnya, Perppu tipe

---

184 Lihat kembali diskusi tentang *non-enforcement* dalam *supra* BAB III.A.2.

185 Jimly Asshiddiqie, Prolegomena dalam FoEkh, *Perppu dalam Teori dan Praktik*, xxiii.

> pertama adalah undang-undang biasa yang tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945.[186]

Pendapat di atas logis – tetapi tidak tepat. Instrumen atau produk hukum untuk Presiden menjalankan kekuasaannya berdasarkan Pasal 12 UUD 1945 adalah *beschikking* bukan *regeling* jika kerangka hukum yang diusulkan oleh penelitian ini, berdasarkan presidensialisme dan pemisahan kekuasaan, yang digunakan ketika menanggapi atau merespons keadaan bahaya atau darurat tersebut. Itu artinya, bentuk tindakan Presiden adalah sebagai eksekutif, bukan sebagai *lawmaker*. Untuk skema ini dapat diimplementasikan maka yang dibutuhkan justru adalah undang-undang sebagai dasar pelaksanaan Pasal 12 UUD 1945 dalam hal ini Undang-Undang tentang Keadaan Bahaya atau Darurat – jadi bukan Presiden menetapkan keadaan bahaya atau darurat dengan Perppu dan selanjutnya menjalankan pemerintahan dalam keadaan bahaya atau darurat dengan membentuk Perppu ketika dibutuhkan suatu pengaturan, tetapi tindakan Presiden menjalankan Undang-Undang tentang Keadaan Bahaya atau Darurat tersebut.

Dengan kata lain, untuk menanggapi isu keadaan bahaya atau darurat, dibutuhkan undang-undang *a priori* yang kondisinya tuntas sehingga yang ada dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam keadaan bahaya atau darurat hanya sebatas pelaksanaan skema legislatif yang ada plus tindakan diskresioner untuk melengkapi skema legislatif yang kurang lengkap. Dengan demikian, dalam keadaan bahaya atau darurat, kekuasaan Presiden untuk membentuk Perppu tidak

---

186 Jimly Asshiddiqie, Prolegomena dalam FoEkh, *Perppu dalam Teori dan Praktik,* xxiii.

diperlukan sama halnya dengan Perppu tipe pertama. Undang-Undang Keadaan Bahaya atau Darurat saja sudah cukup, eksekusinya lewat tindak pemerintahan dalam keadaan bahaya, sehingga tidak perlu kekuasaan *law-making* lagi kepada Presiden sebagai penguasa satu-satunya dalam keadaan bahaya. Catatan penting yang relevan sebagai dasar untuk preskripsi tersebut adalah *concurring opinion Justice* Anthony Kennedy, Mahkamah Agung Amerika Serikat, dalam kasus *Hamdan v. Rumsfeld* (2006):

> *A case that may be of extraordinary importance is resolved by ordinary rules ... pertaining to the authority of Congress and the interpretation of its enactments ... respect for laws derived from the customary operation of the Executive and Legislative Branches gives some assurance of stability in time of crisis. The Constitution is best preserved by reliance on standards tested over time and insulated from the pressures of the moment.*[187]

C. Kekuasaan Membentuk PP (dan Peraturan Delegasi Lainnya)

1. Kondisi Hukum Eksisting

a. Peraturan Pemerintah

Bagian ini akan menjelaskan kondisi hukum eksisting terkait kewenangan Presiden untuk membentuk *delegated legislation* yakni PP. Undang-Undang P3 mendefinisikan PP sebagai Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh

[187] Seperti dikutip dalam Harold Hongju Koh, "Setting the World Right," *Yale Law Journal* 115, no. 9 (2006): 2362.

Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.[188]

Secara konstitusional, kewenangan Presiden untuk membentuk PP diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undangan sebagaimana mestinya." Meski demikian, keberadaan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 tersebut sempat mendapat usulan perubahan dari beberapa fraksi. Pada rapat PAH III BP MPR ke-2, M. Hatta Rajasa sempat mengusulkan penetapan PP dilakukan oleh Presiden bersama DPR.[189] Selain itu, Patrialis Akbar mengusulkan agar pembentukan PP juga melibatkan DPR melalui konsultasi. Meski demikian, Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 tidak mengalami perubahan.

Lebih lanjut pembentukan PP diatur dalam Undang-Undang P3. Undang-Undang *a quo* mengatur beberapa hal terkait PP. *Pertama,* PP berkedudukan di bawah Undang-Undang/Perppu dan di atas Perpres.[190]

Kedua, materi muatan PP berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya yang mana penetapan PP untuk melaksanakan perintah Undang-Undang dijalankan sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.[191]

---

188 Pasal 1 angka 5 Undang-Undang P3.

189 Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku IV: Kekuasaan Pemerintah Negara* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), 109.

190 ***Vide*** Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang P3.

191 ***Vide*** Pasal 12 Undang-Undang P3.

*Ketiga, p*roses pembentukan yang meliputi:

1) Perencanaan

Ketentuan tata cara perencanaan penyusunan PP diatur dalam Undang-Undang P3 dan diatur lebih lanjut dalam Perpres P3. Pada prinsipnya, perencanaan penyusunan PP dilakukan dalam suatu program penyusunan PP[192] yang disiapkan oleh Menteri[193]. Perencanaan ini memuat daftar judul dan pokok materi muatan rancangan PP[194] yang disusun berdasarkan hasil inventarisasi pendelegasian Undang-Undang[195] dan ditetapkan untuk jangka waktu satu tahun.[196]

Rancangan PP berasal dari kementerian dan/atau lembaga pemerintah non-kementerian sesuai dengan bidang tugasnya.[197] Pada proses perencanaan, penyusunan PP dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan Presiden.[198] Lebih teknis, Menteri akan menyampaikan daftar perencanaan program penyusunan PP kepada kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian.[199] Selanjutnya Menteri menyelenggarakan rapat koordinasi antar kementerian dan/atau antar nonkementerian dalam jangka waktu paling lama 14 hari terhitung sejak tanggal daftar perencanaan

192 ***Vide*** Pasal 24 Undang-Undang P3.
193 ***Vide*** Pasal 27 (1) Perpres P3
194 ***Vide*** Pasal 25 Undang-Undang P3.
195 ***Vide*** Pasal 27 ayat (2) Perpres P3
196 ***Vide*** Pasal 25 Undang-Undang P3.
197 ***Vide*** Pasal 27 Undang-Undang P3.
198 ***Vide*** Pasal 26 Undang-Undang P3.
199 ***Vide*** Pasal 28 Perpres P3

program penyusunan PP disampaikan.[200] Rapat koordinasi ini bertujuan untuk finalisasi daftar perencanaan program penyusunan PP yang kemudian daftar tersebut ditetapkan dengan Keputusan Presiden.[201]

Dalam keadaan tertentu, kementerian atau lembaga pemerintah non-kementerian dapat mengajukan Rancangan PP di luar perencanaan penyusunan PP berdasarkan kebutuhan Undang-Undang atau putusan Mahkamah Agung.[202] Dalam hal demikian, Pemrakarsa harus terlebih dahulu mengajukan permohonan izin Prakarsa kepada Presiden yang disertai penjelasan mengenai alasan perlunya disusun PP.[203] Jika Presiden memberikan izin, maka Pemrakarsa melaporkan penyusunan Rancangan PP tersebut kepada Menteri.[204]

2) Penyusunan

Pada dasarnya, penyusunan Rancangan PP berlaku *mutatis mutandis* dengan penyusunan RUU.

Dalam penyusunan Rancangan PP, pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian[205] yang dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk oleh Pemrakarsa[206] sebelum rancangan PP ditetapkan dalam daftar Prolegnas prioritas tahunan.[207] Keanggotaan panitia tersebut terdiri atas unsur:[208]

---

200 ***Vide*** Pasal 29 (1) Perpres P3

201 ***Vide*** Pasal 29 ayat (2) dan ayat (3) Perpres P3

202 ***Vide*** Pasal 28 ayat (1) dan (2) Undang-Undang P3.

203 ***Vide*** Pasal 30 ayat (3) dan (4) Perpres P3

204 ***Vide*** Pasal 30 ayat (5) Perpres P3

205 ***Vide*** Pasal 54 ayat (1) Undang-Undang P3 jo. Pasal 62 ayat (2) Perpres P3.

206 ***Vide*** Pasal 45 ayat (5) Perpres P3

207 ***Vide*** Pasal 45 ayat (2) Perpres P3

208 ***Vide*** Pasal 45 ayat (3) Perpres P3

i. Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum;
ii. Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau lembaga lain yang terkait dengan substansi yang diatur dalam Rancangan Peraturan Pemerintah; dan
iii. Perancang Peraturan Pemerintah yang berasal dari instansi Pemrakarsa.

Selain ketiga unsur di atas, Pemrakarsa dapat mengikutsertakan ahli hukum, praktisi, atau akademisi yang menguasai permasalahan yang berkaitan dengan materi Rancangan PP.[209]

Pemrakarsa kemudian mengajukan surat permintaan keanggotaan panitia kepada menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, pimpinan lembaga yang terkait dengan substansi Rancangan PP, ahli hukum, akademisi, praktisi dan/atau perancang PP.[210] Surat permintaan tersebut disertai dengan konsepsi, pokok materi, atau hal lain yang dapat memberikan gambaran mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan PP. Penyampaian nama pejabat, ahli hukum, akademisi, praktisi, dan/atau perancang PP dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 hari terhitung sejak tanggal diterimanya surat permintaan.[211] Dalam waktu paling lama 30 hari sejak tanggal surat permintaan disampaikan, Pemrakarsa menetapkan pembentukan panitia.[212]

Sekretaris panitia dijabat oleh kepala biro hukum atau kepala satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang

209 ***Vide*** Pasal 45 ayat (4) Perpres P3
210 ***Vide*** Pasal 46 ayat (1) dan (3) Perpres P3
211 ***Vide*** Pasal 46 ayat (4) Perpres P3
212 ***Vide*** Pasal 46 ayat (5) Perpres P3

Peraturan Perundang-undangan pada lembaga Pemrakarsa.[213] Sekretaris panitia bertugas dan bertanggung jawab melakukan penyiapan naskah Rancangan PP dan materi pendukung lainnya sebagai bahan pembahasan panitia.[214]

Rapat panitia diatur lebih lanjut dalam Pasal 48-50 Perpres Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan penjelasan sebagai berikut. Pada prinsipnya, rapat panitia menitikberatkan pembahasan pada permasalahan yang bersifat prinsipil mengenai pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur, jangkauan, arah pengaturan, dan harmonisasi konsepsi. Biro hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang Peraturan Perundang-undangan pada instansi Pemrakarsa menyusun rancangan PP dengan kegiatan penyiapan, pengolahan, dan perumusan.[215]

Hasil penyusunan kemudian disampaikan kepada panitia untuk dilakukan pembahasan di mana anggota panitia kemudian dapat memberi masukan terhadap rancangan PP sesuai ruang lingkup tugasnya dan wajib menyampaikan laporan kepada dan/atau meminta arahan dari menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, atau pimpinan lembaga terkait masing-masing mengenai perkembangan penyusunan RUU dan/atau permasalahan yang dihadapi.[216] Partisipasi masyarakat dibuka dalam rangka konsultasi publik untuk menerima masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan PP.[217]

---

213 ***Vide*** Pasal 47 ayat (1) Perpres P3
214 ***Vide*** Pasal 47 ayat (2) Perpres P3
215 ***Vide*** Pasal 48 ayat (2) Perpres P3
216 ***Vide*** Pasal 48 Perpres P3
217 ***Vide*** Pasal 188 ayat (1) Perpres P3

Ketua panitia kemudian melaporkan perkembangan penyusunan Rancangan PP dan/atau permasalahan yang dihadapi kepada Pemrakarsa untuk memperoleh keputusan atau arahan.[218] Selain itu, ketua panitia menyampaikan kepada Pemrakarsa mengenai hasil perumusan akhir Rancangan PP yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota panitia pada setiap lembar naskah Rancangan PP yang disertai dengan penjelasan atau keterangan secukupnya.[219]

Kegiatan selanjutnya adalah pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan PP yang dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.[220] Hal ini bertujuan agar rancangan PP dapat selaras dengan Pancasila, UUD 1945, Undang-Undang lain, teknik penyusunan peraturan perundang-undangan serta menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur dalam Rancangan PP. [221]

Kegiatan ini diawali dengan Pemrakarsa menyampaikan permohonan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan PP. Permohonan tersebut harus disertai dengan dokumen:

i. penjelasan mengenai urgensi dan pokok-pokok pikiran;
ii. keputusan mengenai pembentukan panitia;
iii. Rancangan PP yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota panitia; dan

---

218 ***Vide*** Pasal 49 Perpres P3

219 ***Vide*** Pasal 50 Perpres P3

220 ***Vide*** Pasal 54 ayat (2) Undang-Undang P3.

221 ***Vide*** Pasal 51 Perpres P3 Terkait teknik penyusunan Peraturan Pemerintah dijelaskan pada Lampiran II Undang-Undang P3.

iv. izin prakarsa dalam hal Rancangan PP tidak masuk dalam daftar Prolegnas.

Berdasarkan permohonan tersebut, Menteri melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan PP.

Rapat pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan PP dilakukan dengan melibatkan wakil dari Pemrakarsa, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian, dan/atau lembaga lain terkait serta dapat mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli termasuk dari lingkungan perguruan tinggi untuk dimintakan pendapat sebagai bahan pertimbangan Menteri dalam mengambil keputusan.[222]

Rancangan PP yang telah disepakati dalam rapat pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau pimpinan lembaga terkait untuk mendapatkan paraf persetujuan pada setiap lembar naskah Rancangan PP.[223] Setelahnya, Menteri menyampaikan kepada Pemrakarsa hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Undang-Undang yang telah mendapatkan paraf persetujuan untuk disampaikan kepada Presiden.

Jika Presiden berpendapat rancangan PP masih mengandung permasalahan, Presiden menugaskan Pemrakarsa dan Menteri untuk mengoordinasikan kembali penyempurnaan rancangan PP untuk kemudian disempurnakan dalam jangka waktu paling lama 30 hari

---

222 ***Vide*** Pasal 52 Perpres P3

223 ***Vide*** Pasal 53 Perpres P3

terhitung sejak tanggal diterimanya penugasan dengan tembusan kepada Menteri.[224]

3) Penetapan

Sesuai dengan Pasal 114 Perpres Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Presiden menetapkan rancangan PP. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau Sekretaris Kabinet membubuhkan nomor dan tahun pada naskah PP yang telah ditetapkan oleh Presiden. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau Sekretaris Kabinet menyampaikan naskah yang telah dibubuhi nomor dan tahun kepada Menteri untuk diundangkan.

4) Pengundangan

PP diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia[225] dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia yang memuat penjelasan PP[226]. Pengundangan PP dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara.[227]

Mengenai keberlakuan, PP mempunyai kekuatan mengikat sejak tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam PP itu sendiri.[228] Meski demikian, keberlakuan PP dimungkinkan tidak sama dengan tanggal pengundangan untuk persiapan sarana dan prasarana serta kesiapan aparatur pelaksana PP.[229]

---

224 ***Vide*** Pasal 54 Perpres P3

225 ***Vide*** Pasal 82 Undang-Undang P3.

226 ***Vide*** Pasal 84 ayat (1) Undang-Undang P3 jo. Pasal 148 ayat (2) Perpres P3

227 ***Vide*** Pasal 85 ayat (1) Undang-Undang P3 jo. Pasal 147 Perpres P3

228 ***Vide*** Pasal 87 Undang-Undang P3.

229 ***Vide*** Penjelasan Pasal 87 Undang-Undang P3.

Permohonan pengundangan PP ditujukan kepada Menteri lalu ditandatangani oleh Menteri.[230] Pembubuhan tanda tangan Menteri untuk pengundangan pada naskah PP dilakukan dalam waktu paling lama satu kali dua puluh empat jam terhitung sejak PP ditetapkan/disahkan Presiden. Setelah itu, Menteri menyampaikan naskah PP yang telah diundangkan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau Sekretaris Kabinet dan instansi Pemrakarsa.[231]

Selanjutnya, penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dalam bentuk lembaran lepas dilakukan dalam jangka waktu paling lama 14 hari terhitung sejak tanggal PP diundangkan.[232] Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengundangan PP dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia diatur dengan Peraturan Menteri.[233]

5) Penyebarluasan

PP yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan/atau Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan autentifikasi oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau Sekretaris Kabinet. [234]

Terkait dengan penyebarluasan program penyusunan rancangan PP, berlaku secara mutatis mutandis ketentuan penyebarluasan Prolegnas, RUU, dan Undang-Undang yang

---

230 ***Vide*** Pasal 151 ayat (1) Perpres P3
231 ***Vide*** Pasal 152 Perpres P3
232 ***Vide*** Pasal 154 Perpres P3
233 ***Vide*** Pasal 155 Perpres P3
234 ***Vide*** Pasal 167 Perpres P3

diatur dalam Pasal 170-179 Perpres Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.[235] Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan.[236] Penyebarluasan dilakukan melalui media elektronik (televisi, radio, dan/atau internet dengan menyelenggarakan sistem informasi Peraturan Perundang-undangan), media cetak (naskah rancangan PP), forum tatap muka atau dialog langsung (uji publik, sosialisasi, diskusi, ceramah, lokakarya, seminar, dan/atau pertemuan lainnya), dan/atau jaringan dokumentasi dan informasi hukum.[237]

Penyebarluasan rancangan PP dilaksanakan oleh instansi Pemrakarsa di mana hasil penyebarluasan rancangan PP dijadikan bahan masukan untuk penyempurnaan rancangan PP.[238]

Terkait penyebarluasan PP oleh Pemerintah dilakukan oleh Menteri, Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara, dan/atau Menteri/Pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian yang memprakarsai rancangan PP[239] melalui media elektronik, media cetak, dan forum tatap muka atau dialog langsung dengan melibatkan masyarakat.

b. Perpres

Bagian ini akan menjelaskan kondisi hukum eksisting terkait kewenangan Presiden untuk membentuk *delegated*

---

235 ***Vide*** Pasal 180 Perpres P3
236 ***Vide*** Pasal 170 Perpres P3
237 ***Vide*** Pasal 171 Perpres P3
238 ***Vide*** Pasal 174 Perpres P3
239 ***Vide*** Pasal 176 Perpres P3

legislation yakni Perpres. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah beberapa kali oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 mendefinisikan Perpres sebagai Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.[240]

Lebih lanjut pembentukan Perpres diatur dalam Undang-Undang P3 dan Perpres Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan tersebut mengatur beberapa hal terkait Perpres. *Pertama*, hierarki. Sesuai dengan Pasal 7 Undang-Undang P3, Perpres berkedudukan di bawah PP dan memayungi Peraturan Daerah baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. *Kedua*, materi muatan dari Perpres adalah materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.[241]

Ketiga, proses pembentukan yang meliputi:

1) Perencanaan

Perencanaan penyusunan Perpres dilakukan dalam program penyusunan Perpres[242] yang mana mengikuti ketentuan perencanaan PP secara *mutatis mutandis*.[243]

2) Penyusunan

---

240 ***Vide*** Pasal 1 angka 6 Undang-Undang P3.
241 ***Vide*** Pasal 13 Undang-Undang P3.
242 ***Vide*** Pasal 30 Undang-Undang P3.
243 ***Vide*** Pasal 31 Undang-Undang P3.

Pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar nonkementerian[244] dengan izin Prakarsa dari Presiden[245]. Pemrakarsa melaporkan usul penyusunan Rancangan Perpres tersebut kepada Menteri.[246] Kemudian Pemrakarsa menyusun Rancangan Perpres yang berisi materi: a. yang diperintahkan oleh Undang-Undang; b. untuk melaksanakan PP; atau c. untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan Pemerintahan.[247]

Pasal 65 Perpres Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur Ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan RUU berlaku secara mutatis mutandis terhadap tata cara penyusunan Rancangan Perpres, kecuali ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf a.

Selain itu, jika penyusunan Rancangan Perpres bersifat mendesak yang ditentukan oleh Presiden untuk kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, Pemrakarsa secara serta merta dapat langsung melakukan pembahasan Rancangan Perpres dengan melibatkan Menteri, menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau lembaga lain yang terkait. Hasil pembahasan Perpres kemudian disampaikan oleh Pemrakarsa kepada Presiden untuk ditetapkan[248].

Terkait dengan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Perpres dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan

---

244 ***Vide*** Pasal 55 Undang-Undang P3.
245 ***Vide*** Pasal 32 ayat (1) Perpres P3
246 ***Vide*** Pasal 32 ayat (2) Perpres P3
247 ***Vide*** Pasal 64 Perpres P3
248 ***Vide*** Pasal 66 Perpres P3

urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

3) Penetapan

Sesuai dengan Pasal 114 Perpres Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Presiden menetapkan rancangan Perpres. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau Sekretaris Kabinet membubuhkan nomor dan tahun pada naskah Perpres yang telah ditetapkan oleh Presiden. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau Sekretaris Kabinet menyampaikan naskah yang telah dibubuhi nomor dan tahun kepada Menteri untuk diundangkan.

4) Pengundangan

Perpres diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia[249]. Pengundangan Perpres dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara.[250]

Mengenai keberlakuan, Perpres mempunyai kekuatan mengikat sejak tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Perpres itu sendiri.[251] Meski demikian, keberlakuan Perpres dimungkinkan tidak sama dengan tanggal pengundangan untuk persiapan sarana dan prasarana serta kesiapan aparatur pelaksana Perpres.[252]

Permohonan pengundangan Perpres ditujukan kepada Menteri lalu ditandatangani oleh Menteri.[253] Pembubuhan

---

249 ***Vide*** Pasal 82 Undang-Undang P3.

250 ***Vide*** Pasal 85 ayat (1) Undang-Undang P3 jo. Pasal 147 Perpres P3

251 ***Vide*** Pasal 87 Undang-Undang P3.

252 ***Vide*** Penjelasan Pasal 87 Undang-Undang P3.

253 ***Vide*** Pasal 151 ayat (1) Perpres P3

tanda tangan Menteri untuk pengundangan pada naskah Perpres dilakukan dalam waktu paling lama satu kali dua puluh empat jam terhitung sejak Perpres ditetapkan/disahkan Presiden. Setelah itu, Menteri menyampaikan naskah Perpres yang telah diundangkan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau Sekretaris Kabinet dan instansi Pemrakarsa.[254]

Selanjutnya, penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia dalam bentuk lembaran lepas dilakukan dalam jangka waktu paling lama 14 hari terhitung sejak tanggal Perpres diundangkan.[255] Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengundangan Perpres dalam Lembaran Negara Republik Indonesia diatur dengan Peraturan Menteri.[256]

5) Penyebarluasan

Perpres yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan autentifikasi oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau Sekretaris Kabinet. [257]

Terkait dengan penyebarluasan program penyusunan rancangan Perpres, berlaku secara *mutatis mutandis* ketentuan penyebarluasan Prolegnas, RUU, dan Undang-Undang yang diatur dalam Pasal 170-179 Perpres Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.[258] Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku

254 ***Vide*** Pasal 152 Perpres P3
255 ***Vide*** Pasal 154 Perpres P3
256 ***Vide*** Pasal 155 Perpres P3
257 ***Vide*** Pasal 167 Perpres P3
258 ***Vide*** Pasal 180 Perpres P3

kepentingan.[259] Penyebarluasan dilakukan melalui media elektronik (televisi, radio, dan/atau internet dengan menyelenggarakan sistem informasi Peraturan Perundang-undangan), media cetak (naskah rancangan PP), forum tatap muka atau dialog langsung (uji publik, sosialisasi, diskusi, ceramah, lokakarya, seminar, dan/atau pertemuan lainnya), dan/atau jaringan dokumentasi dan informasi hukum.[260]

Penyebarluasan rancangan Perpres dilaksanakan oleh instansi Pemrakarsa di mana hasil penyebarluasan rancangan Perpres dijadikan bahan masukan untuk penyempurnaan rancangan Perpres.[261]

Terkait penyebarluasan Perpres oleh Pemerintah dilakukan oleh Menteri, Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara, dan/atau Menteri/Pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian yang memprakarsai rancangan PP[262] melalui media elektronik, media cetak, dan forum tatap muka atau dialog langsung dengan melibatkan masyarakat.

Jika menilik pada jenis dari PP, maka PP merupakan *delegation legislation* yang diberikan kepada Presiden. Sebagai peraturan delegasi dari undang-undang, Maria Farida menyimpulkan bahwa fungsi PP adalah menyelengggarakan hal berikut:[263]

1) Pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang tegas-tegas menyebutnya

---

259 ***Vide*** Pasal 170 Perpres P3

260 ***Vide*** Pasal 171 Perpres P3

261 ***Vide*** Pasal 174 Perpres P3

262 ***Vide*** Pasal 176 Perpres P3

263 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, Revision (Yogyakarta: Kanisius, 2013), 270–71.

Fungsi ini sesuai dengan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang menentukan Presiden dalam menetapkan PP untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

2) Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam undang-undang yang mengatur meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya

Bahwa Presiden dapat membentuk PP sepanjang dibutuhkan dalam rangka melaksanakan undang-undang meski tidak ada otorisasi eksplisit dalam undang-undang.

Pun demikian dengan Perpres sebagai *delegated legislation*. Sesuai dengan rumusan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 jo. Pasal 13 Undang-Undang P3, materi muatan Perpres adalah untuk melaksanakan PP sehingga Perpres lebih spesifiknya berfungsi:[264]

1) Menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan

Fungsi ini merupakan kewenangan atribusi dari UUD 1945 kepada Presiden dan sesuai dengan pendapat G. Jellinek bahwa di dalam kekuasan pemerintahan itu termasuk fungsi mengatur dan memutus. Fungsi tersebut dapat dilaksanakan dengan membentuk suatu peraturan perundang-undangan (Keputusan Presiden yang kini disebut Perpres).

2) Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam PP yang tegas-tegas menyebutnya

Fungsi ini sering kali dirumuskan untuk pengaturan yang lebih konkret terhadap suatu masalah (yang dulu dengan Keputusan Presiden). Dalam perumusan pendelegasian secara

---

264 Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*.

tegas ini biasanya dalam hal-hal yang bersifat teknis, atau bersifat penetapan.

3) Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam PP meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya

Berdasarkan *stufentheorie*, peraturan yang di bawah itu selalu berlaku, bersumber dan berdasar pada peraturan yang lebih tinggi di atasnya. Perpres merupakan peraturan yang bersifat delegasi/limpahan yang kewenangannya terletak diatur dalam undang-undang dan PP, sehingga Perpres hanya mengatur lebih lanjut, tidak membentuk suatu kebijakan baru.

2. Usulan Kerangka Hukum yang Ideal

Apa-apa diatur dengan undang-undang masih tidak masalah, tetapi apa-apa diatur dengan undang-undang dan kemudian masih harus dilengkapi lagi dengan *delegated legislation* itu yang masalah – *overregulation*. *Overregulation* kita bukan karena terlalu banyak undang-undang tetapi terlalu banyak *delegated legislation* dan secara yuridis hal itu bertentangan dengan pemisahan kekuasaan sebagai pilar hubungan legislatif – eksekutif berdasarkan presidensialisme. Kritik terhadap *delegated legislation* dikemukakan Suri Ratnapala. Kritik Ratnapala penting untuk kita perhatikan karena kritik tersebut *background*-nya adalah parlementarisme di mana seharusnya *delegated legislation* bukan suatu isu. Karena parlementarisme tidak menganut pemisahan kekuasaan, tetapi fusi kekuasaan, *delegated legislation* dari legislatif kepada eksekutif ibarat 'memindahkan uang dari saku kiri ke saku kanan'. Dengan demikian, *delegated legislation* berdasarkan parlementarisme seharusnya bukan masalah karena koheren dengan proses legislatifnya yang didasari oleh norma atau kaidah 'tidak ada

pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif karena eksekutif sekaligus adalah legislatif'.

Secara teori, keberadaan *delegated legislation* selalu berkaitan dengan undang-undang atau legislasi yang telah ada sebelumnya. Pengertian demikian dijelaskan secara singkat lewat pendapat VCRAC Crabbe berikut ini:

> *The distinction between an Act of Parliament and a piece of delegated legislation is that the delegated legislation – for example, a set of Regulations – is the child of an Act of Parliament. An Act would contain a provision conferring power on a person or on an authority subordinate to Parliament to make Regulations*.[265]

Kebutuhan untuk adanya *delegated legislation* didorong oleh persoalan '*the devil is in the details*'. Crabbe merangkum empat alasan untuk pemberian *delegated legislation* kepada eksekutif: "*(a) pressure on parliamentary time; (b) the inability of Parliament to deal with technical matters; (c) the need for flexibility; and (d) emergency situations*."[266]

Dapat dipahami jika *delegated legislation* ini tidak menjadi isu dalam rezim parlementer karena hubungan sangat erat antara legislatif dan eksekutif di mana eksekutif memerintah berdasarkan persetujuan legislatif serta, yang lebih penting lagi adalah, 'eksekutif sekaligus merupakan legislatif'. Pengertian demikian secara tersirat nampak dari pernyataan tanpa 'beban' yang dibuat oleh Crabbe ketika

---

265 VCRAC Crabbe, *Legislative Precedents* (London: Cavendish Publishing, 1998), 39.

266 VCRAC Crabbe, *Legislative Drafting* (London: Cavendish Publishing, 1993), 214.

menjelaskan kebutuhan *delegated legislation* dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan sebagai berikut:

> *The power to delegate is now recognised as a constitutional element of the legislative power of Parliament. Governments face immense problems which are socio-economic in character ... Parliament cannot entirely abandon its legislative powers in favour of subordinate authorities. It can lay down the legislative policy and the principles embedded in the policy and can give guidance for carrying the law into effect.*[267]

Untuk dapat digeneralisasi, pendapat Crabbe sangat tidak akurat. Pendapat tersebut benar adanya jika kerangka hukum hubungan legislatif – eksekutif berdasarkan parlementarisme. Dan memang penjelasan Crabbe tentang *delegated legislation* tersebut *background*-nya adalah rezim parlementer – dalam hal ini Inggris. Hal itu nampak dari penjelasan historisnya tentang peranan *delegated legislation* berikut ini:

> *The recognition that Parliament finds it necessary, and perhaps convenient, to give subsidiary and ancillary powers to Ministers, in effect to departmental officials, came as long ago as the Statute II Edward 3, that is, over 650 years ago. Then came the Statute of the Staple of 1388 followed by the Statute of Sewers, 1531 and again by the Statute of Proclamations in 1539. The technique fell into disuse for the next two centuries. In 1717 the Mutiny Act gave the Crown power to legislate in respect of the Army without recourse to Parliament. The nineteenth century*

267 Crabbe, *Legislative Drafting*, 213.

> *certainly seized upon this and the practice became increasingly common. Today, in a single year, in all countries where Parliaments exist, and even where men in uniform persist, there is up to twenty times more delegated legislation than Acts of Parliament.*[268]

Selanjutnya kita akan menengok kritik Ratnapala, yuris konstitusional dari Australia – negara yang menganut parlementarisme, perihal keberlanjutan *delegated legislation*. Titik anjak kritik Ratnapala terhadap *delegated legislation* adalah konstitusionalisme, dalam hal ini pembatasan kekuasaan terhadap eksekutif perihal praktik dalam proses legislatif yang melazimkan produksi '*open-ended legislation*' dan berimplikasi pada lahirnya praktik *delegated legislation*. Kritik substantif Ratnapala terhadap fenomena ini adalah:

> *First, it leaves substantial law-making powers with the executive, which can escape effective public scrutiny. Parliament loses much of its effectiveness as a sentinel of the people's rights and liberties. Second, it deprives courts of the pre-established criteria of the legality of coercive executive actions. In the absence of controlling principles that govern the exercise of delegated authority, courts become increasingly powerless to prevent arbitrary action on the part of government. Under open-ended legislation the law is effectively what officials decide it ought to be. Law is made at the point of its implementation. Officials validate their own actions by simply*

[268] Crabbe, *Legislative Drafting*, 213.

> *exercising their discretion, and the courts have little choice but to uphold their decisions.*[269]

Lebih lanjut Ratnapala mengelaborasi poin kritiknya terhadap *delegated legislation* sebagai berikut. Pertama, dari sisi proses:

> *In comparison with the method of enacting primary legislation (Acts of parliament) this procedure attracts little public notice or debate. Itis the glare of publicity that significantly inhibits parliamentary majorities from making determinations that offend the values and sensibilities of the community.*[270]

Poin dari kritik ini adalah kelemahan prosedural dari *delegated legislation* di mana, dibandingkan Undang-Undang, *delegated legislation* dilakukan secara unilateral dan minim proses perdebatan.

Kedua, dari sisi kemudahan bagi kekuasaan legislatif dalam melakukan kontrol terhadap kekuasaan eksekutif:

> *It is relatively simple for a* legislato*r to lay down in advance the principles that control the executive. Itis a practical form of control that makes executive actions under statute justiciable on substantive grounds at the instance of an aggrieved person. But it is wholly impractical to leave unguided discretionary authority in officials and then to supervise each instance of its exercise.*[271]

---

269 Ratnapala, *Welfare State*, 10.
270 Ratnapala, *Welfare State*, 11-12.
271 Ratnapala, *Welfare State*, 12.

Poin dari kritik ini adalah *delegated legislation* menjadi semacam *faith accomply* kepada pembentuk undang-undang, sehingga, ketimbang melakukan kontrol terhadap eksekutif setelah *delegated legislation* dihasilkan, lebih efektif jika kontrol terhadap eksekutif tersebut diberlakukan dengan cara *delegated legislation* itu tidak diberikan.

Ketiga, dari sisi konstitusionalitas:

> *From the constitutional point of view, the most damaging consequence of delegating unbridled authority is its tendency to dissolve the distinction between laws and executive actions. This distinction has lain at the heart of European constitutionalism since its origins in antiquity. Unfettered discretionary authority enables officials to give their own actions the force of law. In other words, an official act is validated by its conformity with the official's own will.*[272]

Poin kritik ini titik anjaknya adalah pemisahan kekuasaan di mana dengan diberikan *delegated legislation* maka sulit dibedakan antara undang-undang dengan tindakan eksekutif karena tindakan eksekutif itu dijalankan juga dalam bentuk tindakan pengaturan (menghasilkan norma umum-abstrak). Mempertegas kritiknya pada poin ini, keberatan utama dari fenomena berkembangnya *delegated legislation* adalah timbulnya *government by decree* dengan implikasi: "*it deprives the citizen of a stable area of personal autonomy*."[273] Pendapat demikian mengacu pada pandangan Ernest Barker yang menyatakan:

---

272 Ratnapala, *Welfare State*, 12

273 Ratnapala, *Welfare State*, 13.

> *There is no constitution, where there is no law; and here there are no laws, enacting general principles to be applied in detail by the executive; there are only decrees themselves dealing with detail. There is nothing fixed or determined; life is a chaos in which anything may happen, but nothing can be foreseen. The essence of a State is that men should live by known rules, which will enable them to recognise in advance the results of their actions.*[274]

Kritik tersebut pada hakikatnya menyoal 'stabilitas' hukum dari dijalankannya *delegated legislation*. Stabilitas hukum penting karena prasyarat bagi kebebasan warga dalam menjalani hidupnya. Dengan *delegated legislation* maka berimplikasi undang-undang sebagai hukum belum *fix* atau tuntas ketika diberlakukan sehingga hal ini menyulitkan warga dalam menjalani kehidupannya.

Keempat, tidak diinginkannya pengaturan yang detail dari sisi warga yang justru butuh diberikan kesempatan untuk dapat mengatur dirinya sendiri secara leluasa:

> *as Aristotle observed in the Greek democracies and as Hayek persuasively argues in relation to modern ones, the more legislation becomes concerned with detail, the less likely it is to reflect consensus. In practical terms, a large community can reach agreement on particular issues only through the constructive means of agreeing on general principles by which the issues are to be resolved. But the community is deprived of this means to the extent that the* legislatore *abdicates its function of enacting general principles and*

274 Ratnapala, *Welfare State*, 12.

> *limits itself to the scrutiny of particular decisions made by officials to whom it has delegated unguided legislative power. In this way, such delegations cause the progressive loss of the community's capacity to make official actions conform to its collective wishes.*[275]

Berdasarkan konsiderasi di atas maka pada bagian selanjutnya kita akan mendiskusikan preskripsi dalam rangka perbaikan terhadap kondisi hukum eksisting terkait dengan kekuasaan *delegated legislation* pada Presiden – dalam hal ini kekuasaan membentuk PP secara khusus dan *mutatis mutandis* kekuasaan membentuk Perpres yang tidak ada dalam undang-undang dasar, tetapi diberikan undang-undang sebagai kekuasaan yang implisit dari kekuasaan Presiden berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Kekuasaan Presiden membentuk PP adalah residu kekuasaan Presiden dalam proses legislatif. Dengan penelitian ini mengajukan proposal untuk proses legislatif yang 180 derajat berbeda dari kondisi hukum eksisting supaya hubungan legislatif – eksekutif dapat konsisten dengan pemisahan kekuasaan maka dengan sendirinya kekuasaan Presiden membentuk PP menjadi tidak relevan. Dengan proposal demikian maka secara logis tentu saja kita tidak butuh Pasal 5 ayat (2) UUD 1945. Hal ini dapat diekspresikan lewat dua cara. Pertama, menghilangkan ketentuan tersebut melalui perubahan formal terhadap UUD 1945. Kedua, membuat ketentuan tersebut tidak efektif dari sisi tindakan pembentuk undang-undang sendiri. Kita akan fokus pada cara kedua sebagai preskripsi ketimbang fokus

275 Ratnapala, *Welfare State*, 13.

pada cara pertama yang untuk implikasinya menghendaki dilakukannya perubahan terhadap undang-undang dasar.

Secara yuridis Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 bermakna bahwa 'Presiden dapat diotorisasi membentuk PP untuk menjalankan undang-undang'. Dengan demikian Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 adalah dasar hukum bahwa Presiden dapat diberikan *delegated legislation* dalam bentuk kekuasaan membentuk PP untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Pada titik ini tindakan Presiden dalam menjalankan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, yang hasilnya adalah PP merupakan tindakan eksekutif – tetapi produk tindakannya berada dalam ranah peraturan perundang-undangan. Sebagai dasar hukum untuk pembentuk undang-undang dapat memberikan *delegated legislation* kepada Presiden, ketentuan tersebut masih belum efektif (tidak *self-executing* di mana terhadap setiap Undang-Undang Presiden dapat bebas menerbitkan PP) karena untuk *delegated legislation*-nya sendiri dapat berjalan, pembentuk undang-undang masih harus memberikan perintah eksplisit kepada Presiden perihal bagian mana dari Undang-Undang yang masih harus diatur lebih lanjut dengan PP. Tanpa otorisasi demikian maka Presiden tidak dapat membentuk PP. Dengan kata lain, pada hakikatnya, hal ini secara yuridis bermakna sebagai pembatasan.

Prinsip bahwa *delegated legislation* harus eksplisit karena hal itu berkaitan dengan pelimpahan atau penyerahan kekuasaan. Prinsip tersebut ada dalam prinsip delegasi secara umum di mana kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada

pihak lain.[276] Subjek hukum yang melimpahkan kekuasaan disebut *delegans*; sedangkan subjek hukum yang menerima pelimpahan kekuasaan disebut *delegataris*. Secara konseptual delegasi adalah pelimpahan kekuasaan dan tanggung jawab di mana *delegataris* melaksanakan kekuasaan sendiri dan dengan tanggung jawab sendiri.[277] Delegasi mengandung ciri: (1) pendelegasian harus dilakukan oleh badan yang berwenang; (2) pendelegasian menyebabkan hilangnya wewenang bagi *delegans* dalam jangka waktu yang telah ditentukan; (3) *delegataris* harus bertindak atas nama sendiri, dan oleh karena itu *delegataris* bertanggung jawab secara eksternal terhadap segala pelaksanaan kekuasaan yang timbul dari proses pendelegasian.[278]

Untuk cara demikian dapat diterapkan maka hal ini memberikan tuntutan kepada pembentuk undang-undang supaya 'tuntas' ketika menghasilkan undang-undang' sehingga *finishing touch*-nya tidak beralih kepada eksekutif. Empat alasan untuk munculnya kebutuhan *delegated legislation* – yaitu "*(a) pressure on parliamentary time; (b) the inability of Parliament to deal with technical matters; (c) the need for flexibility; and (d) emergency situations*" – tidak dapat menjadi alasan bagi pembentuk undang-undang untuk menghindar dari kewajiban menghasilkan undang-undang yang 'tuntas'. Rezim presidensialisme yang memposisikan Presiden untuk '*take care that the laws be faithfully executed*' tidak sepatutnya diimbuhi dengan membuat PP supaya '*the*

276 Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoretis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), 39.

277 Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan*, 42.

278 Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan*, 44.

laws be faithfully executed'. Seperti diingatkan Ratnapala, dengan diberikan kekuasaan *delegated legislation*, maka '*Law is made at the point of its implementation*' sehingga sesungguhnya hal ini bertentangan dengan hakikat kekuasaan eksekutif itu sendiri (walau *delegated legislation* sendiri sebenarnya adalah peraturan yang bersifat pelaksanaan dari undang-undang – *to execute the laws*).

Hal yang juga prinsip dalam pembatasan terhadap *delegated legislation* ini adalah pentingnya akuntabilitas demokratis dari pemegang kekuasaan legislatif di mana kekuasaan legislatif harus dijalankan sendiri. Ide awal dari pengertian ini berasal dari ajaran Locke yang melarang kekuasaan legislatif didelegasikan (*nondelegation*) – *delegata potestas non potest delegari*: "*John Locke said that the* legislator*e "cannot transfer the power of making laws to any other hands, for it being but a delegated power from the people, they who have it cannot pass it over to others*."[279] Memang, dalam perkembangannya, *delegated legislation* sudah menjadi praktik yang biasa karena serangkaian kesulitan yang dihadapi oleh pembentuk undang-undang – tetapi sebaliknya, hal ini juga tidak seyogianya menjadi insentif untuk pembentuk undang-undang menghasilkan undang-undang yang tidak tuntas. Undang-Undang yang tuntas mencegah dibukanya ruang untuk *delegated legislation*. Dengan tuntutan untuk menghasilkan undang-undang yang tuntas maka itu bermakna pembentuk undang-undang harus menggunakan sendiri kekuasaannya.

Dalam model proses legislatif kita, pembentukan undang-undang tidak hanya dijalankan oleh DPR sebagai

279 Fisher, *The Law of the Executive Branch*, 156.

pemegang kekuasaan legislatif, tetapi dengan *power sharing* antara DPR dan Presiden. Tidak sepatutnya jika proses legislatif yang sudah demikian masih membuka lagi ruang untuk *delegated legislation*. Walaupun tidak dengan intensi meniadakan kekuasaan Presiden di ranah *delegated legislation*, proposal ini didukung oleh Manan yang juga memiliki pemikiran untuk pembatasan terhadap kekuasaan *delegated legislation* Presiden. Untuk spesifiknya Manan menyatakan: "PP ditetapkan untuk melaksanakan undang-undang. Karena itu, materi muatannya tidak terpisahkan dari materi muatan undang-undang. Pembuatan undang-undang yang baik termasuk mengurangi sesedikit mungkin pengaturan delegasi baik dalam bentuk PP maupun peraturan lainnya. Karena itu, dalam pembuatan undang-undang seyogianya segala sesuatu yang dimungkinkan dimasukkan dalam undang-undang tidak perlu didelegasikan."[280]

Dalam implementasi hubungan legislatif – eksekutif berdasarkan presidensialisme, isu kita tidak hanya kekuasaan *delegated legislation* kepada Presiden, tetapi juga kepada Menteri-menteri. Perihal *delegated legislation* kepada menteri, isu demikian sudah dikritisi perihal keberadaannya yang berimplikasi 'mengurangi *presidential law-making power*'.[281] Tetapi kritik demikian, jika kita bandingkan dengan diskusi kita di atas, masih sangat terbatas dan tidak tepat karena masih dapat menoleransi kekuasaan Presiden untuk menerbitkan PP dan Perpres. *Delegated legislation* kepada

---

280 Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2006), 147.

281 Charles Simabura et.al., "Ministerial Authority in Formulating Regulations related to Presidential Lawmaking Doctrine," *Constitutional Review* 9, no. 2 (2023): 297-331.

Menteri adalah praktik salah kaprah, terlebih jika dalam satu undang-undang yang sama *delegated legislation* diberikan kepada Presiden dalam bentuk PP dan Perpres dan kepada Menteri dalam bentuk Peraturan Menteri. Menteri, sebagai pembantu Presiden, tidak memegang (atau ikut memegang) kekuasaan eksekutif. Berdasarkan presidensialisme, Presiden 'seharusnya' tidak boleh mendelegasikan kekuasaan eksekutifnya kepada Menteri – tetapi hanya boleh dengan mandat – karena, 'hukum'-nya dalam delegasi adalah pelimpahan kekuasaan di mana pemilik kekuasaan asli (yang mendelegasikan atau *delegans*) hilang kekuasaannya karena beralih kepada penerima delegasi (*delegataris*) sehingga dengan model perolehan kekuasaan demikian penerima delegasi dapat bertindak dan bertanggung jawab sendiri.

Tanpa menyalahi asas atau prinsip pemisahan kekuasaan, terdapat satu instrumen hukum yang dapat menunjang governabilitas Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dalam menjalankan kekuasaan eksekutif. Instrumen tersebut adalah peraturan kebijakan (*policy rules*) – instrumen hukum yang tidak termasuk dalam ranah peraturan perundang-undangan.[282] Peraturan kebijakan adalah instrumen yang sahih sesuai dengan *nature* dari kekuasaan eksekutif karena bersifat 'tindak pemerintahan' – *executive act*. Asshiddiqie memberinya pengertian: "berbagai macam bentuk dokumen tertulis yang bersifat membimbing, menuntun, memberi arahan kebijakan dan mengatur suatu pelaksanaan tugas dan pekerjaan."[283] Instrumen demikian, untuk tepatnya, dalam presidensialisme, hanya boleh

[282] Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: RajaGrafindo Persada 2020), 273.

[283] Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, 274.

digunakan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus kepala eksekutif untuk ditujukan kepada 'bawahan'-nya, '*to direct*' pejabat-pejabat di lingkungan kekuasaan eksekutif, misalnya 'interpretasi Presiden terhadap undang-undang yang harus dilaksanakan' sebagai pedoman bagi bawahan-nya. Konsepsi demikian, dalam Teori Konstitusi Amerika Serikat, disebut *unitary executive*.[284]

Sesuai dengan proposal di atas maka ruang lingkup dari proposal ini sekaligus juga berlaku untuk Perpres. Itu artinya, karena Perpres merupakan ranah peraturan perundang-undangan, kekuasaan Presiden untuk membentuk Perpres tersebut harus ditiadakan secara eksplisit karena selain diotorisasi oleh delegasi eksplisit, Perpres juga diotorisasi oleh delegasi implisit berdasarkan undang-undang yang mendasari, dalam hal ini Undang-Undang P3. Untuk spesifiknya, tentang Perpres, Pasal 1 angka 6 Undang-Undang P3 menentukan: "Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan." Dengan demikian, inti dari proposal ini, untuk Presiden menjalankan kekuasaan eksekutif, Presiden tidak perlu lagi melakukan tindakan dengan menggunakan skema

---

284 Christopher S. Yoo, Steven G. Calabresi and Anthony J. Colangelo, "The Unitary Executive in the Modern Era, 1945-2004," *Iowa Law Review* 90, no. 2 (2005): 607. Steven G. Calabresi and Christopher S. Yoo, "The Unitary Executive During the Second-Half Century," *Harvard Journal of Law and Public Policy* 26, no. 3 (2003): 668. Steven G. Calabresi and Christopher S. Yoo, "The Unitary Executive During the First-Half Century," *Case Western Reserve Law Review* 47, no. 4 (1997): 1452.

peraturan perundang-undangan. Kekuasaan Presiden terkait pembentukan hukum dibatasi hanya untuk proses legislatif dengan proposal sebagaimana sudah didiskusikan sebelumnya di atas.[285] Kekuasaan eksekutif Presiden dalam melaksanakan undang-undang yang berlaku adalah memberikannya interpretasi (*the law-interpreting authority of the executive branch*)[286] – *interpreting the law, not making the law*.

D. Pengawasan DPR terhadap Presiden

1. Kondisi Hukum Eksisting

Dalam sistem demokrasi modern, fungsi pengawasan legislatif merupakan elemen penting untuk menjaga keseimbangan kekuasaan antara cabang-cabang pemerintahan dan mencegah penyalahgunaan wewenang oleh eksekutif. DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat di Indonesia memiliki peran penting dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap kebijakan dan tindakan pemerintah. Melalui fungsi pengawasan ini, DPR memiliki hak-hak konstitusional untuk memastikan bahwa kebijakan yang diambil pemerintah tetap sejalan dengan kepentingan rakyat, serta untuk menindaklanjuti dugaan penyimpangan atau pelanggaran yang dilakukan oleh pihak eksekutif.

Dalam konteks Indonesia, peran pengawasan DPR memiliki sejarah panjang yang telah mengalami berbagai perubahan signifikan sesuai dengan perkembangan konstitusi negara. UUD 1945 sebelum amandemen menetapkan beberapa hak pengawasan bagi DPR, meskipun dengan

---

285 Lihat kembali *supra* BAB III.A.2.

286 Lihat secara umum Cass R. Sunstein, "Beyond Marbury: The Executive's Power to Say What the Law Is," *Yale Law Journal* 115, no. 9 (2006): 2580-2610.

batasan yang ketat seiring dengan dominasi peran eksekutif pada masa-masa awal kemerdekaan. Setelahnya, dalam sistem parlementer Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, fungsi pengawasan DPR mendapatkan ruang yang lebih besar. Namun, setelah kembali ke UUD 1945 pada tahun 1959, peran pengawasan kembali mengalami perubahan yang cukup signifikan, hingga mencapai titik penting pada era reformasi di mana UUD 1945 mengalami empat kali amandemen.

Perubahan pasca amandemen UUD 1945 membawa implikasi besar terhadap fungsi pengawasan DPR. Hak angket, hak interpelasi, dan hak menyatakan pendapat yang semakin diperjelas dalam amandemen UUD ini memberikan DPR alat yang lebih kuat untuk melaksanakan fungsi pengawasannya secara efektif. Selain itu, peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang MD3, memberikan landasan hukum lebih rinci mengenai pelaksanaan hak-hak pengawasan tersebut, termasuk prosedur yang harus diikuti dalam pelaksanaannya.

Namun demikian, pelaksanaan fungsi pengawasan DPR tidak selalu berjalan mulus. Dalam praktiknya, DPR kerap menghadapi kendala baik dari segi politis maupun hukum. Kendala ini mencakup ketegangan antara cabang eksekutif dan legislatif, serta tantangan dalam proses implementasi peraturan yang mengatur pengawasan tersebut. Untuk mengatasi berbagai kendala ini, peran MKRI sebagai pengawal konstitusi juga sangat penting. Putusan MKRI dalam berbagai perkara terkait hak pengawasan DPR sering kali memberikan panduan hukum mengenai interpretasi yang tepat atas hak-hak tersebut, yang turut memperjelas batasan serta ruang lingkup hak-hak DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasannya.

Berdasarkan latar belakang di atas, bab ini bertujuan untuk menganalisis perkembangan peran pengawasan DPR Indonesia dengan merujuk pada berbagai konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, mulai dari UUD 1945 sebelum amandemen, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950, hingga UUD 1945 setelah amandemen. Pembahasan juga akan membahas Undang-Undang terkait seperti Undang-Undang MD3 dan beberapa putusan penting MKRI yang relevan.

1.1. Hubungan Pengawasan DPR menurut Konstitusi

a. Fungsi Pengawasan DPR menurut UUD 1945 sebelum amendemen

Fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah di bawah UUD 1945 sebelum amandemen adalah bagian penting dari konsep checks and balances, meskipun dalam konteks keterbatasan wewenang yang diberikan oleh konstitusi kepada DPR saat itu. Berdasarkan Pasal 20 UUD 1945, DPR memiliki hak untuk membahas dan menyetujui rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, tetapi posisi ini lebih menekankan pada fungsi konsultatif dan persetujuan daripada pemberdayaan dalam membentuk kebijakan. Selain itu, fungsi utama DPR adalah sebagai pemberi masukan dan pengawas kebijakan pemerintah, namun tidak secara eksplisit memiliki hak legislatif dan pengawasan yang kuat terhadap tindakan eksekutif, seperti hak interpelasi atau hak angket yang dikenal saat ini.

Berdasar UUD 1945 sebelum amandemen, kekuasaan negara didasarkan pada sistem supremasi MPR, yang memiliki posisi tertinggi dalam struktur ketatanegaraan. Fungsi DPR dalam pengawasan lebih bersifat administratif

dan bertujuan untuk menjaga agar kebijakan pemerintah tetap sesuai dengan aspirasi rakyat. Berdasarkan Pasal 20 UUD 1945, fungsi ini tidak diiringi dengan hak konstitusional khusus untuk meminta pertanggungjawaban atau melakukan penyelidikan terhadap pemerintah. Meskipun DPR memiliki fungsi untuk menyetujui undang-undang, fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah sangat terbatas dan lebih merupakan fungsi penyeimbang simbolis terhadap Presiden yang memiliki kekuasaan dominan dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia.[287]

Beberapa ahli, seperti yang dikemukakan oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, mengemukakan bahwa konsep kekuasaan yang diadopsi UUD 1945 sebelum amandemen lebih menganut sistem pembagian kekuasaan secara vertikal, di mana MPR memegang supremasi.[288] Ini menjadikan posisi DPR lebih subordinat dibandingkan dengan presiden. Hak-hak yang diberikan kepada DPR, seperti mengajukan usulan undang-undang, dalam praktiknya jarang menghasilkan kekuasaan legislatif penuh atau hak veto yang sejajar dengan eksekutif. Analisis ini memperlihatkan bahwa, sebelum amandemen, DPR berfungsi sebagai lembaga pengawas yang lebih fokus pada pengawasan moral dan saran ketimbang kontrol langsung.[289]

---

287 Angel Jeane d'arc Sofia Mamahit, "Pergeseran Kekuasaan Legislatif Sebelum Dan Sesudah Amandemen UUD 1945," *Lex Administratum* II, no. 2 (2014): 91–92.

288 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 12th ed. (Depok: Rajawali Pers, 2020).

289 Sri Nur and Hari Susanto, "Pergeseran Kekuasaan Lembaga Negara Pasca Amandemen Uud 1945," *Masalah-Masalah Hukum* 43, no. 2 (2014): 280, https://doi.org/10.14710/mmh.43.2.2014.279-288.

Pada praktiknya, fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah dapat dilihat dari beberapa kasus penting di era sebelum amandemen, seperti pengawasan terhadap kebijakan pertanian dan harga pangan pada 1970-an. Sebagai contoh, ketika terjadi krisis beras pada masa Orde Baru, DPR mengadakan pertemuan dengan pemerintah untuk membahas stabilisasi harga dan impor pangan yang dilakukan pemerintah. Namun, tanpa hak veto atau interpelasi, fungsi pengawasan ini terbatas pada diskusi dan rekomendasi.

Contoh lainnya adalah saat DPR memberikan masukan kepada pemerintah mengenai pembangunan ekonomi di masa awal Orde Baru. Meskipun DPR menyatakan keprihatinannya mengenai isu kemiskinan dan distribusi pembangunan yang tidak merata, keterbatasan hak pengawasan menyebabkan masukan ini sering kali tidak berdampak langsung pada kebijakan. Hal ini menunjukkan bahwa peran DPR dalam pengawasan pada periode UUD 1945 sebelum amandemen lebih sebagai fasilitator dialog, tetapi tanpa kapasitas untuk membatalkan kebijakan eksekutif atau meminta pertanggungjawaban langsung dari presiden.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa peran pengawasan DPR di bawah UUD 1945 sebelum amandemen terbatas oleh dominasi presiden dalam sistem pemerintahan Indonesia. Meski memiliki fungsi pengawasan secara teoritis, DPR hanya dapat memberikan masukan atau usulan tanpa hak untuk memaksakan pertanggungjawaban dari pemerintah. Ini menciptakan situasi di mana pengawasan DPR lebih bersifat administratif dan moril, serta kurang efektif dalam memastikan akuntabilitas pemerintah. Studi dari berbagai jurnal ilmiah menguatkan bahwa dalam sistem UUD 1945 sebelum amandemen, pengawasan DPR terhadap

pemerintah lebih ditujukan untuk menjaga harmoni dalam hubungan eksekutif-legislatif tanpa secara efektif membatasi kekuasaan presiden.

b. Fungsi Pengawasan DPR berdasarkan Undang-Undang Dasar RIS

Fungsi pengawasan DPR dalam konteks UUD RIS adalah unik karena berada dalam sistem federal di mana kekuasaan legislatif dikelola bersama antara DPR dan Senat. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD RIS, kekuasaan kedaulatan dipegang oleh Pemerintah, DPR, dan Senat, dengan DPR memiliki tugas utama untuk mengawasi kebijakan pemerintah serta menyalurkan aspirasi masyarakat dari berbagai negara bagian yang tergabung dalam RIS.

DPR dalam sistem RIS memiliki beberapa hak untuk menjalankan fungsi pengawasan ini. Secara khusus, DPR berwenang melakukan pengawasan melalui hak interpelasi dan hak menyelidik. Melalui hak interpelasi, DPR dapat meminta keterangan dari pemerintah mengenai berbagai kebijakan atau tindakan yang diambil. Sementara itu, hak menyelidik memungkinkan DPR untuk mengadakan investigasi atas permasalahan yang dianggap penting oleh rakyat. Contoh dari penerapan hak interpelasi dan menyelidik oleh DPR RIS termasuk pemeriksaan kebijakan pemerintah pusat dalam mengatasi ketegangan politik di daerah, yang kerap kali menimbulkan perbedaan pandangan antara negara bagian.

Dalam implementasinya, fungsi pengawasan DPR pada masa RIS menjadi vital mengingat posisi DPR sebagai badan legislatif yang mewakili kepentingan seluruh rakyat Indonesia. Pengawasan terhadap pemerintah juga mengarah

pada transparansi dan akuntabilitas dalam menjalankan pemerintahan federal yang baru terbentuk. Melalui forum parlemen, DPR RIS mampu memberikan masukan substantif dalam pembentukan undang-undang dan memberikan kritik terhadap pelaksanaan kebijakan eksekutif, terutama dalam isu-isu integrasi nasional yang melibatkan banyak negara bagian RIS yang berbeda.

Dengan demikian, fungsi pengawasan DPR di bawah UUD RIS ini merupakan salah satu wujud nyata dari prinsip kedaulatan rakyat, di mana DPR tidak hanya berperan dalam legislasi, tetapi juga aktif dalam memastikan pemerintah pusat berjalan sesuai dengan mandat konstitusi RIS.

c. Fungsi Pengawasan DPR berdasarkan UUDS 1950

Dalam UUDS 1950, fungsi pengawasan DPR menjadi salah satu pilar utama dalam menjaga keseimbangan kekuasaan eksekutif dan legislatif, sejalan dengan prinsip check and balances. Pasal 114 UUDS 1950 menetapkan bahwa anggaran belanja negara harus diajukan kepada DPR, memberikan kewenangan kepada DPR untuk mengawasi penggunaan anggaran oleh pemerintah. Ini menunjukkan peran DPR dalam memeriksa dan menilai kebijakan fiskal pemerintah. Selain itu, Pasal 116 mengatur bahwa pertanggungjawaban keuangan negara disampaikan kepada DPR setelah mendapat pengesahan dari Dewan Pengawas Keuangan, yang menegaskan peran DPR sebagai pengawas keuangan negara.

UUDS 1950 juga memberikan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat kepada DPR untuk mengawasi kebijakan pemerintah yang dirasa perlu untuk dievaluasi. Hak interpelasi memungkinkan DPR meminta

penjelasan dari pemerintah atas kebijakan tertentu, sementara hak angket digunakan untuk menyelidiki kebijakan atau tindakan pemerintah yang dianggap bermasalah. Hak menyatakan pendapat adalah langkah lanjutan yang dapat diambil DPR jika kebijakan pemerintah tidak sesuai dengan prinsip keadilan atau menimbulkan masalah bagi publik.

Pada praktiknya, DPR sering menggunakan hak interpelasi untuk mempertanyakan kebijakan eksekutif yang terkait dengan anggaran maupun isu-isu kritis lain, seperti yang terjadi pada periode kepemimpinan Presiden Soekarno ketika pemerintah harus menghadapi kritik DPR terkait pengelolaan keuangan dan anggaran negara. Contohnya adalah pengawasan terkait dengan kebijakan anggaran pembangunan yang dianggap perlu mendapat pemantauan khusus agar tidak melampaui batas anggaran yang telah disetujui. Hak interpelasi dan angket ini merupakan respons DPR terhadap kebijakan yang potensial merugikan atau tidak sesuai dengan prinsip akuntabilitas publik.

Dalam jurnal-jurnal ilmiah mengenai fungsi pengawasan DPR, dijelaskan bahwa pengawasan DPR pada masa UUDS 1950, meski terbatas pada fungsi anggaran dan pertanggungjawaban keuangan, menjadi fondasi bagi mekanisme pengawasan yang lebih terstruktur setelah periode ini. Dalam studi yang dilakukan oleh para ahli hukum tata negara seperti Ismail Suny dan Suwoto Mulyosudarmo, fungsi pengawasan ini dianggap penting dalam mencegah dominasi eksekutif yang berlebihan serta memastikan transparansi keuangan negara.[290]

---

290 Putu Eva Ditayani Antari, "Implementasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Upaya Memperkuat Sistem Presidensial Di Indonesia," *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 4,

Contoh pengawasan DPR pada masa UUDS 1950 bisa dilihat dalam penanganan isu keuangan negara pasca-Perang Kemerdekaan. DPR berusaha memantau efektivitas anggaran pemulihan ekonomi yang dijalankan pemerintah dan kerap mempertanyakan alokasi anggaran kepada kementerian terkait guna memastikan penggunaannya tepat sasaran dan sesuai dengan persetujuan anggaran yang telah dibuat bersama.

Secara keseluruhan, fungsi pengawasan DPR pada masa UUDS 1950, meskipun tidak seluas amandemen UUD 1945 setelah reformasi, telah membangun landasan penting bagi kontrol atas kebijakan eksekutif. Hak-hak yang dimiliki DPR di bawah UUDS 1950 mencerminkan upaya awal untuk mengimplementasikan prinsip tata kelola yang baik dalam pengelolaan negara, yang kelak berkembang menjadi elemen pengawasan legislatif yang lebih komprehensif pada masa reformasi.

d. Fungsi Pengawasan DPR berdasarkan UUD 1945 Pasca Amendemen

Dalam proses Amandemen Kedua UUD 1945, khususnya pembahasan Pasal 20A ayat (1) yang mengatur fungsi pengawasan DPR, terjadi diskusi intensif mengenai peran dan kewenangan DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Penambahan Pasal 20A bertujuan memperjelas dan memperkuat fungsi DPR, yang mencakup fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Salah satu isu sentral dalam perdebatan adalah definisi dan cakupan fungsi pengawasan DPR. Beberapa anggota

no. 2 (2020): 220, https://doi.org/10.24246/jrh.2020.v4.i2.p217-238.

MPR mengusulkan agar fungsi pengawasan DPR dijelaskan secara eksplisit dalam konstitusi untuk menghindari multitafsir dan memastikan efektivitas pengawasan terhadap eksekutif. Selain itu, terdapat perdebatan mengenai hak-hak yang melekat pada fungsi pengawasan, seperti hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Beberapa anggota berpendapat bahwa hak-hak tersebut harus diatur secara tegas dalam konstitusi untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi DPR dalam menjalankan fungsi pengawasannya. Namun, ada pula yang khawatir bahwa pengaturan yang terlalu rinci dalam konstitusi dapat mengurangi fleksibilitas DPR dalam menyesuaikan diri dengan dinamika politik yang berkembang. Perdebatan lainnya berkaitan dengan keseimbangan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif. Beberapa anggota mengingatkan bahwa penguatan fungsi pengawasan DPR harus dilakukan tanpa mengganggu stabilitas pemerintahan

Pada akhirnya, melalui diskusi dan kompromi, Pasal 20A disepakati untuk dimasukkan dalam Amandemen Kedua UUD 1945, dengan penegasan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Penambahan ini diharapkan memperkuat peran DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sekaligus menjaga keseimbangan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif.

Setelah amandemen UUD 1945, fungsi pengawasan DPR menjadi lebih terstruktur dan komprehensif.[291] Fungsi pengawasan ini adalah bagian integral dari prinsip checks and

---

291 Sunarto, "Fungsi Legislasi Dpr Pasca Amandemen Uud 1945," *Integralistik* 28, no. 1 (2017): 60, https://doi.org/10.15294/integralistik.v28i1.11814.

balances yang menjadi landasan sistem ketatanegaraan di Indonesia pasca reformasi.[292]

Berdasarkan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945, DPR memiliki tiga fungsi utama: legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi pengawasan dijalankan melalui berbagai hak konstitusional yang diberikan kepada DPR, yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (2). Hak Interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan yang penting dan strategis serta berdampak luas bagi kehidupan masyarakat. Dengan hak ini, DPR dapat memanggil pejabat pemerintah untuk menjelaskan secara detail kebijakan tertentu yang dianggap bermasalah atau menimbulkan pertanyaan publik. Hak Angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan atau tindakan pemerintah yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau yang diduga menimbulkan kerugian bagi negara. Hak angket memungkinkan DPR untuk membentuk panitia khusus yang bertugas melakukan penyelidikan menyeluruh. Hak Menyatakan Pendapat adalah hak DPR untuk menyampaikan pendapat atau rekomendasi kepada pemerintah mengenai suatu kebijakan, baik sebagai tindak lanjut dari hak interpelasi atau hak angket, maupun terkait isu-isu lain yang dianggap memerlukan perhatian khusus.

---

[292] Indra Rahmatullah, "Rejuvinasi Sistem Checks and Balances," *Jurnal Cita Hukum* 1 (2013): 1; Sri Nur Hari Susanto, "Pergeseran Kekuasaan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 19450," *Masalah-Masalah Hukum* 43, no. 2 (2014): 280, https://doi.org/10.14710/mmh.43.2.2014.279-288.

Fungsi pengawasan DPR ini menjadi semakin relevan dan signifikan dalam menjaga tata kelola pemerintahan yang bersih dan transparan, sesuai dengan prinsip good governance dan clean government. Penguatan fungsi pengawasan DPR pasca amandemen UUD 1945 bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pemerintah dalam menjalankan tugasnya.[293] Hak-hak tersebut memberikan landasan konstitusional yang kuat bagi DPR untuk mengawasi kinerja pemerintah dan memastikan akuntabilitas public serta untuk menjaga keseimbangan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif.

Sebagai contoh adalah penggunaan hak angket dalam kasus dugaan korupsi e-KTP pada tahun 2017. DPR membentuk Panitia Khusus (Pansus) Hak Angket untuk menyelidiki dugaan penyimpangan dalam proyek e-KTP yang melibatkan sejumlah pejabat pemerintah. Melalui Pansus ini, DPR melakukan serangkaian penyelidikan dan memanggil berbagai pihak terkait untuk dimintai keterangan.

Selain itu, pada tahun 2018, DPR menggunakan hak interpelasi terkait kebijakan pemerintah dalam penetapan harga bahan bakar minyak (BBM). Sejumlah anggota DPR mengajukan interpelasi untuk meminta penjelasan pemerintah mengenai dasar penetapan harga BBM yang dianggap memberatkan masyarakat. Melalui mekanisme ini, DPR berupaya memastikan kebijakan pemerintah sesuai dengan kepentingan rakyat.

Kemudian pada tahun 2019, kembali DPR menggunakan hak angket pada kasus Jiwasraya. DPR menggunakan hak angket untuk menyelidiki skandal korupsi

293 Sunarto, "Fungsi Legislasi Dpr Pasca Amandemen Uud 1945."

yang melibatkan PT Asuransi Jiwasraya. Kasus ini menyebabkan kerugian negara yang sangat besar dan menimbulkan keresahan di masyarakat. Melalui hak angket, DPR membentuk panitia khusus untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan manajemen dan langkah pemerintah dalam menangani masalah ini. Kasus ini menjadi contoh bagaimana DPR dapat mengawasi dan menindaklanjuti indikasi ketidakberesan dalam pengelolaan perusahaan BUMN.

Selanjutnya digunakan pula hak Interpelasi terkait Kebijakan Pemberlakuan PPKM pada tahun 2021. DPR menggunakan hak interpelasi untuk meminta keterangan dari pemerintah terkait kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) yang diberlakukan selama pandemi COVID-19. Kebijakan ini dianggap memiliki dampak luas pada kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. DPR meminta penjelasan mengenai dasar kebijakan, efektivitas pelaksanaannya, dan upaya mitigasi dampaknya terhadap perekonomian rakyat.

DPR juga pernah menggunakan Hak Menyatakan Pendapat dalam Isu Pertambangan Blok Rokan pada tahun 2022. DPR menyatakan pendapat mengenai perpanjangan kontrak pengelolaan Blok Rokan, salah satu ladang minyak terbesar di Indonesia. DPR mempertanyakan kebijakan pemerintah yang dianggap kurang transparan dan meminta pemerintah untuk lebih mempertimbangkan kepentingan nasional. Hal ini menunjukkan bagaimana DPR dapat berperan dalam mengawal kebijakan strategis yang berdampak besar bagi perekonomian negara.

Fungsi pengawasan DPR dalam UUD 1945 pasca amandemen menunjukkan peran penting DPR dalam menjaga

tata kelola pemerintahan yang akuntabel dan transparan. Melalui hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, DPR dapat menjalankan fungsi pengawasan secara efektif, sehingga memastikan pemerintah berjalan sesuai dengan amanat konstitusi dan kepentingan rakyat. Kajian dari berbagai jurnal ilmiah juga menunjukkan bahwa fungsi pengawasan ini, meskipun belum sepenuhnya optimal, telah memberikan kontribusi signifikan dalam menjaga keseimbangan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif. Dengan demikian, penguatan kapasitas dan independensi DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan perlu terus diupayakan, agar prinsip *checks and balances* dapat terwujud dengan lebih baik dalam praktik penyelenggaraan negara.

1.2. Hubungan Pengawasan DPR Republik Indonesia Menurut Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai Lembaga Negara. Sebagai Lembaga Negara, keanggotaan DPR terdiri dari anggota partai politik peserta Pemilu yang dipilih melalui Pemilu. DPR pada dasarnya memiliki 3 fungsi, yakni: Fungsi Legislasi, Fungsi Anggaran, dan Fungsi Pengawasan. Ketiga fungsi tersebut merupakan suatu kerangka representasi Rakyat dalam upayanya mendukung pemerintah dalam rangka melaksanakan politik luar negeri. Fungsi legislasi merupakan perwujudan dari DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, Fungsi Anggaran dilaksanakan DPR dalam rangka membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden,

dan Fungsi Pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang dan APBN.

Ketiga Fungsi DPR tersebut memang menjadi kajian yang penting untuk dicermati, terutama pasca adanya perubahan UUD 1945 di mana salah satu perubahan yang cukup signifikan adalah adanya pergeseran terkait fungsi legislasi yang sebelumnya dipegang oleh Presiden menjadi DPR. Selain fungsi legislasi yang mengalami perubahan, salah satu fungsi yang terpenting jika dikaitkan dengan fungsi DPR adalah fungsi pengawasan. Menurut, Asshiddiqie, fungsi pengawasan pada dasarnya lebih diutamakan ketimbang fungsi legislasi. Hal ini dikarenakan berkaca dari sistem hukum di negara-negara maju yang pada dasarnya sudah baik dan dapat dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka tidak diperlukan adanya aturan-aturan hukum baru yang perlu dibentuk.[294]

Pasca Amandemen UUD 1945, DPR dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan telah diberikan penguatan terkait hak-haknya untuk menjalankan fungsi dan wewenangnya sebagai salah satu lembaga negara di Indonesia.[295] Hak-hak yang yang dimaksud adalah hak DPR dalam rangka melaksanakan kontrol terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang selaku badan atau lembaga negara yang diamanatkan oleh rakyat menjalankan pemerintahan sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Secara garis besar, jika dicermati secara sepintas, DPR saat ini memiliki fungsi

294 Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*.

295 Artha Debora Silalahi, "Rekonstruksi Pengawasan DPR RI Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Melalui Kerangka Demokrasi Konstitusional," *Jurnal Konstitusi Dan Demokrasi* 3, no. 2 (2023): 101, https://doi.org/10.7454/jkd.v3i2.1306.

pengawasan yang dimaksudkan agar terjadi keseimbangan antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif.[296] Keseimbangan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif ini pada dasarnya merupakan bentuk penilaian akan keikutsertaan rakyat dalam pelaksanaan kekuasaan negara yang dijadikan ukuran utama terkait pemahaman konsep demokrasi.[297]

Keikutsertaan rakyat dalam pelaksanaan kekuasaan Negara terlebih lagi ketika rakyat sudah ikut campur tangan menjadi anggota dalam suatu lembaga perwakilan rakyat melahirkan apa yang namanya kekuasaan politik. Kekuasaan politik ini harus bebas dan tidak turut campur tangan dalam aktivitas lainnya, hal ini dikarenakan untuk mengejar pemerintahan yang bijak dan mewujudkan kesejahteraan rakyat.[298] Namun, acap kali dalam prosesnya terdapat peraturan yang berbenturan dengan peraturan yang lain. Hal ini sering terjadi ketika indonesia berada pada masa reformasi di mana kala itu terkait proses serta pengesahan maupun substansi peraturan tidak ada harmonisasi maupun sinkronisasi. Demi memecahkan masalah tersebut, maka DPR saat ini diberikan fungsi pengawasan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Secara teori, terkait dengan fungsi pengawasan ada beberapa hal yang menjadi kategori suatu lembaga perwakilan

---

[296] Abdul Ban Azed, *Percikan Pemikiran Tentang Hukum Dan Demokrasi* (Depok: Pusat Kajian Hukum Tata Negara FH UI, 2001), 15.

[297] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 30.

[298] Peter M. Brody, "The First Amendment, Governmental Censorship, and Sponsored Research," *Journal of College and University Law* 19, no. 3 (1993): 3.

rakyat lakukan dalam menjalankan fungsi pengawasannya, diantaranya:[299]

1) Pengawasan terkait penentuan kebijakan (*control of policy making*);
2) Pengawasan terkait pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*);
3) Pengawasan terkait penganggaran negara (*control of budget implementation*);
4) Pengawasan terkait kinerja pemerintahan (*control of government performance*);
5) Pengawasan terkait pengawasan pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*).

Kelima hal diatas dapat dilakukan oleh suatu lembaga perwakilan rakyat dalam berbagai bentuk seperti memberikan suatu persetujuan, memberikan suatu pendapat, melakukan suatu penolakan ataupun memberikan suatu pertimbangan kepada pemerintah. Bentuk-bentuk pengawasan yang dilakukan tersebut pada dasarnya lebih pada suatu fungsi pengawasan yang sifatnya politis ketimbang hukum. hal ini dikarenakan anggota DPR berasal dari Partai-Partai Politik yang sarat akan kepentingan masing-masing. Namun, tidak dapat dipungkiri juga bahwa fungsi pengawasan politis ini tidak kalah penting daripada fungsi pengawasan hukum.

Pada dasarnya memang pengawasan politik ini jauh lebih pada fungsi *Check and Balances* DPR terhadap Pemerintah. Karena sebagai suatu negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidensialisme yang menempatkan

---

299 Brody, "The First Amendment, Governmental Censorship, and Sponsored Research."

kekuasaan pemerintahan yang lebih dominan ketimbang fungsi yang lain perlu adanya mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh lembaga lain dalam suatu sistem ketatanegaraan di negara presidensialisme. Sehingga hal ini, menyebabkan pengawasan yang sifatnya secara politis akan lebih efektif tanpa mengesampingkan pengawasan hukum.

Berbicara mengenai pola pengawasan yang dilaksanakan di Negara dengan Sistem Presidensialisme, maka patut dipahami dalam penyelenggaraannya didasarkan pada mekanisme *Check and Balances*. Menurut Montesquieu kekuasaan negara dibagi kedalam 3 cabang kekuasaan yakni Kekuasaan yakni kekuasaan Legislatif, Kekuasaan Eksekutif dan kekuasaan Yudisial.[300] Menurut ajaran Trias politica tersebut, terdapat pemisahan dan pembagian kekuasaan pada tiap-tiap lembaga negara yang didasarkan pada ketentuan yang ada pada Konstitusi. Pemisahan kekuasaan dilaksanakan secara horizontal di mana kekuasaan suatu negara dipisahkan ke dalam lembaga-lembaga negara yang memiliki kedudukan yang sama/sederajat. Sementara pembagian kekuasaan dilaksanakan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.[301]

Sistem Presidensialisme memang secara teori menerangkan bahwa negara yang kekuasaannya terbagi atas 3 cabang kekuasaan yang besar yakni legislatif, eksekutif

---

300 John Pieris and Aryanthi Baramuli Putri, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Studi, Analisis, Kritik, Dan Solusi Kajian Hukum Dan Politik* (Jakarta: Pelangi Cendikia, 2006), 29.

301 fJimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaaan Dalam UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII Press, n.d.), 35.

maupun yudisial pada dasarnya memiliki kedudukan yang sama. Namun, aspek kekuasaan yang dimiliki kekuasaan eksekutif jauh lebih luas ketimbang Kekuasaan Legislatif maupun kekuasaan Yudisial. Kekuasaan Legislatif memiliki kewenangan legislasi, pengawasan dan anggaran; kekuasaan yudisial memiliki kewenangan dalam hal mengadili dan memvonis; sementara kekuasaan eksekutif memiliki cakupan residu dari kedua cabang kekuasaan diatas. Dampak dari kekuasaan eksekutif yang bersifat residu ini maka pemegang kekuasaan eksekutif akan memiliki kekuasaan yang lebih besar karena mencakup segala hal yang ada diluar kekuasaan legislatif maupun kekuasaan yudisial.

Luasnya kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif yang sebegitu besarnya memunculkan adanya potensi seperti tindakan penyalahgunaan wewenang (abuse of power) oleh kekuasaan eksekutif, jika tidak diberi batasan yang tegas secara konstitusional. Pembatasan ini akan membuat kekuasaan eksekutif menjadi lebih terkontrol dan potensi adanya penyalahgunaan wewenang tersebut. Dalam hal pembatasan yang dapat dilakukan, pada dasarnya dikenal 2 pembatasan yang bisa dilakukan. Pertama, Pembatasan yang dilakukan melalui peraturan perundang-undangan, dan kedua, pembatasan yang dilakukan dalam rangka pelaksanaan kewenangan. Pembatasan melalui peraturan perundang-undangan dilakukan dengan membuat suatu aturan/regulasi yang mengatur tindakan pemerintah harus didasarkan pada aturan/regulasi yang telah tertulis secara tegas di konstitusi. Sementara pembatasan kewenangan yang dilakukan dalam rangka pengawasan terhadap pelaksanaan kewenangan pemerintah, dilakukan melalui mekanisme pengawasan hukum dan pengawasan politik. Pengawasan hukum maupun

pengawasan politik oleh Negara penyelenggaraannya tidak hanya menitikberatkan pada pemerintahan menurut hukum (nomokrasi), melainkan juga pada pemerintahan oleh rakyat (demokrasi), akan melibatkan rakyatnya yang tercermin pada lembaga perwakilan Rakyat.[302]

Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia disebut dengan DPR sebagaimana telah disampaikan pada pernyataan diatas, dalam rangka menjalankan fungsi dan kewenanganya, DPR akan melaksanakan salah satunya adalah Pengawasan terhadap jalannya roda pemerintahan yang dijalankan oleh Presiden. Hal ini merupakan dampak dari makna *Check and Balances* yang terdapat pada Negara yang menganut sistem presidensialisme. Jika dicermati terkait dari beberapa pernyataan diatas, maka disini sudah terlihat bahwa dalam menjalankan tugasnya disamping DPR memiliki tanggung jawab kepada Rakyat tetapi DPR juga dalam hal ini melakukan pengawasan kepada Presiden terkait beberapa hal jika ditinjau terlebih dahulu dari UUD 1945, diantaranya:

1) Persetujuan DPR dalam hal Presiden membuat suatu perjanjian Internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat.
2) Persetujuan DPR dalam hal Presiden menyatakan Perang, membuat perdamaian dan Perjanjian dengan Negara Lain.
3) Persetujuan Bersama antara Presiden dan DPR dalam membahas suatu RUU.

---

302 Hananto Widodo, "Parameter Pengawasan Politik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar Negar Republik Indonesia Tahun 1945," *Perspektif Hukum* 19, no. 2 (2019): 232.

4) Hak-Hak DPR seperti Hak Interpelasi, Hak Angket dan Hak Menyatakan Pendapat.
5) Persetujuan DPR dalam persidangan yang berikutnya terkait dengan Presiden yang akan menetapkan PP sebagai Pengganti Undang-Undang.
6) Pertimbangan DPR terkait RUU APBN yang diajukan oleh Presiden.

Beberapa hal diatas merupakan beberapa fungsi DPR dalam rangka melakukan pengawasan DPR kepada Presiden jika dikaitkan dengan aspek Legislasi. Aspek-aspek diatas merupakan hasil dari perubahan/amandemen UUD 1945 sebanyak 4 kali dengan maksud ingin mempertegas sistem presidential di Indonesia. Terlebih UUD 1945 sebelum amandemen memiliki banyak kekurangan terutama pada aspek pengawasan antar lembaga negara terutama Presiden dan DPR.

Pelaksanaan Pengawasan terhadap DPR kepada Presiden secara lebih terperinci dilaksanakan melalui Undang-Undang. Pengawasan tersebut merupakan Hak yang dimiliki oleh DPR dalam menjalankan tugas dan kewenangannya salah satu lembaga Negara di Indonesia. Dalam Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945, DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Dan dalam melaksanakan fungsinya, DPR memiliki hak yakni hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat yang ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 20A Ayat (2). Ketentuan Kedua pasal dalam UUD 1945 tersebut kemudian akan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang, sebagaimana dalam Pasal 20A ayat (4). Berdasarkan hal inilah yang menjadi cikal bakal diterbitkannya Undang-Undang yang mengatur mengenai MPR, DPR, DPD dan DPRD

Pasca amendemen UUD 1945, DPR diberikan 3 macam hak yang dapat dipergunakan dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya sebagai salah lembaga Negara. Pengaturan mengenai ketiga hak tersebut diatur dalam Undang-Undang MD3 Dalam perkembangannya, Undang-Undang MD3 semenjak pertama kali dibentuk pada Tahun 2003 telah mengalami beberapa kali perubahan untuk mengakomodasi perkembangan kedudukan, wewenang, fungsi ataupun tugas dari 4 Lembaga Legislatif yang ada di Indonesia (MPR, DPR, DPD dan DPRD). Perkembangan ini pula termasuk pada pengaturan mengenai Hak Interpelasi, Hak Angket dan Hak Menyatakan Pendapat. Berikut merupakan pengaturan-pengaturan terkait hal tersebut:

a. Hak Interpelasi

Pengimplementasian Hak Interpelasi pertama kali dirumuskan dalam Undang-Undang MD3 2003 sebagai bentuk melaksanakan ketentuan dalam UUD 1945. Dalam hal ini dijelaskan mengenai hak dari DPR yang salah satunya adalah Hak Interpelasi. Undang-Undang MD3 2003 hanya menyebutkan saja hak Interpelasi dalam pasalnya yakni dalam Pasal 27, tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai makna dari pasal tersebut. Penjelasan mengenai makna hak interpelasi baru dapat ditemukan ketika membaca bagian Penjelasan Pasal 27 Undang-Undang MD3 2003. Dalam Penjelasan Pasal 27 tersebut Hak Interpelasi adalah *hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara*.

Dalam perkembangannya, terjadi perubahan dalam Undang-Undang MD3 sehingga di Tahun 2009 diterbitkan Undang-Undang MD3 sekaligus mencabut Undang-Undang MD3 2003. Dalam Undang-Undang ini makna dari Hak Interpelasi tidak diletakan pada penjelasan Undang-Undang tetapi dalam pasal 77 ayat (2). Berkaitan dengan makna dari hak interpelasi sendiri tidak mengalami perubahan atau dengan kata lain tetap mempergunakan pemaknaan yang pernah dipergunakan dalam Undang-Undang MD3 2003. Kondisi eksisting saat ini, Undang-Undang MD3 2003 telah dicabut karena diterbitkannya Undang-Undang MD3 yang baru yakni di Tahun 2017. Tidak ada perubahan yang signifikan selain adanya penambahan pasal-pasal lain di mana saat ini pengaturan mengenai hak interpelasi diatur dalam Pasal 79 ayat (2).

b. Hak Angket

Hak Angket merupakan hak kedua yang diatur dalam Undang-Undang MD3 pasca amandemen di Tahun 2003. Seperti halnya hak interpelasi, hak angket diatur dalam Undang-Undang MD3 2003 untuk melaksanakan perintah dari UUD 1945. Hak Angket diatur dalam pasal 27 Undang-Undang MD3 2003. Penjelasan mengenai makna hak angket baru dapat ditemukan ketika membaca bagian Penjelasan Pasal 27 Undang-Undang MD3 2003 yang menyatakan hak angket adalah *hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan*. Dalam perkembangannya, dikarenakan diubahnya Undang-Undang MD3 2009 oleh Undang-Undang

MD3 2009, maka terjadi perubahan struktur dalam pasal yang mengatur hak DPR. Penjelasan mengenai Hak Angket tidak dimasukan ke dalam penjelasan melainkan dalam Batang Tubuh Undang-Undang MD3 2009 sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 77 ayat (3). Dalam Undang-Undang tersebut, pemaknaan mengenai hak angket diperluas sehingga *hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan*. Kondisi eksisting saat ini, Undang-Undang MD3 2003 telah dicabut karena diterbitkannya Undang-Undang MD3 yang baru yakni di Tahun 2017. Tidak ada perubahan yang signifikan selain adanya penambahan pasal-pasal lain di mana saat ini pengaturan mengenai hak angket diatur dalam Pasal 79 ayat (3).

c. Hak Menyatakan Pendapat

Hak terakhir yang dimiliki oleh DPR sebagaimana diatur dalam Undang-Undang MD3 2003 adalah Hak Menyatakan pendapat. Dalam penjelasan Pasal 27 Undang-Undang MD3 2003, Hak menyatakan pendapat adalah Yang dimaksud dengan hak menyatakan pendapat adalah hak DPR sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau situasi dunia internasional disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket atau terhadap dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan

terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pasal 28 Huruf a Hak ini dimaksudkan untuk mendorong, memacu kreativitas, semangat dan kualitas anggota DPR dalam menyikapi serta menyalurkan dan menindaklanjuti aspirasi rakyat yang diwakilinya dalam bentuk pengajuan usul rancangan undang-undang. Dalam Perkembangannya, Pemaknaan mengenai Hak menyatakan pendapat ini mengalami perubahan semenjak diterbitkannya Undang-Undang MD3 2009. Dalam Pasal 77 ayat (4), Hak menyatakan pendapat adalah:

Hak DPR untuk menyatakan pendapat atas:

a. kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional;
b. tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3); atau
c. dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Jika diperhatikan, sebenarnya pemaknaan hak menyatakan pendapat ini lebih disederhanakan tanpa mengurangi pemaknaan yang ada sebelumnya. Hal ini juga dimaksudkan untuk mempermudah memahami makna dari hak angket itu sendiri. Kondisi eksisting saat ini, Undang-Undang MD3 2003 telah dicabut karena diterbitkannya

Undang-Undang MD3 yang baru yakni di Tahun 2017. Tidak ada perubahan yang signifikan selain adanya penambahan pasal-pasal lain di mana saat ini pengaturan mengenai hak angket diatur dalam Pasal 79 ayat (4).

Selain memiliki 3 hak yang dapat dipergunakan dalam rangka menjalankan tugas dan wewenangnya, DPR juga memiliki beberapa Fungsi sebagaimana secara tegas diatur dalam Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang MD3 yakni Fungsi Legislasi, Anggaran dan Pengawasan. Kemudian dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan DPR 1/2020 dijelaskan pula Fungsi DPR yakni legislasi, anggaran, dan Pengawasan. Dalam Pasal 5 ayat (1), ayat (2) dan Ayat (3) dijelaskan mengenai ketiga fungsi tersebut di mana dalam fungsi legislasi merupakan bentuk perwujudan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Fungsi Anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak suatu rancangan Undang-Undang mengenai APBN yang diajukan oleh Presiden. Dan yang terakhir adalah fungsi merupakan yang dilaksanakan dalam rangka pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang dan APBN.

Dalam menjalankan fungsinya tersebut, DPR membentuk Komisi yang bertugas sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. Dalam Pasal 59 Ayat (4) Tatib DPR, salah satu komisi yang dibentuk adalah Komisi dalam Bidang Pengawasan. Komisi dalam bidang pengawasan bertugas dalam:

a) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, termasuk APBN, serta peraturan pelaksanaannya yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya;

b) membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK yang berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya;
c) memberikan masukan kepada BPK dalam hal rencana kerja pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan, serta penyajian dan kualitas laporan berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya;
d) melakukan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah
e) membahas dan menindaklanjuti usulan DPD; dan
f) menjalin hubungan luar negeri, baik dengan institusi negara maupun swasta, sesuai dengan bidang tugas setiap komisi dan dikoordinasikan oleh Badan Kerjasama Antar-Parlemen.

Dalam melaksanakan tugasnya komisi dapat melaksanakan beberapa kegiatan dalam rangka menjalankan tugas sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 59 ayat (5) yakni:

a) Rapat kerja Pemerintahan yang diwakili oleh menteri/pimpinan lembaga;
b) Konsultasi dengan DPD;
c) Rapat dengar pendapat umum, baik atas permintaan komisi maupun atas permintaan pihak lain;
d) Rapat dengar pendapat umum, baik atas permintaan komisi maupun atas permintaan pihak lain;
e) Rapat kerja dengan menteri atau rapat dengar pendapat dengan pejabat Pemerintah yang mewakili instansi yang tidak termasuk dalam ruang lingkup tugasnya jika diperlukan;
f) Kunjungan kerja;
g) Rapat kerja gabungan; dan/atau
h) Kunjungan kerja gabungan.

1.3. Interpretasi MKRI terkait Pengawasan DPR terhadap Presiden

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, DPR memiliki fungsi pengawasan yang signifikan terhadap Presiden sebagai bagian dari mekanisme check and balances dalam sistem presidensial. Pengawasan ini dijalankan melalui beberapa instrumen, salah satunya adalah Hak Angket dan Hak Menyatakan Pendapat. Interpretasi mengenai peran pengawasan ini, terutama terkait Hak Angket dan Hak Menyatakan Pendapat DPR, telah menjadi subjek kajian konstitusional yang mendalam oleh MKRI, sebagaimana tercermin dalam Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017.

Penggunaan Hak Angket oleh DPR merupakan manifestasi dari fungsi pengawasan yang diperkuat oleh landasan historis dan perbandingan dengan sistem di negara lain, seperti Inggris dan Amerika Serikat. Dalam pertimbangan putusan, mayoritas hakim MKRI menyoroti fungsi hak angket yang pertama kali digunakan oleh parlemen Inggris pada tahun 1376, meski terdapat perbedaan pandangan mengenai waktu penggunaan pertama. Hak Angket di Indonesia menghadapi tantangan konseptual dalam konteks presidensial, berbeda dengan fungsi sejenis di negara-negara dengan sistem parlementer.

Di sisi lain, Hak Menyatakan Pendapat diatur secara ketat dalam peraturan perundang-undangan dengan syarat quorum yang tinggi, yaitu persetujuan dari ¾ anggota DPR yang hadir. Mekanisme ini menimbulkan tantangan tersendiri dalam implementasinya. Oleh karena itu, interpretasi MKRI terhadap kedua hak pengawasan DPR ini penting untuk memperjelas batas-batas serta efektivitas pengawasan DPR

terhadap Presiden, dalam rangka menjaga keseimbangan kekuasaan di Indonesia.

a. Pengawasan DPR melalui Hak Angket

Pasal 79 Undang-Undang MD3 mengatur lebih lanjut tentang hak angket sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945:

> *"Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk 3 melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan"*

Namun Pasal tersebut bermasalah sebab ada perluasan makna yang dilakukan oleh DPR terhadap frasa *"pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah"* yang kemudian menempatkan KPK sebagai subjek dari hak angket DPR. Frasa *"pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah"* dianggap bertentangan dengan UUD 1945 karena perluasan makna oleh DPR yang menempatkan KPK sebagai eksekutif sehingga dapat menjadi objek hak angket.[303] Dalam pertimbangan hakim mayoritas dan hakim minoritas *(dissenting opinion)* sama-sama menjelaskan hak angket sebagai bagian dari fungsi pengawasan DPR, dan sama-sama menggunakan pendekatan historikal dan perbandingan yang sama.

Apabila menilik konstruksi pertimbangan hakim terkait hak angket dalam Putusan MKRI Nomor 36/PUU-XV/2017.

303 "Putusan MKRI No. 36/PUU-XV/2017," 2018, 100.

Secara historikal hak angket pertama kali digunakan oleh Parlemen Inggris. Namun apabila ditelaah dengan seksama terdapat perbedaan waktu pertama kali hak angket digunakan. Hakim mayoritas menyatakan hak angket pertama kali digunakan oleh parlemen Inggris pada tahun 1376.[304] Sedangkan hakim mayoritas menyatakan hak angket pertama kali digunakan oleh parlemen Inggris pada 1688.[305] Namun meskipun terdapat perbedaan waktu hak angket digunakan akan tetapi secara garis besar dalam kedua pendekatan yang digunakan hakim konstitusi dalam hal penggunaan hak angket oleh parlemen selalu berujung pada pemecatan terhadap pejabat pemerintah atau dalam pendapat *Dissenting Opinion* berujung pada "mosi tidak percaya" yang dapat menjatuhkan pemerintahan.

Selanjutnya dalam pertimbangan hukum hakim konstitusi baik hakim mayoritas dan hakim minoritas (*Dissenting Opinion)* sama-sama menggunakan perbandingan hak angket dalam sistem presidensial Amerika Serikat, yang mana hakim mayaroritas menyatakan pada praktik ketatanegaraan di AS, fungsi pengawasan tidak dicantumkan secara eksplisit di dalam Konstitusi AS. Akan tetapi, fungsi tersebut dijalankan Kongres sebagai *implied power* dari fungsi legislasi dan fungsi anggaran.[306] Pendekatan serupa pun digunakan oleh hakim minoritas yang mana dalam pertimbangnya hakim minoritas juga menyebutkan aspek dari *congressional oversight* terhadap cabang kekuasaan eksekutif sangat luas, mencakup meninjau, memonitor, dan

304 "Putusan MKRI No. 36/PUU-XV/2017."
305 "Putusan MKRI No. 36/PUU-XV/2017."
306 "Putusan MKRI No. 36/PUU-XV/2017."

mensupervisi implementasi kebijakan publik.[307] Pada bagian klimaksnya hakim mayoritas dan hakim minoritas menyatakan bahwa hasil akhir dari pelaksanaan *congressional oversight* dalam sistem Presidensial di Amerika Serikat tidak berujung pada jatuhnya Presiden bahkan jikalau pun *congressional oversight* itu berkenaan dengan materi yang menurut Konstitusi termasuk ke dalam materi yang merupakan bagian dari alasan untuk melakukan *impeachment* terhadap Presiden. Penggunaan perbandingan penggunaan hak angket oleh hakim konstitusi, baik dalam konteks Inggris (parlementer) maupun Amerika Serikat (presidensial), adalah tepat. Hal ini karena penggunaan hak angket dalam sistem presidensial Indonesia masih abu-abu.

Selanjutnya hakim konstitusi memaparkan sejarah hadirnya hak angket dalam praktik ketatanegaraan Indonesia. Hakim mayoritas maupun hakim minoritas dalam pertimbangan sama-sama menggunakan pendekatan sejarah yang sama yang menyatakan bahwa di Indonesia hak angket telah diterima sebagai istilah dan praktik ketatanegaraan sejak lama yaitu ketika diberlakukannya Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 yang menganut sistem pemerintahan parlementer. Pasal 121 Konstitusi RIS 1949 menyatakan, DPR mempunyai hak menyelidiki *(enquete)*. Sementara, Pasal 70 UUDS 1950 menyatakan, DPR mempunyai hak menyelidiki *(enquete).* Undang-Undang organik mengenai hak angket, pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian, pengaturan hak angket mula-mula ditetapkan pada masa berlakunya sistem pemerintahan

307 "Putusan MKRI No. 36/PUU-XV/2017."

parlementer. Namun dalam perkembangannya, setelah diberlakukannya kembali UUD 1945 yang menganut sistem pemerintahan presidensial, eksistensi hak angket tetap dipertahankan. Begitupun setelah dilakukannya perubahan UUD 1945 (1999-2002). Dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 ditegaskan, "Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat". Ketentuan tersebut menjadikan kedudukan hak angket sangat kuat. Pasal 20A ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, "Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang".[308] Dari perspektif sejarah pemberlakuan hak angket sebagaimana disebutkan dalam pertimbangan hakim konstitusi tersebut, serta dasar hukum hak angket yang saat ini masih eksisting maka semakin menegaskan bahwa kedudukan hak angket DPR dalam ketatanegaraan Indonesia adalah sangat kuat. Bahkan apabila dibandingkan dengan kekuasaan penyelidikan Kongres Amerika Serikat yang ternyata bersumber dari kekuasaan yang melekat *(inherent)* maupun yang tersirat *(implied),* maka hak angket DPR adalah kewenangan yang secara tegas disebutkan alias tersurat *(expressis)*.[309]

Dalam kesimpulan mengenai pemaknaan hak angket hakim mayoritas menyatakan "Hak angket" dapat digunakan untuk sesuatu *fact finding* atau untuk merumuskan kebijakan

308 "Putusan MKRI No. 36/PUU-XV/2017."

309 Mei Susanto, "Hak Angket Sebagai Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017," *Jurnal Yudisial* 11, no. 3 (2018): 396, https://doi.org/10.29123/jy.v11i3.326.

dalam rangka perbaikan-perbaikan ke depan. Ketika hak angket digunakan, lalu ditemukan fakta dan kesimpulan telah terjadi kebijakan yang merugikan negara, merugikan rakyat, atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka hasil angket tersebut menjadi rekomendasi dan pedoman mengikat bagi langkah-langkah perbaikan ke depan, apakah itu melalui legislasi, perbaikan *Standard Operating Procedure (SOP),* maupun kebijakan lainnya. Dengan demikian, dalam pandangan Mahkamah, tidak selalu hasil penyelidikan DPR melalui penggunaan hak angket harus berujung pada penggunaan hak menyatakan pendapat, apalagi semata-mata berupa rekomendasi/usulan penggantian terhadap pejabat tertentu yang terbukti melanggar undang-undang. Sebab sekali lagi, hak angket harus dimaknai sebagai instrumen pelaksanaan fungsi pengawasan DPR, sehingga temuan-temuan hak angket tersebut harus dapat dimaknai sebagai rekomendasi dan acuan mengikat bagi langkah-langkah evaluasi dan perbaikan di masa mendatang atas "suatu hal" yang menjadi objek penyelidikan.[310]

Selanjutnya dalam pemaknaan frasa *"pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah"* menempatkan KPK sebagai subjek dari hak angket DPR. Hakim mayoritas menyatakan, KPK merupakan lembaga penunjang yang terpisah atau bahkan independen, dari departemen eksekutif, akan tetapi sebenarnya "eksekutif". Dalam pandangan Mahkamah, KPK sebenarnya merupakan lembaga di ranah eksekutif, yang melaksanakan fungsi-fungsi dalam domain eksekutif, yakni penyelidikan, penyidikan, dan

310 "Putusan MKRI No. 36/PUU-XV/2017."

penuntutan. KPK jelas bukan di ranah yudisial, karena bukan badan pengadilan yang berwenang mengadili dan memutus perkara. KPK juga bukan badan legislatif, karena bukan organ pembentuk undang-undang. Oleh karena KPK merupakan lembaga yang berada di ranah eksekutif yang melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sejatinya merupakan kewenangan Kepolisian dan/atau Kejaksaan, bahkan dengan mengingat fungsi KPK sebagai lembaga khusus untuk mendorong agar pemberantasan korupsi dapat berjalan secara efektif, efisien, dan optimal, maka dapat disimpulkan dengan sendirinya bahwa KPK dapat menjadi objek dari hak angket DPR dalam fungsi pengawasannya. Dengan demikian, dalam melaksanakan fungsi pengawasannya, DPR dapat menggunakan hak-hak konstitusionalnya termasuk hak angket terhadap KPK hanya terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK selain pelaksanaan tugas dan kewenangan yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan yudisialnya (penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan).[311]

Sedangkan hakim mayoritas *(dissenting opinion)* menyatakan bahwa, lembaga KPK adalah lembaga independen yang bukan berada di dalam tiga cabang lembaga kekuasaan dalam doktrin trias politika dan tidak termasuk dalam cabang kekuasaan eksekutif. Hakim pun menegaskan sasaran dari hak angket adalah kekuasaan eksekutif (yang dalam sistem Presidensial berada di bawah tanggung jawab Presiden) yang melaksanakan pemerintahan sehari-hari dengan kekuasaannya yang begitu besar. Yang mana dalam

311 "Putusan MKRI No. 36/PUU-XV/2017."

melaksanakan kekuasaan itu, di samping didasarkan atas undang-undang, Presiden juga berwenang untuk membuat kebijakan. Dalam menjalankan kekuasaan berdasarkan undang-undang itu, oleh Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, Presiden diberi kewenangan untuk membuat PP. Hal tersebutlah yang membutuhkan pengawasan DPR, selaku representasi rakyat, agar dalam menjalankan kekuasaan, baik yang didasarkan atas perintah undang-undang maupun yang didasarkan atas kebijakan yang dibuatnya, Presiden tidak keluar dari maksud pemberian kekuasaan itu oleh Konstitusi.[312] Sehingga aspek keberlakuan hak angket hanya pada cabang eksekutif saja.

Setelah ada Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017, pengawasan DPR dengan menggunakan hak angket semakin kuat disamping itu perluasan makna *"pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah"* yang menempatkan KPK membuka kemungkinan penggunaan hak angket DPR yang eksesif tanpa memperhatikan batasan-batasan yang ada.[313] Disamping itu setelah ada putusan ini hubungan KPK dengan kekuasaan politik semakin dekat dan menunjukan sistem yang semakin tidak ideal, khususnya hubungan dengan kekuasaan politik di parlemen. Sebab pasca adanya putusan ini proses rekrutmen komisioner KPK

312 "Putusan MKRI No. 36/PUU-XV/2017."

313 Agnes Fitryantica, "Implikasi Judicial Review Terhadap Hak Angket Yang Diajukan Oleh Dpr Pasca Putusan MKRI No.26/PUU-XVI/2017 Tentang Permohonan Hak Angket DPR," *Media Keadilan: Jurnal Ilmu Hukum* 11, no. 1 (2020): 15, https://doi.org/10.31764/jmk.v11i1.1353.

melibatkan DPR dan mekanisme pemilihan ketua KPK oleh DPR yang mengurangi independensi lembaga.[314]

b. Pengawasan DPR melalui Hak Menyatakan Pendapat

Pasal 184 ayat (4) Undang-Undang MD3 2009 yang menegaskan bahwa:

> *"Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi hak menyatakan pendapat DPR apabila mendapat persetujuan dari Rapat paripurna DPR yang dihadiri paling sedikit 3/4 (tiga perempat) dengan persetujuan paling sedikit 3/4(tiga perempat) dari jumlah anggota DPR yang hadir".*

Yang menjadi permasalahan adalah mekanisme quorum sebesar ¾ dari jumlah anggota DPR dalam hal penggunaan hak menyatakan pendapat yang sulit dicapai.[315]

Dalam pertimbangannya hakim dalam Putusan MKRI Nomor 23-26/PUU-VIII/2010 menyatakan UUD 1945 setelah perubahan, secara tegas memuat hak menyatakan pendapat DPR yang diatur dalam Pasal 20A UUD 1945, sebagai bagian dari fungsi pengawasan DPR. Undang-Undang. Disamping itu perubahan UUD 1945, juga mengenal "pendapat DPR" atas hasil pengawasannya dalam rangka usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945. Dalam pertimbangannya hakim konstitusi menyatakan hak menyatakan pendapat yang diatur dalam Pasal 20A UUD 1945 dan Pasal 7A serta 7B UUD 1945

314 Iskandar Bakri, "Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No.36PUU-XV2017 Tentang Hak Angket DPR Terhadap," *LEX Renaissance* 4, no. 2 (2019): 427.

315 "Putusan MKRI Nomor 23-26/PUU-VIII/2010." 98.

mengandung perbedaan.[316] Pasal 20A UUD 1945, hanya memberikan jaminan adanya hak DPR untuk menyatakan pendapat dengan tidak disertai batasan apapun mengenai cara serta mekanisme penggunaan hak tersebut. Hal itu diserahkan pengaturannya dalam Undang-Undang. Sedangkan pendapat DPR dalam rangka usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945 mengatur juga mekanisme pengambilan keputusannya, yaitu dilakukan dalam sidang paripurna yang dihadiri paling sedikit 2/3 anggota DPR dan disetujui oleh paling sedikit 2/3 anggota DPR yang hadir.[317] Mekanisme penggunaan hak menyatakan pendapat berdasarkan Pasal 20A bersifat terbuka untuk diatur dalam tingkat Undang-Undang, sedangkan pendapat DPR yang diatur dalam Pasal 7B bersifat limitatif. Ketentuan Pasal 184 ayat (4) Undang-Undang a quo tidak membedakan semua jenis hak menyatakan pendapat DPR baik berdasarkan Pasal 20A sebagai lex generalis maupun Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945 sebagai lex specialis yang mengatur bahwa semua jenis pernyataan pendapat hanya dapat dilakukan melalui keputusan rapat paripurna DPR yang dihadiri oleh paling sedikit 3/4 anggota DPR dan disetujui oleh paling sedikit ¾ anggota DPR yang hadir. Penyamarataan ketentuan seperti ini menurut Mahkamah bertentangan dengan maksud dan semangat UUD 1945.[318]

Selanjutnya hakim berpendapat bahwa syarat pengambilan keputusan DPR untuk usul menggunakan hak menyatakan pendapat mengenai dugaan Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa

316 "Putusan MKRI Nomor 23-26/PUU-VIII/2010." 98.
317 "Putusan MKRI Nomor 23-26/PUU-VIII/2010." 98.
318 "Putusan MKRI Nomor 23-26/PUU-VIII/2010." 99.

pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak boleh melebihi batas persyaratan yang ditentukan oleh Pasal 7B ayat (3) UUD 1945. Bahkan menurut Mahkamah, pada "tingkat usul" penggunaan hak menyatakan pendapat, persyaratan pengambilan keputusan DPR harus lebih ringan dari persyaratan yang ditentukan Pasal 7B ayat (3) UUD 1945, karena untuk dapat menindaklanjuti pendapat tersebut kepada MKRI harus melalui persyaratan yang lebih berat sebagaimana diatur dalam Pasal 7B ayat (3) UUD 1945 tersebut. Demikian juga, terhadap usul hak menyatakan pendapat atas kebijakan Pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional yang bersifat strategis dan tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket harus lebih ringan daripada persyaratan pendapat DPR terkait pengajuan permintaan DPR kepada MKRI yang berhubungan dengan proses pemberhentian Presiden yang ditentukan dalam Pasal 7B ayat (3) UUD 1945.[319]

Akibat dari dikabulkan permohonan pemohon untuk membatalkan Pasal 184 ayat (4) Undang-Undang MD3 2009 dalam putusan Nomor 23-26/PUU-VIII/2010 memperkuat mekanisme kontrol *(checks and balances)* DPR terhadap Presiden yang berimplikasi mempermudah pemakzulan presiden oleh DPR.

---

319 Ibid. 101

c. Implikasi Putusan MKRI

Putusan MKRI Nomor 36/PUU-XV/2017 memiliki implikasi signifikan terhadap pemahaman dan penerapan Hak Angket oleh DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam putusan tersebut, MKRI menegaskan bahwa Hak Angket merupakan instrumen pengawasan DPR yang dapat digunakan terhadap pelaksanaan undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Implikasi pertama dari putusan ini adalah penegasan batasan objek Hak Angket. MKRI menekankan bahwa Hak Angket tidak dapat digunakan secara sembarangan, melainkan harus terkait dengan pelaksanaan undang-undang dan kebijakan pemerintah yang memenuhi kriteria tertentu. Hal ini bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan Hak Angket sebagai alat politik semata dan memastikan bahwa penggunaannya sesuai dengan fungsi pengawasan yang konstruktif.

Kedua, putusan ini memperkuat prinsip checks and balances dalam sistem presidensial Indonesia. Dengan memberikan kejelasan mengenai ruang lingkup dan prosedur penggunaan Hak Angket, MKRI memastikan bahwa DPR memiliki alat yang efektif untuk mengawasi eksekutif tanpa melampaui batas kewenangannya. Hal ini penting untuk menjaga keseimbangan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif, serta mencegah dominasi salah satu cabang kekuasaan.

Ketiga, putusan ini juga memberikan panduan bagi DPR dalam menyusun tata tertib dan prosedur penggunaan Hak

Angket. Dengan adanya kejelasan dari MKRI, DPR diharapkan dapat merumuskan mekanisme yang transparan, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dalam pelaksanaan Hak Angket. Hal ini akan meningkatkan legitimasi dan efektivitas pengawasan DPR terhadap pemerintah.

Secara keseluruhan, Putusan MKRI Nomor 36/PUU-XV/2017 memberikan landasan hukum yang jelas bagi penggunaan Hak Angket oleh DPR, memperkuat fungsi pengawasan legislatif, dan menjaga keseimbangan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sementara itu, Putusan MKRI Nomor 23-26/PUU-VIII/2010 memiliki implikasi signifikan terhadap mekanisme pengawasan DPR melalui Hak Menyatakan Pendapat. Dalam putusan tersebut, MKRI membatalkan ketentuan Pasal 184 ayat (4) Undang-Undang MD3 2009 yang mensyaratkan kuorum kehadiran dan persetujuan sebesar 3/4 dari jumlah anggota DPR untuk penggunaan Hak Menyatakan Pendapat.

Implikasi pertama dari putusan ini adalah penurunan ambang batas kuorum yang sebelumnya dianggap terlalu tinggi dan sulit dicapai. Dengan pembatalan ketentuan tersebut, DPR memiliki fleksibilitas lebih dalam menjalankan fungsi pengawasannya tanpa terhambat oleh persyaratan kuorum yang memberatkan.

Kedua, putusan ini memperkuat prinsip demokrasi deliberatif dalam proses pengambilan keputusan di DPR. Dengan kuorum yang lebih realistis, diharapkan terjadi peningkatan partisipasi anggota DPR dalam pembahasan isu-isu krusial, sehingga keputusan yang diambil lebih representatif dan mencerminkan aspirasi rakyat.

Ketiga, putusan MKRI ini menegaskan pentingnya keseimbangan antara efektivitas pengawasan legislatif dan stabilitas pemerintahan. Dengan mempermudah prosedur penggunaan Hak Menyatakan Pendapat, DPR dapat lebih responsif dalam menanggapi kebijakan eksekutif yang kontroversial, namun tetap harus berhati-hati agar tidak mengganggu stabilitas pemerintahan secara keseluruhan.

Secara keseluruhan, Putusan MKRI Nomor 23-26/PUU-VIII/2010 memberikan landasan hukum yang lebih proporsional bagi DPR dalam menjalankan fungsi pengawasannya melalui Hak Menyatakan Pendapat, sekaligus menjaga keseimbangan antara efektivitas pengawasan dan stabilitas pemerintahan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

2. Usulan Kerangka Hukum yang Ideal

Kondisi hukum eksisting perihal pengawasan DPR terhadap Presiden mengandung permasalahan laten yang bersifat negatif terhadap presidensialisme, khususnya dikombinasikan dengan sistem multi partai yang masih tetap berjalan, karena tanpa koalisi politik besar atau masif, Presiden terpilih dapat dipastikan dukungan politiknya di DPR minoritas. Hal itu disebabkan hasil Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden tidak berbanding lurus (baca: pemenang Pemilu Presiden sekaligus didukung oleh partai politik pengusungnya yang mendapat perolehan suara mayoritas hasil Pemilu Legislatif). Kondisi demikian dalam literatur politik disebut *minority President* dan *divided government*.[320] Oleh karena itu, akibat dari perkawinan ‘paksa’ presidensialisme

320 Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati,* 5 & 56-57.

dan sistem multi partai, upaya Presiden terpilih supaya pemerintahannya stabil adalah menguasai dukungan politik mayoritas di DPR dengan jalan membentuk koalisi multi partai karena, selain terkait dengan agenda legislatif, DPR memiliki fungsi pengawasan (dan juga anggaran) terhadap Presiden.

Hal ini sifatnya alamiah jika Presiden berpikir bahwa hubungan legislatif – eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berjalan harmonis: Presiden (eksekutif) menjalankan pemerintahan (kekuasaan eksekutif) dan DPR menjalankan pengawasan terhadap Presiden yang menjalankan pemerintahan. Presiden tidak ingin 'diganggu' oleh pengawasan yang dilakukan DPR merupakan kebutuhan yang dapat diterima. Bukti empiris juga menunjukkan bahwa Presiden SBY, Presiden Jokowi – dan pada akhirnya Presiden Prabowo Subianto – memilih pendekatan ini. Jika kita perhatikan secara cermat, model governabilitas Presiden terpilih dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan berdasarkan presidensialisme yang demikian tidak rasional atau janggal. Hal ini nampak dari komentar Hanta Yuda:

> Padahal prinsip presidensialisme pada dasarnya adalah zero-sum relations, pemenang pemilu mengambil semua (winner takes all) dan pesaingnya yang kalah dalam pemilu tersingkir dari kekuasaan eksekutif selama periode tertentu. Sementara dalam parlementarisme, power-sharing dan pembentukan koalisi adalah sesuatu yang lazim terjadi, dan presiden terpilih cenderung memberi perhatian pada permintaan dan kepentingan pihak lain, termasuk partai-partai kecil. Sedangkan dalam presidensialisme, presiden yang memenangkan pemilu merasa tidak

> perlu melakukan koalisi atau memberi konsesi kepada lawan-lawan politiknya. Presidensialisme yang dikombinasikan dengan multi partai akan menyebabkan presidensialisme berkompromi, presiden terpilih merasa perlu melakukan koalisi dan memberi konsesi kepada partai-partai.[321]

Komentar tersebut tetap relevan walaupun secara kontekstual ditujukan terhadap periode pertama Presiden SBY karena periode kedua Presiden SBY, dua periode Presiden Jokowi dan periode pertama Presiden Prabowo Subianto menggunakan *template* yang sama. Hal demikian janggal karena governabilitas Presiden sama sekali tidak mencerminkan presidensialisme. Seyogianya governabilitas Presiden berdasarkan presidensialisme dikembalikan pada tuntutan normatif dari presidensialisme itu sendiri:

> Sistem presidensial menempatkan presiden (lembaga eksekutif) dan parlemen (lembaga legislatif) sebagai dua lembaga yang tidak dapat saling menjatuhkan, karena baik presiden maupun anggota parlemen dipilih secara langsung oleh rakyat. Dengan demikian, baik presiden (kepala pemerintahan) maupun anggota parlemen memiliki legitimasi langsung dari rakyat pemilih. Sistem presidensial dibangun dengan prinsip pemisahan kekuasaan (separation of power) dan mekanisme checks and balances antara eksekutif dan legislatif.
>
> Implikasi prinsip pemisahan kekuasaan ini adalah kedua lembaga tidak dapat saling menjatuhkan secara politik. Parlemen memiliki kemandirian karena tidak ada ancaman pembubaran parlemen

321 Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, 44.

> oleh presiden. Sebaliknya presiden pun secara kelembagaan lebih mandiri karena tidak mudah dijatuhkan.[322]

Pendapat di atas tidak sepenuhnya tepat. Yang inti atau pokok dari presidensialisme hanyalah pemisahan kekuasaan – sementara *checks and balances* adalah asesoris belaka, dalam hal ini jika kita menginginkan adanya suatu pembatasan kekuasaan baik kepada legislatif maupun eksekutif supaya tidak timbul *hyper-presidentialism* yang ditimbulkan oleh pemisahan kekuasaan tersebut.[323]

Kita batasi dalam pengertian pemisahan kekuasaan saja, seyogianya yang menjadi norma adalah legislatif maupun eksekutif sama-sama independen atau 'mandiri'. Akan tetapi, tuntutan normatif tersebut realitanya sangat sulit terimplementasi. Jika di bagian hulu kita telah menjalankan secara konsisten presidensialisme, maka dalam hal pemerintahan telah terbentuk dan kemudian pemerintahan tersebut harus beroperasi kita justru bergerak memunggungi presidensialisme – dengan lebih dekat pada parlementarisme. Pertanyaannya adalah: Apakah hal yang salah sehingga semua Presiden terpilih lebih memilih jalur parlementarisme dalam memerintah (isu governabilitas Presiden) ketimbang mereka memilih konsisten mengikuti preskripsi presidensialisme?

Jawaban atas pertanyaan ini kita temukan dalam penelitian Yuda yang fokusnya adalah periode pertama pemerintahan Presiden SBY – walaupun diformulasikan kurang terlalu tepat *background*-nya dari aspek yuridis. Jika Yuda terlampau fokus pada berlakunya sistem multi partai

---

322 Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, 19-20.

323 Rose-Ackerman, Desierto and Volosin, "Hyper-Presidentialism," 247-248.

yang kurang pas dengan presidensialisme ketika yang terjadi adalah *minority President* dan *divided government*,[324] maka penelitian ini menambahkan satu variabel yaitu kondisi hukum eksisting yang masih belum ideal perihal kekuasaan yang dimiliki DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan: hak-hak DPR terkait dengan fungsi pengawasan tersebut bercorak parlementarisme ketimbang presidensialisme yang menghendaki, sebagai normanya, pemisahan kekuasaan – walaupun pemisahan kekuasaan di sini tidak dalam pengertian formal atau murni.

Pernyataan temuan penelitian Yuda, dan sekaligus interpretasinya, perihal hubungan antara Presiden SBY dan DPR (periode pertama Presiden SBY 2004-2009) adalah tidak harmonisnya hubungan antara Presiden SBY dan DPR, walaupun sudah diakomodasi dalam kabinet dengan model koalisi multi partai, dengan penggunaan hak-hak terkait dengan fungsi pengawasan secara berlebihan oleh DPR (dalam hal ini interpelasi dan angket):

> DPR saat ini sangat powerful dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Padahal tujuan awal amandemen konstitusi adalah menciptakan mekanisme checks and balances di antara cabang-cabang kekuasaan. Namun, kondisinya saat ini menunjukkan kontrol parlemen berlebihan. Bahkan, berpotensi melahirkan diktator baru di lembaga parlemen. Kebijakan pemerintah kerap diinterpelasi DPR. Hak angket dan ancaman penarikan dukungan selalu menjadi alat bagi

324 Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, 182-196.

> partai politik untuk berkompromi dengan presiden.[325]

Pernyataan tersebut merupakan interpretasi terhadap data bahwa sepanjang 2004-2009 (periode pertama pemerintahan Presiden SBY) terdapat 18 inisiasi penggunaan hak interpelasi dan hak angket oleh DPR walaupun hasil akhirnya tidak efektif.[326] Akan tetapi, karena DPR memiliki kemampuan itu, hal ini merupakan 'alat gertak' yang efektif untuk siapapun Presiden terpilih karena, dengan skenario sistem multi partai yang masih tetap eksis, Presiden terpilih akan selalu *minority President* dalam hubungan dengan DPR sehingga jika ini tidak dikelola dengan baik dapat memunculkan fenomena *divided government* di mana Presiden kesulitan untuk dapat memerintah secara efektif. Terbukti bahwa walaupun Presiden terpilih memiliki mandat demokratis sangat kuat berdasarkan presidensialisme, namun dalam memerintah Presiden terpilih selalu menggunakan model parlementarisme ketimbang presidensialisme (dua periode Presiden SBY, dua periode Presiden Jokowi dan periode pertama Presiden Prabowo Subianto) karena tersandera oleh kurangnya dukungan politik di DPR. Berdasarkan penjelasan Yuda di atas disinsentif untuk presidensialisme dapat efektif sebenarnya, secara yuridis, ada pada pelembagaan hak-hak DPR dalam fungsi pengawasan yang bersifat parlementer. Di sini analisis Yuda kurang lengkap karena tidak mengkritisi keberadaan Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 perihal hak-hak DPR terkait dengan fungsi pengawasan yaitu hak interpelasi, hak angket dan hak

---

325 Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, 183.
326 Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, 183-184.

menyatakan pendapat.[327] Hak-hak tersebut mencerminkan tidak adanya pemisahan kekuasaan legislatif dan eksekutif yang merupakan ciri dari model hubungan legislatif – eksekutif berdasarkan parlementarisme.

Pengawasan DPR terhadap Presiden tetap harus dalam koridor pemisahan kekuasaan supaya eksekutif independen dalam ranah kekuasaan eksekutifnya. Sementara dengan penggunaan hak-hak tersebut, yang ciri parlementernya sangat kuat, menjadikan eksekutif tidak independen dalam ranah kekuasaan eksekutifnya.[328] Hak-hak tersebut sangat relevan dalam hubungan legislatif – eksekutif berdasarkan parlementarisme karena penggunaan hak-hak tersebut adalah sarana untuk mengganti pemerintah (eksekutif) jika dalam pelaksanaan hak-hak tersebut tidak tercapai titik temu antara legislatif (yang melakukan pengawasan) dan eksekutif (yang diawasi). Oleh karena itu, sebagai preskripsinya, kondisi hukum eksisting perihal pengawasan DPR terhadap Presiden perlu dikoreksi supaya dalam pengawasan yang dilakukan oleh DPR, Presiden tetap memiliki independensi di ranah kekuasaan eksekutifnya – tetapi di sisi lain Presiden tetap dapat dibatasi kekuasaan eksekutifnya. Tanpa terlampau mencampuri kebijakan yang sifatnya kebijakan eksekutif, pengawasan DPR terhadap Presiden seharusnya difokuskan pada apakah tindakan Presiden (pemerintah) benar-benar '*take care that the laws be faithfully executed*'.[329] Campur tangan legislatif terhadap kebijakan eksekutif dengan serangkaian hak-hak pengawasan tersebut adalah model

327 Lihat kembali *supra* BAB III.D.1.

328 Kuswanto, "Consistency of the Presidential System in Indonesia," 175.

329 Frase ini meminjam Artikel II Seksi 3 Konstitusi Amerika Serikat.

pengawasan legislatif terhadap eksekutif berdasarkan parlementarisme yang dasar yuridisnya adalah tidak adanya pemisahan kekuasaan sehingga konsensus antara eksekutif dan legislatif sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan karena eksekutif bergantung pada dukungan legislatif untuk dapat tetap memerintah.[330]

Kerangka hukum yang ideal, atau seharusnya, seyogianya dapat menciptakan model governabilitas Presiden yang kuat seperti diilustrasikan oleh pernyataan Presiden Barack Obama – yang posisinya juga sebagai *minority President* di Amerika Serikat ketika berkuasa:

> *We are not just going to be waiting for legislation in order to make sure that we're providing Americans the kind of help that they need. I've got a pen, and I've got a phone. And I can use that pen to sign executive orders and take executive actions and administrative actions that move the ball forward ... I've got a phone that allows me to convene Americans from every walk of life to try to bring more and more Americans together around what I think is a unifying theme: making sure that this is a country where, if you work hard, you can make it.*[331]

Kecepatan dalam bertindak adalah roh-nya kekuasaan eksekutif, khususnya kekuasaan eksekutif berdasarkan presidensialisme. Keunggulan eksekutif tersebut, menurut Clement Fatovic, adalah: "*Executives possess special resources and characteristics that enable them to formulate*

330 Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, 10-11.

331 Seperti dikutip oleh Tara Helfman, "Book Review: Crown and Constitution," Harvard Law Review 128, no. 8 (2015): 2234.

responses more rapidly, flexible, and decisively than can legislator*es, courts, and bureaucracies*."[332] Sementara berdasarkan presidensialisme, Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif seharusnya memiliki karakter kuat dan energik, yang menurut Presiden Thomas Jefferson.[333]

Tentang presidensialisme dalam hubungan legislatif – eksekutif, Amien Rais, Ketua MPR yang berjasa dalam memimpin MPR ketika melakukan perubahan terhadap UUD 1945, memberikan pendapat yang tepat secara teoretis sebagai berikut:

> Akan tetapi bila diingat mandat yang diberikan oleh rakyat langsung ke Presiden, maka siapa pun yang menjadi Presiden Indonesia, dia sungguh kuat, lebih kuat dari partai mana pun. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi telah memberikan kepercayaan pada Presiden terpilih. Karena itu siapa pun yang menjadi Presiden tidak perlu setengah hati dalam menjalankan kepercayaan atau amanat rakyat.[334]

Mengelaborasi pendapatnya tentang presidensialisme, Rais memberikan contoh tindakan kepresidenan yang dijalankan Presiden Abraham Lincoln, Amerika Serikat:

> Abraham Lincoln, begitu terpilih jadi Presiden Amerika Serikat, membuat kejutan luar biasa. Empat bekas musuh politiknya, yang menghujat Lincoln selama kampanye capres justru diberi portofolio yang strategis. Memang ajaib, tetapi nyata. W. Stewart, S. Chase dan E. Bates, masing-

---

332 Clement Fatovic, *Outside the Law*, 2.

333 Lihat kembali *supra* BAB II.C.

334 Amien Rais, Kata Pengantar dalam Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, xxii.

> masing menjadi menteri luar negeri, menteri keuangan dan jaksa agung. Padahal semuanya menyerang Lincoln habis-habisan. Bahkan E. Stanton yang pernah menjuluki Abraham Lincoln sebagai monyet berlengan panjang (long armed ape) dijadikan menhan. Untuk ukuran Indonesia hal ini mustahil.
>
> Mengapa bisa begitu? Karena A. Lincoln yakin dengan mandat penuh yang diberikan rakyat Amerika, dia dapat mengambil kebijakan yang tegas dan jelas, asal untuk kepentingan rakyat banyak. Semua menterinya harus taat. Tidak taat, pecat dan ganti. Bagaimana dengan suara Congress dan DPR? Suara Congress diperhatikan, kalau bagus ikuti, kalau buruk untuk kepentingan rakyat dan bangsa, abaikan. Sungguh sangat sederhana. Jelas, tegas dan transparan.[335]

Walaupun memiliki preseden, model kepresidenan berdasarkan presidensialisme seperti digambarkan dengan tepat di atas oleh Rais bukan hal yang mudah untuk dipraktikkan, terutama ketika Presiden terpilih adalah Presiden yang posisinya minoritas di DPR, sementara DPR memiliki fungsi pengawasan kepada Presiden. Kondisi hukum eksisting tentang pengawasan DPR terhadap Presiden memberikan insentif sangat kuat kepada DPR untuk mempraktikkan model pengawasan parlementer kepada Presiden, dan sebaliknya menjadi disinsentif kepada Presiden untuk bertindak layaknya Presiden berdasarkan presidensialisme. Praktik demikian adalah gambaran untuk model kepresidenan dari Presiden SBY yang oleh Hanta Yuda

335 Rais, Kata Pengantar, xxii.

disebut sebagai praktik presidensialisme setengah hati atau presidensialisme reduktif dengan indikator: *soft presidentialism – weak president*.[336] Lebih lanjut, tentang presidensialisme setengah hati, Yuda menjelaskan serangkaian prakondisinya sebagai berikut:

> Struktur sistem presidensial yang diterapkan mengarah pada penurunan kualitas dan efektivitas pemerintahan. Presidensialisme reduktif terjadi apabila kompromi-kompromi politik yang muncul mengarah pada penurunan kualitas dan efektivitas presidensial, baik sistem presidensial maupun efektivitas kekuasaan presiden... Presidensialisme reduktif juga ditandai dengan kuatnya intervensi parpol terhadap presiden dan tingginya akomodasi presiden terhadap kepentingan parpol dalam proses pengangkatan/pemberhentian anggota kabinet.[337]

Bagaimana seharusnya desain kerangka hukum untuk pengawasan DPR terhadap Presiden? Pertama-tama yang harus kita perhatikan secara serius adalah filosofi dari presidensialisme itu sendiri, dalam hal ini pemisahan kekuasaan berbasis pada metode pengisian jabatan kepala eksekutif (dalam hal ini Presiden):

> *The goal of the presidential election is to select a person who can operate as a strong manager independent of the* legislatore*, and who can concentrate on administering the law fairly and competently. To assure this independence, the president is elected separately, governs for a fixed term, and cannot be removed by a legislative vote*

336 Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, 62.
337 Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, 66.

> *of no confidence. Each branch has a well-specified role. No branch can exceed its mandate, and the ideal is limited and effective government.*[338]

Dukungan suara rakyat secara langsung tentu memiliki makna intrinsik yang spesifik jika dibandingkan dengan dukungan suara rakyat secara tidak langsung seperti halnya pada pemerintahan parlementarisme. Posisi Presiden yang dipilih oleh rakyat secara langsung *paralel* dengan posisi parlemen, badan legislatif, yang anggota-anggotanya juga dipilih oleh rakyat secara langsung dengan tujuan pemilihan yang berbeda: Memilih kepala eksekutif dan memilih anggota-anggota badan legislatif. Model hubungan eksekutif – legislatif yang demikian bertolak dari pra-pemahaman bahwa eksekutif tidak bergantung pada legislatif. Eksekutif memerintah atas dasar kepercayaan langsung dari rakyat; bukan mendapatkan kepercayaan dari parlemen.[339] Atas dasar itu, pendapat Rose-Ackerman dkk. yang perlu digaris bawahi dari kutipan langsung di atas adalah hakikat fungsional Pemilu Presiden, yaitu "*to select a person who can operate as a strong manager independent of the* legislatore*, and who can concentrate on administering the law fairly and competently*." Pengertian ini menentukan karakter Presiden terpilih – sebagai suatu harapan atau ekspektasi atas figurnya – yaitu '*strong manager independent of the* legislatore' dan '*who can concentrate on administering the law fairly and competently*'.

Lebih lanjut, perbedaan parlemen dengan Presiden secara institusional dikaitkan dengan model pengisian

---

338 Rose-Ackerman, Desierto and Volosin, "Hyper-Presidentialism," 247-248.

339 Lihat kembali *supra* BAB II.

jabatannya yang sama-sama dipilih secara langsung adalah komposisi parlemen yang jamak, sementara Presiden tunggal. Komposisi tunggal menjadi keunggulan institusional Presiden dibandingkan badan legislatif. Kekuasaan eksekutif berdasarkan presidensialisme dipegang oleh satu orang yang berbeda dengan parlementarisme di mana kekuasaan eksekutif bersifat kolegial dan berasal dari mayoritas pemegang kekuatan legislatif. Dari sisi mekanisme pengisian jabatan melalui pemilihan oleh rakyat secara langsung, posisi Presiden *vis-à-vis* parlemen jika digambarkan:

> *Presidents, after all, run in national districts – unlike legislators, who often have a more parochial base of representation. Presidents are thus in a position to claim that they are the rightful interpreters of the national interest, superseding legislators' partial and parochial perspectives.*[340]

Model pemilihan demikian, pemilu Presiden *vis-à-vis* pemilu legislatif, jelas mengandung makna simbolis, setidaknya seperti digambarkan oleh pernyataan di atas, Presiden sebagai '*the rightful interpreters of the national interest*' sementara parlemen perspektifnya '*partial and parochial*'. Presiden adalah pemimpin nasional karena konstituennya bersifat nasional, sehingga Presiden berhak mengklaim sebagai representasi seluruh rakyat. Anggota parlemen kebalikannya, mereka bertindak sebagai representasi rakyat di daerah pemilihannya. Oleh sebab itu, sebagai representasi rakyat, label yang disematkan kepada mereka adalah '*more parochial base of representation*'.

---

340 Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarianism and Democracy*, 8-9.

Berdasarkan penjelasan teoretis di atas, prinsip dari kerangka hukum untuk pengawasan DPR terhadap Presiden yang ideal atau yang seharusnya adalah memperhatikan hakikat fungsional dari presidensialisme yang ciri utamanya adalah Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dengan implikasi independensi eksekutif dari legislatif. Dirumuskan dalam bentuk preskripsi yang lebih operasional, kerangka hukum untuk pengawasan DPR terhadap Presiden tersebut adalah pengawasan DPR terhadap Presiden tidak boleh mengurangi keleluasaan Presiden dalam memerintah, dalam hal ini dalam menjalankan kekuasaan eksekutif supaya pengawasan tetap mencerminkan 'dihormatinya pemisahan kekuasaan' dengan implikasi: (1) 'pengawasan tidak boleh mencampuri ranah kekuasaan eksekutif' serta (2) 'Presiden memiliki dalih untuk menanggapi pengawasan DPR tersebut dengan pembelaan independensi eksekutif dari legislatif' – tatkala pengawasan DPR terhadap Presiden terlalu 'mendalam' memasuki ranah kekuasaan eksekutif.

Pengawasan DPR terhadap Presiden ranahnya adalah pengawasan dalam pelaksanaan kekuasaan eksekutif dan pengawasan tersebut harus dapat dibedakan secara jelas dengan 'mencampuri kekuasaan eksekutif yang dijalankan oleh Presiden'. Hak-hak terkait dengan fungsi pengawasan DPR adalah hak-hak pengawasan yang mengandung watak parlementarisme di mana intervensi terhadap kekuasaan eksekutif bukan sesuatu yang 'haram' karena eratnya hubungan legislatif – eksekutif. Oleh karena itu, 'hal berbeda harus diperlakukan berbeda'. Jika kita telah secara spesifik menentukan pilihan untuk kerangka hukum hubungan legislatif – eksekutif maka jalannya pemerintahan, serta pengawasan legislatif terhadap eksekutif, tentunya harus

koheren dengan presidensialisme: Pengawasan harus tetap mengkondisikan Presiden dapat leluasa memerintah dengan menghormati kebebasan Presiden dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan-kebijakan pemerintahan sesuai dengan janji-janji politik Presiden.

Hak-hak terkait dengan fungsi pengawasan DPR dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 (yaitu hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat) tidak dapat kita pertahankan karena implementasi hak-hak tersebut cenderung mencampuri pelaksanaan kekuasaan eksekutif – serta implementasinya sulit mempertahankan prinsip pemisahan kekuasaan, dalam hal ini independensi eksekutif dari legislatif. Isu utama yang kita hadapi ialah kurangnya pemahaman tentang presidensialisme itu sendiri dalam kaitan dengan governabilitas Presiden *vis-à-vis* pengawasan DPR. Catatan penting pada poin ini adalah sebagai berikut:

> Terhadap kekuatan politik di parlemen yang dalam posisi sebagai oposan pemerintah, praktik beroposisi tersebut seyogianya didasarkan pada moralitas politik dari komitmen mengimplementasikan asas presidensialisme secara murni atau konsisten. Itu artinya, ber-oposisi, dalam sistem presidensial, memiliki batasan, bukan oposisi asal beda dengan pemerintah karena oposan memiliki kewajiban konstitusional untuk memberikan kesempatan sebesar-besarnya kepada presiden terpilih untuk memerintah sesuai janji-janji politiknya dalam rangka penghormatan terhadap kedaulatan rakyat. Konkretnya, sebagai contoh, peranan DPR dalam memberikan persetujuan terhadap RAPBN untuk menjadi APBN Persetujuan di sini pada

> hakikatnya bermakna pengawasan. Dengan memiliki kewenangan memberikan persetujuan maka DPR tentu saja dapat tidak setuju dengan R-APBN yang diusulkan presiden. Tetapi dikaitkan dengan kaidah seperti dijelaskan di atas, DPR, terutama 'oposisi', seharusnya hanya boleh tidak setuju jika R-APBN tersebut tidak mencerminkan janji-janji politik presiden kepada rakyat. A contrario, jika R-APBN tersebut sudah mencerminkan janji-janji politik presiden kepada rakyat, alasan untuk tidak setuju tersebut menjadi tidak ada lagi karena asasnya DPR, terutama 'oposisi', harus memberikan kesempatan memerintah seluas-luasnya kepada presiden supaya pemerintahannya dapat berhasil, minimal presiden tidak 'wanprestasi'.[341]

Lebih lanjut, sesuai temuan penelitian Yuda, penggunaan hak-hak terkait dengan fungsi pengawasan DPR terbukti menjadi insentif untuk tidak berjalannya hubungan legislatif – eksekutif berdasarkan presidensialisme secara koheren seperti prinsip yang dijelaskan di atas, yaitu mengurangi keleluasaan governabilitas Presiden. Menyikapi hal itu maka respons Presiden supaya tidak mengalami gangguan selama memerintah juga sangat alamiah: cara terbaik untuk merebut dukungan politik DPR dalam bentuk 'relaksasi' pelaksanaan fungsi pengawasannya adalah dengan bagi-bagi kue kekuasaan eksekutif. Dus, yang terjadi dalam model bagaimana pemerintah memerintah pada akhirnya adalah kompromi politik ala pemerintahan parlementer.[342]

---

341 Titon Slamet Kurnia, "Presidential Threshold dan Asas Presidensialisme," 258-259.

342 Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, 133-234.

Pendekatan tersebut, jika menurut analisis politik dipandang tidak mencerminkan Presiden yang digdaya dalam memerintah karena memiliki prerogatif atau disebut dengan konsep 'presidensialisme setengah hati' atau 'presidensialisme reduktif',[343] sebenarnya dari perspektif yuridis masih tetap mencerminkan prerogatif Presiden karena pada akhirnya tetap Presiden sendiri yang menentukan pendekatan dalam memerintah dengan cara demikian. Tetapi, dari perspektif ekspektasi untuk penerapan presidensialisme secara koheren, cara tersebut tidak mencerminkan praktik presidensialisme yang seharusnya sesuai ideal yang inheren dalam presidensialisme itu sendiri. Kita memilih presidensialisme dengan rasionalisasi logis bahwa kita menginginkan pemerintahan yang efektif dan efisien dengan ciri keleluasaan governabilitas Presiden karena dalam menjalankan kekuasaan eksekutif Presiden tidak perlu bergantung pada DPR sebagai badan legislatif. Ini berbeda dengan parlementarisme di mana efektivitas dan efisiensi pemerintahan bergantung pada proses deliberasi eksekutif dan legislatif karena, untuk memerintah, eksekutif harus selalu memperoleh dukungan legislatif. Campur tangan kekuasaan legislatif ke dalam kekuasaan eksekutif dengan demikian sudah menjadi implikasi logis dari parlementarisme. Tetapi sebaliknya, dari perspektif presidensialisme, intervensi tersebut bukan hukum – dan justru bertentangan dengan logika dasar di balik presidensialisme itu sendiri.

Dengan demikian sampailah kita pada inti persoalannya: hak-hak DPR terkait dengan fungsi pengawasan seyogianya ditiadakan, yang tentunya secara

343 Lihat kembali Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, 65-66.

formal hal ini memerlukan langkah perubahan undang-undang dasar. Di luar skenario itu, DPR sebenarnya juga dapat memilih tidak menjalankan hak-hak tersebut dengan kesadaran bahwa penggunaan hak-hak tersebut bertentangan dengan kerangka hubungan legislatif – eksekutif berdasarkan presidensialisme. Cara demikian akan menciptakan 'preseden' – dan menjadi hukum itu sendiri yang dalam Teori Hukum dikenal dengan konsep *desuetudo*: hilangnya daya laku suatu norma, meskipun masih tetap valid, karena tidak dijalankannya norma tersebut sehingga implikasinya norma tersebut tidak lagi efektif (*the negative legal effect of custom*).[344]

Pertanyaannya adalah: Apakah tanpa hak-hak pengawasannya tersebut maka pengawasan DPR terhadap Presiden lantas tidak efektif lagi – padahal ini dibutuhkan untuk bekerjanya pembatasan kekuasaan atau konstitusionalisme? Pertama, tentang pola pikir pengawasan dikaitkan dengan konsep sistem pemerintahan. Pengawasan berdasarkan parlementarisme desain kerangka hukumnya adalah pertanggungjawaban eksekutif terhadap legislatif (asas atau prinsip *responsible government*) dengan diikuti mekanisme pembubaran pemerintah (eksekutif) sewaktu-waktu. Di sini, parlementarisme relatif lebih 'hemat biaya' – kesalahan eksekutif dapat diakhiri setiap saat sehingga daya rusaknya tidak berlebihan. Model kerangka hukum pengawasan yang demikian tidak dapat diterapkan untuk presidensialisme karena eksekutif tidak bertanggung jawab kepada legislatif. Di sini sebenarnya letak kelemahan

344 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russell & Russell, 1961), 119-120.

presidensialisme karena 'usia pemerintah' dilindungi oleh ketentuan *fix term*. Sebagai implikasinya, presidensialisme 'boros biaya' karena kesalahan kebijakan pemerintahan – kecuali kasusnya adalah pelanggaran hukum – tidak dapat diakhiri di tengah jalan dengan mekanisme pembubaran pemerintah (eksekutif).[345] Lantas bagaimana pengawasan DPR terhadap Presiden dapat tetap tajam? Pengawasan itu disampaikan lewat kritik-kritik (misalnya menunjukan inefektivitas atau inefisiensi kinerja pemerintah), selain secara kelembagaan DPR tetap memiliki kekuasaan *consent*. Kekuasaan *consent* tersebut adalah kekuasaan sangat kuat, seperti di bidang anggaran. Sebagai bentuk *power sharing*, kekuasaan *consent* tersebut perlu dirumuskan secara spesifik serta hanya untuk hal-hal yang sifatnya mengikuti kelaziman. Misalnya, pengangkatan duta dan konsul seharusnya tidak cukup hanya dengan pertimbangan (*advice*), tetapi juga persetujuan.[346] Tetapi sebaliknya, Presiden menerima penempatan duta negara lain seharusnya tidak memerlukan pertimbangan DPR.[347]

---

345 Bandingkan dengan Marcelo Alegre and Nahuel Maisley, "Presidentialism and Hyper-Presidentialism in Latin America," in *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America*, ed. Conrado Hubner Mendes, Roberto Gargarella and Sebastian Guidi (Oxford: Oxford University Press, 2021), 382-383.

346 Pasal 13 ayat (2) UUD 1945: "Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat." Bandingkan dengan Artikel II Seksi 2 Konstitusi Amerika Serikat: "*he shalll nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambasadors*."

347 Pasal 13 ayat (3) UUD 1945: "Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat." Ketentuan demikian tidak ada sandingannya dalam Konstitusi Amerika Serikat.

Berdasarkan diskusi atau pembahasan yang telah dilakukan di atas, inti dari kerangka hukum yang ideal sebagai proposal penelitian ini untuk perbaikan terhadap tata konstitusional kita adalah lebih mendekatkan kondisi hukum eksisting dengan preskripsi dari presidensialisme yaitu pemisahan kekuasaan dan independensi eksekutif dari legislatif. Pelaksanaan kekuasaan legislatif dan pengawasan DPR terhadap Presiden menjadi isu karena kondisi hukum eksisting belum sepenuhnya koheren dengan presidensialisme. Kondisi hukum eksisting yang demikian berimplikasi pada praktik pemerintahan parlementarisme ketimbang presidensialisme.

Kerangka hukum yang ideal sebagai proposal dari penelitian ini pada hakikatnya memiliki tujuan implisit untuk mengkondisikan supaya praktik pemerintahan kita dapat semakin koheren dengan presidensialisme, khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan legislatif dan pengawasan DPR terhadap Presiden. Beberapa hal yang diharapkan dapat terjadi dengan pengkondisian ini adalah sebagai berikut. Pertama, bekerjanya pemisahan kekuasaan (dengan *power sharing* dan *checks and balances*) secara rasional sehingga Presiden tidak perlu mempraktikkan politik dagang sapi, tetapi di sisi lain Presiden dapat memerintah secara efektif dan sekaligus energik seperti dikehendaki oleh presidensialisme itu sendiri. Kedua, atas dasar penegasan pemisahan kekuasaan, identitas orisinal masing-masing cabang kekuasaan dapat diperjelas: Presiden, eksekutif, bukan *lawmaker*, dan sebaliknya, DPR, legislatif, bukan eksekutif. Atas dasar itu, konsentrasi utama Presiden adalah menjalankan kekuasaan eksekutif, yaitu kekuasaan *to execute the laws*. Sementara kekuasaan yang secara fungsional bersifat *law-making* seperti membentuk

Perppu dan *delegated legislation* tidak sejalan dengan pemisahan kekuasaan tersebut (selain juga berbahaya). Ketiga, kepemimpinan Presiden yang kuat, secara institusional, hanya dapat digaransi jika prinsip independensi eksekutif dari legislatif, norma utama dari presidensialisme, dapat dipertegas seperti kerangka hukum yang diusulkan oleh penelitian ini.

Namun demikian, proposal ini bukan tanpa kritik. Salah satu kritik paling serius – dan yang secara umum ditujukan terhadap presidensialisme itu sendiri – adalah fenomena *Linzian Nightmare* untuk situasi *constitutional breakdown* yang oleh Bruce Ackerman dideskripsikan sebagai berikut: "*in an effort to destroy its competitor, one or another power assaults the constitutional system and installs itself as the single lawmaker*."[348] Ini adalah hal negatif sebagai ekses dari presidensialisme, fenomena sangat berbahaya bagi demokrasi sebagai akibat dari rivalitas eksekutif dan legislatif dengan *dual democratic legitimacy* (eksekutif dan legislatif yang sama-sama memiliki *democratic legitimacy*) seperti studi Juan Linz di negara-negara Amerika Latin yang mempraktikkan presidensialisme di mana biasanya pemerintahan demokratis berdasarkan presidensialisme berubah menjadi kediktatoran.[349] Peringatan Linz perlu menjadi catatan, dalam hal ini ekses negatif praktik pemerintahan berdasarkan presidensialisme, walaupun secara institusional, berdasarkan demokrasi, pemerintah presidensial lebih demokratis dibandingkan pemerintah parlementer karena eksekutif memiliki mandat populis (tidak hanya legislatif). Itu artinya,

348 Ackerman, "The New Separation of Powers," 645.
349 Lihat secara umum Linz, "The Perils of Presidentialism," 51-69.

presidensialisme justru mendorong eksekutif untuk lebih memiliki akuntabilitas demokratis dibandingkan dengan parlementarisme.[350] Kekhawatiran Linz dapat diminimalisir dengan garansi konstitusional yang tegas – termasuk faktor eksternal seperti hubungan internasional yang dapat menjadi disinsentif untuk timbulnya fenomena *Linzian Nightmare* di mana fenomena hubungan internasional saat ini yang cenderung menjauhi negara-negara tidak demokratis.

Dikaitkan dengan dampak yang ditimbulkan, penelitian ini sangat signifikan mengurangi kekuasaan konstitusional Presiden di ranah kekuasaan pembentukan hukum secara umum untuk lebih menyeimbangkan kekuasaan Presiden dan kekuasaan DPR sehingga selain memperjelas pemisahan kekuasaan (dan *power sharing* dalam rangka *checks and balances*) juga memperjelas identitas orisinal masing-masing cabang kekuasaan. Walaupun secara substantif kekuasaan Presiden berkurang secara drastis, tetapi secara pengaruh Presiden tetap merupakan institusi politik yang sangat signifikan sebagai kekuasaan eksekutif karena kekuasaan eksekutif bukan kekuasaan *to execute the laws* secara legalistik.[351] Bagi partai-partai politik di DPR, terutama yang tidak dapat diidentifikasi sebagai 'partai politik pemerintah', dampak dari proposal ini adalah menghilangkan insentif bagi mereka untuk ditarik masuk ke dalam lingkungan kekuasaan eksekutif seiring dengan semakin jelasnya kerangka hukum untuk pemisahan kekuasaan dan independensi eksekutif dari legislatif. Jelas hal ini bertolak belakang dengan aspirasi para

350 Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, "Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal," *Comparative Politics* 29, no. 4 (1997): 461.

351 Lihat kembali *supra* BAB III.A.2.

politisi yang umumnya menganggap bahwa kekuasaan eksekutif merupakan puncak karier politik, bukan kekuasaan legislatif.

Apapun itu, lepas dari pro dan kontra, presidensialisme sebagai sistem pemerintahan yang sudah kita pilih harus terimplementasi secara koheren bukan karena presidensialisme *superior* terhadap parlementarisme. Tetapi semata-mata tuntutan 'hukum yang harus logis dalam pengertian elemen-elemen di dalamnya tidak boleh saling bertentangan'.[352] Hal ini merupakan penegasan atas *standpoint* penelitian yang tidak menutup kemungkinan untuk adanya pendapat berbeda bahwa secara faktual kondisi hukum eksisting mungkin merupakan sesuatu hal yang baik – bukan suatu masalah seperti anggapan penelitian ini – sebagai modifikasi terhadap presidensialisme dan sekaligus moderasi terhadap ekses-ekses negatifnya. Misalnya Djayadi Hanan yang berpendapat bahwa, berkenaan dengan proses legislatif, Pasal 20 ayat (2) dan (3) UUD 1945 justru mempersatukan DPR dan Presiden dengan cara membangun mekanisme musyawarah dalam pembahasan bersama dan persetujuan bersama sehingga menjembatani langsung hubungan DPR dan Presiden dalam proses legislatif.[353]

---

352 Neil MacCormick, *Rhetoric and the Rule of Law: A Theory of Legal Reasoning* (Oxford: Oxford University Press, 2005), 190-193.

353 Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, 334. Merujuk Djayadi Hanan, *Menakar Presidensialisme Multi Partai di Indonesia* (Bandung: Mizan, 2014), 364.

E. Implikasi Empat Kerangka Hukum Ideal yang Diusulkan

Pertama-tama kita akan melakukan refleksi teoretis terlebih dahulu atas empat kerangka hukum ideal yang diusulkan, yaitu: (1) pelibatan Presiden dalam proses legislatif yang dibatasi hanya pada tahap pengesahan rancangan undang-undang dan pengundangan undang-undang; (2) dihilangkannya kekuasaan Presiden membentuk Perppu; (3) dihilangkannya kekuasaan Presiden membentuk PP (dan peraturan delegasian lainnya); (4) dihilangkannya hak-hak DPR terkait dengan fungsi pengawasan, yaitu hak interpelasi, angket dan menyatakan pendapat. Kerangka berpikir yang mendasari keempat proposal tersebut adalah koherensi logikal kondisi hukum eksisting dengan presidensialisme, dalam hal ini pemisahan kekuasaan dan independensi eksekutif dari legislatif (dan *vice versa*). Dalam proses penelitian yang dilakukan, keempat proposal tersebut telah diberikan *justifying reasons* yang basisnya semata-mata koherensi logikal dari kondisi hukum eksisting dengan preskripsi dari presidensialisme sebagai kerangka hukum yang telah kita pilih untuk mendasari sistem pemerintahan, atau hubungan legislatif – eksekutif, Indonesia. Dengan kata lain, kondisi hukum eksisting perihal proses legislatif, kekuasaan Presiden membentuk Perppu, kekuasaan Presiden membentuk PP, dan hak-hak pengawasan DPR terhadap Presiden tidak koheren dengan presidensialisme. Atas dasar itu usulan kerangka hukum yang dihasilkan sebagai bentuk koreksinya adalah upaya untuk membuat kerangka hukum perihal proses legislatif, kekuasaan Presiden membentuk Perppu, kekuasaan Presiden membentuk PP, dan hak-hak pengawasan DPR terhadap Presiden dapat semakin koheren dengan

presidensialisme yang preskripsinya adalah pemisahan kekuasaan dan independensi eksekutif dari legislatif (*vice versa*).

Satu contoh, kondisi hukum perihal proses legislatif. Keterlibatan Presiden dalam lima tahap proses legislatif mencerminkan tidak berjalannya pemisahan kekuasaan serta tidak independennya DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dalam proses legislatif.[354] Kekuasaan Presiden membentuk Perppu – dan juga membentuk PP – tidak mencerminkan pemisahan kekuasaan, terutama identitas orisinal Presiden sebagai eksekutif yang meminjam pendapat *Justice* Hugo Black seharusnya: "*to see that the laws are faithfully executed refutes the idea that he is to be a lawmaker*." Dihilangkannya kedua kekuasaan tersebut juga merupakan implikasi logis dari penataan sebelumnya yang ditujukan terkait dengan proses legislatif.[355] Begitu pula halnya hak-hak terkait dengan fungsi pengawasan DPR. Hak-hak tersebut tidak mencerminkan pemisahan kekuasaan dan independensi eksekutif dari legislatif karena pelaksanaan hak-hak tersebut sulit menghindari kesan intervensi legislatif terhadap eksekutif.[356] Oleh karena itu, bukan pengawasan DPR yang dihilangkan, tetapi hak-hak terkait dengan fungsi pengawasan DPR.

Walaupun basis kerangka pemikiran yang digunakan penelitian ini sebatas koherensi logikal, tetapi pada bagian ini akan ditambahkan *insight* terkait dengan implikasi-implikasi empirikalnya untuk melengkapi temuan-temuan dari penelitian ini secara kontekstual – terutama menggunakan

354 Lihat kembali *supra* BAB III.A.2.
355 Lihat kembali *supra* BAB III.B.2 dan BAB III.C.2.
356 Lihat kembali *supra* BAB III.D.2.

hasil kajian Ilmu Politik. Pertama, dampak dari empat proposal yang diajukan, terutama terkait dengan proses legislatif dan pengawasan DPR terhadap Presiden. Perbaikan terhadap kondisi hukum eksisting ini fokusnya adalah membuat DPR lebih independen dalam proses legislatif, walaupun tidak menguasai seluruh kekuasaan legislatif karena adanya *power sharing* dengan Presiden. Pada poin ini, ketika DPR lebih independen, maka dampak institusionalnya dalam proses legislatif (termasuk dihilangkannya kekuasaan membentuk Perppu dan PP – serta peraturan delegasian lainnya) adalah lahirnya tuntutan kompetensi yang lebih besar kepada DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif – kelemahan yang selama ini tertutupi oleh *skill* atau keahlian yang dimiliki eksekutif.

Lebih lanjut, dari sisi Presiden, hilangnya peran dalam proses legislatif di tahap pengajuan, pengesahan dan persetujuan rancangan undang-undang sesungguhnya tidak membuat kekuasaan *law-making* Presiden berkurang drastis karena peran Presiden dalam proses legislatif tetap sangat kuat. Mengikuti model proses legislatif Amerika Serikat, Presiden tetap statusnya sebagai *the Legislator-in-Chief* karena masih berperan sebagai *the first word on legislation* dan *the last word on legislation* walaupun dirancang tidak memiliki hak inisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang. Secara empiris, kondisi hukum demikian diharapkan dapat menjadi insentif bagi Presiden dalam memerintah untuk memerintah secara efektif tanpa perlu menjalankan politik dagang sapi dengan mekanisme pemisahan kekuasaan (dan *power sharing*) lebih jelas.

Berikutnya tentang dihilangkannya hak-hak terkait dengan fungsi pengawasan DPR terhadap Presiden. Usulan ini

memiliki dampak faktual untuk 'menjauhkan' hubungan antara DPR dan Presiden sehingga intervensi DPR (berkedok pelaksanaan fungsi pengawasan) dalam penyelenggaraan pemerintahan dibatasi. Hak-hak terkait dengan fungsi pengawasan tersebut secara faktual merupakan instrumen *bargaining* politik dari partai-partai politik di DPR untuk masuk ke ranah kekuasaan eksekutif. Fenomena ini secara logika merupakan *fallacy* sehingga posisi politik di DPR seolah tidak memiliki prestise karena karier politik tertinggi adalah kekuasaan eksekutif. Perbaikan institusional terkait dengan kondisi ini adalah pentingnya pematangan politik terutama pemahaman tentang presidensialisme secara komprehensif, khususnya peranan di ranah kekuasaan eksekutif dan legislatif sesungguhnya sama saja. Pengalaman historis dengan parlementarisme, baik yang benar-benar parlementer, maupun yang parlementer abu-abu, mungkin menjelaskan mengapa presidensialisme di Indonesia berjalan tidak konsisten.[357] Jika kita perhatikan, dari sisi Ilmu Politik, praktik demikian mungkin tidak sepenuhnya salah – dan justru menjadi solusi dari fenomena presidensialisme di Amerika Selatan yang disebut *Linzian Nightmare*. Penilaian positif atas praksis presidensialisme Indonesia diberikan oleh Djayadi Hanan yang secara umum mengklaim: "*The existence of a coalition-minded president, coupled with the tendency to accommodative and consensual behavior on the part of political elites, also contributes to the positive outcome*."[358]

---

357 Pendapat Theofransus Litaay, Ph.D. dalam FGD 28 November 2024.

358 Djayadi Hanan, "Making Presidentialism Work: Legislative – Executive Interaction in Indonesian Democracy" (Disertasi, Ohio State University, 2012).

Terakhir adalah daya persuasi dari hasil penelitian ini kepada pihak-pihak yang berkepentingan, khususnya MPR. Sebagai pemegang kekuasaan konstituen, alam pikir yang menguasai MPR tidak hanya koherensi logikal dari konstitusi kita, UUD 1945, sebagai konstitusi presidensial. MPR adalah badan dengan jumlah anggota yang besar – di mana salah satunya adalah DPR. Perbaikan di bidang proses legislatif sesungguhnya maknanya positif bagi DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Akan tetapi pemahaman demikian hanya dari perspektif koherensi logikal di mana dengan usulan kerangka hukum yang kami berikan dapat membuat DPR lebih independen dalam proses membentuk undang-undang, setidaknya sampai pada tahap *bill*. Namun demikian, dari sisi beban kerja, hal ini justru negatif karena menuntut DPR bekerja lebih keras, termasuk ketika kekuasaan membentuk PP (dan peraturan delegasian lainnya) dihapuskan.

Dari sisi Presiden mungkin problem seperti dihadapi DPR tersebut tidak muncul. Namun demikian, usulan kerangka hukum untuk perbaikan terhadap kondisi hukum eksisting yang diusulkan dapat berdampak pada hubungan hubungan legislatif – eksekutif yang lebih keras karena insentif yang diberikan oleh *dual democratic legitimacy*. Untuk Indonesia yang adalah negara kesatuan, proposal ini riskan jika dalam 'konflik' antara legislatif – eksekutif tersebut berdampak pada *shutdown* pemerintah seperti di Amerika Serikat. Federalisme membuat dampak tersebut tidak terlalu merusak karena ranah kekuasaan eksekutif Federal yang dipegang Presiden sangat sempit karena, sebagai kepala eksekutif, Presiden hanya sebatas memimpin lembaga eksekutif Federal. Lebih dari itu, hilangnya insentif bagi partai politik untuk dapat masuk ke kekuasaan eksekutif, seperti

diberikan oleh kondisi hukum eksisting, dapat menjadi kendala bagi proposal ini untuk dapat terimplementasi melalui proses perubahan Undang-Undang Dasar.

BAB IV
PENUTUP

Penelitian ini menguji kondisi hukum eksisting perihal hubungan legislatif – eksekutif di ranah pelaksanaan kekuasaan legislatif dan pengawasan DPR terhadap Presiden dengan tolok ukur atau dasar pengujian asas presidensialisme. Selanjutnya, sebagai preskripsi, mengusulkan kerangka hukum perihal hubungan legislatif – eksekutif di ranah pelaksanaan kekuasaan legislatif dan pengawasan DPR terhadap Presiden berdasarkan presidensialisme yang lebih koheren atau konsisten.

Dari hasil pengujian ditemukan bahwa kondisi hukum eksisting tidak koheren dan konsisten dengan asas presidensialisme yang mengandung norma pokok atau inti yaitu 'pemisahan kekuasaan' dan 'independensi eksekutif dari legislatif'. Temuan ini menunjukkan bahwa asas presidensialisme dalam hubungan legislatif – eksekutif tidak tercermin dalam berjalannya relasi pemerintahan. Sehingga seharusnya, jalannya pemerintahan mengikuti cara-cara presidensial seperti terkandung dalam ideal yang mendasari presidensialisme itu sendiri.

Berdasarkan temuan tersebut maka penelitian ini merumuskan kerangka hukum yang seharusnya sebagai preskripsi penelitian dengan basis 'pemisahan kekuasaan' dan 'independensi eksekutif dari legislatif' untuk mendasari pelaksanaan kekuasaan legislatif dan pengawasan DPR terhadap Presiden. Detail proposal untuk kerangka hukum

dalam hubungan legislatif – eksekutif berdasarkan presidensialisme tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pelaksanaan kekuasaan legislatif;

a. Proses legislatif.

1) Sebagai pemegang kekuasaan legislatif, ranah kekuasaan DPR adalah "pengajuan rancangan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang, dan persetujuan rancangan undang-undang." Dengan demikian, tanggung jawab DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif adalah menghasilkan RUU (*Bill*). Dalam rangka *power sharing* kekuasaan legislatif dengan Presiden, ranah kekuasaan Presiden adalah "pengesahan rancangan undang-undang dan pengundangan undang-undang." Dengan demikian, rancangan undang-undang (*Bill*) menjadi undang-undang (*Act*) jika Presiden memberikan persetujuan pengesahan. Terkait dengan kekuasaan pengesahan rancangan undang-undang, Presiden diberikan kekuasaan *veto*. Jika Presiden menggunakan *veto*, maka rancangan undang-undang dikembalikan kepada DPR, selanjutnya DPR akan membahas *veto* Presiden tersebut, apakah diterima atau ditolak. Jika ditolak, maka rancangan undang-undang akan menjadi undang-undang dalam hal DPR mampu memutus mencapai 2/3 suara dari kuorum. Untuk penerapannya secara efektif atas proposal ini menghendaki perubahan terhadap UUD 1945 dan Undang-Undang P3.

2) Governabilitas Presiden *vis-à-vis* hambatan atau halangan yang ditimbulkan oleh undang-undang dapat diberikan dua solusi yuridis. Pertama, pendekatan legalistik dengan mengajukan perubahan undang-undang (presedennya Undang-Undang Cipta Kerja). Cara ini terbukti tidak efisien.

Kedua, *non-enforcement* undang-undang sebagai bentuk pelaksanaan kekuasaan eksekutif terhadap undang-undang yang berlaku yang secara hakikat sesungguhnya bersifat diskresioner. Cara ini seharusnya paling efisien dan cocok dengan model governabilitas Presiden berdasarkan presidensialisme.

b. Kekuasaan Presiden membentuk Perppu.

Skenario utama yaitu kekuasaan Presiden membentuk Perppu harus ditiadakan melalui perubahan Pasal 22 UUD 1945. Namun jika skenario tersebut dianggap tidak relevan, dilakukan perubahan Pasal 22 UUD 1945, utamanya penegasan terkait alasan spesifik dan batasan materi muatan Perppu, agar tidak semua materi Undang-Undang dapat digunakan atau dijadikan alasan oleh Presiden dalam membentuk Perppu.

c. *Delegated legislation* kepada Presiden.

Untuk menghilangkan kekuasaan *delegated legislation* Presiden diusulkan dua skenario. Pertama, menghilangkan akarnya dari UUD 1945, dalam hal ini Pasal 5 ayat (2) UUD 1945. Kedua, mewajibkan pembentuk undang-undang untuk menghasilkan undang-undang yang 'tuntas' sehingga terjadi proses deaktivasi terhadap Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 secara khusus – dan semua bentuk *delegated legislation* yang lain untuk mencegah fenomena 'pembentukan hukum pada tahap pelaksanaannya oleh si pelaksana'.

2. Pengawasan DPR terhadap Presiden;

Proposal penelitian ini yaitu menghilangkan hak-hak terkait dengan fungsi pengawasan yang bersifat parlementer seperti teridentifikasi dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 atau mendorong DPR agar dengan sadar tidak menggunakan

hak tersebut karena haknya itu sendiri – terlebih pelaksanaannya – tidak sesuai dengan presidensialisme.

Selain proposal di atas, penelitian ini juga mengandung sejumlah *blessing in disguise* sebagai berikut. Pertama, implikasi tidak langsung dari penelitian ini adalah memberikan solusi untuk mengatasi fenomena *overregulation* yang kita hadapi dengan memanfaatkan asas presidensialisme sebagai hukum yang mendasari hubungan legislatif – eksekutif di Indonesia. Kedua, penelitian ini juga memberikan preskripsi tentang bagaimana Presiden, sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, memerintah *vis-à-vis* DPR. Dengan demikian presidensialisme di Indonesia dapat terimplementasi secara konsisten.

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena dalam diskusi atau pembahasan yang dilakukan tidak melibatkan DPD. Kondisi tersebut tidak lepas dari masih belum tegasnya kebijakan konstitusional tentang peran DPD berdasarkan teks UUD 1945 itu sendiri. Mengingat masih belum adanya sinyal yang jelas tentang peran DPD tersebut maka penelitian ini tepat seperti kondisinya yang ada sekarang.

Berikut proposal spesifik yang diusulkan penelitian ini sebagai kondisi hukum yang seharusnya atau yang ideal pada tataran ketentuan-ketentuan konstitusional atau UUD 1945:

Tabel 2
Proposal Perubahan

Kondisi Eksisting	Usulan Perbaikan
Pasal 5 ayat (1) UUD 1945: Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang	Dihapuskan

kepada Dewan Perwakilan Rakyat.	
Pasal 5 ayat (2) UUD 1945: "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya."	Dihapuskan
Pasal 20 ayat (2) UUD 1945: Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.	Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan, membahas dan menyetujui rancangan undang-undang.
Pasal 20 ayat (3) UUD 1945: Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu."	Pasal 20 ayat (3): Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 20 ayat (4): Presiden dapat menolak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat dengan disertai alasan-alasan.
Pasal 20 ayat (5) UUD 1945: Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-	Pasal 20 ayat (5): Dewan Perwakilan Rakyat dapat menolak penolakan pengesahan rancangan undang-undang oleh Presiden apabila mendapatkan persetujuan 2/3 suara dari jumlah minimal anggota Dewan

undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan	Perwakilan Rakyat yang hadir dalam persidangan. Pasal 20 ayat (6): Presiden wajib mengesahkan rancangan undang-undang apabila penolakan Presiden tidak mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan wajib mengundangkan undang-undang.
Pasal 20A ayat (2) UUD 1945: "Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat."	Dihapuskan
Pasal 22 ayat (1) UUD 1945: "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang."	Dihapuskan atau Pengaturan eksplisit terkait alasan dan batasan materi muatan Perppu.

Implikasi dari proposal spesifik tersebut yaitu MPR menjalankan salah satu kewenangannya dalam Pasal 3 ayat (1) UUD 1945, yaitu mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Agar proposal dimaksud memperoleh dukungan sehingga dapat terimplementasi dengan baik, Badan Pengkajian MPR sebagai salah satu alat kelengkapan MPR yang bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan serta implementasi UUD 1945, perlu melakukan penyerapan aspirasi masyarakat secara bermakna (*meaningful*) maupun

melakukan patok duga (*benchmarking*) dengan negara yang menganut sistem pemerintahan serupa (presidensil). Hasil penyerapan aspirasi dan *benchmarking* akan lebih memberikan justifikasi bagi MPR dalam melakukan perubahan UUD 1945.

Daftar Pustaka

Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, n.d.

———. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

———. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2007.

———. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. 12th ed. Depok: Rajawali Pers, 2020.

———. *Perihal Undang-Undang Di Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

———. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Azed, Abdul Ban. *Percikan Pemikiran Tentang Hukum Dan Demokrasi*. Depok: Pusat Kajian Hukum Tata Negara FH UI, 2001.

Bailey, Jeremy D. *Thomas Jefferson and Executive Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Carolan, Eoin. *The Federalist with Letters of Brutus*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

Cheibub, José Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Chemerinsky, Erwin. *Constitutional Law – Principles and Policies*. New York: ASPEN Publisher, 2006.

Corwin, Edward S. *The President: Office and Powers 1787-1948*. New York: New York University Press, 1948.

Crabbe, Vincent Cyril Richard Arthur Charles. *Legislative Precedents*. London: Cavendish Publishing, 1998.

Dalimunthe, Dermina. "Proses Pembentukan Undang-

Undang Menurut Undang-Undang P3 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Al-Maqasid* 4, no. 12 (2018): 59–75.

Darumurti, Krishna Djaya. *Teori Hukum Diskresi*. 1st ed. Bali: Pustaka Larasan, 2019.

Fatovic, Clement. *Outside the Law: Emergency and Executive Power*. Baltimore: John Hopkins Univeristy Press, 2009.

Fisher, Louis. *The Law of the Executive Branch: Presidential Power*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

FoEkh, Daniel Yusmic P. *Perppu Dalam Teori Dan Praktik*. Depok: Raja Grafindo Perkasa, 2021.

Ghoffar, Abdul. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta, 2015.

Hamilton, Alexander, James Madison, and John Jay. *The Federalist with Letters of Brutus*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Indrati S., Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*. Revision. Yogyakarta: Kanisius, 2013.

Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos Dan Pembongkaran*. 2nd ed. Bandung: Mizan, 2007.

Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. 2nd ed. Depok: Rajawali Pers, 2021.

Kamis, Margarito. *Pembatasan Kekuasaan Presiden: Pergeseran Kekuasaan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*. Malang: Setara Press, 2014.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell, 1961.

Lamb, Charles M., and Jacob R. Neiheisel. *Constitutional Landmarks: Supreme Court Decisions on Separation of Powers, Federalism and Economic Rights*. London: Palgrave-MacMillan, 2021.

MacCormick, Neil. *Rhetoric and the Rule of Law: A Theory of Legal Reasoning*. Oxford: Oxford University Press,

2005.

Manan, Bagir. *DPR, DPD, Dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH UII Press, 2005.

———. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.

Mulyosudarmo, Suwoto. *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoretis Dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997.

Pieris, John, and Aryanthi Baramuli Putri. *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Studi, Analisis, Kritik, Dan Solusi Kajian Hukum Dan Politik*. Jakarta: Pelangi Cendikia, 2006.

Ratnapala, Suri. *Welfare State or Constitutional State?* Sydney: The Centre for Independent Studies, 1990.

Rehfeld, Andrew. *Political Representation, Democratic Legitimacy, and Institutional Design*. New York: Cambridge University Press, 2005.

Syamsuddin, Aziz. *Proses Dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

Tamanaha, Brian Z. *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku I*: *Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

———. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku IV: Kekuasaan Pemerintah Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

Yudha, Hanta. *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema Ke Kompromi*. Jakarta: Gramedia Pustaka, 1998.

Zoelva, Hamdan. *Pemakzulan Presiden Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Bab dalam Buku

Alegre, Marcelo, and Nahuel Maisley. "Presidentialism and Hyper-Presidentialism in Latin America." In *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America*, edited by Conrado Hubner Mendes, Roberto Gargarella, and Sebastian Guidi. Oxford: Oxford University Press, 2021.

Cheibub, Jose Antonio, and Fernando Limongi. "Legislative – Executive Relations." In *Comparative Constitutional Law: Research Handbooks in Comparative Law*, edited by Tom Ginsburg and Rosalind Dixon. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011.

Hola, Gabriel Bocksang. "Presidential Regimes." In *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, edited by Peter Cane, Herwig C.H. Hofmann, Eric C. Ip, and Peter L. Lindseth. Oxford: Oxford University Press, 2020.

Yudhini, Etsi. "Indonesia's Presidentialism: Moderating Strong Presidents, Enhancing Presentation." In *Making Presidentialism Work*, edited by Andrew Ellis, J. Jesus Orozco Henriquez, and Daniel Zovatto, 267–90. Mexico: Juridicas, 2009.

Jurnal

Ackerman, Bruce. "The New Separation of Powers." *Harvard Law Review* 113, no. 3 (2000): 633–724. doi:10.2307/1342286.

Antari, Putu Eva Ditayani. "Implementasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Upaya Memperkuat Sistem Presidensial Di Indonesia." *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2020): 217–38. doi:10.24246/jrh.2020.v4.i2.p217-238.

Asshidiqy, Fakhri, and Irwan Triadi. "Perbandingan Sistem Pemerintahan Presidensial Dan Parlementer: Analisis

Kelebihan Dan Kekurangan Dari Kedua Sistem, Serta Implementasi Di Negara Amerika Serikat Dan Inggris." *Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 1 (2024): 97–105.

Azzahra, Farida. "Rekonstruksi Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Penguatan Sistem Presidensial Indonesia." *Legislasi Indonesia* 18, no. 2 (2021): 153–67.

Barron, David J. "Constitutionalism in the Shadow of Doctrine: The President's Nonenforcement Power." *Law and Contemporary Problems* 985, no. 1987 (2005): 61–106. doi:10.2139/ssrn.252751.

Brody, Peter M. "The First Amendment, Governmental Censorship, and Sponsored Research." *Journal of College and University Law* 19, no. 3 (1993): 199–215.

Calabresi, Steven G. "The Virtues of Presidential Government: Why Professor Ackerman Is Wrong to Prefer the German to the U.S. Constitution." *Constitutional Commentary* 3 (2001): 51–104.

Calabresi, Steven G., and Christopher S. Yoo. "The Unitary Executive during the First Half-Century." *Case Western Reserve Law Review* 47, no. 4 (1997): 1451–1561.

———. *The Unitary Executive During the Second Half-Century*. *Harvard Journal of Law and Public Policy*. Vol. 26, 2003.

Cheibub, José Antonio, Jennifer Gandhi, and James Raymond Vreeland. *Democracy and Dictatorship Revisited*. *Public Choice*. Vol. 143, 2010. doi:10.1007/s11127-009-9491-2.

Fatovic, Clement. "Blurring the Lines: The Continuities Between Executive Power and Prerogative Recommended Citation." *Maryland Law Review* 73, no. 1 (2013): 15–53.

Fitryantica, Agnes. "Implikasi Judicial Review Terhadap Hak Angket Yang Diajukan Oleh Dpr Pasca Putusan MKRI No.26/PUU-XVI/2017 Tentang Permohonan Hak

Angket DPR." *Media Keadilan: Jurnal Ilmu Hukum* 11, no. 1 (2020): 1–21. doi:10.31764/jmk.v11i1.1353.

Habiburohman, Ilham. "Hubungan Presiden Dan Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amendemen Perspektif Teori Constitutional Retrogression." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 28, no. 1 (2021): 21–44. doi:10.20885/iustum.vol28.iss1.art2.

Hadi, Syofyan. "Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensil." *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 18 (2013): 78–84. doi:10.30996/dih.v9i18.275.

Hartama, Aldi Yoga. "Paradigma Model Legislasi Dan Tujuan Penguatan Sistem Presidensial Republik Indonesia." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 53, no. 1 (2023). doi:10.21143/jhp.vol53.no1.1551.

Helfman, Tara. "Book Review: Crown and Constitution." *Harvard Law Review* 228 (2015): 2234–54.

Hutchinson, Terry, and Nigel Duncan. "Defining and Describing What We Do: Doctrinal Legal Research." *Deakin Law Review* 17, no. 1 (2012): 83–119. doi:10.21153/dlr2012vol17no1art70.

skandar Bakri. "Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No.36PUU-XV2017 Tentang Hak Angket DPR Terhadap." *LEX Renaissance* 4, no. 2 (2019): 410–31.

Johnsen, Dawn E. "Presidential Non-Enforcement of Constitutionally Objectionable Statutes." *Law and Contemporary Problems* 227, no. 1996 (2005). doi:10.2139/ssrn.238880.

Kesavan, Vasan, and J Gregory Sidak. "The Legislator-In-Chief William and Mary." *William & Mary Law Review Volume* 44, no. 1 (2002): 1–64.

Koh, Harold Hongju. "Setting the World Right." *Yale Law Journal* 115, no. 9 (2006): 2350–79. doi:10.2307/20455699.

Kurnia, Titon Slamet. "Presiden Dan Pemberhentian Hakim Konstitusi: Pemisahan Kekuasaan Tanpa Checks and

Balances." *Veritas et Justitia* 10, no. 1 (2024): 60–84. doi:10.25123/vej.v10i1.7735.

———. "Presidential Candidacy Threshold and Presidentialism Affirmation in Indonesia." *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 7, no. 3 (2020): 353–79. doi:10.22304/pjih.v7n3.a4.

———. "Presidential Treshold Dan Asas Presidensialisme." *Jurnal Majelis* 3 (2020): 258.

Kuswanto. "Consistency of the Presidential System in Indonesia." *Sriwijaya Law Review* 2, no. 2 (2018): 170–82. doi:10.28946/slrev.vol2.iss2.67.pp170-182.

———. "Transisi Kekuasaan Dari Abdurrahman Wahid Ke Megawati: Sebuah Cara Pandang Berbeda." *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 2 (2022): 127–42. doi:10.24246/jrh.2022.v6.i2.p127-142.

Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Connecticut: Yale University Press, 1999.

Linz, Juan J. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy* 1, no. 1 (1990): 51–69.

Magill, M. Elizabeth. "Beyond Powers and Branches in Separation of Powers Law," 2001. doi:10.2139/ssrn.292004.

Mainwaring, Scott. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* 26, no. 2 (1993): 198–228. doi:10.1177/0010414093026002003.

Mamahit, Angel Jeane d'arc Sofia. "Pergeseran Kekuasaan Legislatif Sebelum Dan Sesudah Amandemen UUD 1945." *Lex Administratum* II, no. 2 (2014): 91–92.

Merrill, Thomas W. *The Constitutional Principle of Separation of Powers*. *The Supreme Court Review*, 1992. doi:10.1086/scr.1991.3109603.

Nur, Sri, and Hari Susanto. "Pergeseran Kekuasaan Lembaga Negara Pasca Amandemen Uud 1945." *Masalah-*

Masalah Hukum 43, no. 2 (2014): 279–88. doi:10.14710/mmh.43.2.2014.279-288.

Peabody, BG, and JD Nugent. "Toward a Unifying Theory of the Separation of Powers." *American University Law Review* 53, no. 1 (2003): 1–64. http://heinonlinebackup.com/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/aulr53&section=12.

Prakash, Saikrishna. "The Essential Meaning of Executive Power." *University of Illinois Law Review* 2003 (2003): 701–820. doi:10.2139/ssrn.223757.

Prakash, Saikrishna Bangalore. "The Executive's Duty To Disregard Unconstitutional Laws." *Georgetown Law Journal* 96 (2008): 1613–84. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1557173.

Prayitno, Cipto. "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden Dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (2020): 461–77. doi:10.31078/jk1733.

Price, Zachary S. "Enforcement Discretion and Executive Duty." *Vanderbilt Law Review* 67, no. 3 (2014): 671–769. doi:10.2139/ssrn.2359685.

Rahmatullah, Indra. "Rejuvinasi Sistem Checks and Balances." *Jurnal Cita Hukum* 1 (2013).

Reinstein, Robert J. "The Limits of Executive Power." *American University Law Review* 59, no. 2 (2009): 259–337.

Rose-Ackerman, Susan, Diane A Disierto, and Natalia Volosin. "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines." *Berkeley Journal of International Law* 29, no. 1 (2011): 246–333. http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db

=buh&AN=60706505&site=ehost-live.

Saraswati, Retno. "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial Yang Efektif." *Masalah-Masalah Hukum* 41, no. 1 (2012): 137–43. https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/4213.

Silalahi, Artha Debora. "Rekonstruksi Pengawasan DPR RI Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Melalui Kerangka Demokrasi Konstitusional." *Jurnal Konstitusi Dan Demokrasi* 3, no. 2 (2023): 100–116. doi:10.7454/jkd.v3i2.1306.

Simabura, Charles, Satya Arinanto, Maria Farida Indrati, Saldi Isra, and Fitra Arsil. "Ministerial Authority in Formulating Regulations Related to Presidential *Law-making* Doctrine." *Constitutional Review* 9, no. 2 (2023): 297–331. doi:10.31078/consrev924.

Skach, Cindy. "The 'Newest' Separation of Powers: Semipresidentialism." *International Journal of Constitutional Law* 5, no. 1 (2007): 93–121. doi:https://doi.org/10.1093/icon/mol025.

Sudirman. "Kedudukan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Telaah Terhadap Kedudukan Dan Hubungan Presiden Dengan Lembaga Negara Yang Lain Dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945)." *Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum* 1, no. 1 (2013): 1–27. http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/526.

Sugitario, H. Eko. "Presiden Membawahkan Kepolisian Negara." *Yustika* 14, no. 1 (2011): 1–11.

Sunarto. "Fungsi Legislasi Dpr Pasca Amandemen Uud 1945." *Integralistik* 28, no. 1 (2017): 57–67. doi:10.15294/integralistik.v28i1.11814.

Sunstein, Cass R. "Beyond Marbury: The Executive's Power to Say What the Law Is." *Yale Law Journal* 115 (2006):

2580–2610. doi:10.2307/20455706.

Susanto, Mei. "Hak Angket Sebagai Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017." *Jurnal Yudisial* 11, no. 3 (2018): 385–406. doi:10.29123/jy.v11i3.326.

Susanto, Sri Nur Hari. "Pergeseran Kekuasaan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 19450." *Masalah-Masalah Hukum* 43, no. 2 (2014): 279–88. doi:10.14710/mmh.43.2.2014.279-288.

Widodo, Hananto. "Parameter Pengawasan Politik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar Negar Republik Indonesia Tahun 1945." *Perspektif Hukum* 19, no. 2 (2019): 229–49.

Yoo, Christopher S, Steven G Calabresi, Anthony J Colangelo, and Christopher S Yoo. "Penn Carey Law : Legal Scholarship Repository The Unitary Executive in the Modern Era, 1945 – 2004." *Iowa Law Review* 2681 (2005): 601–731.

Lembar Kerja

Arsil, Fitra. "Diversifikasi Kekuasaan Legislasi: Fenomena Pelemahan Parlemen, Superioritas Presiden, Dan Eskalasi Yudisialisasi Politik." Depok, 2024.

Mainwaring, Scott, and Matthew Shugart. "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy," 1993.

Maria Farida Indrati S. "Pemahaman Tentang Undang-Undang Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945." *Pidato Pada Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap Dalam Bidang Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, 2007.

Internet

Yasin, Muhammad. "Inilah Daftar Perppu Yang Pernah Terbit Sejak Era Reformasi." *HukumOnline.Com*, 2023. https://www.hukumonline.com/stories/article/lt63c39de

635444/inilah-daftar-Perppu-yang-pernah-terbit-sejak-era-reformasi/.