Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*

Rahayu Prasetyaningsih**

DOI: https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a3

Abstrak

Konstitusi dapat ditafsirkan berbeda-beda oleh masing-masing rezim yang berkuasa termasuk mengenai kekuasaan Presiden. Di Amerika Serikat berkembang pemikiran yang diperdebatkan apakah presiden memiliki kekuasaan yang sifatnya tersirat (*implied power)* dari kekuasaan yang diberikan oleh konstitusinya, dan berkembang *executive order* sebagai *implied power* presiden. Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan dinilai memberikan kewenangan atau membuka celah tafsir yang besar pada kekuasaan Presiden. Dengan demikian, paradigma perubahan UUD 1945 diantaranya adanya keinginan untuk mengurangi kekuasaan tersebut. Tulisan ini akan membahas apakah UUD 1945 setelah perubahan telah memberikan kekuasaan yang cukup kepada presiden dan apa saja kewenangan yang merupakan turunan langsung dari kekuasaan presiden. Kekuasaan Presiden berdasarkan UUD 1945 juga mempunyai kecenderungan untuk bertambah seiring dengan berkembangnya sistem ketatangaraan bahkan untuk menjalankan pemerintahan, presiden dapat membentuk Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden selain terlibat secara langsung dalam pembentukan UU dan dapat mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam keadaan kegentingan yang memaksa (*emergency law*). Kewenangan presiden dalam pembentukan UU, Perpu dan PP secara tegas disebutkan dalam UUD 1945, sedangkan kewenangan pembentukan Perpres menjadi kewenangan yang ditafsirkan dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

Kata kunci: eksekutif, kekuasaan presiden,konstitusi, legislasi, regulasi.

Measuring Presidential Legislative Powers Under the 1945 Constitution of Indonesia

Abstract

Constitution can be interpreted differently by each ruling regimes, including on the matter of presidential power. In the United States of America, the emerging discussion is whether the president has an implied power from its constitution which can develop into an 'executive order' as the implied power of the president. The 1945 Constitution before its amendment is believed to have given a substantial authority and even encouraged different interpretation on presidential power. Consequently, the amendment paradigm of the 1945 Constitution is

* Artikel ini sebagian referensinya berasal dari Penelitian Unggulan Program Fakultas Hukum 2013 yang dilaksanakan oleh Penulis dengan Tim yang terdiri dari: Rahayu Prasetianingsih, Inna Junaenah, Santi Hapsari Dewi A, dibantu oleh 2 Mahasiswa yaitu Vidya Vici Fitri dan Muchammad Indra.

** Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung, rahayuprasetyaningsih@gmail.com, S.H. (Universitas Padjadjaran), M.H. (Universitas Indonesia).

to lessen the substantial authority. This paper will discuss whether the amended Constitution has given enough power to the president and what authority does it entails. The president's power has the tendency to develop and in line with the current constitutional system, including the authority to make government regulation, to participate in the making of law, and making a government regulation in lieu of law under emergency situation. The aforementioned authorities are explicitly stated in the 1945 Constitution, whereas the authority in making presidential decree in interpreted from Article 4 (1) of the 1945 Constitution as an implied power of the executive.

***Keywords**: executive, presidential power, constitution, legislation, regulation.*

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Pernyataan ini sangat terkait erat dengan kedudukan dan peran presiden dalam pemerintahan negara. Lebih jauh lagi pasca perubahan UUD 1945 perubahan ke-4, Pasal 37 ayat (5) menjadikan ketentuan mengenai bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan Republik Indonesia sebagai pasal yang tidak dapat diubah (*unamendable provision*) dari UUD 1945. Bagir Manan dalam bukunya Lembaga Kepresidenan mengutip pendapat Hamilton menyatakan bahwa hal yang paling esensial dalam republik adalah pemerintah yang berasal dari rakyat banyak, bukan dari suatu jumlah (kecil) yang tidak berarti atau dari kelas tertentu. Untuk memenuhi kriteria tersebut dipergunakan nama jabatan 'presiden' yang berasal dari kata *praesidens – praesidere* yang artinya 'memimpin' .[1]

Secara historis dalam perjalanan pelaksanaan UUD 1945 pasang surut kehidupan ketatanegaraan juga sangat ditentukan oleh presiden yang diberikan kekuasaan cukup besar oleh UUD. UUD 1945 ditafsirkan berbeda-beda oleh masing-masing rezim yang berkuasa. Pada rezim Orde Lama dilakukan dengan berbagai Maklumat Presiden, dan dengan sistem demokrasi terpimpin yang pada konsepnya merupakan terjemahan dari demokrasi Pancasila,[2] namun pada pelaksanaannya menjadi segala kekuasaan berada di satu-satunya pemimpin yaitu Soekarno. Pada masa Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto yang memimpin Indonesia selama hampir 32 tahun, berakhir dengan krisis dalam dalam bidang sosial, ekonomi, dan politik serta kekuasaan bersifat represif terutama kepada kekuatan-kekuatan yang berseberangan dengan kebijakan pemerintah yang berkuasa.[3] Orde Baru berakhir pada atas desakan berbagai lapisan masyarakat, hingga pada tahun 1998 Soeharto mundur dari jabatannya sebagai presiden.

---

[1] Bagir Manan, *Lembaga Keppresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003. hlm. 4; istilah presiden.

[2] Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia*, *Dasar-dasarnya*, Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, 1982, Bab II.

[3] R. William Liddle, "Indonesia's Democratic Opening", 34 *Government and Opposition Journal 1*, 1999, hlm. 94-116.

Mengacu pada kajian hukum tata negara kekuasaan presiden terutama pada negara yang menganut sistem presidensil menunjukkan bahwa walaupun sama-sama menganut sistem pemerintahan yang sama, namun kekuasaan yang dimiliki oleh presiden menjadi berbeda-beda. Di Amerika Serikat (AS) berkembang perdebatan mengenai apakah presiden memiliki hak yang sifatnya turunan dari kekuasaan yang diberikan oleh UUD (*implied power*) atau tidak. Di Indonesia sebagaimana telah disebutkan dalam pelaksanaan UUD 1945 terdapat perbedaan penafsiran terhadap seberapa besar kekuasaan presiden, kondisi seperti itu tentu bertalian dengan kedudukan presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif yang memang tidak diatur lebih lanjut dengan suatu undang-undang tersendiri seperti halnya pengaturan pada lingkungan jabatan legislatif[4] dan kekuasaan kehakiman,[5] sehingga seberapa besar kekuasaan presiden atau apakah ada kekuasaan lain yang dijalankan oleh presiden selain yang tercantum secara tegas dalam UUD 1945 dalam pelaksanaannya memungkinkan sekali untuk bertambah.

Pasca perubahan UUD 1945 kekuasaan presiden menjadi salah satu materi perubahan penting, mengingat salah satu pokok perubahan UUD 1945 adalah mengurangi kekuasaan presiden yang dianggap terlalu besar, tetapi juga hendak menguatkan sistem presidensil. Pasca 15 tahun perubahan UUD 1945 juga telah terjadi dinamisasi kembali pelaksanaan dari lingkup kekuasaan presiden.

Berdasarkan hal-hal di atas, tentunya perlu untuk dikaji lebih lanjut seberapa besar sebenarnya kekuasaan presiden menurut UUD maupun pada pelaksanaannya, apakah UUD 1945 telah memberikan kekuasaan yang cukup kepada presiden? Kewenangan-kewenangan apa sajakah yang muncul dan merupakan turunan dari kekuasaan presiden yang secara tegas diatur dalam UUD 1945? Dapatkah jenis kewenangan tersebut diatur secara terperinci? Bentuk pengaturan seperti apa yang tepat menentukannya?

Tulisan ini akan difokuskan pada salah satu jenis kekuasaan presiden untuk membentuk peraturan perundang-undangan, baik dalam pembentukan undang-undang bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun kekuasaan presiden untuk membentuk peraturan perundang-undangan lainnya. Pembahasan mengenai kekuasaan presiden untuk membuat peraturan perundang-undang menjadi penting karena kewenangan ini merupakan kewenangan original dari kekuasaan legislatif, namun kekuasaan eksekutif mempunyai juga kekuasaan untuk mengatur dalam kerangka menjalankan undang-undang, terlebih bahwa dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia dilakukan bersama-sama antara DPR dengan presiden.

---

[4] Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

[5] Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung beserta perubahannya (terakhir dengan Undang-Undang Nomor Tahun 2009), dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

B. Kekuasaan Presiden dalam Sistem Presidensil

Hakikat konstitusi tidak lain adalah perwujudan paham tentang konstitusi atau konstitusionalisme, yaitu pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan di satu pihak dan jaminan terhadap hak-hak warga negara maupun setiap penduduk di pihak lain.[6] Ajaran pemisahan kekuasaan berasal dari Montesquieu bertujuan untuk membatasi kekuasaan badan-badan atau pejabat penyelenggaran negara dalam batas-batas cabang kekuasaan masing-masing. Dengan pemisahan atau pembagian kekuasaan tersebut dapat dicegah penumpukan kekuasaan di satu tangan (absolut) atau sekelompok kecil orang (oligarki) yang akan menimbulkan penyelenggaraan pemerintahan sewenang-wenang.[7] Di samping dengan cara dipisah-pisahkan, untuk membatasi kekuasaan juga berkaitan dengan ajaran tentang negara berkonstitusi. Ajaran ini yang memberikan dasar tentang pemikiran untuk memberikan pembatasan terhadap kekuasaan presiden yang dicantumkan dalam konstitusi negara.

Pada sistem pemerintahan kabinet parlementer umumnya presiden berfungsi hanya sebagai kepala negara, sedangkan dalam sistem kabinet presidensil presiden disamping berfungsi sebagai kepala negara juga berfungsi sebagai kepala eksekutif.[8] Kabinet presidensil menghendaki sistem pemerintahan yang tetap (*fixed*), semisal untuk masa jabatan presiden yang ditentukan.

Pada beberapa literatur mengenai kekuasaan presiden terdapat macam-macam kekuasaan yang dimiliki oleh presiden yang merupakan pemegang kekuasaan eksekutif. Diantaranya pendapat dari C.F. Strong yang menyebutkan bahwa kekuasaan eksekutif berdasarkan konstitusi-konstitusi pada umumnya melaksanakan 5 jenis kekuasaan, yaitu: kekuasaan diplomatik (hubungan dengan negara lain); kekuasaan dalam bidang administrasi negara dalam hal ini meliputi tugas menjalankan UU dan penatausahaannya; kekuasaan dalam bidang militer; kekuasaan yang termasuk kriteria kekuasaan yudikatif; dan kekuasaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*legislative power*).[9]

Pendapat Strong cenderung didasarkan pada pola ketatanegaraan Inggris yang menerapkan sistem parlementer, walaupun ketika menyebutkan hakikat kekuasaan eksekutif (*the nature of executive power*) tersebut Strong tidak secara spesifik menentukan sistem parlementer atau presidensil, sehingga pembagian tersebut masih dapat dipergunakan untuk menganalisis sistem pemerintahan presidensil.

---

6 Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Cetakan 1, Bandung: Penerbit CV. Mandar Maju, 1995, hlm. 5.

7 *Ibid*, hlm. 8-10.

8 M. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Loc.cit.*

9 C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, London: Sidgwick & Johnson, hlm. 212-213.

i. Diplomatic power – relating to the conduct of foreign affairs;

ii. Administrative power – relating to the execution of the laws and the administration of the government.

Pendapat lain mengenai bentuk-bentuk kekuasaan presiden Penulis ambil dari tulisan Michael Genovese yang mengatakan dalam menjalankan pemerintahan negara kekuasaan presiden akan terus berkembang bukan hanya kekuasaan yang tercantum secara eksplisit saja dalam konstitusi karena dalam beberapa hal ternyata konstitusi juga tidak dengan cukup jelas memberikan batasan terhadap kekuasaan yang dimiliki oleh presiden.[10] Pada kenyataannya, menurut Genovese kekuasaan presiden hadir dalam dua bentuk, yaitu kekuasaan yang formal dan kekuasaan yang informal, yang akan saling berinteraksi satu sama lain yang menentukan seberapa besar kekuasaan presiden tersebut. Kekuasaan formal berkisar pada kekuasaan yang disebut dalam konstitusi dimana konstitusi secara tegas memberikan kekuasaan pada presiden. Sedangkan kekuasaan informal presiden bersumber dari politik sebagai lawan dari kekuasaan yang konstitusional kekuasaan ini tidak tercantum dalam konstitusi tetapi diperoleh secara politis. Kekuasaan formal dalam perkembangannya meluas melampaui ketentuan-ketentuan yang secara legalistik tegas dinyatakan dalam konstitusi. Bersumber dari pemahaman yang literal terhadap kata-kata dalam konstitusi, kekuasaan presiden menjadi bertambah dengan pengelompokkan sebagai berikut:[11]

1. *Enumerated power* (kekuasaan yang secara rinci disebutkan satu per satu dalam konstitusi) kekuasaan yang secara tegas diberikan oleh konstitusi;
2. *Implied Power* (kekuasaan dari yang tersirat dalam konstitusi) kekuasaan tersebut mungkin tersirat (*inferred*) dari kekuasaan-kekuasaan yang secara tegas disebutkan dalam konstitusi;
3. *Resulting Power*, kekuasaan yang merupakan hasil dari kekuasaan-kekuasaan yang disebut satu persatu dilaksanakan bersamaan; dan
4. *Inherent power* (kekuasaan yang melekat) kekuasaan yang dimiliki presiden dalam urusan eksternal (dalam hal ini di AS kekuasaan tersebut yang dinyatakan oleh *Supreme Court* bahwa kekuasaan tersebut adalah kekuasaan presiden tanpa harus disebutkan secara tegas dalam konstitusinya melainkan dari eksistensi pemerintahan itu sendiri).

---

iii. Military power – relating to the organization of the armed forces and the conduct of war.
iv. Judicial power – relating to the granting of pardons, retritives, etc., to those convicted of crime;
v. Legislative power – relating to the drafting of bills and directing their passage into law.

[10] Michael A. Genovese dan Lori Cox Han (eds), *The Presidency and The Challenge of Democracy*, New York: Palgrave Macmillan, 2006, hlm. 9.

[11] *Ibid*, hlm. 10-13.
a. *Enumerated powers (those that the Constitution expressly grants);*
b. *Implied powers (those that may be inferred from power expressly granted);*
c. *Resulting powers (those that result when several enumerated powers are added together); and*
d. *Inherent powers (those powers in the field of external affairs that the Supreme Court has declared do not depend upon constitutional grants but grow out of the existence of the national government).*

Genovese ketika menggambarkan tentang *implied power* menyatakan bahwa kekuasaan ini merupakan kekuasaan yang tidak secara tegas diberikan oleh konstitusi kepada presiden, tetapi atas dasar putusan pengadilan (*Supreme Court*) melalui preseden (*precedent*) diterima sebagai kekuasaan presiden. Kekuasaan ini secara tersirat (*inferred*) dari prinsip-prinsip umum yang ada dalam teks konstitusi. Pada keterangannya yang lain Genovese memberikan contoh '*executive order*' sebagai *implied power* karena tidak secara spesifik disebutkan dalam konstitusi, tetapi menjadi penting dalam menjalankan pemerintahan oleh presiden. *Executive order* ini dilakukan dalam bentuk peraturan untuk menjalankan administrasi negara dan dalam perkembangannya menjadi alat bagi presiden untuk membuat kebijakan tanpa persetujuan dari kongres.[12]

Pembahasan mengenai *implied powers* di AS juga dilakukan oleh Robert J. Reinstein yang mengutip pendapat Jack Goldsmith dan John F. Manning yang mengatakan terdapat *implied executive* '*completion power*' yang memungkinkan presiden untuk menentukan sendiri cara yang dianggap perlu untuk melaksanakan suatu undang-undang atau keputusan legislatif yang dengan itu mungkin mengubah hukum nasional tanpa persetujuan kongres.[13]

C. Kewenangan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945

Kewenangan presiden menurut UUD 1945 diatur dalam Pasal 4 terkait kekuasaan pemerintahan, Pasal 5, Pasal 20 ayat (2), (4), dan (5) terkait kekuasaan pembentukan UU, Pasal 10 terkait kekuasaan atas angkatan darat, laut dan udara, Pasal 11 terkait kekuasaan menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian internasional, Pasal 12 terkait keadaan bahaya, Pasal 13 terkait pengangkatan duta & konsul, Pasal 14 terkait grasi, amnesti & abolisi, Pasal 14 tentang pemberian gelar, tanda jasa dan kehormatan, Pasal 17 terkait kekuasaan presiden dalam membentuk kementerian negara, serta Pasal 22 terkait kekuasaan pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).

Sistem UUD 1945 menghendaki suatu penyelenggaraan pemerintahan yang kuat dan stabil dengan prinsip-prinsip sistem eksekutif tunggal, presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, dan presiden tidak bertanggung jawab pada DPR maupun Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang menjadikan kedudukannya kuat.[14]

UUD 1945 menempatkan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, hal ini dapat terlihat dari pasal-pasal yang terdapat dalam UUD

---

[12] Michael Genovese, *Encyclopedia of The American Presidency*, Revised Edition, New York: Fact on File, 2010, hlm. 182.

[13] Robert J. Reinstein, "The Limits of Executive Power", *American University Law Review*, Vol. 59, No. 2, December 2009, hlm. 310.

[14] Bagir Manan, *Lembaga Keppresidenan*, O*p.cit.*, hlm. 115.

1945, Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Maksud dari 'kekusaan pemerintahan' tersebut adalah kekuasaan eksekutif. Kekuasaan eksekutif dan penyelenggaraan pemerintahan dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan menyelenggarakan admistrasi negara, sedangkan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan yang secara konstitusional ada pada presiden pribadi yang memiliki sifat prerogatif di bidang pemerintahan.[15]

Tugas dan wewenang administrasi negara dimaksud menurut Bagir Manan dapat dikelompokan ke dalam beberapa golongan:[16] (1) Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum; (2) Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat-menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain; (3) Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan umum; dan (4) Tugas dan wewenang administrasi di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Presiden sebagai kepala pemerintahan dalam menjalankan kekuasaan eksekutif dan juga sebagai kepala administrasi mempunyai tugas dan wewenang yang sangat luas ruang lingkupnya, tugas dan wewenang ini memungkinkan untuk menjadi semakin luas sejalan dengan meluasnya tugas-tugas dan wewenang negara atau pemerintah, terutama dalam menjalankan fungsinya mensejahterakan rakyat.[17] Hal ini dapat menyebabkan tugas dan wewenang presiden yang tidak diatur secara tersurat/tegas dalam UUD dapat dilakukan oleh presiden. Walaupun tugas dan wewenang Presiden tidak diatur secara tegas oleh UUD, Presiden dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya tidak boleh bertentangan dengan UUD. Pada tulisan ini hanya akan disinggung kekuasaan presiden menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan, sedangkan kekuasan lainnya hanya akan disebutkan saja tanpa analisis lebih mendalam, untuk kekuasaan presiden yang hanya disebut saja dapat dibahas lebih lanjut dalam tulisan yang lain.

1. Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Undang-Undang (*Legislatif Power*)

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." Ketentuan Pasal 20 ayat (2) menyebutkan

---

[15] *Ibid*, hlm. 122-123.

[16] *Ibid.*

[17] Sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) salah satu tujuan negara adalah untuk menciptakan kesejahteraan umum.

secara tegas kata 'presiden' sebagai pejabat ataupun lingkungan jabatan yang membahas bersama dan menyetujui bersama DPR suatu rancangan undang-undang (RUU), ketentuan tersebut mendapat kritik dari kalangan akademisi yang mengatakan bahwa dalam praktik pembahasan suatu RUU tidak pernah presiden yang langsung hadir dalam rapat pembahasan dan memang akan sangat sulit bila presiden (dalam arti pejabat) secara pribadi yang harus hadir dalam rapat-rapat pembahasan RUU di DPR mengingat pekerjaan tersebut merupakan pekerjaan yang akan menyita waktu yang sangat banyak, padahal tugas utama presiden justru melaksanakan UU dan tugas pemerintahan lainnya justru lebih banyak lagi.

Presiden mempunyai menteri-menteri yang bertugas membantu dalam berbagai urusan pemerintahan[18] sehingga lebih efektif justru presiden diwakili menterinya atau pejabat di lingkungan kementeriannya untuk pembahasan suatu RUU. Sehingga muncul saran bahwa seharusnya Pasal 20 ayat (2) lebih tepat menyebut dengan istilah pemerintah bukan presiden karena menteri dilekatkan sebagai bagian dari pemerintahan.[19] Pasal 20 ayat (5) UUD 1945: "Dalam rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan."

Proses pembentukan suatu UU setidaknya meliputi kegiatan pengusulan suatu RUU, pembahasan, persetujuan, dan pengesahan. Sebuah RUU baik itu yang diusulkan oleh DPR maupun oleh presiden harus dibahas bersama DPR dengan presiden untuk mendapatkan persetujan bersama. Dalam proses persetujuan tentunya ada pilihan untuk setuju atau tidak setuju, sehingga melekat hak presiden untuk tidak memberikan persetujuan atas suatu RUU yang diajukan oleh DPR. Dalam proses pembahasan suatu RUU, kedudukan DPR dengan presiden adalah sejajar yang memungkinkan salah satu pihak tidak memberikan persetujuannya atas suatu RUU yang diajukan, walaupun dalam praktik pembahasan yang dilakukan bersama sampai dicapai kesepakatan mengenai isi RUU.

Apabila dalam 30 hari setelah suatu RUU disetujui bersama tetapi presiden tidak juga melakukan pengesahan suatu RUU atau dengan perkataan lain melekat hak presiden untuk tidak mengesahkan suatu UU, walaupun RUU itu tetap sah menjadi undang-undang seperti halnya undang-undang lainnya yang disahkan oleh presiden dan harus diundangkan oleh menteri, walaupun logikanya bahwa suatu yang sudah disetujui bersama tidak selayaknya untuk tidak disahkan oleh presiden.

Pasal Pengajuan RUU Anggaran Pembelanjaan dan Belanja Negara (APBN) ini tentunya disertai dengan kewenangan presiden untuk menyusun RUU ABPN.[20]

---

[18] Pasal 17 ayat (1) dan (3) UUD 1945

[19] Pasal 17 ayat (3) UUD 1945: "Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan".

[20] Pasal 23 ayat (2) UUD 1945.

Pasal yang memberikan kewenangan pada presiden untuk mengajukan RUU APBN ini dalam UUD 1945 diletakkan pada Bab Hal Keuangan, yang tentunya menjadi salah satu kewenangan presiden dalam bidang administrasi.

2. Kekuasaan Presiden Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa *"*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang". Dilihat dari syarat pembentukannya bahwa presiden hanya dapat membentuk perpu dalam kondisi yang dikatakan sebagai 'kegentingan memaksa', UUD tidak memberikan penjelasan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan kegentingan yang memaksa tersebut. Pembentuk undang-undang juga tidak mengatur lebih lanjut makna kegentingan memaksa sehingga penafsirannya sepenuhnya ada pada presiden sebagai pemegang kewenangan.

Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diucapkan pada hari Senin, 18 Februari 2010 dalam pertimbangan putusannya memberikan ukuran objektif penerbitan Perpu yang dirumuskan dalam 3 parameter adanya 'kegentingan yang memaksa' bagi presiden untuk menetapkan Perpu, yaitu:

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan 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 secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Menyangkut kewenangan konstitusional untuk membentuk Perpu, terdapat beberapa catatan penting mengingat kewenangan ini merupakan kewenangan yang menurut Clinton Rossiter dikatakan sebagai '*Constitutional Dictatorship*'. Karakter dari *constitutional dicatatorship* adalah adanya semacam pendelegasian kekuasaan membentuk undang-undang (*delegated legislation*) kepada presiden secara sementara atas dasar suatu kondisi kemendesakan (*emergency*). Kewenangan tersebut biasanya dibatasi dalam waktu tertentu dan dengan alasan tertentu, walaupun dengan kondisi tertentu pula ada yang bersifat permanen.[21]

Dalam hal materi apa saja yang dapat diatur oleh Perpu, Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

[21] Clinton Rositter, *Constitutional Dictatorship*, New Jersey: Princeton University Press, 1948, hlm. 9.

undangan (UU P3) menyatakan "Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-undang", dengan demikian, tidak ada pembedaan materi yang dapat diatur oleh Perpu maupun UU. Ketentuan ini memberi ruang yang sangat besar pada presiden untuk membentuk ketentuan setara undang-undang dan menggantikan undang-undang yang sudah ada, sehingga dapat dikatakan sebagai tindakan diktatorial dari presiden.[22] Menurut Bagir Manan, peraturan perundang-undangan berdasarkan wewenang pembentukan dan daya ikatnya terbagi dalam katagori yang bersifat administrasi negara dan bersifat ketatanegaraan.[23] Berdasarkan kategori tersebut, seharusnya materi yang diatur perpu juga dibatasi hanya pada materi dalam lingkup administrasi negara, tidak masuk pada lingkup aturan yang bersifat ketatanegaraan. Sebagai contoh bahwa Perpu tidak mengatur materi yang menyangkut kewenangan dari lembaga negara lainnya karena ini dapat dikatakan sebagai salah satu materi muatan UUD.[24]

Hal lain menyangkut pembahasan Perpu oleh DPR dapat dilakukan untuk memeriksa apakah syarat hal ihwal kegentingan memaksa yang dijadikan alasan presiden mengeluarkan perpu terpenuhi atau tidak, atau apakah DPR setuju atau menolak substansi dari Perpu tersebut. Saat ini mekanisme persetujuan atau penolakan Perpu oleh DPR tertuang dalam ketentuan pasal-pasal UU P3. Usul pembahasan Perpu dilakukan sama dengan usul pembahasan RUU, walaupun pembahasan Perpu tentu menjadi prioritas. DPR hanya menyatakan setuju atau tidak terhadap perpu yang sudah diberlakukan tersebut, bila DPR setuju maka Perpu disahkan menjadi UU, apabila DPR menolak perpu maka DPR atau Presiden mengajukan RUU pencabutan Perpu, karena pencabutan Perpu menurut UU P3 harus dengan UU.

Berbagai isu mengenai dikeluarkannya Perpu oleh presiden pada beberapa peristiwa dapat memberikan gambaran mengenai bagaimana presiden membentuk Perpu dalam penyelenggaraan negara. Perpu yang menjadi perdebatan diantaranya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas), atau yang lebih dikenal dengan nama Perpu Ormas. Apabila dianalisis dengan 3 parameter hal ihwal kegentingan memaksa berdasarkan Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 di atas, maka:

Pertama, presiden menafsirkan adanya kegentingan atas dasar keadaan mendesak untuk segera diubah dan menimbulkan kekosongan hukum dalam penerapan sanksi yang efektif. Permasalahan yang dikemukakan adalah penerapan

---

[22] *Ibid*.

[23] Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, Yogyakarta: UII Press, 2004, hlm. 14.

[24] Ali Abdurahman, (et.al), *Ilmu Perundang-Undangan*, Buku Ajar Fakultas Hukum Unpad, Bandung: Kalam Ilmu, 2015, hlm. 97-100.

sanksi,[25] artinya permasalahan yang hendak diselesaikan dengan Perpu tersebut adalah permasalahan penegakan aturan yang dianggap tidak efektif. Sanksi dalam UU Ormas sebenarnya sudah ada dalam bentuk sanksi administrasi dan sanksi pidana untuk setiap klausul yang memerlukan pemaksaan penegakannya dengan menggunakan sanksi hukum. Dengan demikian, tidak ada permasalahan yang cukup sehingga tidak ada kebutuhan mendesak untuk diubah. Penerapan suatu peraturan perundang-undangan tentunya tidak melulu bermasalah pada substansi aturannya karena penerapan juga bergantung pada unsur pelaku penegak hukum dan lingkungan sosial di mana hukum itu diterapkan.[26] Kaidah hukum positif (substansi hukum) bergantung pada proses pembentukannya dan susunan kekuasaan yang berlaku. UU yang dibentuk pada tahun 2013 dianggap tidak bermasalahan secara substantif;

Kedua, UU yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada UU tetapi tidak memadai; bahwa tidak dapat dikatakan terdapat kondisi adanya kekosongan pengaturan (kekosongan hukum) karena UU Ormas sudah mengatur berbagai ketentuan syarat, dan tata cara pembantukan dan pengawasan hingga pembubaran Ormas termasuk mengenai beberapa macam sanksi yang dapat diterapkan; dan

Ketiga, berdasarkan syarat kesatu dan kedua yang menunjukan tidak adanya kekosongan hukum dan tidak adanya kemendesakan menjadikan tidak adanya urgensi untuk membentuk Perpu yang menggantikan beberapa ketentuan UU Ormas; dengan demikian menurut beberapa pendapat mengatakan syarat konstitusional dikeluarkannya Perpu menjadi tidak terpenuhi. Di samping itu syarat substantif dari isi Perpu yang mengubah UU juga mendapatkan kritik yang cukup tajam karena isi Perpu mengarah pada upaya dari presiden/pemerintah yang hendak secara sepihak membubarkan ormas tertentu. Penolakan dari berbagai ormas juga menunjukan bahwa Perpu dianggap telah mengurangi salah satu hak asasi, yaitu hak untuk berorganisasi/berserikat dalam masyarakat.

Bermasalahnya Perpu ini juga ditunjukkan dengan masuknya delapan permohonan pengujian Perpu ke MK yang diajukan oleh berbagai ormas yang ada di Indonesia.[27]

---

[25] Lihat konsiderans menimbang huruf c Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Perpu 2/2017) .

[26] Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian,* Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009, hlm. 52.

[27] Aida Mardatillah, "Begini Alasan Pemerintah Terbitkan Perpu Ormas", http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59a6b2c3d948e/begini-alasan-pemerintah-terbitkan-Perpu-Ormas, diunduh 5 September 2017.

3. Kewenangan Presiden Membentuk Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden

Salah satu bentuk kekuasaan dalam bidang administrasi adalah kewenangan untuk membuat keputusan-keputusan administrasi negara atau keputusan penyelenggara pemerintahan (eksekutif).[28] Bagir Manan membagi jenis keputusan administrasi negara ke dalam 4 macam bentuk keputusan, yaitu:

1. Bentuk keputusan peraturan perundang-undangan, yang meliputi keputusan dalam bentuk Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden;
2. Bentuk peraturan kebijakan (*beleidregels, policy rules*), peraturan kebijakan dibuat oleh administrasi negara yang didasarkan pada aspek *doelmatigheid* dalam kerangka *freies ermessen*;
3. Bentuk ketetapan administrasi negara (*beschikking*), ketetapan ini merupakan keputusan administrasi di lapangan hukum publik yang bersifat kongkrit dan individual; dan
4. Bentuk perencanaan (*plannen*), peraturan perencanaan yang menggambarkan visi, misi, tujuan, sasaran, program pembangunan untuk kurun waktu tertentu.

Bentuk-bentuk keputusan seperti tersebut dapat dikeluarkan oleh presiden dalam menjalankan kekuasaannya.

Literatur negara-negara yang menganut sistem *anglo saxon* seperti Inggris, Australia, AS, pembentukan peraturan-peraturan oleh administrasi negara dikenal sebagai *administrative legislation*, ada yang menamakan *delegated legislation* ada juga istilah *ordinance making* atau *quasi legislation* atau dalam istilah Belanda *verordenende bevoegdheden*.[29]

Kewenangan presiden dalam membentuk peraturan ini didasarkan pada ketentuan dalam UUD 1945, yaitu kewenangan pembentukan Peraturan Pemerintah (PP) secara tegas diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya” dan kewenangan membentuk peraturan presiden yang dilandaskan pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.

Kata 'sebagaimana mestinya' dapat ditafsirkan bahwa presiden dapat membuat PP ketika UU menyatakan secara tegas bahwa presidan untuk melaksanakan UU harus membuat suatu PP, artinya secara tegas disebutkan dalam UU bahwa Presiden harus membuat PP, tapi dengan kalimat 'sebagaimana mestinya' menjadikan presiden pada akhirnya diberikan keleluasaan ketika pun UU tidak memerintahkan secara tegas agar dibentuk PP sepanjang untuk melaksanakan UU tersebut.

---

[28] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003. hlm. 229.

[29] S. Prajudi Amosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, 1994, hlm. 105.

Selain kewenangan membentuk PP dalam menjalankan pemerintahan, presiden juga membentuk Peraturan Presiden (Perpres). Kewenangan presiden membentuk perpres tidak secara tegas disebutkan dalam UUD 1945, istilah Perpres ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan[30] (UU P3 2004) yang saat ini telah diubah dengan UU P3. Istilah 'Peraturan Presiden' ini muncul lebih didasarkan pada adanya upaya untuk membedakan bentuk keputusan presiden yang bersifat mengatur dengan keputusan presiden yang bersifat penetapan (*beschikking*).

Sebelum dibentuknya UU P3 2004, dalam penyelenggaraan pemerintahan selain membentuk peraturan pemerintah sebagai bentuk keputusan yang bersifat mengatur, presiden kerapkali membuat keputusan presiden yang bersifat mengatur juga namun diberikan nama Keputusan Presiden atau sering disingkat Keppres. Di samping keppres yang bersifat mengatur tersebut, terdapat juga Keppres yang bersifat penetapan, sehingga kemudian untuk membedakan diantara keduanya dipergunakan istilah baru yaitu perpres. Keppres yang melekat pada kewenangan presiden di sini adalah *beshicking* (ketetapan) dalam rangka menjalankan administrasi negara umum maupun menjalankan khusus yang bersumber pada kewenangan yang bersifat prerogatif seperti memberi tanda jasa dan lain-lain.[31] Terdapat beberapa catatan mengenai kewenangan pembentukan Perpres diantaranya:

Berdasarkan dasar hukum pembentukan Perpres, justifikasi konstitusionalnya berdasarkan pengamatan Penulis berasal dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, ini dapat dilihat pada konsiderans (dasar) 'mengingat' semua perpres yang dibentuk pasca berlakunya UU P3 2004 selalu menempatkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 sebagai dasar hukum, baik secara sendiri maupun disertai dengan beberapa dasar hukum lainnya. Berdasarkan hal ini, dapat dikatakan bahwa Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 ditafsirkan sebagai dasar kewenangan presiden mengeluarkan Perpres.

Ketentuan mengenai Perpres menurut UU P3, terdapat beberapa hal yang perlu mendapat perhatian antara lain:

Pertama, pengertian Perpres menurut UU: "Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan." Berdasarkan pengertian ini, Perpres dapat berasal dari perintah secara tegas dari UU/Perpu atau PP,[32] ataupun tanpa

---

30 Maria Farida Indrati S, "Apa Beda Keppres-Perpres-Inpres?", tulisan diambil dari Kompas tanggal 14 Juli 2005, https://antikorupsi.org/news/apa-beda-Keppres-Perpres-inpres, diunduh 15 Oktober 2017

31 Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi, Op.cit.,* hlm. 153.

32 Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) menentukan tata urutan peraturan perundang-undangan secara berurutan terdiri dari: UUD 1045, Ketetapan (TAP) MPR (dengan catatan pada penjelasan hanya untuk TAP MPR yang masih berlaku), UU/Perpu,

pendelegasian dari peraturan yang lebih tinggi sepanjang presiden menganggap perlu membentuk Perpres untuk menjalankan pemerintahan.

Kedua, dilihat dari hierarki, Perpres yang diletakkan di bawah PP padahal kedua jenis peraturan merupakan peraturan yang sama-sama dikeluarkan oleh presiden, Penulis tidak menemukan alasan yang jelas mengenai penentuan hierarki ini.

Ketiga, dilihat dari materi muatan Perpres menurut Pasal 13: "Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan."[33] Berdasarkan materi muatannya terutama melaksanakan penyelenggraan kekuasaan pemerintahan yang menjadi pertanyaan kemudian apakah PP tidak menjadi produk hukum dari presiden yang digunakan untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan? Terlebih dari penamaannya justru PP sebagai peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah tentunya untuk menjalankan tugas dan wewenangnya.

Apabila makna menjalankan UU sebagaimana mestinya diartikan sebagai kondisi dimana harus ada UUnya terlebih dahulu untuk kemudian baru dapat membentuk PP untuk melaksanakannya, apakah atas dasar Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 presiden boleh membentuk Perpres walaupun tanpa ada dasar UU yang dijadikan landasan untuk pembentukannya? Lalu bagaimana dengan hierarki yang menempatkan Perpres di bawah PP dan UU/Perpu, tentunya akan berlaku kaidah peraturan yang ada di bawah bersumber dari peraturan yang lebih tinggi dan peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Apakah atas dasar itu kemudian Perpres dapat langsung dibentuk untuk menjalankan UUD? Untuk menjawab pertanyaan tersebut tentunya diperlukan kajian tersendiri menyangkut kedudukan dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih menyeluruh. Namun, pembahasan di sini sampai dengan praktik bahwa presiden mempunyai kewenangan membentuk Perpres dengan dasar bahwa presiden menganggap perlu membentuk peraturan untuk menjalankan kekuasaan pemerintahannya.

Ketika melaksanakan hubungan luar negeri terutama dalam membuat perjanjian dengan negara lain atau organisasi internasional, kekuasaan presiden dibatasi dengan adanya ketentuan mengenai adanya ratifikasi berbagai perjanjian internasional melalui undang-undang yang harus dengan persetujuan DPR.[34] Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional

---

Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Daerah (Perda) Provinsi, dan Perda Kota/Kabupaten.

[33] Bandingkan dengan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan materi muatan Perpres meliputi materi yang diperintahkan oleh UU atau materi untuk menjalankan PP.

[34] Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

menyatakan bahwa pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi sebagaimana dimaksud Pasal 10, dilakukan dengan Keppres, namun dalam praktik pasca berlakunya UU P3 2004, bentuk Keppres ini diubah menjadi Perpres terlebih lagi terdapat beberapa perjanjian internasional dalam bentuk Perpres apabila dilihat dari materi muatannya juga mempunyai sifat mengatur dan mengikat umum.[35]

Berdasarkan karakter dari Perpres, muncul kemudian pertanyaan apakah perpres ini semacam *executive orders* yang berkembang di AS sebagai satu bentuk *implied power* dari presiden? Menurut Genovese, suatu UU yang dibentuk Kongres kadang tidak dapat mencakup semua hal yang diperlukan dalam pelaksanaannya yang menjadikan UU tidak dapat secara langsung dilaksanakan, dalam hal ini presiden kemudian mengisi kekosongan bagian pengaturan melalui *executive orders* dalam bentuk aturan administrasi dan aturan pemerintahan untuk menjalankan UU. *Executive order* memberikan ruang pada presiden untuk mengambil satu kebijakan tanpa persetujuan kongres. Dengan ciri-ciri seperti itu sebenarnya PP dan Perpres dapat dikatakan semacam *executive order*, hanya saja untuk PP, UUD 1945 sudah secara tegas memberikan kewenangan pembentukannya pada presiden sebagai salah satu *enumerated power*, sedangkan perpres menjadi *implied* dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

D. Penutup

Perubahan UUD 1945 mempunyai semangat untuk mengurangi kekuasaan presiden yang dianggap terlalu besar berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan, namun UUD 1945 perubahan masih menghendaki Indonesia menjalankan sistem pemerintahan presidensil, sehingga walaupun kekuasaan presiden dikurangi, tidak menghilangkan sistem presidensil yang dimaksud.

Kekuasaan presiden dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang secara tegas disebutkan dalam UUD 1945 (*enumerated*) meliputi kewenangan dalam pembentukan UU bersama DPR, kewenangan membentuk Perpu, dan kewenangan membentuk PP, namun berdasarkan penafsiran terhadap Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 muncul kewenangan untuk membentuk Perpres yang kedudukannya diletakan di bawah PP. Penafsiran terhadap Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang meluas ini didukung oleh ketentuan UU P3 yang tidak membedakan jenis-jenis keputusan administrasi negara yang bersifat mengatur dan mengikat umum dengan keputusan

---

[35] Beberapa contoh Perpres perjanjian internasional yang bersifat mengatur diantaranya beberapa Perpres dalam bidang Pos yang merupakan pengesahan hasil Konvensi Perhimpunan Pos Sedunia yaitu Perpres Nomor 158 Tahun 2014 tentang Pengesahan *Final Acts Universal Postal Union as The Result of the 25th Doha Congress, Qatar 2012* yang didalamnya berkaitan dengan jaminan atas hak berkomunikasi dan mendapatkan infOrmasi, dan Perpres Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pengesahan *Postal Payment Services Agreement*. Beberapa Perpres yang berkaitan dengan keimigrasian diantaranya penandatanganan pembebasan visa bagi paspor diplomatik dan paspor dinas.

lainnya bahkan mengakui bentuk keputusan yang dibuat oleh pejabat atas dasar kewenangan saja (Pasal 8 ayat (2) UU P3), sehingga materi muatan Perpres (Pasal 13 UU P3) menjadi sangat luas dengan ketentuan tersebut.

Kewenangan dalam pembentukan PP berdasarkan materi muatan yang ditentukan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 kata 'sebagaimana mestinya' sebenarnya juga memberikan kewenangan yang luas bagi presiden untuk mengatur berbagai hal dalam rangka menjalankan UU. Bagian ini dapat dikatakan sebagai *implied power*. Bentuk hukum Perpres sebagai bentuk peraturan lain yang dapat dibuat oleh presiden mempunyai karakter semacam *executive order* di AS dan menjadi *implied power* bagi Presiden tetapi Konstitusi Amerika Serikat memang sama sekali tidak memberikan kewenangan secara tegas pada presiden untuk membuat aturan semacam PP, sehingga *executive order* menjadi jalan bagi presiden untuk membuat kebijakan tanpa *consent* dari Kongres. Dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan di Indonesia, Presiden pada akhirnya mempunyai dua bentuk peraturan yang dapat dipilih sebagai wadah menuangkan kebijakannya, walaupun sebenarnya ruang lingkup pengaturan Perpres bisa saja masuk ke dalam lingkup pengaturan PP.

Daftar Pustaka

Buku

Ali Abdurahman, (et.al), *Ilmu Perundang-Undangan*, Buku Ajar Fakultas Hukum Unpad, Kalam Ilmu, Bandung, 2015

Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Penerbit Mandar Maju Bandung, Cetakan 1, 1995.

_____, *Lembaga Keppresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

_____, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

_____, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian,* Asosiasi Advokat Indonesia, Jakarta, 2009

Strong, C.F., *Modern Political Constitution*, Sidgwick & Johnson, London.

Rositter, Clinton, *Constitutional Dictatorship*, Princeton University Press, New Jersey, 1948.

Genovese, Michael A. dan Lori Cox Han (eds), *The Presidency and The Challenge of Democracy*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.

_____, *Encyclopedia of The American Presidency*, Revised Edition, Fact on File, New York, 2010.

Mohammad Kusnardi dan Bintan R Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Gramedia Jakarta, 1989.

S. Prajudi Amosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Ghalia Indonesia, 1994.

Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Dasar-dasarnya, Bab II, Penerbit Ghalia Indonesia, 1982.

Dokumen Lain

Aida Mardatillah, "Begini Alasan Pemerintah Terbitkan Perpu Ormas", http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59a6b2c3d948e/begini-alasan-pemerintah-terbitkan-Perpu-Ormas, diunduh 5 September 2017

Liddle, R. William, "Indonesia's Democratic Opening", 34 *Journal Government and Opposition* 1, (January 1999).

Maria Farida Indrati S, *Apa Beda Keppres-Perpres- Inpres?*, tulisan diambil dari Kompas tanggal 14 Juli 2005, https://antikorupsi.org/news/apa-beda-Keppres-Perpres-inpres, diunduh 15 Oktober 2017 .

Reinstein, Robert J., "The Limits of Executive Power", *American University Law Review*, Vol. 59, No. 2, December 2009.

Dokumen Hukum

Undang-Undang Dasar 1945 (asli) dan perubahannya.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Mahkamah Agung.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diucapkan pada hari Senin, 18 Februari 2010.