

Menggagas Pengawasan Badan Perwakilan dalam Kabinet Presidensial: Perspektif Perbandingan Hukum

Mirza Satria Buana

Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat

mirza.buana@ulm.ac.id

Abstract

This article analyses the controlling function of external institution toward government cabinet, under the light of checks and balances principles. This article believes that a professional controlling mechanism conducted by the DPR and DPD would create a more responsible government cabinet. The effectiveness of cabinet is determined by both internal and external control mechanism. This article uses *ius constituendum* approach to consider the possibility to selectively transplant the Westminster's government accountability mechanism. The discourse is whether or not it can be adopted within Presidential system. This article also considers an ideal design for the DPR and DPD to control government cabinet. In order to analyses these issues, this article uses legal method in accompanying with comparative approach. This article concludes that, theoretically, presidential system of government also aims to a responsible government. Therefore, control to government cabinet is democratically acceptable. In the perspective of *ius constituendum*, this essay offers a selective-legal transplant in constructing a shadow cabinet aiming to critically control and question government cabinet (ministers), especially regarding their policies and internal regulations. Specifically on internal regulations, shadow cabinet could potentially initiate a progressive mechanism, namely Post-Legislative Scrutiny (PLS) to review ministerial regulations.

Keywords: Westminster's system; government accountability; shadow cabinet; control mechanism.

Abstrak

Artikel ini menganalisa fungsi pengawasan kinerja kabinet oleh organ eksternal dalam bingkai *checks and balances*. Dengan hadir dan efektifnya relasi pengawasan yang profesional-konstruktif oleh DPR dan DPD, kerja kabinet menjadi lebih akuntabel dan efektif. Efektivitas kabinet presidensial ditentukan oleh baik atau tidaknya sistem pengawasan internal maupun eksternal dalam sistem pemerintahan. Artikel ini mengedepankan pendekatan *ius constituendum* dengan mencermati praktik baik (*good practice*) sistem akuntabilitas pemerintahan Westminster. Diskursus yang diketengahkan adalah: apakah sistem akuntabilitas Westminster dapat ditransplatasi secara selektif dengan sistem Presidensial di Indonesia? Kemudian artikel ini menimbang desain relasi pengawasan DPR dan DPD terhadap kabinet pemerintahan. Guna menganalisa secara komprehensif, artikel ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perbandingan hukum. Artikel ini berkesimpulan bahwa secara teoretis, sistem pemerintahan presidensial berorientasi pada tujuan pemerintahan yang bertanggung-jawab (*responsible government*), sehingga pengawasan menteri-menteri kabinet oleh lembaga legislatif adalah sebuah mekanisme yang demokratis. Dalam perspektif *ius constituendum*, artikel ini menawarkan transplantasi-selektif terhadap mekanisme kabinet bayangan atau *shadow cabinet*, dengan fokus pengawasan terhadap tindakan dan kebijakan eksekutorial menteri-menteri. Lebih spesifik terkait produk perundang-undangan kementerian, 'kabinet bayangan' dapat berperan konstruktif dengan melakukan post-legislative scrutiny (PLS) terhadap produk-produk perundang-undangan.

Kata kunci: sistem Westminster; akuntabilitas pemerintah; kabinet bayangan; mekanisme pengawasan.

A. Pendahuluan

Artikel ini menawarkan sebuah gagasan *ius constituendum* sebagai wacana untuk mereformasi sistem kabinet presidensial yang tidak hanya efektif, namun juga memiliki derajat akuntabilitas yang tinggi. Hal ini penting karena dalam langgam sistem pemerintahan presidensial, Presiden memiliki hak prerogatif dalam menyusun

kabinet pemerintahannya (*the president's administration*).¹ Kabinet pemerintahan tersebut akan membantu presiden dalam menjalankan fungsi-fungsi eksekutif yakni menjalankan kebijakan-kebijakan strategis yang termaktub dalam perundangan-undangan. Namun idealitas di atas masih sulit direalisasikan, terutama dalam konteks politik ketatanegaraan Indonesia, dikarenakan komposisi kabinet acapkali lahir dari negosiasi politik antara partai-partai politik pendukung presiden yang sudah terkonsolidasi sedari awal pada masa pemilihan presiden.² Sehingga fungsi eksekutorial dari menteri dirasa masih jauh dari idealisme. Artikel ini mengetengahkan argumentasi awal (*thesis statement*) bahwa efektivitas kinerja kabinet pemerintahan akan lebih optimal jika diikuti dengan sistem pengawasan yang objektif dan adil oleh lembaga perwakilan. Dengan kata lain, efektivitas kabinet pemerintahan bermuara pada pemerintahan yang bertanggung-jawab, dalam diksi tradisi pemerintahan *Westminster* kerap disebut sebagai '*a responsible government*'.³

Permasalahan baik-buruknya kabinet pemerintahan memiliki banyak variabel; tidak semata hanya soal rekrutmen yang meritokratis (di mana seharusnya partai politik juga harus mampu membangun sistem meritokrasi secara internal), namun juga fungsi pengawasan kinerja kabinet oleh organ eksternal dalam bingkai *checks and balances*, agar kerja kabinet menjadi lebih efektif dan juga akuntabel.⁴ Jika dalam penelitian sebelumnya oleh Isra (2010) lebih menekankan kemandirian kabinet pemerintahan sebagai manifestasi sistem presidensial murni,⁵ artikel ini berargumen sebaliknya, bahwa

1 Matthew G. Shugart dan John M. Carey, *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, (New Hampshire: Dartmouth College Publishing, 1992), hlm. xi.

2 Kompas, "Pemilih Ragu dan Konsolidasi Partai Politik," <https://www.kompas.id/baca/riset/2022/08/24/pemilih-ragu-dan-konsolidasi-partai-politik>, 7/1/2022, diakses 21/4/2022.

3 Peter Aucoin, Jennifer Smith, dan Geoff Dinsdale, *Responsible Government: Clarifying Essentials, Dispelling Myths and Exploring Change* (Ottawa: Canada Centre for Management Development, 2004), hlm. 5-8.

4 Shugart dan Carey, *President and Assemblies*, hlm. 2.

5 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial di Indonesia* (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada,

kabinet pemerintah dan pemerintah secara umum sebaiknya juga dapat dikontrol oleh badan perwakilan, agar pemerintah dapat berjalan dengan lebih bertanggung jawab (*a responsible government*).⁶ Namun diinsyafi, bahwa pemberian fungsi kontrol yang kuat oleh badan perwakilan harus diikuti dengan reformasi internal badan perwakilan, terutama terkait partisipasi publik dan akuntabilitas anggota badan perwakilan itu sendiri.

Dalam konteks pengawasan, sistem ketatanegaraan Indonesia pasca-reformasi telah merancang mekanisme pengawasan lewat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selaku lembaga legislatif nasional. Pengawasan merupakan satu dari tiga kewenangan krusial yang dimiliki DPR, selain legislasi dan anggaran.⁷ Guna melengkapi kewenangan pengawasan, DPR mendapatkan tiga hak krusial: hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.⁸ Berbanding terbalik, kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam pengawasan sangat minimalis. Terlepas dari norma kewenangan yang kuat untuk fungsi pengawasan DPR, disayangkan, fungsi pengawasan tersebut kerap dilakukan tidak dalam koridor formal-konstitusional, namun lebih dalam ruang-ruang informal media sosial.⁹ Fungsi pengawasan DPR menjadi tidak substantif dan kehilangan marwahnyanya. Artikel ini melengkapi argumentasi dalam

2010).

6 Aucoin, dkk., *Responsible Government*, hlm. 9.

7 Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 20A ayat 1. Lihat lebih spesifik, Undang-Undang No 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Adapun pasal-pasal dalam UU MD3 yang dianggap *draconic*: Pasal 73 Ayat 3, 4 dan 6, Pasal 122(I) dan Pasal 245 Ayat 1, dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

8 Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 20A ayat 2. Pengaturan Hak Interpelasi sebelum Perubahan Kedua diatur hanya dalam level undang-undang yaitu lewat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

9 BRIN, "Animo Penguatan DPD dalam Sistem Perwakilan Politik Nasional di Media Sosial Twitter", <https://politik.brin.go.id/kolom/pemilu-partai-politik-otonomi-daerah/animo-penguatan-dpd-dalam-sistem-perwakilan-politik-nasional-di-media-sosial-twitter/>, diakses 12/11/2022.

penelitian sebelumnya oleh Rasji (2007)¹⁰ tentang hak interpelasi yang cenderung ditafsirkan liar oleh DPR.

Artikel ini juga mengembangkan penelitian sebelumnya oleh de Smith (1961),¹¹ yang menyatakan bahwa transplantasi-selektif terhadap sistem parlementer *Westminster* dapat dilakukan untuk negara dengan sistem presidensial. Oleh karenanya, artikel ini akan berargumen bahwa akuntabilitas kabinet dapat dijaga lewat mekanisme *shadow cabinet* (kabinet bayangan) dalam tradisi ketatanegaraan parlementer *Westminster*. Sistem akuntabilitas ini juga diikuti dengan mekanisme *post-legislative scrutiny* (PLS) yang berorientasi pada akuntabilitas pelaksanaan kebijakan lewat peraturan perundang-undangan yang dijalankan oleh pemerintah. Kabinet bayangan beserta mekanisme PLS dapat dibentuk dan dijalankan tidak hanya oleh DPR (selaku lembaga perwakilan politik), namun juga oleh DPD. Guna menganalisa gagasan tersebut, artikel ini akan mengelaborasi pertanyaan apakah sistem akuntabilitas *Westminster* dapat ditransplantasi secara selektif dengan sistem presidensial, dan bagaimana desain *ius constituendum* relasi pengawasan DPR dan DPD terhadap kabinet pemerintahan, guna mewujudkan kabinet presidensial yang efektif dan akuntabel.

Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan perundang-undangan (*statutory approach*), dan pendekatan perbandingan hukum (*comparative approach*).¹² Lewat ketiga pendekatan di atas, *pre-text* dari pilihan sistem Presidensial dan wacana '*future law reform*' ke depan dapat dicandra secara lebih komprehensif. Namun perlu ditekankan bahwa perbandingan hukum mensyaratkan juga adanya pengakuan peneliti terhadap unsur-unsur pembentuk suatu sistem hukum, semisal: prinsip-prinsip, konsep-konsep, kondisi

10 Rasji, "Hak Interpelasi Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Presiden," *Era Hukum* 7, 3 (2001), hlm. 12.

11 Stanley A de Smith, "Westminster's Export Models: The Legal Framework of Responsible Government," *Journal of Commonwealth Political Studies* 1, 1 (1961), hlm. 23.

12 Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum: Filsafat, Teori dan Praktek* (Depok: Rajawali Press, 2018), hlm. 4.

politik-ideologis dan suasana kebathinan yang melingkupi proses pembentukan hukum suatu negara, yang tentu bersifat partikularistik.¹³ Dengan berjangkar pada postulat di atas, diharapkan perbandingan bersifat mendalam namun tetap harus bijak memandang konteks (*deep yet wisely contextual*).¹⁴ Oleh karena itu, artikel ini berorientasi hanya untuk memberi wacana transplantasi hukum yang selektif (*selective-legal transplant*),¹⁵ dengan mempertimbangkan konteks historis-politik Indonesia yang unik. Sebelum melakukan deduksi normatif dan komparasi, deskripsi terkait konteks historis sistem pemerintahan presidensial dan pilihan sistem pemerintahan presidensial oleh Indonesia beserta konsekuensinya perlu dipaparkan terlebih dahulu.

B. Dinamika Sistem Pemerintahan Presidensial: Pengalaman Amerika Serikat

Sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan yang lahir di Amerika Serikat. Tidak hanya merupakan tanah kelahiran dari sistem ini namun Amerika Serikat juga merupakan contoh yang paling ideal karena hampir memenuhi semua kriteria dan ciri yang ada dalam sistem pemerintahan presidensial.¹⁶ Lahirnya sistem pemerintahan ini didasari sejarah perjuangan Amerika Serikat dalam melepaskan diri dari kolonialisme bangsa Inggris.

Latar belakang Amerika Serikat menganut sistem pemerintahan presidensial adalah kebencian rakyat terhadap pemerintahan Raja George III sehingga mereka tidak menghendaki bentuk negara monarki, ide yang berasal dari subjektivitas Amerika Serikat sendiri.¹⁷

13 Mirza Satria Buana, *Perbandingan Hukum Tata Negara: Filsafat, Teori dan Praktek* (Jakarta: Sinar Grafika, 2022).

14 Otto Kahn-Freud, "On Uses and Misuses of Comparative Law," *Modern Law Review* 37, 1 (1974), hlm. 47.

15 Alan Watson, *Legal Transplant: An Approach to Comparative Law* (Edinburgh: Scottish Academic Press, 1974).

16 Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, hlm. 31.

17 Sergio Fabbrini, "The American System of Separated Government: A Historical Institutional Interpretation," *International Political Science Review* 20, 1 (1999), hlm. 89.

Dengan kata lain, sistem pemerintahan presidensial merupakan bentuk penolakan Amerika Serikat terhadap sistem pemerintahan parlementer. Amerika Serikat lebih memilih mengikuti jejak Montesquieu dengan melakukan pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), sehingga tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya, namun *trias politica* yang diadopsi oleh Amerika Serikat terdapat sistem *checks and balances*.¹⁸

Pembentuk Konstitusi Amerika Serikat mengupayakan pembentukan sistem pemerintahan yang kontras dengan sistem pemerintahan parlementer. Salah satu konsep yang disepakati pendiri bangsa Amerika Serikat ialah *the conception of independence of executive from the legislative*.¹⁹ Pada abad ke-18 terbentuklah untuk pertama kalinya jabatan presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan di Amerika Serikat. Setelah proses tersebut, di berbagai belahan dunia muncul sistem pemerintahan republik yang dipimpin presiden, salah satunya Perancis di Eropa, dan Filipina di Asia.

Bercirikan presiden sebagai *the sole administrator*, umumnya sistem pemerintahan presidensial memilih presiden melalui pemilihan langsung yang terpisah dengan pemilihan legislatif, sehingga menempatkan presiden dan badan legislatif pada posisi yang setara: sama-sama bertanggung jawab dengan rakyat lewat konstitusi dengan masa jabatan yang jelas (*fixed term*). Mekanisme ini dianggap sebagai sistem pemerintahan yang ‘stabil’.²⁰ Kata ‘stabil’ diberi tanda kutip karena sistem presidensial juga seringkali terjebak dalam ketegangan antara presiden dengan legislatif. Hal ini sangat mungkin terjadi apabila kekuatan di lembaga legislatif dikuasai oleh oposisi. Besar kemungkinan kecenderungan ini bisa menimbulkan apa yang disebut ‘*constitutional deadlock*’ dan ‘*political deadlock*’ antara presiden dan legislatif.²¹ Namun apabila sebaliknya, lembaga

18 Fabbrini, “The American System of Separated Government,” hlm. 91.

19 Fred E Riggs, “The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practice,” *International Political Science Review* 9, 4 (1988), hlm. 249.

20 Riggs, “The Survival of Presidentialism in America,” hlm. 250.

21 Fabbrini, “The American System of Separated Government,” hlm. 255.

legislatif dikuasai oleh partai pendukung presiden, sistem ini rawan terperangkap dalam pemerintahan semi-otoriter.

Dalam sistem presidensial, presiden berkedudukan ganda sebagai *chief of executive* dan *chief of state*. Penggabungan kewenangan ini merentangkan kekuasaan presiden begitu luas hingga merambah pada fungsi legislatif dan kewenangan yudikatif meskipun dalam konsepnya tidak ada satupun lembaga negara menjadi fokus kekuasaan.²² Lebih konkret, kekuasaan eksekutif merentang dalam beberapa kekuasaan semisal: *executive power*; *administrative power*; *diplomatic power*; *judicial power*; dan *military power*.²³ Selain itu, sistem presidensial memberi hak prerogatif kepada presiden untuk mengangkat dan memberhentikan menteri, di mana menteri-menteri hanya bertanggung jawab semata kepada presiden.

Terlepas dari sistematisnya pemisahan ranah kekuasaan antara presiden dan legislatif, perlu dicatat bahwa masalah yang dihadapi sistem pemerintahan presidensial bersifat mendasar, yakni bagaimana pengelolaan relasi konstruktif antara presiden dan lembaga legislatif.

*"But what the most striking is that in a presidential system, the legislators, especially when they represent cohesive parties that offer clear ideological and political alternatives, can also claim democratic legitimacy. This claim is thrown into high relief when a majority of legislature represents a political option opposed to the one the president represents. Under such condition, who has the stronger claim to speak on behalf of the people: the president, or the legislative majority that opposes his policies?"*²⁴

Kedua lembaga (presiden dan legislatif) sama-sama memiliki justifikasi *socio-politico* yang kuat, karena langsung dipilih oleh rakyat. Konsekuensi hukum dan politiknya, kedua lembaga negara tersebut tidak bisa saling menjatuhkan. Dalam sistem presidensial yang murni, diksi 'parlemen' tidaklah dikenal, karena legislatif bukanlah 'rahim' dari kekuasaan eksekutif, dan *vice versa*. Badan legislatif (dalam konteks bikameral Amerika Serikat: *House of Representative*

22 Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, hlm. 36-8.

23 Shugart dan Carey, *President and Assemblies*, hlm. 77.

24 Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy* 1, 1 (1990), hlm. 51.

dan *Senate*) memiliki beberapa fungsi-fungsi, namun fungsi utama yang terpenting adalah pembuatan perundang-undangan (fungsi legislasi). Dalam sistem presidensial, lembaga legislatif mengawasi eksekutif (presiden) lewat perundang-undangan, karena legislatif memiliki kekuasaan luas dalam melakukan perubahan dan pengganti perundang-undangan yang berlaku (*"the legislature tends to have broad powers to amend any legislation"*).²⁵

Sejatinya, lembaga legislatif memiliki peran yang tegas dalam sistem presidensial, yakni ranah legislasi perundang-undangan yang dapat memberi rambu-rambu kontrol terhadap jalannya pemerintahan.²⁶ Selain itu, lembaga legislatif juga memiliki sumber daya manusia yang mumpuni, berupa staf ahli dan komite-komite yang membantu penyusunan dan revisi perundang-undangan. Namun, dalam memperkuat *checks and balances*, presiden juga dapat melakukan intervensi dalam ranah legislasi dengan melakukan veto, walau kemudian dapat kembali ditolak oleh 2/3 suara di legislatif.²⁷

Lewat pemisahan eksekutif dengan legislatif di sistem presidensial, membawa beberapa konsekuensi, salah satunya adalah terasingnya kabinet menteri dari pengawasan langsung dari legislatif. Posisinya kabinet dapat berkerja tenang dari kontrol politik legislatif, namun negatifnya, kabinet kurang akuntabel, karena merasa lepas dari kontrol kritis legislatif. Dengan 'merdeka'-nya menteri kabinet dari pengawasan objektif legislatif dalam konteks implementasi perundang-undangan, dianggap mencederai prinsip pemerintahan yang bertanggung jawab (*a responsible government*).²⁸ Sangatlah jelas bahwa karakteristik presidensial tersebut berbeda dengan sistem parlementer yang menekankan pada fungsi kontrol parlemen kepada

25 Argelina Cheibub Figueiredo dan Fernando Limongi, "Constitutional Change, Legislative Performance and Institutional Consolidation," *Revista Brasileira de Ciencias Sociais* 1, 1 (2000), hlm. 55.

26 Rick Stephenhurst dan Jacktitworth, "Parliament and Audit Institution," dalam *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, eds. Rick Stephenhurst, Niall Johnston, dan Riccardo Pelizzo (Washington: World Bank, 2006), hlm. 101.

27 Fabbrini, "The American System of Separated Government," hlm. 96.

28 de Smith, "Westminster's Export Models," hlm. 12.

eksekutif (termasuk perdana menteri beserta kabinet).

Dengan semangat *responsible government*, akuntabilitas kabinet pemerintahan diikhtiarkan dengan memberi kewenangan kontrol legislatif terhadap implementasi perundang-undangan yang dieksekusi oleh menteri kabinet. Secara legal-formal, presiden memang memilih menteri kabinetnya sendiri, namun secara politik, menteri-menteri tersebut juga merupakan manifestasi perwakilan koalisi partai-partai politik, sehingga sejatinya legislatif sebagai kekuasaan manifestasi demokrasi juga dapat melakukan ‘pengawasan’ terhadap kabinet menteri presidensial.²⁹ Dalam semangat reformasi dan profesionalisasi badan legislatif, fungsi pembuatan perundang-undangan (*legislative function*) tidak semata berhenti dalam tataran teknis pembuatan undang-undangan semata, namun juga dituntut untuk menyoroti implementasi dari norma-norma perundang-undangan yang dijalankan oleh pemerintah. Ini yang disebut sebagai *post-legislative scrutiny*.³⁰

Lewat deskripsi analitik di atas, jelas tergambar orisinalitas sistem presidensial yang merupakan *anti-thesis* bagi sistem parlementer. Namun ilmu hukum tata negara bukanlah ilmu yang mengenal revolusi *anti-thesis* terhadap *thesis*.³¹ Sistem parlementer sebagai ‘*thesis*’ tetap tumbuh berkembang dengan segala dinamikanya. Relasi *thesis* dan *anti-thesis* yang tidak saling memfalsifikasi di atas malah membuka kemungkinan adanya *synthesis* antara keduanya. Salah satu konsep ketatanegaraan baru adalah *constrained parliamentarism* dimana dalam konteks sistem presidensial tetap dibuka peluang kontrol parlemen terhadap kebijakan-kebijakan operasional kabinet pemerintah.³² Dinamika antara kedua sistem pemerintahan di atas

29 Argelina Cheibub Figueiredo dan Fernando Limongi, “Presidential Power, Legislative Organization and the Party Behavior in Brazil,” *Comparative Politics* 32, 2 (2000), hlm. 167: “*via the committee system, the legislature has extensive powers to call expert witness, members of the cabinet, presidential advisors, etc. for public or private hearings before the legislature*”.

30 Franklin de Vrieze dan Victoria Hasson, *Post-Legislative Scrunity* (London: Westminster Foundation for Democracy, 2017).

31 Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolution* (Chicago: The University of Chicago Press, 1970), hlm. 73.

32 Serhat Altinkök, “Constrained Parliamentarism versus Semi Presidentialism

dapat lebih dicermati lewat pengalaman-pengalaman negara lain, tidak terkecuali pengalaman akan pilihan sistem pemerintahan Indonesia.

C. Dinamika Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia

Sedari awal masa kemerdekaan Republik Indonesia, meskipun telah melalui perdebatan dan pergolakan politik yang panjang, akhirnya pilihan bangsa berlabuh pada sistem pemerintahan presidensial. Perdebatan dan pergolakan tersebut bukan tanpa alasan, mengingat atmosfer politik awal Orde Lama masih dalam masa ketegangan politik sehingga memerlukan kondisi pemerintahan yang stabil.³³ Namun dinamika pergesekan politik terus terjadi, setelah jalannya pemerintahan Republik Indonesia selama tiga bulan dengan sistem presidensial. Indonesia berubah menjadi negara yang menganut sistem parlementer dengan bergesernya bandul kekuasaan legislasi kepada Komisi Nasional Indonesia Pusat dengan pola pertanggungjawaban menteri kepada DPR.³⁴

Pada saat berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), sistem pemerintahan kembali bergeser kuat menjadi sistem parlementer. Pasca-lepas dari masa kooptasi Serikat Kerajaan Belanda, Indonesia menganut sistem pemerintahan quasi-presidensial di masa pemerintahan Orde Lama dan Baru.³⁵ Dalam pemerintahan Orde Lama yang rawan terhadap guncangan politik, Presiden Soekarno membubarkan parlemen dan mengangkat dirinya sendiri sebagai presiden seumur hidup.³⁶

Indonesia pada masa itu telah melampaui sistem presidensial,

in the Context of the Principle of the Separation of Powers,” *AIBU Journal of Social Sciences* 15, 3 (2015), 171-200, hlm. 175.

33 Anthony Reid, *Indonesian National Revolution 1945-1950* (Canberra: Logman Australia, 1974), hlm. 56.

34 Haryono Widardi, “Dari RIS menjadi Negara RI: Perubahan Bentuk Negara Indonesia Tahun 1950,” *Mozaik Jurnal Ilmu Humaniora* 12, 2 (2010), hlm. 155. Lihat juga, Maklumat Wakil Presiden No. X pada tanggal 16 Oktober tahun 1945.

35 Widardi, “Dari RIS menjadi Negara RI,” hlm. 201.

36 Herbert Feith, “President Soekarno, the Army and the Communist: The Triangle Changes Shape,” *Asian Survey* 4, 8 (1964), hlm. 977.

menjadi pemerintahan oleh satu orang (*despotic-autocratic leadership*). Dalam Orde Baru, quasi-presidensial menemukan relevansi politiknya. Bersamaan dengan pengakuan legal-formal lembaga presiden sebagai eksekutif, Indonesia masa Orde Baru juga menganut prinsip kedaulatan rakyat yang termanifestasi dalam lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang dimaknai sebagai lembaga tertinggi negara, karena presiden adalah mandataris MPR; di mana presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan menyampaikan pidato pertanggungjawabannya dalam Sidang Umum MPR, walaupun kolusi politik antara Presiden Soeharto dan MPR sangat kental. Prinsip pertanggungjawaban pemerintahan kepada MPR tersebut merupakan salah satu ciri sistem pemerintahan parlementer, sehingga ditafsirkan bahwa sistem presidensial Orde Baru yang menjalankan norma-norma konstitusi dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang asli tidaklah bersifat murni presidensial, melainkan bersifat quasi-presidensial.

Pasca-Orde Baru atau yang lebih dikenal dengan masa Reformasi, Indonesia kembali meneguhkan komitmen kebangsaan untuk menganut dan memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Hal tersebut dapat tergambar dalam upaya amandemen konstitusi yang dilakukan dalam empat tahapan. Pasca-amandemen keempat UUD 1945, dapat terlihat upaya purifikasi sistem presidensial. Upaya tersebut terlihat melalui rumusan ketentuan tentang pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, penegasan periodisasi masa jabatan presiden dan wakil presiden, memperjelas syarat dan mekanisme pemakzulan presiden dan wakil presiden melalui lembaga peradilan; penegasan ketentuan bahwa presiden tidak dapat membubarkan DPR, dan *vice versa*; dan menata ulang eksistensi MPR.³⁷

Setelah melalui kesepakatan lewat amandemen konstitusi untuk mempertegas sistem presidensial tidak serta merta dapat memurnikan penerapan sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan presidensial pasca-perubahan kedua UUD 1945 pada

37 Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang* (Jakarta: Rajawali Press, 2008), hlm. 284.

2000 melahirkan nuansa yang berbeda, yakni kekuasaan DPR yang juga diperjelas dan diperkuat sehingga kesan parlementer dalam penerapan sistem presidensial semakin mengemuka. Pergeseran sistem pemerintahan yang mulanya “*executive heavy*” menjadi “*legislative heavy*” memicu ketidakseimbangan pola relasi dalam sistem presidensial.³⁸

Pola hubungan antara reduksi kekuasaan presiden dan pemberdayaan DPR di satu sisi, dan upaya mempertahankan sistem presidensial disisi lain, memungkinkan terjadinya ketegangan politik. Hal ini terjadi karena DPR memainkan fungsi pengawasan secara politis-subjektif dan berorientasi untuk menggerogoti marwah presiden, sebagai pengambil kebijakan utama. DPR menjalankan fungsi pengawasan secara *overdose*, sampai-sampai mencampuri urusan pemerintahan yang tidak perlu.³⁹ Dalam perbandingan dengan beberapa negara lain hampir dua pertiga waktu lembaga legislatif dipergunakan membahas RUU, waktu yang sama justru digunakan oleh DPR untuk melakukan tugas di luar fungsi legislasi.⁴⁰ Praktik inilah yang harus diminimalisasi dengan membuat suatu mekanisme pengawasan yang lebih objektif.

Idealnya, kerangka relasi kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, dalam hal ini presiden bersama kabinet dan DPR bersama DPD dapat terbentuk atas dasar implementasi kekuasaan legislatif khususnya dalam mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan dan pengawasan terhadap realisasi undang-undang yang sudah dibuat. Konstitusi pasca-amandemen menegaskan pembentukan undang-undang didasarkan pada persetujuan bersama antara DPR dan presiden.⁴¹ Dengan kata lain DPR berkedudukan sebagai lembaga pemegang kekuasaan legislatif yang utama (*the main legislative body*). Dengan pergeseran kekuasaan legislasi, DPR

38 Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, hlm. 63.

39 Rasji, “Hak Interpelasi,” hlm. 247.

40 Stephen Sherlock, *Parliamentary Indications Indonesia: House of Representatives (DPR) and House of Regional Representatives (DPD)* (Jakarta: World Bank, 2007), hlm. 77.

41 Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII press, 2003), hlm. 30.

harusnya lebih berperan dalam proses dan pembentukan undang-undang, namun sampai saat ini peran DPR masih kalah dengan eksekutif dalam hal inisiatif Rancangan Undang-Undang (RUU). Dengan inisiasi perundang-undangan yang lebih didominasi pemerintah, di samping dengan delegasi pengaturan undang-undang kepada peraturan pelaksana semakin banyak, sehingga justru mendorong adanya *executive heavy*. Secara normatif, DPR berwenang mengajukan usulan RUU dan dapat menerima usulan RUU dari presiden maupun DPD sekaligus menjalankan fungsi pengawasan atas implementasi undang-undang oleh presiden bersama kabinet. Meskipun, penting dicatat bahwa dalam porsi hak pengajuan RUU ini hanya dapat digunakan DPD untuk mengusulkan RUU dengan substansi yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pengembangan serta pemekaran wilayah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.⁴²

Dalam proses legislasi kolegiat tersebut, pada tataran teknisnya melibatkan menteri yang ditugaskan presiden guna menuntaskan pembahasan RUU dan bertanggungjawab pada presiden. Persetujuan tersebut mengandung makna bahwa presiden ataupun dapat melalui menteri merupakan bagian dari pembentukan undang-undang (*executive in parliament*). Namun, kabinet pemerintahan Presiden Joko Widodo (Jokowi) dalam masa jabatan pertama (2014-2019) mengalami beberapa dinamika politik internal; dari kontroversi penunjukan menteri yang kuat akan kepentingan politik,⁴³ pemberhentian dan rotasi antar menteri,⁴⁴ sampai pada konflik internal antar menteri.⁴⁵

42 Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 22D.

43 BBC, "Kabinet Jokowi dibayangi 'kepentingan parpol'," https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2014/10/141026_kabinet_jokowi_pengamat, diakses 1/12/2022.

44 Liputan 6, "Ini 9 Wajah Baru Menteri Kabinet Kerja Jokowi-JK," <https://www.liputan6.com/photo/read/2562457/ini-9-wajah-baru-menteri-kabinet-kerja-jokowi-jk?page=1>, 27/7/2016, diakses 23/01/2022.

45 CNN Indonesia, "Luhut kritik kebijakan Susi soal cantrang dan benamkan kapal," <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190402104549-20-382799/luhut-kritik-kebijakan-susi-soal-cantrang-dan-benamkan-kapal>, diakses 1/12/2022.

Realitas *socio-politico* tersebut terjadi karena menteri-menteri yang dipilih, disinyalir kuat merupakan ‘titipan’ partai politik yang tidak memiliki kompetensi mumpuni.

Padahal secara politis, Presiden Jokowi sejatinya memiliki momentum positif dalam proses penyusunan kabinet pemerintahan terma keduanya. Pertama, karena pemilu 2019 telah diselenggarakan serentak, yang mengakibatkan konsentrasi kepentingan partai politik dalam pemilihan presiden terbagi oleh kontestasi kemenangan pemilihan anggota legislatif, walaupun mekanisme *parliamentary threshold* dalam pemilihan presiden tetap *status quo*. Kedua, Presiden Jokowi dalam masa jabatan kedua atau terakhir, harusnya dapat bersikap tegas dan *nothing to lose* dengan desakan dan tekanan partai politik dalam pembentukan kabinet pemerintahan. Presiden Jokowi seharusnya dapat melaksanakan hak prerogatifnya secara bijaksana dan objektif; melaksanakan kebijakan dengan semata pertimbangan meritokrasi, ketimbang kepentingan politik partai-partai pengusungnya. Namun, kuasa partai politik terkesan lebih dominan, ketimbang kepentingan publik.

Dalam melaksanakan tugasnya, presiden bersama wakil presiden dibantu oleh para menteri-menteri yang diangkat dan diberhentikan presiden.⁴⁶ Kewenangan Presiden dan jajaran menteri-menteri kabinet meliputi posisi untuk bertindak selaku kepala negara dan kepala pemerintahan, maka dalam penyelenggaraannya, termasuk dalam hal fungsi di bidang legislasi didelegasikan kepada para menteri oleh presiden.⁴⁷ Dengan kata lain, presiden bersama kabinet memiliki sejumlah fungsi legislasi, yakni dalam pembentukan undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden sampai dengan peraturan menteri.⁴⁸

Dalam tataran eksekusi teknis oleh kementerian terkait, pendelegasian tersebut membawa konsekuensi hukum dengan

46 Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 17.

47 Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

48 Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan* (Yogyakarta: UII Press, 2014), hlm. 78.

terbitnya hak menteri dalam fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan.⁴⁹ Dinyatakan bahwa peraturan perundang-undangan, salah satunya peraturan menteri, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.⁵⁰ Kewenangan pembentukan beragam peraturan menteri (permen) tersebut membawa konsekuensi terhadap bobot perundang-undangan yang terlalu banyak dan sering bertentangan baik secara horizontal dengan permen-permen lain, maupun vertikal dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, semisal dengan undang-undang dan peraturan-peraturan pelaksana lain.

Permasalahan-permasalahan di atas ini terjadi salah satunya karena kurangnya kontrol lembaga legislatif (terutama DPR) dalam ranah perundang-undangan dan kebijakan strategis pemerintah. Hak interpelasi memang dikenal dalam mekanisme pengawasan, di mana hak tersebut didefinisikan sebagai “hak meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas.”⁵¹ Namun sayangnya hak interpelasi hanya dimiliki oleh DPR, tidak bagi DPD dan tidak memiliki mekanisme partisipasi publik yang jelas kepada masyarakat luas dan masyarakat sipil (*civil society*). Selain itu dalam UU MD3, kedudukan dan fungsi strategis oposisi pemerintah juga tidak dijelaskan secara rinci dan ketat. Dengan kata lain, kedudukan, peran dan fungsi oposisi sebagai penyeimbang pemerintah tidak terinstitusionalisasi dengan baik. Mekanisme pengajuan hak interpelasi dapat digunakan secara fleksibel oleh semua golongan/fraksi di DPR baik pemerintah maupun oposisi, apabila usulan disetujui oleh setengah jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari

49 Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara*, hlm. 78.

50 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 8.

51 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Pasal 74 Ayat 3 dan 4.

setengah jumlah anggota DPR yang hadir.⁵² Hal ini menyebabkan hak interpelasi menjadi sangat politis-pragmatis dan jauh dari cita-cita pengawasan yang objektif.⁵³ Oleh karena itu menjadi penting untuk membangun suatu mekanisme pengawasan oleh DPR dan DPD terhadap implementasi perundang-undangan oleh kementerian terkait dan melakukan *review* terhadap produk-produk legislasi dari kementerian-kementerian terkait.

D. *Ius Constituendum*: Membangun Relasi Legislatif-Kabinet Presidensial yang Akuntabel, Efektif, dan Bertanggung Jawab

Sebagaimana telah dipaparkan di atas, dapat diambil suatu kesimpulan bahwa dalam konteks ketatanegaraan modern tidak ada satu pun sistem hukum dan pemerintahan yang sempurna (*neither legal system is perfect*).⁵⁴ Agar dapat menjawab tantangan kontemporer, sistem hukum dan pemerintahan harus mampu beradaptasi dengan membuka peluang transplantasi sistem hukum dan pemerintahan lain dalam tubuh sistem hukum dan pemerintahan domestik. Dalam konteks perbandingan hukum, tidak ada satu sistem hukum dan pemerintahan yang paling orisinal, karena tidak ada yang ‘baru di dunia yang fana ini’ (*‘there is nothing new under the sun’*).⁵⁵

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, eksperimen beberapa sistem pemerintahan telah dilakukan, dengan beberapa nilai plus dan minus. Pada akhirnya, Indonesia berketetapan hati untuk mengadopsi sistem pemerintahan presidensial dengan beberapa varian pembedanya dengan negara-negara presidensial lain. Dengan kata lain, sistem pemerintahan presidensial di Indonesia tidak dapat

52 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Pasal 194 Ayat 3.

53 Rasji, “Hak Interpelasi,” hlm. 254.

54 Alan Watson, “Comparative Law and Legal Change,” *The Cambridge Law Journal* 37, 2 (1978), hlm. 320.

55 Bible Gateway, “Ecclesiastes 1”, http://web.mit.edu/jywang/www/cef/Bible/NIV/NIV_Bible/ECC+1.html, diakses 12/12/2022.

disebut ‘murni’, terutama bila merujuk pada praktik di Amerika Serikat.⁵⁶ Sistem pemerintahan parlementer pun telah pernah diadopsi oleh Indonesia, dengan banyak pakar yang menyatakan bahwa sistem pemerintahan parlementer tidak cocok diterapkan di Indonesia.⁵⁷ Padahal, kompatibel atau tidak suatu sistem pemerintahan diadopsi oleh suatu negara memang harus memperhatikan konteks *socio-politico* negara tersebut. Kegagalan sistem pemerintahan parlementer di Orde Lama, tepatnya pada pemberlakuan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949, tidak terjadi karena substansi sistem pemerintahan presidensial yang terlalu liberal, namun semata terjadi karena budaya hukum dan manajerial parlemen Indonesia yang belum dewasa dalam melakukan ‘liberalisasi politik’.

Sistem pemerintahan parlementer sejatinya berjangkar pada suatu ikhtiar menciptakan sistem hukum dan pemerintahan yang bertanggung jawab (*a responsible government*), di mana tidak ada satupun kebijakan pemerintah yang luput dari pengawasan obyektif parlemen. Sistem pemerintahan parlementer lahir dari keburukan masa monarkhi absolut di Kerajaan Inggris, di mana raja/ratu dan bangsawan-bangsawan dapat melakukan kesalahan tanpa ada pertanggung-jawaban hukum terhadap mereka (*King can do wrong*).⁵⁸

Parlemen yang tertua di Inggris, atau kerap disebut sebagai sistem pemerintahan *Westminster*, berjangkar pada suatu postulat keharusan eksekutif, yang sejatinya merupakan kepanjangan tangan dari partai-partai politik mayoritas di parlemen, untuk bertanggung jawab atas segala tindakan dan kebijakan-kebijakannya. Sebagai konsekuensinya, parlemen dimungkinkan membubarkan eksekutif (perdana menteri beserta kabinetnya), apabila tindakan dan kebijakannya dianggap menyalahi aturan main (konstitusi

56 Riggs, “The Survival of Presidentialism in America,” hlm. 250; Fabbrini, “The American System of Separated Government,” hlm. 255.

57 Bilal Dewansyah dan M. Adnan Yazar Zulkiflar, “Reafirmasi Sistem Pemerintahan Presidensial dan Model Pertanggung-jawaban Presidensial dalam Perubahan UUD 1945: Penelusuran Sebab dan Konsekuensi,” *Padjadjaran: Jurnal Ilmu Hukum* 3, 2 (2016), hlm. 290.

58 Suri Ratnapala, *Australian Constitutional Law: Foundations and Theory* (Oxford: Oxford University Press, 2002), hlm. 33.

negara) dan tidak bisa diterima oleh mayoritas anggota parlemen (termasuk oleh kelompok oposisi). Sistem pemerintah parlementer *Westminster* mengakhiri masa kegelapan monarkhi absolut di Inggris dan Eropa Barat, dan memunculkan era monarkhi konstitusional: sistem pemerintahan yang mengakomodasi nilai-nilai kebebasan dan hak-hak liberal, sembari masih mempertahankan sistem kerajaan (*monarch*).⁵⁹ Berbeda dengan presidensial, sistem *Westminster* memisah kewenangan pimpinan pemerintah dengan pimpinan negara. Monarkhi (raja/ratu) tetap sebagai pimpinan dan simbol supremasi negara, namun tidak memiliki kuasa eksekutorial-strategis dalam ranah pemerintahan yang dikuasai perdana menteri dan kabinet menteri-menteri dari mayoritas parlemen.

Sebagai konsekuensi legal-formal dari sistem parlementer *Westminster* tersebut; maka kabinet pemerintahan dipimpin perdana menteri dan bertanggung jawab langsung pada parlemen. Sedangkan susunan, personalia dan program kabinet ditentukan suara mayoritas di parlemen dengan masa jabatan kabinet tidak ditentukan tetap.⁶⁰ Dalam menjalankan kewenangan asli dari parlementer yaitu pengawasan, sistem pemerintahan *Westminster* memiliki lembaga formal dalam parlemen yang dikhususkan untuk kelompok partai politik oposisi. Lembaga tersebut adalah kabinet bayangan atau *shadow cabinet*. Kabinet bayangan bentukan oposisi ini berfungsi untuk ‘membayangi’: mengawasi dan mengkritisi kinerja pemerintah, khususnya para menteri-menteri terkait di bidangnya. Jumlah dari personel kabinet bayangan berbanding lurus dengan jumlah menteri-menteri pemerintahan, dengan kompetensi yang sama juga.⁶¹ Menteri-menteri dalam pemerintahan dituntut untuk bekerja profesional (walau terpilih dengan cara politis), efektif dan tidak melawan hukum. Efektivitas menteri-menteri tersebut didorong dengan mekanisme akuntabilitas dan pengawasan oleh kabinet bayangan.

59 Ratnapala, *Australian Constitutional Law*, hlm. 54.

60 Stanley de Smith dan Rodney Brazier, *Constitutional and Administrative Law* (London: Penguin, 2007), hlm. 128.

61 de Smith dan Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, hlm. 122.

Setiap menteri dalam pemerintahan memiliki ‘lawan’ seorang menteri dari kabinet bayangan. Setiap tindakan, kebijakan dan produk legislasi (permen) diawasi oleh lawan di oposisi. Tujuan pengawasan bukan untuk mengintervensi dan mengurus berlebihan urusan pemerintah/kementerian, tapi untuk menjaga akuntabilitasnya. Dengan kata lain, fungsi pengawasan oleh kabinet bayangan bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan itu sendiri. Lebih konkret dijelaskan:

*“The Shadow Cabinet is the team of senior spokespeople chosen by the Leader of the Opposition to mirror the Cabinet in Government. Each member of the shadow cabinet is appointed to lead on a specific policy area for their party and to question and challenge their counterpart in the Cabinet. In this way the Official Opposition seeks to present itself as an alternative government-in-waiting.”*⁶²

Artikel ini berargumen bahwa model kabinet bayangan sebagai sebuah institusi formal dari oposisi di lembaga legislatif dapat diadopsi secara selektif; dalam artian bukan mengadopsi secara penuh sistem parlementer, tapi dengan mengambil beberapa instrumen-instrumen yang kompatibel dengan sistem pemerintahan presidensial Indonesia. Telah dijelaskan bahwa secara politis, penunjukan menteri-menteri di dalam sistem politik ketatanegaraan Indonesia juga merupakan manifestasi perwakilan partai-partai politik. Dengan kata lain, penunjukan menteri-menteri adalah murni mekanisme politik, sehingga sewajarnya juga badan perwakilan/legislatif sebagai kekuasaan manifestasi demokrasi juga dapat melakukan pengawasan terhadap kabinet menteri presidensial. Sebagaimana telah dijelaskan oleh Figueiredo dan Fernando Limongi (2000),⁶³ *via the committee system, the legislature has extensive powers to call expert witness, members of the cabinet, presidential advisors, etc. for public or private hearings before the legislature.*

Apabila kabinet bayangan ditransplantasi secara selektif terutama dalam mekanisme hak interpelasi DPR,⁶⁴ maka setidaknya

62 Ratnapla, *Australian Constitutional Law*, hlm. 37.

63 Figueiredo dan Limongi, “Presidential Power,” hlm. 167.

64 Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 20A ayat 2. Lihat, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan

ada beberapa saran konkret yang bisa diajukan. Pertama, kelompok oposisi di DPR dapat menunjuk atau melakukan seleksi internal kepada anggota-anggota dewan yang dirasa mumpuni mengemban amanah sebagai 'bayangan' menteri-menteri di pemerintahan. Dengan kata lain, kelompok oposisi di DPR harus dilembagakan dengan jabatan, fungsi dan kewenangan yang berimbang dengan pemerintah. Namun perlu dibuat kode etik yang memberi batasan-batasan pengawasan oleh menteri bayangan, agar tidak terjadi *misconduct* terhadap menteri pemerintah dan kewenangan pemerintah secara umum.⁶⁵ Perubahan struktur, fungsi dan kewenangan badan perwakilan tersebut tentu memerlukan perubahan paradigmatik hukum-politik dalam Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD Daerah (DPRD), atau dikenal dengan sebut UU MD3.⁶⁶ Penegasan kelembagaan oposisi dan mekanisme kabinet bayangan perlu dijelaskan secara rinci dalam revisi UU MD3 terutama dalam mekanisme hak interpelasi.

Kedua, dalam mekanisme pengawasan, apabila menteri pemerintah dianggap melakukan kesalahan implementasi hukum dan/atau kelalaian atau melanggar kepatutan, maka menteri bayangan secara personal dapat mengundang menteri pemerintah terkait untuk memberikan klarifikasi atau pembelaan terhadap kebijakan yang diambil. Ambillah contoh semisal kasus padamnya listrik di

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Pasal 74, 79, 98 dan 194.

65 Rasji, "Hak Interpelasi," hlm. 239.

66 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Perubahan pertama lewat Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3). Perubahan kedua lewat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3). Dan perubahan ketiga lewat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Pertama Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3).

Pulau Jawa yang terjadi karena kelalaian Perusahaan Listrik Negara (PLN), dirut dan menteri yang menjadi atasan langsung dari PLN bisa diundang untuk memberi klarifikasi. Dalam konvensi ketatanegaraan *Westminster*, menteri pemerintah yang merasa salah atau lalai bahkan menawarkan diri untuk diminta pertanggungjawaban dalam sidang di parlemen.⁶⁷

Ketiga, apabila suatu kebijakan yang dijalankan oleh menteri pemerintah berdampak pada suatu daerah spesifik, maka anggota DPD perwakilan daerah terkait dapat memberi pertanyaan kritis terhadap menteri terkait. Dalam konteks ini, peran dan fungsi DPD dalam fungsi pengawasan perlu diperkuat, guna melindungi kepentingan daerah-daerah yang diwakilkan. Sudah saatnya DPR menjadi 'senator' dengan memiliki kewenangan-kewenangan pengawasan strategis. Sebagai contoh perbandingan, *Senate* di Amerika Serikat memiliki hak untuk menyetujui (*consent*) terhadap nominasi jabatan publik yang dinominasikan oleh Presiden, terlibat dalam pembahasan rancangan undang-undang (*take action on bills*), dan menyetujui semua resolusi, konvensi internasional dan amandemen konstitusi.⁶⁸ Keempat, perlu diingatkan bahwa tujuan dari pengawasan adalah untuk memperkuat akuntabilitas pemerintah, bukan sebagai ajang mencari-cari kesalahan pemerintah. Hasil dari pertemuan antara menteri 'bayangan' dengan menteri pemerintah dapat berupa risalah sidang dan rekomendasi perbaikan kinerja yang bersifat konstruktif. Selain itu, untuk membiasakan budaya keterbukaan/akuntabilitas publik pejabat negara, semua notulensi, rekaman dan persidangan haruslah terbuka untuk publik.

Pengadopsian lembaga kabinet bayangan merubah karakter badan perwakilan, terutama dalam menjalankan hak interpelasi yang dulunya sekadar meminta keterangan yang bersifat kompromistis yang berjangkar pada mekanisme musyawarah-mufakat, namun cenderung hanya bersifat *lip service* dan *tokenism* menjadi *adversarial*, *head-to-head* yang terbuka terhadap perdebatan sengit/frontal antara oposisi dan pemerintah. Perdebatan lewat penggunaan hak

67 de Smith, "Westminster's Export Models," hlm. 51.

68 The US Constitution, Article II, Section 2.

interpelasi di ruang parlemen adalah keniscayaan negara demokrasi, di mana oposisi dan pemerintah masing-masing bertujuan untuk memperjuangkan hak-hak publik yang mungkin terlanggar oleh kebijakan-kebijakan pemerintah.

Gagasan terakhir dari transplantasi akuntabilitas *Westminster* adalah kemungkinan untuk juga dapat mengaplikasikan mekanisme tinjauan implementasi perundang-undangan atau yang lebih dikenal dengan sebutan *post-legislative scrutiny* (PLS). Kabinet dan menteri bayangan berfungsi menjaga akuntabilitas, efektivitas, dan kualitas kebijakan dan produk hukum pemerintahan.⁶⁹ Salah satu objek yang dapat diawasi adalah beberapa peraturan-peraturan menteri (permen) yang tidak hanya bertentangan secara vertikal dengan perundang-undangan di atas, namun juga bertentangan horizontal (*over-lapping*) dengan peraturan-peraturan sektoral lain yang setara.

Sebagai bagian dari legislatif, kabinet bayangan memiliki tanggung jawab untuk memonitor sejauh mana suatu peraturan menteri yang dikeluarkan telah diimplementasikan sebagaimana yang diharapkan, dan mempertanyakan hasil atau dampak dari pelaksanaannya. PLS dalam sistem *Westminster* merupakan jangkar yang memperkuat pemerintah guna menjaga marwah akuntabilitas dan efektivitas pelaksanaan kebijakannya. Sedangkan untuk parlemen, PLS adalah wujud eksistensi suatu badan pengawasan pemerintah (“... it is an important tool for increasing government accountability and is part of the oversight role of parliament.”)⁷⁰

PLS memastikan bahwa suatu produk legislasi terutama dari kementerian dapat dilaksanakan (*applicable*) dan efektif; dalam artian tidak tumpang tindih dengan peraturan dan/atau kewenangan yang lain. Diinsyafi bahwa ranah implementasi peraturan sangat kompleks, tergantung dari banyak variabel semisal mobilitas penyelenggara, biaya anggaran dari pemerintah, adanya perubahan faktual dalam wilayah implementasi peraturan, penolakan dari pemangku kebijakan karena adanya *conflict of interest*, hal-hal inilah yang harus

69 de Vrieze dan Hasson, *Post-Legislative Scrutiny*, hlm. 45.

70 de Vrieze dan Hasson, *Post-Legislative Scrutiny*, hlm. 52.

dielaborasi secara maksimal dari PLS.⁷¹

Akhirnya, sebagai suatu ikhtiar *ius constituendum*, wacana transplantasi-selektif terhadap sistem akuntabilitas pemerintahan Westminster diproyeksi dapat membawa efek konstruktif. Pertama, akuntabilitas pemerintah memperkuat demokrasi dan prinsip negara hukum, di mana pemerintah (secara spesifik menteri kabinet) bisa lebih bertanggung jawab atas segala kebijakan, tindakan dan/atau produk legislasi internal yang dihasilkan.⁷² Kedua, sistem pengawasan dan akuntabilitas yang dijalankan secara profesional dapat mencegah praktik-praktik penyalahgunaan wewenang oleh menteri-menteri pemerintah.⁷³ Selain itu dapat mengidentifikasi dampak potensial dari suatu kebijakan, tindakan dan/atau produk legislasi internal yang dihasilkan. Ketiga, secara substantif, segala tindakan, kebijakan dan produk hukum yang dihasilkan oleh menteri kabinet harus dapat menjawab masalah-masalah konkret di masyarakat.⁷⁴ Mekanisme PLS dapat menjadi pengingat bagi pembuat kebijakan dan peraturan tentang mana kebijakan dan peraturan yang dapat diimplementasikan dan mana yang tidak. Muara dari segala ikhtiar di atas adalah untuk penciptaan kabinet pemerintahan presidensial yang tidak hanya efektif, namun juga akuntabel dan bertanggung jawab (*responsible government*).

E. Kesimpulan

Berdasarkan pada deskripsi dan analisa normatif di atas, artikel ini berkesimpulan bahwa sebagaimana layaknya suatu buah gagasan pemikiran manusia yang evolutif, sistem pemerintahan presidensial tidak digagas sebagai sistem pemerintahan yang kaku atau bersifat *rigid*, melainkan berkembang secara dinamis. Lahir sebagai *anti-thesis* dari sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial tidak serta merta menafikan prinsip pemerintah yang akuntabel dan bertanggung jawab (*responsible government*) yang

71 de Vrieze dan Hasson, *Post-Legislative Scrunity*, hlm. 60.

72 de Smith, "Westminster's Export Models," hlm. 51.

73 de Smith, "Westminster's Export Models," hlm. 52.

74 de Smith, "Westminster's Export Models," hlm. 53.

merupakan prinsip utama sistem pemerintahan *Westminster* di Inggris.

Artikel ini berkesimpulan, transplantasi-selektif terhadap sistem akuntabilitas *Westminster* kompatibel dengan sistem presidensial, yang mana argumen ini memperkuat penelitian sebelumnya oleh de Smith (1961).⁷⁵ Mekanisme pengawasan yang berorientasi pada pemerintahan yang bertanggung jawab dan akuntabel, hal tersebut tidak mereduksi marwah pemerintahan (presiden). Dalam praktik ketatanegaraan pemerintahan presidensial, pengawasan badan legislatif terhadap implementasi perundangan-undangan (lewat hak angket dengan memanggil menteri-menteri untuk memberikan klarifikasi) adalah hal yang lumrah dan tidak mencederai prinsip-prinsip presidensialisme.

Dalam konteks Indonesia, transplantasi di atas dapat dilakukan dengan mempertegas kelembagaan oposisi sebagai lembaga pengawas internal, kemudian membentuk mekanisme kabinet bayangan dan tinjauan implementasi perundang-undangan (PLS) yang dijalankan oleh anggota-anggota dewan oposisi di DPR. Apabila suatu kebijakan dan/atau tindakan menteri kabinet berefek langsung terhadap suatu daerah provinsi, maka anggota DPD perwakilan dari provinsi tersebut dapat dilibatkan dalam rapat dengar pendapat dengan menteri terkait. Hasil dari pengawasan lewat mekanisme-mekanisme di atas berupa rekomendasi tertulis kepada presiden sebagai atasan langsung dari menteri terkait. Relasi yang dibangun lewat pengawasan profesional dan konstruktif di atas diharapkan dapat meningkatkan profesionalisme, akuntabilitas dan efektivitas kabinet presidensial.

Daftar Pustaka

Artikel, Buku, dan Laporan

Altinkök, Serhat. "Constrained Parliamentarism versus Semi Presidentialism in the Context of the Principle of the Separation of Powers." *AIBU Journal of Social Sciences* 15, 3 (2015), 171-200.

75 de Smith, "Westminster's Export Models," hlm. 55.

- Aucoin, Peter, Jennifer Smith, dan Geoff Dinsdale. *Responsible Government: Clarifying Essentials, Dispelling Myths and Exploring Change*. Ottawa: Canada Centre for Management Development, 2004.
- BBC Indonesia. “Kabinet Jokowi Dibayangi ‘Kepentingan Parpol’.” https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2014/10/141026_kabinet_jokowi_pengamat, 27/10/2014. Diakses 1/12/2022.
- Liputan 6. “Ini 9 Wajah Baru Menteri Kabinet Kerja Jokowi-JK.” <https://www.liputan6.com/photo/read/2562457/ini-9-wajah-baru-menteri-kabinet-kerja-jokowi-jk?page=1>, 27/7/2016. Diakses 23/01/2022.
- Bible Gateway. “Ecclesiastes 1.” http://web.mit.edu/jywang/www/cef/Bible/NIV/NIV_Bible/ECC+1.html. Diakses 12/12/2022.
- BRIN. “Animo Penguatan DPD dalam Sistem Perwakilan Politik Nasional di Media Sosial Twitter.” <https://politik.brin.go.id/kolom/pemilu-partai-politik-otonomi-daerah/animo-penguatan-dpd-dalam-sistem-perwakilan-politik-nasional-di-media-sosial-twitter/>, 16/9/2022. Diakses 12/11/2022.
- Buana, Mirza S. *Perbandingan Hukum Tata Negara: Filsafat, Teori dan Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, 2022.
- CNN Indonesia. “Luhut Kritik Kebijakan Susi Soal Cantrang dan Benamkan Kapal.” <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190402104549-20-382799/luhut-kritik-kebijakan-susi-soal-cantrang-dan-benamkan-kapal>, 2/4/2019. Diakses 01/12/2022.
- de Smith, S.A. “Westminster’s Export Models: The Legal Framework of Responsible Government.” *Journal of Commonwealth Political Studies* 1, 1 (1961): 2-16. DOI: 10.1080/14662046108446955
- de Smith, S.A dan R. Brazier. *Constitutional and Administrative Law*. London: Penguin, 2007.
- de Vrieze, Franklin dan Victoria Hasson. *Post-Legislative Scrunity*. London: Westminster Foundation for Democracy, 2017.
- Dewansyah, Bilal dan M. Adnan Yazar Zulkifar. “Reafirmasi Sistem Pemerintahan Presidensil dan Model Pertanggung-jawaban

- Presidensial dalam Perubahan UUD 1945: Penelusuran Sebab dan Konsekuensi.” *Padjadjaran: Jurnal Ilmu Hukum* 3, 2 (2016): 285-309. DOI: 10.22304/pjih.v3n2.a4.
- Fabbrini, Sergio. “The American System of Separated Government: A Historical Institutional Interpretation.” *International Political Science Review* 20, 1 (1999): 95-116.
- Feith, Herbert. “President Soekarno, the Army and the Communist: The Triangle Changes Shape.” *Asian Survey* 4, 8 (1964): 969-80. DOI: 10.2307/2642634.
- Figueiredo, Argelina Cheibub dan Fernando Limongi. “Constitutional Change, Legislative Performance and Institutional Consolidation.” *Revista Brasileira de Ciencias Sociais*, Special Issue, 1 (2000): 73-94. DOI: 10.1590/S0102-69092000000500006.
- Figueiredo, Argelina Cheibub dan Fernando Limongi. “Presidential Power, Legislative Organization and the Party Behavior in Brazil.” *Comparative Politics* 32, 2 (2000): 151-70. DOI: 10.2307/422395.
- Huda, Ni’matul. *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: UII Press, 2014.
- Huda, Ni’matul. *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Huda, Ni’matul. *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: Rajawali Press, 2008.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya model Legislasi Parleментар dalam Sistem Presidensial di Indonesia*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2010.
- Kahn-Freud, Otto. “On Uses and Misuses of Comparative Law.” *The Modern Law Review* 37, 1 (1974): 1-27.
- Kompas. “Pemilih Ragu dan Konsolidasi Partai Politik.” <https://www.kompas.id/baca/riset/2022/08/24/pemilih-ragu-dan-konsolidasi-partai-politik>, 7/1/2022. Diakses 21/4/2022.
- Kuhn, Thomas. *The Structure of Scientific Revolution*. Chicago: The University of Chicago Press, 1970.
- Linz, Juan J. “The Perils of Presidentialism.” *Journal of Democracy* 1, 1 (1990): 51-69.
- Rasji. “Hak Interpelasi Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Presiden.”

- Era Hukum* 7, 3 (2001): 238-56.
- Ratnapala, Suri. *Australian Constitutional Law: Foundations and Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Reid, Anthony. *Indonesian National Revolution 1945-1950*. Canberra: Logman Australia, 1974.
- Riggs, Fred. "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practice." *International Political Science Review* 9, 4 (1988): 23-41. DOI: 10.1177/01925121880090.
- Rinardi, Haryono. "Dari RIS Menjadi Negara RI: Perubahan Bentuk Negara Indonesia pada Tahun 1950." *Mozaik: Jurnal Ilmu Humaniora* 12, 2 (2010): 181-92.
- Sherlock, Stephen. *Parliamentary Indications Indonesia: House of Representatives (DPR) and House of Regional Representatives (DPD)*. Jakarta: World Bank, 2007.
- Shugart, Matthew dan J. M. Carey. *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New Hampshire: Dartmouth College Publishing, 1992.
- Stephens, Rick dan Jacktitworth. "Parliament and Audit Institution." Dalam *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, diedit oleh Rick Stephens, Niall Johnston dan Riccardo Pelizzo, 101-8. Washington: World Bank, 2006.
- Suteki dan Galang Taufani. *Metodologi Penelitian Hukum: Filsafat, Teori dan Praktek*. Depok: Rajawali Press, 2018.
- Watson, Alan. "Comparative Law and Legal Change." *The Cambridge Law Journal* 37, 2 (1978): 313-36.
- Watson, Alan. *Legal Transplant: An Approach to Comparative Law*. Edinburgh: Scottish Academic Press, 1974.

Peraturan Hukum

- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945.
- Republik Indonesia. Maklumat Wakil Presiden No. X pada tanggal 16 Oktober tahun 1945.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat

- Daerah. Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 24.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4916.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234.
- Republik Indonesia. Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5568.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan 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.
- Republik Indonesia. Undang-Undang No 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Lembaran Negara Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6187.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga 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.
- The United States of America. The Constitution of The United States of America.