

CONSTITUTIONAL ADMINISTRATIVE CONSTITUTIONALISM: PERBANDINGAN KARAKTERISTIK KEKUASAAN LEGISLASI PRESIDEN DI INDONESIA DENGAN AMERIKA SERIKAT

Hadyan Iman Prasetya
Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Kementerian Keuangan Republik Indonesia
email: hadyaniman@kemenkeu.go.id

disampaikan 02/10/2023 – di-review 19/11/2023 – diterima 31/05/2024
DOI: 10.25123/vej.v10i1.7220

Abstract

Recent studies conducted by American legal historians show that constitutional interpretation in the United States (U.S.) often arises from administrative agencies, a phenomenon called administrative constitutionalism. This supports the executive branch's constitutional interpretation power, independent from the court. Similarly, Indonesia's Constitution grants the President legislative power. By comparing this with U.S. administrative constitutionalism, this article, written descriptively through normative approach, examines the Indonesian President's legislative power, termed constitutional administrative constitutionalism. The findings highlight three characteristics: (1) the U.S. dichotomy between president and administration does not apply in Indonesia, (2) Indonesia's checks and balances occur during the debates in legislation drafting phase, unlike the post-enactment review in the U.S., and (3) Indonesia's system operates under judicial supremacy, unlike the contesting judicial supremacy-departmentalism-popular constitutionalism in the U.S.

Keywords:

administrative constitutionalism; executive branch; indonesia's presidential legislative power

Abstrak

Beberapa kajian sejarawan hukum Amerika menunjukkan penafsiran konstitusional di Amerika Serikat (A.S.) kerap dilakukan badan administratif, sebuah fenomena yang disebut *administrative constitutionalism*. Hal ini mendukung kewenangan badan eksekutif sebagai penafsir konstitusi selain lembaga peradilan. Di Indonesia, kewenangan eksekutif menafsir konstitusi justru ada pada Presiden. Dengan memperbandingkan praktik Indonesia yaitu *constitutional administrative constitutionalism* dengan *administrative constitutionalism* A.S. dalam penelitian yuridis-normatif ini didapati karakteristik penting: (1) paradigma dikotomis presiden dan administrasi dalam *administrative constitutionalism* tidak berlaku dalam *constitutional administrative constitutionalism* Indonesia, (2) mekanisme *checks and balances* lembaga eksekutif Indonesia terjadi pada proses perdebatan rancangan undang-undang, sedangkan dalam *administrative constitutionalism*, *checks and balances* lembaga legislatif dilakukan setelah regulasi diberlakukan badan administratif, dan (3) *administrative constitutionalism* berada dalam kontroversi antara *judicial supremacy-departmentalism-popular constitutionalism* sedangkan di Indonesia tunduk pada *judicial supremacy*.

Kata Kunci:

kekuasaan eksekutif; kewenangan legislasi presiden indonesia; konstitusionalisme administratif

Pendahuluan

Dalam sebuah unggahan pada kanal Youtube milik salah satu stasiun televisi di Indonesia tertanggal 06 April 2023, ditampilkan adanya diskusi yang membicarakan terkait lebih kuatnya kekuasaan Presiden dalam proses legislasi

dibanding Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).¹ Seorang anggota DPR yang hadir dalam *talkshow* tersebut menyatakan bahwa kekuasaan Presiden dalam pembentukan undang-undang dianggap lebih besar daripada DPR dengan mencontohkan adanya kewenangan Presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).² Pada kesempatan yang sama, seorang ahli hukum menyatakan bahwa bertambah besarnya kewenangan Presiden dalam proses legislasi merupakan kerancuan yang timbul pasca amandemen Konstitusi Republik Indonesia, karena sejatinya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dimaksudkan untuk menggeser kewenangan pembentukan undang-undang dari Presiden ke DPR.³ Pergeseran kewenangan pembentukan undang-undang, dari yang semula dititikberatkan pada Presiden menjadi dialihkan kepada DPR dapat dilihat dari bunyi beberapa pasal Undang-Undang Dasar 1945, sebelum dan setelah amandemen. Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan mengatur, "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat." Sedangkan setelah perubahan, Pasal 5 ayat (1) menjadi berbunyi, "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat." Selanjutnya, sebelum perubahan, Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 mengatur, "Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat." Sedangkan setelah perubahan Pasal *a quo* menjadi berbunyi, "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang."

Fenomena menguatnya peran Presiden, yang notabene pemegang kekuasaan eksekutif, dalam proses legislasi, apabila dikaitkan dengan sistem pemerintahan, menurut Saldi Isra⁴ justru bertolak belakang dengan sistem presidensial yang dianut Indonesia.⁵ Saldi Isra menjelaskan bahwa pengaturan dan praktik keterlibatan Presiden dalam proses legislasi di Indonesia menunjukkan kemiripan dengan karakteristik legislasi yang terdapat dalam sistem parlementer, yaitu keterlibatan

¹ tvOneNews, Penjelasan Zainal Arifin Soal RUU Perampasan Aset, *Youtube*, <https://www.youtube.com/watch?v=uC3N1ZSU-h4>, diakses pada 27 Agustus 2023.

² Id. Lihat pada menit ke-02:40 hingga 02:55.

³ Id. Lihat pada menit ke-10:10 hingga 10:50.

⁴ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010.

⁵ Dinoroy Marganda Aritonang, *Penerapan Sistem Presidensial di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, 22 *Mimbar Hukum*, 2010, 391-407.

pejabat eksekutif dalam proses legislasi dikarenakan mereka sekaligus bagian dari anggota lembaga legislatif.⁶ Pada bagian yang lain, penguatan peran legislasi Presiden dibersamai dengan melemahnya fungsi legislasi DPR.⁷ Namun demikian, melemahnya fungsi legislasi DPR bukan hanya disebabkan desain konstitusional UUD 1945 yang memberikan kewenangan legislasi kepada Presiden, melainkan disebabkan pula oleh faktor-faktor lainnya seperti besarnya kepentingan partai dibanding kepentingan rakyat, partai politik dipengaruhi oleh pemerintah yang berkuasa, dan partai politik serta pemerintah dikuasai oleh elit politik.⁸

Undang-Undang Cipta Kerja (UUCK)⁹ dapat menjadi gambaran aktual yang menunjukkan dominasi peran Presiden dalam proses legislasi.¹⁰ Dominasi kedudukan kekuasaan eksekutif dalam penyusunan UUCK dianggap bersifat intervensionis dan mengedepankan kekuasaan semata.¹¹ Salah seorang anggota DPR menyatakan bahwa sangat sulit melakukan kajian dan sinkronisasi atas substansi rancangan UUCK, sehingga pada akhirnya DPR menyesuaikan keinginan Pemerintah.¹² Tidak hanya dalam proses pembentukannya, UUCK dianggap pula menimbulkan dominasi kekuasaan eksekutif karena pendelegasian pembuatan peraturan perundang-undangan turunan UUCK kepada Pemerintah akan mengurangi peran lembaga legislatif atau DPR.¹³

Berkelindan dengan pembahasan terkait menguatnya peran Presiden dalam proses legislasi di Indonesia, terdapat pula diskursus di antara para pengkaji hukum ketatanegaraan mengenai pembatasan dan “penambahan” kewenangan legislasi

⁶ Saldi Isra dalam Advokat Konstitusi, Pergeseran Fungsi Legislasi, THE JUDGE TALK-Kuliah Umum Hybrid Hakim Konstitusi Prof. Saldi Isra, *Youtube*, <https://www.youtube.com/watch?v=HdZTga-3exc&t=3314s>, diakses pada 27 Agustus 2023, simak pada menit ke 49:40 hingga 53:10.

⁷ Fungsi legislasi adalah salah satu fungsi konstitusional yang dimiliki DPR, di samping fungsi lainnya yaitu fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Lihat Pasal 20A UUD 1945.

⁸ M. Nur Rasyid, Manfarisyah, dan Sri Maulina, Penurunan Peran Fungsi Legislasi DPR RI di Era Reformasi, 22 *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 219, 221-223, 2022.

⁹ Undang-Undang R.I., No. 11 Tahun 2020, Cipta Kerja, LN.R.I. Tahun 2020 No.245 (diputuskan inkonstitusional bersyarat berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020).

¹⁰ M. Nur Rasyid et.al, supra no. 8, hlm. 221. Lihat juga tvOneNews, supra no 1, menit 3:30 hingga 3:50.

¹¹ Moza Dela Fudika, Ellydar Chaidir, dan Saifuddin Syukur, Konfigurasi Politik Lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja, 19 *Jurnal Legislasi Indonesia* 185, 195, 2022. Dalam tulisan ini, para Penulis berpendapat bahwa dilihat dari teori politik hukum Mahfud MD, UUCK dapat dikategorikan sebagai produk hukum yang berkarakter ortodoks yang lahir dari sistem politik yang berkonfigurasi otoriter.

¹² Anonim, Fadli Zon: Kepentingan Pemerintah Dominan di UU Ciptaker, CNN Indonesia, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201007175407-32-555621/fadli-zon-kepentingan-pemerintah-dominan-di-uu-ciptaker>, diakses 28 Agustus 2023.

¹³ Agus Suntoro dan Kania Rahma Nureda, *Omnibus Law: Dominasi Kekuasaan Eksekutif Dalam Pembentukan Legislasi*, 8 *Veritas et Justitia* 109, 128-130, 2022.

Presiden. Salah satu pendapat menyatakan bahwa dalam rangka memurnikan sistem presidensiil¹⁴ di Indonesia, sudah sepatutnya dilakukan amandemen konstitusi guna menihilkan keterlibatan Presiden dalam proses legislasi, serta perlu juga diberikan hak veto dan mengatur batas waktu pengesahan rancangan undang-undang oleh Presiden.¹⁵ Pendapat lainnya menyetujui usulan untuk diaturnya mekanisme *fast-track legislation* dalam proses legislasi yang melibatkan Presiden.¹⁶ Menariknya, meskipun gagasan ini bersifat “menambah” kewenangan legislasi Presiden, namun secara substantif pengadopsian metode *fast-track legislation* ini justru diusulkan guna membatasi kewenangan legislasi Presiden (dan DPR)¹⁷ yang pada praktiknya akhir-akhir ini dianggap dilakukan secara serampangan.¹⁸

Keterlibatan kepala cabang kekuasaan eksekutif dalam proses legislasi di Indonesia juga banyak dibahas dalam perspektif perbandingan atau komparatif. Sebagai misal, usulan untuk membatasi kewenangan legislasi Presiden serta menambahkan hak veto bagi Presiden di Indonesia didasarkan pada kajian perbandingan terkait kewenangan legislasi presiden antara Indonesia dengan Amerika Serikat, Bolivia, Brazil, Filipina, dan Turki.¹⁹ Contoh lainnya adalah usulan untuk mengadopsi mekanisme *fast-track legislation* juga didasarkan pada kajian

¹⁴ Sulardi, Rekonstruksi Sistem Pemerintahan Presidensiil Berdasar Undang-Undang Dasar 1945 Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni, 9 Jurnal Konstitusi 515, 515-529, 2012. Lihat pula Sulardi, Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni, Setara Press, Malang, 2012.

¹⁵ Farida Azzahra, Rekonstruksi Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Penguatan Sistem Presidensial Indonesia, 18 Jurnal Legislasi Indonesia 153, 153-167, 2021. Gagasan serupa juga disampaikan oleh Profesor Abdul Bari Azed, lihat Abdul Bari Azed, Mewujudkan Sistem Presidensial Murni di Indonesia: Sebuah Gagasan Penyempurnaan Sistem Ketatanegaraan Indonesia, 5 Legalitas 44, 69-76, 2013.

¹⁶ Ibnu Sina Chandranegara, Pengadopsian Mekanisme *Fast-Track Legislation* Dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden, 21 Jurnal Penelitian Hukum De Jure 123, 123-140, 2021.

¹⁷ Bayu Aryanto, Susi Dwi Harijanti, dan Mei Susanto, Menggagas Model *Fast-Track Legislation* Dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang di Indonesia, 10 Jurnal Rechtsvinding 187, 198-202, 2021. (Dalam artikel ini dijelaskan bahwa apabila mekanisme *fast-track legislation* dapat diatur dan dituangkan dalam sebuah peraturan tertulis maka, salah satu manfaatnya, dapat membatasi kewenangan pembentukan Perppu oleh Presiden yang selama ini tidak terdapat pembatasan yang jelas). Terkait pembatasan kewenangan Presiden dalam penetapan Perppu dapat disimak dalam Cipto Prayitno, Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, 17 Jurnal Konstitusi 461, 461-477, 2020.

¹⁸ Id, hlm. 188-189. Lihat juga Dian Kus Pratiwi, Muhammad Addi Fauzani, dan Ahmad Ilham Wibowo, Potensi Pengaturan dan Praktek Pembentukan Undang-Undang Secara Cepat di Indonesia (Studi terhadap Pembentukan Revisi Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Korupsi dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi), 19 Jurnal Legislasi Indonesia 502, 502-517, 2022. (Dalam dua artikel ini, disebutkan setidaknya terdapat 3 (tiga) contoh undang-undang yang lahir dari proses yang sangat cepat namun dianggap serampangan, yaitu Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang No. 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja).

¹⁹ Farida Azzahra, supra no. 15, hlm. 160-165.

praktik keterlibatan kepala cabang kekuasaan eksekutif di negara-negara Afrika, Amerika Selatan dan Amerika Serikat.²⁰

Merujuk pada publikasi *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) tahun 2017 berjudul *Presidential Legislative Powers*, kewenangan legislasi yang dimiliki oleh presiden dalam negara-negara yang menganut sistem presidensiil memosisikan presiden tidak hanya sebagai *chief executives*, namun juga sebagai *chief legislators*.²¹ Kekuasaan legislasi Presiden Indonesia, menurut publikasi ini, relatif tidak sekuat kekuasaan legislasi presiden di negara Argentina, Colombia, dan Prancis.²² Menariknya, terdapat pendapat yang menyatakan bahwa presiden Amerika Serikat berstatus sebagai *chief legislators*,²³ padahal dibanding Indonesia, diyakini kekuasaan legislasi presiden Amerika Serikat lebih lemah.²⁴

Beranjak dari perdebatan terkait dominan atau tidaknya serta kuat-lemahnya kekuasaan legislasi presiden, satu diskursus menarik yang menjadi fokus dalam Tulisan ini adalah *administrative constitutionalism*. Konsepsi *administrative constitutionalism* berkembang di Amerika Serikat sebagai istilah untuk menggambarkan berbagai praktik yang dilakukan oleh cabang kekuasaan eksekutif dalam menafsirkan dan melakukan tindakan tertentu yang mengejewantahkan nilai-nilai konstitusi.²⁵ Adanya kesamaan subjek dan tujuan antara konsepsi *administrative constitutionalism* dengan kekuasaan legislasi Presiden di Indonesia menjadi titik tolak pembahasan tulisan ini. Dikatakan memiliki kesamaan subjek karena, baik *administrative constitutionalism* maupun kekuasaan legislasi Presiden, keduanya dilakukan oleh cabang kekuasaan eksekutif. Adapun dikatakan memiliki

²⁰ Ibnu Sina, supra no. 16, hlm. 125-134.

²¹ Elliot Bulmer, *Presidential Legislative Powers*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Stockholm, 2017, diunduh melalui <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/presidential-legislative-powers-primer.pdf>. Menurut data pada publikasi ini, negara-negara Amerika Latin menunjukkan fenomena meningkatnya pengaturan kewenangan presiden yang proaktif dalam proses legislasi.

²² Id, hlm. 33-37.

²³ Saikrishna Bangalore Prakash, *Imperial from the Beginning: The Constitution of the Original Executive*, Yale University Press, Connecticut, 2015, hlm. 238-267. Lihat juga Vasana Kesavan dan J. Gregory Sidak, *The Legislator-In-Chief*, 44 *William & Mary Law Review* 1, 35-63, 2002. Kedua pendapat tersebut meyakini bahwa, dalam cara pandang originalisme, *Recommendation Clause* yang terdapat di dalam *Article II Section 3* Konstitusi Amerika Serikat sejatinya menempatkan presiden Amerika Serikat sebagai *chief legislators*. Terkait kajian originalisme kewenangan legislasi presiden Amerika Serikat bandingkan dengan Michael W. McConnell, *The President Who Would Not Be King: Executive Power under the Constitution*, Princeton University Press, New Jersey, 2020, hlm. 120-141.

²⁴ Syofyan Hadi, *Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)*, 9 *DiH Jurnal Ilmu Hukum* 78, 78-84, 2013.

²⁵ Lihat pada bagian Pembahasan dalam Tulisan ini.

kesamaan tujuan karena keduanya juga dilakukan dalam rangka menafsirkan, mengejawantahkan, atau meng-*enforce* nilai-nilai yang terkandung di dalam konstitusi.²⁶ Dengan demikian, mengingat bahwa artikel ini menggunakan pendekatan perbandingan (*comparative approach*), maka dapat dinyatakan bahwa penafsiran konstitusi yang dilakukan oleh lembaga eksekutif, baik di Indonesia maupun Amerika Serikat merupakan elemen umum yang menjadikan perbandingan dalam tulisan ini dapat dilakukan (*tertium comparationis*).²⁷

Tulisan ini hendak membahas karakteristik kekuasaan legislasi Presiden atau cabang kekuasaan eksekutif di Indonesia melalui pensejajaran dengan *administrative constitutionalism* sebagaimana dikenal dalam konteks Amerika Serikat. Pembahasan tersebut dilakukan dengan tujuan untuk menemukan persamaan dan perbedaan karakteristik antara kekuasaan legislasi Presiden Indonesia dengan konsep *administrative constitutionalism*. Diteliti secara yuridis-normatif serta dianalisa secara deskriptif, Tulisan ini secara berturut-turut menyajikan pembahasan sebagai berikut. Sub-bahasan pertama menjelaskan mengenai konsep *administrative constitutionalism* yang dikenal dalam konteks Amerika Serikat. Kemudian, sub-bahasan kedua membahas mengenai karakteristik kekuasaan legislasi Presiden atau cabang kekuasaan eksekutif di Indonesia apabila disejajarkan dan dibandingkan dengan konsep *administrative constitutionalism* sehingga didapati karakteristik khusus kekuasaan legislasi Presiden di Indonesia yang oleh Penulis rumuskan sebagai *constitutional administrative constitutionalism*. Selanjutnya, sub-bahasan ketiga menjabarkan konsep (*constitutional*)

²⁶ Dalam tulisan ini, proses legislasi atau penyusunan undang-undang, yang dalam konteks Indonesia melibatkan Presiden, dipandang sebagai proses penafsiran atau interpretasi Konstitusi yang kemudian nilai-nilai yang terkandung dalam Konstitusi tersebut diejawantahkan dalam pasal-pasal yang terdapat dalam undang-undang. Hal ini didasarkan pada konstruksi hierarki peraturan perundang-undangan dan materi muatan yang diatur dalam undang-undang. Menurut Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UUD 1945 merupakan hukum dasar (Pasal 3) serta menduduki puncak hierarki peraturan perundang-undangan (Pasal 7) sehingga undang-undang yang berada di bawah UUD 1945 tentu diasumsikan disusun sesuai dengan UUD 1945. Selanjutnya, salah satu materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang adalah pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945. Oleh karenanya berdasarkan kedua indikasi tersebut, Tulisan ini mendefinisikan proses penyusunan undang-undang sebagai proses penafsiran konstitusi. Terkait konstruksi undang-undang sebagai tafsiran konstitusi dan kaitannya dengan *administrative constitutionalism* dapat pula dilihat Edward L. Rubin, How Statutes Interpret the Constitution, 120 Yale Law Journal Online 297, 2011, <http://yalelawjournal.org/forum/how-statutes-interpret-the-constitution>

²⁷ Penjelasan terkait *tertium comparationis* dapat dilihat dalam Ratno Lukito, "Compare But Not to Compare": Kajian Perbandingan Hukum di Indonesia, 257 Undang: Jurnal Hukum 257, 269; Shidarta, *Perbandingan Hukum Sebagai Suatu Metode Penelitian Hukum*, Juni 2016, diakses melalui <https://business-law.binus.ac.id/2016/06/10/perbandingan-hukum-sebagai-suatu-metode-penelitian-hukum/>, diakses pada 28 Mei 2024.

administrative constitutionalism dalam konteks hubungannya dengan cabang kekuasaan lain atau dalam konteks *separation of powers*. Terakhir, bagian Penutup menyajikan simpulan dan ringkasan terhadap pembahasan yang telah dilakukan dalam tiga sub-bahasan sebelumnya.

Sebagai keaslian atau perbedaan tulisan ini dengan tulisan-tulisan sebelumnya yang membahas topik yang sama dengan tulisan ini, dapat dibandingkan terkait fokus tulisan-tulisan terdahulu tersebut dengan tulisan ini. Pertama, terdapat penelitian yang berjudul “Perbandingan Wewenang Presiden dalam Menjalankan Fungsi Legislasi di Indonesia dan Amerika Serikat untuk Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensial”.²⁸ Dalam penelitian ini diketahui bahwa fokus penelitian adalah tertuju pada perbandingan peran Presiden, baik di Indonesia maupun Amerika Serikat, dalam setiap tahapan proses legislasi, sehingga didapati kesimpulan bahwa Presiden Indonesia dapat terlibat dalam setiap tahapan legislasi, sedangkan Presiden Amerika Serikat tidak terlibat dalam setiap tahapan legislasi. Publikasi lainnya yang membahas terkait perbandingan legislasi di Indonesia dan Amerika Serikat adalah berjudul “Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)”.²⁹ Dalam tulisan kedua ini, pembahasan yang dilakukan adalah terkait pengaturan fungsi legislasi dalam dua negara yang menganut sistem Presidensial, yaitu Indonesia dan Amerika Serikat. Artikel ini berbeda dengan kedua penelitian tersebut karena dalam artikel ini pembahasan terhadap fungsi legislasi Presiden di Indonesia dianalisa dari konsep *administrative constitutionalism*, yaitu konsep yang tidak digunakan dalam penelitian terdahulu tersebut.

Pembahasan

***Administrative Constitutionalism*: Konsepsi dan Diskursus**

Konsepsi *administrative constitutionalism* yang menjadi rujukan dalam Tulisan ini adalah konsepsi yang dipopulerkan oleh Sophia Z. Lee. Sesuai dengan

²⁸ Ri'dhollah Purwa Jati, Perbandingan Wewenang Presiden Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi di Indonesia dan Amerika Serikat untuk Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensial, *Skripsi* (Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2021).

²⁹ Syofyan Hadi, supra no. 24.

kepakarannya sebagai *legal-historian*,³⁰ Lee mengonseptualisasi *administrative constitutionalism* berdasarkan studi induktifnya terhadap praktik yang dilakukan oleh 2 (dua) lembaga atau badan administratif di Amerika Serikat yaitu, *Federal Communications Commission* (FCC) dan *Federal Power Commission* (FPC).³¹ Secara singkat Lee mendefinisikan *administrative constitutionalism* sebagai penafsiran dan implementasi konstitusi oleh lembaga administratif.³² Studi perbandingan Lee terhadap kedua lembaga tersebut berpusat pada penafsiran dan implementasi yang dilakukan oleh FCC dan FPC terhadap *equal employment* sebagai nilai yang terkandung dalam Konstitusi Amerika Serikat.³³ Sedangkan menurut pendapat lain, menginterpretasikan dan mengimplementasikan konstitusi, merupakan karakteristik utama konsep *administrative constitutionalism* yang tidak terpisah.³⁴

Pada tulisannya yang lain, Lee menjelaskan bahwa pemaknaan terhadap konsep *administrative constitutionalism* dapat bersifat luas atau sempit:

*“Administrative constitutionalism can be defined broadly or narrowly. Defined most broadly, it refers to agencies’ role in constructing constitutional norms such as adequate due process, the bounds of free speech, or the scope of executive power, whether or not agencies consider themselves to be doing so. More narrowly, it includes only instances in which agencies selfconsciously consider the meaning of the Constitution in designing policies and issuing decisions.”*³⁵

³⁰ Sophia Z. Lee adalah seorang pakar sejarah, hukum, atau keduanya, saat ini dirinya menjabat sebagai dekan Sekolah Hukum pada University of Pennsylvania. Lihat tautan <https://www.law.upenn.edu/faculty/leesophi> untuk profil lengkap Profesor Sophia Z. Lee.

³¹ Federal Power Commission (FPC) telah dibubarkan pada tahun 1977 dan selanjutnya tugasnya dilanjutkan oleh Federal Energy Regulatory Commission (FERC), untuk sejarah singkatnya dapat dilihat pada <https://law.gwu.libguides.com/electricity/ferc>.

³² Sophia Z. Lee, Race, Sex, and Rulemaking: Administrative Constitutionalism and the Workplace, 1960 to the Present, 96 Virginia Law Review 799, 801, 2010. Lee menulis, “... demonstrates an unexamined aspect of constitutional governance and administrative lawmaking that I call administrative constitutionalism: regulatory agencies’ interpretation and implementation of constitutional law.”

³³ Id, Lee menulis bahwa, “This Article compares the history of equal employment rulemaking at the FCC and the FPC to examine how federal officials in a range of administrative offices, including executive departments, independent agencies, and executive committees, adopted or rejected a broad and affirmative understanding of equal protection.” Meskipun Lee sendiri dalam kalimat ini menyebut berbagai badan administratif secara berbeda, seperti *executive departments* dan *independent agencies* namun dalam Artikel ini Penulis mengkategorikan keseluruhan lembaga administratif sebagai lembaga negara yang masuk dalam ruang lingkup eksekutif. Meskipun terkesan terlalu menyederhanakan diskursus terkait eksistensi lembaga negara independen, namun pendapat Penulis untuk mengkategorikan kedua jenis lembaga sebagai cabang kekuasaan eksekutif bukanlah hal baru. Lihat Kirti Datla dan Richard L. Revesz, Deconstructing Independent Agencies (and Executive Agencies), 98 Cornell Law Review 769, 2013.

³⁴ William Eskridge, Jr., Administrative Constitutionalism, 2009 disampaikan dalam *The Centennial Lecture* yang diselenggarakan oleh Chicago-Kent College of Law, Illinois Institute of Technology. Diakses dan diunduh melalui <https://scholarship.kentlaw.iit.edu/centennial/3>, simak dalam menit ke 09:55 hingga 15:00.

³⁵ Sophia Z. Lee, Our Administered Constitution: Administrative Constitutionalism from the Founding to the Present, 167 University of Pennsylvania Law Review 1699, 1705, 2019.

Luas dan sempitnya makna *administrative constitutionalism* sebagaimana dijelaskan Lee di atas, ditentukan dari keterlibatan dan kesadaran lembaga administratif dalam mengimplementasikan penafsiran konstitusi yang sebelumnya telah mereka sendiri lakukan. Secara luas, badan-badan administratif dapat dikategorikan melakukan *administrative constitutionalism* baik ketika badan-badan tersebut secara sengaja maupun tidak menafsirkan norma-norma konstitusi ke dalam kebijakan maupun keputusan. Sebaliknya, secara sempit, badan-badan administratif hanya dapat dikategorikan melakukan *administrative constitutionalism* ketika memang secara sadar dan sengaja berupaya menafsirkan norma-norma konstitusi ke dalam kebijakan maupun keputusan.

Selain pengertian *administrative constitutionalism* yang dirujuk dalam tulisan ini, terdapat beberapa pendapat lain yang juga memberikan definisi terhadap konsepsi tersebut. William Eskridge dan John Ferejohn misalnya, sebagaimana dikutip Metzger, dari aspek subjek penafsir, memaknai konsep *administrative constitutionalism* secara lebih luas³⁶ daripada konsepsi Lee, yaitu dengan dimungkinkannya keterlibatan lembaga legislatif dan eksekutif dalam menafsir konstitusi.³⁷ Definisi lain diungkapkan Bertrall L. Ross II yang memaknai *administrative constitutionalism* dengan menitikberatkan bahwa penafsiran yang dilakukan lembaga administratif adalah penafsiran *statute* atau undang-undang sebagai keluaran dari proses legislasi oleh *Congress*, khususnya undang-undang

³⁶ Gillian E. Metzger, *Administrative Constitutionalism*, 91 *Texas Law Review* 1897, 1906, 2013. Metzger, mengomentari buku William N. Eskridge Jr. dan John Ferejohn yang berjudul *A Republic of Statutes: The New American Constitution*, menulis, "Although they emphasize actions by agency officials, their picture of administrative constitutionalism is a capacious one and includes actors outside the agency in a dynamic, interactive, and deliberative process of constitutional development."

³⁷ Robert A. Katzmann, Introduction to The Yale Law Journal Online Symposium on Eskridge and Ferejohn's *A Republic of Statutes: The New American Constitution*, 120 *Yale L.J. Online* 293 (2011), diakses melalui <http://yalelawjournal.org/forum/introduction-to-the-yale-law-journal-online-symposium-on-eskridge-and-ferejohns-a-republic-of-statutes-the-new-american-constitution>. Katzmann menulis, "In this work, Eskridge and Ferejohn are concerned with "administrative constitutionalism," that is, the "process by which legislative and executive officials, America's primary governmental norm entrepreneurs, advance new fundamental principles and policies." Selanjutnya, Katzmann merangkum bahwa pendapat Eskridge dan Ferejohn yang memungkinkan adanya keterlibatan lembaga legislatif dan eksekutif karena mereka mengajukan gagasan *small "c" constitution* yang berbeda dengan *big "c" constitution*. Sehingga ruang lingkup *administrative constitutionalism* menurut mereka tidak hanya berbentuk penafsiran konstitusi oleh lembaga administratif dalam bentuk regulasi atau kebijakan publik lainnya, namun mencakup pula *statute* yang lahir dari proses legislasi, karena keduanya dapat melahirkan *small "c" constitution*. Dalam pengantarnya ini, Katzmann juga menggarisbawahi adanya pendapat Eskridge dan Ferejohn yang mengasosiasikan *small "c" constitution* dengan *superstatutes*. Terkait *superstatutes* dapat dilihat pada William N. Eskridge, Jr. dan John Ferejohn, *Super-Statutes*, 50 *Duke Law Journal* 1215, 2001.

yang implementasinya dapat menimbulkan *constitutional controversies*.³⁸ Pengertian *administrative constitutionalism* yang dikemukakan Ross ini terkesan lebih sempit dari aspek objek penafsiran dibanding dengan pendapat Lee, karena menurut penjelasan Lee lembaga administratif dapat menafsirkan secara langsung nilai-nilai yang terkandung di dalam konstitusi, yang notabene lebih tinggi hirarkinya dibanding undang-undang biasa sebagai produk lembaga legislatif.

Berbeda dengan beberapa pemaknaan *administrative constitutionalism* yang telah disebutkan sebelumnya, yaitu mengetengahkan interpretasi konstitusi oleh lembaga administratif sebagai tema utama, pendapat Fisher mengartikan *administrative constitutionalism* sebagai konsep terkait pembatasan kekuasaan.³⁹ Fisher memaknai *administrative constitutionalism* dengan menulis, "...*administrative constitutionalism refers to the way in which public administration is constituted, limited and held to account on the basis of assumptions about its role and nature.*"⁴⁰ Lebih lanjut Fisher menjelaskan perbandingan *administrative constitutionalism* dalam konteks 3 (tiga) negara *common law*, yaitu Inggris, Amerika Serikat, dan Australia. Menurutnya, sesuai definisi yang terasosiasi dengan paham pembatasan kekuasaan, praktik *administrative constitutionalism* di Inggris lebih bersifat politis dibanding yuridis, karena struktur ketatanegaraan Inggris yang sangat kental dengan model parlementer.⁴¹ Sedangkan dalam konteks Amerika Serikat model pembatasan terhadap kewenangan administratif banyak dipengaruhi oleh interaksi

³⁸ Ross menulis: "... *The judicial requirements established for these amendments lie in the background when Congress enacts statutes enforcing them. And when agencies interpret ambiguous statutes passed pursuant to congressional enforcement authority under these amendments, they inevitably must make judgments about statutory meaning that are directly relevant to judicial controversies about the meaning of the Constitution. Agencies' constitutional value judgments, made in the process of interpreting statutes, are what I define as "administrative constitutionalism."* Lihat dalam Bertrall L. Ross II, *Embracing Administrative Constitutionalism*, 95 *Boston University Law Review* 519, 528-529, 2015.

³⁹ Menurut Rudy, konsep konstitusionalisme tidak pernah terdefiniskan jelas dalam studi konstitusi di Asia, namun terdapat 2 (dua) aspek konsep konstitusionalisme tersebut, yang berasal dari Barat, yaitu aspek prosedural perlindungan institusional terhadap diktatorisme dan nilai substantif dari hukum alam. Lihat Rudy, *Konstitusionalisme Indonesia (Buku I, Dasar & Teori)*, Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan (PKKPUU), Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2013, hlm. 22. Konstitusionalisme, secara bahasa merujuk Kamus Besar Bahasa Indonesia, sebagai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak rakyat melalui konstitusi: lihat Yuliandri, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Makalah diakses dari https://pusdik.mkri.id/materi/materi_39_Prof.%20Yuliandri_Konstitusi%20dan%20Konstitusionalisme_Makalah.pdf

⁴⁰ Elizabeth Fisher, *Expert Executive Power, Administrative Constitutionalism and Co-production: Why They Matter*, dalam Maria Weimer dan Anniek de Ruijter (eds.), *Regulating Risks in the European Union: The Co-production of Expert and Executive Power*, Hart Publishing, Oregon, 2017, hlm. 41. Elaborasi lain oleh Fisher terkait hal ini dapat pula disimak dalam Elizabeth Fisher, *Food Safety Crisis as Crisis in Administrative Constitutionalism*, 20 *Health Matrix* 55, 2010.

⁴¹ Elizabeth Fisher, *Risk Regulation and Administrative Constitutionalism*, Hart Publishing, London, 2007, hlm. 52

antara kekuasaan eksekutif dengan yudikatif, khususnya putusan-putusan dari *District of Columbia Circuit of the Federal Court of Appeals*.⁴² Terakhir, dalam konteks Australia pembatasan kekuasaan administratif terpengaruh dengan eksistensi *the Administrative Appeals Tribunal*.⁴³

Kembali kepada definisi yang dirujuk dalam tulisan ini, literatur *administrative constitutionalism* berkembang dan diperkaya dengan pembahasan yang menitikberatkan pada sejarah⁴⁴ praktik berbagai lembaga administratif di Amerika Serikat, sebagaimana yang dilakukan oleh Lee. Beberapa contoh studi yang memperkaya literatur *administrative constitutionalism* tersebut adalah studi Lee terhadap sejarah praktik *administrative constitutionalism* di Amerika Serikat pada 3 (tiga) periodisasi waktu, yaitu pada tahun 1776-1900 (*Foundations*), 1990-1933 (*Progressive Era*), dan 1933-sekarang (*New Deal Era to the present*).⁴⁵ Selanjutnya, Karen M. Tani juga melakukan studi terhadap sejarah *administrative constitutionalism* yang dilakukan oleh *Federal Social Security Board* (yang dalam perkembangannya menjadi bagian dari *Department of Health, Education, and Welfare*) dalam mengaktualisasikan nilai-nilai yang terdapat di dalam Amandemen ke-Empat Belas Konstitusi Amerika Serikat.⁴⁶ Contoh lain adalah studi Jeremy K.

⁴² Id, hlm. 53-54

⁴³ Id, hlm. 54-55.

⁴⁴ Menurut Karen M. Tani, sejarawan dan sejarawan hukum di Amerika Serikat memiliki kontribusi yang signifikan dalam memperkaya bahasan terkait *administrative constitutionalism*. Lihat Karen M. Tani, *Administrative Constitutionalism at the "Borders of Belonging": Drawing on History to Expand the Archive and Change the Lens*, 167 *University of Pennsylvania Law Review* 1603, 2019. Selain diperkaya dengan studi terkait sejarah, literatur *administrative constitutionalism* juga berkembang dalam aspek subjek lembaganya. Dalam Tulisan ini disajikan terbatas pada praktik *administrative constitutionalism* yang dilakukan oleh lembaga administratif dalam tingkat pemerintah federal Amerika Serikat, namun dalam perkembangannya terdapat pula studi yang menunjukkan praktik *administrative constitutionalism* dilakukan oleh pemerintah dalam tingkat negara bagian (*state*) atau lebih rendah lagi yaitu tingkat *municipal*. Lihat Katherine Shaw, *State Administrative Constitutionalism*, 69 *Arkansas Law Review* 527, 2016 dan Joanna L. Grisinger, *Municipal Administrative Constitutionalism: the New York City Commission on Human Rights, Foreign Policy, and the First Amendment*, 167 *University of Pennsylvania Law Review* 1669, 2019. Pada aspek ini, selain praktik *administrative constitutionalism* yang dilakukan oleh para birokrat pada level pengambil kebijakan, terdapat pula ulasan terkait subjek *administrative constitutionalism* yang dilakukan oleh birokrat *street level*, lihat Peter S. Margulies, *Street-Level Administrative Constitutionalism*, diakses melalui <https://www.thereview.org/2019/12/25/margulies-street-level-administrative-constitutionalism/>

⁴⁵ Sophia Z. Lee, supra no. 35, hlm. 1710-1744. Selain studi Lee, sejarah praktik *administrative constitutionalism* dalam masa awal kemerdekaan Amerika Serikat juga dilakukan oleh Gregory Ablavsky. Lihat Gregory Ablavsky, *Administrative Constitutionalism and the Northwest Ordinance*, 167 *University of Pennsylvania Law Review* 1631, 2019.

⁴⁶ Karen M. Tani, *Administrative Equal Protection: Federalism, the Fourteenth Amendment, and the Rights of the Poor*, 100 *Cornell Law Review* 825, 2015.

Kessler terkait sejarah *administrative constitutionalism* dalam konteks kebebasan masyarakat sipil⁴⁷ dan hak-hak para birokrat dalam masa Perang Dingin.⁴⁸

Meskipun studi naratif-deskriptif terhadap sejarah praktik *administrative constitutionalism* tidak menimbulkan kontroversi, namun dalam tataran normatif konsepsi *administrative constitutionalism* menimbulkan diskursus di antara ahli hukum Amerika. Terkait hal ini, Lee merangkum bahwa diskursus normatif *administrative constitutionalism* berfokus pada 2 (dua) tema, yaitu kepakaran (*expertise*) dan keterlibatan masyarakat (*engagement*).⁴⁹ Lee berpendapat bahwa *administrative constitutionalism* memiliki dampak positif bagi birokrat karena dapat memfasilitasi terwujudnya penafsiran konstitusi yang didasarkan pada kepakaran, mengingat para birokrat adalah pihak yang paling menguasai bidang kebijakan yang mereka susun.⁵⁰ Lee juga berpendapat bahwa *administrative constitutionalism* berkorelasi positif dengan partisipasi masyarakat, mengingat bahwa *Administrative Procedure Act* (undang-undang terkait kekuasaan administratif di Amerika) mengamanatkan penyusunan kebijakan oleh lembaga administratif melalui mekanisme *notice and comment* (mekanisme yang memungkinkan adanya partisipasi masyarakat untuk memberikan komentar terhadap proposal regulasi yang telah diberitahukan oleh institusi pemerintah).⁵¹

Metzger berpendapat bahwa guna menemukan keunggulan *administrative constitutionalism*, perlu kiranya dilakukan perbandingan antara proses atau hasil interpretasi konstitusi yang dilakukan oleh badan administratif dan pengadilan. Serupa dengan pendapat Lee, menurut Metzger, salah satu keunggulan interpretasi konstitusi oleh lembaga administratif dibanding lembaga peradilan adalah karena lembaga administratif lebih menguasai isu-isu konstitusional terkait bidang yang mereka kerjakan dan atur. Meskipun lembaga peradilan juga diisi oleh para pakar, namun seringkali pengetahuan para hakim tidak sampai pada hal-hal yang sangat

⁴⁷ Jeremy K. Kessler, *The Administrative Origins of Modern Civil Liberties Law*, 114 *Columbia Law Review* 1083, 2014.

⁴⁸ Jeremy K. Kessler, *New Look Constitutionalism: the Cold War Critique of Military Manpower Administration*, 167 *University of Pennsylvania Law Review* 1749, 2019.

⁴⁹ Sophia Z. Lee, *From the History to the Theory of Administrative Constitutionalism*, dalam Nicholas R. Parrillo (ed), *Administrative Law from the Inside Out: Essays on Themes in the Work of Jerry L. Mashaw*, Cambridge University Press, London, 2017, hlm. 111-121.

⁵⁰ Id, hlm. 119-121.

⁵¹ Id, hlm. 115-119.

teknis layaknya birokrat.⁵² Keunggulan kedua menurut Metzger adalah *administrative constitutionalism* sejalan dengan realita pemerintahan saat ini yang kebanyakan dilakukan oleh para administrasi negara.⁵³ Keunggulan ketiga yaitu *administrative constitutionalism* dapat menjadi objek *judicial review* sehingga praktik ini tidak mengurangi peran lembaga peradilan dalam melakukan pengawasan terhadap cabang kekuasaan eksekutif.⁵⁴ Terakhir, sisi positif *administrative constitutionalism* adalah kemungkinan tersedianya partisipasi publik untuk menentukan *constitutional meaning*.⁵⁵

Keunggulan *administrative constitutionalism* yang lain, dalam konteks perbandingan dengan lembaga peradilan sebagaimana pendapat Metzger, dikemukakan oleh Bertrall L. Ross II. Ross berpendapat bahwa *administrative constitutionalism* bersifat lebih responsif dan peka terhadap perubahan sosial yang terjadi di masyarakat dibanding dengan ajudikasi konstitusional oleh lembaga peradilan.⁵⁶ Para hakim, menurut Ross, mayoritas berasal dari kalangan yang tidak berinteraksi secara intensif dengan keadaan sosial, sedangkan para birokrat lebih sering bersentuhan bahkan terlibat dalam perubahan sosial yang sering terjadi.⁵⁷ Selain itu, lembaga peradilan dalam memutus suatu perkara ajudikasi konstitusional sering terkekang dengan yurisprudensinya.⁵⁸

Sementara itu, beberapa kritik terhadap *administrative constitutionalism* dalam tataran normatif juga dapat ditemukan dalam berbagai pendapat. Metzger, selain menyebutkan keunggulan, menulis beberapa tentangan normatif dari *administrative constitutionalism*. Tiga tentangan terhadap *administrative constitutionalism* menurut Metzger adalah (1) sejatinya lembaga administratif

⁵² Gillian E. Metzger, supra no. 36, hlm. 1922-1924. Metzger menulis: "Framed in comparative perspective, administrative agencies have several advantages. To begin with, agencies approach constitutional questions and normative issues from a background of expertise in the statutory schemes they implement and the areas they regulate.... As I have noted elsewhere, "[c]ourts may have greater understanding and appreciation of constitutional values and principles in general, but they are less competent [at] balancing constitutional and policy concerns at a more granular level."

⁵³ Id, hlm. 1924-1925.

⁵⁴ Id, hlm. 1925-1928.

⁵⁵ Id, hlm. 1928-1929.

⁵⁶ Bertrall L. Ross II, supra no. 38. Pendapat lain yang dikemukakan oleh Alina Das menyatakan bahwa, dalam konteks hukum keimigrasian di Amerika, *administrative constitutionalism* dianggap secara potensial dapat menjadi sarana untuk lebih menjamin hak-hak konstitusional bagi imigran dibanding lembaga peradilan, karena dalam catatan Das selama ini lembaga peradilan terkesan menghindari isu-isu konstitusional terkait hak-hak imigran dalam putusan-putusannya. Lihat Alina Das, *Administrative Constitutionalism in Immigration Law*, 98 Boston University Law Review 485, 2018.

⁵⁷ Id, hlm. 549-551.

⁵⁸ Id, hlm. 554-556.

hanya melaksanakan kewenangan yang telah digariskan lembaga legislatif dalam undang-undang atau oleh presiden sebagai atasan lembaga tersebut, (2) *administrative constitutionalism* memicu adanya keinginan lembaga administratif untuk menumpuk kekuasaannya sendiri, dan (3) secara potensial akan mengambil alih kekuasaan lembaga peradilan dalam perkara konstitusional.⁵⁹

Kritik selanjutnya disampaikan oleh David E. Bernstein yang secara garis besar menjelaskan bahwa praktik *administrative constitutionalism*, yang dalam catatan sejarah dimaksudkan untuk menegakkan nilai-nilai anti diskriminasi bagi individu, cenderung mengenyampingkan kebebasan berpendapat (*freedom of speech*).⁶⁰ Praktik yang demikian menurutnya dapat dijelaskan karena adanya beberapa faktor yang bersifat institusional maupun ideologis. Faktor-faktor institusional meliputi hasrat lembaga administratif untuk memperluas kewenangannya, model penafsiran konstitusi yang bersifat purposivisme, lembaga administratif cenderung merekrut para pegawai yang memiliki ketertarikan ideologis yang sama, dan pegawai yang tidak memandang penafsiran konstitusi sebagai pekerjaan mereka.⁶¹ Sementara itu, faktor ideologis yang menyebabkan hal ini adalah karena *administrative constitutionalism* yang diadvokasi untuk mewujudkan nilai anti diskriminasi berseberangan dengan ideologi yang mengadvokasi *freedom of speech*.⁶²

Kewenangan Legislasi Presiden di Indonesia: *Constitutional Administrative Constitutionalism*

⁵⁹ Gillian E. Metzger, supra no. 36, hlm. 1916-1919. Metzger menyebut ketiga hal tersebut dengan istilah (1) *A central normative challenge posed by administrative constitutionalism derives from a core precept of our administrative order: the principle that an administrative agency has no inherent or independent authority to act, but instead can exercise only the authority delegated to it by Congress*, (2) *it encourages agency self-aggrandizement*, dan (3) *potentially usurps the role of the judiciary in harmonizing congressional power and constitutional command*. Terkait poin kedua, Metzger juga merujuk pada penjelasan Daryl J. Levinson terkait *empire-building*. Lihat Deryl J. Levinson, *Empire-Building Government in Constitutional Law*, 118 *Harvard Law Review* 915, 2005.

⁶⁰ David E. Bernstein, *Antidiscrimination Laws and the Administrative State: a Skeptic's Look at Administrative Constitutionalism*, 94 *Notre Dame Law Review* 1381, 2019.

⁶¹ Id, hlm. 1400-1406. Faktor-faktor ini juga dijelaskan oleh Bernstein dalam artikelnya yang lain, lihat David E. Bernstein, *The Perils of Administrative Constitutionalism: an American Perspective*, 2 *Journal of Commonwealth Law* 135, 2020 dan David E. Bernstein, "Administrative Constitutionalism": Considering the Role of Agency Decisionmaking in American Constitutional Development, diakses dan diunduh dari https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3592615. Dalam menjelaskan hal ini David E. Bernstein juga merujuk pada praktik *administrative constitutionalism* yang dilakukan tanpa adanya partisipasi dan pengawasan oleh publik, yang oleh Anjali Dalal disebut sebagai *shadow administrative constitutionalism*. Lihat Anjali S. Dalal, *Shadow Administrative Constitutionalism and the Creation of Surveillance Culture*, *Michigan State Law Review* 59, 2014.

⁶² Id, hlm. 1406-1410.s

Berdasarkan penjelasan terkait konsep *administrative constitutionalism* pada bagian sebelumnya, terdapat irisan antara *administrative constitutionalism* dan kewenangan legislasi Presiden di Indonesia, yaitu keduanya memberikan kewenangan kepada lembaga eksekutif untuk dapat menafsirkan konstitusi. Namun demikian, terdapat pula karakteristik berbeda dalam kewenangan legislasi Presiden di Indonesia disbanding dengan *administrative constitutionalism*. Perbedaan tersebut terlihat jelas pada 2 (dua) aspek, yaitu kontroversi kekuasaan administratif dan hubungan antara administrasi dengan Presiden dalam penafsiran konstitusi.

Pertama, diskursus *administrative constitutionalism* mengindikasikan bahwa dalam konteks Amerika Serikat, penafsiran konstitusi oleh badan administratif merupakan fenomena yang masih diperdebatkan. Kontestasi terhadap hal ini bahkan menyentuh pertanyaan fundamental terkait konstitusionalitas dari eksistensi badan dan kekuasaan administratif itu sendiri. Gary Lawson, misalnya, menyatakan bahwa fenomena tata kelola pemerintahan di Amerika yang semakin didominasi oleh badan-badan administratif, atau disebut *administrative state*, merupakan hal yang bertentangan dengan Konstitusi Amerika. Lawson menyebut bahwa (i) delegasi kewenangan kepada badan administratif untuk membuat peraturan, (ii) tidak semua badan administratif berada di bawah pengawasan presiden, dan (iii) adanya kewenangan *adjudication* yang dilaksanakan badan-badan administratif secara berturut-turut merupakan fenomena yang bertentangan dengan Pasal I, Pasal II, dan Pasal III Konstitusi Amerika Serikat.

Dalam penjelasan Lawson di atas, konsep *administrative state* dianggap bertentangan dengan Pasal I, Pasal II, dan Pasal III Konstitusi Amerika Serikat karena masing-masing pasal tersebut telah secara limitatif menentukan cabang-cabang kekuasaan di Amerika Serikat. Pasal I mengatur terkait pemberian kekuasaan legislatif kepada *Senate* dan *House of Representatives*, selanjutnya Pasal II menempatkan kekuasaan eksekutif kepada Presiden, dan Pasal III menempatkan kekuasaan yudikatif kepada *Supreme Court*. Menurut Lawson, konsep dan praktik *administrative state* yang memberikan kewenangan kepada badan-badan administratif untuk membuat aturan, melaksanakan, dan sekaligus melakukan adjudikasi terhadap pelanggaran atau sengketa yang timbul dari regulasi tersebut,

secara berturut-turut telah melanggar ketiga pasal dalam Konstitusi Amerika Serikat tersebut.⁶³

Serupa dengan pendapat Lawson, Philip Hamburger juga menyatakan bahwa badan dan kekuasaan administratif merupakan fenomena yang inkonstitusional karena secara prinsip mengarah kepada praktik kekuasaan absolut.⁶⁴ Kritik lainnya disampaikan oleh Richard Epstein yang menyatakan bahwa *administrative state* bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam konsep *rule of law*.⁶⁵ Gillian Metzger merangkum bahwa penentangan terhadap konstitusionalitas *administrative state* yang berasal dari kelompok konservatif didasari pada pemahaman mereka bahwa *administrative state* dapat menimbulkan kekuasaan eksekutif yang tidak akuntabel dan terlalu kuat.⁶⁶ Terkait kritik ini, Sophia Z. Lee membantahnya dengan menunjukkan bahwa *administrative constitutionalism*, berdasarkan penelitiannya, telah dipraktikkan sejak masa-masa awal Amerika Serikat yang berarti bahwa para perumus Konstitusi Amerika Serikat sendiri tidak mempermasalahkan praktik tersebut.⁶⁷

Kedua, konsepsi *administrative constitutionalism* cenderung memandang hubungan antara Presiden atau kekuasaan eksekutif dengan administrasi secara dikotomis. Cara pandang yang demikian dapat diketahui dari pendapat Sophia Lee yang menulis, "*Thus, legal scholars, while providing rich empirical examples of social movement, as well as congressional and presidential constitutional interpretation, and*

⁶³ Gary S. Lawson, *The Rise and Rise of the Administrative State*, 107 *Harvard Law Review* 1231, 1233, 1994. Lawson menulis, "*The United States Congress today effectively exercises general legislative powers, in contravention of the constitutional principle of limited powers. Moreover, Congress frequently delegates that general legislative authority to administrative agencies, in contravention of Article I. Furthermore, those agencies are not always subject to the direct control of the President, in contravention of Article II. In addition, those agencies sometimes exercise the judicial power, in contravention of Article III. Finally, those agencies typically concentrate legislative, executive, and judicial functions in the same institution, in simultaneous contravention of Articles I, II, and III. In short, the modern administrative state openly flouts almost every important structural precept of the American constitutional order.*"

⁶⁴ Philip Hamburger, *The Administrative Threat*, Encounter Books, New York, 2017, kritik yang lebih lengkap dari Hamburger dituangkan dalam Philip Hamburger, *Is Administrative Law Unlawful?*, The University of Chicago Press, Illinois, 2014. Penjelasan singkat pendapat Hamburger dapat pula dilihat pada Professor Philip Hamburger's Indictment of the Administrative State, 2017, <https://www.law.columbia.edu/news/archive/professor-philip-hamburgers-indictment-administrative-state>

⁶⁵ Richard A. Epstein, *The Perilous Position of the Rule of Law and the Administrative State*, 36 *Harvard Journal of Law & Public Policy* 5, 2013. *Lihat* pula Richard A. Epstein, *Why the Modern Administrative State is Inconsistent with the Rule of Law*, 3 *New York University Journal of Law and Liberty* 491, 2008.

⁶⁶ Gillian E. Metzger, *1930's Redux: The Administrative State Under Siege*, 131 *Harvard Law Review* 1, 71, 2017, Metzger menulis, "*Contemporary anti-administrativism's core constitutional attack is that the national administrative state enables the exercise of unaccountable and aggrandized executive power.*" (Dalam artikel ini Metzger menyebut bahwa serangan terhadap konstitusionalitas *administrative state* saat ini berasal baik dari politikus, hakim, dan akademisi yang memiliki keterkaitan dengan paham konservatif).

⁶⁷ Sophia Z. Lee, *supra* no. 35.

gesturing at the constitutional practice of regulatory bodies, have not yet examined ordinary administrators as constitutional actors."⁶⁸ Dalam paragraf selanjutnya, Lee juga menulis bahwa fenomena *administrative constitutionalism* tidak dapat direduksi atau disederhanakan sebagai *executive constitutionalism* meskipun Presiden sebagai cabang eksekutif dalam beberapa konteks menjadi pemicu praktik *administrative constitutionalism*.⁶⁹ Serupa dengan pendapat Lee, penulis-penulis lain juga memisahkan antara *administrative constitutionalism* dan *presidential constitutionalism*. Praktik pada masa kepemimpinan Barrack Obama dalam menafsirkan nilai-nilai *equality* (kesetaraan) dan *civil rights* (hak-hak sipil) menjadi rujukan sebagai contoh *presidential constitutionalism*.⁷⁰ Dengan demikian, adanya dua konsepsi yaitu *administrative constitutionalism* dan *presidential constitutionalism*, sebagaimana dijelaskan sebelumnya, mengindikasikan bahwa dalam konteks Amerika terdapat paradigma yang dikotomis, pada satu sisi Presiden dapat menafsirkan konstitusi namun di sisi yang lain para administrasinya juga bisa menafsirkan konstitusi secara independen terlepas dari penafsiran yang dilakukan oleh Presiden.

Dibandingkan dengan kedua aspek di atas, yaitu kontroversi kekuasaan administratif dan paradigma dikotomis Presiden dan administrasinya dalam menafsirkan konstitusi, dalam konteks Indonesia kewenangan legislasi Presiden memiliki karakteristik tersendiri dan tidak identik dengan *administrative constitutionalism*. Pada aspek yang pertama, di Indonesia tidak ditemui adanya kontroversi⁷¹ terkait konstitusionalitas penafsiran konstitusi oleh cabang

⁶⁸ Sophia Z. Lee, supra no. 32, hlm. 810.

⁶⁹ Id, hlm. 802 (*This history suggests that administrative constitutionalism cannot be reduced to an instance of legislative or executive constitutionalism. Instead, separation of powers and the resulting fractured oversight of administration, as well as administration's sheer scope, created opportunities for administrators to act with some independence from Congress and the President.*), hlm. 844 (*The significance of administrators' creative constitutional interpretations is all the more evident when the FCC is contrasted with the FPC. If the FCC outstripped the Court in how broadly and affirmatively the FCC viewed equal protection, the FPC moved against the trend of the Court's decisions by creatively narrowing Court doctrine. As with the FCC, congressional nudging and executive actions influenced the FPC, but the FPC's constitutional course cannot be reduced to an instance of legislative or executive constitutionalism.*), dan hlm. 884 (*At the same time, administrative constitutionalism cannot be reduced to an instance of legislative or executive constitutionalism. If President Kennedy inspired attorneys at the FCC and PCEEEO to action, these administrators interpreted state action more broadly than Kennedy's legal advisors would.*)

⁷⁰ Terkait penjelasan *presidential constitutionalism* dapat dilihat dalam William N. Eskridge Jr., *Presidential Constitutionalism and Marriage Equality*, 167 *University of Pennsylvania Law Review* 1891, 2019; Joseph Landau, *Presidential Constitutionalism and Civil Rights*, 55 *William & Mary Law Review* 1719, 2014.

⁷¹ Dalam konteks ini yang Penulis maksud dengan kontroversi adalah kontroversi terkait konstitusionalitas kewenangan lembaga eksekutif untuk menafsirkan konstitusi, sehingga berbagai diskursus sebagai eksek pemberian

kekuasaan eksekutif. Bahkan, kewenangan penafsiran konstitusi oleh lembaga eksekutif diatur dalam Konstitusi Indonesia, baik sebelum maupun sesudah Amandemen dilakukan. Hal ini setidaknya dapat dilihat dari rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum Amandemen yang mengatur bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada pada Presiden. Selanjutnya setelah Amandemen, Presiden masih diberikan kewenangan dalam proses legislasi sebagaimana diatur, setidaknya, dalam Pasal 5 dan Pasal 20 UUD 1945 pasca Amandemen.⁷² Realitas ini menunjukkan bahwa penafsiran konstitusi oleh lembaga eksekutif di Indonesia, yang terlembaga dalam proses legislasi,⁷³ bukan hanya sesuatu yang minim kontroversi, namun justru mengarah kepada pemberian tugas konstitusional kepada lembaga eksekutif untuk menafsirkan konstitusi.

Hal ini berbeda dengan praktik *administrative constitutionalism* dalam konteks Amerika, konstitusionalitas kewenangan dan legitimasi kekuasaan eksekutif dalam menafsirkan konstitusi merupakan hal yang kontroversial. Selain itu, penafsiran konstitusi oleh lembaga eksekutif di Amerika tidaklah dapat dilakukan dalam bentuk produk legislasi,⁷⁴ karena meskipun terdapat pendapat yang menyatakan presiden Amerika sebagai *chief legislators* (pihak yang memimpin para anggota legislatif dalam proses legislasi), namun dalam Konstitusi Amerika sendiri tidak terdapat ketentuan yang secara eksplisit memberi kewenangan lembaga eksekutif untuk turut serta dalam proses legislasi.⁷⁵ Dengan demikian

kewenangan legislasi kepada cabang kekuasaan eksekutif sebagaimana terangkum dalam bagian Pendahuluan tidak tercakup dalam ruang lingkup ini.

⁷² Tulisan ini tidak membahas terkait praktik dan berbagai implikasi yang ditimbulkan dari pemberian kekuasaan legislasi kepada Presiden, namun demikian beberapa gambaran umum telah dijabarkan dalam bagian Pendahuluan dalam Tulisan ini.

⁷³ Rubin, supra no. 26. Pendapat lainnya yang menyatakan bahwa proses legislasi merupakan proses penafsiran konstitusi juga dapat ditemui dalam Gary Lawson dan Christopher D. Moore, *The Executive Power of Constitutional Interpretation*, 81 Iowa Law Review, 1267, 1274, 1996. (*When government officials other than federal judges act - for example, by enacting legislation - their actions generally constitute an implicit, and sometimes explicit, construction of the Constitution.*)

⁷⁴ Penafsiran konstitusi oleh lembaga eksekutif di Amerika, selain diwujudkan dalam bentuk kebijakan (*policy*) atau aturan di bawah undang-undang (*rule*) sebagaimana praktik *administrative constitutionalism*, menurut Lawson dan Moore dapat diejawantahkan dalam proses pengundangan *statute*, karena presiden akan melakukan pertimbangan terlebih dahulu terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui Congress. Dalam proses pertimbangan ini, presiden akan memutuskan apakah rancangan undang-undang tersebut bertentangan dengan konstitusi atau tidak. Apabila bertentangan maka presiden akan mem-veto rancangan undang-undang tersebut. Proses ini menurut Lawson dan Moore adalah praktik penafsiran konstitusi oleh presiden Amerika. Selain proses ini, Lawson dan Moore juga menyebut pemberian ampunan dan eksekusi presiden terhadap putusan lembaga peradilan adalah contoh lain wujud interpretasi konstitusi oleh lembaga eksekutif. *Lihat* dalam Id, hlm. 1279-1327.

⁷⁵ Bandingkan pendapat Prakash dan McConnel, supra no. 23.

pantaslah terjadi kontroversi antara kalangan konservatif yang cenderung tekstual dengan kalangan liberal yang tidak terlalu terikat dengan teks-teks konstitusi.

Kedua, konsepsi *administrative constitutionalism* yang cenderung memandang institusi administrasi dan presiden secara dikotomis juga berbeda dengan konstruksi kewenangan legislasi Presiden di Indonesia. Secara lebih operasional, peraturan perundang-undangan mengatur bahwa dalam melaksanakan kewenangan legislasinya, Presiden Indonesia tidak dapat dilepaskan dari para administrasinya. Hal ini dapat dilihat dalam berbagai ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur bahwa Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh Menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.⁷⁶ Selanjutnya, dalam Peraturan Presiden pelaksanaannya, diatur pula bahwa dalam proses penyusunan Rancangan Undang-Undang maupun pembahasannya dengan DPR, Presiden menugaskan menteri untuk mewakilinya.⁷⁷

Berbagai peraturan tersebut menunjukkan bahwa dalam konteks penafsiran konstitusi oleh lembaga eksekutif di Indonesia, tidak terdapat dikotomi antara presiden, sebagai lembaga yang dipandang sebagai satu-satunya pemegang kekuasaan eksekutif, dengan administrasinya selayaknya konsep *administrative constitutionalism*. Indikasi adanya paradigma dikotomis antara Presiden dan para administrasinya dalam konteks *administrative constitutionalism* di Amerika Serikat, sebagaimana dijelaskan pada paragraf sebelumnya, dapat terlihat dari adanya penggunaan dua konsep untuk menyebut proses penafsiran konstitusi oleh presiden yang terpisah dengan penafsiran konstitusi yang dilakukan oleh para administrasinya.⁷⁸

Selain berdasar peraturan dalam bidang pembentukan undang-undang, dalam konteks Indonesia, tidak adanya dikotomi antara Presiden dengan

⁷⁶ Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, L.N.R.I. 2019 No. 183, Pasal 1 angka 6 yang merubah Pasal 47

⁷⁷ Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, L.N.R.I. 2014 No. 199, Pasal 1 angka 14, Pasal 8 ayat (2), dan Pasal 91

⁷⁸ Penjelasan terkait paradigma dikotomis antara Presiden dan Administrasi dalam konteks *administrative constitutionalism* di Amerika Serikat dapat dilihat dari penjelasan Sophia Z. Lee terkait adanya pembedaan konsep *administrative constitutionalism* dan *executive* atau *presidential constitutionalism*, sebagaimana penjelasan dalam paragraf-paragraf sebelumnya dalam bagian ini. Lihat Sophia Z. Lee, supra no. 68-70.

administrasi juga dapat didasarkan pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.⁷⁹ Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, struktur administrasi berpuncak pada Presiden,⁸⁰ dengan demikian sulit untuk memisahkan antara Presiden dengan administrasi di Indonesia.⁸¹ Hal ini juga berbeda dengan konteks Amerika Serikat, di mana kontrol Presiden terhadap para administrasinya, terutama badan-badan administrasi yang tidak termasuk dalam kabinet Presiden, tidak secara jelas diatur sehingga hingga saat ini para sarjana di Amerika Serikat masih berpolemik terkait hal ini, dibuktikan dengan adanya pro dan kontra terkait konsep *unitary executive* yang mencoba menerangkan bahwa Presiden Amerika Serikat adalah satu-satunya pemegang cabang eksekutif sehingga semua administrasinya berada di bawah kendali Presiden.⁸²

Berdasarkan analisa di atas, artikel ini berpendapat bahwa kewenangan legislasi Presiden di Indonesia memiliki kesamaan karakteristik dengan konsepsi *administrative constitutionalism*, yaitu dalam aspek kekuasaan eksekutif sebagai subjek penafsir konstitusi. Namun demikian, terdapat pula karakteristik berbeda di antara keduanya, setidaknya dalam aspek konstusionalitas kewenangan penafsiran konstitusi oleh lembaga eksekutif dan pola hubungan Presiden dengan administrasinya. Oleh karenanya, artikel ini berpendapat bahwa kewenangan legislasi Presiden di Indonesia dapat dirumuskan menjadi *constitutional administrative constitutionalism*, yang dapat dimaknai bahwa kewenangan penafsiran konstitusi oleh lembaga eksekutif atau Presiden di Indonesia merupakan kewenangan yang bukan hanya tidak bertentangan dengan UUD 1945, namun tugas penafsiran Konstitusi dalam bentuk produk legislasi merupakan tugas konstusional yang diamanatkan oleh UUD 1945 kepada Presiden atau eksekutif.

⁷⁹ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, L.N.R.I. 2014 No. 292.

⁸⁰ Id. Pasal 42.

⁸¹ Sejatinya pembahasan terkait dikotomi antara Presiden dengan administrasi merupakan diskursus yang tidak sederhana dan memerlukan pengkajian mendalam, namun demikian dalam Tulisan ini secara singkat Penulis berpendapat bahwa dalam konteks komparasi antara *administrative constitutionalism* dan kewenangan legislasi Presiden di Indonesia, tidak dapat dilakukan dikotomi antara Presiden dengan administrasi. Terkait hal ini dapat disimak lebih lanjut dalam Elena Kagan, *Presidential Administration*, 114 *Harvard Law Review* 2245, 2021; Cass R. Sunstein dan Lawrence Lessig, *The President and the Administration*, 94 *Columbia Law Review* 1, 1994; Saikrishna Bangalore Prakash, *Hail to the Chief Administrator: The Framers and the President's Administrative Powers*, 992 *Yale Law Journal* 991, 1993; atau terkait konsepsi *unitary executive* dapat disimak pula dalam Titon Slamet Kurnia, *Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai Tata Konstitusional Abnormal dan Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017*, 17 *Jurnal Konstitusi* 130, 2020.

⁸² Id.

(Constitutional) Administrative Constitutionalism dalam Perspektif Pembagian Kekuasaan

Selain penelusuran secara internal dalam lingkup kekuasaan eksekutif sebagaimana dibahas pada bagian sebelumnya, penelitian terhadap karakteristik kewenangan legislasi Presiden, dan perbandingannya dengan *administrative constitutionalism*, juga dapat dilakukan dalam konteks teori pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Sub-bahasan ini hendak menelisik karakteristik tersebut dalam hubungannya dengan cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif.

Pertama, sejatinya istilah *administrative constitutionalism* yang dirumuskan oleh Sophia Lee terinspirasi dari pendapat ahli hukum lainnya yang menggambarkan fenomena penafsiran konstitusi Amerika oleh lembaga legislatif dengan sebutan *legislative constitutionalism*.⁸³ Namun demikian, beberapa literatur terkait *legislative constitutionalism* tidak secara mendalam membahas mengenai keterkaitannya dengan *administrative constitutionalism*,⁸⁴ begitu pula sebaliknya.⁸⁵ Berdasarkan hal tersebut, hubungan antara badan administrasi dan cabang kekuasaan legislatif dapat dilihat dalam ruang lingkup yang lebih general yaitu dalam kerangka *administrative state*, sebagaimana perdebatan terkait konstitusionalitas eksistensi dan kewenangan badan administrasi pada Sub-bahasan sebelumnya.

Dalam perspektif pemisahan kekuasaan dan *administrative state*, hubungan *administrative constitutionalism* dengan lembaga legislatif tidak dapat dilepaskan

⁸³ Sophia Z. Lee, supra no. 35, hlm. 1704. Lee menulis, "Legal scholarship on the role Congress plays in making constitutional law gave me a way to make sense of that historical record. It also gave me a nomenclature: if Congress's engagement with the Constitution was "legislative constitutionalism," what I was finding was "administrative constitutionalism." In 2010, I first used the term to describe agencies' interpretation and implementation of the United States Constitution. Since then, historians who encountered the Constitution in agency archives have built a burgeoning literature on how agencies have interpreted and implemented the Constitution."

⁸⁴ Lihat dalam Robert C. Post dan Reva B. Siegel, Legislative Constitutionalism and Section Five Power: Policentric Interpretation of the Family and Medical Leave Act, 112 Yale Law Journal 1943, 2003; Maggie Blackhawk, Legislative Constitutionalism and Federal Indian Law, 132 Yale Law Journal 2205, 2023; Neal Kumar Katyal, Legislative Constitutional Interpretation, 50 Duke Law Journal 1335, 2001; dan Daniel A. Farber, Legislative Constitutionalism in a System of Judicial Supremacy, dalam Richard W. Bauman dan Tsvi Kahana (eds.), The Least Examined Branch: The Role of Legislature in the Constitutional State, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, hlm. 431-451. (Beberapa literatur ini membahas *legislative constitutionalism* dalam konteks perbandingannya dengan kewenangan lembaga peradilan dalam menafsirkan konstitusi, sehingga fokus pembahasannya tidak terkait dengan hubungan antara *legislative constitutionalism* dengan *administrative constitutionalism*).

⁸⁵ Dalam literatur *administrative constitutionalism*, pembahasan tentang keterkaitan antara *administrative constitutionalism* dan respon lembaga legislatif terhadapnya "hanya" Penulis temukan dalam studi Sophia Lee terkait praktik *administrative constitutionalism* yang dilakukan oleh FCC. Lihat Sophia Z. Lee, supra no. 32, hlm. 818-821.

dari pembahasan terkait mekanisme *checks and balances*. Terkait hal ini, Metzger merangkum bahwa upaya lembaga legislatif untuk “menjinakkan” kewenangan badan administratif merupakan salah satu ketegangan yang menandai serangan kalangan konservatif terhadap *administrative state*.⁸⁶ Melalui peraturan yang disebut dengan *Congressional Review Act (CRA)* atau undang-undang tentang pengujian regulasi oleh Kongres Amerika Serikat yang diundangkan sejak tahun 1996, sejatinya *Congress* selaku lembaga legislatif telah diberikan kewenangan untuk melakukan *review* terhadap regulasi-regulasi dengan kualifikasi tertentu yang disusun oleh badan-badan administrasi.⁸⁷ Hal ini mengingatkan bahwa dalam konteks Amerika, penafsiran konstitusi oleh badan-badan administratif (*administrative constitutionalism*) dituangkan dalam kebijakan publik (*policy*) atau regulasi-regulasi di bawah undang-undang. Pada perkembangan selanjutnya, meskipun kewenangan *review* dalam CRA ini dianggap masih jarang digunakan⁸⁸ dan masih terdapat banyak potensi dari CRA yang belum dipraktikkan oleh *Congress*,⁸⁹ *House of Representatives* telah meloloskan rancangan undang-undang yang serupa dengan CRA yang disebut dengan *Regulations of the Executive in Need*

⁸⁶ Gillian E. Metzger, supra no. 66, hlm. 9-17. Sesuai pendapat Metzger, kelompok konservatif hingga saat ini masih berupaya untuk melakukan “serangan” terhadap konsepsi *administrative state* melalui, salah satunya, penguatan peran lembaga legislatif untuk mengontrol badan-badan administratif. Salah satu alasan konstitusional yang digunakan kelompok konservatif adalah pemahaman bahwa kewenangan pembuatan regulasi oleh badan-badan administrasi tidak mencerminkan nilai-nilai demokrasi karena regulasi tersebut disusun oleh birokrat-birokrat yang bukan produk dari pemilihan umum. Selain itu, menurut mereka, kekuasaan pembentukan peraturan seharusnya hanya dapat dilakukan oleh lembaga legislatif sebagai cabang kekuasaan yang lebih demokratis.

⁸⁷ Daniel Cohen dan Peter L. Strauss, *Congressional Review of Agency Regulations*, 49 *Administrative Law Review* 95, 1997. Deskripsi atau rangkuman singkat terhadap *Congressional Review Act (CRA)* dapat dilihat dalam *The Congressional Review Act (CRA): A Brief Overview* melalui tautan <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10023> atau dalam *Congressional Review of Agency Rulemaking* melalui tautan https://sourcebook.acus.gov/wiki/Congressional_Review_of_Agency_Rulemaking/view. Pemberian kewenangan kepada lembaga legislatif untuk melakukan *review* ini dianggap mewarisi konsepsi yang sebelumnya telah dikenal dengan sebutan *legislative veto*, yaitu kewenangan lembaga legislatif untuk mem-veto produk-produk yang dihasilkan badan administrasi. Namun demikian, berdasarkan sebuah putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam perkara *INS (Immigration and Naturalization Service) melawan Chadha (INS v. Chadha)* tahun 1983, *legislative veto* dianggap sebagai praktik yang inkonstitusional karena proses veto yang pada praktiknya hanya dilakukan oleh *House of Representatives* tidak sejalan dengan konstitusi Amerika yang menghendaki adanya keterlibatan *Senate* sebagai satu kesatuan kamar dalam sistem legislasi Amerika. Lihat dalam Paul J. Larkin, Jr., *Reawakening the Congressional Review Act*, 41 *Harvard Journal of Law & Public Policy* 187, 2017; Harold H. Bruff dan Ernest Gellhorn, *Congressional Control of Administrative Regulation: A Study of Legislative Vetoes*, 90 *Harvard Law Review* 1369, 1977. Lihat pula penjelasan Ilan Wurman dalam *The Federalist Society, Why is a Legislative Veto Unconstitutional?* [No. 86], *Youtube*, <https://www.youtube.com/watch?v=TWGQS9Pt6uY>

⁸⁸ Dalam catatan Metzger hingga masa kepresidenan Barrack Obama, baru terdapat 1 kali pembatalan regulasi yang dilakukan oleh *Congress*. Lihat Metzger, supra no. 66, hlm. 10-11 (*By the time the window for disapproval closed, Congress had overturned fourteen Obama regulations — which was thirteen more regulatory disapprovals than had previously occurred in the CRA’s twenty-one year life.*) Lihat pula Philip A. Wallach dan Nicholas W. Zeppos, *How Powerful is the Congressional Review Act?*, *Brookings Institute*, 2017 dalam <https://www.brookings.edu/articles/how-powerful-is-the-congressional-review-act/>

⁸⁹ Jody Freeman dan Matthew C. Stephenson, *The Untapped Potential of the Congressional Review Act*, 59 *Harvard Journal on Legislation* 279, 2022.

of *Scrutiny* (REINS) Act atau undang-undang tentang regulasi lembaga eksekutif yang membutuhkan eksaminasi oleh lembaga legislatif.⁹⁰ Adanya upaya lembaga legislatif untuk *me-review* regulasi yang dihasilkan oleh badan-badan administrasi dalam konteks Amerika tersebut menggambarkan paradigma⁹¹ *checks and balances* terhadap *administrative constitutionalism*.

Sementara itu, dalam aspek ini, pengalaman yang terjadi di Amerika tersebut tidak ditemui di Indonesia, sehingga penafsiran konstitusi oleh lembaga eksekutif di Indonesia memiliki karakteristik yang berbeda. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, penafsiran konstitusi oleh lembaga eksekutif di Indonesia, yang terlembaga dalam proses legislasi, menuntut adanya pembahasan bersama dengan DPR untuk kemudian mendapat persetujuan bersama.⁹² Dengan demikian, proses *checks and balances* oleh lembaga legislatif terhadap penafsiran konstitusi yang dilakukan lembaga eksekutif di Indonesia terjadi secara simultan dalam proses pembahasan rancangan undang-undang. Hal ini berbeda dengan paradigma *checks and balances* dalam konteks *administrative constitutionalism* di Amerika Serikat, yang dilakukan secara terpisah yaitu setelah lembaga administrasi menghasilkan regulasi. Lebih lanjut, dalam konteks Indonesia, jarang ditemui adanya proses *legislative review* terhadap peraturan perundang-undangan yang menempati hirarki di bawah undang-undang yang dihasilkan oleh lembaga eksekutif.

Proses deliberasi antara lembaga eksekutif dan legislatif pada tahapan pembahasan rancangan undang-undang sebelum disahkan menjadi undang-

⁹⁰ *Press Release*, Rep. Cammack's Landmark Legislation, The REINS Act, Passes U.S. House diakses dari <https://cammack.house.gov/media/press-releases/rep-cammacks-landmark-legislation-reins-act-passes-us-house>, proposal undang-undang ini telah mulai menjadi pembahasan sejak tahun 2011, terkait pendapat yang mengukung gagasan Reins Act lihat Jonathan H. Adler, The Reins Act: A Constitutional Means to Control Delegation, *RegReview*, 2011, diakses dari <https://www.theregreview.org/2011/07/25/the-reins-act-a-constitutional-means-to-control-delegation/>; Jonathan H. Adler, Would the Reins Act Rein in Federal Regulation, *Cato Institute*, 2011, diakses dari <https://www.cato.org/regulation/summer-2011/would-reins-act-rein-federal-regulation>; Jonathan H. Adler, Placing "Reins" on Regulations: Assessing the Proposed Reins Act, 16 *N.Y.U. Journal of Legislation and Public Policy* 1, 2013. Sedangkan beberapa pendapat yang berseberangan dengan ide yang diusung dalam Reins Act dapat disimak dalam Cary Coglianese dan Gabriel Scheffler, What Congress's Repeal Efforts Can Teach Us About Regulatory Reform, 3 *Administrative Law Review Accord* 43, 2017; Sally Katzen dan Julian Ginos, A Response to Professor Adler and Siegel Addressing the Constitutionality of the Reins Act, *N.Y.U. Journal of Legislation and Public Policy Quorum* 13, 2013.

⁹¹ Secara sempit, sejatinya model *review* yang terdapat dalam CRA atau Reins Act tidak spesifik disediakan hanya untuk melakukan *checks and balances* terhadap *administrative constitutionalism* yang secara langsung menafsirkan konstitusi, namun disediakan untuk *me-review* regulasi sebagai produk penafsiran badan administratif atas undang-undang yang dihasilkan Congress. Namun demikian, dalam Tulisan ini paradigma pengawasan yang dilakukan lembaga legislatif terhadap badan-badan administrasi di Amerika dapat menjadi sarana analisa terhadap hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif dalam konteks *administrative constitutionalism*, karena produk dari proses penafsiran konstitusi oleh lembaga administrasi juga sering berupa regulasi.

⁹² Pasal 20 UUD 1945.

undang, dalam konteks Indonesia, menjadi distingsi dengan model *administrative constitutionalism* yang tidak menyediakan forum sejenis. Selain itu, adanya proses deliberasi dalam pembahasan rancangan undang-undang di DPR juga menandakan bahwa penafsiran konstitusi yang dilakukan oleh lembaga eksekutif tidak serta merta menjadi penafsiran yang final dan berlaku, namun terikat dengan persetujuan DPR. Penafsiran konstitusi yang dilakukan oleh lembaga eksekutif, yang dituangkan dalam sebuah rancangan undang-undang, sangat mungkin mengalami perubahan melalui proses perdebatan dengan DPR. Hal ini juga menjadi pembeda dengan praktik *administrative constitutionalism* yang memungkinkan penafsiran konstitusi oleh lembaga administrasi menjadi penafsiran final dan berlaku tanpa adanya input dari lembaga legislatif.⁹³ Penafsiran konstitusi sebagai produk *administrative constitutionalism* dapat langsung berlaku apabila *Congress* tidak menggunakan kewenangan untuk *me-review* regulasi sebagaimana diatur dalam CRA.

Kedua, selain hubungannya dengan kekuasaan legislatif, dalam konteks *checks and balances*, (*constitutional*) *administrative constitutionalism* juga dapat diselidiki terkait hubungannya dengan lembaga peradilan. Dalam konteks *administrative constitutionalism*, penelusuran terhadap relasi antara kekuasaan administratif dan yudikatif sejatinya tidak dapat dilepaskan dari diskursus *judicial supremacy*⁹⁴ pada satu sisi dan *departmentalism* atau *popular constitutionalism*⁹⁵ pada sisi yang lain. Diskursus ini mempertanyakan eksklusifitas dan otoritas lembaga peradilan sebagai satu-satunya penafsir konstitusi yang putusannya harus diikuti (*judicial supremacy*) atau sebenarnya penafsiran konstitusi oleh cabang kekuasaan lain (*departmentalism*) atau bahkan masyarakat sendiri (*popular constitutionalism*) juga memiliki legitimasi yang setara dengan putusan lembaga peradilan.⁹⁶ Secara ringkas, mengingat diskursus *judicial supremacy* tersebut telah dilakukan secara luas, dalam kaitan hubungannya dengan lembaga peradilan,

⁹³ Dinamika terkait berlakunya tafsir konstitusi yang dihasilkan oleh lembaga administrasi tanpa adanya input dari cabang kekuasaan lain dapat disimak dalam Sophia Z. Lee, supra no. 32.

⁹⁴ Salah satu pendapat yang mengusung *judicial supremacy* dapat dilihat dalam Erwin Chemerinsky, In Defense of Judicial Supremacy, 58 William & Mary Law Review 1459, 2017.

⁹⁵ Penjelasan singkat yang dapat menunjukkan perbedaan antara *popular constitutionalism* dan *departmentalism* dapat dilihat dalam Robert Post dan Reva Siegel, Popular Constitutionalism, Departmentalism, and Judicial Supremacy, 92 California Law Review 1027, 2004.

⁹⁶ Pembahasan terkait ini dalam konteks Indonesia dapat dilihat dalam Suwarno Abadi, Finality of Indonesian Constitutional Court Decision in Regard to Judicial Review, 28 Mimbar Hukum 174, 2016.

administrative constitutionalism dianggap diklasifikasikan sebagai salah satu bentuk *popular constitutionalism*⁹⁷ atau *constitutionalism outside the courts*.⁹⁸

Fenomena *administrative constitutionalism* dapat melahirkan sebuah penafsiran konstitusi yang berbeda dari penafsiran yang dilakukan oleh lembaga peradilan. Sophia Lee berhasil mengidentifikasi variasi berupa “*creative interpretation*”, “*selective interpretation*”, dan “*resistant interpretation*” yang dilakukan oleh badan administrasi dalam menafsirkan konstitusi. Adapun berbagai bentuk penafsiran tersebut mengakomodasi atau menghasilkan penafsiran yang berbeda dibandingkan dengan interpretasi yang dilakukan oleh lembaga peradilan.⁹⁹ Dengan demikian, pendapat Lee, ditambah dengan Ross dan Young pada paragraf sebelumnya, tersebut mengindikasikan bahwa dalam konteks Amerika, konsep *administrative constitutionalism* dianggap sebagai model penafsiran konstitusi yang berada di luar penafsiran lembaga peradilan. Hal ini mengarahkan pada kondisi yang tidak konklusif, sebagaimana diskursus antara *judicial supremacy* dan *popular constitutionalism* atau *departmentalism* yang keduanya sama-sama memiliki penganut dan rasionalisasinya, sehingga, sebagaimana digambarkan oleh Lee, penafsiran konstitusi yang berbeda yang dihasilkan oleh badan administratif dapat berlaku selayaknya putusan lembaga peradilan melalui dinamika dan strategi tertentu yang ditempuh oleh badan administratif itu sendiri.¹⁰⁰

Kondisi tersebut berbeda dengan yang dialami di Indonesia yang secara jelas¹⁰¹ telah menganut *judicial supremacy*. Hal ini dapat disimpulkan dari ketentuan

⁹⁷ Bertrall L. Ross II, *Administrative Constitutionalism as Popular Constitutionalism*, 167 *University of Pennsylvania Law Review* 1783, 2019. Dalam artikel ini Ross mempertahankan pendapat yang menyatakan bahwa *administrative constitutionalism* adalah salah satu bentuk *popular constitutionalism* karena masyarakat dapat memberikan masukan serta saran kepada badan administrasi melalui mekanisme yang telah disediakan oleh Administrative Procedure Act (APA) yang disebut *notice and comment process*. Adapun masukan tersebut menurut Ross menjadi sarana masyarakat untuk ikut serta menentukan tafsir konstitusi yang akan dihasilkan oleh badan administrasi atau *administrative constitutionalism*.

⁹⁸ Ernest A. Young, *Constitutionalism Outside the Courts*, dalam Mark Tushnet et.al (eds), *The Oxford of the U.S. Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2015, hlm. 844-862. Dalam bagian buku ini Young berpendapat bahwa terdapat 4 (empat) bentuk *constitutionalism outside the courts*, yaitu *protection of particular constitutional values through political processes and institutional checks*, *the role of social movements in shaping constitutional meaning*, *resolution of particular constitutional controversies in the political branches through processes of “constitutional construction,”* and “*administrative constitutionalism*.”

⁹⁹ Sophia Z. Lee, *Race*, supra no. 32, hlm. 810-880.

¹⁰⁰ Sophia Z. Lee, supra no. 32 dan no. 93.

¹⁰¹ Dalam konteks Amerika, di mana *administrative constitutionalism* menemui tegangan dengan *judicial supremacy*, tidak terdapat ketentuan yang secara eksplisit memberi kewenangan kepada Mahkamah Agung Amerika untuk melakukan *judicial review*, sehingga menurut Penulis konsepsi *judicial supremacy*, *departmentalism*, atau *popular*

Pasal 24 ayat 1 UUD 1945 yang mengatur bahwa putusan Mahkamah Konstitusi adalah putusan yang bersifat final dan mengikat. Selain itu, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah memberikan tugas untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian konstitusionalitas undang-undang kepada lembaga legislatif dan Presiden.¹⁰² Dengan demikian, dianutnya paham *judicial supremacy* ini mengindikasikan bahwa karakteristik penafsiran konstitusi oleh lembaga eksekutif melalui kewenangan legislasi Presiden di Indonesia berbeda dengan *administrative constitutionalism*. Dalam konteks Indonesia, penafsiran konstitusi yang dihasilkan dari proses legislasi, di mana cabang kekuasaan eksekutif terlibat dalam proses tersebut, akan terikat dengan penafsiran yang dilakukan oleh lembaga peradilan, sehingga sulit kiranya diterima¹⁰³ adanya penafsiran konstitusi yang bertentangan dengan penafsiran konstitusi yang dihasilkan oleh lembaga peradilan.

Penutup

Sebagai tulisan yang bersifat deskriptif, dalam artian tidak memberikan preskripsi, tulisan ini membandingkan fenomena penafsiran konstitusi yang dilakukan oleh lembaga eksekutif di Indonesia dan Amerika Serikat. Penafsiran konstitusi dalam konteks Amerika Serikat yang menjadi fokus pada tulisan ini adalah praktik *administrative constitutionalism* yang dilakukan oleh badan-badan administratif. Sedangkan dalam konteks Indonesia, penafsiran konstitusi yang dilakukan oleh lembaga eksekutif terlembaga dalam kewenangan legislasi yang diberikan oleh UUD 1945 kepada Presiden.

constitutionalism merupakan produk dari interpretasi dari setiap aktor-aktor konstitusi. Lihat About Supreme Court dalam [https://www.uscourts.gov/about-federal-courts/educational-resources/about-educational-outreach/activity-resources/about#:~:text=The%20best%2Dknown%20power%20of,Madison%20\(1803\)](https://www.uscourts.gov/about-federal-courts/educational-resources/about-educational-outreach/activity-resources/about#:~:text=The%20best%2Dknown%20power%20of,Madison%20(1803)) yang menulis, "The best-known power of the Supreme Court is judicial review, or the ability of the Court to declare a Legislative or Executive act in violation of the Constitution, is not found within the text of the Constitution itself. The Court established this doctrine in the case of *Marbury v. Madison* (1803)."

¹⁰² Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. L.N.R.I. 2011 No. 82.

¹⁰³ Anggapan bahwa lembaga legislatif dan Presiden dikonstruksikan untuk patuh terhadap putusan Mahkamah Konstitusi juga menjadi paradigma dalam studi oleh akademisi. Lihat Simon Butt dan Prayekti Murharjanti, What Constitutes Compliance? Legislative Responses to Constitutional Court Decisions in Indonesia, 20 *International Journal of Constitutional Law* 428, 2022; Topane Gayus Lumbuun, Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi oleh DPR RI, 6 *Jurnal Legislasi Indonesia* 77, 2009.

Mensejajarkan antara *administrative constitutionalism* yang dikenal di Amerika Serikat dengan kewenangan legislasi Presiden di Indonesia mengindikasikan adanya beberapa karakteristik di antara keduanya, baik berupa kesamaan dan perbedaan. Satu kesamaan yang terdapat dalam keduanya adalah bahwa keduanya merupakan konseptualisasi dari posibilitas kekuasaan eksekutif untuk melakukan penafsiran konstitusi di luar forum adjudikasi konstitusional. Sedangkan beberapa karakteristik yang membedakan kewenangan legislasi Presiden di Indonesia dengan *administrative constitutionalism* dapat diidentifikasi dalam konteks *separation of powers*. Konsepsi *administrative constitutionalism* dalam konteks Amerika merupakan konsepsi yang masih diperdebatkan, sedangkan kewenangan legislasi Presiden di Indonesia adalah kewenangan konstitusional, sehingga dalam konteks Indonesia dapatlah dinyatakan konsepsi *constitutional administrative constitutionalism*.

Adapun karakteristik *constitutional administrative constitutionalism* tersebut, dalam konteks *separation of powers*, diantaranya adalah, pertama, *administrative constitutionalism* menganut paradigma dikotomis presiden dan lembaga administrasi, sedangkan kewenangan legislasi Presiden di Indonesia memandang presiden dan lembaga administrasi tidak dapat dipisahkan dalam proses legislasi. Kedua, mekanisme *check and balances* antara lembaga eksekutif dengan legislatif dalam konteks penafsiran konstitusi terjadi secara simultan dan terlembaga dalam tahapan pembahasan rancangan undang-undang. Terakhir, mengingat Indonesia menganut *judicial supremacy*, penafsiran konstitusi oleh lembaga eksekutif terikat dengan penafsiran konstitusi dari lembaga peradilan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

Maria Weimer dan Anniek de Ruijter (eds.), *Regulating Risks in the European Union: The Co-production of Expert and Executive Power*, Hart Publishing, Oregon, 2017.

- Mark Tushnet et.al (eds.), *The Oxford of the U.S. Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2015.
- Michael W. McConnell, *The President Who Would Not Be King: Executive Power under the Constitution*, Princeton University Press, New Jersey, 2020.
- Nicholas R. Parrillo (ed.), *Administrative Law from the Inside Out: Essays on Themes in the Work of Jerry L. Mashaw*, Cambridge University Press, London, 2017.
- Richard W. Bauman dan Tsvi Kahana (eds.), *The Least Examined Branch: The Role of Legislature in the Constitutional State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Rudy, *Konstitusionalisme Indonesia (Buku I, Dasar & Teori)*, Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan (PKKPUU), Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2013.
- Saikrishna Bangalore Prakash, *Imperial from the Beginning: The Constitution of the Original Executive*, Yale University Press, Connecticut, 2015.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial Murni*, Setara Press, Malang, 2012.

Jurnal:

- Abdul Bari Azed, *Mewujudkan Sistem Presidensial Murni di Indonesia: Sebuah Gagasan Penyempurnaan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, 5 *Legalitas* 44, 69-76, 2013.
- Bayu Aryanto, Susi Dwi Harijanti, dan Mei Susanto, *Menggagas Model *Fast-Track Legislation* Dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, 10 *Jurnal Rechtsvinding* 187, 198-202, 2021.
- Dian Kus Pratiwi, Muhammad Addi Fauzani, dan Ahmad Ilham Wibowo, *Potensi Pengaturan dan Praktek Pembentukan Undang-Undang Secara Cepat di Indonesia (Studi terhadap Pembentukan Revisi Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Korupsi dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi)*, 19 *Jurnal Legislasi Indonesia* 502, 502-517, 2022.
- Bertrall L. Ross II, *Embracing Administrative Constitutionalism*, 95 *Boston University Law Review* 519, 528-529, 2015.
- Bertrall L. Ross II, *Administrative Constitutionalism as Popular Constitutionalism*, 167 *University of Pennsylvania Law Review* 1783, 2019.
- Cary Coglianesse dan Gabriel Scheffler, *What Congress's Repeal Efforts Can Teach Us about Regulatory Reform*, 3 *Administrative Law Review Accord* 43, 2017.
- Daniel Cohen dan Peter L. Strauss, *Congressional Review of Agency Regulations*, 49 *Administrative Law Review* 95, 1997.
- Elena Kagan, *Presidential Administration*, 114 *Harvard Law Review* 2245.
- Gillian E. Metzger, *Administrative Constitutionalism*, 91 *Texas Law Review* 1897, 1906, 2013.
- Ibnu Sina Chandranegara, *Pengadopsian Mekanisme *Fast-Track Legislation* Dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden*, 21 *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 123, 123-140, 2021.

- Jeremy K. Kessler, *The Administrative Origins of Modern Civil Liberties Law*, 114 *Columbia Law Review* 1083, 2014.
- Jeremy K. Kessler, *New Look Constitutionalism: the Cold War Critique of Military Manpower Administration*, 167 *University of Pennsylvania Law Review* 1749, 2019.
- Joanna L. Grisinger, *Municipal Administrative Constitutionalism: the New York City Commission on Human Rights, Foreign Policy, and the First Amendment*, 167 *University of Pennsylvania Law Review* 1669, 2019.
- Karen M. Tani, *Administrative Equal Protection: Federalism, the Fourteenth Amendment, and the Rights of the Poor*, 100 *Cornell Law Review* 825, 2015.
- Karen M. Tani, *Administrative Constitutionalism at the "Borders of Belonging": Drawing on History to Expand the Archive and Change the Lens*, 167 *University of Pennsylvania Law Review* 1603, 2019.
- Katherine Shaw, *State Administrative Constitutionalism*, 69 *Arkansas Law Review* 527, 2016.
- Kirti Datla dan Richard L. Revesz, *Deconstructing Independent Agencies (and Executive Agencies)*, 98 *Cornell Law Review* 769, 2013.
- Saikrishna Bangalore Prakash, *Hail to the Chief Administrator: The Framers and the President's Administrative Powers*, 992 *Yale Law Journal* 991, 1993.
- Sophia Z. Lee, *Race, Sex, and Rulemaking: Administrative Constitutionalism and the Workplace, 1960 to the Present*, 96 *Virginia Law Review* 799, 801, 2010.
- Sophia Z. Lee, *Our Administered Constitution: Administrative Constitutionalism from the Founding to the Present*, 167 *University of Pennsylvania Law Review* 1699, 1705, 2019.
- Suwarno Abadi, *Finality of Indonesian Constitutional Court Decision in Regard to Judicial Review*, 28 *Mimbar Hukum* 174, 2016.
- William N. Eskridge, Jr. dan John Ferejohn, *Super-Statutes*, 50 *Duke Law Journal* 1215, 2001.

Situs Daring:

- Elliot Bulmer, *Presidential Legislative Power*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2017, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/presidential-legislative-powers-primer.pdf>.
- Administrative Office of the U.S. Courts, *About Supreme Court*, [https://www.uscourts.gov/about-federal-courts/educational-resources/about-educational-outreach/activity-resources/about#:~:text=The%20best%2Dknown%20power%20of,Madison%20\(1803\)](https://www.uscourts.gov/about-federal-courts/educational-resources/about-educational-outreach/activity-resources/about#:~:text=The%20best%2Dknown%20power%20of,Madison%20(1803).).
- Philip A. Wallach dan Nicholas W. Zeppos, *How Powerful is the Congressional Review Act?*, The Brookings Institution, 2017, <https://www.brookings.edu/articles/how-powerful-is-the-congressional-review-act/>.