

GAYA PERUMUSAN KALIMAT PERINTAH PEMBENTUKAN PERATURAN YANG MENJALANKAN DELEGASI DARI UNDANG-UNDANG DI INDONESIA

Fitriani Ahlan Sjarif

Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Jalan Prof. Djoko Soetono, Depok Jawa Barat
e-mail : fsjarif@yahoo.com

Naskah diterima : 07/07/2017, revisi : 04-09-2017, disetujui 13-9-2017

Abstrak

Peraturan delegasi dari Undang-Undang menjadi sebuah kebutuhan yang penting agar Undang-Undang yang dibentuk dapat berjalan dengan baik. Untuk memastikan peraturan delegasi itu dapat mendukung pelaksanaan Undang-Undang lebih baik, dimulai dari perumusan kalimat perintah delegasi kepada peraturan yang dibawahnya. Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai sistim pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah memberikan pedoman bagaimana perumusan hal tersebut. Dari 3 (tiga) peraturan perundang-undangan mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan jelas mengatur bagaimana perumusan perintah pendelegasian. Cukup jelas ketiganya memberikan pedoman, sayangnya penelitian pada pada proses pembentukan peraturan delegasi dari Undang-Undang sejak tahun 1999 sampai dengan 2012 menunjukkan tidak semua perumusan yang ada mengikuti pedoman –pedoman tersebut.

Kata kunci : undang-undang, peraturan perundang-undangan, delegasi, perintah

A. PENDAHULUAN

Undang-Undang di Indonesia dikenal sebagai peraturan perundang-undangan yang memberikan landasan atau pedoman umum bagaimana masyarakat berinteraksi dalam kehidupan bernegara dalam koridor kerangka hukum yang telah diberikan Undang-Undang Dasar. Dalam menjalankan perannya, Undang-Undang dikenal dengan pengaturan yang memuat hal-hal yang hanya bersifat prinsip dan umum saja. Hal ini memberikan konsekuensi perlu adanya peraturan perundang-undangan teknis lainnya. Di Indonesia

praktek pembentukan peraturan teknis lanjutan dari Undang-Undang terjadi begitu unik dan menghasilkan beragam jenis peraturan perundang-undangan dan gaya memerintahkan yang berbeda. Artikel ini tidak akan membahas secara khusus mengenai ragam jenis peraturan yang ada namun secara khusus akan membahas mengenai gaya perumusan kalimat perintah untuk menjalankan delegasi dari Undang-Undang. Hukum dituntut untuk menciptakan kepastian, dan kepastian dapat diwujudkan dengan adanya kejelasan dan kekonsistenan pengaturan yang tegas. Perumusan kalimat perintah dalam menjalankan delegasi dari Undang-Undang menjadi penting untuk diperhatikan dalam penyusunan peraturan delegasi untuk menciptakan sistim hukum dan perundang-undangan yang lebih baik. Deskripsi atas gaya perumusan kalimat perintah yang disebut dalam Undang-Undang yang dibentuk antara tahun 1999-2012 dapat memberikan gambaran mengenai gaya perumusan kalimat perintah dari Undang-Undang di Indonesia yang pada akhir artikel ini menawarkan analisa atas praktek perumusan yang ada dan usulan perbaikan sistim pembentukan peraturan delegasi dari Undang-Undang di Indonesia untuk menciptakan sistim hukum dan perundang-undangan yang lebih baik.

B. PEMBENTUKAN PERATURAN DELEGASI DARI UNDANG-UNDANG DALAM NEGARA HUKUM

Negara Indonesia adalah sebuah negara hukum yakni yang kehidupan berbangsa dan bernegaranya didasarkan pada hukum (*rechstaat*) dan bukan pada kekuasaan belaka (*machtstaat*)¹. Oleh karena itu penyelenggaraan kekuasaan kekuasaan di Negara Indonesia harus selalu dilakukan di bawah hukum². Hukum yang memberikan pedoman terhadap penyelenggaraan

¹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, penjelasan Ps. 1 ayat (3).

² Pendapat Burkens yang dikutip oleh Prof. Dr. A. Hamid S. Attamumi, S.H., dalam tulisannya *Teori Perundang-Undangan Indonesia Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*, halaman 8, sebagai

kekuasaan pemerintahan tersebut didasarkan pada Undang-Undang Dasar yang tertulis dan juga terdapat, hukum dasar yang tidak tertulis³. Karena Undang-Undang Dasar bersifat singkat dan supel maka hanya aturan-aturan pokok saja yang terdapat pada Undang-Undang Dasar sedangkan hal yang diperlukan untuk menyelenggarakan aturan-aturan pokok tersebut diserahkan kepada Undang-Undang⁴. Julius Stahl, seorang sarjana dari Jerman, berpendapat bahwa terdapat empat elemen penting dari negara hukum yakni perlindungan hak asasi manusia; pembagian kekuasaan; pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan adanya peradilan tata usaha negara⁵. Menurut F.R. Bothlingk, negara hukum adalah negara yang mana kebebasan kehendak penguasa dibatasi ketentuan hukum yang mana wujud dari batasan tersebut adalah keterikatan pemerintah dengan undang-undang⁶. Fungsi dari peraturan perundang-undangan adalah membatasi wewenang pejabat negara dan alat untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara⁷.

Undang-Undang dalam sebuah negara hukum, adalah produk hukum legislatif yang memiliki ciri khas dalam pembentukannya, karena harus melewati proses persetujuan rakyat melalui parlemen. Dalam konsep pemisahan kekuasaan dalam negara bahwa hanya lembaga legislatif yang memegang kekuasaan legislasi atau pembentuk Undang-Undang, maka cabang kekuasaan lainnya dilarang untuk memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Legislatif dianggap sebagai pemegang penuh kewenangan

pidato dalam Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, tanggal 25 April 1992.

³ Indonesia, *Op. Cit.*, penjelasan umum UUD 1945.

⁴ *Ibid.*

⁵ Ridwan H.R., "*Hukum Administrasi Negara*", (Jakarta: Rajawali Press, 2011), halaman 3.

⁶ *Ibid*, halaman 25.

⁷ Fitriani Ahlan Sjarif, *Administrasi Negara dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, dimuat dalam kumpulan materi kuliah yang dirangkum dalam "*Hukum Administrasi Sektoral*", (Depok : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2016), halaman 31.

pembentukan Undang-Undang. Penggunaan konsep demikian, menyebabkan adanya pemahaman dilarangnya lembaga eksekutif untuk membentuk peraturan perundang-undangan.

Pada faktanya, hampir semua negara hukum saat ini memerlukan adanya peraturan delegasi dari Undang-Undang yang pengaturannya memang dikenal hanya umum dan prinsip saja. Sehingga pada prakteknya saat ini, setiap Undang-Undang, yaitu produk yang dibentuk legislatif memerlukan peraturan pelaksanaan yang akan menjelaskan teknis pengaturan lebih lanjut. Amerika Serikat yang dengan menyatakan penggunaan sistim pemisahan kekuasaan, dan menempatkan legislatif sebagai satu-satunya lembaga membentuk Undang-Undang, akhirnya pun mengizinkan adanya pembentukan peraturan delegasi dari Undang-Undang, karena tuntutan kebutuhan praktis dalam pemerintahan⁸.

Berbeda dengan negara yang memilih sistim pemerintahan dengan sistim pembagian kekuasaan yang kedap, di Indonesia pemegang kekuasaan legislatif dipegang Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden Indonesia, secara bersamaan. Indonesia mengenal adanya lembaga pemerintah (eksekutif) memegang kewenangan Undang-Undang bersama Presiden, dan beberapa peraturan perundang-undangan lainnya, seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.

Mengenai pembentukan Undang-Undang hanya dipegang oleh Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan pada awalnya memang dipegang oleh kepala pemerintahan, yaitu Presiden. Namun untuk materi muatan yang khas, yaitu Undang-Undang, Presiden diberikan kewenangan bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden sebagai pemegang kewenangan pembentukan perundang-undangan yang awal, maka Presiden memiliki

⁸ Fitriani Ahlan Sjarif, Pembentukan Peraturan Delegasi dari Undang-Undang Pada Kurun Waktu 1999-2012, Ringkasan Disertasi FHUI, Juli 2017, hlm136

kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan lain, sebagai kewenangan sisa pembentukan Undang-Undang dan kewenangan pembentukan peraturan delegasi dari Undang-Undang. Hal ini dikuatkan kembali pada pengaturan yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahan, yang memberikan kewenangan pembentukan Peraturan Pemerintah berdasarkan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, kewenangan pembentukan Peraturan Presiden berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 dan perubahan dan kewenangan pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berdasarkan Pasal 22 UUD 1945 dan perubahan.

Jenis-jenis peraturan yang dibentuk oleh Presiden tersebut ada yang dapat menjadi peraturan delegasi ataupun peraturan otonom (berdiri sendiri dan tidak perlu mendapatkan perintah delegasi). Perbedaan tersebut, berasal dari perbedaan kewenangan yang mendasarinya, yaitu kewenangan delegasi atau kewenangan atribusi. Peraturan delegasi dari Undang-Undang yang menjadi pembahasan dalam artikel ini, didasari dari kewenangan delegasi. Peraturan delegasi artinya pembentukan peraturan tersebut didahului dengan perintah pembentukan peraturan yang lebih tinggi. Ketika Undang-Undang memerintahkan pembentukan peraturan yang merupakan delegasi atau tindak lanjut dari pengaturan yang ada pada Undang-Undang maka dapat diartikan sebagai peraturan delegasi dari Undang-Undang. Di Indonesia, Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 telah menyatakan bahwa Presiden membentuk Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang, sehingga jelas bahwa secara konstitusional telah terdapat mekanisme pembentukan peraturan delegasi dari Undang-Undang. Pada prakteknya, pembentukan peraturan delegasi dari Undang-Undang begitu beragam, dan tidak hanya dibentuk oleh Presiden saja.

C. HUBUNGAN ANTARA UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN DELEGASI DALAM TATA URUTAN PERUNDANG-UNDANGAN

Praktek pembentukan peraturan delegasi dari Undang-Undang memperlihatkan adanya tingkatan norma hukum, antara Undang-Undang dengan peraturan perundang-undangan dibawahnya. Pada dasarnya peraturan perundang-undangan adalah sebuah norma, yang dapat saja melihat pada norma yang ada di atas dan melihat pada norma yang ada dibawahnya. Adolf Merkl menyatakan norma hukum seperti berwajah ganda⁹. Undang-Undang menjadi “gantungan” bagi norma-norma yang ada dibawahnya, dan pada saat yang sama Undang-Undang bergantung dengan Undang-Undang Dasar diatasnya.

Konsekuensi adanya norma yang berwajah ganda diatas menciptakan adanya norma berjenjang dan berlapis dan menciptakan tata susunan norma dalam sebuah norma hukum negara. Diantaranya dikenal teori dari Hans Kelsen dan Hans Nawiasky mengenai teori norma berjenjang¹⁰. Mengkaitkan dengan teori Hans Kelsen, Hamid. S. Attamimi menjelaskan bahwa:

” .. dari sisi hierarki atau tata susunan norma, maka norma yang dibentuk kedudukannya lebih rendah dari pada norma yang membentuk dan karena itu norma tersebut tidak boleh bertentangan dengan norma yang membentuknya, yang mempunyai kedudukan yang lebih tinggi itu¹¹”

Penjelasan diatas menekankan bahwa norma dibawah memang harus mendasarkan pada norma diatasnya, dan sangat dilarang untuk bertentangan dengan norma yang ada diatasnya. Sehingga dalam pembentukan peraturan delegasi dari Undang-Undang, peraturan yang ada dibawahnya harus sesuai,

⁹ Maria Farida Indrarti, Ilmu Perundang-Undangan, (Yogyakarta :Kanisius), 2004, hlm 42.

¹⁰ Ibid, hlm 44-55.

¹¹A. Hamid. S. Attamimi, Peran Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara, Suatu studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan Dalam kurun waktu PELITA I – PELITA IV, Disertasi Doktor, 1990, hlm 360.

mendasarkan pada Undang-Undang dan tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang. Hubungan yang demikian merupakan hubungan wajib antara Undang-Undang dengan peraturan delegasi dibawahnya.

Hamid S. Attamimi menjelaskan dalam disertasinya menguraikan bahwa tata susunan norma yang berasal dari relasi norma hukum diatas dan dibawah, menciptakan tata susunan norma yang "unik" dalam setiap negara. Teori tentang tata norma hukum dalam negara dijelaskan dengan baik dalam teori Hans Nawiasky, sebagai pengembangan dari teori Hans Kelsen sebelumnya¹². Mengacu pada *die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*, Hans Nawiasky menguraikan bahwa norma tersusun dan terbagi menjadi empat kelompok, yaitu;

1. *StaatsfundamentalNorm* (Norma fundamental negara);
2. *Staatsgrundgesetz* (Aturan dasar negara);
3. *Formeel Gesetz* (Undang-Undang formal);
4. *Verordnung en Autonome Satzung* (Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom).

Pemikiran Hans Nawiasky ini kemudian di terjemahkan oleh Prof. A. Hamid S. Hattamimi kedalam konteks tata hukum Indonesia. Prof. A. Hamid S. Hattamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah;¹³

1. *Staatsfundamentalnorm* (Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945)
2. *Staatsgrundgesetz* (Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan)
3. *Formell gesetz* (Undang-Undang)
4. *Verordnung en Autonome Satzung* (Secara hierarkis dimulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota)

¹² Ibid.

¹³ Jimly Asshidiqie, "Teori Hans Kelsen tentang Hukum", Jakarta: Konstitusi Press, 2010, halaman 171.

Di Indonesia, saat ini, ketentuan mengenai pembentukan berbagai macam Peraturan Perundang-Undangan tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, yaitu;

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Jenis Peraturan Perundang-undangan tersebut ditambahkan lagi dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, yaitu peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang serta peraturan yang ditetapkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Tergambar dari hirarki yang bertingkat-tingkat tiap jenis peraturan perundang-undangan dapat memberikan kewenangan untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang sifatnya lebih konkrit kedalam bentuk peraturan perundang-undangan dibawahnya. Kewenangan ini juga dapat dilihat sebenarnya dari materi muatan dari peraturan perundang-undangan yakni sebagai berikut¹⁴ :

¹⁴Indonesia, Undang-Undang, UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1. Dalam Undang-Undang : pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
2. Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang : sama dengan materi muatan Undang-Undang (yakni sama dengan diatas)
3. Dalam Peraturan Pemerintah : materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya (mengatur hal-hal bersifat teknis)
4. Dalam Peraturan Presiden : materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang dan materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah.
5. Dalam Peraturan Daerah : penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan norma hukum yang berjenjang sebagaimana dijelaskan diatas, maka hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menunjukkan bahwa Undang-undang memiliki beberapa jenis norma peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya. Perintah yang dirumuskan pada Undang-Undang untuk diberikan kepada peraturan yang ada dibawah menjadi mungkin. Walaupun peraturan yang langsung ada dibawah hanya Peraturan Pemerintah, sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 bahwa hanya Peraturan Pemerintah yang ditugaskan untuk menjalankan Undang-Undang.

D. KEWENANGAN DELEGASI SEBAGAI SALAH SATU KEWENANGAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.

Pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai dengan adanya kewenangan mengatur yang disebut dengan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan. Terdapat dua kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan oleh *Grondwet* (UUD) atau oleh *Wet* (Undang-Undang) kepada suatu

lembaga negara atau lembaga pemerintahan baik di tingkat pusat atau daerah. Delegasi kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah¹⁵.

Peraturan dapat disebut dengan peraturan delegasi dari Undang-Undang, apabila pejabat yang memiliki kewenangan perundang-undangan, diberikan kewenangan oleh Undang-Undang. Dengan menggunakan definisi kewenangan pelimpahan delegasi diatas, artinya akan terjadi peraturan delegasi dari Undang-Undang apabila Undang-Undang memberikan perintah pembentukan peraturan perundang-undangan dibawahnya untuk mengatur hal lebih lanjut.

Pembahasan perumusan kalimat perintah pembentukan peraturan delegasi yang menjadi pembahasan artikel ini, diawali terlebih dahulu dari kewenangan delegasi. Setelah kewenangan delegasi dimiliki oleh lembaga negara/lembaga pemerintah, yang disebut dalam Undang-Undang maka selanjutnya adalah bagaimana perumusan kewenangan delegasi tersebut tepat, sehingga hasilnya berupa peraturan delegasi dari Undang-Undang pun tepat dan dapat digunakan. Beberapa pedoman bagaimana sebuah kewenangan delegasi dijalankan adalah sebagai berikut :

1. Pendelegasian harus dilakukan oleh badan yang berwenang;
2. Dengan adanya pendelegasian menyebabkan hilangnya wewenang bagi delegant dalam jangka waktu yang telah ditentukan
3. Delegataris (penerima delegasi wewenang) harus bertindak atas nama sendiri, dan oleh karena itu delegataris bertanggung jawab secara eksternal terhadap segala delegasian kekuasaan yang timbul dari pendelegasian kekuasaan itu;

¹⁵ Maria Farida Indrarti, Ilmu Perundang-Undangan, (Yogyakarta :Kanisius), 2004lm 55-56.

4. Subdelegasi hanya dapat dilakukan apabila ada persetujuan dari delegant¹⁶.

Peraturan delegasi pada dasarnya terikat pada peraturan yang memberikan perintah diawal. Baik dari jenis peraturan dan batasan apa yang akan diatur dalam peraturan delegasi, harus hanya dalam batasan yang diperintahkan. Jenis peraturan perundang-undangan adalah tertentu dan terbatas, tidak dapat dibenarkan penerima delegasi mendelegasikan kembali tanpa ada persetujuan dari pemberi delegasi (*delegata potestas non potest delegari*).

E. PEDOMAN PERUMUSAN KALIMAT PERINTAH PENDELEGASIAN DALAM UNDANG-UNDANGNOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.

Pedoman penyusunan peraturan perundang-undangan saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Undang-Undang ini memberikan berbagai pedoman teknis penyusunan, termasuk juga pedoman perumusan kalimat perintah pendelegasian dari Undang-Undang. Berisi batang tubuh yang memuat pasal-pasal pengaturan secara prinsip pedoman penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia dan juga memuat 2 (dua) lampiran yaitu lampiran I tentang teknik penyusunan naskah akademis dan lampiran II tentang teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Pada lampiran II terdapat pedoman tentang pendelegasian kewenangan. Terdapat 18 poin yang harus diperhatikan dalam membentuk peraturan delegasi yaitu :

¹⁶Maria Farida Indrati Soeprapto "Materi Muatan Peraturan Pengganti Undang- Undang, Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara di Republik Indonesia", (Disertasi doktor Universitas Indonesia, Jakarta,2002), hlm.82.

1. Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah;
2. Pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dari suatu Undang-Undang kepada Undang-Undang yang lain, dari Peraturan Daerah Provinsi kepada Peraturan Daerah Provinsi yang lain, atau dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota kepada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang lain; dan
3. Pendelegasian kewenangan mengatur harus menyebut dengan tegas:
 - a. ruang lingkup materi muatan yang diatur; dan
 - b. jenis Peraturan Perundang-undangan.

Lampiran II Undang-Undang ini memberikan pedoman teknis berbagai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, hingga memberikan contoh-contoh perumusan kalimat yang tepat termasuk rumusan kalimat perintah pendelegasian. Dalam Undang-Undang ini, rumusan kalimat perintah pendelegasiannya adalah sebagai berikut :

1. Rumusan kalimat : “Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan ...”
Dipakai jika materi muatan yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan tetapi materi muatan itu harus diatur hanya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi)
2. Rumusan kalimat : “Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan ...”Dipakai jika pengaturan materi muatan tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi).
3. Rumusan kalimat : “Ketentuan mengenai ... diatur dengan”
Dipakai jika materi muatan yang didelegasikan sama sekali belum diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan dan materi muatan itu harus diatur di dalam

Peraturan Perundang-undangan yang diberi delegasi dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi).

4. Rumusan kalimat : “Ketentuan mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan ...”

Dipakai jika pengaturan materi tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi)

5. Rumusan Kalimat : “Ketentuan mengenai ... diatur dalam”

Dipakai jika terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan dan materi muatan tersebut tercantum dalam beberapa pasal atau ayat tetapi akan didelegasikan dalam suatu Peraturan Perundang-undangan

F. MEMBANDINGKAN PEDOMAN PERUMUSAN KALIMAT PERINTAH PEMBENTUKAN PERATURAN DELEGASI PADA PENGATURAN YANG LALU : KEPUTUSAN PRESIDEN NOMOR 44 TAHUN 1999 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2004

Kedua peraturan perundang-undangan ini merupakan peraturan yang pernah memberikan pedoman penyusunan peraturan perundang-undangan pada masing-masing waktu keberlakuannya. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999, berlaku sampai dengan 22 Juni 2004 yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Pada prinsipnya kedua peraturan perundang-undangan ini tidak jauh beda dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang akan dibandingkan khusus tentang pedoman perumusan kalimat perintah pembentukan peraturan delegasi. Keduanya memberikan contoh frase dalam perumusan pelimpahan kewenangan dari Undang-Undang. Pedoman perumusannya adalah sebagai berikut :

1. Dalam Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 1999 Tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undang dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden, Pedoman perumusan frasa dalam kalimat pelimpahan kewenangan pada Keputusan Presiden

Nomor 44 Tahun 1999 terdapat pada lampiran Keputusan Presiden ini. Pada butir 133 istilah penggunaan frasa dalam pelimpahan kewenangan juga diatur karena masing-masing frasa memiliki arti khusus. Terdapat 4 frasa yang diatur yaitu:

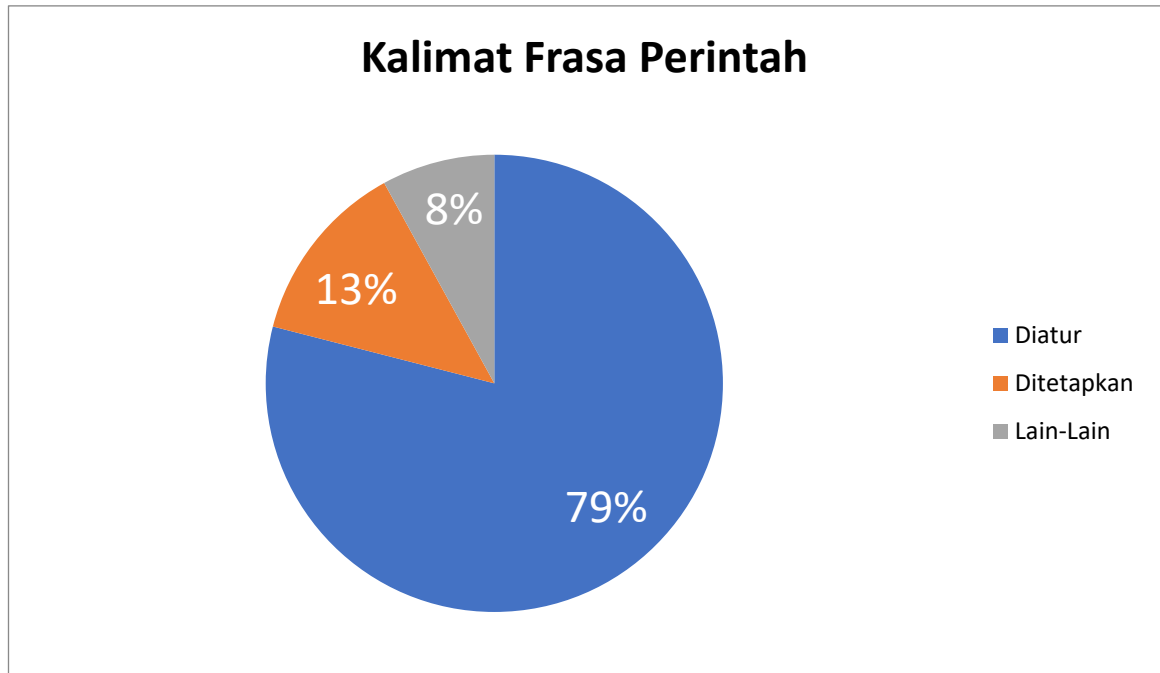
- i. Frasa “...diatur dengan ...”
 - ii. Frasa “...diatur lebih lanjut dengan ...”
 - iii. Frasa “..diatur dengan atau berdasarkan”
 - iv. Frasa “...diatur lebih lanjut dengan atau berdasarkan....”
2. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu pada lampiran butir 167-168, diatur frasa sebagai berikut :
- i. Frasa “.ketentuan lebih lanjut mengenai... diatur dengan...”
 - ii. Frasa “.ketentuan lebih lanjut mengenai ...diatur dengan atau berdasarkan...”
 - iii. Frasa “.ketentuan mengenai....diatur dengan...”
 - iv. Frasa “.ketentuan mengenai....diatur dengan atau berdasarkan...”

Melihat perbandingan diatas yang menjadi pembeda adalah frasa “diatur dalam” yang baru muncul pada UU 12 Tahun 2012. Dalam hal ini frasa yang menggunakan “diatur dalam” dipakai jika terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan dan materi muatan tersebut tercantum dalam beberapa pasal atau ayat tetapi akan didelegasikan dalam suatu Peraturan Perundang-undangan. Perbedaan lain dari ketiganya pada Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999, tidak mengenal rumusan dengan kalimat sebelumnya “ketentuan mengenai ...” Tapi langsung dengan frasa diatur dengan, diatur lebih lanjut dengan atau diatur dengan atau berdasarkan.

G. PROSENTASE PENGGUNAAN KALIMAT FRASA PERINTAH DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DELEGASI DARI UNDANG-UNDANG PADA UNDANG-UNDANG TAHUN 1999-2012

Penggunaan frasa dalam kurun waktu pembentukan Undang-Undang selama 1999 sampai dengan 2012, terdapat beraneka ragam penggunaan frasa perintah pembentukan keputusan pemerintah. Secara umum terdapat 2 (dua) frasa pembentukan yaitu untuk membentuk keputusan dengan frasa “ditetapkan” dan membentuk peraturan dengan frasa “diatur”. Untuk pembentukan peraturan pelaksana yang merupakan jenis peraturan perundang-undangan, frasa yang menunjukkan kekonsistenan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah frasa “diatur”. Dalam disertasi yang berjudul Pembentukan Peraturan Delegasi dari Undang-Undang pada kurun waktu 1999-2012 ditemukan bahwa terdapat 78 persen penggunaan “frasa diatur” dalam pembentukan keputusan (baik peraturan maupun penetapan)¹⁷. Hal ini dapat dipahami mengingat peraturan perundang-undangan adalah norma pengaturan sehingga frase yang digunakan adalah ‘..diatur..’.

¹⁷ Fitriani Ahlan Sjarif, Pembentukan Peraturan Delegasi dari Undang-Undang Pada Kurun Waktu 1999-2012, Ringkasan Disertasi FHUI, Juli 2017, hlm.112.



Penelitian disertasi tersebut juga menunjukkan bahwa dari hasil prosentase sebanyak 79 persen yang menggunakan frasa “diatur” tersebut, kemudian dirinci secara detail bahwa frase “diatur” diikuti beberapa kata keterangan lebih lanjut yang berbeda sehingga menimbulkan beberapa variasi yaitu :

1. Diatur tersendiri dengan ;
2. Diatur sesuai;
3. Diatur melalui;
4. Diatur lebih lanjut;
5. Diatur lebih lanjut dalam;
6. Diatur dengan berpedoman pada;
7. Diatur dengan¹⁸;

Perumusan frase tersebut apabila dikaitkan dengan pengaturan pada hukum positif yang ada dalam Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999, UU Nomor 10 Tahun 2004, UU Nomor 12 Tahun 2011 penggunaan beberapa kata

¹⁸ *ibid.*

dalam frasa diatur bagi perintah pembentukan peraturan pelaksana yang berbeda akan juga memiliki berbeda makna. Misalnya untuk frasa “diatur dengan ...” dan “diatur lebih lanjut dengan.” Untuk kata diatur dengan, susbtansi materi yang akan dilimpahan belum dibahas, namun untuk pembentukan peraturan pelaksana dengan frasa “diatur lebih lanjut dengan..” mengartikan bahwa materi tersebut sebagian kecil telah dibahas dalam peraturan asal, dan kemudian akan dijabarkan lebih lanjut pada peraturan pelaksana. Contoh kedua perbedaan makna untuk frase “diatur dengan atau berdasarkan... “ dapat diartikan bahwa pembentukan peratuan pelaksana dapat saja bukan peraturan dibawah peraturan asal, tapi dimungkinkan pelimpahan kepada jenis peraturan di bawah peraturan delegasi pertama dari peraturan asal atau dikenal adanya kewenangan subdelegasi dalam proses pelimpahan dengan frase ini.

H. PERUMUSAN PERINTAH PEMBENTUKAN PERATURAN DELEGASI HARUS KONSISTEN DENGAN PEDOMAN YANG ADA DAN TIDAK MENCIPTAKAN GAYA PERUMUSAN LAIN SELAIN YANG DITETAPKAN.

Peraturan delegasi dari Undang-Undang menjadi sebuah kebutuhan yang penting agar Undang-Undang yang dibentuk dapat berjalan dengan baik. Untuk memastikan peraturan delegasi itu dapat mendukung pelaksanaan Undang-Undang lebih baik, dimulai dari perumusan kalimat perintah delegasi kepada peraturan yang dibawahnya. Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah memberikan pedoman bagaimana perumusan hal tersebut. Dari 3 (tiga) peraturan perundang-undangan mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan jelas mengatur bagaimana perumusan perintah pendelegasian. Cukup jelas ketiganya memberikan pedoman, sayangnya penelitian pada pada proses pembentukan peraturan delegasi dari Undang-Undang sejak tahun 1999 sampai dengan 2012 menunjukkan tidak semua perumusan yang ada mengikuti pedoman –pedoman tersebut.

Peraturan delegasi dari Undang-Undang adalah bagian dari peraturan perundang-undangan, sehingga frase yang tepat memang selalu dimulai dengan kata “ Diatur....”. Namun dalam praktek, kata kerja diatur ini diikuti kata keterangan lainnya yang beragam dan tidak sesuai dengan pedoman yang ada.

Diluar dari penemuan pada penelitian yang dilakukan pada tahun 1999-2012 yang memperlihatkan adanya 7 (tujuh) varian yaitu (1) Diatur tersendiri dengan ; (2) Diatur sesuai; (3) Diatur melalui; (4) Diatur lebih lanjut; (5) Diatur lebih lanjut dalam; (6) Diatur dengan berpedoman pada; (6) Diatur dengan. Perbedaan kata keterangan setelah kata “..diatur..” dapat menimbulkan pertanyaan apakah ada perbedaan makna peraturan yang akan dihasilkan atau bagaimana proses tersebut kelak dibentuk. Hukum adalah pemberi kepastian, bila aturan yang ditetapkan tidak tegas bahkan berbeda dengan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan terkait, maka dapat dipastikan akan ada berbagai interpretasi yang muncul.

Terdapat salah satu contoh adanya pemahaman yang simpang siur atas kebiasaan perumusan perintah pembentukan peraturan delegasi ketika terdapat perumusan yang berbunyi dengan kata “....diatur dengan....” dan “.....diatur dalam.....” . Praktiknya kedua frase ini banyak digunakan perancang dan diyakini memiliki pemahaman yang berbeda. Untuk frase “.. diatur dengan..” memberikan makna diatur dengan 1 jenis peraturan perundang-undangan saja. Sedangkan untuk frase “...diatur dalam...” dimakna dengan dapat diatur dalam beberapa jenis peraturan yang setingkat. Penulis berpendapat bahwa perbedaan makna tersebut tidak memiliki argumentasi yang tepat. Secara ilmu perundang-undangan, tidak dapat dibedakan makna “dengan” dan “dalam” dengan sesederhana itu. Yang dapat dilihat dari kedua cara penulisannya adalah perintah untuk membentuk peraturan delegasi dengan bentuk jenis tertentu. Misalnya “diatur dengan Peraturan Pemerintah” dan “diatur dalam Peraturan Pemerintah”, secara ilmu perundang-undangan keduanya dibaca sebagai perintah pembentukan Peraturan Pemerintah, dan tidak ada perbedaan. Untuk menciptakan pemahaman yang berbeda, tidak

serta merta hanya terbentuk karena opini para ahli ataupun perancang yang selama ini. Apabila Pemahaman adanya perbedaan konsekuensi antara kata “..diatur dengan...” dan “diatur dalam..” tetap diikuti, juga akan menimbulkan permasalahan baru lainnya. Secara teknis perancang peraturan Undang-Undang dapat dipastikan ketika pembuatan Undang-Undang, perancang sendiri belum memiliki ide apakah kelak peraturan delegasinya akan dibuat dalam satu jenis peraturan atau tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Sebaiknya pemahaman perbedaan kata yang salah tersebut tidak perlu diikuti, dan perancang perundang-undangan hanya perlu menggunakan perumusan kalimat perintah pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan pedoman yang ada. Pada kebutuhan saat ini, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah memberikan pedoman perumusan kalimat perintah yang harus diikuti termasuk memberikan pedoman tentang makna “ketentuan ... diatur dengan...” dan “ketentuan ... Diatur dalam”.

DAFTAR PUSTAKA

A. Hamid. S. Attamimi, *Peran Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara, Suatu studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan Dalam kurun waktu PELITA I – PELITA IV, Disertasi Doktor*, 1990.

Jimly Asshidiqie. *“Teori Hans Kelsen tentang Hukum”*. Jakarta: Konstitusi Press, 2010.

Fitriani Ahlan Sjarif, *Administrasi Negara dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, dimuat dalam kumpulan materi kuliah yang dirangkum dalam *“Hukum Administrasi Sektoral”*, Depok : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. halaman 31, 2016.

Fitriani Ahlan Sjarif, *“Pembentukan Peraturan Delegasi dari Undang-Undang Pada Kurun Waktu 1999-2012”*, *Ringkasan Disertasi FHUI*, Juli 2017

Maria Farida Indrarti. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta : Kanisius, 2004.

_____. *“Materi Muatan Peraturan Pengganti Undang- Undang, Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara di Republik Indonesia”*, *Disertasi doktor Universitas Indonesia*, Jakarta, 2002.

Ridwan H.R., *“Hukum Administrasi Negara”*, Jakarta: Rajawali Press, 2011.

Pendapat Burkens yang dikutip oleh Prof. Dr. A. Hamid S. Attamumi, S.H., dalam tulisannya *Teori Perundang-Undangan Indonesia Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*, halaman 8, sebagai pidato dalam Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, tanggal 25 April 1992.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. UU No. 12 Tahun 2011.