

PROBLEMATIKA PENDELEGASIAN PERATURAN PRESIDEN DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Fitria Esfandiari

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang
Jl. Raya Tlogomas No. 246 Malang
E-mail : fit.esfan@gmail.com

Abstract

Government Regulation and Presidential Regulation are the basis for delegating the authority within the constitutional system in Indonesia. As the foundation of the implementation of the government, the accuracy of the content material and boundaries that are regulated are needless to say, significant. This paper is written with the intention to analyze several models of regulatory delegation in Indonesia. Government Regulation and Presidential Regulation as mentioned in Article 7 Paragraph (1) Constitution No 12 Year 2011, concerning the establishment of Legislative Regulation did not provide clear limitations regarding these two matters and when it is practiced, problems evoked. This paper analyzes that delegation in Government Regulation and Presidential Regulation and how it should be given clear and detailed restrictions on the content, in question to avoid overlapping rules and poor choices that can invite inaccurate interpretations which ultimately can result in confusion in its implementation.

Keywords: *Delegation, Material Content, Government Regulation, Presidential Regulation*

Abstrak

Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden merupakan dasar pendelegasian kewenangan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Sebagai landasan bagi pelaksanaan pemerintahan, ketepatan materi muatan dan batasan yang diatur menjadi hal yang penting. Tulisan ini hendak menganalisis beberapa model peraturan pendelegasian di Indonesia. Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak memberikan batasan yang jelas mengenai kedua hal ini sehingga dalam prakteknya menimbulkan problematika. Tulisan ini menganalisa bahwa pendelegasian dalam peraturan pemerintah dan peraturan presiden hendaknya diberikan batasan yang jelas serta terperinci mengenai materi muatan yang dimaksud untuk menghindari tumpang tindih aturan dan mengungkap arena pilihan yang dapat mengundang penafsiran yang tidak terukur yang pada akhirnya menghasilkan kerancuan dalam pelaksanaannya.

Kata Kunci : **Pendelegasian, Materi Muatan, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden**

A. PENDAHULUAN

Bermula dari tiga agenda reformasi tahun 1998 yaitu reformasi institusional (*institutional reform*), reformasi instrumental (*instrumental reform*) dan reformasi budaya (*cultural reform*).¹ Kehidupan bernegara di Indonesia bergeser pula dengan digulirkannya hal ini. Mahkamah Konstitusi yang ditasbihkan sebagai lembaga penjaga konstitusi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia secara otomatis menjadi bagian dari kekuasaan kehakiman sebagai amanah dari Pasal 24 C UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen.² Kewenangan yang diatribusikan kepadanya yaitu berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.³ Ini kaitannya dengan perlindungan hak konstitusional warga negara.

Jika penegakan hukum diawali perbaikan kewenangan institusinya ini juga berimplikasi dengan semakin baiknya demokrasi dalam utamanya yang paling dirasakan pada kekuasaan kehakiman.⁴ Gerakan reformasi di Indonesia salah satunya sebagai jaminan dari negara yang berdaulat terhadap warganegaranya dengan cara perlindungan hak asasi manusia. Penjelasan lebih jauh hal ini secara eksplisit telah ada dalam amandemen konstitusi.⁵

Dalam hal lembaga negara juga mengalami pergeseran ambil contoh MPR setelah diamandemen maka kedudukannya sebagai pelaksana undang-undang dasar tidak lagi merupakan lembaga yang kewenangannya tertinggi. Presiden bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR, dan bentuk mempertanggung jawabkannya ini terkait dengan pelaksanaan tugas yang sifatnya sesuai dengan kewenangan. Jika dicermati produk putusan yang dikeluarkan oleh MPR kedudukannya sebagaimana telah di sebutkan lebih tinggi jika dibandingkan produk lembaga tinggi lainnya⁶. Kaitannya dengan kewenangan atau dengan kata lain disebut dengan otoritas. Hampir selalu sama maknanya jika dikaitkan dengan kekuasaan. Jika berbicara wewenang dimaknai sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak; sedangkan otoritas dimaknai kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Adapun kewenangan adalah diartikan sebagai hal berwenang atau hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.⁷

¹Jazim Hamidi, *Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Perda (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)* bahan ajar Teori Perancangan Perundang-undangan, Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2013.

² Sholahuddin Al-Fatih. *Model Pengujian Peraturan Perundang-undangan Satu Atap Melalui Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Ilmiah Hukum Legality, Vol 25 No. 2, hlm 250

³. Pasal 24 C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁴. Mahfud MD, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945*, makalah pada Diskusi Publik tentang Wacana Amandemen Konstitusi yang diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) di Jakarta, tanggal 12 Juni 2008.

⁵. Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Penerbit Nusamedia, Bandung: 2006, hlm. 7.

⁶. Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta: 2010, hlm. 33.

⁷. *Ibid*, Hlm. 1272.

Ketatanegaraan Indonesia memungkinkan seorang presiden untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangannya. Dalam praktiknya pembentukan ini dapat terjadi karena perintah undang-undang di atasnya atau pun tidak. Jenis peraturan yang dimaksud adalah peraturan presiden dan peraturan pemerintah. seorang presiden kewenangannya dalam lingkup pembentukannya mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan serta pengesahan atau penetapan dan pengundangan.⁸

Materi yang diatur dalam Pasal 13 digunakan untuk melaksanakan peraturan pemerintah. ketentuan ini menunjukkan bahwa peraturan pemerintah dapat memerintahkan peraturan presiden untuk mengatur lebih lanjut suatu ketentuan tertentu. Ketentuan ini apabila dilihat dari pejabat pembentuknya menimbulkan pertanyaan dimana kedua peraturan tersebut sama-sama dibentuk oleh presiden. Jika dilihat maka dapat juga dijelaskan dengan kata lain bahwa presiden dapat memerintahkan dirinya sendiri untuk membentuk suatu ketentuan atau pengaturan terhadap satu hal tertentu.

Perintah kepada pejabat yang sama ini dapat saja terjadi apabila yang dimaksudkan adalah membuat suatu penetapan atau keputusan. Jadi ada perbedaan ruang lingkup jenis peraturan atau instrumen hukumnya. Misalnya peraturan pemerintah memerintahkan adanya suatu keputusan presiden yang berupa penetapan untuk melakukan suatu tindakan hukum tertentu yang bersifat penetapan. Namun dalam kondisi ini peraturan pemerintah mendelegasikan pengaturan suatu materi tertentu kepada peraturan presiden. Keduanya bersifat mengatur atau regeling. Pendelegasian kepada pengaturan yang berbeda jenis dapat saja terjadi dikarenakan berbeda peruntukannya. Peraturan yang sifatnya regeling dapat memerintahkan adanya satu bentuk *beschikking* untuk tujuan tertentu misalnya pengangkatan pejabat tertentu. Namun yang menjadi pertanyaan bagaimana jika pendelegasian bentuk *regeling* (peraturan pemerintah) kepada bentuk regeling (peraturan presiden) juga.

B. PEMBAHASAN

1. Konsep Kewenangan dan Sumber Kewenangan

Presiden sebagai penyelenggara kesejahteraan umum mempunyai tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan administrasi negara untuk tercapainya kesejahteraan umum. Hal ini dengan kata lain dapat disebut bahwa terkait tugas dan wewenangnya pun menjadi sangat luas.

Jika merujuk pada konstitusi hal ini sejalan dengan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kekuasaan sebagai eksekutif terdapat juga kekuasaan untuk membuat keputusan dalam arti regeling maupun *beschikking*. Regeling merupakan kekuasaan membentuk keputusan yang bersifat mengatur, sementara *beschikking* merupakan keputusan yang bersifat penetapan. Sedangkan kekuasaan membuat regeling yang dimiliki eksekutif merupakan kekuasaan

⁸. Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 berbunyi “Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan”.

delegasian dari pemegang kekuasaan legislatif. Sedangkan kekuasaan *beschikking* yang dimiliki eksekutif terkait dengan kekuasaan di bidang pemerintahan. Didalamnya terdapat pula administrasi pemerintahan yang dimaksud.

Kepatuhan terhadap segala sesuatu yang sifatnya perintah dianalogikan oleh Robert Bierstedt adalah sesuatu yang memang diterima sebagai manifestasi dari kekuasaan lembaga.⁹ Hal ini juga diungkapkan oleh Harold. Laswell dan Abraham Kaplan yang membahas sisi formal dari kekuasaan.¹⁰ Dalam *Black Law Dictionary* kata *authority* antara lain diartikan sebagai berikut :¹¹

The right or permission to act legally on another's behalf; esp., the power of one person to affect another's legal relation by act done in accordance with the other's manifestations of assent; the power over other person; b) governmental power or jurisdiction; a governmental agency or corporation that administer a public enterprise. Also termed public authority.

Dalam bahasa Belanda, istilah wewenang sering menggunakan kata *bevoegdheid*, meskipun istilah *bekwaamheid* pun ada yang menejermahkan dengan kewenangan atau kompetensi.¹² Bagir Manan berpendapat¹³ :

Istilah ini lazim dipadankan dengan wewenang yang diartikan sebagai kekuasaan yang diberikan oleh atau berdasarkan hukum atau disebut juga *legal authority*. Dalam *bevoegdheid* terkandung makna kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berdasarkan suatu atau beberapa ketentuan hukum. Dalam *bevoegdheid* perbuatan melakukan atau tidak melakukan bukan untuk dirinya sendiri tetapi ditujukan dan untuk orang lain seperti wewenang memerintah dan wewenang mengatur.

Terdapat perbedaan yang mendasar antara wewenang dalam arti kekuasaan dengan wewenang dalam arti hukum. Jika kekuasaan hanya dimaknai sebagai hak berbuat atau tidak berbuat. Maka wewenang dalam kaitannya dengan hukum didalamnya sekaligus juga hak dan kewajiban.¹⁴ Perlu diingat wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik. Sedangkan kekuasaan yang “*given* “ oleh undang-undang seringkali disebut kekuasaan dari sisi formal. Jadi didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegheden*).¹⁵ Jika merujuk pendapat diatas maka dapat disebut bahwa dalam kewenangan ada kekuasaan. Asalnya dari perundang-undangan

⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 2008, hlm.64.

¹⁰ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik : Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 1999, hlm. 53.

¹¹ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary, Eight Edition*, Thomson West, USA: 2004, hlm. 142-143.

¹² Ridwan, *Diskresi dan Tanggungjawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta: 2014, hlm. 142-143.

¹³ Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 59-60

¹⁴ *Ibid*, “ *Wewenang Propinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*”, Makalah pada seminar nasional yang diselenggarakan Fakultas Hukum UNPAD, Bandung, 13 Mei 2000, hlm.1-2.

¹⁵ Ateng Syafrudin, “*Pasang Surut Otonomi Daerah*”, Orasi Dies Natalis, Unpar, Bandung, 1983, hlm.20

melahirkan kewenangan yang disebar dalam badan dan lembaga negara. Jika administratif dijalankan pemerintahan dan jika sifatnya ketatanegaraan dijalankan lembaga negara.¹⁶

Adapun cara kewenangan itu diberikan dan dijalankan oleh organ pemerintah, dikenal ada tiga macam sumber kewenangan, yaitu atribusi, delegasi, dan mandate. Atribusi diartikan sebagai cara organ pemerintah mendapatkan wewenang pemerintahan yang ditentukan. Organ dengan kewenangan membuat peraturan itu menciptakan wewenang pemerintahan baru dan memberkannya pada organ pemerintah lain; organ pemerintah kadang-kadang secara khusus menciptakan kesempatan untuk munculnya suatu wewenang. Organ dengan kewenangan mengatur itu dapat diketahui baik dari pembuat undang-undang formal maupun pembuat peraturan daerah.

Secara singkat atribusi dapat dimaknai sebagai pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang. Pembuat undang-undang itu ada yang bersifat asli (*originaire wetgevers*) ada pula yang bersifat delegasian (*gedelegeerde wetgevers*).

Di Indonesia pembuat undang-undang yang asli itu ditingkat pusat adalah MPR, DPR dan pemerintah sebagai pembentuk undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan kepala daerah yang berwenang membentuk peraturan daerah. Adapun pembuat peraturan yang bersifat delegasian adalah presiden, menteri, gubernur, bupati/walikota dan kepala desa, yang masing-masing pejabat ini dapat membuat peraturan perundang-undangan seperti peraturan pemerintah atau peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan gubernur, peraturan bupati/walikota, dan peraturan kepala desa. Dari peraturan perundang-undangan itu diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan untuk diberikan kepada organ pemerintahan tertentu.¹⁷

Ketatanegaraan di Indonesia memberikan jangkauan yang sangat luas terhadap kewenangan eksekutif. Hal ini dapat dilihat dari bentuk materi muatan dan level jenis peraturan yang sifatnya teknis maupun administratif. Eksekutif bisa dapat menjalankan kewenangan sekaligus yakni, penyelenggara pemerintahan, pelaksanaan undang-undang maupun dalam hal pelayanan kepada masyarakat. Dalam level di bawah eksekutif kewenangan ini juga tercermin dari menteri yang boleh membuat keputusan yang bersifat *beschikking* dikarenakan kedudukannya sebagai pejabat administrasi pemerintahan yang membawahi kementerian.

Jika melihat lebih jauh dikenal pula adanya *beleid regel* atau *policy rule*. Kekuasaan ini berkaitan dengan tugas eksekutif untuk mengimplementasikan undang-undang atau sebagai penyelenggara pemerintahan. Presiden sebagai kepala pemerintahan harus diberi ruang gerak yang cukup untuk dapat menjalankan tugasnya. IC van der Vlies dalam bukunya *Handboek Wetgeving* yang diterjemahkan menjadi Buku Pegangan Perancang Perundang-undangan menyatakan bahwa dari masa ke masa keinginan untuk mengikat pemerintah pada undang-undang agaknya bertambah besar, tetapi sekaligus

¹⁶ F.A.M. Stroink, Pemahaman tentang Dekonsentrasi, diterjemahkan oleh Ateng Syafrudin, Refika Aditama, Bandung, 2006, Hlm.24. Dalam Ridwan, Diskresi, *Op.Cit.* hlm 112

¹⁷ Ridwan, Diskresi, *Op.Cit.* hlm.116

tumbuh pemahaman lebih dalam mustahil untuk mengatur semua tindakan pemerintah secara tepat dalam undang-undang. Bagi pemerintah selalu ada ruang tertentu kebebasan bertindak.¹⁸

Menurut analisa penulis jika kaitannya dengan materi muatan peraturan presiden kedudukannya ada dalam Pasal 13 dan Pejelasanannya. Pertama jika berkaitan dengan materi yang sebagaimana diperintahkan oleh undang-undang, kedua, jika kaitannya dalam hal melaksanakan peraturan pemerintah, ketiga jika materinya dikaitkan dengan kebutuhan pelaksanaan kekuasaan pemerintahan.

Dari pengaturan materi muatan tersebut sebenarnya menimbulkan pertanyaan tentang materi peraturan presiden yang sesungguhnya dan kaitannya dengan pemberian pendelegasian oleh undang-undang. *Pertama*, Pasal 13 mengatur bahwa materi muatan peraturan presiden dapat berupa materi yang diperintahkan oleh undang-undang. Ketentuan ini menunjukkan adanya dualisme pendelegasian yang dilakukan oleh undang-undang dimana suatu undang-undang dapat melakukan pendelegasian kepada peraturan pemerintah maupun pendelegasian kepada peraturan presiden.¹⁹ Dualisme pendelegasian ini dapat menimbulkan kerancuan dalam praktik perundang-undangan. Pembentuk undang-undang pada satu saat tertentu harus mendelegasikan pengaturannya kepada peraturan pemerintah atau kepada peraturan presiden. Kerancuan tersebut dapat muncul karena UU PPP tidak memberikan batasan atau kategori bagi masing-masing pilihan pendelegasian tersebut.

Kedua, bagi presiden dualisme pendelegasian ini juga dapat menimbulkan kebingungan. Apabila dalam suatu undang-undang tidak diatur secara tegas atau diperintahkan secara tegas bentuk pengaturan lebih lanjut suatu materi tertentu, padahal dalam implementasinya memerlukan pengaturan maka presiden akan dihadapkan pada dua pilihan pengaturan. Presiden mempunyai pilihan untuk mengatur materi tersebut melalui peraturan pemerintah atau peraturan presiden pilihan terhadap bentuk peraturan delegasian ini juga didasarkan pada adanya perbedaan. Mengenai sifat pendelegasian undang-undang kepada peraturan pemerintah apakah harus dinyatakan dengan tegas (tersurat) atau tidak perlu dinyatakan dengan tegas (tersirat). Hal ini berkaitan dengan ketentuan Pasal 74 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan selanjutnya disingkat UU PPP yang mengatur mengenai penetapan batas waktu pembentukan peraturan pemerintah. Hal ini dikecualikan dalam ketentuan ayat 2 Pasal 74 ayat (1) dan ayat (2) UU PPP.

Jika dianalisis lebih jauh rumusan tersebut terdapat ketentuan bahwa peraturan pemerintah yang dibentuk tidak atas perintah suatu undang-undang maka dikecualikan dalam pengaturan penetapan waktu. Hal ini dapat diartikan bahwa UU No. 12 Tahun

¹⁸Ditjen Peraturan Perundang-undangan, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Departemen Hukum dan HAM, Jakarta: 2005, hlm. 1.

¹⁹ Jika dicermati Pasal 12 UU PPP mengatur bahwa Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Selanjutnya ditegaskan dalam penjelasan bahwa yang dimaksud dengan “ menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”.

2011 mengakui bahwa Peraturan Pemerintah dapat dibentuk tanpa perintah Undang-Undang.

Dalam hal ini dapat digaris bawahi bahwa tidak ada pengaturan kategori pendelagasian harus dengan peraturan pemerintah atau peraturan presiden. Padahal apabila dikembalikan pada norma konstitusi maka seharusnya pendelegasian materi undang-undang hanya dapat dilakukan melalui peraturan pemerintah.²⁰

Sementara dilain pihak kedudukan peraturan presiden dikaitkan dengan penyelenggaraan pemerintah mendapatkan dasar pada Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Ketentuan ini yang kemudian digunakan sebagai dasar kewenangan presiden memiliki kekuasaan mengatur dengan membentuk peraturan yang kedudukannya dibawah undang-undang. Dalam UU PPP sumber kewenangan presiden dalam UUD NRI 1945 ini dijadikan dasar dalam menentukan materi muatan peraturan presiden.

2. Pengaturan Materi Muatan dalam Peraturan Presiden

Pengaturan kedudukan peraturan presiden sebagai jenis peraturan perundang-undangan yang salah materi muatannya adalah menjalankan peraturan pemerintah seyogyanya juga menimbulkan berbagai pertanyaan dalam praktiknya. Pertama, jika dikaitkan dengan pengelegasian salah satu pejabat yang sama. Peraturan pemerintah misalnya dibuat oleh pemerintah ditandatangani oleh presiden. Ketentuan yang ada presiden sebagai pembentuk peraturan pemerintah dapat mendelegasikan kepada prepres yang juga dibentuk oleh presiden sendiri. Maka hal ini dapat dianalogkan seorang pejabat mendelegasikan atau memerintahkan dirinya sendiri untuk membentuk hal tertentu yang didelegasikan. Hal ini dapat menimbulkan ketidakefektifan dalam sistem pemerintahan terutama dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Proses yang hampir sama dapat saja berulang terjadi karena missal dilakukan di lingkungan pemerintahan sendiri dan dilakukan oleh presiden.

Proses pertama dilakukan untuk membentuk peraturan pemerintah dan proses kedua dilakukan untuk membentuk peraturan presiden yang didelegasikannya. Akibat kondisi ini jika dibiarkan akan mengakibatkan waktu dan proses yang lebih panjang. Dari sisi pemerintahan kondisi ini lambat laun akan menimbulkan kelambanan implementasi suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Seringkali implementasi suatu undang-undang harus menunggu sampai pada aturan teknisnya yaitu peraturan menteri. Persoalan yang harusnya dapat diatasi dengan cepat dikarenakan proses yang panjang diatas bisa jadi lewat waktunya atau usang.

Walaupun dalam sistem peraturan perundang-undangan saat ini, kedudukan peraturan presiden menimbulkan kerancuan terutama kaitannya dengan tata cara pendelegasian dan juga materi muatannya. Akan tetapi jika kedudukannya sebagai tindak

²⁰ Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengatur kedudukan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

lanjut ketentuan UUD bahwa seorang presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tetap diperlukan dalam sistem pemerintahan. Dalam konteks pelaksanaan kekuasaan pemerintahan ini, presiden mempunyai kekuasaan mengatur yang luas. Kewenangan mengatur presiden dalam hal ini membentuk peraturan presiden merupakan kewenangan yang bersumber dari atribusi. Kewenangan yang melekat pada kekuasaan atau jabatan tersebut. Apabila kewenangan tersebut tidak ada maka dapat menimbulkan gangguan dalam penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri.

Sebagaimana telah disinggung diatas bahwa persoalan yang timbul sehubungan dengan peraturan presiden adalah kaitannya dengan materi muatannya. UU PPP tidak memberikan batasan yang jelas apa yang menjadi materi muatan peraturan presiden. Persoalan ini menimbulkan ketidakjelasan dalam praktik terutama dalam menentukan materi muatan apa yang sesungguhnya menjadi bagian dari perpres. Penentuan materi muatannya diserahkan kepada pembentuk perpres. Secara tidak langsung dalam arti lain membolehkan Prespres dapat mengatur apapun materi muatannya sepanjang dikehendaki oleh pembentuk. Hal ini menimbulkan ketidaktertiban dalam sistem peraturan perundang-undangan.

Mengenai perbedaan materi muatan perpres dengan peraturan pemerintah, dimana keduanya sama-sama diperintahkan oleh undang-undang, sama-sama ditandatangani oleh Presiden dan juga yang terpenting sama-sama melaksanakan amanat undang-undang. Tidak adanya batasan yang jelas diatas maka yang terjadi saat ini bahwa materi muatan perpres biasanya mengarah pada pembentukan suatu institusi di bawah presiden yang pembentukannya diperintahkan Undang-undang, misalnya terkait dengan susunan organisasi, tugas, fungsi dan wewenang institusi tersebut. Di samping itu, hal yang tidak terkait dengan lintas sektoral menjadi pertimbangan untuk diatur dengan perpres. Prakteknya hal ini juga tidak selalu konsisten.

Singkatnya dapat juga dipahami bahwa sifat pengaturan materi muatan yang masih terbuka tersebut menyebabkan ruang lingkup materi yang dapat diatur melalui Peraturan presiden sangat luas. Bahkan dalam beberapa contoh materi tersebut diatas terdapat materi yang merupakan materi pokok karena berhubungan langsung dengan upaya untuk menjalankan undang-undang. Materi tersebut merupakan bagian penting dari ketentuan dalam undang-undang yang undang-undang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Semestinya materi pokok tersebut diatur dalam atau didelegasikan pengaturannya ke peraturan pemerintah sebagaimana kedudukan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Salah satu asas yang terkait dengan materi pembentukan peraturan perundang-undangan adalah asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan. Pengertian asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan. Pengertian asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan yang dimaksudkan dalam UU PPP adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan. Asas ini menekankan adanya batasan

jangkauan materi pengaturan tiap-tiap peraturan perundang-undangan. Prinsip ini bertujuan untuk menghindari adanya tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan dalam pengaturan materi yang sama atau menghindari ketidaksinkronan antara peraturan perundang-undangan. Sehingga sistem peraturan perundang-undangan yang berkembang dapat mewujudkan suatu tertib hukum atau tertib perundang-undangan.

Berdasarkan asas kesesuaian antara jenis dan materi peraturan perundang-undangan maka materi muatan yang seharusnya menjadi materi muatan undang-undang tidak dapat diatur dalam peraturan pemerintah. Hal ini sama juga terjadi dalam hal materi muatan peraturan pemerintah tidak dapat diatur dalam peraturan presiden atau dibawahnya semisal peraturan menteri. Juga sebaliknya materi yang seharusnya diatur dalam peraturan pemerintah atau peraturan presiden tidak dapat diatur dalam atau dijadikan materi muatan dalam suatu undang-undang.

Materi muatan peraturan perundang-undangan berkorelasi dengan kewenangan untuk membentuknya. Materi muatan yang tidak sesuai dengan jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk menunjukkan bahwa sebenarnya peraturan tersebut telah melampaui kewenangan yang diberikan atau dibatasi oleh peraturan yang menjadi dasar pembentukannya. Kedudukan materi muatan sangat penting, sehingga perlu penegasan dalam menentukan materi muatan bagi suatu peraturan perundang-undangan, dalam hal ini adalah peraturan presiden. Penegasan materi muatan peraturan presiden ini diperlukan baik untuk peraturan presiden yang merupakan peraturan delegasian maupun peraturan presiden yang merupakan bentuk peraturan mandiri.

Peraturan presiden sebagai salah satu produk peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh presiden memiliki setidaknya dua dasar hukum dalam kaitannya dengan kewenangannya. Sumber kewenangan pembentukannya tersebut berasal dari pendelegasian dan atribusi. Pembentukan peraturan presiden yang berasal dari delegasian merupakan turunan dari peraturan perundang-undangan diatas peraturan presiden. Peraturan perundang-undangan tersebut meliputi undang-undang dan peraturan pemerintah.²¹

Kewenangan atribusi sebagaimana telah diuraikan diatas kaitannya dengan peraturan presiden seringkali dikaitkan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945. Dalam hal ini jelas mengatur mengenai kedudukan presiden sebagai kepala

²¹. Dalam membicarakan masalah sumber pembentukan Peraturan Presiden yang berasal dari pendelegasian terdapat dua instrumen yang dapat melakukannya. Dasar hukum kewenangan pembentukan Peraturan Presiden yang berasal dari kewenangan delegasian ini adalah Pasal 1 angka 6 dan Pasal 13 UU PPP. Dua ketentuan tersebut menjadi dasar jika dikaitkan dengan pengaturan bag Peraturan Presiden sebagai bentuk peraturan delegasian. Pasal 1 angka 6 merupakan ketentuan dalam UU PPP yang mengatur tentang definisi Peraturan Presiden. Sedangkan Pasal 13 UU PPP yang mengatur materi muatan Peraturan Presiden. Ketentuan Pasal 13 ini merupakan penjabaran dari definisi Peraturan Presiden yang terdapat dalam Pasal 1 angka 16. Ketentuan ini juga menyebutkan bahwa Peraturan Presiden merupakan bentuk peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Kedua pasal tersebut selain mengatur kedudukan Peraturan Presiden sebagai bentuk peraturan turunan, juga mengatur kedudukan Peraturan Peraturan Presiden sebagai bentuk peraturan atribusi.

pemerintahan. Kekuasaan atau kewenangan peraturan presiden merupakan kekuasaan inheren atau melekat sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD NRI 1945 dan juga ini didasarkan pada pemikiran bahwa urusan pemerintahan yang dijalankan oleh presiden sangatlah luas sehingga presiden harus diberikan keleluasaan dalam membuat peraturan tertentu dalam pemerintahan.

3. Kewenangan Pendelegasian Undang-Undang ke Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden

Presiden memiliki kewenangan legislasi sebagaimana disebutkan dalam konstitusi berkaitan dengan kewenangan yang dilakukan dan produk yang akan dihasilkan, yaitu terkait undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang dan terakhir peraturan pemerintah. Walaupun tidak secara tegas disebutkan namun keberadaannya diakui sebagai sebuah produk legislasi tidak lain yaitu Peraturan Presiden. Dalam hal ini kewenangannya sudah disebutkan secara tegas dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

Jika undang-undang harus dibentuk bersama atau harus mendapatkan persetujuan bersama dengan DPR, maka kewenangan presiden membentuk peraturan pemerintah dan peraturan presiden sebaliknya. Tidak diperlukan cabang kekuasaan lain untuk ikut membentuk ataupun memberikan persetujuan.

Eratnya kaitan antara peraturan pemerintah dengan peraturan presiden sesungguhnya dapat dibagi menjadi dua hal, yakni pejabat yang membentuk yaitu presiden. Hal ini menunjukkan adanya satu pejabat yang mempunyai kewenangan untuk membentuk lebih dari satu produk perundang-undangan. Tidak diaturnya batasan materi muatan antara perpres dan peraturan pemerintah disatu sisi mengakibatkan keduanya dapat saja menerima kewenangan delegasian dari undang-undang. Pembatasan yang dimaksud terkait dengan ruang lingkup atau ketentuan yang isinya memuat kategori materi yang membedakan keduanya. Jika pejabat pembentuknya sama yakni presiden maka hampir dipastikan prosedur yang dilalui hampir sama.

Materi muatan merupakan bagian esensial dari pengaturan sebuah peraturan perundang-undangan. Materi muatan merujuk pada isi atau substansi suatu peraturan perundang-undangan. Materi muatan kaitannya dengan bentuk peraturan perundang-undangan. Jika pembahasannya tentang kedudukan materi muatan maka ini berkaitan dengan jangkauan pengaturan norma yang dapat diatur atau menjadi kewenangan dari suatu peraturan perundang-undangan.

Dalam UU PPP definisi materi muatan peraturan perundang-undangan merupakan materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Definisi yang diberikan secara normatif dalam undang-undang tersebut menunjukkan tiga hal yang berhubungan dengan materi muatan, *Pertama*, jenis, materi muatan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan jenis

suatu peraturan perundang-undangan. Masing-masing jenis peraturan perundang-undangan memiliki batasan materi masing-masing. *Kedua*, fungsi, tiap-tiap peraturan perundang-undangan memiliki fungsi masing-masing yang dalam hal ini berpengaruh juga terhadap isi materi muatan yang dapat diatur dalam peraturan tersebut. *Ketiga*, hirarki peraturan perundang-undangan, materi muatan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan hirarki peraturan perundang-undangan. Kedudukan suatu peraturan perundang-undangan juga berkaitan dengan substansi materi yang diatur. Semakin tinggi tingkatan peraturan perundang-undangan maka jangkauan normanya juga memiliki materi muatan yang lebih luas.

Materi muatan yang mempunyai keterkaitan sangat erat dengan kedudukan dan kekuatan hukum suatu peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan tata urutan peraturan perundang-undangan. Pemahaman terhadap jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan juga penting dalam sistem peraturan perundang-undangan karena berkaitan dengan materi muatan yang dapat diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Batasan materi yang jelas juga tegas diantara kedua jenis peraturan perundang-undangan tersebut sangat penting untuk mencegah terjadinya kerancuan dalam merumuskan pendelegasian pembentukan peraturan perundang-undangan oleh presiden dari suatu undang-undang. Apabila hal ini tidak dilakukan maka bisa jadi menimbulkan ketidaktertiban dalam sistem peraturan-perundangan. Pendelegasian suatu undang-undang apakah secara substansi masuk menjadi kewenangan Peraturan pemerintah atau peraturan presiden menjadi kehendak si pembentuk produk legislasi itu sendiri.

Berdasarkan asas ketertiban dan kepastian hukum kerancuan mengenai pendelegasian ini menimbulkan ketidaktertiban dan ketidakpastian hukum. Dalam praktik perancangan suatu undang-undang. Ketiadaan batasan diatas dalam praktiknya didasarkan pada kebiasaan yang terjadi dikarenakan tidak ditemukan dasar hukumnya. Semisal materi yang akan didelegasikan merupakan materi organisasi atau jabatan maka pendelegasiannya melalui peraturan presiden. Diluar ketentuan organisasi atau jabatan masuk menjadi pendelegasian peraturan pemerintah. Hal ini jika dilakukan secara terus menerus bukan tidak mungkin justru menimbulkan inkonsistensi dalam praktik penyelenggaraan negara. Karena memang hal ini berasal dari tidak ada pengaturan yang tegas tentang hal ini.

Lain halnya jika dikaitkan dengan asas dapat dilaksanakan dan asas kedayagunaan dan kehasil guna. Jika kondisi yang berbentuk akibat alur pembentukan peraturan pemerintah dan peraturan presiden yang tertunda akibat karena menunggu diterbitkannya peraturan teknis dibawahnya, maka kondisi ini bertentangan dengan kedua asas diatas. Asas dapat dilaksanakan bermakna bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitasnya dalam masyarakat. Juga implementasi kebijakan yang dimaksud dalam hal kedayagunaan.

Bagi Bagir Manan bahwa pertumbuhan dan perkembangan konstitusi suatu negara melihat konstitusi haruslah sebagai organ yang hidup (*the living Constitution*) yang seyogyanya mampu memberikan ruang interpretasi terhadap perkembangan dan kebutuhan rakyatnya. Artinya kebijakan yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan memiliki dimensi waktu yang juga terbatas. Sesuai dengan sifat norma hukum yang dinamis mengikuti perkembangan atau kebutuhan masyarakat. Peraturan perundang-undangan pun dibentuk sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam kurun waktu tertentu. Kondisi yang berbeda dapat saja terjadi dengan cepat setelah suatu undang-undang terbentuk. Terbitnya sebuah peraturan perundang-undangan setidaknya membutuhkan waktu dua tahun dalam implementasinya. Dalam kurun dua tahun yang dimaksud sangat mungkin jika perkembangan masyarakat sangat cepat sehingga konteks pengaturan dalam undang-undang yang dimaksud sudah tidak lagi relevan. Kondisi ini yang dimaksud asas kedayagunaan maupun kehasilgunaan bagi masyarakat.

Apabila hukum dalam arti produk legislasi dapat dikelola secara baik maka dapat dipastikan dapat diwujudkannya relasi masyarakat dan negara yang harmonis. Salah satu caranya adalah dengan melalui proses pembentukannya yang partisipatif, transparan dan akuntabel serta taat asas peraturan perundangan yang baik. Peraturan presiden yang fungsinya untuk lebih lanjut pendelegasian yang diberikan oleh undang-undang dan peraturan pemerintah. Jumlah produk yang dihasilkan sangat tergantung pada produk legislasi di atasnya. Sementara fungsi peraturan presiden yang berkaitan dengan menjalankan kekuasaan pemerintahan memiliki jangkauan yang sangat luas. Potensi produk legislasi yang dihasilkan juga banyak, karena ruang lingkup pemerintahan yang sangat luas.

C. PENUTUP

1. KESIMPULAN

Eksistensi pengaturan Perpres dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bertitik tolak pada pemikiran bahwa apakah hal ini sudah sejalan dengan konsep negara hukum yang mengatur segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dengan muara peraturan perundang-undangan. Pengaturan yang dimaksud belum dibarengi dengan dibuatnya parameter yang jelas mengenai materi muatan yang perpres yang asalnya dari pendelegasian. Ini menimbulkan kondisi ketidaktertiban dalam materi muatan yang akan diberikan undang-undang kepada Perpres.

2. SARAN

- a. Mewujudkan tertib sistem peraturan perundang-undangan bisa diawali dengan cara membuat parameter materi muatan Perpres yang bersifat delegasian antara lain mengenai materi muatan yang ada kaitannya dengan kelembagaan dan keuangan, mengingat posisinya sejajar dengan Peraturan Pemerintah.
- b. Monitoring dan evaluasi dapat dilakukan dengan cara menggagas lembaga independen yang bertugas untuk itu.

- c. Penyederhanaan prosedur pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang menjadi kewenangan Mahkamah Agung.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ateng Syafrudin, *“Pasang Surut Otonomi Daerah”*, Orasi Dies Natalis, Unpar, Bandung: 1983.
- Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta: 2004.
- Bryan A. Garner, *Blacks Law Dictionary, Eight Edition*, Thomson West, USA: 2004.
- Ditjen Peraturan Perundang-undangan, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Departemen Hukum dan HAM: 2005.
- F.A.M. Stroink, *Pemahaman tentang Dekonsentrasi*, diterjemahkan oleh Ateng Syafrudin, Refika Aditama, Bandung: 2006.
- Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 1999.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta: 2010.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 2008.
- Philipus M. Hadjon, *tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegheid)*, dalam Pro Justitia, Majalah Hukum Fakultas Hukum Universitas Katolik, Parahyangan, Bandung, No. 1 Tahun XVI: 1998.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta: 2001.
- Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Penerbit Nusamedia, Bandung: 2006.
- Ridwan, *Diskresi dan Tanggungjawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta: 2014.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

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

Sumber Lainnya

- Anang Puji Utama, *Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Peundang-Undangan Di Indonesia*, Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Brawijaya, Malang: 2018
- Anonim, *Wewenang Propinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada seminar nasional yang diselenggarakan Fakultas Hukum UNPAD, Bandung: 2000.
- Jazim Hamidi, *Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Perda (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)* bahan ajar Teori Perancangan Perundang-undangan, Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2013.
- Mahfud MD, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945*, makalah pada Diskusi Publik tentang Wacana Amandemen Konstitusi yang diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) di Jakarta, tanggal 12 Juni 2008.
- Sholahuddin Al-Fatih. *Model Pengujian Peraturan Perundang-undangan Satu Atap Melalui Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Ilmiah Hukum Legality, Vol 25 No. 2
- Surya Bawana, “Implikasi Hukum Ketetapan MPR dalam Peraturan Perundang – Undangan Indonesia”, *Makalah Universitas Mataram*, 2012.