

Menggagas Tolok Ukur Pendelegasian Pengaturan Lanjutan dari Undang-Undang terhadap Peraturan-Peraturan Presiden

Mohamad Safrin¹, Imran Imran².

ARTICLE INFO

Keywords:

Law, Delegation, Presidential Decree.

How to cite:

Safrin, Mohamad., dan Imran, Imran. (2023). Menggagas Tolok Ukur Pendelegasian Pengaturan Lanjutan dari Undang-Undang terhadap Peraturan-Peraturan Presiden. *Amsir Law Journal*, 4(2), 172-182.

DOI:

10.36746/alj.v4i2.199

ABSTRACT

The lack of clarity regarding the relationship between position and content material for government regulations and presidential regulations can be seen in the provisions of Article 12 and Article 13 of Law Number 12 of 2011 concerning Formation of Legislation. From these provisions it can be seen that the material content of presidential regulations is broader than the content material of government regulations. From the explanation regarding the contents of government regulations and presidential regulations, it does not explicitly delegate further arrangements, there are no benchmarks for using government regulations or presidential regulations. This means that in this condition there is a similarity in the content of government regulations and presidential regulations. This research was conducted using a juridical-normative approach, research with reference to juridical aspects. This method is carried out through literature studies on various literature related to legal theories and principles. The results of this study indicate that there are inconsistencies in the position of presidential regulations, especially when juxtaposed with government regulations when viewed from the perspective of the material content.

Copyright © 2023 ALJ. All rights reserved.

1. Pendahuluan

Fungsi hukum menurut Roscoe Pound sebagai *tool of social engineering* atau alat rekayasa sosial yang kemudian dikembangkan oleh Mochtar Kusumatmadja dengan teori hukum pembangunannya, dikatakan bahwa hukum itu sebagai sarana pembaruan dalam masyarakat.³ Olehnya itu, hukum diperlukan bagi proses perubahan termasuk proses perubahan yang cepat, biasanya diharapkan oleh masyarakat yang sedang membangun yang mana perubahan itu hendak dilakukan dengan teratur dan tertib. Oleh karena itu, perbaikan di bidang hukum harus terus diupayakan. Ide dasar negara hukum Indonesia tidak terlepas dari ide dasar negara tentang *rechtsstaat* yang meletakkan perlindungan hukum bagi rakyat pada asas legalitas, yaitu

¹ Fakultas Hukum, Universitas Tadulako, Palu, Indonesia. E-mail: mohammadsafrin7@gmail.com.

² Fakultas Hukum, Universitas Tadulako, Palu, Indonesia. E-mail: Imran.massinruru@yahoo.co.id.

³ Muntoha, M. (2016). Pendidikan dalam Perspektif Hukum. *Madaniyah*, 6(1), 90-107.

mendasarkan pada hukum tertulis.⁴ Jika dilihat dari konteks politik hukum, hukum adalah alat yang bekerja dalam sistem hukum tertentu untuk mencapai tujuan negara atau cita-cita masyarakat Indonesia.⁵ Hal ini dimaksudkan dengan fungsi peraturan perundang-undangan yaitu membatasi wewenang pejabat negara dan alat untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara.

Dalam era reformasi, upaya perwujudan sistem hukum nasional terus dilanjutkan dengan mencakup beberapa hal. Pertama, pembangunan sistem hukum agar mempunyai mekanisme untuk pembentukan hukum nasional yang lebih baik dan sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian dicabut dan diganti dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan ditetapkannya undang-undang tersebut, proses pembentukan peraturan perundang-undangan diharapkan dapat diwujudkan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan serta meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Kedua, penyempurnaan hukum yang lebih efektif terus dilanjutkan.⁶

Pembenahan sistem hukum diarahkan pada kebijakan untuk memperbaiki substansi (materi) hukum, struktur (kelembagaan) hukum, dan kultur (budaya) hukum. Salah satu upaya untuk mewujudkan perbaikan tersebut dengan menata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tertib perundang-undangan dengan memperhatikan asas hukum dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 5 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditetapkan bahwa salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah harus adanya kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan yang hierarkis mengandung maksud bahwa peraturan perundang-undangan tersusun dalam suatu susunan yang bertingkat. Hans Kelsen mengemukakan gagasannya mengenai tingkatan susunan norma dengan teori *stufenbau* (*stufenbau des rechts theorie*). Di dalam tata hukum, terutama yang berorientasi pada sistem Eropa Kontinental, terdapat peraturan perundang-undangan dengan berbagai jenis peraturan tertulis yang dibentuk oleh berbagai lembaga tertentu yang tersusun secara hierarkis. Semua peraturan itu disusun secara hierarkis untuk menentukan derajatnya masing-masing dengan konsekuensi bahwa jika ada dua peraturan yang bertentangan maka yang dinyatakan berlaku adalah yang lebih tinggi.

Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan peraturan pemerintah menempati posisi yang lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan presiden. Kedudukan peraturan pemerintah dan peraturan presiden dalam tata urutan peraturan perundang-undangan tidak

⁴ Busthami, D. (2017). Kekuasaan Kehakiman Dalam Perspektif Negara Hukum di Indonesia. *Masalah-Masalah Hukum*, 46(4), 336-342.

⁵ Adhayanto, O. (2014). Perkembangan Sistem Hukum Nasional. *Jurnal Ilmu Hukum*, 5(2), 163-171.

⁶ Siswanto, H. (2011). Memaksimalkan Prolegnas dan Prolegda dalam Politik Hukum Nasional (Politik Hukum Penanggulangan Kejahatan Perdagangan Orang di Era Globalisasi). *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 5(2). 190-208.

diimbangi dengan kejelasan materi muatan masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut. Ketidakjelasan hubungan antara kedudukan dan materi muatan peraturan pemerintah dan peraturan presiden dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 12 dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditetapkan bahwa “materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”, sedangkan dalam ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa “materi muatan peraturan presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan”. Dalam ketentuan penjelasan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditetapkan bahwa yang dimaksud dengan “menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya” ialah penetapan peraturan pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang atau untuk menjalankan undang-undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan. Kemudian dalam penjelasan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa “peraturan presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah undang-undang atau peraturan pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya”.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa materi muatan peraturan presiden lebih luas dari materi muatan peraturan pemerintah. Dari penjelasan mengenai materi muatan peraturan pemerintah dan peraturan presiden di atas, dalam hal undang-undang tidak secara tegas mendelegasikan pengaturan selanjutnya maka dapat digunakan peraturan pemerintah atau peraturan presiden. Artinya, dalam kondisi ini terdapat kesamaan materi muatan peraturan pemerintah dan peraturan presiden. Hal tersebut tidak sesuai dengan kedudukan peraturan pemerintah yang lebih tinggi dari peraturan presiden. Dari uraian tersebut dapat diartikan bahwa harus ada perbedaan yang jelas khususnya dari segi materi muatan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya, untuk menentukan derajatnya masing-masing.

Kedudukan peraturan pemerintah dan peraturan presiden dan masing-masing materi muatannya juga tidak memberi kejelasan dalam kondisi apa undang-undang harus didelegasikan pengaturannya lebih lanjut ke dalam bentuk peraturan pemerintah atau peraturan presiden. Hal tersebut menimbulkan inkonsistensi undang-undang dalam mendelegasikan pengaturan selanjutnya. Dalam satu undang-undang pendelegasian kewenangan pengaturan selanjutnya kepada peraturan pemerintah, dalam undang-undang yang lain mendelegasikan pengaturan selanjutnya ke dalam peraturan presiden tanpa tolok ukur dan patokan yang tidak jelas. Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan, kami melakukan penelitian mengenai tolok ukur pendelegasian pengaturan selanjutnya dari undang-undang ke peraturan presiden dan peraturan pemerintah.

2. Metode

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis-normatif, yaitu dengan cara melakukan penelitian yang mengacu pada aspek-aspek yuridis. Metode ini dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) atas berbagai literatur yang terkait dengan teori-teori dan asas-asas hukum. Metode ini mengkaji tentang materi muatan peraturan pemerintah dan peraturan presiden jika dilihat dari prespektif teori perundang-undangan. Selain itu, penulis juga mengkaji terkait tolok ukur pendelegasian pengaturan lebih lanjut dari undang-undang terhadap peraturan pemerintah atau peraturan presiden. Oleh karena itu, peneliti tidak hanya meneliti di bagian asas dan teori-teori hukum, tetapi juga melakukan penelitian terhadap inventarisasi undang-undang, penelitian terhadap sistematika

hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.⁷

3. Kedudukan Peraturan Presiden Terkait Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan dalam Perspektif Materi Muatan

Usaha memahami mengenai kedudukan peraturan perundang-undangan salah satunya yang dibahas mengenai sejarah peraturan perundang-undangan. Dengan mengetahui sejarahnya diharapkan mendapatkan pemahaman yang utuh mengenai kedudukan peraturan perundang-undangan karena peraturan perundang-undangan selalu berkembang dan mengalami perubahan dari masa ke masa tergantung dari politik hukum sebuah negara.

Selain itu, dalam menguraikan sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia juga perlu dikemukakan mengenai kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan atau badan-badan yang berwenang membentuknya. Walaupun demikian, uraian mengenai rangkaian peristiwa dari masa ke masa yang berhubungan dengan jenis peraturan perundang-undangan, secara kronologis merupakan materi utama dalam pembahasan mengenai sejarah perundang-undangan di Indonesia. Hal ini untuk mengetahui keberadaan perjalanan produk politik hukum Indonesia dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸

Kedudukan Peraturan Presiden pada tata urutan peraturan perundang-undangan pasca reformasi dalam Tap MPRS Nomor XX Tahun 1966 menimbulkan kerancuan pengertian, sehingga tidak bisa lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan.⁹ Karena itu, pada tahun 2000, MPR menetapkan Tap MPR Nomor III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Tap MPR Nomor III Tahun 2000 menentukan bahwa tata urutan perundang-undangan sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- 3) Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 5) Peraturan Pemerintah;
- 6) Keputusan Presiden; dan
- 7) Peraturan Daerah.

Mengenai materi muatan peraturan pemerintah, Pasal 3 Tap MPR Nomor III Tahun 2000 menyebutkan bahwa, “peraturan pemerintah dibuat oleh pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang”. Dari ketentuan pasal tersebut peraturan pemerintah merupakan pelaksanaan dari undang-undang. Selanjutnya juga dapat diartikan bahwa materi muatan pemerintah terbatas dan ditentukan oleh undang-undang yang memerintahkan pembentukannya. Jadi, tidak bisa dikeluarkan peraturan pemerintah tanpa perintah undang-undang.

Di dalam Tap MPR Nomor 10 Tahun 2000 tidak disebutkan mengenai peraturan presiden, tetapi dalam ketentuan mengenai keputusan presiden yang dimaksud dalam Tap MPR Nomor 10 Tahun 2000 merupakan keputusan presiden yang bersifat mengatur. Lebih lanjut disebutkan bahwa keputusan presiden yang bersifat mengatur dibuat oleh presiden

⁷ Soekanto, Soerjono., dan Mamudji, Sri. (2001). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT Radja Grafindo Persada.

⁸ Soiman. (2020). *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, hlm. 44-45.

⁹ Aditya, Z. F., & Winata, M. R. (2018). Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undang di Indonesia (Reconstruction of the Hierarchy of Legislation in Indonesia). *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, 9(1), 79-100.

untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan. Dengan demikian dapat diperluas makna dan keputusan presiden tersebut sama dengan apa yang dimaksudkan sebagai peraturan presiden pada masa sekarang.

Dari pembahasan mengenai materi muatan peraturan pemerintah dan keputusan presiden dalam Tap MPR Nomor III Tahun 2000 terlihat inkonsistensi materi muatan peraturan pemerintah dan keputusan presiden yang bersifat mengatur. Peraturan pemerintah hanya dapat dibentuk berdasarkan perintah undang-undang. Keputusan presiden dapat dibentuk walaupun undang-undang tidak memerintahkannya sepanjang merupakan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan.¹⁰ Akan terjadi kesamaan kedudukan keputusan presiden terhadap peraturan pemerintah, saat undang-undang tidak memerintahkan dibentuknya peraturan pemerintah untuk pelaksanaannya. Pada keadaan demikian hanya dimungkinkan dibentuk keputusan presiden yang bersifat mengatur. Dimungkinkan juga undang-undang memerintahkan pembentukan peraturan pemerintah yang berhubungan dengan administrasi negara maupun administrasi pemerintahan, karena tidak disebutkan secara tegas terhadap hal apa saja undang-undang perintahkan lebih lanjut sebagai ketentuan dalam undang-undang untuk dilaksanakan dengan peraturan pemerintah.

Pada tanggal 24 Mei 2004, ditetapkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹¹ Mengenai kedudukan peraturan pemerintah dan peraturan presiden, dalam Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 3) Peraturan Pemerintah;
- 4) Peraturan Presiden; dan
- 5) Peraturan Daerah.

Mengenai materi muatan peraturan pemerintah Pasal 10 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menentukan bahwa materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Selanjutnya dijelaskan lebih lanjut dalam ketentuan penjelasan bahwa yang dimaksud dengan “sebagaimana mestinya” adalah materi muatan yang diatur dalam peraturan pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan.

Ketentuan mengenai materi muatan peraturan presiden terdapat dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa materi muatan peraturan presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk peraturan pemerintah. Lebih lanjut dalam ketentuan penjelasan disebutkan bahwa sesuai dengan kedudukan presiden menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mana peraturan presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah undang-undang atau peraturan pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas sebagaimana tujuan pembentukannya.

¹⁰ Husen, A. (2019). Eksistensi Peraturan Presiden dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan. *Lex Scientia Law Review*, 3(1), 69-78.

¹¹ Abdullah, A. G. (2018). Pengantar Memahami Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 1(2), 1-10.

Dari pembahasan mengenai materi muatan peraturan pemerintah dan peraturan presiden berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 di atas dapat kita lihat bahwa terjadi potensi peraturan presiden dan peraturan pemerintah mempunyai materi muatan yang sama, padahal kedudukannya jelas berbeda. Pertama, tidak ada patokan yang jelas saat mana undang-undang mendelegasikan peraturan selanjutnya kepada peraturan pemerintah atau peraturan presiden. Kedua, sejauh mana peraturan presiden yang mendasarkan pada Pasal 4 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat dibuat. Saat ketidakjelasan tersebut belum terjawab, akan sulit menentukan aturan apa yang digunakan untuk menjalankan undang-undang saat undang-undang tidak secara tegas memerintahkan aturan pelaksanaan terhadap undang-undang yang bersangkutan.

Dikarenakan dirasakan masih banyak kekurangan pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, maka pada tanggal 12 Agustus 2011 ditetapkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:¹²

- 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; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Materi muatan peraturan pemerintah pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terdapat dalam ketentuan Pasal 12 yang menyebutkan bahwa materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Kemudian dalam ketentuan penjelasan Pasal 12 dijabarkan lebih lanjut bahwa yang dimaksud dengan “menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya” adalah penetapan peraturan pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang atau untuk menjalankan undang-undang sepanjang diperintahkan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan.

Dari penjelasan di atas dapat dilihat bahwa materi muatan peraturan pemerintah merupakan ketentuan lebih lanjut untuk melaksanakan undang-undang yang bersangkutan. Selain itu, penerapan peraturan pemerintah tidak harus berdasarkan perintah yang tegas dari undang-undang tetapi bisa juga berdasarkan pertimbangan pemerintah bahwa undang-undang yang bersangkutan perlu ditetapkan ketentuan pelaksanaannya dalam bentuk peraturan pemerintah.

Ketentuan mengenai materi muatan peraturan presiden terdapat dalam pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa materi muatan peraturan presiden berisi materi muatan berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam penjelasan bahwa peraturan presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah undang-undang atau peraturan pemerintah secara tegas maupun tidak tegas sebagaimana diperintahkan pembentukannya.

¹² Tutik, T. T. (2013). Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 20(1), 1-20.

Dari pembahasan mengenai materi muatan peraturan pemerintah dan peraturan presiden dapat dilihat bahwa kedua peraturan tersebut sama-sama dapat ditetapkan karena perintah undang-undang. Dari ketentuan mengenai materi muatan peraturan pemerintah dan peraturan presiden, tidak jelas dalam hal apa undang-undang memerintahkan ketentuan lebih lanjut terhadap peraturan pemerintah atau peraturan presiden padahal jelas-jelas bahwa peraturan pemerintah kedudukannya lebih tinggi dari peraturan presiden.

4. Delegasi Pengaturan Lanjutan dari Undang-Undang ke Peraturan-Peraturan Presiden

Mengenai kedudukan peraturan pemerintah dan peraturan presiden sebagai bagian dari peraturan-peraturan presiden yang berkaitan dengan materi muatan seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, dapat dilihat bahwa terjadi inkonsistensi antara kedudukan peraturan pemerintah dan peraturan presiden berkaitan dengan materi muatannya masing-masing. Inkonsistensi yang terjadi dikarenakan aturan mengenai materi muatan peraturan pemerintah dan peraturan presiden masih kurang jelas. Dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang materi muatan peraturan pemerintah dan peraturan presiden yang pernah ada dan yang sedang berlaku saat ini tidak diatur secara jelas bagaimana undang-undang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut kepada peraturan pemerintah atau peraturan presiden.

Kejelasan materi muatan peraturan pemerintah dan peraturan presiden sangat diperlukan dalam pendelegasian kewenangan legislasi. Mengenai hal ini Jimly Ashididqie mengemukakan bahwa:

“...sudah menjadi kenyataan umum di semua negara bahwa untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang bersifat teknis itu kepada lembaga eksekutif untuk menetapkan peraturan yang lebih rendah sebagai peraturan pelaksana (*subordinantie legislations*). Namun, karena sumber kewenangan mengatur tersebut pada pokoknya berada pada tangan wakil rakyat sebagai legislator, sekiranya diperlukan peraturan yang lebih rendah untuk mengatur pelaksanaan suatu materi undang-undang, maka pemberian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut itu kepada lembaga eksekutif atau lembaga pelaksana, haruslah dinyatakan dengan tegas dalam undang-undang yang akan dilaksanakan itu. Hal inilah yang biasa dinamakan ‘*legislative delegation of rule-making power*’.”¹³

Dari penjelasan yang dikemukakan oleh Jimly Ashididqie di atas, dapat dilihat dasar adanya pendelegasian pengamatan lebih lanjut dan sebuah peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan di bawahnya. Pendelegasian pengaturan lebih lanjut sebuah peraturan perundang-undangan harus disebutkan secara tegas. Ketika suatu undang-undang mendelegasikan pengaturannya ke dalam peraturan pemerintah, baik dalam undang-undang itu menyebutkannya secara tegas maupun tidak, maka presiden sebagai penyelenggara pemerintahan mengkoordinasikan pengaturan yang akan didelegasikannya itu bersama menteri-menteri terkait.¹⁴

Dari pembahasan yang telah dikemukakan sebelumnya, dapat dilihat bahwa norma hukum dalam peraturan perundang-undangan yang ada tidak memberi penjelasan konkrit kapan undang-undang mendelegasikan lebih lanjut pengaturan pelaksanaannya kepada peraturan pemerintah atau peraturan presiden. Jawaban terhadap hal tersebut juga bisa dijadikan pedoman oleh presiden untuk menetapkan peraturan pelaksanaan terhadap ketentuan-ketentuan dalam undang-undang saat undang-undang tersebut tidak tegas

¹³ Ashididqie, Jimly. (2014). *Perihal Undang-Undang*. Depok: Rajagrafindo Persada, hlm. 148.

¹⁴ Hadinatha, M. F. (2022). Penataan Materi Muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dalam Sistem Hukum Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(2), 133-147.

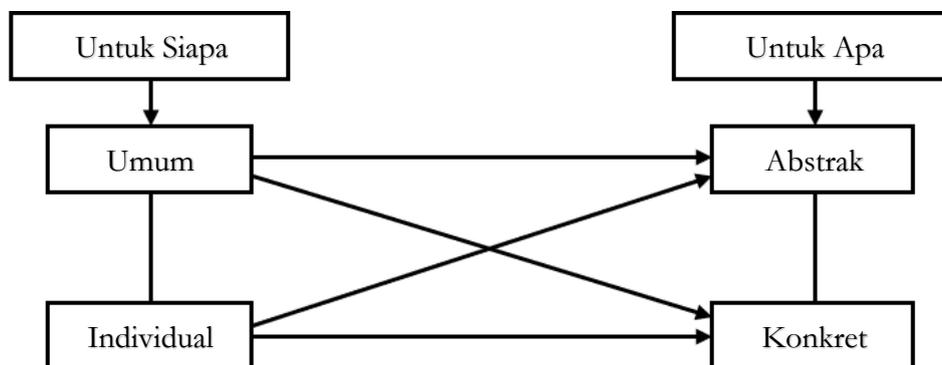
mendelegasikan pengaturan pelaksanaannya kepada peraturan pemerintah atau peraturan presiden.

Berdasarkan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya mengandung pengertian bahwa penetapan peraturan pemerintah adalah untuk melaksanakan perintah undang-undang atau untuk menjalankan undang-undang sepanjang diperlukan dan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan. Peraturan presiden adalah peraturan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan administrasi negara pada masa Orde Baru, jenis aturan ini dikenal dengan keputusan presiden, karena menimbulkan campur baur antara materi muatan yang bersifat mengatur dan ketetapan (*beschikking*) maka pada masa reformasi jenis aturan ini dipisah. Keputusan presiden yang mengatur disebut dengan peraturan presiden, sedangkan yang berisi ketetapan disebut dengan keputusan presiden.

Mengenai materi muatan peraturan presiden yang merupakan perintah undang-undang maka harus dibedakan dengan materi muatan peraturan pemerintah untuk melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya. Perbedaan tersebut terletak pada frasa “melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan”. Kami menganggap bahwa untuk dijadikan kriteria pembentukan peraturan presiden yang baik ialah yang merupakan pendelagasian dari peraturan perundang-undangan di atasnya, maupun peraturan presiden yang bersifat mandiri. Kriteria yang dimaksud ialah mengenai peraturan presiden yang dibentuk hanya untuk semata-mata keperluan internal administrasi pemerintah. Kriteria tersebut sangat membatasi gerak pemerintah dalam menjalankan fungsi penyelenggaraan pemerintah. Salah satu contoh adalah Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo, pada peraturan presiden ini memang ditujukan untuk mengatur tentang pembentukan, dan tugas kerja Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo, tetapi di dalamnya juga ada norma yang berlaku keluar tentang perintah kepada PT Lapindo Brantas untuk membeli tanah dan bangunan masyarakat yang terkena dampak sesuai dengan peta area terkena dampak yang ditetapkan beserta cara pembayarannya. Oleh karena itu selanjutnya akan dibahas mengenai sifat norma peraturan presiden berkaitan dengan masalah yang diatur.

Philipus M. Madjon menjelaskan sifat norma hukum dalam sebuah bagan konfigurasi segi empat sebagai berikut:¹⁵

Bagan. Konfigurasi Sifat Norma Hukum.



¹⁵ Philipus M. Hadjon, dkk. (1993). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hlm. 124-125.

Bagan segi empat tersebut menghasilkan empat macam sifat norma hukum, yakni:

- 1) Norma umum-abstrak, misalnya undang-undang;
- 2) Norma individual-konkret, misalnya keputusan tata usaha negara;
- 3) Norma umum-konkret, misalnya rambu-rambu lalu lintas yang dipasang di suatu tempat tertentu (rambu tersebut berlaku bagi semua pengguna jalan, tetapi hanya berlaku di tempat tersebut); dan
- 4) Norma individual-abstrak, misalnya izin gangguan.

Uraian tersebut dengan lingkungan kuasa berlakunya norma hukum, meliputi lingkungan kuasa orang (*personengebeid*) dan lingkungan kuasa persoalan (*zakengebeid*).¹⁶ Menurut Amiruddin Syarif, lingkungan berlakunya norma hukum (*geldingegeid van hbet rechmormen*) meliputi:¹⁷

- 1) Lingkungan kuasa tempat (*ruintegebeid, territorial sphere*) yang menunjukkan tempat berlakunya norma hukum atau perundang-undangan. Apakah berlaku pada seluruh wilayah negara atau hanya pada sebagian wilayah negara;
- 2) Lingkungan kuasa persoalan (*taken gebeid, material sphere*) yang menyangkut masalah atau persoalan yang diatur: persoalan privat atau persoalan publik;
- 3) Lingkungan kuasa orang (*personengebeid, personal sphere*) yaitu menyangkut orang yang diatur, apakah berlaku untuk setiap penduduk atau pegawai negeri saja; dan
- 4) Lingkungan kuasa waktu (*tijdgebeid, temporal sphere*) yang menunjukkan sejak kapan dan sampai kapan berlakunya sesuatu ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan.

Dari dua pendapat tersebut, maka norma yang ada dalam peraturan presiden adalah norma umum-konkret. Yang dimaksud konkret adalah hanya menyangkut permasalahan-permasalahan tertentu saja atau bersifat kasuistik. Untuk lebih mengkonkretkan tolok ukur tersebut penulis berpendapat bahwa ada dua pertimbangan untuk mengetahui dalam kondisi apa undang-undang mendelegasikan pengaturan selanjutnya kepada perpres atau peraturan pemerintah.

Pertimbangan pertama yaitu syarat dan kondisi. Jika yang akan diatur lebih lanjut itu adalah hal yang melibatkan satu sektor saja, pengaturannya cukup dengan peraturan presiden. Misalnya pengaturan pengelolaan cagar alam. Jika yang akan diatur tersebut melibatkan banyak sektor kementerian, pengaturannya dengan peraturan pemerintah karena banyak kepentingan yang akan dikompromikan. Misalnya pengaturan kawasan pesisir yang melibatkan banyak kementerian.

Pertimbangan yang kedua yaitu terkait tujuan. Jika yang diatur lebih lanjut adalah dalam skala nasional dan untuk jangka panjang maka yang mengatur adalah peraturan pemerintah. Misalnya pengaturan tata ruang nasional jangka panjang, maka pengaturan lebih lanjutnya harus dengan peraturan pemerintah. Jika yang diatur lebih lanjut adalah dalam skala kecil misalnya kawasan industri Karawang, kawasan industri Batam, maka pengaturan lebih lanjutnya cukup dengan peraturan presiden.

Dari penjelasan tersebut, terkait syarat dan batasan materi muatan peraturan presiden, kami berpendapat bahwa syarat itu hanya berlaku pada peraturan presiden yang merupakan delegasi dari undang-undang atau peraturan pelaksana. Syarat tersebut tidak berlaku pada peraturan presiden yang bersifat otonom atau mandiri. Menurut kami, peraturan presiden

¹⁶ Astawa, I Gede Pantja., dan Na'a, Suprin. (2012). *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan*. Bandung: Alumni, hlm. 32.

¹⁷ *Ibid.*

yang bersifat otonom atau mandiri sulit untuk diberikan batasan materi muatannya karena berhubungan dengan fungsi presiden baik sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan sebagai penyelenggara negara tertinggi.

5. Kesimpulan

Terjadi inkonsistensi terhadap kedudukan peraturan presiden terutama jika disandingkan dengan peraturan pemerintah yang berkaitan dengan materi muatannya masing-masing. Inkonsistensi yang terjadi dikarenakan aturan mengenai materi muatan peraturan pemerintah dan peraturan presiden masih kurang jelas. Dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang materi muatan peraturan pemerintah dan peraturan presiden yang pernah ada dan yang sedang berlaku saat ini tidak diatur secara jelas bagaimana undang-undang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut kepada peraturan pemerintah atau peraturan presiden.

Untuk dapat memberikan kejelasan mengenai pendelegasian pengaturan lebih lanjut dari undang-undang kepada peraturan pemerintah atau peraturan presiden, perlu dijelaskan lebih lanjut kriteria materi muatan presiden agar tidak bersinggungan dengan materi muatan peraturan pemerintah. Materi muatan presiden sebaiknya berisikan norma umum konkrit, muatannya merupakan penyelenggaraan administrasi negara yang bersifat teknis administratif, syarat yang akan diatur hanya melibatkan satu sektor kementerian, dan pengaturan lebih lanjutannya dalam skala kecil-jangka pendek dan bukan skala untuk nasional-jangka panjang. Materi muatan peraturan pemerintah adalah segala materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, yang tidak masuk pada materi peraturan presiden.

Referensi

Buku dengan penulis:

Asshiddiqie, Jimly. (2014). *Perihal Undang-Undang*. Depok: Rajagrafindo Persada.

Astawa, I Gede Pantja., dan Na'a, Suprin. (2012). *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan*. Bandung: Alumni.

Philipus M. Hadjon, dkk. (1993). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Soekanto, Soerjono., dan Mamudji, Sri. (2001). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT Radja Grafindo Persada.

Soiman. (2020). *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.

Artikel jurnal:

Abdullah, A. G. (2018). Pengantar Memahami Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 1(2), 1-10.

Adhayanto, O. (2014). Perkembangan Sistem Hukum Nasional. *Jurnal Ilmu Hukum*, 5(2), 163-171.

Aditya, Z. F., & Winata, M. R. (2018). Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia (Reconstruction of the Hierarchy of Legislation in Indonesia). *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, 9(1), 79-100.

- Busthami, D. (2017). Kekuasaan Kehakiman Dalam Perspektif Negara Hukum di Indonesia. *Masalah-Masalah Hukum*, 46(4), 336-342.
- Hadinatha, M. F. (2022). Penataan Materi Muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dalam Sistem Hukum Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(2), 133-147.
- Husen, A. (2019). Eksistensi Peraturan Presiden dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan. *Lex Scientia Law Review*, 3(1), 69-78.
- Muntoha, M. (2016). Pendidikan dalam Perspektif Hukum. *Madaniyah*, 6(1), 90-107.
- Siswanto, H. (2011). Memaksimalkan Prolegnas dan Prolegda dalam Politik Hukum Nasional (Politik Hukum Penanggulangan Kejahatan Perdagangan Orang di Era Globalisasi). *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 5(2). 190-208.
- Tutik, T. T. (2013). Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Hukum Ins Quia Iustum*, 20(1), 1-20.

Conflict of Interest Statement:

The author declares that the research was conducted in the absence of any commercial or financial relationships that could be construed as a potential conflict of interest.

Copyright © 2023 ALJ. All rights reserved.