
KONSTITUSIONALITAS PERATURAN PEMERINTAH DAN PERATURAN PRESIDEN SEBAGAI *DELEGATION OF RULE MAKING POWER*

Akbar Sayudi¹, Satria Wijaya²

^{1,2}Universitas Pelita Bangsa

akbarsayudi@pelitabangsa.ac.id, satriawijaya29@gmail.com

Abstrak

Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres) pada prinsipnya merupakan peraturan yang datang dari Pemerintah, khususnya Presiden selaku pemangku tertinggi kekuasaan Eksekutif, yang secara konstitusional merupakan kewenangan *Delegation Of Rule Making Power* milik Presiden. Namun bukan berarti PP dan Perpres merupakan kewenangan tanpa dasar dan luput dari mekanisme pengawasan. Hasil Penelitian ini mengemukakan bahwa Konstitusionalitas Kewenangan Presiden untuk menetapkan PP bersumber dari Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 dan kewenangan Presiden untuk menetapkan Perpres merupakan kewenangan atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Adanya ketentuan tentang PP yang ditujukan untuk “menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”, merupakan ketentuan yang mengikat Presiden dalam menetapkan PP. Selain itu, sebagai *subordinat legislation*, PP tidak boleh melampaui undang-undang di atasnya. Sementara Perpres tanpa perintah peraturan perundang-undangan di atasnya seharusnya dikeluarkan dengan maksud yang benar-benar bersifat teknis administratif pemerintahan dan semata-mata dimaksudkan untuk tujuan internal penyelenggaraan administrasi pemerintahan dalam rangka menjalankan ketentuan undang-undang dan peraturan pemerintah.

Kata Kunci : Kewenangan; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden

Abstract

Government Regulations and Presidential Regulations are principally regulations that come from the Government, particularly the President as the highest executive authority, which constitutionally is the authority of the President's Delegation Of Rule Making Power. However, this does not mean that are powers without basis and escape the oversight mechanism. The results of this study suggest that the constitutionality of the President's authority to stipulate President Regulation originates from Article 5 paragraph (2) of the 1945 Constitution of Indonesia and the President's authority to stipulate a Presidential Decree is the attribution authority of Article 4 paragraph (1) of the 1945 Constitution. -the law as it should", is a binding provision for the President in establishing the Government Regulation. In addition, as subordinate legislation, President Regulation may not go beyond the laws above it. While the Perpres without the order of the statutory regulations above it should be issued with the intention that is truly government administrative in nature and solely intended for the internal purpose of administering government administration in the context of carrying out the provisions of laws and government regulations.

Keyword : Authority; Government Regulation; Presidential Regulation

PENDAHULUAN

Perbincangan mengenai kekuasaan Presiden tidak dapat dilepaskan dari perdebatan yang telah berlangsung sejak lama seputar negara, sistem pemerintahan dan diskursus mengenai kekuasaan itu sendiri. Dalam perkembangannya, kekuasaan Presiden telah banyak mengalami pergeseran, salah satunya dengan membatasi kekuasaan Presiden agar segala urusan kenegaraan tidak bertumpuk pada Presiden. Penumpukan kekuasaan bisa memberikan peluang kepadanya untuk bertindak sewenang-wenang, seperti yang dikemukakan oleh Lord Acton: (Jazim Hamidi dkk, 2010 : 3)

Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely

(orang yang berkuasa cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaannya, tetapi orang yang memiliki kekuasaan yang absolut pasti menyalahgunakan kekuasaannya).

Ide pembatasan kekuasaan tersebut kemudian berkembang menjadi konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*), yang memisahkan kekuasaan negara menjadi beberapa cabang. Pada umumnya, doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dianggap berasal dari Montesquieu dengan *Trias Politica*-nya (Jimly Asshiddiqie, 2014 : 284). Menurut Montesquieu, kekuasaan negara terbagi ke dalam tiga cabang, yaitu, kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan dan kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif (Gunawan A. Tauda, 2012 : 2-3).

Namun meskipun Presiden merupakan kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, dalam prakteknya di Indonesia, UUD 1945 memberikan kewenangan *Delegation Of Rule Making Power* kepada Presiden diantaranya kewenangan menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres). Bahkan Menurut Jimly, ada kewenangan yang sesungguhnya berasal dari ranah kekuasaan non eksekutif, yaitu kewenangan-kewenangan yang bersifat legislatif dan atau yang bersifat yudikatif. Kewenangan-kewenangan seperti menetapkan peraturan pelaksanaan undang-undang (*subordinate legislation*), dan kewenangan untuk memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi, pada dasarnya bukanlah kewenangan yang murni bersifat eksekutif, melainkan bersifat legislatif dan yudikatif (Jimly Asshiddiqie, 2007 : 338-339).

Bahwa oleh karena masih diberikannya ruang bagi Presiden Pasca Amandemen UUD 1945 untuk memiliki kewenangan yang bersifat legislative, kemudian menimbulkan pertanyaan tentang Konstitusionalitas Kewenangan Presiden dalam mengeluarkan PP dan Perpres. Hal ini didasari atas adanya ide Pembatasan Kekuasaan Presiden melalui konsep Pemisahan dan atau Pembagian kekuasaan namun secara praktek hal tersebut tidak dapat dilakukan secara murni dan konsekuen.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif (*descriptive research*), yaitu penelitian yang bertujuan untuk melukiskan sesuatu hal di daerah tertentu dengan menggunakan teori-teori atau hipotesa-hipotesa khususnya dalam bidang ilmu hukum (Usmawadi, 2013 : 244). Untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang dibahas dalam penelitian ini, maka penelitian ini menggunakan beberapa metode pendekatan, antara lain: (Peter Mahmud Marzuki, 2009 : 93-95)

1. Pendekatan undang-undang (*statutory approach*), yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan kekuasaan Presiden ;
2. Pendekatan historis (*historical approach*), yang dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan isu yang dihadapi;

3. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum dapat dibedakan antara penelitian hukum normatif dengan penelitian hukum sosiologis atau empiris. Pada penelitian hukum normatif yang diteliti hanya bahan pustaka atau data sekunder, yang mungkin mencakup bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang kemudian disusun dalam kerangka konseptual. Sedangkan dalam penelitian sosiologis atau empiris, maka yang diteliti pada awalnya adalah data sekunder, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan, atau terhadap masyarakat. Selain itu, Pada penelitian hukum normatif, tidak diperlukan penyusunan atau perumusan hipotesa (Soerjono Soekanto, 2014 : 52-53). Dalam penelitian ini, Jenis penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian normatif dengan menganalisis Konstitusionalitas kewenangan Presiden dalam mengeluarkan PP dan Perpres.

Dalam penelitian ini, proses analisis data akan menggunakan metode kualitatif, yaitu dengan menganalisis data-data berupa dokumen peraturan-peraturan dan teori-teori yang relevan terkait dengan Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Dan Peraturan Presiden Sebagai *Delegation Of Rule Making Power*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Konstitusionalitas Kewenangan Menetapkan Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah datang dari pemerintah. Pada umumnya pembuatan peraturan pemerintah diperintahkan oleh undang-undang karena jarang undang-undang yang mengatur segalanya dengan tuntas dan kebanyakannya ada sesuatu yang diserahkan pengaturannya lebih lanjut kepada organ lain, misalnya pemerintah. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah. Sebagai pemegang kekuasaan Pemerintah, Presiden dibekali kewenangan untuk menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) yang diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi:

“Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”

Penafsiran tentang PP dijelaskan dalam Pasal 1 angka (5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang berbunyi:

“Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”

Pada umumnya PP ditetapkan karena diminta secara tegas oleh undang-undang, karena PP itulah pada dasarnya yang merupakan pelaksanaan langsung ketentuan undang-undang (Jimly Asshiddiqie, 2010 : 78). Kewenangan ini merupakan kewenangan mengatur atau kewenangan regulatif/ legislatif yang diberikan oleh undang-undang (*delegation of rule-making power by statute*), yang dinamakan dengan *“delegation of legislative power”* atau *“delegation of rule making power”* (Jimly Asshiddiqie, 2007 : 270).

Karena materi yang diatur undang-undang itu hanya terbatas kepada soal-soal yang umum, diperlukan pula bentuk-bentuk peraturan yang lebih rendah (*subordinate legislations*) sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersangkutan (Jimly Asshiddiqie, 2010 : 148). Oleh karena itu, PP diadakan untuk melaksanakan undang-undang yang sifat pengaturannya terlalu umum.

Pada pokoknya, semua bentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat dalam rangka pelaksanaan undang-undang secara langsung ataupun tidak langsung dapat disebut sebagai “*subordinate legislation*”, yaitu peraturan yang ditetapkan dalam rangka melaksanakan ketentuan undang-undang sebagai “*primary legislation*” atau produk legislatif yang dibentuk oleh DPR atas persetujuan bersama dengan Presiden, dan disahkan sebagaimana mestinya oleh Presiden (Jimly Asshiddiqie, 2010 : 270).

Menurut A. Hamid S. Attamimi, sebagai peraturan yang dapat dibentuk dalam rangka kekuasaan *reglementer* (mengatur) ini, PP tidak dapat “melampaui” undang-undang yang dijalankan olehnya (A. Hamid S. Attamimi, 1990 : 117). Ini juga diatur dalam Pasal 12 UU No. 12 Tahun 2011 yang mengatur bahwa, “*materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya*”.

Selain itu, dalam Penjelasan Pasal 12 UU No. 12 Tahun 2011, dijelaskan bahwa:

“yang dimaksud dengan “menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya” adalah 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”.

Penjelasan tersebut mengatur bahwa PP ditetapkan untuk melaksanakan “perintah undang-undang”, dalam artian PP harus diperintahkan secara tegas penetpannya oleh undang-undang. Namun, ada inkonsistensi terkait penetapan PP yang diatur dalam Pasal 74 UU No. 12 Tahun 2011, yang berbunyi:

- (1) *“Dalam setiap Undang-Undang harus dicantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang-Undang”*
- (2) *“Penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak atas perintah suatu Undang-Undang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”*

Bila dilihat dalam Pasal 74 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 di atas, penetapan Peraturan Pemerintah dapat dilakukan tidak atas perintah suatu undang-undang. Terkait hal ini, Maria Farida mengatakan bahwa, apabila suatu ketentuan dalam undang-undang memerlukan pengaturan lebih lanjut, sedangkan di dalam ketentuan tersebut tidak menyebutkan secara tegas-tegas untuk diatur dengan PP, maka Presiden dapat membentuk PP sepanjang hal itu merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari undang-undang tersebut (Maria Farida Indrati Soeprpto, 2013 : 222-223). Dalam artian, PP dapat ditetapkan oleh Presiden meskipun tidak secara tegas dipertintahkan oleh undang-undang yang bersangkutan.

Menurut pendapat penulis, ketentuan yang terdapat dalam Pasal 74 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tersebut menimbulkan pemahaman bahwa PP dapat ditetapkan tidak atas perintah tegas dari undang-undang. Seharusnya penetapan PP hanya dapat dilaksanakan bila ada perintah dari undang-undang sebagai induknya. Bila terjadi permasalahan sebagaimana yang dikemukakan oleh Maria Farida di atas, dalam hal tidak ada perintah tegas dari undang-undang, penulis sependapat dengan Bagir Manan yang mengatakan bahwa, Presiden bebas memilih bentuk peraturan lain seperti Peraturan Presiden, kecuali apabila hal tersebut akan melanggar asas-asas umum peraturan perundang-undangan yang

baik atau pembatasan teknis lainnya, misalnya larangan pemuatan sanksi pidana (Bagir Manan, 2006 : 147).

Namun, bukan berarti PP tanpa kelemahan. Bagir Manan mengemukakan beberapa kelemahan PP, diantaranya: (Bagir Manan, 2006 : 147-148)

1. Materi muatan PP yang merupakan pelaksanaan undang-undang luput dari pengawasan DPR (karena ditetapkan sendiri oleh Presiden). Dalam praktik tidak tertutup kemungkinan PP yang dibuat melampaui atau menyimpangi ketentuan undang-undang;
2. Pengalaman menunjukkan bahwa kelambatan atau dilambatkannya proses penetapan PP sehingga bagian-bagian tertentu dari suatu undang-undang yang telah dibuat belum dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya (dengan alasan belum ada peraturan pelaksanaan).

Selain itu, Bagir Manan menambahkan bahwa usaha meniadakan atau mengurangi sejauh mungkin peraturan delegasi dan mengusahakan agar segalanya dimuat dalam undang-undang menimbulkan resiko, diantaranya: (Bagir Manan, 2006 : 148)

1. Pembentukan undang-undang makin lambat karena menampung materi muatan yang banyak dan rinci;
2. Undang-undang menjadi sangat “rigid” sehingga sulit menghadapi perubahan yang berjalan cepat;
3. Telah menjadi pengetahuan yang umum bahwa undang-undang tidak akan pernah lengkap sehingga keinginan untuk memuat segala materi dalam undang-undang merupakan usaha yang sulit diwujudkan.

Berdasarkan hal itu, dapatlah dikatakan bahwa kewenangan Presiden dalam menetapkan PP memiliki manfaat untuk membantu percepatan fungsi DPR dalam membentuk undang-undang, karena undang-undang tidak perlu dibuat dengan materi muatan yang luas dan rinci yang dapat menyita waktu dalam proses penyusunannya. Selain itu, PP juga dapat membantu DPR terhindar dari kesulitan menarik serta merubah undang-undang yang telah dibentuk, karena dengan adanya PP, undang-undang dapat dibentuk dengan pengaturan yang bersifat umum dan tidak “rigid” sehingga dapat mengikuti perkembangan zaman. Dengan demikian, DPR dapat lebih produktif dalam membentuk undang-undang lainnya yang dibutuhkan.

Di sisi lain, kewenangan Presiden dalam menetapkan PP dapat menjadi pemicu ketidakseimbangan penyelenggaraan negara. Karena PP luput dari pengawasan DPR, terlebih PP dapat ditetapkan meskipun tidak secara tegas diperintahkan oleh undang-undang, tidak menutup kemungkinan pengaturan yang ada dalam PP justru bertentangan dengan maksud daripada undang-undang yang dibentuk DPR, sehingga tujuan dibentuknya undang-undang tidak dapat terealisasikan.

Selain itu, PP secara tidak langsung dapat “memandulkan” fungsi legislasi DPR di ujung jalan. Kendatipun dalam Pasal 74 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur bahwa dalam setiap undang-undang harus dicantumkan batas waktu penetapan PP dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan undang-undang, tetapi tidak menutup kemungkinan penetapan PP mengalami keterlambatan atau dilambatkan sehingga undang-undang yang dibentuk DPR belum dapat dilaksanakan dengan alasan belum ada peraturan pelaksanaannya. Sebagai contoh, peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan

Publik, baru ditetapkan pada tahun 2012 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. (Lihat Pasal 39 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai dasar hukum pembuatan PP yang pada dasarnya telah mengatur bahwa dalam setiap Undang-Undang harus mencantumkan batas waktu penetapan PP serta Pasal 60 UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yang mengatur untuk penetapan segala peraturan pelaksanaan yang terkait UU ini harus ditetapkan paling lambat 6 (enam) bulan).

Dalam kaitannya dengan konsep *checks and balances*, sebagaimana yang dikemukakan oleh Bagir Manan, materi muatan PP yang merupakan pelaksanaan undang-undang luput dari pengawasan DPR karena ditetapkan sendiri oleh Presiden. Dengan kata lain, tidak ada hubungan saling mengawasi antara DPR dan Presiden terkait kewenangan menetapkan PP. Mekanisme *checks and balances* yang dibangun dalam kaitannya dengan kewenangan Presiden menetapkan PP terdapat pada kewenangan *judicial review* dari Mahkamah Agung. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Bintan R. Saragih bahwa, *judicial review* adalah hak dari Mahkamah Agung untuk menilai atau menguji secara material apakah suatu undang-undang bertentangan atau tidak dengan Undang-Undang Dasar dan berwenang menyatakan tidak sah atau tidak berlaku undang-undang yang dinyatakan bertentangan atau tidak sesuai tersebut (Bintan R. Saragih, 1991 : 98).

Adapun kewenangan *judicial review* yang dimiliki Mahkamah Agung diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

Selain itu, dalam Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, diatur juga bahwa:

“Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku”.

Dengan demikian, kendatipun luput dari pengawasan DPR, kewenangan Presiden dalam menetapkan PP tersebut tetap dikontrol oleh Mahkamah Agung melalui *judicial review*, sebagai bentuk mekanisme *checks and balances* atas kekuasaan Presiden menetapkan PP tersebut.

Sebagai kekuasaan yang di negara Republik Indonesia bersifat khusus ini, kekuasaan *reglementer* tidak dapat dilaksanakan apabila kekuasaan legislatif belum melaksanakan fungsinya. Dengan perkataan lain, kekuasaan Presiden dalam menetapkan PP tidak dapat dilaksanakan sebelum kekuasaan legislatif melaksanakan fungsinya (A. Hamid S. Attamimi, 1990 : 177). Ini menjelaskan bahwa PP yang ditetapkan Presiden, terikat pada fungsi legislasi DPR dalam membentuk undang-undang, karena suatu PP tidak dapat dibentuk tanpa ada undang-undang terlebih dahulu sebagai induknya.

A. Hamid S. Attamimi memberikan beberapa karakteristik khusus yang ada pada PP, diantaranya: (A. Hamid S. Attamimi, 1990 : 178-181)

1. PP tidak dapat mencantumkan sanksi pidana atau denda apabila undang-undang yang khusus “dijalankan” olehnya tidak mencantumkan sanksi pidana atau denda;
2. PP tidak dapat dibentuk meski kekuasaan *reglementer* sudah diberikan oleh UUD 1945, mengingat sifat dan hakekat PP yang berfungsi menjalankan undang-undang tersebut;
3. Sebagaimana halnya peraturan yang “menjalankan” peraturan lebih tinggi (dalam hal ini undang-undang), suatu PP tidak dapat mengubah materi yang ada dalam undang-undang yang “dijalankannya”, tidak menambah, tidak mengurangi, dan tidak menyisipi suatu ketentuan, serta tidak memodifikasi materi dan pengertian yang telah ada dalam undang-undang yang menjadi induknya;
4. Suatu PP hanya dapat berisi peraturan (*regeling*) atau kombinasi peraturan dan penetapan (*beschikking*), namun tidak dapat berisi hanya penetapan semata-mata.;
5. Kecuali apabila sangat diperlukan, suatu PP tidak mendelegasikan lagi kewenangan yang diperolehnya kepada peraturan yang lebih rendah, karena PP memang diciptakan untuk dapat menjalankan undang-undang. Apabila suatu undang-undang telah dijalankan oleh PP namun masih memerlukan pengaturan lebih lanjut lagi untuk menjalankan PP tersebut, maka pendelegasian lebih lanjut semacam itu tidak dilarang.

b. Konstitusionalitas Kewenangan Menetapkan Peraturan Presiden

Perpres oleh Maria Farida dijelaskan sebagai peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 (Maria Farida Indrati Soeprato, 2013 : 223). Kewenangan Presiden menetapkan Perpres diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf e UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Definisi Perpres menurut Pasal 1 angka (6) UU No. 12 Tahun 2011, yaitu:

“Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan”.

Materi muatan Perpres diatur dalam Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011, berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan PP, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Perpres juga dapat berfungsi sebagai pengaturan lebih lanjut bahkan dapat menjadi peraturan pelaksanaan suatu undang-undang, sama halnya dengan PP. Misalnya, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Di sini, Perpres difungsikan sebagai peraturan pelaksanaan dari UU No. 12 Tahun 2011.

Perpres oleh Jimly dikategorikan sebagai *delegation of legislative power* atau *delegation of rule making power* (Jimly Asshiddiqie, 2007 : 341). Namun, ruang lingkup Perpres lebih luas dari PP, hal ini dapat dilihat dalam Penjelasan Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011, yang berbunyi:

“Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya”

Bila merujuk pada penjelasan di atas, Perpres dapat ditetapkan meskipun tidak diperintahkan secara tegas (tanpa pendelegasian) oleh peraturan perundang-undangan di atasnya. Bila dipahami lebih jauh, Perpres memiliki ruang lingkup yang lebih luas

dibanding PP. Meskipun Pasal 74 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memungkinkan PP ditetapkan tanpa perintah tegas dari undang-undang sama halnya dengan Perpres, namun dalam pengaturan materi muatan, baik dalam batang tubuh maupun dalam penjelasan UU No. 12 Tahun 2011, materi muatan PP dibatasi pada materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (Pasal 12 (beserta Penjelasan) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Artinya PP terikat pada materi yang diatur undang-undang sebagai induknya. Sedangkan Perpres dapat dibentuk tanpa terikat dengan materi yang diatur undang-undang atau PP sebagai induknya, atau dalam artian Perpres dapat berupa peraturan yang bersifat mandiri (Pasal 13 (beserta Penjelasan) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Ini merupakan konsekuensi dari materi muatan Perpres untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Sama halnya dengan PP, Perpres dalam kaitannya dengan *checks and balances* luput dari pengawasan DPR, dan Perpres yang ditetapkan oleh Presiden hanya dapat dikontrol oleh Mahkamah Agung dengan fungsi *judicial review*-nya. Akan tetapi, sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya, Perpres dapat ditetapkan secara mandiri oleh Presiden. Terkait hal ini, secara spekulatif Jimly mengatakan: (Jimly Asshiddiqie, 2007 : 79)

Misalnya, Presiden bermaksud menetapkan suatu kebijakan yang berbeda atau bahkan bertentangan dengan ketentuan UUD. Jika kebijakan itu dituangkan oleh Presiden dalam bentuk undang-undang, Presiden akan menghadapi dua ancaman kontrol yang kritis oleh DPR dan DPD. Kontrol yang dilakukan oleh kedua lembaga ini dapat menimbulkan kontroversi sejak kebijakan itu sendiri masih berbentuk RUU. Kemudian, setelah menjadi RUU disahkan menjadi undang-undang, kebijakan itu juga masih tetap berpotensi untuk dimohonkan pengujiannya di Mahkamah Konstitusi. Padahal, sangat jelas, belum ada undang-undang apa pun yang dapat dijadikan rujukan untuk pelaksanaan ide atau kebijakan baru itu. Sementara kebijakan baru itu sangat penting untuk segera diterapkan untuk kepentingan umum. Akan tetapi, jika pun tidak dituangkan dalam bentuk undang-undang, maka sekiranya kebijakan itu dituangkan dalam bentuk Perpu, juga berat bagi Presiden karena harus segera diajukan dalam persidangan DPR berikut. Oleh karena itu, untuk amannya, mungkin saja terjadi bahwa Presiden mengambil saja jalan pintas dengan menuangkan penetapan kebijakan baru itu dalam bentuk Perpres.

Berdasarkan pendapat tersebut, sekiranya Perpres itu kelak akan digugat dan diuji di Mahkamah Agung sesuai ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, maka jelas bahwa Perpres itu tidak dinilai bertentangan dengan undang-undang apapun, karena undang-undang yang mengatur hal itu belum ada, sedangkan Mahkamah Agung menggunakan undang-undang sebagai batu uji terhadap Perpres tersebut (Jimly Asshiddiqie, 2007 : 79). Perpres secara formal bukanlah undang-undang dan tidak dapat diuji konstitusionalitasnya di MK, akan tetapi bila Perpres tidak mengacu pada undang-undang atau PP, MA tidak dapat menguji konstitusionalitasnya karena batu uji yang digunakan MA adalah undang-undang.

Presiden dengan segala cara dapat saja bertindak sewenang-wenang menetapkan Perpres yang bertentangan dengan UUD 1945. Akan timbul gejala seperti yang dialami di masa Orde Baru yang oleh Jimly disebut sebagai "*Government by Keppres*", di mana proses pemerintahan dijalankan hanya dengan keputusan-keputusan yang dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden yang ditetapkan baik untuk mengatur norma-norma hukum yang bersifat umum-abstrak maupun individual-konkrit (Jimly Asshiddiqie, 2007 : 80).

Perpres tanpa perintah peraturan perundang-undangan di atasnya seharusnya dikeluarkan dengan maksud yang benar-benar bersifat teknis administratif pemerintahan dan semata-mata dimaksudkan untuk tujuan internal penyelenggaraan administrasi pemerintahan dalam rangka menjalankan ketentuan undang-undang dan peraturan pemerintah. Jika materi yang diatur benar-benar hanya berkaitan dengan soal-soal teknis administratif, barulah hal itu dapat dikatakan sebagai kewenangan atributif dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar*” (Jimly Asshiddiqie , 2007 : 153).

KESIMPULAN

Berdasarkan hal tersebut, pembentukan PP tidak dapat dilakukan secara sepihak oleh Presiden. Adanya ketentuan tentang PP yang ditujukan untuk “menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”, merupakan ketentuan yang mengikat Presiden dalam menetapkan PP. Selain itu, sebagai *subordinat legislation*, PP tidak boleh melampaui undang-undang di atasnya. Dengan demikian, materi muatan yang diatur dalam PP tidak dapat mengandung norma baru dan hanya semata-mata untuk melaksanakan undang-undang di atasnya.

Perpres tanpa perintah peraturan perundang-undangan di atasnya seharusnya dikeluarkan dengan maksud yang benar-benar bersifat teknis administratif pemerintahan dan semata-mata dimaksudkan untuk tujuan internal penyelenggaraan administrasi pemerintahan dalam rangka menjalankan ketentuan undang-undang dan peraturan pemerintah. Jika materi yang diatur benar-benar hanya berkaitan dengan soal-soal teknis administratif, barulah hal itu dapat dikatakan sebagai kewenangan atributif dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Perihal Undang-Undang*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta
- Asshiddiqie, Jimly, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.
- A. Tauda, Gunawan, 2012, *Komisi Negara Independen; Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*, Genta Press, Yogyakarta.
- Attamimi, A. Hamid S, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.
- Hamidi, Jazim & Mustafa Lutfi, 2010, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, P.T. Alumni, Bandung.
- Manan, Bagir, 2006, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2009, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.
- R. Saragih, Bintan, 1991, *Dimensi Konstitusional Judicial Review, Kemungkinan dan Keterbatasannya*, Dalam Jaringan Informasi Masyarakat (JARIM) dan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), 1991, *Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review*, (ed. Benny K. Haran & Hendardi), JARIM & YLBHI, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 2013, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Usmawadi, 2013, *Petunjuk Penulisan Bidang Ilmiah Bidang Hukum, (Materi Pendidikan Latihan dan Kemahiran Hukum)*, Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.