

ANALISIS BATASAN KEWENANGAN PRESIDEN DALAM MEMBENTUK PERATURAN PRESIDEN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUDANG-UNDANGAN

Sunny Ummul Firdausy¹, Rizal Abdurrahman²

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis dan mengkaji mengenai batasan kewenangan Presiden dalam membentuk Peraturan Presiden berdasarkan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penelitian ini adalah penelitian hukum yang bersifat preskriptif, dengan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Jenis data yang dikumpulkan meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan. Teknik analisis yang digunakan adalah metode deduktif. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Peraturan Presiden hanya dapat dibentuk dalam rangka (1) diperintahkan pembentukannya baik secara tegas (disebutkan bentuk dan lembaga) maupun tidak tegas (hanya disebutkan lembaga) oleh UU; (2) sebagai peraturan pelaksana atas Peraturan Pemerintah baik didelegasikan langsung atau menurut kebutuhan pengaturan lebih lanjut; dan (3) sebagai peraturan otonom/mandiri dalam rangka menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara. Bentuk Peraturan Presiden otonom/mandiri hanya dapat dibentuk bila (a) benar-benar bersifat teknis pemerintahan, dan (b) semata-mata untuk tujuan internal penyelenggaraan administrasi pemerintahan dalam rangka menalakan ketentuan undang-undang dan peraturan pemerintah. Selain itu Peraturan Presiden juga dapat dibentuk sepanjang memberikan kemanfaatan umum dan sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Kata Kunci: Peraturan Presiden, Kewenangan Presiden, Batasan Peraturan Presiden

ABSTRACT

This legal research analyzes and examines the limits of the Presidential power in the establishment of the Presidential Regulation according to Law Number 12 of 2011 Concerning the Establishment on Laws and Regulations. This research is a normative research viewed from prescriptive characteristic by statute and conceptual approach. The types of data collected include primary and secondary legal materials through library research. The data is analyzed by deductive method. The results indicates that the Presidential Regulation can only be established within the framework of (1) enjoined the establishment of both expressly (mentioned forms and institutions) as well as unambiguous (only mentioned institutions) by the Act; (2) as the implementing

regulation on the Government Regulation either delegated directly or according to the needs of further regulation; and (3) as an autonomous regulation in order to organize the power of state government. The form of autonomous presidential regulation can only be established if (a) is really a technical, and (b) solely for the internal purpose of administration in order to enforce the provisions of the laws and regulations. In addition, Presidential Regulations may also be established to the extent of providing public benefit and in accordance with the Good Governance Principles.

Keywords: *Presidential Regulation, Presidential Power, Limitation of Presidential Regulation*

A. Pendahuluan

Bangsa Indonesia telah melewati berbagai permasalahan yang timbul dan menentukan nasib perjalanan hidup rakyat, bangsa, dan negara Republik Indonesia. Penentuan keputusan-keputusan tersebut salah satunya pula ditentukan oleh Keputusan (yang diambil oleh) Presiden. Hal-hal yang menentukan dalam perjalanan kehidupan kenegaraan Indonesia dituangkan antara lain dalam kebijaksanaan pengaturan yang menggunakan bentuk Keputusan Presiden atau yang semacam dengan itu namun dengan nama lain. Tak jarang keputusan-keputusan yang diambil oleh Presiden seakan tidak tepat jika diputuskan oleh Presiden dalam suatu keputusan Presiden (Irwan Yulianto, 2014:1).

Peristiwa yang dapat dijadikan contoh adalah Dekrit Presiden Soekarno pada 5 Juli 1959 untuk membubarkan Konstituante dan memberlakukan kembali Undang-Undang Dasar 1945 asli. Betapa dengan keputusan tersebut seakan Presiden mempunyai kewenangan yang tak terbatas, karena untuk mengganti Undang-Undang Dasar yang seharusnya merupakan kewenangan MPR, cukup dilakukan dengan pembungkusan baju keputusan presiden, yakni Maklumat Presiden.

Pada masa orde baru dan reformasi pun masih terdapat kebijakan Presiden yang bisa diperbincangkan lagi kedudukan dan eksistensinya. Pada masa orde baru Presiden sring mengeluarkan macam bentuk produk hukum, salah satunya misalkan Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam yang sampai sekarang masih menjadi dasar hukum aparat pengadilan agama dalam beracara. Masa reformasi Presiden Abdurrahman Wahid juga sempat mengeluarkan sebuah Dekrit Presiden seperti yang dilakukan oleh Presiden Soekarno yang berisi pemakluman pembubaran MPR dan tiga (3) poin lainnya. Walaupun dalam hal ini Dekrit Presiden Abdurrahman Wahid tidak terlaksana sebagaimana Dekrit yang dilakukan oleh Presiden Soekarno, namun upaya itu masih dilaksanakan.

Terlepas dari perdebatan mengenai tepat atau tidaknya keputusan yang diambil oleh Presiden tersebut, dari peristiwa-peristiwa itu kita seakan melihat

bahwa wewenang Presiden begitu luwes untuk menetapkan suatu kebijakan dalam keputusan Presiden. Hal ini menjadi menarik apabila dikaitkan dengan paham Negara Hukum yang dianut Indonesia melalui Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Segala sesuatu yang berjalan baik dalam kehidupan sosial maupun bernegara harus berpedoman pada hukum, baik hukum nasional ataupun hukum adat setempat, hal ini sebagai konsekuensi dari pengakuan bentuk negara hukum. Hukum sendiri lahir dari kesepakatan-kesepakatan atau konvensi antar golongan dan kepentingan. Pemerintah tidak dapat terlepas dari cita negara hukum itu sendiri, yaitu segala kebijakan dikeluarkan oleh pemerintah harus berdasarkan asas legalitas. Rescue Pound pernah menulis bahwa "*Law as tool of social Engineering*" (Hukum sebagai alat perubahan sosial). Hukum berfungsi sebagai alat pengatur supaya kehidupan manusia menjadi teratur. Meskipun tidak dapat dinafikan bahwa hukum adalah produk politik, namun setelah menjadi suatu hukum, maka politik juga harus mengikuti hukum (Hamidi, Jazim, dkk, 2009: 12).

Penyelenggaraan negara hukum sendiri harus diatur agar tercipta tertib hukum yang diharapkan. Tertib hukum tersebut diejawantahkan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3) yang terakhir diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. UU P3 ini menegaskan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan berdasarkan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dalam Pasal 5, yang meliputi (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau pejabat pembentukan yang tepat; (c) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan muatan; (d) dapat dilaksanakan; (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) kejelasan rumusan; dan (g) keterbukaan.

Keputusan Presiden yang dahulu diatur dan dimasukkan ke dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di bawah Peraturan Pemerintah, seiring perkembangan hukum tata negara Indonesia, juga mengalami perubahan atau lebih tepatnya penegasan. Keputusan Presiden yang bersifat *Regeling* yang sebelumnya bisa disalah artikan, sejak Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diganti namanya menjadi Peraturan Presiden. Undang-undang ini dibatalkan dengan adanya Undang-undang yang baru yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU P3) yang juga menjelaskan pengertian Peraturan Presiden yang lebih rinci yaitu "Peraturan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintah" dengan begitu Undang-undang ini menegaskan bahwa ada dua macam Peraturan Presiden, yaitu Peraturan Presiden untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam literatur biasa disebut dengan Perpres Delekatif dan ada Peraturan Presiden untuk menyelenggarakan kekuasaan pemerintah atau disebut dengan Perpres Otonom/Mandiri. Hal ini dipertegas dengan Pasal 13 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa

“Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah”. Menarik untuk ditelaah lebih lanjut mengenai Peraturan Presiden ini, sebab UUD 1945 pasca amandemen menghendaki kedaulatan rakyat (Demokrasi) dan paham negara hukum (Nomokrasi) mewajibkan segala tindak pemerintahan harus dalam batas yang dilegalkan. Cita-cita tersebut dipertaruhkan apabila nantinya akan ada kebijakan Presiden yang dilaksanakan dengan Peraturan Presiden ini dan mengatasnamakan “Penyelenggara kekuasaan pemerintah”, kemudian menghasilkan keputusan-keputusan atau aturan-aturan yang tidak sesuai materi muatan Peraturan Presiden.

Maka dengan sudut pandang seperti uraian diatas, penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Batasan Kewenangan Presiden dalam Membentuk Peraturan Presiden Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.”**

B. Metode Penelitian

Penelitian hukum ini merupakan penelitian hukum. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum (*legal research*) adalah suatu proses menemukan kebenaran koherensi, yaitu menemukan apakah aturan hukum yang ada sudah sesuai dengan norma hukum, apakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum dan apakah tindakan seseorang sudah sesuai dengan norma hukum atau prinsip hukum (Peter Mahmud Marzuki, 2011: 43). Penelitian ini bersifat perspektif dengan menggunakan pendekatan Undang-Undang (*statute approach*), Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini terdapat sumber hukum primer dan sekunder. Sumber hukum primer yang digunakan adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 14 tahun 2004 tentang Mahkamah Agung. Sumber hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis dan disertasi hukum dan juga jurnal-jurnal hukum (termasuk yang on-line) (Peter Mahmud Marzuki, 2011: 141-142).

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan. Studi kepustakaan adalah suatu pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui bahan hukum tertulis dengan menggunakan *context analysis* dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan, dokumen, laporan arsip dan hasil penelitian lainnya yang berhubungan dengan masalah yang diteliti (Peter Mahmud Marzuki, 2011: 21). Teknik analisis

bahan hukum pada penelitian ini adalah bersifat deduksi dan menggunakan metode silogisme (Peter Mahmud Marzuki, 2011: 47).

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Indonesia menganut prinsip kedaulatan rakyat. Hal ini melahirkan konsekuensi pula bahwa kewenangan regulasi atau pengaturan juga harus pula berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat, sehingga, rakyat sendirilah, yang dalam hal ini melalui wakil-wakilnya di parlemen, yang dianggap berwenang untuk menentukan peraturan-peraturan yang mengikat untuk umum. Setiap peraturan yang ditetapkan mengikat untuk umum, haruslah atas persetujuan wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat sendiri untuk duduk dilembaga perwakilan rakyat atau parlemen (Jimly Asshidiqie, 2011: 266). Hal ini juga ditegaskan dalam UUD 1945 yang menganut prinsip kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Klausula yang demikian mengindikasikan bahwa selain menganut kedaulatan rakyat, pelaksanaan kedaulatan rakyat harus berdasarkan pada UUD atau pada hukum. Prinsip negara hukum yang demikian memang juga telah diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum.

Ide dasar negara hukum Indonesia tidak terlepas dari ide dasar negara tentang *rechstaat* yang meletakkan perlindungan hukum bagi rakyat pada asas legalitas, yaitu mendasarkan pada hukum tertulis. Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem kontinental. Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan negara hukum dan negara demokrasi. Demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan hukum mendapat persetujuan dari wakil rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan aspirasi dan kepentingan rakyat. Sesuai dengan apa yang ditulis J.J. Rouseau, yang dikutip oleh Muhammad Irham "Manusia itu lahir bebas dan sederajat hak-haknya, sedangkan hukum merupakan ekspresi dari kehendak umum" (<http://fhukum.unpatti.ac.id/htn-han/560-legalitas-pembentukan-peraturan-presiden-oleh-presiden-ditinjau-dari-sumber-kewenangan-atribusi-mandat-delegasi>). Sejalan dengan hal tersebut, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat. Asas legalitas ini juga disebut sebagai asas kekuasaan undang-undang.

Sebagai tindak lanjut dari kedua paham tersebut, segala tindakan pemerintah harus sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Termasuk dalam hal ini pembentukan perundang-undangan yang dimiliki oleh Pemerintah. UUD 1945 dalam Pasal 22A mengatur bahwa, "Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang". Undang-undang yang dimaksud telah ada dan peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011. Undang-undang ini

megatur bahwa Presiden memiliki beberapa kekuasaan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, termasuk salah satunya Peraturan Presiden.

Peraturan Presiden sebagai suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki sejarahnya sendiri yang agak unik. Produk hukum Peraturan Presiden yang hadir sejak masa awal kemerdekaan, mempunyai kewenangan serta peranan yang berbeda-beda seiring dinamika ketatanegaraan yang terjadi di Indonesia. Tentunya begitu pula pengaturan Peraturan Presiden sebagai salah satu peraturan perundang-undangan yang diatur terakhir dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (P3), tidak dapat disamakan pengertian dan kewenangnya dengan pengertian dan kewenangan dalam peraturan masa-masa sebelumnya.

Pro dan kontra mengenai eksistensi serta kewenangan Peraturan Presiden selalu menjadi perdebatan tersendiri dalam setiap pengaturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Setidaknya hal ini tercermin dalam perdebatan dalam Rapat Pansus RUU P3 tanggal 2 Maret 2011. Sebagaimana dikutip dari Prisca Listiningrum, DPR memandang, keberadaan Perpres dianggap tidak cukup efektif karena sama dengan Peraturan Pemerintah (PP), dalam praktiknya sering mengalami keterlambatan dalam penerbitannya. DPR memandang keterlambatan ini sebagai pengabaian amanat undang-undang. Lebih lanjut DPR mempertanyakan mengapa Presiden sebagai suatu lembaga perlu menerbitkan perundang-undangan tersendiri yang disebut peraturan presiden, sementara dia dibolehkan dan dimungkinkan untuk membuat peraturan pemerintah. Sehingga untuk menjalankan roda pemerintahan, dirasa cukup dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah saja. (Prisca Listiningrum, 2011: 4)

Berkenaan dengan hal tersebut, memang sebagai suatu peraturan pelaksana undang-undang, PP dan Perpres tidak jelas batas kewenangan pembentukan untuk membedakan keduanya. Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dalam hal materi muatan Peraturan Presiden menentukan "*Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, meteri untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau meteri untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah*". Artinya sebagaimana dibahas dipembahasan awal, Perpres dapat dibentuk karena (1) Perintah (delegasi) UU, (2) pelaksana PP dan (3) melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah. Sedangkan PP dalam penjelasan Pasal 12 UU P3 menyebutkan 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". Maka dari itu, Peraturan Pemerintah dapat dibentuk baik itu diperintahkan (delegasi) langsung oleh UU ataupun tidak, jika pemerintah membutuhkan peraturan lebih

lanjut dalam melaksanakan UU. Sekilas apabila membaca kedua aturan ini dapat terlihat batasan antara keduanya bahwa PP dapat dibentuk sebagai pelaksana Undang-Undang baik diperintahkan atau tidak diperintahkan secara langsung oleh Undang-undang, sedangkan Perpres dapat dibentuk hanya jika UU memerintahkan (secara langsung) pembentukan Perpres. Namun apabila dilihat dalam penjelasan Pasal 13 UU P3 ini menyebutkan bahwa "*Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan peraturan lebih lanjut perintah undang-undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya*". Artinya Perpres dapat dibentuk dalam hal UU tidak memerintahkan secara tegas pembentukannya. Hal ini menimbulkan kerancuan tersendiri apabila Presiden sebagai pelaksana UU membutuhkan aturan pelaksana lebih lanjut, Presiden dapat membentuk PP atau Perpres. Kedua-duanya dapat sebagai peraturan delegasi dan peraturan pelaksana undang-undang.

Hal yang demikian menjadi penting untuk diperhatikan jika melihat fakta bahwa tidak semua Undang-undang memuat perintah pembentukan peraturan delegasi. Sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Fitriani Ahlan Sjarif terhadap undang-undang yang disahkan selama periode 1999-2000. Ada 473 Undang-undang yang terbit selama 14 tahun itu dan hanya 261 Undang-undang yang memerintahkan langsung pembentukan peraturan atau keputusan. Sisanya, 212 tak memerintahkan pembentukan peraturan delegasi apapun (<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55a096b41c996/masih-ada-kesalahan-dalam-pembentukan-peraturan-delegasi>). Sebagai peraturan yang secara hierarki dibawah PP, Perpres memiliki kewenangan yang sama sebagai peraturan delegasi dan peraturan pelaksana UU, bahkan lebih luas dengan adanya dua kewenangan yang lain. Perbedaan kemudahan hanyalah pada pendelegasian UU itu sendiri, bahwa sebanyak 473 UU yang diteliti, ada 39 persen memerintahkan pembentukan PP. Dalam hal batasan kewenangan pembentukan Perpres tidak dibedakan batasan Perpres dan PP.

Selain sebagai Peraturan delegasi dan peraturan pelaksana Undang-undang, Perpres juga dapat dibentuk sebagai peraturan delegasi dan peraturan pelaksana bagi PP. Peraturan yang demikian terbatas materi muatannya, yaitu tidak diperbolehkan menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan. Biasanya dalam pendelegasian kewenangan yang demikian dibatasi hanya untuk pengaturan mengenai norma-norma hukum yang bersifat administratif. Sedangkan norma-norma hukum yang mengandung pengaturan lebih lanjut mengenai substansi hak dan kewajiban tidak didelegasikan, apalagi disubdelegasikan (Jimly Ashidique, 2011: 151)

Peraturan Presiden juga memuat materi mengenai atribusi presiden sebagai penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Jenis Perpres yang demikian merupakan jenis peraturan *Autonome satzung* atau peraturan otonom. Penyebutan peraturan otonom karena peraturan jenis ini tidak menginduk terhadap peraturan

perundang-undangan di atasnya dalam hierarki perundang-undangan, melainkan hadir dan dibentuk berdasarkan suatu kewenangan yang diberikan (atribusi) oleh undang-undang dasar atau undang-undang. Kekuasaan pemerintahan sendiri merupakan atribusi kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 Pasal 4 ayat (1) bahwa "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*". Secara praktik memang penggunaan kewenangan pembentukan Perpres mandiri atau otonom ini hanya menyebutkan Pasal 4 ayat (1) ini dalam konsiderannya. Pada tahun 2016 terdapat beberapa Perpres Mandiri ini seperti Perpres No. 8 Tahun 2016 tentang Komite Ekonomi dan Industri Nasional, Perpres No. 87 tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar, atau Perpres No. 100 tahun 2016 tentang Penanganan Pengujian Undang-undang di Mahkamah Konstitusi dan Perundang-Undangan dibawah Undang-undang di Mahkamah Agung oleh Pemerintah. Ketiga Perpres yang dicontohkan diatas hanya menyebutkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 sebagai dasar pembentukannya.

Permasalahan kemudian adalah mengenai batasan kewenangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah ini. Jika suatu saat, andai, Presiden bermaksud menetapkan suatu kebijakan yang berbeda atau bahkan bertentangan dengan Undang-undang dasar, jika kebijakan itu dituangkan dalam Undang-undang, Presiden akan menghadapi dua bahkan tiga kendala sekaligus yang sangat berat bagi Presiden, yaitu kontrol kritis oleh DPR dan DPD, kemudian seumpamapun lolos Presiden masih harus menghadapi potensi permohonan pengujian di Mahkamah Konstitusi, belum lagi kritik-kritik dari masyarakat dan dunia pers. Padahal kebijakan yang Presiden inginkan tersebut sangat jelas belum ada undang-undang apapun yang dapat dijadikan rujukan untuk pelaksanaan ide dan kebijakan baru tersebut. Sementara kebijakan itu dinilai sangat mendesak. Jikapun dilaksanakan dalam bentuk Perppu pun Presiden harus segera diajukan dalam persidangan DPR berikutnya. Maka kemudian, mungkin saja Presiden mengambil jalan pintas dengan menuangkannya dalam Perpres sebagai bentuk kekuasaan pemerintahan. (Jimly Ashidqie, 2011:79)

Sekiranya Perpres itu kelak akan digugat dan diuji di Mahkamah Agung sesuai dengan kewenangannya berdasarkan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, maka jelas Perpres itu tidak bertentangan dengan UU manapun karena UU yang mengatur mengenai kebijakan tersebut belum ada. Karena menurut Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 Mahkamah Agung hanya dapat menguji peraturan perundang-undangan terhadap UU. Artinya, batu uji yang dipakai oleh MA adalah undang-undang, bukan UUD. MA hanya dapat menguji legalitasnya bukan konstitusionalitasnya. Sedangkan Mahkamah Konstitusi menurut Pasal 24C hanya dapat menguji undang-undang terhadap UUD. Jika jalan pikiran demikian diikuti dan dibenarkan akan menjadi persoalan besar dan menyulitkan dalam sistem ketatanegaraan kita. Presiden dengan segala cara dapat bertindak secara sewenang-wenang menetapkan Perpres yang bertentangan dengan UUD.

Maka dari itu, harus ada suatu batasan mengenai pembentukan Peraturan Presiden ini. Jimly Ashidique berpendapat bahwa pembentukan Peraturan Presiden baru dapat dibentuk jika, *Pertama*, adanya perintah oleh peraturan yang lebih tinggi harus terpenuhi; *Kedua*, perintah dimaksud tidak harus bersifat tegas dalam arti langsung menyebutkan bentuk hukum penguasaan norma hukum yang langsung norma yang perlu diatur, asalkan perintah pengaturan tetap ada; *Ketiga*, dalam hal perintah dimaksud memang sama sekali tidak ada, maka Perpres dapat dikeluarkan dengan maksud mengatur hal-hal yang (a) benar-benar bersifat teknis administrasi pemerintahan, dan (b) semata-mata untuk tujuan internal penyelenggaraan administrasi pemerintahan dalam rangka menjalankan ketentuan undang-undang dan peraturan pemerintah. Jika materi yang diatur benar-benar mengenai teknis administrasi pemerintahan, barulah hal itu dapat dikatakan sebagai kewenangan atributif dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "*Presiden Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar*" (Jimly Asshidique, 2011: 80).

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan pemerintah harus memiliki ruang untuk menetapkan peraturan meskipun tidak secara tegas diperintahkan. Hal ini merupakan konsekuensi dari prinsip kebebasan bergerak dalam administrasi pemerintahan berdasarkan doktrin "*freies ermessen*" yang diakui melekat pada pemerintah dan bersifat universal (Jimly Asshidique, 2011: 153). Secara normatif prinsip ini tertuang dalam Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 9 menegaskan bahwa:

- (1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik
- (2) Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan; dan
 - b. peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.
- (3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintah dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan wajib mencantumkan atau menunjukkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.
- (4) Ketiadaan atau ketidakjelasan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, tidak menghalangi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sepanjang memberikan kemanfaatan umum dan sesuai dengan Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Ketentuan ini mengatur bahwa dalam setiap Keputusan dan/atau tindakan pemerintah harus berdasarkan pada kewenangan dan dasar menetapkan suatu keputusan. Hal ini sesuai dengan asas legalitas yang harus menjadi dasar

pemerintah dalam bertindak, yang mana merupakan konsekuensi diadanya prinsip demokrasi dan prinsip negara hukum. Sedangkan dalam aturan Pasal 9 ayat (4) UU Administrasi Pemerintahan ini juga meletakkan prinsip kebebasan bertindak dalam administrasi pemerintahan "... sepanjang memberikan kemanfaatan umum dan sesuai dengan Asas Umum Pemerintahan yang Baik".

Fenomena peraturan pelaksana undang-undang ini diakui sangat penting di semua negara. Karena pentingnya menurut A.W. Bradley dan K. D. Ewing sebagaimana dikutip oleh Jimly Ashidique, maka berbagai peraturan pelaksana undang-undang itu harus memenuhi empat hal syarat penting, yaitu (Jimly Asshidique, 2011: 272):

- a. *Consulting of Interest;*
- b. *Control by Parliament;*
- c. *Publiation of Statutory Instrumen;*
- d. *Chanlange in the Court.*

Pembentukan peraturan pelaksana tidak melibatkan peran wakil rakyat di parlemen. Pemberlakuannya juga tidak dipersyaratkan melampaui tenggat waktu tertentu agar semua orang dapat mengetahui. Juga persyaratan bahwa tidak harus diumumkan terlebih dahulu sebelum diberlakukan. Maka sebagai gantinya Peraturan pelaksana undang-undang itu harus menerapkan prinsip transparan dan harus pula dilakukan konsultasi kepada pihak-pihak yang terkait dengan materi peraturan yang akan ditetapkan itu. Selain itu, semua bentuk peraturan pelaksana undang-undang harus tunduk kepada pengawasan oleh lembaga perwakilan rakyat. Peraturan pelaksana undang-undang harus pula dipublikasikan secara resmi dan terbuka, hal ini sebagai ganti bahwa peraturan pelaksana tidak melibatkan masyarakat secara resmi sehingga kurang diketahui umum.

Ketiga hal ini menjadi perhatian tersendiri, karena dalam peraturan lebih lanjut mengenai pembentukan peraturan pelaksana undang-undang yang telah diatur dalam Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-undang Nomor 11 Tahun 2011 memang sudah mengakomodasi norma ini, yaitu dalam Pasal 52 ayat (1) menyatakan:

"Menteri dalam melakukan rapat pengharmonisasian , pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-undang melibatkan wakil dari Pemrakarsa, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian, dan/atau lembaga lain terkait"

Pasal ini berlaku secara mutatis mutandis kepada penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, sebagaimana diatur dalam Pasal 65. Pasal ini menghendaki bahwa peraturan pelaksana berbentuk peraturan presiden pun harus melibatkan pihak-pihak terkait atau "*Consultation of Interest*". Pasal 187 ayat (2) juga menyebutkan bahwa Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan dilakukan melalui (a) media elektronik; (b) media cetak; dan/atau (c) forum tatap muka dan

dialog langsung. Selain itu dalam Pasal 188 ayat (1) memberikan hak kepada masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kedua pasal ini mengakomodasi bahwa pembuatan peraturan pelaksana pun harus dipublikasikan secara resmi *Publication of Statutory Instrumeni*, dan memberi hak kepada masyarakat untuk memberikan masukan.

Selain ketiga syarat diatas harus dipenuhi dalam peraturan delegasi, syarat keempat yaitu bahwa semua bentuk peraturan pelaksana itu dapat digugat ke pengadilan melalui prosedur pengujian. Hal ini menjadi pembahasan tersendiri, dimana Peraturan Presiden yang bersifat mandiri/otonom sebagai penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan tidak mempunyai UU induk dalam pembentukannya. Sedangkan, sebagaimana telah dibahas sebelumnya, dalam UUD 1945, Mahkamah Agung hanya dapat menguji legalitas peraturan dibawah Undang-undang terhadap Undang-undang, batu ujinya adalah Undang-undang bukan Undang-undang Dasar. Apakah Mahkamah Agung dapat menguji materilkan Perpres Mandiri/Otonom?

Perlu peninjauan lebih lanjut untuk dapat membahas masalah ini. Undang-undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 tahun 2004 tentang Mahkamah Agung dalam, Pasal 31 menyatakan dalam ayat (1) bahwa "Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang". Ayat (2) Pasal 31 juga menyatakan 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". Pasal 31 ayat (2) ini memperluas kewenangan Mahkamah Agung lebih dari yang diatur dalam UUD 1945, dimana dengan klausula "... atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.." berarti batu uji Mahkamah Agung dalam pengujian peraturan perundang-undangan dibawah Undang-undang tidak hanya terhadap Undang-undang namun juga terhadap UUD.

Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Pasal 1 angka (1) menegaskan pengertian yang demikian bahwa "Hak Uji Materiil (HUM) adalah hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi". Berdasarkan Pasal 31 UU No. 5 Tahun 2004 dan Perma No. 1 Tahun 2011 didapat kesimpulan bahwa Perpres Mandiri/Otonom, yakni Perpres yang dibuat atas dasar atribusi langsung oleh Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 dapat diajukan uji materiil ke Mahkamah Agung. Permohonan HUM tersebut dapat diajukan dengan dua cara, yakni langsung ke Mahkamah Agung (Pasal 2 ayat (1) huruf A Perma No. 1 Tahun 2011) dan diajukan langsung melalui Pengadilan Negeri/PTUN setempat (Pasal 2 ayat (1) huruf a Perma No. 1 Tahun 2011)

Peraturan Presiden, seperti paparan diatas, telah diatur sedemikian batasnya, sehingga tidak bisa disamakan dengan Peraturan Presiden pada masa awal kemerdekaan atau Keputusan Presiden pada masa Orde Baru. Pembentukan Peraturan Presiden sesuai dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 masih tetap mengakomodir asas kebebasan bertindak pemerintah, namun kebebasan tersebut bukan langsung atas dasar atribusi pasal 4 ayat (1) UUD 1945, namun telah ada Undang-Undang yang mengatur kebebasan pemerintah dalam bertindak tersebut, yaitu Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan seperti yang telah diuraikan diatas. Maka pembentukan Peraturan Presiden juga harus memperhatikan aturan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014.

D. Simpulan

Peraturan Presiden dapat dibentuk hanya dalam rangka (1) diperintahkan pembentukannya baik secara tegas (disebutkan bentuk dan lembaga) maupun tidak tegas (hanya disebutkan lembaga) oleh UU; (2) sebagai peraturan pelaksana atas Peraturan Pemerintah baik didelegasikan secara langsung atau menurut kebutuhan pengaturan lebih lanjut; dan (3) sebagai peraturan otonom/mandiri dalam rangka menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara. Bentuk Perpres otonom/mandiri hanya dapat dibentuk bila (a) benar-benar **bersifat teknis administrasi pemerintahan**, dan (b) semata-mata untuk **tujuan internal penyelenggaraan administrasi pemerintahan dalam rangka menjalankan ketentuan undang-undang dan peraturan pemerintah**. Selain itu Perpres juga dapat dibentuk sebagai akibat dari asas kebebasan bertindak yang dimiliki pemerintah, sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 9 ayat 4 "... sepanjang **memberikan kemanfaatan umum dan sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.**" Sebagai kontrol dalam pembentukan Perpres, Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk menguji Perpres, baik sebagai perintah UU, Pelaksana PP, atau penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan (Atribusi langsung pasal 4 ayat (1) UUD 1945), dikarenakan Mahkamah Agung tidak hanya dapat membatalkan peraturan dibawah UU terhadap UU, namun juga terhadap UUD. Pengaturan mengenai kewenangan ini didasarkan pada Pasal 31 UU No. 5 Tahun 2004 dan Perma No. 1 Tahun 2011. Permohonan Hak Uji Materil tersebut dapat diajukan dengan dua cara, yakni langsung ke Mahkamah Agung (Pasal 2 ayat (1) huruf A Perma No. 1 Tahun 2011) dan diajukan langsung melalui Pengadilan Negeri/ PTUN setempat (Pasal 2 ayat (1) huruf a Perma No. 1 Tahun 2011).

DAFTAR PUSTAKA

Asshidqie, Jimly. 2003. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, makalah disampaikan pada seminar Pembangunan

Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh BPHN Dephukham RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003,

_____. 2011. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press.

Hamidi, Jazim, dkk, 2009. *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Total Media.

Huda, Ni'matul. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada

Indrayana, Denny. 2008. *Indonesian Constitutional Reform 1999-2000, An Evaluation of Constitutional Making in Transtition*. Jakarta: Kompas Book Publishing.

Listiningrum, Prisca, 2012. *Perdebatan Eksistensi dan Kedudukan Peraturan Presiden dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Malang Skripsi tidak diterbitkan.

Marzuki, Peter Mahmud. 2014. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana

Majalah/Jurnal

Aritonang, Dinoroy Marganda. 2010 *Penerapan Sistem Presidensial di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jurnal Mimbar Hukum, vol. 22, Nomor 2.

Yulianto, Irfan. 2014. *Peranan Keputusan Presiden dalam Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jurnal ilmiah FENOMENA, Volume XII, Nomor 1.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004

Internet

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55a096b41c996/masih-ada-kesalahan-dalam-pembentukan-peraturan-delegasi>

<http://fhukum.unpatti.ac.id/htn-han/560-legalitas-pembentukan-peraturan-presiden-oleh-presiden-ditinjau-dari-sumber-kewenangan-atribusi-mandat-delegasi>).

(Footnotes)

¹ Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UNS

² Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UNS

³ Mahasiswa Fakultas Hukum UNS

