

Penataan Materi Muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dalam Sistem Hukum Indonesia

Miftah Faried Hadinatha

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

[Email: miftahfaried.hadinatha@gmail.com](mailto:miftahfaried.hadinatha@gmail.com)

Naskah diterima: 25/10/2021, direvisi: 30/5/2022, disetujui: 2/6/2022

Abstract

This writing is written based on the state from the anxiety about the state of the legislation in Indonesia which is experiencing hyperregulation. One of the reasons for this situation is Government Regulations (PP) and Presidential Regulations (Perpres) often delegate technical regulations to lower regulations, such as Ministerial Regulations. Therefore, this study seeks to organize these two types of regulations. The discussion will focus on organizing PP and Perpres content materials and how the implications that arise from structuring PP and Perpres content materials. This type of research is normative with secondary data as the main basis. While the approach used is conceptual and legislation. The results of this study are first, the arrangement of PP and Perpres material is carried out by first complying with the concept of hierarchy, then distinguishing between the two types, then ensuring the style of sentence formulation, followed by obeying the principles of forming laws and regulations, all of which are contained in academic texts. Second, the implications that occur as a result of the arrangement are that the centralization of the issuance of regulations will be with the President, the said regulations will be easily supervised by the President, and minimize the symptoms of sub-delegation

Keywords: organize, implication, laws.

Abstrak

Latar belakang penulisan artikel ini berangkat dari keresahan kondisi peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengalami hiper regulasi. Keadaan ini salah satunya disebabkan oleh begitu seringnya materi Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres) mendelegasikan aturan teknis ke peraturan lebih rendah, misalnya Peraturan Menteri. Oleh karena itu, studi ini berupaya melakukan penataan terhadap kedua jenis peraturan tersebut. Pembahasan akan difokuskan menjadi pada bagaimana menata materi muatan PP dan Perpres dan bagaimana implikasi yang muncul dari penataan materi muatan PP dan Perpres. Jenis penelitian ini ialah normatif dengan data sekunder menjadi basis utamanya. Sementara pendekatan yang dipakai yakni konseptual dan perundang-undangan. Adapun hasil dari penelitian ini adalah *pertama*, penataan materi PP dan Perpres dilakukan dengan terlebih dahulu mematuhi konsep hierarki, kemudian membedakan jenis keduanya, lalu memastikan gaya perumusan kalimat, dilanjutkan menaati asas-asas pembentukan peraturan perundangan yang semua itu dimuat dalam naskah akademik. *Kedua*, implikasi yang terjadi akibat dari penataan itu adalah sentralisasi penerbitan peraturan akan ada pada Presiden, aturan dimaksud akan mudah diawasi Presiden, serta meminimalkan gejala subdelegasi.

Kata Kunci: Penataan, Implikasi, peraturan perundang-undangan.

A. Pendahuluan

Secara konstitusional, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), telah memberikan kewenangan kepada Presiden dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Sumber tersebut berasal dari Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”, dan Pasal 5 ayat (2) yang menentukan, “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Dalam pandangan Maria Farida Indarti, Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 menjadi pintu masuk yang mendasari Presiden untuk menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres), yang kemudian menyebabkan Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengatur segala sesuatu yang berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.¹ Kemudian pasal berikutnya, sebagaimana sangat terang tertulis, menunjukan Presiden dapat menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk menjalankan undang-undang supaya bisa berjalan. Artinya, terdapat dua bentuk peraturan perundangan-undangan yang berada di tangan Presiden secara langsung.²

Urgensi PP dan Perpres dalam sistem peraturan perundangan-undangan, jika dilihat dari materinya, selain menjadi turunan dari aturan yang lebih tinggi, juga salah satu bentuk supaya jalannya pemerintahan efektif. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2020 tentang Perubahan atas undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU 12/2011), utamanya Pasal 12 dan 13 yang masing-masing menentukan, “Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”; “Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan”, semakin menegaskan penyelenggaraan suatu pemerintahan akan mengalami kesulitan, kalau Presiden tidak memerinci aturan yang lebih tinggi ke aturan yang lebih rendah. Dengan demikian, dapat dikatakan, eksistensi PP dan Perpres selain menjamin pelaksanaan undang-undang, juga dalam rangka mempermudah Presiden dalam menjalankan kekuasaan eksekutifnya.

Tidak berlebihan, dalam masa periode memerintah, Presiden banyak mengeluarkan peraturan, baik dalam bentuk PP maupun Perpres. Apabila dilacak, khususnya masa pemerintahan Joko Widodo – Jusuf Kalla (2014-2019), terdapat 1.365 peraturan yang dikeluarkan Presiden yang terdiri dari 526 PP dan 839 berbentuk Perpres.³ Jika dibandingkan Presiden sebelumnya, Susilo Bambang Yudhoyono – Boediono (2009-2014), jumlah PP yang dikeluarkan cenderung lebih tinggi, yakni sejumlah 571⁴, sedangkan Perpres lebih sedikit yaitu sebanyak 723.⁵ Apabila dilakukan perincian lagi, dalam lima tahun periode, satu harinya kira-kira Presiden dapat menerbitkan dua sampai tiga peraturan berjenis PP serta satu sampai dua Perpres yang diterbitkan. Bagaimanapun, dengan melihat data statistik yang ada, peran PP dan Perpres begitu pentingnya di mata Presiden, sehingga angka “kelahirannya” yang tinggi itu tidak dapat dihindari.

1. Maria Farida Indarti, “Ilmu Perundangan-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan,” (Yogyakarta: Kanisius, 2019), 198.

2. Selain PP dan Perpres, ada lagi bentuk ketiga dari peraturan perundang-undangan yang berada di wilayah Presiden, yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Hal ini berdasarkan Pasal 22 UUD NRI 1945 yang menyatakan, “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Demi berfokus pada objek penelitian, bentuk ketiga dari peraturan perundang-undangan dimaksud tidak dibahas secara detail.

3. Data Boks, “10.180 Regulasi Terbit Sepanjang 2014-2019”, diakses 27 Maret 2021, [https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/01/21/10180-regulasi-terbit-sepanjang-2014-2019#:~:text=Jumlah%20Regulasi%20yang%20Diterbitkan%20\(2014%2D2019\)&text=Sebanyak%2010.180%20regulasi%20diterbitkan%20pada,presiden%2C%20dan%208.684%20peraturan%20menteri](https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/01/21/10180-regulasi-terbit-sepanjang-2014-2019#:~:text=Jumlah%20Regulasi%20yang%20Diterbitkan%20(2014%2D2019)&text=Sebanyak%2010.180%20regulasi%20diterbitkan%20pada,presiden%2C%20dan%208.684%20peraturan%20menteri).

4. Database Peraturan Pemerintah Kementerian Hukum dan HAM, diakses 27 Maret 2021, <https://peraturan.go.id/peraturan/list.html?id=11e449f368aacfa0a20b313231373330>.

5. Database Peraturan Presiden Kementerian Hukum dan HAM, diakses 27 Maret 2021, <https://peraturan.go.id/peraturan/list.html?id=11e449f36b994650a19f313231373335>.

Sekalipun keberadaan PP dan Perpres menjadi bagian tak terpisahkan dalam penyelenggaraan negara, bukan berarti tidak menimbulkan persoalan. Dalam pengamatan Zainal Arifin Mochtar, salah satu kendala regulasi di Indonesia yaitu adanya gejala delegasi yang kemudian didelegasikan lagi.⁶ Zainal mendeteksi ada PP dan Perpres yang mendelegasikan lagi pengaturannya ke Peraturan Menteri (Permen) dan Peraturan Daerah (Perda), bahkan, tambah Zainal, ketika didelegasikan bahasanya diulang begitu saja.⁷ Dalam hubungan seringnya PP dan Perpres yang mendelegasikan lagi pengaturannya ke peraturan yang lebih rendah (Permen) itu, menurut Saldi Isra, menyebabkan peraturan menjadi *over regulated*.⁸ Bila ditelusuri lagi, memang dibandingkan dengan undang-undang, PP, dan Perpres, kelahiran jumlah Permen memiliki kecenderungan lebih tinggi. Dari data, dalam kurun 2014 hingga 2019 menunjukkan terdapat 8.684 Permen yang bermunculan.⁹

Dari keterangan di atas, dapat ditarik suatu benang merah, yaitu belum tuntasnya hal-hal apa saja, dalam praktik, yang menjadi materi muatan PP dan Perpres. Harus diakui, selain Pasal 8 ayat (1) yang menjadi dasar Menteri untuk mengeluarkan peraturan, ada juga materi dari PP dan Perpres itu sendiri yang “mengizinkan” aturan teknis dimuat dalam Permen. Bagaimanapun, jika PP dan Perpres tidak mendelegasikan lagi ke Permen, maka Permen tersebut tidak akan ada. Menarik mencermati soal, dalam praktik, kelebihan berat peraturan di Indonesia diakibatkan salah satunya materi PP dan Perpres. Zainal mengemukakan, seharusnya ketika undang-undang mengatur hal pokok, posisi PP adalah menjelaskannya menjadi lebih detail, sementara Perpres dijadikan sebagai “bahan” untuk mengoperasikan dari aturan dan isinya mesti teknis, sehingga tidak ada lagi Permen yang mengikat keluar, yang mengatur urusan teknis.¹⁰

Jamak diketahui, terlebih dalam sistem presidensil seperti yang digunakan Indonesia, bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif adalah penyelenggara tertinggi pemerintahan. Apabila memakai pengertian eksekutif dari Wynes, seperti yang dikutip Ismail Suny, eksekutif sebagai kekuasaan dalam negara yang melaksanakan undang-undang, menyelenggarakan urusan pemerintahan dan mempertahankan tata tertib dan keamanan, baik di dalam maupun luar negeri,¹¹ serta secara sadar memahami Presiden penyelenggara tertinggi pemerintahan, maka seharusnya tidak ada lagi peraturan (di lingkungan eksekutif yang mengikat umum) yang dibuat oleh selain Presiden. Karena Presiden berposisi tertinggi dalam eksekutif, mestinya urusan-urusan teknis berada di tangannya, Menteri tinggal melaksanakan hal-hal teknis itu. Itu lah sebabnya PP¹² dan Perpres mestinya tidak mendelegasikan lagi pengaturan ke tingkatan lebih rendah, seperti Permen.

Dengan melihat adanya fakta Presiden penyelenggara pemerintahan tertinggi, serta banyak PP dan Perpres yang sering mendelegasikan di tingkat yang lebih rendah (Permen), perlu adanya penataan kembali mengenai materi seperti apa yang harus dituangkan dalam PP ataupun Perpres. Kapan, dalam hal seperti apa saja norma dalam undang-undang, misalnya diatur dalam PP maupun Perpres. Tujuan utamanya, tidak ada lagi gejala delegasi yang menyebabkan *over regulated*.

Pada titik itulah, tema tersebut menjadi penting. Terlebih jika ditelusuri lagi, gagasan yang muncul belakangan banyak berada di sekitaran persoalan materi PP dan Perpres yang hampir sama, sulit membedakan

6. Zainal Arifin Mochtar, dalam Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, “Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia”, Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi (2019), Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta, 540.

7. Ibid.

8. Saldi Isra, “Merampingkan Regulasi”, Kompas, 13 Maret 2017. Merampingkan Regulasi (saldiisra.web.id), diakses 27 Maret 2012

9. Lihat Data Boks, 10.180...Op.Cit.

10. Zainal Arifin Mochtar. Pusat... Op.Cit., 542

11. Ismail Suny, “Pergeseran Kekuasaan Eksekutif”, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), 44.

12. Sehingga wajar, misalnya, PP didesain karena jelas-jelas diperintahkan langsung oleh undang-undang atau semata-mata pertimbangan Presiden untuk melaksanakan undang-undang. Bagir Manan. 2006. Lembaga Kepresidenan. Yogyakarta: UII Press, 147

batas pemisahan yang tegas, mana bagian dari materi PP, mana bagian materi Perpres.¹³ Belum lagi masih ada yang memperdebatkan kebenaran penggunaan istilah Keputusan Presiden atau Peraturan Presiden yang mesti dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan.¹⁴ Termasuk juga batasan kapan Presiden menerbitkan Perpres.¹⁵ Kemudian soal PP, ada yang menyoal frasa “sebagaimana mestinya” dalam Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945 dapat menimbulkan sentralisme Presiden, sebab menjadikan Presiden pada akhirnya diberikan keleluasaan ketika pun undang-undang tidak memerintahkan secara tegas agar dibentuk PP sepanjang untuk melaksanakan UU tersebut.¹⁶ Selain pembicaraan tersebut, pembicaraan juga sering diarahkan persoalan perbedaan kedudukan PP dan Perpres, padahal keduanya sama-sama dibentuk Presiden.¹⁷

Beranjak dari beberapa bahasan di atas, tulisan ini meneliti bagaimana menata PP maupun Perpres. Menata dalam arti apa-apa saja yang dapat dituangkan ke dalam PP ataupun Perpres, dan bagaimana batasannya. Adapun penataan tersebut semata-mata dimaksudkan untuk mengingatkan perihal pentingnya peran Presiden dalam menjalankan pemerintahan, apalagi ia dipilih langsung oleh konstituennya. Hal lain yang tidak boleh dilupakan, supaya norma tidak salah tempat. Dalam arti, jangan sampai suatu norma yang seharusnya dituangkan dalam bentuk PP, justru dituangkan di dalam bentuk peraturan lain. Singkat kata, bagaimana cara membedakan materi muatan antara PP dan Perpres, seperti apa batasannya dan seterusnya. Hal demikian sejalan dengan apa yang ditulis Jimly Asshidiqie, yakni antara bentuk dan isi hukum, antara stuktur dan substansi, atau antara jasad dan rohnya haruslah seiring dan sejalan.¹⁸ Lebih jauh, meminjam bahasa Bagir Manan, harus ada kesesuaian antara bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan substansi yang akan diatur.¹⁹

Penelitian ini tidak hanya bermanfaat bagi keberlangsungan tata hukum di Indonesia, melainkan juga mendorong upaya terwujudnya pola keseragaman hal pokok yang harus dimuat dalam PP maupun Perpres. Hal lain yang penting, ke depan pembentukan PP dan Perpres dapat menjadi penyebab berkurangnya peraturan perundang-undangan lain yang berada di bawahnya. Suatu semangat yang sejalan dengan keinginan pemerintah untuk merampingkan regulasi di Indonesia. Untuk itu, tulisan ini ingin berupaya menjawab dua pertanyaan pokok, **pertama**, bagaimana menata materi muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden? **Kedua**, bagaimana implikasi yang muncul dari penataan materi muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden tersebut?

Memperhatikan dua pertanyaan di atas, dapat lah diketahui jenis penelitian ini yakni penelitian hukum normatif yang, memfokuskan pada studi dokumen atau pustaka. Sementara guna memudahkan jalannya analisa, ada dua pendekatan yang akan digunakan, yaitu pendekatan perundangan-undangan, dan pendekatan konseptual. Pendekatan konseptual akan berguna memahami konsep atau teori yang berkaitan dengan PP dan Perpres. Teori-teori tersebut, nantinya, dijadikan dasar preskripsi untuk menyisir objek yang diteliti, supaya menemukan gambaran utuh dari PP dan Perpres. Sementara pendekatan perundang-undangan, akan membantu peneliti menelusuri dan mengkritisi masalah yang terdapat dalam PP maupun Perpres. Dan juga akan membantu menelaah dasar hukum yang menjadi dasar pembentukan PP dan Perpres.

13. Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, “Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”, *Jurnal Negara Hukum* Volume 9 Nomor 1 (2018), 86.

14. Ahmad Husen, “Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal UKM Lex Scientia Law Review* Volume 3 Nomor 1 (2019), 72-76.

15. Sunny Ummul Firdausy dan Rizal Abdurrahman, “Analisis Batasan Kewenangan Presiden dalam Membentuk Peraturan Presiden Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Res Publica* Volume 1 Nomor 3 (2017), 89-93.

16. Rahayu Prasetyaningsih, “Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945”, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* Volume 4 Nomor 2 (2017), 274.

17. *Ibid.*, 276

18. Jimly Asshiddiqie, “Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum”, (Jakarta: Konstitutusi Press, 2020), 109

19. Bagir Manan, “Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Nasional”, (Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, 1994), 14-15.

B. Pembahasan

B.1. Penataan Materi Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden

Merujuk pembahasan yang dilakukan pembentuk undang-undang, yakni pada waktu membahas daftar inventaris masalah, terdapat alasan dibedakannya antara PP dan Perpres. Seperti dikatakan Ignatus Mulyono (F-PD), PP semata-mata hanya digunakan untuk menerjemahkan undang-undang, sementara terhadap hal-hal khusus di mana menurut Presiden selaku kepala pemerintahan perlu dikeluarkan suatu aturan, maka harus ada wadah khusus untuk meletakkan aturan dimaksud.²⁰ Sehubungan dengan itu, Rusli Ridwan (F-PAN) menandakan, bahwa karena Presiden adalah pemegang kekuasaan di bidang pemerintahan tentu mempunyai kewenangan mengatur, mengurus, dan mengendalikan pemerintahan, diperlukan Perpres yang berisi pengaturan.²¹ Bahkan Menteri hukum dan HAM waktu itu mengemukakan bahwa Presiden tidak dapat jalan apa-apa, sedangkan untuk menentukan jalannya pemerintahan ke depan, programnya harus disusun jauh-jauh hari, kalau tidak ada satu aturan yang bersifat mengikat umum, maka jalannya pemerintahan akan terganggu. Itu sebabnya jenis peraturan Perpres mesti dihadirkan.²² Dengan demikian, dalam sejarahnya dapat dicatat urgensi pembedaan antara PP dan Perpres, yaitu ditujukan memudahkan Presiden untuk menjalankan perintah undang-undang dan penyelenggaraan pemerintahannya.

Secara normatif, UU 12/2011 telah memberikan gambaran mengenai hal apa saja dimuat dalam PP ataupun Perpres. Pasal 12 UU 12/2011 menyatakan, "Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya". Sementara, Pasal 13 UU 12/2011 menentukan, "Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan". Berdasarkan dua ketentuan tersebut, dalam batas penalaran wajar, Perpres memiliki dimensi materi muatan lebih variatif dibandingkan PP.

Melalui pengertian di atas, baik PP maupun Perpres secara konsep dapat diperoleh dari kewenangan delegasi dan atribusi. Atribusi merupakan pemberian kewenangan membentuk peraturan oleh konstitusi (UUD NRI 1945) atau undang-undang (UU) ke suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan pusat atau daerah. Sedangkan delegasi adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan yang dilakukan oleh peraturan perundangan lebih tinggi ke peraturan perundangan lebih rendah.²³ Artinya ada PP delegasi dan/atau atribusi, ada juga Perpres yang lahir karena ada delegasi dan/atau atribusi.

Realita *over* regulasi, sebagaimana telah dijelaskan bagian pendahuluan, salah satunya disebabkan PP dan Perpres yang banyak memberikan dan/atau melimpahkan pengaturan lebih lanjut ke tingkatan lebih bawah, Permen. Sehubungan dengan itu, dalam rangka penataan sebagaimana fokus dalam uraian ini, pertama-tama penting memastikan kaidah hierarki peraturan perundang-undangan. Urgensi hierarki, dalam kepercayaan Hans Kelsen, selain memastikan kesatuan norma juga bagian dari cara mewujudkan validitas suatu norma.²⁴ Secara singkat desain ini mengandaikan, validnya suatu norma ditentukan dari norma lebih tinggi. Saat suatu norma memiliki nafas sama dengan norma lebih tinggi, di sana lah sistem kesatuan norma diwujudkan.

Berkaitan hierarki norma, penelusuran lebih lanjut ditemukan dalam UU 12/2011. Dalam hal ini, Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 mengatur secara eksplisit hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Kedudukan paling tinggi tentu saja diletakkan pada UUD NRI 1945, dilanjutkan Ketetapan MPR, UU/Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi, dan terakhir Perda Kabupaten/Kota. Masing-masing jenis peraturan tersebut, daya lakunya, ditentukan jenis peraturan mana yang lebih superior.

20. Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, 2011, 5.

21. Ibid., 6

22. Ibid., 9

23. Maria Farida Indarti, "Ilmu Perundang-Undangan", (Yogyakarta: Kanisius, 2004), 55-56.

24. Hans Kelsen, "Dasar-Dasar Hukum Normatif: Prinsip-prinsip Teoritis untuk Mewujudkan Keadilan dalam Hukum dan Politik, terj. Nurulita Yusron", (Bandung: Nusa Media, 2008), 332..

Setelah memastikan kepatuhan terhadap hierarkis, langkah yang mesti ditempuh yakni mengidentifikasi perbedaan PP dan Perpres. Uraian pembedaan ini penting ditegaskan semata-mata membantu agar dapat dipisahkan mana bagian yang menjadi materi PP dan Perpres. Secara konstitusional, PP difungsikan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.²⁵ Memberi pengertian tersebut, Jimly Asshiddiqie mencatat terdapat dua kategori PP;²⁶ pertama atribusi langsung dari UUD NRI 1945 atau tidak eksplisit dalam UU Presiden harus membuat PP. Kategori ini bersifat bebas, dapat dikeluarkan kapan saja, mengenai apa saja, sepanjang ditujukan menjalankan UU; kedua PP delegasi UU, di mana jenis peraturan ini hanya diterbitkan ketika diperintahkan langsung oleh UU untuk mengatur lebih lanjut. Kategori yang belakangan, tentu saja, memiliki materi yang terbatas. Dengan demikian, ketergantungan materi PP kategori satu dan dua tidak lah sama yang, pada gilirannya juga memiliki konsekuensi materi muatan yang juga berbeda-beda.

Selanjutnya, sebagai konsekuensi dari kedudukannya lebih rendah dibanding PP, Perpres memiliki ciri khasnya tersendiri. Merujuk Pasal 13 UU 12/2011, ada tiga karakteristik Perpres; pertama materi yang diperintahkan UU (delegasi); kedua, untuk melaksanakan lebih lanjut PP (delegasi), dan ketiga melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan (atribusi). Sehubungan dengan yang terakhir, Jimly mengatakan penyelenggaraan pemerintahan itu maksudnya karena ada kebutuhan hukum untuk mengatasi kekosongan hukum yang bersifat administratif, menyangkut urusan internal pemerintahan, serta penting untuk menjalankan UU sebaik-baiknya.²⁷ Artinya ada tiga kategori Perpres yang masing-masing berimplikasi pada materi muatan yang berbeda-beda pula.

Dari sini telah cukup terang perbedaan PP dan Perpres. PP diterbitkan hanya untuk melaksanakan dan menjalankan UU, baik diperintahkan langsung oleh UU bersangkutan ataupun tidak. Sedangkan Perpres adalah jenis peraturan untuk menjalankan perintah UU, PP, dan penyelenggaraan pemerintahan. Lalu seperti apa membedakan PP untuk menjalankan UU dan Perpres yang juga menjalankan perintah UU? Merujuk Pasal 1 angka 5 UU 12/2011, "Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya", dan Pasal 1 angka 6 UU 12/2011, "Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan". Di dalam penjelasan, menjalankan UU sebagaimana mestinya bermakna penetapan PP untuk melaksanakan perintah UU atau untuk menjalankan UU sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam UU bersangkutan. Sedangkan Perpres dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah UU atau PP secara tidak maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

Selanjutnya menurut Jimly, Perpres dikeluarkan untuk mengatur hal yang bersifat teknis administrasi pemerintahan, dan dimaksudkan tujuan internal penyelenggaraan ketentuan UU atau PP.²⁸ Artinya, Perpres memiliki nuansa tata kerja internal serta administratif dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, dan lebih penting langsung dikontrol Presiden. Sedangkan PP tidak bersifat administratif dan internal, ia diciptakan guna mengoperasionalkan UU agar dapat berjalan dengan baik. Oleh karena itu, perbedaan PP dan Perpres untuk menjalankan UU dilihat dari segi ruang lingkup daya lakunya.

Selain itu, dalam rangka membedakan PP dan Perpres dapat dilihat dari sudut lain. Maria Farida Indarti mencatat, membedakan kedua jenis peraturan dimaksud dapat dilihat dari segi fungsinya. Fungsi PP, bagi Maria, ada dua: pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam UU yang tegas-tegas menyebutnya dan menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam UU yang mengatur meski tidak tegas menyebutnya.²⁹ Sementara Perpres mempunyai fungsi, antara lain: menyelenggarakan pengaturan secara

25. Lihat Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

26. Jimly Asshiddiqie, "Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia", (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), 120.

27. Ibid., 121

28. Ibid., 121

29. Maria Farida Indarti. 2004. Ilmu..., Op. Cit, 221-222.

umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam PP yang tegas menyebutnya, dan menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam PP yang tidak tegas menyebutnya.³⁰ Mengikuti pandangan ini, diketahui materi Perpres lebih luas cakupannya dibanding PP. Perbedaan keduanya akan memudahkan penataan materi muatan masing-masing jenis peraturan tersebut.

Berikutnya, selain menegaskan perbedaan mana materi muatan PP dan Perpres, membedakan gaya perumusan kalimat juga menjadi penting guna menutup gejala obesitas regulasi. Lampiran II UU 12/2011 telah memberi desain gaya perumusan delegasi suatu peraturan. Pertama, “Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan ...”, digunakan jika materi muatan yang didelegasikan telah diatur pokok-pokoknya dalam peraturan yang mendelegasikan tetapi materi muatan itu harus diatur hanya dalam peraturan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut. Kedua, “Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan ...”, digunakan jika pengaturan materi muatan boleh didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi).

Ketiga, “Ketentuan mengenai ... diatur dengan ...”, digunakan jika materi yang didelegasikan sama sekali belum diatur pokok-pokoknya dalam peraturan yang mendelegasikan dan materi muatan itu harus diatur dalam peraturan yang diberi delegasi dan tidak boleh subdelegasi. Keempat, “Ketentuan mengenai ... diatur dengan ...”, digunakan bila terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan dan materi muatan itu tercantum dalam beberapa pasal atau ayat tetapi akan didelegasikan dalam suatu peraturan. Tulisan ini berpendapat, perumusan kalimat pertama dan ketiga pada level undang-undang, sangat membantu supaya sub delegasi pada level Permen dikurangi. Dengan demikian, adanya pemilihan gaya kalimat ini segala pengaturan teknis, perincian akan dimaksimalkan di level PP dan Perpres. Artinya, ada proses “hulu” yang ditempuh yang pada selanjutnya, mempunyai pengaruh signifikan pada keberadaan kedua jenis peraturan sebagaimana yang menjadi fokus tulisan ini.

Ihwal mematuhi gaya perumusan sebagaimana di atas, menjamin pelaksanaan undang-undang yang lebih baik dan meminimalisir disharmoni pada level aturan teknis. Ada temuan Fitriani Ahlan Sjarif, bahwa dalam pratik, peraturan delegasi dari undang-undang mempunyai kecenderungan tidak sesuai dengan pedoman format yang sudah ada.³¹ Dampaknya, ketika undang-undang diturunkan ke dalam PP ataupun Perpres, kedua jenis peraturan tersebut sering mendelegasikan lagi pengaturannya ke peraturan yang lebih rendah. Sehingga, PP dan Perpres yang seharusnya memuat segala urusan teknis, harus mendelegasikan lagi aturan teknis ke peraturan lebih rendah. Oleh karena itu, penegasan gaya perumusan kalimat pertama dan ketiga diatas di level UU, merupakan pintu pembuka supaya tidak terjadi gejala duplikat delegasi di level peraturan di bawah Pepres, seperti Permen.

Selain memastikan gaya perumusan delegasi yang sesuai format, menempuh asas preferensi pendelegasian wewenang legislasi juga menjadi penting penataan PP dan Perpres. Bagi penulis, asas ini dapat ditempuh setelah memastikan gaya perumusan kalimat seperti dibahas sebelumnya telah diakomodir. Asas dimaksud memberi pengertian bahwa mesti dipastikan hukum mana yang lebih didahulukan untuk diberlakukan, jika dalam suatu peristiwa hukum terkait atau tunduk pada beberapa peraturan.³² Supaya asas ini berjalan dengan baik, hendaknya memenuhi prinsip efektivitas dan efisiensi.³³ Efektif artinya secara kualitas rincian yang hendak dimuat dipastikan dapat berjalan dengan baik, sementara efisiensi menginginkan antara biaya, tenaga, kerugian ditekan semaksimal mungkin.

30. Ibid., 223-225

31. Fitriani Ahlan Sjarif, “Gaya Perumusan Kalimat Perintah Pembentukan Peraturan yang Menjalankan Delegasi dari Undang-Undang di Indonesia”, *Pakuan Law Review* Volume 3 Nomor 2 (2017), 48.

32. Shinta Agustina, “Implementasi Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Peradilan Pidana”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* Volume 44 Nomor 4 (2015), 504.

33. Muhammad Saleh, “Rekonseptualisasi Pendelegasian Wewenang Legislasi (Delegated Legislation) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, Tesis pada Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Tahun 2020, 272.

Adapun penerapannya adalah sebagai berikut. Ketika suatu undang-undang mendelegasikan pengaturannya ke dalam PP, baik UU itu menyebutnya secara tegas ataupun tidak, maka Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan mengkoordinasikan pengaturan yang akan didelegasikannya itu bersama menteri-menteri terkait. Perhitungan pengaturan delegasi mana yang mesti didelegasikan dibicarakan secara komprehensif, dan yang lebih penting Presiden menjadi pimpinan tertingginya, mengawal secara maksimal, sehingga menteri nanti hanya tinggal menjalankan. Saat bersamaan, kalkulasi efisiensi dan efektifitas pengaturan delegasi juga mesti dikoordinasikan, dibahas bersama-sama, serta dirincian satu sama lain, untuk kemudian, hasilnya hanya dituangkan ke dalam jenis peraturan.

Selanjutnya, untuk memastikan materi muatan dalam PP dan Perpres (khususnya atribusi UUD NRI 1945) memuat segala urusan secara lengkap, sangat dimungkinkan proses pembuatannya melibatkan tiga asas formil pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik: asas tujuan yang jelas, asas dapat dilaksanakan, dan asas perlunya pengaturan. Menurut Yuliandri, semua asas formil dimaksud dapat dijadikan sandaran membentuk peraturan perundang-undangan: termasuk PP dan Perpres, yang semuanya dihimpun dalam satu naskah akademik.³⁴ Jadi ke depan, tidak hanya UU yang memiliki naskah akademik, PP dan Perpres yang berasal dari atribusi pun proses pembuatannya diiringi dengan naskah akademik oleh kementerian khusus tadi.

Melanjutkan pemaparan Yuliandri perihal pentingnya naskah akademik bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Bahwa keberadaan dan penyusunan naskah akademik memungkinkan menguraikan segala hal materi muatan yang akan diatur dan dibahas secara komprehensif. Melalui naskah akademik, pertimbangan yuridis dan sosiologis, benar-benar dicari dan didiskusikan untuk memberi manfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat.³⁵ Dengan begitu, nantinya, segala materi muatan yang akan dituangkan dalam PP dan Perpres benar-benar telah dirincikan, dipertimbangkan hasil kegunaannya, dan yang lebih penting menjadi kontrol agar duplikat delegasi ke Permen ditutup.

B.2. Implikasi Penataan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden

Setelah memastikan penataan PP dan Perpres sebagaimana dijelaskan pada bagian terdahulu, berikut efek positif yang akan didapat akibat dari upaya melakukan penataan tersebut.

B.2.1. Sentralisasi Penerbitan Peraturan berada pada Presiden

Bagian ini, yakni pemusatan penerbitan peraturan, baik PP dan Perpres, merupakan salah satu implikasi logis yang ditimbulkan bilamana PP dan Perpres dimaksimalkan kuasanya kepada Presiden. Sentralisasi penerbitan PP dan Perpres di tangan Presiden, semata-mata mengikuti garis yang diinginkan konstitusi. Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan, “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Sementara, Pasal 4 ayat (1) menentukan, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”, adalah pintu masuk Presiden mengeluarkan Perpres.

Penguatan posisi Presiden dalam menerbitkan PP dan Perpres, sesungguhnya dapat dibandingkan dengan fungsi legislasi. Pasal 5 ayat (1) menyatakan, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Pasal ini selanjutnya, juga berhubungan dengan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI, “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Walaupun secara jelas kedua Pasal tersebut menggariskan Presiden sebagai pihak yang mengajukan dan membahas bersama-sama dengan DPR dalam fungsi legislasi, dalam praktik, biasanya yang diutus adalah menteri terkait dengan, yang mempunyai hubungan dengan rancangan undang-undang yang dibuat. Jika dilacak, kehadiran Presiden secara langsung dalam membahas rancangan undang-undang, sangatlah minim jika tidak ingin mengatakan belum pernah sama sekali. Faktanya, selalu menteri yang diutus dalam setiap pembahasan dan persetujuan rancangan undang-undang tersebut.

34. Yuliandri, “Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan”, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), 143.

35. Ibid., 170.

Meskipun demikian, bukan berarti kuasa fungsi legislasi digeser ke tangan menteri. Merujuk Pasal 17 UUD NRI, posisi menteri hanyalah pembantu Presiden yang menjalankan urusan tertentu dalam bidang pemerintahan. Harus digaris bawahi, bahwa menteri adalah pembantu, bukan pemilik kuasa. Dalam hal ini Saldi Isra, hakim konstitusi pernah mengatakan, menteri selayaknya harus siap mengabdikan dan membantu Presiden secara utuh dan tidak boleh saling terbelah.³⁶ Dalam batas penalaran wajar, segala tindak tanduk menteri mesti langsung berasal dari Presiden, bukan inisiatif dari menteri.

Merujuk pengalaman, penerbitan PP dan Pepres selama ini telah berada di tangan Presiden. Hal itu dapat dilihat dari penetapan PP dan Perpres yang dilakukan Presiden. Itu berarti, sentralisasi PP dan Perpres ada pada kekuasaan Presiden sejak lama. Jika memakai teori politik hukum, yang salah satu mempunyai makna “cara” atau “mekanisme” untuk menjamin apa yang dirumuskan tersebut, (undang-undang buatan DPR bersama-sama Presiden dapat dilaksanakan),³⁷ maka pada dasarnya mekanisme dimaksud meletakkan konsepnya di tangan Presiden. Namun demikian, politik hukum yang ditetapkan Presiden tidak boleh bertentangan atau menambah politik hukum baru di luar yang telah ditetapkan oleh pembentuk UU (dalam hal ini DPR bersama-sama Presiden). Oleh sebab itu, karena pada dasarnya Presiden lah yang membahas bersama-sama DPR untuk membentuk undang-undang, maka pelaksanaannya pun mesti juga harus berada di tangan Presiden langsung.

Sehubungan dengan itu, meskipun persiapan perencanaan program penyusunan PP dilakukan oleh menteri, penting ditegaskan, sebagaimana amanat Pasal 30 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 87 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menentukan, “Permohonan izin prakarsa kepada Presiden disertai penjelasan mengenai alasan perlunya disusun Peraturan Pemerintah.” Memaksimalkan izin prakarsa kepada Presiden, berikut penjelasannya, merupakan bagian penting memastikan bahwa PP dan Perpres itu benar-benar milik Presiden. Artinya, dari sana Presiden benar-benar menelaah materi yang dimohonkan “izinnya” itu, agar politik hukum tidak digeser oleh kepentingan menteri terkait.

Di luar dari itu, secara ideal, sepatutnya logika permohonan izin dari pemakarsa ke Presiden tidak perlu ada. Presiden yang membuat PP dan Perpres, menteri bertugas membantu merealisasikan kuasa Presiden itu. Sebab, yang mempunyai politik hukum adalah Presiden, bukan menteri. Hal ini konsekuensi logis dari Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945. Jika menteri mengajukan izin pemakarsa berikut disertai penjelasannya, dengan argumentasi *contraio*, kuasa penerbitan PP dan Perpres itu dari menteri, bukan dari Presiden. Padahal, menurut konstitusi, menteri hanyalah membantu Presiden. Dalam posisi membantu itulah seharusnya, Presiden memberikan rancangan ke menteri terkait, untuk selanjutnya merinci menjadi aturan teknis, agar politik hukum Presiden tidak direduksi, dan yang lebih penting supaya PP dan Perpres benar-benar milik Presiden, bukan menteri.

Dengan demikian, sentralisasi PP dan Perpres menjadi kekuasaan yang tidak dapat diganggu oleh siapapun. Singkatnya, Presiden akan menjadi otoritas tunggal. Otoritas tunggal yang diletakkan di tangan Presiden ini mempunyai keuntungan pembentukan peraturan yang dibuat dapat memaksimalkan daya yang secara efisien. Sebaliknya, ketiadaan otoritas tunggal dalam membuat perencanaan menyebabkan tidak efisiensinya pembentukan peraturan karena menteri atau lembaga harus mengalokasikan sumber daya, tenaga, dan biaya dua kali lipat.³⁸

Adanya otoritas tunggal yang diserahkan kepada Presiden dalam membuat rencana menerbitkan PP dan Perpres, selaras dengan sistem pemerintahan yang dianut Republik Indonesia. Telah ditegaskan, terutama pada saat amendemen 1999-2002, sistem preidensial merupakan pilihan sistem yang diberlakukan di

36. Saldi Isra, “Menjadi Pembantu Presiden”, Kompas 14 April 2016, diakses 14 September 2021, <https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/618-menjadi-pembantu-presiden.html>.

37. Moh. Mahfud MD, “Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi”, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), 5.

38. Ibid.

Indonesia.³⁹ Diantara ciri sistem presidensil itu; Presiden merupakan eksekutif tunggal, yang kekuasaannya itu tidak dibagi dan yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden; Presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara; Presiden mengangkat menteri sebagai pembantu atau bawahan yang bertanggung jawab kepadanya.⁴⁰ Dengan begitu, secara singkat, mekanisme Presiden sebagai pihak sentral dalam menerbitkan PP dan Perpres, adalah bentuk dari penguatan terhadap sistem pemerintahan yang dianut.

Khusus Perpres, dikaitkan dalam posisi Presiden sebagai pemegang otoritas tunggal, Presiden dapat dengan mudah memastikan materi yang dimuat benar-benar teknis. Seperti yang pernah dinukilkan Jimly Asshiddiqie, bahwa Perpres haruslah berisi bersifat teknis administrasi pemerintahan, dan semata-mata ditujukan internal penyelenggaraan ketentuan undang-undang dan PP.⁴¹ Karena Presiden sebagai pihak pemilik kuasa eksekutif tunggal, mestinya, dialah yang mengkonsepkan aturan teknis yang kemudian dilaksanakan oleh pembantunya. Hal itu tidak berlebihan, sebab secara teoritis, eksekutif difungsikan sebagai pihak yang melaksanakan undang-undang⁴² yang dipilih langsung oleh konstituennya. Oleh karena itu, dengan Presiden dijadikan otoritas tunggal, reformasi bidang perundang-undangan mempunyai dampak positif.

B.2.2. Pengawasan Langsung oleh Presiden

Ada paling tidak dua arti pengawasan; yang bersifat intern dan ekstern.⁴³ Pengawasan intern diartikan pengawasan dilakukan suatu badan yang secara struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Bentuknya dapat dalam jenis teknis-administratif. Sementara yang kedua, ekstern, pengawasan yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan. Pengawasan intern dapat diwujudkan dengan melakukan *executive review*, sedangkan yang belakangan, diwujudkan dengan cara *judicial review* baik di Mahkamah Agung maupun di Mahkamah Konstitusi.

Ada tiga keuntungan jika *executive review* dimaksimalkan perannya.⁴⁴ Pertama, mewujudkan manajemen pembentukan perundangan yang lebih baik. Kedua, hasil evaluasi akan menginformasikan apakah tujuan dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan telah tercapai, sekaligus juga mengenai dampak baik dan buruk dari pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Dan ketiga, konsekuensi terjadinya hubungan antar hukum dan perubahan sosial, maka untuk mempertahankan koherensi sistem yang berlaku peraturan yang lama pun perlu disesuaikan dengan yang baru.

Keuntungan ini, secara teknis dapat diterjemahkan dengan cara melakukan evaluasi secara rutin, menilai semua peraturan yang signifikan secara sistematis, meningkatkan konsistensi persediaan regulasi, dan mengurangi beban regulasi yang tidak perlu.⁴⁵ Selama ini, pengawasan terhadap peraturan buatan eksekutif dilakukan oleh menteri terkait. Menyambung implikasi yang dijelaskan sebelumnya, yakni Presiden pada akhirnya menjadi pihak yang memegang otoritas tunggal dalam penerbitan PP dan Perpres, dapat dengan mudah melakukan evaluasi, koreksi, serta mengawasi jalannya PP dan Perpres secara langsung.

Selama ini, peran untuk melaksanakan evaluasi dimaksud dilakukan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Merujuk Pasal 38 Peraturan Presiden Nomor 44 tahun 2015 tentang Kementerian dan Hak Asasi Manusia, dinyatakan bahwa, Badan Pembinaan Hukum Nasional, mempunyai tugas salah satunya yaitu, “pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan analisa dan evaluasi hukum, perencanaan hukum, penyuluhan dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan jaringan informasi hukum”. Apa yang

39. Saldi Isra, “Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemen dalam Sistem Presidensial Indonesia”, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), 63.

40. Jimly Asshiddiqie, “Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi”, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), 316.

41. Jimly Asshiddiqie, “Hukum Acara Pengujian Undang-Undang”, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 2.

42. Cipto Prayitno, “Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”, Jurnal Konstitusi Volume 17 Nomor 2 (2020), 468.

43. Bayu Dwi Anggono, “Peranan Presiden Dalam Penataan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang”, Jurnal Majelis (2019), 106.

44. Ibid., 109-110.

45. Ibid., 110.

dilakukan Badan Pembinaan Hukum Nasional ini dapat disebut dengan *internal control*, yakni mengawasi produk hukum yang dikeluarkan dirinya sendiri baik yang berbentuk pengaturan maupun kebijakan, berupa pencabutan atau penggantian peraturan yang baru.⁴⁶ Sehubungan dengan Presiden memiliki otoritas tunggal, ada baiknya Presiden lah yang secara langsung, selain inisiatif BPHN sendiri, memerintahkan kepada BPHN untuk melakukan evaluasi, dan pengawasan terhadap produk peraturan yang dikeluarkan. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari posisi Presiden sebagai kepala eksekutif dalam sistem presidensial.

Peranan Presiden sebagai pihak yang menjadi pengawas, melalui satu pintu BPHN, bertujuan untuk menunjukkan kelemahan ataupun kesalahan dengan maksud untuk memperbaiki dan upaya pencegahan agar kesalahan sama tidak terulang kembali.⁴⁷ Lebih jauh, pengawasan merupakan mekanisme penting mewujudkan pembangunan hukum nasional melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang berorientasi pada keadilan dan kesejahteraan, dengan tetap berpegang teguh pada *rule of law* yang berlaku.⁴⁸ Dengan Presiden sebagai pemegang otoritas tunggal, lalu kemudian memberikan perintah langsung kepada menteri, dalam hal ini Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, utamanya melalui BPHN, pengawasan akan mudah dilakukan, guna mendeteksi materi rinci seperti apa yang akan ditawarkan dan dimuat baik dalam PP maupun Perpres.

B.2.3. Meminimalkan Gejala Subdelegasi

Implikasi berikut yang ditampilkan bilamana penataan sebagaimana dijelaskan pada bab terdahulu, yakni mengurangi gejala sub-delegasi dari PP atau Perpres ke peraturan lebih rendah, seperti permen. Minimnya pengaturan sub-delegasi, merupakan konsekuensi logis dari memaksimalkan peran PP dan Perpres dalam mengatur urusan teknis. Dengan begitu, penyebab *over regulated*, yang salah satunya disebabkan oleh seringnya PP dan Perpres mendelegasikan pengaturan ke dalam permen, dapat dihindari.

Sub delegasi sesungguhnya berasal dua istilah yang berbeda. Dalam pandangan Hamid Attamimi, delegasi ialah pemindahan atau penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asal yang memberi delegasi kepada yang menerima delegasi dengan tanggung jawab pelaksanaan kewenangan tersebut pada penerima delegasi, sementara tanggung jawab yang memberi terbatas sekali.⁴⁹ Sementara sub delegasi (*sub-delegation of legislative power* atau *sub-delegation of rule-making power*), merujuk pada pengertian kewenangan oleh undang-undang untuk memberikan delegasi kewenangan lagi kepada yang lebih rendah.⁵⁰

Kondisi banyaknya peraturan perundang-undangan disebabkan oleh gejala sub-delegasi ini. Merujuk data yang ada ada, jika dirata-ratakan, setiap undang-undang melahirkan 2-3 PP dan 2-3 Perpres, serta sekitar 16-17 permen.⁵¹ Mempersempit ruang gerak bagi terbitnya sub-delegasi, sangat berguna untuk mereformasi regulasi. Dalam hal ini, perlu menjadikan Perpres sebagai ujung tombak pelaksanaan undang-undang dan PP akan mempersingkat waktu efektivitas Perpres.⁵²

46. Taufik H. Simatupang, "Mendudukan Konsep Executive Review Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Penelitian Hukum De Jure Volume 19 Nomor 2 (2019), 225.

47. Ni'matul Huda, "Hukum Pemerintahan Daerah", (Bandung: Nusa Media, 2009), 103.

48. Tim Peneliti, "Laporan Penelitian Pengawasan Terhadap Produk Hukum Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional.", (Jakarta: Kerja sama antara DPR dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum UGM, 2009), 140

49. A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita – Pelita IV", (Disertasi Program Doktor Universitas Indonesia Tahun 1990), 349.

50. Fathorrahman. Peraturan Delegasi Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Jember Tahun 2018, 60 https://repository.unej.ac.id/bitstream/handle/123456789/87867/FATHORRAHMAN%2C%20SH-160720101017_1.pdf?sequence=1, diakses 15 September 2021

51. Sofyan Apendi. 2021. Ketidadaan Peraturan Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Nasional dan Implikasinya terhadap Penataan Regulasi Dalam Sistem Hukum Nasional. Jurnal Pakuan Law Review Volume 7 Nomor 1, 220

52. Ibid.

53. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Jaga Efektivitas Pengendalian Covid-19, Pemerintah Perpanjang dan

Selain mempunyai dampak baik bagi kondisi peraturan perundangan-undangan, minimnya sub-delegasi juga mempunyai keuntungan agar supaya jangan ada prasangka bahwa kepatuhan atas permen lebih baik dibandingkan PP dan Perpres. Sebelum sampai ke sana, merujuk pengalaman, terutama dalam mengatasi pandemi Covid-19 saat ini, instruksi menteri yang menjadi dasar hukum penerapan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) dianggap lebih efektif dalam menanggulangi penyebaran Covid-19.⁵³ Tingkat kepatuhan masyarakat, menurut data yang disajikan Badan Pusat Statistik (BPS), pada protokol kesehatan, terutama pada saat pemberlakuan PPKM di wilayah Jawa-Bali menunjukkan angka yang sangat baik.⁵⁴ Berdasarkan data ini, artinya dalam kasus penanggulan Covid-19, masyarakat lebih taat kepada aturan yang mempunyai hierarkis lebih rendah dibandingkan yang lebih tinggi.

Bandingkan misalnya dengan PP. Tanggal 10 April 2020 lalu, pemerintah mengeluarkan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Dasar hukum PSBB yaitu, antara lain, Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease (Covid-19). Merujuk pengalaman, pemberlakuan PSBB tersebut tidak cukup mampu mengurangi secara efektif penyebaran Covid-19, dan dinyatakan belum sepenuhnya dapat memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat.⁵⁵ Dianggap demikian, sebab PP tidak cukup mampu menjelaskan detail penanganan Covid-19. Sepatutnya, urusan teknis atau perincian dituangkan dalam PP sampai pada tahap, misalnya, bagaimana tindakan warga negara menjalankan kehidupan sehari-harinya, terutama ketika bersentuhan dengan orang banyak saat masa pandemi.

Hal terjadi justru sebaliknya, PP malah membuat abu-abu tindak tanduk warga masyarakat. Sebagai contoh, Pasal 4 ayat (1) PP 21 tahun 2020 itu hanya menjelaskan secara umum mengenai, misalnya, pembatasan sosial berskala besar paling sedikit meliputi peliburan sekolah dan tempat kerja. PP ini gagal menjelaskan adanya peliburan dalam rangka mengantisipasi penularan Covid-19 yang pada kenyataannya sekolah maupun tempat kerja tidak diliburkan, melainkan belajar jarak jauh untuk sekolah dan bekerja dari rumah/ *Work from Home* (WFH), hal tersebut membuat kejelasan dalam klausul dalam PP Nomor 21 Tahun 2020 belum tercapai.⁵⁶ Padahal seharusnya, PP merinci ketentuan dimaksud agar supaya menjadi terang, misalnya. Dengan demikian, ada sebagian jenis peraturan di bawah Perpres dinilai lebih efektif dibandingkan dengan jenis peraturan pada level di atasnya.

Sementara itu, dalam konteks penanggulangan Covid-19, bukti PPKM dengan intruksi menteri yang menjadi dasar hukumnya efektif mengurangi penurunan kasus Covid-19 pernah disampaikan Slamet Rosyadi, akademisi Universitas Jenderal Soedirman.⁵⁷ Pernyataan ini, semakin meneguhkan bahwa dalam hal tertentu, jenis peraturan lebih rendah dari PP ataupun Perpres dapat menanggulangi masalah yang sangat besar. Kondisi ini, tentu saja, tidak dapat dimaklumi. Sebab, materi dalam intruksi tersebut, mesti dimuat dalam Perpres maksimal.

Dengan adanya kekaburan tadi, wajar saja keefektifan PP akhirnya tidak maksimal. Padahal, jika dilihat secara hierakis, PP mempunyai wibawa lebih tinggi dibandingkan peraturan yang lain. Akan tetapi, karena PP tidak cukup mampu menjelaskan secara maksimal perannya dalam menjalankan undang-undang, keampuhannya tidak berjalan dengan mantap. Sebagai delegasi dari undang-undang, selakanya peranan PP perlu didorong sedemikian rupa, sehingga kejadian dari pengalaman di atas tidak terjadi.

Perluas PPKM Mikro, diakses 15 September 2021, <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/2780/jaga-efektivitas-pengendalian-covid-19-pemerintah-perpanjang-dan-perluas-ppkm-mikro>.

54. bps.go.id, diakses 15 September 2021

55. Aprista Risyawati, "Efektivitas Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Masa Pandemi Corona Virus 2019 oleh Pemerintah Sesuai Amanat UUD NRI Tahun 1945", *Administrative law and Government Journal* Volume 3 Nomor 2 (2020), 241.

56. Ibid., 245.

57. Antara, "Pengamat: Penurunan Kasus Covid-19 Tunjukkan Efektivitas PPKM", *Borneo News* 1 September 2021, diakses 28 September 2021, <https://www.borneonews.co.id/berita/233292-pengamat-penurunan-kasus-covid-19-tunjukkan-efektivitas-ppkm>.

Dengan demikian, sebetulnya, implikasi dari penataan PP dan Perpres ini, bukan hanya sekedar agar supaya mengurangi jumlah regulasi. Akan tetapi, mengembalikan wibawa PP dan Perpres sebagaimana mestinya. Supaya jangan sampai ke depan, ketaatan masyarakat pada jenis peraturan di bawah Perpres lebih besar dibandingkan PP dan Perpres itu sendiri. Artinya, meminimalkan gejala sub-delegasi ini, juga memberi pengertian mengembalikan tatanan hukum sesuai pada alur yang dibangun konstitusi Republik Indonesia.

C. Penutup

Penataan peraturan perundang-undangan, khususnya PP dan Perpres dapat dilakukan dengan beberapa langkah. Langkah tersebut mesti didahului dengan mematuhi desain hierarki peraturan sebagaimana tertuang dalam UU 12/2011. Kemudian setelah itu dilanjutkan dengan upaya membedakan kedua jenis peraturan dimaksud, baik secara konseptual maupun normatif. Selain itu, ada proses hulu yang harus dicapai dalam rangka melakukan penataan, yaitu memastikan gaya perumusan kalimat dalam undang-undang, sehingga delegasi terakhir nantinya hanya dimungkinkan berada di level Perpres. Dalam rangka mendelegasikan pengaturan dimaksud, hendaknya berfokus pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yang asas-asas ini hendaknya diuraikan secara detail dalam naskah akademik. Dari sana, dengan melawati kajian mendalam, urusan-urusan teknis mudah untuk dituangkan baik dalam PP ataupun Perpres. Semua langkah penataan itu, merupakan suatu bagian-bagian yang saling berhubungan dan bertalian.

Dengan begitu, terdapat efek positif yang dihasilkan akibat dari upaya penataan PP dan Perpres. Hal yang sangat mendasar, sentralisasi penerbitan peraturan berada di tangan Presiden langsung. Sebab, nantinya tidak hanya izin pemakarsa dari menteri terkait untuk membuat PP atau Perpres, melainkan Presiden dapat memerintahkan kepada menteri terkait untuk membahas sekaligus merincikan urusannya pada peraturan di bawah undang-undang. Sehingga dengan demikian, pada saat yang sama, Presiden dapat menjadi pihak yang mengawasi pelaksanaan kedua jenis peraturan tersebut. Presiden akhirnya, dapat dengan segera melakukan executive review terhadap produk hukum yang dikeluarkan, tanpa terlebih dahulu inisiatif dari BPHN. Ihwal ini, pada tataran selanjutnya dapat mengurangi gejala sub-delegasi yang selama ini masih banyak. Juga pada pihak lain, selain dalam rangka reformasi regulasi, ada semacam keyakinan bagi masyarakat bahwa selayaknya PP dan Perpres yang mempunyai wibawa lebih tinggi dibanding jenis peraturan di bawahnya dipatuhi dengan maksimal. Dengan begitu, kondisi hiper regulasi dapat dihindari sedemikian rupa, atau paling tidak, berkurang.

Daftar Pustaka

- Aditya, Zaka Firma dan M. Reza Winata. 2018. "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Jurnal Negara Hukum". Volume 9 Nomor. 1.
- Agustina, Shinta. 2015. "Implementasi Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Peradilan Pidana". Jurnal Masalah-Masalah Hukum Volume 44 Nomor. 4.
- Husen, Ahmad. 2019. "Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan". Jurnal UKM Lex Scientia Law Review. Volume 3 Nomor. 1.
- Anggono, Bayu Dwi. 2019. "Peranan Presiden Dalam Penataan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang". Jurnal Majelis.
- Anggono, Bayu Dwi. 2020. "Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia". Jurnal Rechtsvinding Volume 9, Nomor 1.

- Antara. 2021. Pengamat: Penurunan Kasus Covid-19 Tunjukkan Efektivitas PPKM”, Borneo News 1 September 2021, diakses 28 September 2021, <https://www.borneonews.co.id/berita/233292-pengamat-penurunan-kasus-covid-19-tunjukkan-efektivitas-ppkm>.
- Apendi, Sofyan. 2021. “Ketiaadaan Peraturan Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Nasional dan Implikasinya terhadap Penataan Regulasi Dalam Sistem Hukum Nasional”. *Jurnal Pakuan Law Review*.
- Asshiddiqie, Jimly. 2004. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Asshiddiqie, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly. 2020. *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2020. *Pengujian Formil Undang-Undang di Negara Hukum Jakarta*: Konstitutusi Press.
- Attamimi, A. Hamid S. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita – Pelita IV, Disertasi Program Doktor Universitas Indonesia, tahun 1990.
- Badan Pusat Statistik. Perilaku Masyarakat Pada Masa PPKM Darurat: Hasil Survei Perilaku Masyarakat Pada Masa Pandemi Covid-19 13 Juli 2021, <https://www.bps.go.id/publication/2022/03/15/5026d1ebbb39697c4d2f280a/perilaku-masyarakat-pada-masa-pandemi-covid-19--hasil-survei-perilaku-masyarakat-pada-masa-pandemi-covid-19>. Database Peraturan Pemerintah, peraturan.go.id Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, diakses 27 Maret 2021, <https://peraturan.go.id/peraturan/list.html?id=11e449f368aacfa0a20b313231373330>.
- Database Peraturan Presiden, peraturan.go.id Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, diakses 27 Maret 2021, <https://peraturan.go.id/peraturan/list.html?id=11e449f36b994650a19f313231373335>.
- Fathorahman. 2018. “Peraturan Delegasi dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, Thesis Fakultas Hukum Universitas Jember, diakses 15 September 2021, https://repository.unej.ac.id/bitstream/handle/123456789/87867/FATHORRAHMAN%2C%20SH-160720101017_1.pdf?sequence=1.
- Firdausy, Sunny Ummul, dan Rizal Abdurrahman. 2017. “Analisis Batasan Kewenangan Presiden dalam Membentuk Peraturan Presiden Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”. *Jurnal Res Publica* Volume 1 Nomor 3.
- Huda, Ni'matul. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media.
- Indarti, Maria Farida. 2019. *Ilmu Perundangan-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Isra, Saldi. 2016. “Menjadi Pembantu Presiden”, saldiisra.web.id, diakses 14 September 2021. <https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/618-menjadi-pembantu-presiden.html>.
- Kelsen, Hans. 2008. *Dasar-Dasar Hukum Normatif: Prinsip-prinsip Teoritis untuk Mewujudkan Keadilan dalam Hukum dan Politik*. terj. Nurulita Yusron. Bandung: Nusa Media.

- Kurniawati, Dyah Estu. 2020. *Earth and Environmental Science* Volume 717, Diakses 23 Agustus 2021, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/717/1/012001/pdf>.
- Lidwina, Andrea. 2020. "10.180 Regulasi Terbit Sepanjang 2014-2019", [databoks.katadata.co.id](https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/01/21/10180-regulasi-terbit-sepanjang-2014-2019#:~:text=Jumlah%20Regulasi%20yang%20Diterbitkan%20(2014%2D2019)&text=Sebanyak%2010.180%20regulasi%20diterbitkan%20pada,presiden%2C%20dan%208.684%20peraturan%20menteri), 21 Januari 2021, diakses 27 Maret 2021, [https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/01/21/10180-regulasi-terbit-sepanjang-2014-2019#:~:text=Jumlah%20Regulasi%20yang%20Diterbitkan%20\(2014%2D2019\)&text=Sebanyak%2010.180%20regulasi%20diterbitkan%20pada,presiden%2C%20dan%208.684%20peraturan%20menteri](https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/01/21/10180-regulasi-terbit-sepanjang-2014-2019#:~:text=Jumlah%20Regulasi%20yang%20Diterbitkan%20(2014%2D2019)&text=Sebanyak%2010.180%20regulasi%20diterbitkan%20pada,presiden%2C%20dan%208.684%20peraturan%20menteri).
- Manan, Bagir. 2006. Lembaga Kepresidenan. Yogyakarta: UII Press.
- MD, Moh.Mahfud. 2012. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mochtar, Zainal Arifin. dalam Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. 2019. *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia: Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019*. Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia,
- Prabandai, Hendra Wahanu. 2018. "Rekonstruksi Mekanisme Perencanaan Pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden". *Jurnal Undang: Hukum* Volume 1 Nomor 1.
- Prasetyaningsih, Rahayu. 2017. "Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945". *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* Volume 4 Nomor 2.
- Prayitno, Cipto. 2020. "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang". *Jurnal Konstitusi* Volume 17 Nomor. 2.
- Risyawati, Aprista. 2020. "Efektivitas Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Masa Pandemi Corona Virus 2019 oleh Pemerintah Sesuai Amanat UUD NRI Tahun 1945". *Administrative law and Government Journal* Volume 3 Nomor 2.
- Saldi Isra. 2017. "Merampingkan Regulasi". *Kompas*, 13 Maret.
- Saleh, Muhammad. *Rekonseptualisasi Pendelegasian Wewenang Legislasi (Delegated Legislation) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Tesis pada Program Magister Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2020.
- Siaran Pers Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia 6 April 2021. 2021. "Jaga Efektivitas Pengendalian Covid-19, Pemerintah Perpanjang dan Perluas PPKM Mikro", [ekon.go.id](https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/2780/jaga-efektivitas-pengendalian-covid-19-pemerintah-perpanjang-dan-perluas-ppkm-mikro), diakses 15 September 2021, <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/2780/jaga-efektivitas-pengendalian-covid-19-pemerintah-perpanjang-dan-perluas-ppkm-mikro>.
- Simatupang, Taufik H. 2019. "Mendudukan Konsep Executive Review Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* Volume 19 Nomor 2.
- Sjarif, Fitriani Ahlan. 2017. "Gaya Perumusan Kalimat Perintah Pembentukan Peraturan yang Menjalankan Delegasi dari Undang-Undang di Indonesia". *Pakuan Law Review* Volume 3 Nomor 2.
- Suny, Ismail. 1983. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru.
- Tim Peneliti. 2009. *Laporan Penelitian Pengawasan Terhadap Produk Hukum Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional*, Jakarta: Kerja sama antara DPR dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum UGM.
- Yuliandri. 2009. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.