PELIMPAHAN KEWENANGAN
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
(DELEGATION OF AUTHORITY
THE ESTABLISHMENT OF LEGISLATION REGULATION)

Zaelani*

(Naskah masuk 10/04/2012, disetujui 20/04/2012)

Abstrak

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh Lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Perundang-undangan pada umumnya tidak memuat ketentuan pengaturannya secara rinci atau mendetail, sehingga untuk melaksanakan ketentuan tersebut perlu dibuat pengaturan lebih lanjut dalam suatu perangkat hukum Peraturan Perundang-undangan sejenis atau yang lebih rendah. Perintah suatu peraturan perundang-undangan untuk membuat pengaturan lebih lanjut kepada lembaga/badan dalam bentuk perangkat hukum sejenis atau perangkat hukum yang lebih rendah dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, Perintah untuk membentuk ketentuan lebih lanjut dalam ilmu perundang-undangan disebut Pelimpahan kewenangan. Pelimpahan kewenangan ini pada umumnya diberikan kepada pemrakarsa untuk membuat pengaturan hukum lebih lanjut agar ketentuan yang diatur dalam undang-undang bersangkutan dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Perintah pembentukan pengaturan lebih lanjut kepada Lembaga Negara/Pemerintahan merupakan Pelimpahan kewenangan.

Kata kunci: Pelimpahan Kewenangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Abstract

Legislation is a written rule that contains a binding legal norms in general, and formaed ar defined by the stage agency or official authorized by the procedures set out in legislation. Legislation generally does not contain provisions setting it in detail or any detail, so as to implement in the law of legislation similiar or lower. Order of any legislation to make advance arrangements to institutions/ bodies in the form of a similar law or legal device which is lower than the legislation is concerned, the command yo establish further provisions in the science of legislation called the

* Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan merangkap Kepala Seksi Penerbitan, Direktorat Pengundangan, Publikasi dan kerja Sama Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum da HAM RI.

delegation of authority. Delegation of authority is generally given to the proponent to make arrangements so that further legal provisions stipulated in the law relevant can be implemented as appropriate. Orders the establishment of further regulation to the state institutions/ government is a delegation of authority.

Keywords: Delegation of authority in the establihment of legislation.

A. Pendahuluan

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah menyebabkan pergeseran fungsi legislasi dari Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini berdampak banyak perubahan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat melakukan pembahasan terhadap suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Undang-Undang yang akan dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang berasal dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat, dan jika Pemerintah mengajukan suatu Rancangan Undang-Undang yang mengatur substansi yang sama dengan yang akan dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka Rancangan Undang-Undang yang dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, sedang Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Pemerintah dijadikan sebagai sandingan. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Pasal 51:

Apabila dalam satu masa sidang DPR dan Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang disampaikan oleh DPR dan Rancangan Undang-Undang yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.[1]

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang diundangkan pada tanggal 12 Agustus 2011 adalah hasil inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat. Undang-Undang ini memberikan landasan yuridis dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah dalam rangka terwujudnya koordinasi dan kelancaran proses

[1] Undang Undang Nomor 12 Tahu 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

pembentukan peraturan perundang-undangan yang didukung oleh cara atau metode yang pasti, baku, dan standar serta mengikat semua lembaga yang berwenang dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengamanatkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai rangkaian proses pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Undang-Undang ini mengatur sebuah instrumen pada tahap perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat yang dikenal sebagai Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan pembentukan Peraturan Perundang-undangan di tingkat Daerah yaitu Program Legislasi Daerah (Prolegda). Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 21 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:

"Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat perlengkapan DPR yang khusus menangani bidang Legislasi".

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah memberikan peran penting pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Menusia sebagai koordinator perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, sebagai koordinator pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden, Menteri-Menteri yang terkait dengan substansi terhadap Rancangan Undang-Undang yang akan dibahas berkoordinasi dengan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam persiapan pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat, dan melaksanakan pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) dan Berita Negara Republik Indonesia (BNRI).

Peraturan Perundang-undangan pada umumnya tidak memuat substansi pengaturan secara mendetail. Oleh karena itu untuk melaksanakan ketentuan tersebut diperlukan pengaturan lebih lanjut dalam bentuk instrumen hukum yang lebih rendah daripada peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Pembentukan instrumen hukum oleh suatu lembaga atau badan harus terlebih dahulu mendapat Pelimpahan kewenangan atau mandat

yang dinyatakan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, baik bentuk instrumen hukum yang akan dibuat maupun batasan substansi materi muatan yang akan dibentuk.

Pelimpahan kewenangan yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan tidak selalu dinyatakan secara eksplisit. Banyak peraturan perundang-undangan yang tidak secara tegas mendelegasikan kewenangan kepada lembaga atau instansi tertentu membuat pengaturan lebih lanjut dalam rangka melaksanakan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

Dalam pembentukan perangkat/instrumen hukum untuk peraturan pelaksana, terdapat pelimpahan kewenangan atribusi. Atribusi adalah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau undang-undang kepada suatu lembaga Negara/pemerintahan.

Selain Pelimpahan kewenangan atribusi ada pula bentuk Pelimpahan kewenangan lain yaitu Pelimpahan kewenangan delegasi. Pelimpahan ini adalah Pelimpahan yang secara eksplisif dinyatakan dengan jelas dalam suatu peraturan perundang-undangan, baik mengenai adresat yang dituju untuk membentuknya, maupun bentuk instrumen/perangkat hukumnya sekaligus materi muatan yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut.

Dalam rangka melaksanakan ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan, pejabat dapat membuat aturan kebijakan dalam bentuk keputusan-keputusan yang akan dilaksanakan yang disebut diskresi, yaitu aturan kebijakan yang melekat kepada pejabat dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan. Diskresi harus dibuat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan batas kewenangan yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Tidak semua keputusan perintah berbentuk yang diskresi, ada pula keputusan pemerintah yang sifatnya terikat.

[2] Pasal 1, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

B. Pengertian Pendelegasian

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.[2]

Peraturan Perundang-undangan pada umumnya tidak memuat ketentuan pengaturannya secara rinci atau mendetail, sehingga untuk melaksanakan ketentuan tersebut perlu dibuat pengaturan lebih lanjut dalam suatu perangkat hukum Peraturan Perundang-undangan sejenis atau yang lebih rendah.

Perintah suatu peraturan perundang-undangan untuk membuat pengaturan lebih lanjut kepada lembaga/badan dalam bentuk perangkat hukum sejenis atau perangkat hukum yang lebih rendah dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, Perintah untuk membentuk ketentuan lebih lanjut dalam ilmu perundang-undangan disebut Pelimpahan kewenangan. Pelimpahan kewenangan ini pada umumnya diberikan kepada pemrakarsa untuk membuat pengaturan hukum lebih lanjut agar ketentuan yang diatur dalam undang-undang bersangkutan dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Perintah pembentukan pengaturan lebih lanjut kepada Lembaga Negara/pemerintahan merupakan pelimpahan kewenangan.

Pendelegasian berarti penyerahan, berupa pelimpahan tanggung jawab kepada orang lain, sedang wewenang adalah hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan untuk membuat keputusan, kekuasaan untuk memerintah atau melaksanakan fungsi hukum yang boleh tidak dilaksanakan.[3] Delegasi adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak.[4] Pelimpahan kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah penyerahan atau pelimpahan tanggung jawab kepada orang lain terhadap hak dan kekuasaan untuk bertindak

---

[3] Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa Indonesia

[4] Hal-hal Khusus Dalam Perundang-undangan, Maria Farida Indrati, S, Jakarta, 12 Oktober 2009

dan pemberian kewenangan kepada pihak lain untuk melakukan pembentukan perangkat peraturan perundang-undangan, dengan kata lain Pendelegasian kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adalah pelimpahan atau pemberian sebahagian kewenangan kepada lembaga/instansi, Pemerintah Kementerian/ nonkementerian, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ kota dalam rangka pembentukan suatu perangkat hukum untuk melaksanakan suatu peraturan perundang-undangan

Pelimpahan kewenangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dapat dibagi dalam dua bentuk, yaitu:

1. Pelimpahan Kewenangan Atribusi;
2. Pelimpahan Kewenangan Delegasi.

Pelimpahan Kewenangan Atribusi adalah pemberian kewenangan membentuk Peraturan Perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang kepada suatu Lembaga Negara/pemerintahan.

Pelimpahan kewenangan Atribusi dalam pembentukan peraturan daerah dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 136, yaitu:

Pasal 136

(1) Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

(2) Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan.

(3) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.[5]

Pelimpahan Kewenangan Delegasi adalah pelimpahan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang sejenis atau yang lebih rendah, baik

[5] Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, 2010

pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak.

Salah satu contoh pemberian kewenangan delegasi sebagaimana diatur dalam Pasal 146 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 146

(1) Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah.

Pelimpahan kewenangan pembentukan perangkat hukum peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan dari suatu Peraturan Perundang-undangan untuk membentuk perangkat hukum yang lebih rendah sesuai dengan jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan.

Jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7, yaitu:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
c. Peraturan Pemerintah;
d. Peraturan Presiden;
e. Peraturan Daerah.[6]

Jenis dan hirarkhi berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 adalah sebagai berikut:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
d. Peraturan Pemerintah;
e. Peraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah Provinsi;
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

[6] Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menyatakan kedudukan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah sama, namun ini diubah dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa Peraturan Daerah Provinsi mempunyai kedudukan lebih tinggi dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Hal ini kiranya perlu dipahami oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten/kota atau para pembentuk Peraturan Daerah terhadap substansi /materi muatan pengaturan dalam Peraturan Daerah Provinsi.

Selain Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 ayat (1) tersebut terdapat pula peraturan-peraturan lain yang merupakan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 8 Undang-Undnag Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

C. Pelimpahan Kewenangan

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.[7]

Definisi Peraturan Perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 di atas telah mengalami perubahan dan penambahan jika dibanding dengan definisi menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 point 2 yaitu Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengenai definisi Peraturan Perundang-undangan rumusannya telah mengalami perubahan dan penambahan 2(dua) unsur yaitu yang memuat norma hukum, dan melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Dengan demikian unsur-unsur dalam Peraturan Perundang-undangan meliputi, yaitu:

[7] Pasal 1, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- Peraturan tertulis;
- Memuat norma hukum yang mengikat secara umum;
- Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang; dan
- Melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Pengaturan lebih lanjut terhadap substasi materi muatan Undang-Undang dilakukan dengan peraturan sejenis atau peraturan yang lebih rendah dari peraturan yang memerintahkan.

Pada umumnya substansi Peraturan Perundang-undangan, terutama Undang-undang tidak memuat pengaturan secara mendetail melainkan hanya memuat secara garis besar, mengingat lingkup berlakunya secara nasional. Hal ini berdasarkan pertimbangan, antara lain:

1. Agar Undang-undang mempunyai masa berlaku lama karena substansi pengaturannya mudah menyesuaikan dengan perubahan keadaan dan perkembangkan kebutuhan hukum masyarakat;
2. Pengertian hal-hal yang bersifat teknis, cukup dibuat dalam peraturan pelaksanaannya;
3. Perangkat hukum di bawah Undang-Undang lebih mudah dan cepat dalam proses pembentukan dan perubahannya;
4. Agar Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota dalam pelaksanaannya dapat menyesuaikan dengan kondisi, keadaan dan sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing.

Secara eksplisit Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak memperkenankan Pelimpahan pembentukan peraturan pelaksanaan dari suatu Undang-Undang secara bebas, namun harus sesuai dengan jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, yaitu Undang-Undang hanya dapat melimpahkan pengaturan lebih lanjut substansi pengaturan kepada perangkat hukum yang sejenis atau lebih rendah tingkatannya.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah memberikan petunjuk mengenai pemberian Pelimpahan kewenangan pembentukan peraturan pelaksanaan di dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Nomor 213 dan Nomor 214, yaitu :

Nomor 213. Pelimpahan kewenangan mengatur dari suatu Peraturan Perundang-undangan tidak boleh mendelegasikan kepada direktur jenderal, sekretaris jenderal, atau pejabat yang setingkat.

Nomor 214. Pelimpahan langsung kepada direktur jenderal atau pejabat yang setingkat hanya dapat diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah daripada Undang-Undang.

D. Kewenangan

Kewenangan merupakan kompentensi yang diperoleh berdasarkan Peraturan Perundang-undangan untuk membentuk Peraturan Perundang-undangan. Dasar hukum kewenangan bagi Dewan Perwakilan Rakyat dinyatakan dalam Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang", dan Pasal 21, yang menyatakan bahwa "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang". Ketentuan tersebut merupakan dasar kewenangan bagi Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sedang dasar hukum kewenangan pembentukan Undang-Undang yang berasal dari DPR atas usul Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah Pasal 20 dan Pasal 22 D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dasar hukum kewenangan bagi Pemerintah dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur dalam Pasal 5 ayat (1), dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sedang Peraturan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, selain diatur dalam Pasal 8 ayat 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

D.1. Pelimpahan Kewenangan Atributif:

Pelimpahan Kewenangan Atributif adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau undang-undang kepada Lembaga Negara/ pemerintahan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan petunjuk mengenai tata-cara pembuatan perangkat hukum sebagai pelaksanaan dari perintah yang telah diamanatkan oleh suatu Peraturan Perundang-undangan.

Pelimpahan kewenangan Atribusi dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 136 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), yaitu sebagai berikut:

Pasal 136

(1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.

(2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.

(3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan cirri khas masing-masing daerah.

D.2. Pelimpahan Kewenangan Delegasi.

Pelimpahan Kewenangan delegasi adalah pelimpahan kewenangan membentuk Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Namun pada kenyataannya masih terdapat peraturan perundang-undangan yang tidak menyatakan dengan tegas mengenai perintah Pelimpahan peraturan perundang-undangan secara jelas dan tuntas, sehingga dalam melaksanakan Pelimpahan tersebut pelaksana mengalami kesulitan. Selain itu ada pula peraturan perundang-undangan membuat perintah tidak konsisten, sehingga dapat menimbulkan multi tafsir dalam pelaksanaannya.

Pelimpahan kewenangan delegasi dalam pembuatan perangkat hukum tingkat daerah, dalam rangka melaksanakan pemerintahan daerah. Undang-undang telah memberikan rambu-rambu sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 146 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu sebagai berikut:

Pasal 146:

(1) Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah.

(2) Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Salah satu contoh peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan namun menimbulkan kesulitan dalam melaksanakannya adalah Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang, yang mengamanatkan agar jumlah dan nilai nominal rupiah yang dimusnahkan ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Namun Bank Indonesia sebagai Lembaga yang melaksanakan amanat tersebut mengajukan mengenai pemusnahan jumlah dan nilai rupiah dimuat dalam bentuk surat laporan data secara periodik setiap 3 (tiga) bulan atau per triwulan.

Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota pada umumnya memberikan Pelimpahan Kewenangan secara blanko, yaitu tidak menyebutkan Pelimpahan mengenai ketentuan yang didelegasikan dan bentuk instrument hukum yang harus dibentuk oleh lembaga/badan yang akan melaksanakan.

D.3. Diskresi:

Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dalam hal peraturan perundang-undangan tidak mengatur, tidak lengkap, tidak jelas, dan/atau memberikan pilihan. Diskresi lazimnya dikenal dengan *Ermessen* di Indonesia dikenal sebagai *freies Ermessen. Ermessen* muncul jika dalam Peraturan Perundang-undangan berbunyi "dapat", "diberikan kewenangan", "boleh", "berhak", dan "seharusnya".

Maksud dan tujuan pembentukan Diskresi adalah untuk kelancaran pelaksanaan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kepentingan umum. Pejabat dalam membentuk diskresi harus senantiasa memperhatikan ketentuan dan sesuai dengan batas-batas kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Pembentukan kebijakan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dapat dibagi dua, yaitu:

- Diskresi Individual yaitu diskresi yang digunakan kasus per kasus yang digunakan untuk mencari solusi yang sesuai dan adil;
- Diskresi Umum yaitu diskresi yang berdasarkan pedoman umum yang dibuat oleh atasan pejabat agar diperoleh pengertian yang sama.

Dalam menjalankan peraturan perundang-undangan tidak semua ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dapat dilakukan diskresi, karena terdapat keputusan administrasi yang terikat, seperti permohonan izin mendirikan bangunan (jika persyaratan sudah dipenuhi, maka surat izin mendirikan bangunan harus diterbitkan), dan keputusan administrasi yang tidak diskresif (*Ermessenverwaltungsakt*, seperti Polisi dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri dengan memperhatikan batasan wewenang sesuai peraturan perundang-undangan.

Salah satu contoh diskresi dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negera Republik Indonesia yaitu sebagai berikut:

(1) Untuk kepentingan umum pejabat kepolisian negera Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.

(2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

E. Penutup

Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas mengenai Pelimpahan kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksanaan lebih lanjut dari suatu peraturan perundang-undangan, dapat disampaikan hal-hal sebagai berikut:

Kesimpulan:

1. Undang-Undang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden dalam rangka melaksanakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan disusun dengan berpedoman pada ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
2. Peraturan Perundang-undangan tidak mungkin dapat mengatur secara detail semua ketentuan pengaturannya, sehingga diperlukan pengaturan lebih lanjut dalam perangkat hukum yang lebih rendah. Pelimpahan kewenangan kepada lembaga/badan untuk membentuk peraturan perundang-undangan lebih lanjut

sebagai peraturan pelaksanaan dapat berbentuk pelimpahan kewenangan Atribusi dan pelimpahan kewenangan Delegasi. Pelimpahan kewenangan delegasi adalah Pelimpahan kewenangan yang diamanatkan oleh Peraturan Perundang-undangan, pelimpahan kewenangan kepada lembaga/badan untuk membentuk peraturan perundang-undangan lebih lanjut sebagai peraturan pelaksanaan dapat berbentuk pelimpahan kewenangan atribusi dan pelimpahan kewenangan delegasi. Pelimpahan kewenangan delegasi adalah Pelimpahan kewenangan yang diamanatkan oleh Peraturan Perundang-undangan;

3. Selain pembentukan peraturan pelaksanaan berdasarkan Pelimpahan kewenangan Atribusi dan Pelimpahan kewenangan Delegasi, pembentukan peraturan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dilakukan juga dalam bentuk peraturan kebijakan yaitu Diskresi. Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh Pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggarakan pemerintahan, dalam hal peraturan perundang-undangan tidak mengatur, tidak lengkap, tidak jelas, dan/atau memberikan pilihan;
4. Pembentukan aturan kebijakan yang merupakan diskresi diperlukan dalam rangka melancarkan penyelenggarakan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kepentingan umum.

Saran:

1. Para pembentuk peraturan perundang-undangan diharapkan merumuskan substansi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dibuat secara lugas, jelas dan tuntas. Jika suatu ketentuan perlu pengaturan lebih lanjut, pelimpahan kewenangan tersebut dinyatakan secara jelas baik mengenai bentuk instrument hukumnya maupun substansi yang akan diatur;
2. Materi muatan peraturan perundang-undangan sebagai aturan pelaksanaan yang dibentuk berdasarkan atas Pelimpahan baik Atribusi maupun Delegasi harus sesuai dengan perintah Pelimpahannya dan sesuai dengan bentuk perangkat hukum yang dibentuk;

3. Peraturan kebijakan Diskresi yang dibentuk untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan harus sesuai batas-batas kewenangan yang diberikan dan materi muatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, tahun 2010

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, Tahun 2010;

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

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

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional;

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang , Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden;

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan;

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH-01.PP.01.01 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-undangan;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah;

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia , Jakarta, Tahun 2012

Maria Farida Indriani, S, 2009, Hal-Hal Khusus Dalam Perundang-undangan;

Diskresi dalam Keputusan Keputusan dan Tindakan Pejabat Administrasi, Eko Prasojo, Fisip Universitas Indonesia, 2011;

Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, Deputi Bidang Tatalaksana, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, 2011