

**PROBLEMATIKA “DELEGATED LEGISLATION”
PADA UNDANG-UNDANG NOMOR 52 TAHUN 2009 TENTANG
PERKEMBANGAN KEPENDUDUKAN DAN
PEMBANGUNAN KELUARGA**

Aditya Rahmadhony, Iwan Setiawan, Mario Ekoriano
Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional
Email: dhietdhon@gmail.com
Naskah diterima: 5/5/2020, direvisi: 8/12/2020

Abstract

There are still many laws and regulations as implementing regulations (subordinate legislations) that have not been made or stipulated in Act Number 52 of 2009 concerning Population Development and Family Development. The Act Number 52 of 2009 explains clearly and expressly instructs to make the implementing regulations in term of Government Regulations, Presidential Regulations, Ministerial Regulations which is responsible to health sector, and Ministerial Regulations which is appropriate with their authority. From many the implementing regulation formed, It are only just three legal product that have been produced. Based on this cases, the purpose of this paper are to answer 1) is there a legal consequence of delegating legislation to the recipient of authority and 2) what are the legal consequences if there is no “delegated legislation” which is implemented. This study answers the consequence of multi-sector substance and the lack of maximization of inter-ministerial and/or non-ministerial coordination meetings, so it did not produce an agreement to determine the initiator. Although clause 62 of Act Number 52 of 2009 concerning Population Development and Family Development states “Legislation as the implementation of this Law is set at least 1 (one) year from the date of enactment of this Law”. However, it is not supported by sanctions if the provisions are not implemented. So that negligence from the government does not have any legal consequences.

Keywords: Delegate Legislation, Regulations, Population

Abstrak

Masih banyak peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksana (*subordinate legislations*) yang belum dibuat atau ditetapkan pada Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Padahal Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009, secara jelas dan tegas memerintahkan untuk membuat peraturan pelaksana dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri yang bertanggung jawab di bidang kesehatan, dan Peraturan Menteri sesuai dengan kewenangannya. Dari sekian banyak peraturan pelaksana yang harus dibentuk, namun demikian baru terdapat 3 (tiga) produk hukum yang dihasilkan. Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini untuk menjawab permasalahan: 1) apakah ada konsekuensi hukum pendelegasian kewenangan dari undang-undang (*delegated legislation*) kepada penerima kewenangan dan 2) apakah konsekuensi hukum apabila tidak dijalankannya “*delegated legislation*”. Penelitian ini menjawab akibat dari adanya substansi yang multisektor dan kurang dimaksimalkannya rapat koordinasi antarkementerian dan/atau nonkementerian, sehingga tidak menghasilkan kesepakatan untuk menentukan pemrakarsa. Meskipun Pasal 62 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga menyebutkan “*Peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan Undang-Undang ini ditetapkan paling lambat 1 (satu) tahun sejak tanggal pengundangan Undang-Undang ini*”. Akan tetapi tidak didukung dengan adanya sanksi apabila ketentuan tersebut tidak dijalankan. Sehingga kelalaian atau kealpaan dari pemerintah tidak memiliki konsekuensi hukum apapun.

Kata Kunci: Delegate Legislation, Peraturan Perundang-undangan, Kependudukan

A. Pendahuluan

Sebagai negara hukum, Indonesia tentu harus mendasarkan segala sesuatunya terhadap hukum, sebagaimana amanat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menyatakan “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Berdasarkan amanat tersebut, bahwa Indonesia menganut paham negara hukum atau *rechtsstaat*, bukan *machtstaat* yang berdasar atas kekuasaan belaka.¹ Menurut Julius Stahl,² konsep negara hukum mencakup empat elemen, yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintah berdasarkan undang-undang, dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Hamid S. Attamimi mengemukakan bahwa arti sumber hukum (*rechtsquelle*) dapat beraneka ragam, bergantung dari jenis hukum yang dimaksud, yaitu hukum tertulis atau hukum tidak tertulis. Bagi hukum yang tidak tertulis sumber hukum ialah antara lain, adat, petunjuk lisan, petuah, dan kebiasaan. Sedangkan bagi hukum tertulis sumber hukum itu ialah dasar-dasar bagi berlakunya hukum tertulis tersebut, baik berupa norma-norma maupun berupa yang lebih tinggi hirarkinya daripada jenis hukum tertulis yang dimaksud, sebagaimana halnya dasar-dasar bagi suatu jenis perundang-undangan.³

Dalam perwujudannya, negara hukum dijalankan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan masyarakat agar tercipta ketertiban hukum (*rechtsorde, legal order*). Peraturan perundang-undangan sangat penting karena tujuan utama pembentukan peraturan perundang-undangan di negara hukum adalah untuk menciptakan suasana yang kondusif dalam tatanan kehidupan masyarakat.⁴ Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa 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.

Pada negara hukum demokrasi, undang-undang dianggap sebagai sumber hukum paling penting karena undang-undang merupakan pengejawantahan aspirasi rakyat yang diformalkan, juga karena berdasarkan undang-undang ini pemerintah memperoleh wewenang utama (wewenang atributif) untuk melakukan tindakan hukum atau wewenang dalam membuat peraturan perundang-undangan tertentu.⁵ Kewenangan atribusi pemerintah dalam membuat peraturan perundang-undangan didapatkan menurut ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang jika terjadi “hal ihwal kegentingan yang memaksa”.

Kewenangan pemerintah lainnya, dalam hal ini presiden mendapat kewenangan delegasi membentuk Peraturan Pemerintah berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, bahwa “*Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya*”. Menurut Jimly Asshiddiqie,⁶ Peraturan Pemerintah ditetapkan oleh Presiden mempunyai tujuan untuk menjalankan undang-undang dan penetapan Peraturan Pemerintah itu harus didasarkan atas perintah atau kewenangan yang didelegasikan dari undang-undang (*legislative delegation of rule-making power*). Dengan demikian, tanpa adanya pendelegasian kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undang (*delegate legislation*) sebagai peraturan pelaksana dari undang-undang. Pemerintah tidak mempunyai kewenangan untuk membuat peraturan yang lebih rendah, tanpa adanya perintah langsung dari undang-undang maupun pembentuk undang-undang, maka peraturan pelaksana tersebut tidak sah dan batal demi hukum.

1. Jimly Asshiddiqie. 2013. *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 12.

2. Terkutip dalam Jimly Asshiddiqie. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, hlm. 304.

3. B. Hestu Cipto Handoyo. 2003. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*. Universitas Atmajaya Yogyakarta, hlm. 30.

4. M. Solly Lubis. 2009. *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Bandung: CV. Mandar Maju, hlm. 27-28.

5. Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 62-63

6. Jimly Asshiddiqie, *Komentar ... Op.Cit.*, hlm. 23.

Pemerintah tunduk kepada undang-undang berdasarkan asas legalitas, bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang.⁷ Keadaan demikian mengharuskan pemerintah untuk taat dan patuh pada ketentuan undang-undang, karena undang-undang memberi perintah kepada pemerintah untuk membuat peraturan perundang-undangan yang lebih rinci dan bersifat operasional. Kewajiban pemerintah untuk patuh pada pendelegasian kewenangan yang diperintahkan undang-undang dalam menetapkan peraturan pelaksana (*delegated legislation*). Timbul suatu permasalahan, yaitu bagaimana apabila “*delegated legislation*” ini tidak dijalankan oleh pemerintah, walaupun oleh undang-undang secara jelas dan tegas diamanatkan untuk membuat peraturan pelaksanaannya, baik itu dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, atau peraturan perundang-undangan lainnya.

Kondisi demikian dapat terlihat pada Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, masih banyak peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksana (*subordinate legislations*) yang belum dibuat atau ditetapkan. Padahal Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 secara jelas dan tegas memerintahkan untuk membuat peraturan pelaksana dalam bentuk Peraturan Pemerintah (sebanyak 10 PP), Peraturan Presiden (2 Perpres), Peraturan Menteri yang bertanggung jawab di bidang kesehatan (2 Permenkes), dan Peraturan Menteri sesuai dengan kewenangannya (1 Permen).

Sejak Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, diundangkan pada tanggal 29 Oktober 2009 sampai dengan saat ini sudah berumur 10 tahun lebih pemberlakuannya. Dari sekian banyak peraturan pelaksana yang harus dibentuk, namun demikian baru terdapat 3 (Tiga) produk hukum yang dihasilkan, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2004 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, dan

Sistem Informasi Keluarga (sesuai amanat Pasal 12 ayat (2), Pasal 22 ayat (3), dan Pasal 50 ayat (4) UU No. 52 Tahun 2009), Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2010 tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (sesuai amanat Pasal 56 ayat (3) UU No. 52 Tahun 2009), dan Peraturan Menteri sesuai dengan kewenangannya (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak) Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Pembangunan Keluarga (berdasarkan Pasal 48 ayat (2) UU No. 52 Tahun 2009). Dengan terbentuknya 3 (tiga) peraturan perundang-undangan tersebut, maka masih terdapat peraturan pelaksana yang belum terbentuk. Padahal Pasal 62 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, menyebutkan “*Peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan Undang-Undang ini ditetapkan paling lambat 1 (satu) tahun sejak tanggal pengundangan Undang-Undang ini*”. Ketentuan Pasal 62 tersebut tentunya menimbulkan problematika hukum, karena masih banyaknya peraturan yang belum dibentuk dan ditetapkan sebagai peraturan pelaksana undang-undang (*subordinate legislation*) serta telah melewati batas waktu yang sudah ditetapkan.

Berkaitan dengan hal tersebut, ada beberapa penelitian terkait pendelegasian kewenangan peraturan perundang-undangan (*delegated legislation*), seperti penelitian yang dilakukan oleh Sukardi dan E. Prajwita Widiati⁸, menjelaskan terkait pendelegasian kewenangan peraturan perundang-undangan oleh Undang-Undang kepada aturan yang lebih rendah dan akibat-akibat hukum yang timbul dari pendelegasian serta pentingnya sinkronisasi peraturan perundang-undangan untuk menghindari inefisiensi peraturan perundang-undangan. Sedangkan penelitian Zaelani⁹ menjelaskan secara umum bagaimana pelimpahan kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilaksanakan. Berbeda dengan dua penelitian tersebut, tinjauan terhadap penulisan ini secara khusus mengkaji masih banyaknya peraturan

7. Ridwan HR, Op. Cit., hlm. 95.

8. Sukardi dan E. Prajwalita Widiati. 2010. *Pendelegasian Pengaturan oleh Undang-Undang Kepada Peraturan Yang Lebih Rendah dan Akibat Hukumnya*. Jurnal Yuridika Volume 25 Nomor 2, hlm. 103-116.

9. Zaelani. 2012. *Pelimpahan Kewenangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Legislasi Indonesia Volume 9 Nomor 1, hlm. 119-134.

pelaksana dari Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, yang belum diterbitkan yang menyebabkan adanya konsekuensi hukum pendelegasian kewenangan dari undang-undang (*delegated legislation*) kepada penerima kewenangan dan mengkaji adanya konsekuensi hukum yang didapatkan apabila "*delegated legislation*" tidak dilaksanakan.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penelitian ini bertujuan untuk meneliti mengenai: 1) apakah ada konsekuensi hukum pendelegasian kewenangan dari undang-undang (*delegated legislation*) kepada penerima kewenangan dan 2) apakah konsekuensi hukum apabila tidak dijalankannya "*delegated legislation*". Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis-normatif, dilakukan melalui pendekatan literatur review atau meneliti bahan pustaka (data sekunder), dengan cara menganalisis kebijakan-kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal ilmiah dan literatur-literatur lainnya yang berkaitan dengan pendelegasian kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undang (*delegate legislation*). Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah mengumpulkan bahan-bahan hukum dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*). Pendekatan masalah dalam penelitian ini, melalui pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pertama, pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan cara meneliti peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011) dan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga beserta peraturan turunannya. Sedangkan pendekatan konseptual menjelaskan konsep terjadinya pendelegasian kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undang (*delegate legislation*) dan konsekuensi yang akan terjadi akibat

dari adanya pendelegasian kewenangan peraturan perundang-undangan.

B. Pembahasan

B.1. Sumber Kewenangan dan Problematikanya

Terdapat konsep di dalam negara hukum, bahwa segala kewenangan atau tindakan Pemerintah maupun kewenangan lembaga legislatif harus didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan tertentu.¹⁰ Asas legalitas sebagai pilar utama negara hukum, berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.¹¹ Menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar,¹² berdasarkan aturan yang menjadi sumber wewenang itu, maka dalam ilmu hukum dibedakan antara atribusi dan delegasi.

Atribusi terdapat apabila undang-undang dasar atau undang-undang (dalam arti formil) memberikan kepada suatu badan dengan kekuasaan sendiri dan tanggung jawab sendiri (mandiri) wewenang membuat/membentuk peraturan perundang-undangan. Sedangkan delegasi terdapat apabila suatu badan (organ) yang mempunyai wewenang secara mandiri membuat peraturan perundang-undangan (wewenang atributif) menyerahkan (*overdragen*) kepada suatu badan untuk atas kekuasaan dan tanggung jawab sendiri wewenang untuk membuat/membentuk peraturan perundang-undangan.

Sistem ketatanegaraan Indonesia sudah mengatur sedemikian rupa sesuai dengan prinsip-prinsip *trias politica* berdasarkan konsep Montesquieu, adanya pembagian kekuasaan negara ke dalam cabang-cabang kekuasaan, yaitu legislatif mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang, cabang kekuasaan eksekutif (pemerintahan negara) mempunyai fungsi untuk menjalankan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan lembaga legislatif, kemudian cabang kekuasaan yudikatif yang mempunyai kekuasaan kehakiman sebagai penegak peraturan-peraturan melalui proses peradilan.

10. Bagir Manan, dan Kuntana Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: PT. Alumni, hlm. 209.

11. Ridwan HR, Op. Cit., hlm. 103.

12. Bagir Manan, dan Kuntana Magnar, Op. Cit., hlm. 209-210.

Menurut Indrohartono,¹³ bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:

- a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*, dinegara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan undang-undang, dan ditingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah Daerah yang melahirkan Peraturan Daerah;
- b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu.

Dengan demikian, delegasi terjadi apabila pelimpahan suatu wewenang yang telah didapat oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang sebelumnya telah mendapatkan wewenang secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Setiap pelimpahan wewenang secara delegasi sudah pasti selalu didahului dengan adanya atribusi wewenang. Sudah menjadi sebuah kenyataan bahwa kewenangan untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang bersifat teknis itu kepada lembaga eksekutif untuk menetapkan peraturan yang lebih rendah sebagai peraturan pelaksana (*subordinate legislations*).¹⁴ Secara konsep, lembaga legislatif berdasarkan kewenangannya merupakan lembaga yang mempunyai kewenangan untuk membuat suatu produk hukum, yaitu undang-undang. Hal ini berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*”. Dengan kewenangan atributif yang dimilikinya, DPR memberikan kewenangan kepada Pemerintah

untuk menjalankan undang-undang. Dikarenakan sifat undang-undang masih mengatur secara umum, maka pemerintah dalam mengatur hal-hal tertentu yang lebih rinci dengan menetapkan suatu peraturan pelaksana. Proses pemberian kewenangan oleh pembentuk undang-undang kepada pelaksana undang-undang untuk mengatur hal-hal tertentu lebih lanjut dalam bentuk peraturan pelaksana yang lebih rendah inilah yang disebut sebagai proses pendelegasian wewenang legislasi atau “*legislative delegation of rule-making power*”.¹⁵

Lebih lanjut menurut Jimly Asshidiqie,¹⁶ Pemerintah (Presiden) dalam membentuk atau menetapkan peraturan pelaksanaan berupa peraturan pemerintah atau bentuk lainnya dapat disebut sebagai “*delegated legislator*” atau “*secondary legislator*”. Peraturan perundang-undangan pelaksana undang-undang itu disebut sebagai “*delegated legislation*” yang merupakan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atau “*subordinate legislation*”. Terdapat suatu asas dalam peraturan perundang-undangan, bahwa “peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula”.¹⁷ Secara hierarki kelembagaan bahwa DPR dan Presiden merupakan lembaga negara yang sejajar, akan tetapi hierarki produk hukum yang dihasilkan itu berbeda. Secara proses pembentukan, undang-undang merupakan hasil pembahasan dan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.¹⁸ Sedangkan Presiden mempunyai produk hukum sebagai peraturan pelaksana dari undang-undang yaitu peraturan pemerintah.¹⁹ Untuk itu secara hierarki peraturan perundang-undangan, undang-undang berada setingkat satu level diatas daripada peraturan pemerintah.

13. Ridwan HR, Op. Cit., hlm. 104.

14. Jimly Asshiddiqie. 2011. *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Kedua, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2011. hlm. 148.

15. Ibid, hlm. 262.

16. Ibid

17. Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto. 1993. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 8.

18. Pasal 20 ayat (2), “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”.

19. Pasal 5 ayat (1), “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimna mestinya.

Hal ini dipertegas dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - 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; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pengertian Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 ini sesuai pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Asas tersebut membangun sebuah konsekuensi hukum, baik secara formal maupun materil, bahwa peraturan perundang-undangan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang secara hierarki berada lebih tinggi.

Dalam teori tentang pendelegasian, maka pelimpahan kewenangan dari satu lembaga ke lembaga lain berakibat terjadinya perpindahan kewenangan secara mutlak. Delegasi merupakan pemberian, pelimpahan, atau pengalihan kewenangan oleh suatu organ pemerintahan kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atas tanggung jawabnya sendiri.²⁰ Pada praktiknya, undang-undang mendelegasikan wewenang kepada pemerintah/presiden untuk membentuk peraturan pemerintah atau peraturan presiden. Namun dalam kenyataannya masih terdapat peraturan pelaksana yang berdasarkan perintah undang-undang tidak segera dibentuk dan ditetapkan berdasarkan batas waktu yang telah ditentukan.

Kondisi tersebut masih terjadi sampai saat ini dalam membuat atau menetapkan sebuah peraturan pelaksana, adanya perintah tegas dari undang-undang menjadikan sebuah konsekuensi hukum. Oleh karena itu, syarat untuk dilakukannya pendelegasian kewenangan pengaturan itu harus ada perintah atau pendelegasian resmi dari undang-undang. Demi sebuah kepastian hukum, maka kepada lembaga/badan pelaksana undang-undang atas perintah undang-undang harus menjalankan dengan penuh tanggung jawab atas konsekuensi yang telah diperintahkan.

B.2. Konsekuensi Hukum Pelimpahan Kewenangan “*Delegated Legislation*”

B.2.1. Proses Terjadinya Pelimpahan Kewenangan

Pelimpahan kewenangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan, baik itu terjadi secara atributif maupun delegasi berasal dari adanya perintah yang tegas dari peraturan perundang-undangan kepada suatu badan/lembaga. Terdapat perbedaan pelimpahan kewenangan antara kewenangan atributif dan delegasi menurut Maria Farida²¹ bahwa:

Kewenangan secara atributif terjadi ketika pemberian membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara/pemerintah. Sedangkan delegasi kewenangan adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan lebih tinggi kepada peraturan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak.

Kewenangan atribusi didapat dari undang-undang dasar atau undang-undang kepada lembaga/pemerintah untuk membuat peraturan perundang-undangan. Sedangkan kewenangan delegasi didapat dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan yang lebih rendah. Menurut Jimly Asshiddiqie,²² pendelegasian kewenangan itu baru dapat dilakukan dengan tiga alternatif syarat, yaitu:

20 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Op. Cit., hlm. 264.

21. Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Jakarta: Kanisius, hlm. 55-56.

22. Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Op. Cit., hlm. 266.

- a. Adanya perintah yang tegas mengenai subyek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan, dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan;
- b. Adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan; atau
- c. Adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa menyebut bentuk peraturan yang mendapat delegasi;

Pendelegasian kewenangan kepada lembaga pelaksana undang-undang, dapat terjadi apabila diberikan perintah yang tegas oleh undang-undang untuk membuat atau menetapkan peraturan pelaksana yang mengikat secara umum berdasarkan kewenangan yang telah diberikan. Perintah untuk membuat peraturan pelaksana tersebut, dapat berupa mengenai subyek lembaga pelaksana dan bentuk peraturan pelaksana, bisa juga hanya dalam bentuk peraturan pelaksanaannya saja, dan pendelegasian diberikan kepada lembaga pelaksana tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.

Terkait dengan pelimpahan kewenangan tersebut, pada Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, terdapat perintah atau amanat dalam rangka pelimpahan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksana (*delegated legislation*). Seperti terlihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1
Peraturan Perundang-undangan sebagai “delegated legislation”
UU Nomor 52 Tahun 2009

No	Pasal dan ayat	Uraian	Bentuk Per-uu-an	Hasil Tindak Lanjut
1	Pasal 7 (3)	Ketentuan lebih lanjut mengenai kebijakan dan program jangka menengah dan jangka panjang sebagai dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.	Peraturan Pemerintah	Belum ada

No	Pasal dan ayat	Uraian	Bentuk Per-uu-an	Hasil Tindak Lanjut
2	Pasal 12 (2)	Pemerintah bertanggung jawab dalam: a. menetapkan kebijakan nasional; b. menetapkan pedoman yang meliputi norma, standar, prosedur, dan kriteria; c. memberikan pembinaan, bimbingan, supervisi, dan fasilitasi; dan d. sosialisasi, advokasi, dan koordinasi; pelaksanaan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga; Ketentuan lebih lanjut mengenai tanggung jawab Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.	Peraturan Pemerintah	PP No. 87 Tahun 2014 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, dan Sistem Informasi Keluarga
3	Pasal 19 (4)	penetapan pengendalian kuantitas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah	Peraturan Pemerintah	Belum ada
4	Pasal 22 (3)	Kebijakan keluarga berencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.	Peraturan Pemerintah	PP No. 87 Tahun 2014
5	Pasal 23 (2)	Ketentuan lebih lanjut mengenai akses, kualitas, informasi, pendidikan, konseling dan pelayanan alat kontrasepsi sebagai dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan menteri yang bertanggung jawab di bidang kesehatan.	Peraturan Menteri Kesehatan	Belum ada

No	Pasal dan ayat	Uraian	Bentuk Per-uu-an	Hasil Tindak Lanjut	No	Pasal dan ayat	Uraian	Bentuk Per-uu-an	Hasil Tindak Lanjut
6	Pasal 26 (3)	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penggunaan alat, obat, dan cara kontrasepsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan ayat (2) diatur dengan peraturan menteri yang bertanggung jawab di bidang kesehatan.	Peraturan Menteri Kesehatan	Belum ada	12	Pasal 46 (5)	Pengaturan lebih lanjut mengenai pedoman perencanaan kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Presiden.	Peraturan Presiden	Belum ada
7	Pasal 32 (3)	Ketentuan mengenai tata cara pengumpulan data dan proyeksi kependudukan tentang angka kematian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.	Peraturan Pemerintah	Belum ada	13	Pasal 48 (2)	Kebijakan pembangunan keluarga melalui pembinaan dan kesejahteraan keluarga; Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan kebijakan sebagaimana pada ayat (1) diatur dengan peraturan menteri yang terkait sesuai dengan kewenangannya.	Peraturan Menteri	Peraturan Menteri PP dan PA No. 6 tahun 2013 tentang Pelaksanaan Pembangunan Keluarga
8	Pasal 33 (5)	Ketentuan lebih lanjut mengenai pengarahannya mobilitas penduduk diatur dalam Peraturan Pemerintah.	Peraturan Pemerintah	Belum ada	14	Pasal 50 (4)	Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan sistem informasi kependudukan dan keluarga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.	Peraturan Pemerintah	PP 87 Tahun 2014
9	Pasal 37 (3)	Ketentuan mengenai tata cara pengumpulan data, analisis, mobilitas dan persebaran penduduk sebagai bagian dari perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.	Peraturan Pemerintah	Belum ada	15	Pasal 56 (3)	Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas, fungsi, dan susunan organisasi BKKBN diatur dengan Peraturan Presiden.	Peraturan Presiden	Perpres No. 62 Tahun 2010 ttg Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional
10	Pasal 38 (6)	Ketentuan lebih lanjut mengenai pengembangan kualitas penduduk diatur dengan Peraturan Pemerintah.	Peraturan Pemerintah	Belum ada	Sumber: hasil kajian penulis terhadap Undang-Undang 52 Tahun 2009.				
11	Pasal 41 (2)	Ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria penduduk miskin dan tata cara perlindungan diatur dengan Peraturan Pemerintah.	Peraturan Pemerintah	Belum ada	Berdasarkan tabel tersebut di atas, masih terdapat Peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksana yang belum dibentuk atau ditetapkan, antara lain: Peraturan Pemerintah (sebanyak 7 PP); Peraturan Presiden (1 Perpres); dan Peraturan Menteri yang bertanggung jawab di bidang kesehatan (2 Permenkes) yang belum dibentuk dan ditetapkan sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Peraturan pelaksana yang sudah dibentuk atau ditetapkan hanya Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana,				

dan Sistem Informasi Keluarga (berdasarkan Pasal 12 ayat (2), Pasal 22 ayat (3), dan Pasal 50 ayat (4) UU No. 52 Tahun 2009), Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2010 tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (berdasarkan Pasal 56 ayat (3) UU No. 52 Tahun 2009), dan Peraturan Menteri sesuai dengan kewenangannya (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak) Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Pembangunan Keluarga (berdasarkan Pasal 48 ayat (2) UU No. 52 Tahun 2009).

Ternyata masih banyak peraturan pelaksana pada Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 yang belum dibentuk atau ditetapkan. Kemudian menjadi sebuah pertanyaan lembaga/badan mana yang bertanggung jawab dan mempunyai kewenangan sebagai penerima kewenangan (*delegated legislator*) untuk membuat atau menetapkan peraturan pelaksana tersebut. Apabila dilihat dari bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan yang diperintahkan secara tegas oleh Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009, khususnya pada peraturan perundang-undangan tingkat pusat terdapat Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri.

Kewenangan untuk membentuk kedua peraturan pelaksana tersebut ada ditangan Presiden sebagai *delegated legislator*. Untuk Peraturan Pemerintah berdasarkan kewenangan yang didapatkan dari Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, “*Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya*”.²³ Sedangkan untuk Peraturan Presiden menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan bahwa “*Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan*”.²⁴ Peraturan Presiden mengandung dua makna dalam pengertiannya, *pertama*, Peraturan

Presiden ditetapkan untuk menjalankan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah); dan *kedua*, Peraturan Presiden ditetapkan dalam rangka menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan walaupun tidak diperintahkan sebelumnya oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini sesuai menurut Maria Farida, bahwa ²⁵:

Sesuai dengan kedudukan Presiden menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

Secara formil, kewenangan untuk membentuk atau menetapkan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden berada pada Presiden. Akan tetapi pelaksanaannya dilakukan dan dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, dalam hal ini Menteri Hukum dan HAM. Berdasarkan Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa “*Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum*”. Dijelaskan lebih lanjut pada Pasal 27 dan Pasal 28 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut:

Pasal 27

- (1) Menteri menyiapkan perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah.
- (2) Perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana

23. Berdasarkan penjelasan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, 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.

24. Penjelasan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

25. Maria Farida Indrati Soeprapto, Op. Cit., hlm. 250.

dimaksud pada ayat (1) memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah yang disusun berdasarkan hasil inventarisasi pendelegasian Undang-Undang.

Pasal 28

Menteri menyampaikan daftar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 kepada kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian.

Menteri Hukum dan HAM menyiapkan perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah, hal serupa juga dilakukan dalam perencanaan program penyusunan pada Peraturan Presiden.²⁶ Perencanaan program penyusunan, baik itu Peraturan Pemerintah ataupun Peraturan Presiden dilakukan melalui rapat koordinasi antar kementerian dan/atau non kementerian sebagaimana termuat dalam Pasal 29 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 sebagai berikut:

- (1) Menteri menyelenggarakan rapat koordinasi antar kementerian dan/atau antar nonkementerian dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal daftar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah disampaikan.
- (2) Rapat koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan untuk finalisasi daftar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah.
- (3) Daftar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Rapat koordinasi tersebut disusun berdasarkan hasil inventarisasi pendelegasian Undang-Undang dan/atau usulan antar kementerian dan/atau antar nonkementerian. Secara materil, judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah atau Rancangan Peraturan Presiden berasal dari

kementerian dan/atau lembaga pemerintah non-kementerian sesuai dengan bidang tugasnya yang mengusulkan Rancangan Peraturan Pemerintah atau Rancangan Peraturan Presiden pada rapat koordinasi tersebut sebagai pemrakarsa. Dengan demikian, terkait Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, materi muatan yang terkandung didalamnya bersifat multisektor, sehingga penentuan penerima kewenangan (*delegated legislator*) dibahas dan ditentukan pada rapat koordinasi.

Pada Undang-Undang 52 Tahun 2009, terdapat 3 (tiga) Peraturan Menteri yang harus dibentuk atau ditetapkan. Terdiri dari 2 (dua) Peraturan Menteri yang bertanggung jawab di bidang kesehatan dan 1 (satu) Peraturan Menteri terkait sesuai dengan kewenangannya (Kebijakan pembangunan Keluarga melalui pembinaan ketahanan dan kesejahteraan keluarga). Dari ketiga Peraturan Menteri tersebut, baru Peraturan Menteri terkait dengan kewenangannya yang sudah membentuk, yaitu Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Pembangunan Keluarga (berdasarkan Pasal 48 ayat (2) UU No. 52 Tahun 2009). Sedangkan, Peraturan Menteri yang bertanggung jawab di bidang kesehatan sesuai amanat Pasal 23 ayat (2) dan Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 masih belum terbentuk. Adapun adanya Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 97 Tahun 2014 tentang Pelayanan Kesehatan Masa Sebelum Hamil, Masa Hamil, Persalinan, dan Masa Sesudah Melahirkan, Penyelenggaraan Pelayanan Kontrasepsi, serta Pelayanan Kesehatan Seksual, dalam konsideran “menimbang” maupun “mengingat” tidak ada keterkaitan secara tegas sesuai amanat Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009.²⁷ Walaupun secara substansi membahas mengenai penyelenggaraan pelayanan kontrasepsi, seperti disinggung dalam Pasal 23 ayat (2) dan Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009.

26. Pasal 31 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, Ketentuan mengenai tata cara perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 sampai dengan Pasal 30 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan program penyusunan Peraturan Presiden.

27. Dalam konsideran menimbang Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 97 Tahun 2014, berbunyi “bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18, Pasal 25, dan Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2014 tentang Kesehatan Reproduksi, perlu menetapkan Peraturan Menteri Kesehatan tentang Pelayanan Kesehatan Masa Sebelum Hamil, Masa Hamil, Persalinan, dan Masa Sesudah Melahirkan, Penyelenggaraan Pelayanan Kontrasepsi, serta Pelayanan Kesehatan Seksual.”

Sehingga berdasarkan semua permasalahan tersebut, dapat disimpulkan bahwa telah terjadi kelalaian atau kealpaan pelimpahan kewenangan dalam pembentukan peraturan pelaksana undang-undang (*delegated legislation*) yang dilakukan pemerintah. Pelimpahan kewenangan yang tidak terkoordinasi dengan baik, akan mengakibatkan kebingungan pemrakarsa dalam pembuatan peraturan pelaksana. Kebingungan tersebut kerap terjadi terkait siapakah yang menjadi *leading sector* (pemrakarsa) untuk mengeksekusi peraturan pelaksana tersebut, karena materi muatan undang-undang begitu luas keterkaitan multi sektor dan mengikat secara umum, khususnya pada Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009. Pada waktu menyiapkan perencanaan program dalam rangka penyusunan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden terjadi tarik ulur mengenai siapa yang berwenang untuk menyiapkan rancangannya. Sehingga berdampak pada semakin berlarut-larut dan tidak ada keputusan yang pasti, mengakibatkan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksana dari undang-undang tidak pernah terbentuk atau ditetapkan. Oleh karena itu, sesuatu yang diatur atau diamanahkan secara tegas oleh peraturan perundang-undangan akan menimbulkan konsekuensi yuridis (hukum), khususnya pada pelimpahan kewenangan dalam membentuk peraturan pelaksana (*delegated legislation*).

B.2.2. Konsekuensi Hukum Pelimpahan Kewenangan

Pelimpahan kewenangan dalam membentuk peraturan pelaksana dari undang-undang (*delegated legislation*), menimbulkan suatu konsekuensi yuridis (hukum) dalam pelaksanaannya. Konsekuensi hukum tersebut hadir karena adanya perintah dari undang-undang untuk membuat peraturan perundang-undangan, sebagai peraturan pelaksana (*subordinate legislation*). Sehubungan dengan hal tersebut, lembaga pelaksana undang-undang dapat memiliki kewenangan untuk menetapkan suatu peraturan yang mengikat umum, jika oleh undang-undang sebagai *primary legislation* memang memerintahkan atau memberi kewenangan untuk itu. Syarat untuk dilakukannya pendelegasian kewenangan pengaturan

itu adalah harus ada perintah atau pendelegasian yang resmi dari undang-undang.²⁸ Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, namun hanya ada pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*), akan tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegetaris*).²⁹

Oleh karena itu, di dalam Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Terdapat pelimpahan kewenangan untuk membentuk peraturan pelaksana, dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri. Ketentuan untuk membuat Peraturan Pemerintah, misalnya terlihat pada Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 menyatakan, "*Ketentuan lebih lanjut mengenai kebijakan dan program jangka menengah dan jangka panjang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah*". Berdasarkan ketentuan tersebut, pembentuk undang-undang memberikan delegasi kepada Presiden sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan untuk membentuk Peraturan Pemerintah. Setidaknya terdapat sepuluh Peraturan Pemerintah yang harus dibentuk atau ditetapkan sebagaimana disebutkan pada tabel 1, perintah pembentukan peraturan pelaksana tersebut sudah bersifat tegas subyeknya dan bentuk peraturannya.

Selanjutnya mengenai pembentukan Peraturan Presiden, terdapat pada Pasal 46 ayat (5) dan Pasal 56 ayat (3) Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009. Pertama, pada Pasal 46 ayat (5) menyatakan, "*Pengaturan lebih lanjut mengenai pedoman perencanaan kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Presiden*." Kedua, berdasarkan Pasal 56 ayat (3), "*Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas, fungsi, dan susunan organisasi BKKBN diatur dengan Peraturan Presiden*." Dari kedua pasal tersebut terkandung makna, bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai pedoman perencanaan kependudukan dan tugas, fungsi, susunan organisasi BKKBN diatur dengan Peraturan Presiden. Selain

28. Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Op. Cit., hlm. 266.

29. Ridwan HR, Op. Cit., hlm. 108.

keharusan untuk membuat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden sebagai peraturan pelaksana, ternyata Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 juga mendelegasikan kewenangan untuk membentuk Peraturan Menteri.

Dalam hal yang demikian, berarti lembaga penerima delegasi kewenangan harus segera membentuk peraturan pelaksana sebagai perintah langsung dari undang-undang. Terlebih ada ketentuan di dalam Pasal 62 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 menyatakan, bahwa *“Peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan Undang-Undang ini ditetapkan paling lambat 1 (satu) tahun sejak tanggal pengundangan Undang-Undang ini.”* Ketentuan ini menimbulkan suatu konsekuensi hukum, bahwa peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 harus segera ditetapkan paling lambat 1 (satu) tahun sejak tanggal pengundangan. Apabila dilihat dari peraturan pelaksana yang sudah ada atau ditetapkan, hanya Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2010 tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional saja yang taat pada ketentuan tersebut. Selebihnya sudah melewati batas yang sudah ditentukan, baik itu peraturan pelaksana yang sudah ada yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri PP dan PA Nomor 6 Tahun 2013, maupun peraturan pelaksana yang belum dibentuk atau ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 (Tabel 1).

Ternyata permasalahan ini bukan saja menimpa Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009, akan tetapi hal ini terjadi secara umum pada undang-undang lainnya mengenai adanya pelimpahan wewenang untuk membuat peraturan pelaksanaannya. Bahkan permasalahan tersebut terjadi pada undang-undang induk dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Padahal secara tegas dan jelas diatur ketentuan mengenai batas waktu dibentuknya peraturan pelaksana, Pasal 103 Undang-Undang 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa, *“Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.”* Kenyataannya ketentuan batas waktu 1 (satu) tahun tersebut terlewatkan, hal ini dapat dilihat dari Peraturan Presiden Nomor 87

Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ternyata baru diundangkan pada tanggal 3 September 2014.

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa terdapat 2 (dua) hal yang mengakibatkan terjadinya konsekuensi hukum pelimpahan kewenangan dalam pembentukan peraturan pelaksana tersebut, khususnya pada Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, sebagai berikut: *Pertama*, pelimpahan kewenangan dalam membentuk peraturan pelaksana (*delegated legislation*) ditentukan secara tegas dan jelas oleh undang-undang, hal ini dapat dilihat dari subyek dan bentuk peraturan pelaksanaannya yang diatur secara jelas. Baik itu dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, maupun Peraturan Menteri; *Kedua*, pelimpahan kewenangan terjadi karena adanya ketentuan Pasal 62 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 menyatakan, bahwa *“Peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan Undang-Undang ini ditetapkan paling lambat 1 (satu) tahun sejak tanggal pengundangan Undang-Undang ini.”* Ketentuan ini merupakan sebuah penegasan adanya batas waktu dalam menetapkan suatu peraturan pelaksana. Akan terjadi suatu akibat hukum apabila pelimpahan kewenangan dalam membuat peraturan pelaksana (*delegated legislation*) ini tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya, misalnya melewati batas waktu yang sudah ditentukan oleh undang-undang.

B.3. Konsekuensi Hukum tidak dijalankannya “Delegated Legislation”

Setiap pelimpahan kewenangan pasti mempunyai akibat hukum dalam pelaksanaannya. Karena berdasarkan Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, mengatakan bahwa *“Pendelegasian kewenangan ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.”* Setiap pendelegasian kewenangan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, sebagai suatu norma hukum peraturan perundang-undangan tersebut akan menimbulkan akibat hukum dapat berupa adanya suatu sanksi apabila tidak dipenuhi atau tidak dilaksanakan.

Dengan demikian, terkait pendelegasian kewenangan dalam membentuk peraturan pelaksana (*delegated legislation*) dari suatu undang-undang. Maka norma hukum yang mengatur di dalam undang-undang tersebut harus dilaksanakan oleh lembaga/badan yang mendapatkan pelimpahan kewenangan berdasarkan kewenangannya. Kemudian bagaimana apabila ketentuan di dalam undang-undang, khususnya perintah untuk membuat peraturan pelaksana (Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri) tidak dilaksanakan atau tidak segera ditetapkan berdasarkan waktu yang sudah ditentukan. Misalnya diberi batas waktu bahwa peraturan pelaksana dari undang-undang ini ditetapkan paling lambat 1 (satu) tahun sejak tanggal pengundangan atau karena kealpaannya, lembaga/badan yang mendapatkan pelimpahan kewenangan tersebut mengabaikan amanat undang-undang untuk membuat peraturan pelaksana. Apabila melewati dari ketentuan tersebut apakah ada sanksi terhadap lembaga/badan atau pejabat yang menerima pelimpahan kewenangan, sedangkan kewenangan lembaga/badan muncul didasarkan usulan pada saat rapat koordinasi.

Tidak dijalankannya suatu pelimpahan kewenangan dalam membuat peraturan pelaksana dari undang-undang terjadi karena beberapa faktor penyebab, antara lain: *Pertama*, secara faktor substansi yang multi sektor, lembaga/badan tidak terkoordinasi dengan baik dalam membagi kewenangan pada *delegated legislation*. *Kedua*, Kementerian/nonkementerian kurang memanfaatkan rapat koordinasi yang diselenggarakan Kementerian Hukum dan HAM atau Badan Pembinaan Hukum Nasional untuk membahas substansi dari suatu amanat undang-undang; *Ketiga*, masih adanya ego sektoral antara kementerian/lembaga, sehingga masih memandang amanat pada undang-undang secara sektoral, bahwa itu bukan kewenangannya. *Keempat*, fungsi pengawasan dari DPR yang merupakan perwujudan dari sistem *check and balance* terhadap *delegated legislation* yang tidak mendapat perhatian publik terkesan diabaikan.

Faktor-faktor penyebab dimaksud menjadi faktor penghambat terjadinya pelimpahan kewenangan

dalam pembentukan peraturan pelaksana. Sehingga muncul akibat hukum tidak dilaksanakannya suatu pelimpahan kewenangan. Apabila terjadi hal demikian, lembaga/badan manakah yang bertanggung jawab. Berdasarkan kewenangannya, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden ditetapkan oleh Presiden. Sedangkan, terkait substansi peraturan pelaksana diserahkan kepada lembaga/badan yang dikoordinasikan oleh menteri yang bertanggung jawab di bidang hukum yaitu Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia berdasarkan program penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Walaupun secara pelaksanaannya dikoordinasikan oleh menteri hukum dan HAM, akan tetapi tanggung jawab dalam pelimpahan kewenangan untuk membentuk peraturan pelaksana ada di Presiden selaku penerima delegasi.

Berdasarkan hal tersebut, apakah ada sanksi berupa sanksi administratif atau sanksi lainnya akibat tidak dijalankannya kewenangan. Dikarenakan kewenangan untuk membuat Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden berada pada Presiden selaku kepala pemerintahan. Ketentuan yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak mengatur adanya sanksi terhadap lembaga/badan atau pejabat yang tidak melaksanakan undang-undang. Khususnya ketentuan mengenai kewajiban membentuk peraturan pelaksana untuk menjalankan undang-undang. Begitu juga di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, pada Pasal 12 dan Pasal 13 terkait dengan pelimpahan kewenangan atribusi dan delegasi. Tidak terdapat sanksi yang diatur apabila kewenangan tersebut tidak dijalankan oleh pejabat pemerintah.³⁰

Dalam praktiknya terjadi kekosongan hukum perihal pemberian sanksi kepada lembaga/badan atau pejabat yang tidak menjalankan suatu pelimpahan wewenang dalam pembentukan peraturan pelaksana. Apabila Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden tidak segera dibuat atau ditetapkan oleh Presiden, maka tanggung jawab tersebut berada pada Presiden berdasarkan konstitusi, oleh karena itu Presiden

30. Lihat Pasal 80 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

dianggap melanggar hukum dan telah melanggar sumpah jabatannya.³¹ Disinilah seharusnya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menjalankan fungsi pengawasannya, masih lemahnya fungsi pengawasan DPR terhadap produk hukum yang dihasilkannya yaitu undang-undang. Kemungkinan ini terjadi, karena masih dominannya DPR dalam menjalankan fungsi legislasi yaitu membentuk undang-undang. Padahal di dalam undang-undang tersebut, terdapat perintah pelimpahan kewenangan untuk membentuk peraturan pelaksanaannya. Peran pengawasan tersebut harus dimaksimalkan lagi, DPR bisa saja memanggil Presiden atau melalui wakilnya yaitu Menteri Hukum dan HAM perihal adanya perintah delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan pelaksana suatu undang-undang, khususnya dalam memantau apakah peraturan pelaksana sudah dibentuk atau ditetapkan oleh Pemerintah.

Konsekuensi hukum selanjutnya adalah ketika ada ketentuan undang-undang, bahwa “peraturan pelaksana dari undang-undang ini ditetapkan paling lambat 1 (tahun) sejak tanggal pengundangan undang-undang”. Artinya peraturan pelaksana dari suatu undang-undang harus segera dibentuk atau ditetapkan tidak melebihi batas waktu pembentukan yaitu 1 (satu) tahun. Kemudian apabila pada praktiknya peraturan pelaksana tersebut ditetapkan melebihi batas waktu ketentuan undang-undang, misalnya melebihi masa waktu 1 (tahun) apakah akan terjadi konsekuensi hukum. Berdasarkan permasalahan tersebut, terdapat asas bahwa “Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”³² Sehubungan dengan asas, peraturan pelaksana ditetapkan berdasarkan perintah dari undang-undang dengan batas waktu yang juga ditentukan oleh undang-undang. Apabila peraturan pelaksana tersebut,

yaitu Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, maupun Peraturan Menteri dalam pembentukannya atau dalam penetapannya melebihi batas waktu yang sudah ditetapkan oleh undang-undang, maka hal ini dapat dianggap bertentangan dengan aturan yang ada di atasnya yaitu undang-undang. Bahwa peraturan pelaksana telah melanggar aspek formil maupun materil, pelanggaran dalam aspek formil yaitu adanya perintah undang-undang kepada Presiden untuk membuat Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden, tetapi perintah tersebut tidak dilaksanakan. Sedangkan dilihat dari aspek materil, apakah peraturan pelaksana tersebut ditetapkan melebihi waktu yang telah ditentukan oleh undang-undang.

Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan petunjuk apabila terjadi pertentangan demikian, bahwa “*Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.*” Apabila terdapat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang maka uji materil dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung sesuai dengan kewenangannya berdasarkan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.³³ Akan tetapi pengajuan pengujian peraturan pelaksana terhadap undang-undang harus diajukan apabila ada pihak atau masyarakat yang merasa dirugikan akibat diberlakukannya peraturan tersebut. Namun demikian, norma ketentuan batas waktu pembentukan peraturan pelaksana yang ditentukan oleh undang-undang dilihat dari alamat yang dituju (*addresat*) diperuntukkan kepada Presiden sebagai pihak yang berwenang. Sehingga kecil kemungkinan ada pihak lain atau masyarakat yang dirugikan akibat adanya ketentuan batas waktu dalam pembentukan peraturan pelaksana.

31. Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa “*Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.*”

32. Lihat Penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

33. Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 mengatakan bahwa “*Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.*”

Masih adanya kekosongan hukum dalam pemberian sanksi, berupa sanksi administratif ataupun sanksi lainnya terhadap lembaga/badan atau pejabat yang menyebabkan belum ditetapkannya suatu peraturan pelaksana sebagai pelaksana undang-undang. Akibatnya akan terus terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan pelimpahan kewenangan dalam membentuk peraturan pelaksana dari undang-undang (*delegated legislation*). Baik itu pelanggaran terhadap perintah untuk membentuk peraturan perundang-undangan tertentu sesuai perintah undang-undang maupun pelanggaran terhadap batas waktu pembentukan peraturan pelaksana yang telah diberikan oleh undang-undang. Untuk itu diperlukan adanya upaya pembentukan hukum baru, yang isinya mengatur mengenai sanksi bersifat administratif. Dikarenakan pelanggaran dilakukan oleh lembaga/badan atau pejabat yang mendapatkan pendelegasian wewenang dari suatu undang-undang.

C. Penutup

C.1. Kesimpulan

Pertama, hingga saat ini masih terdapat 15 *delegated legislation* (Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden) yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, sehingga baru 5 (lima) amanat yang tersusun menjadi 3 (tiga) produk hukum yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana dan Sistem Informasi Keluarga (pelaksanaan Pasal 12 ayat (2), Pasal 22 ayat (3), dan Pasal 50 ayat (4)), Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2010 tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (pelaksanaan Pasal 56 ayat (3), Peraturan Menteri PP dan PA Nomor 6 tahun 2013 tentang Pelaksanaan Pembangunan Keluarga (Pelaksanaan Pasal 48 ayat (2)). Subtansi yang multisektor dan kurang dimaksimalkannya rapat koordinasi antar kementerian dan/atau non kementerian, sehingga tidak menghasilkan kesepatan untuk menentukan pemrakarsa. *Kedua*, meskipun Pasal 62 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, menyebutkan “*Peraturan perundang-*

undangan sebagai pelaksanaan Undang-Undang ini ditetapkan paling lambat 1 (satu) tahun sejak tanggal pengundangan Undang-Undang ini”. akan tetapi tidak didukung dengan adanya sanksi apabila ketentuan tersebut tidak dijalankan. Sehingga kelalaian atau kealpaan dari pemerintah tidak memiliki konsekuensi hukum apapun. *Ketiga*, menarik untuk dikaji lebih dalam pada telaahan yang lain, terkait dengan kewenangan uji materi di Mahkamah Agung terhadap permasalahan *delegated legislation* baik dari segi kewenangan, maupun dari segi penetapan waktunya.

C.2. Saran

Dari berbagai permasalahan yang muncul, maka saran yang dapat dikemukakan adalah:

1. Kementerian/Lembaga harus memaksimalkan rapat koordinasi, sehingga didapatkan kejelasan pemrakarsa maupun target yang harus dicapai.
2. Perlu dirumuskan dan dicantumkan secara tegas terkait *milesstone* dari pemrakarsa dalam menyusun *delegated legislation*, sehingga dapat dilakukan pemantauan secara berkelanjutan.
3. Memperkuat fungsi pengawasan DPR, sebagai bagian sistem *check and balance*, sehingga diharapkan dengan adanya pengawasan dari luar pemerintah, maka akan lebih efektif kepatuhan dalam menyusun *delegated legislation*.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuna Ilmu Populer.
- Asshiddiqie, Jimly. 2011. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Asshiddiqie, Jimly. 2013. *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Handoyo, B. Hestu Cipto. 2003. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*. Universitas Atmajaya Yogyakarta.
- HR, Ridwan. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

Lubis, M. Solly. 1993. Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan. Bandung: CV. Mandar Maju, Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto, Perundang-undangan dan Yurisprudensi, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Manan, Bagir dan Kuntana Magnar. 1997. Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia, Bandung: PT. Alumni.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. 1998. Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya, Jakarta: Kanisius.

Jurnal

Sukardi dan E. Prajwalita Widiati. 2010. Pendelegasian Pengaturan oleh Undang-Undang Kepada Peraturan Yang Lebih Rendah dan Akibat Hukumnya. Jurnal Yuridika Volume 25 Nomor 2.

Zaelani. 2012. Pelimpahan Kewenangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jurnal Legislasi Indonesia Volume 9 Nomor 1.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga

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

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan