



MODEL PENDELEGASIAN MATERI MUATAN PERATURAN LEMBAGA NEGARA SETINGKAT PRESIDEN

MODEL DELEGATION OF MATERIAL CONTENT FOR REGULATIONS OF PRESIDENTIAL-LEVEL STATE INSTITUTIONS

Haeruman Jayadi

Universitas Mataram

Email : haerumanjayadi@unram.c.id

Sarkawi

Universitas Mataram

Email : sarkawi@unram.ac.id

Agung Setiawan

Universitas Mataram

Email : agungsetiawan@unram.ac.id

Abstrak

Dalam sistem hukum Indonesia, terdapat beragam jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki hierarki dan perbedaan dalam bentuk serta materinya. Undang-Undang Dasar 1945 mengatur pembentukan berbagai jenis peraturan, di antaranya Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Daerah (Perda), dan lainnya. Salah satu peraturan yang menjadi sorotan dalam penelitian ini adalah Peraturan Lembaga Negara setingkat Presiden yang tidak secara eksplisit diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3) dan perubahannya. Pasal 8 ayat (1) UUP3 memberikan ruang bagi peraturan yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga negara setingkat Presiden, namun tidak mengatur secara rinci mengenai materi muatan peraturan tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis delegasi pengaturan materi muatan dalam Peraturan Lembaga Negara setingkat Presiden dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia serta mengidentifikasi materi muatan yang terkandung dalamnya. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan pemahaman lebih jelas mengenai posisi dan substansi Peraturan Lembaga Negara setingkat Presiden dalam konteks sistem peraturan perundang-undangan Indonesia serta dampaknya terhadap kepastian hukum.

Kata kunci: Peraturan Lembaga Negara, Peraturan Perundang-undangan, Delegasi Pengaturan, UUP3, Kekosongan Hukum.

Abstract

The Indonesian legal system comprises numerous types of legislation that exhibit a hierarchical structure and distinctions in form and substance. The 1945 Constitution governs the establishment of several regulatory forms, including Laws (UU), Government Regulations (PP), Regional Regulations (Perda), among others. This research centers on the Presidential-level State Institution Regulation, which is not specifically addressed in Law Number 12 of 2011 about the Formation of Legislation (UUP3) and its amendments. Article 8, paragraph (1) of the UUP3 permits regulations formulated

by state entities at the presidential level, however it does not specify the substance of these regulations. This research seeks to examine the delegation of regulatory content in Presidential-level State Institution Regulations within the Indonesian legislative framework and to delineate the content therein. The research findings are anticipated to elucidate the role and significance of Presidential-level State Institution Regulations within Indonesia's legal framework and their influence on legal certainty.

Keywords: *State Institution Regulations, Legislation, Regulatory Delegation, UUP3, Legal Void.*

PENDAHULUAN

Di dalam UUD 1945, terdapat berbagai jenis peraturan perundang-undangan (selain UUD 1945 itu sendiri juga merupakan peraturan perundang-undangan), yang secara eksplisit disebut diantaranya adalah Undang-Undang selanjutnya disebut UU, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang selanjutnya disebut Perppu, Peraturan Pemerintah selanjutnya disebut PP dan Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda.

Menurut Sri Soemantri M., adanya bermacam-macam peraturan perundang-undangan yang mempunyai bentuk yang berbeda dan derajat peraturan tersebut tidak sama menimbulkan adanya tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan.¹ Oleh karena peraturan perundang-undangan mempunyai jenis, bentuk dan tingkatan yang berbeda-beda satu sama lain menimbulkan perbedaan materi muatan yang diatur di dalamnya dan juga perbedaan dalam hal pembentukannya.

Terkait dengan pembentukan UU, UUD 1945 Pasal 22A memerintahkan agar tata cara pembentukan UU diatur dengan UU. Dalam hal ini terdapat delegasi pengaturan dari UUD 1945 kepada UU untuk mengatur tata cara pembentukan UU. Sebagai pelaksanaan dari amanat Pasal 22A UUD 1945 maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 selanjutnya disebut UUP3.

Dalam Pasal 8 ayat (1) menentukan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Dalam UUP3 terdapat pengaturan mengenai materi muatan yang diatur dalam UU/Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota, namun tidak mengatur materi muatan Peraturan Lembaga Negara setingkat Presiden yang terdapat dalam Pasal 8 ayat (1). Petunjuk terhadap materi muatan Peraturan Lembaga Negara setingkat Presiden tersirat secara umum dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) yang menentukan:

Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenan-

¹ Sri Soemantri M., *Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remadja Karya, Bandung, 1985, hlm. 38

gan.

Kata “sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan” pada pasal tersebut di atas menunjukkan bahwa Peraturan Lembaga Negara setingkat Presiden adalah peraturan delegasian/pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Maka dari itu, untuk mengetahui materi muatan Peraturan Lembaga Negara setingkat Presiden perlu diketahui sumber pendelegasian dan model pendelegasiannya. Tidak terdapatnya pengaturan secara eksplisit mengenai materi muatan Peraturan Lembaga Negara setingkat Presiden menunjukkan terjadinya kekosongan hukum. Hal ini menimbulkan ketidakpastian terkait materi muatan dari Peraturan Lembaga Negara setingkat Presiden tersebut.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pada latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimakah delegasi pengaturan materi muatan Peraturan Lembaga Negara setingkat Presiden dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia berdasarkan UUP?
2. Apa materi muatan Peraturan Lembaga Negara setingkat Presiden dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia berdasarkan UUP?

PEMBAHASAN

A. Delegasi pengaturan materi muatan Peraturan Lembaga Negara setingkat Presiden

Atribusi dan delegasi pengaturan untuk membentuk peraturan perundang-undangan memungkinkan suatu peraturan materi muatannya luas dan juga sempit. Materi muatan peraturan yang luas dapat terjadi bila atribusi dan delegasi pengaturan tersebut hanya menunjuk organ atau badan penerima atribusi atau delegasi tanpa menentukan batasan dari materi muatan yang akan diatur dalam peraturan tersebut, sehingga materi muatan yang akan diatur dalam peraturan tersebut diserahkan sepenuhnya kepada kehendak atau inisiatif sendiri penerima atribusi atau delegasi.

Materi muatan peraturan perundang-undangan yang sempit dapat terjadi apabila dalam atribusi atau delegasi pengaturan yang diberikan kepada suatu organ atau suatu badan ditentukan secara limitatif materi muatan yang dapat diatur dalam peraturan tersebut. Hans Kelsen berpendapat bahwa pembentukan suatu norma hukum dapat ditentukan dengan dua cara yang berbeda, yaitu:

- 1) Norma yang lebih tinggi dapat menentukan organ dan prosedur pembuatan norma yang lebih rendah;
- 2) Norma yang lebih tinggi menentukan isi norma yang lebih rendah.²

Peneliti sendiri sependapat dengan pendapat Hans Kelsen di atas, namun peneliti ingin menambahkan satu cara lagi dalam menentukan pembentukan suatu norma hukum yaitu norma yang lebih tinggi dapat menentukan atau menunjuk organ, prosedur dan materi muatan peraturan yang lebih rendah secara bersamaan.

Berdasarkan teori yang ada, bahwa salah satu cara memperoleh wewenang pembentukan peraturan perundang-undangan adalah melalui delegasi. Pendelegasian

² Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif* (Alih Bahasa Somardi), Rimdi Press, Bandung, 1995, hlm. 131.

wewenang membentuk peraturan perundang-undangan menghasilkan peraturan delegasian atau peraturan pelaksanaan. Dalam berbagai UU ditemukan beragam model pendelegasian yang dapat dirangkum sebagai berikut:

- a. Pendelegasian kepada lembaga negara dengan menggunakan frasa “diatur oleh ...” atau dengan frasa “diatur lebih lanjut oleh...”. Hal ini berdampak pada jenis produk hukum yang akan dibentuk oleh lembaga negara untuk melaksanakan perintah UU tersebut. Lembaga negara memiliki kebebasan untuk menentukan bentuk hukum dari aturan yang dibentuk untuk menjalankan perintah tersebut.
- b. Pendelegasian kepada jenis peraturan lembaga yaitu Peraturan lembaga negara dengan menggunakan frasa “diatur dalam Peraturan ...” atau dengan frasa “diatur dengan Peraturan ...” atau dengan frasa “ditetapkan dengan Peraturan ...”. Hal ini berdampak pada keterikatan lembaga negara untuk membentuk aturan yang bernama Peraturan sesuai nama lembaga negaranya misalnya Peraturan Mahkamah Konstitusi, Peraturan Mahkamah Agung, dan lainnya.
- c. Pendelegasian kepada Jabatan di lembaga negara dengan menggunakan frasa “diatur lebih lanjut oleh Ketua/Kepala ...” atau dengan menggunakan frasa “ditetapkan dengan Peraturan Dewan Gubernur. Hal ini berdampak pada jenis peraturan yang akan dibentuk oleh Ketua/Kepala dari lembaga negara yaitu berupa Peraturan Ketua/Kepala atau Dewan Gubernur. Hal ini juga berdampak pada suatu keterikatan terhadap bentuk hukum yang harus dibentuk oleh lembaga negara.
- d. Pendelegasian kepada jenis peraturan dan lembaga secara bersamaan dengan menggunakan frasa “diatur lebih lanjut dengan Peraturan oleh lembaga negara”. Misalnya diatur lebih lanjut dengan Peraturan oleh Mahkamah Agung”. Hal ini berakibat pada keterikatan terkait jenis produk hukum, namun terdapat kebebasan terhadap kelembagaan dalam melaksanakan delegasi ini. Peraturan dapat dibentuk atas nama lembaga berupa Peraturan lembaga negara ataupun atas nama jabatan berupa Peraturan Ketua/Kepala lembaga negara, bahkan boleh saja oleh organ-organ jabatan lainnya yang terdapat di lembaga negara tersebut seperti Sekjen lembaga negaranya.

Berdasarkan model pendelegasian di atas, peneliti lebih setuju dan menganjurkan untuk menggunakan model pendelegasian yang kedua (b) yang langsung menunjuk jenis peraturan lembaga yaitu Peraturan lembaga negara dengan menggunakan frasa “diatur dalam Peraturan ... (menyebut nama lembaganya)” atau dengan frasa “diatur dengan Peraturan ... (menyebut nama lembaganya)”. Hal ini lebih memberikan kepastian hukum terkait dengan jenis peraturan perundang-undangan pelaksana sebagaimana telah diatur dalam UUP3.

B. Materi Muatan Peraturan Peraturan Lembaga Negara Setingkat Presiden

1. Materi Muatan Peraturan Presiden

Sebelum ditetapkannya UUP3, istilah yang dipergunakan adalah Keputusan Presiden. Keputusan Presiden ini dapat berisi penetapan dan dapat berupa pengaturan. Beranjak dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, Attamimi berpendapat bahwa bahwa pengertian kekuasaan pemerintahan adalah dasar bagi fungsi-fungsi Presiden dalam ketentuan-ketentuan berikutnya, dan karena itu pengertiannya menjadi luas meliputi semua fungsi penyelenggaraan negara. Dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, termasuk didalamnya pengertian pembentukan peraturan perundang-undangan negara, karena fungsi pemerintahan meliputi juga fungsi pengaturan.³

3 Ibid., hlm. 233

Dalam membagi materi muatan Keputusan Presiden yang bersifat pengaturan (Peraturan Presiden: peneliti), Attamimi membagi menjadi dua, yaitu materi muatan Keputusan Presiden berfungsi pengaturan yang delegasian Peraturan Pemerintah dan materi muatan Keputusan Presiden berfungsi pengaturan yang mandiri. Materi muatan Keputusan Presiden berfungsi pengaturan yang delegasian Peraturan Pemerintah lingkup materi muatannya tertentu, sedangkan materi muatan Keputusan Presiden berfungsi pengaturan yang mandiri, tidak ditentukan luas dan batas lingkup materi muatannya.⁴ Dari apa yang dikemukakan oleh Attamimi, dapat dikemukakan bahwa materi muatan Keputusan Presiden yang bersifat pengaturan begitu luas.

Setelah diundangkannya UUP3, ketentuan Pasal 1 Angka 6 UUP3 menyatakan "Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya". Dari ketentuan ini dapat dikemukakan bahwa Peraturan Presiden dibentuk hanya berdasarkan wewenang pendelegasian, yaitu untuk menjalankan undang-undang.

Mengenai materi muatan Peraturan Presiden, termuat dalam ketentuan Pasal 11 UUP3 yang menyatakan, "materi muatan Peraturan Presiden berisi materi muatan yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah." Penjelasan Pasal 11 UUP3 menyatakan "Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya." Dengan demikian, dari penjelasan Pasal 11 UUP3 telah memperlemah sekaligus memperluas materi muatan Peraturan Presiden yang telah diatur dalam Batang Tubuhnya. Penjelasan yang menyatakan "baik tegas maupun tidak tegas" akan membuka kemungkinan terbitnya Peraturan Presiden yang bukan sebagai peraturan perundang-undangan yang delegasian UU dan/atau PP, yang menurut Attamimi disebutnya sebagai Keputusan Presiden yang bersifat mandiri.

Jika dipersandingkan antara pengertian Peraturan Presiden yang diatur dalam Pasal 1 angka 6 UUP3 dengan materi muatan Peraturan Presiden yang diatur dalam Pasal 11 UUP3, terjadi ketidakkonsistenan. Dari segi pengertian menurut Pasal 1 angka (6) UUP3, Peraturan Presiden hanya sebagai peraturan pelaksanaan UU, sedangkan dari segi materi muatan menurut Pasal 11 UUP3, Peraturan Presiden selain melaksanakan UU, juga untuk melaksanakan PP, ditambah lagi menurut penjelasan Pasal 11 UUP3 yang membuka peluang dibentuknya Peraturan Presiden yang tidak untuk melaksanakan UU dan/atau PP.

2. Materi Muatan Peraturan Lembaga Negara Setingkat Presiden

Lembaga-lembaga negara sederajat berdasarkan UUD 1945 yaitu terdiri dari:

1. Presiden
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Dewan Perwakilan Rakyat
4. Dewan Perwakilan Daerah
5. Mahkamah Agung
6. Mahkamah Konstitusi
7. Komisi Yudisial

4 Ibid., 235-237

8. Badan Pemeriksa Keuangan

Lembaga-lembaga negara tersebut memiliki kedudukan yang sejajar satu dengan lainnya dan terdapat hubungan saling mengawasi dan mengendalikan antara kekuasaan yang satu dengan kekuasaan yang lainnya dalam prinsip *checks and balances* (saling mengawasi dan menyeimbangi).

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Presiden diberikan beberapa kewenangan baik oleh UUD 1945 maupun oleh UU. Berdasarkan UUD 1945, Presiden diberi wewenang untuk mengajukan rancangan UU kepada DPR, menetapkan Perppu dalam hal kegentingan yang memaksa dan menetapkan PP untuk melaksanakan UU sebagaimana mestinya. Selanjutnya berdasarkan UU, Presiden juga diberi kewenangan untuk membentuk Perpres. Bahkan dalam praktik pembentukan Perpres, sering didasarkan pada Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UUP3 mengatur tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam pasal tersebut di atas, hanya Peraturan Lembaga Negara yang dibuat oleh Presiden saja yang terdapat pengaturannya secara jelas dan tegas yaitu berupa Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Sementara Peraturan Lembaga Negara yang lain diatur dan diakui sebagai jenis peraturan perundang-undangan namun tidak terdapat pengaturan yang jelas mengenai hierarkinya.

Dalam Pasal 8 ayat (1) UUP3 menentukan bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Maka dari itu, Peraturan Lembaga Negara setingkat Presiden yang dimaksud dan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah Peraturan Lembaga Negara yang terdiri dari:

1. Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat
2. Peraturan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat
3. Peraturan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Daerah
4. Peraturan yang ditetapkan oleh Mahkamah Agung
5. Peraturan yang ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi
6. Peraturan yang ditetapkan oleh Komisi Yudisial
7. Peraturan yang ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan

Sebelum membahas mengenai kedudukan Peraturan Lembaga Negara tersebut di atas, terlebih dahulu peneliti membahas sumber wewenang lembaga negara non legislatif dalam membentuk Peraturan Lembaga Negara. Berdasarkan ajaran pemisahan kekuasaan, pada awalnya kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan berada pada lembaga pemegang kekuasaan legislatif, namun sekarang, lembaga-lembaga negara selain lembaga legislatif diberikan kewenangan membuat suatu aturan yang dikualifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan. Misalkan saja MA mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung selanjutnya disebut Perma atau Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi selanjutnya disebut PMK. Terdapat juga Peraturan Tata Tertib MPR, DPR dan DPD, Peraturan KY, Peraturan BPK. Peraturan-peraturan ini merupakan peraturan perundang-undangan.

Terdapatnya berbagai lembaga negara yang pada prinsipnya bukan lembaga legislatif memiliki kewenangan membuat peraturan perundang-undangan tidak terlepas dari beberapa hal berikut:

- 1) Tidak dianut atau tidak diterapkannya doktrin pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dalam penyelenggaraan kekuasaan negara;
- 2) Produk legislatif yang disebut Undang-Undang, tidak akan pernah dapat mengatur secara lengkap segenap tatanan kehidupan masyarakat artinya selalu terdapat kemungkinan terjadinya kekosongan aturan hukum;⁵
- 3) Perkembangan permasalahan masyarakat yang semakin kompleks baik dari segi kuantitas maupun dari segi kualitas memerlukan penanganan yang cermat, cepat dan tepat.
- 4) Lembaga-lembaga negara yang berperan sebagai pelaksana Undang-Undang pada dasarnya lebih memahami tugas dan wewenangnya dan memahami secara lebih baik persoalan kongkrit yang ada dalam masyarakat.
- 5) Sumber daya manusia dan sarana penunjang lainnya lebih lengkap dan memadai dimiliki oleh lembaga-lembaga non legislatif.

Pertanyaan kemudian adalah darimanakah kewenangan membuat peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh lembaga negara yang bukan sebagai lembaga legislatif diperoleh. Untuk diketahui bahwa macam sifat dari peraturan perundang-undangan dalam hukum tertulis berimplikasi pada jenis maupun institusi atau pejabat yang berwenang membentuknya. Termasuk pula berimplikasi terhadap penjabaran norma dari norma yang abstrak menjadi norma yang kongkret berdasarkan sumber kewenangan sehingga suatu bentuk peraturan perundang-undangan lahir.⁶

Sebagaimana diketahui bahwa kewenangan yang dimiliki institusi atau pejabat dalam membentuk peraturan perundang-undangan diperoleh melalui atribusi atau delegasi kewenangan.⁷ Menurut Rosjidi Ranggawidjaja, selain melalui atribusi dan delegasi, kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan juga melalui subdelegasi.⁸ Menurut hemat peneliti, bahwa subdelegasi merupakan delegasi itu sendiri yaitu delegasi yang didelegasikan kembali. Jika subdelegasi merupakan cara memperoleh wewenang

5 Scholten berpendapat bahwa hukum itu merupakan sistem terbuka karena berisi peraturan-peraturan hukum yang sifatnya tidak lengkap dan tidak mungkin lengkap. Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Edisi Keempat, Cetakan Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 2002 hlm. 117

6 I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Bandung: Alumi, 2008, hlm. 52

7 Ibid.

8 Rasjidi Ranggawidjaja, *Op.Cit.*, hlm. 36

membentuk peraturan perundang-undangan maka jika subdelegasi ini didelegasikan kembali maka akan tercipta sub-sub delegasi dan seterusnya. Sehingga menurut hemat peneliti bahwa kewenangan yang dimiliki institusi atau pejabat dalam membentuk peraturan perundang-undangan diperoleh melalui dua acara saja yaitu atribusi dan delegasi.

Atribusi kekuasaan (*attributie van rechtsmacht*), khususnya atribusi kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan (*attributie van wetgevendemacht*) sering diartikan sebagai pemberian kewenangan kepada badan atau lembaga atau pejabat (*ambt*) negara tertentu, baik oleh pembentuk Undang-undang Dasar maupun pembentuk Undang-undang.⁹ Delegasi dalam bidang perundang-undangan adalah pemindahan/ penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asal yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegataris*) dengan tanggung jawab pelaksanaan kewenangan tersebut pada delegataris sendiri, sedangkan tanggung jawab *delegans* terbatas sekali.¹⁰

Dengan delegasi kewenangan (*delegatie van bevoegdheid*) dimaksudkan sebagai suatu penyerahan atau pelimpahan kewenangan (dalam hal ini kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan) dari badan atau lembaga atau pejabat negara kepada badan atau lembaga atau pejabat negara lain. Jika suatu kewenangan yang diperoleh melalui delegasi tersebut dilimpahkan kembali kepada badan atau pejabat yang lebih rendah untuk melaksanakan wewenang dan tanggung jawab atas namanya sendiri, maka hal itu dinamakan sub-delegasi. Jadi, sub-delegasi adalah pelimpahan atau pengalihan kewenangan dan tanggung jawab kepada badan pemerintahan lain (*andere bestuursorgan*).¹¹

Menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar, bahwa kehadiran pranata atribusi dan delegasi, timbul karena:

Pertama: badan legislatif sebagai badan kolegial pada umumnya terdiri dari para generalis tidak dapat bekerja cepat dan mengatur segala sesuatu sampai pada tingkat yang rinci.

Kedua: pelaksanaan konsepsi negara kesejahteraan di satu pihak menuntut pemerintah melayani kebutuhan masyarakat dengan cepat, di pihak lain pelayanan itu harus senantiasa berdasarkan aturan-aturan hukum tertentu.

*Ketiga: kondisi dan kebutuhan masyarakat yang berbeda-beda sering memerlukan aturan-aturan yang berbeda-beda baik atas dasar kedaerahan, kebutuhan dan lain sebagainya.*¹²

Selanjutnya, meskipun dimungkinkan dalam hukum perundang-undangan untuk pendelegasian kewenangan (*delegatie van wetgevings*) dari bentuk hukum peraturan perundang-undangan tertentu kepada pemegang kewenangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan lainnya, yang perlu diperhatikan sebagai koridor adalah hierarki peraturan perundang-undangan yang hanya memungkinkan mendelegasikan

9 Ibid.

10 A. Hamid S. Attamimi, Op.Cit., hlm. 347

11 Rasjidi Ranggawidjaja, Op.Cit., hlm. 36-38

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

kepada bentuk hukum yang sederajat atau yang lebih rendah (*lex superiori derogate legi imperiori*).¹³

Dapat dikatakan bahwa delegasi kekuasaan perundang-undangan itu penting sekali untuk menyerahkan kepada administrasi negara kekuasaan membuat peraturan – kekuasaan untuk menetapkan keputusan-keputusan yang mengikat langsung semua penduduk daerah (*materiele wetgevingsbevoegheid*). Maka pengertian delegasi kekuasaan perundang-undangan adalah pengertian “perundang-undangan yang materiil”.¹⁴

Delegasi perundang-undangan ini juga berlaku pada lembaga-lembaga negara yang lain di luar administrasi negara yang diberikan kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan, misalnya MK membuat PMK atau MA membuat Perma, MPR, DPR, DPD membuat Peraturan Tata Tertib MPR, DPR, DPD, KY membuat Peraturan KY dan BPK membuat Peraturan BPK. Dengan demikian, terkait dengan kewenangan Lembaga Negara Setingkat Presiden dalam membuat peraturan, maka Lembaga Negara tersebut mendapatkan kewenangan pengaturan itu berdasarkan delegasi peraturan perundang-undangan dari pembentuk undang-undang.

Pada dasarnya sumber wewenang dari lembaga-lembaga non legislatif untuk membuat peraturan perundang-undangan yaitu melalui delegasi peraturan perundang-undangan. Salah satu lembaga non legislatif adalah Lembaga Negara Setingkat Presiden di mana kewenangan Lembaga Negara Setingkat Presiden untuk membuat Peraturan Lembaga Negara adalah berdasarkan kewenangan delegasi dari pembentuk UU dalam hal ini adalah DPR secara bersama-sama dengan Presiden. Dengan demikian, peraturan yang dibuat oleh Lembaga Negara Setingkat Presiden adalah peraturan yang bersifat delegasian artinya peraturan yang dibentuk untuk melaksanakan perintah UU sesuai yang digariskan dalam UU yang memberikan delegasi pengaturan.

Dalam hal ini dapat dikemukakan bahwa Peraturan Lembaga Negara yang dibentuk ditujukan untuk mengatur berbagai hal yang sifatnya umum berdasarkan pada batasan kewenangan yang dimiliki oleh Lembaga negara setingkat Presiden. Peraturan Lembaga Negara mengatur berbagai hal yang terkait dengan hak dan kewajiban subyek hukum tanpa mengidentifikasi individu tertentu atau menyebut identitas para pihak secara kongkrit dan individual layaknya sebuah ketetapan. Bagi setiap subyek hukum yang telah memenuhi unsur-unsur sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Lembaga Negara, maka para pihak tersebut terikat oleh Peraturan Lembaga Negara tersebut. Dengan tidak mengidentifikasi individu tertentu, Peraturan Lembaga Negara berlaku bagi setiap subyek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut maka Peraturan Lembaga Negara telah memenuhi unsur sebagai peraturan perundang-undangan.

Dalam perkembangan juga ditemukan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk kelompok tertentu, wilayah tertentu dan waktu tertentu. Di dalam teori, pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus memperhatikan lingkup atau lingkungan kuasa hukum, yang menurut Logeman dapat dibedakan menjadi empat hal, yaitu: a. Lingkungan kuasa tempat (*ruimtegebied atau territorial sphere*). Berlakunya aturan hukum (peraturan perundang-undangan) dibatasi oleh ruang atau tempat.

13 I Gde Pantja Astawa dan Supri Na'a, Op.Cit., hlm. 54

14 Ibid.

- b. Lingkungan kuasa persoalan (*zakengebeid* atau *material sphere*). Suatu materi atau persoalan tertentu yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan mengidentifikasi masalah tertentu.
- c. Lingkungan kuasa orang (*personenbeid*). Suatu aturan mungkin hanya diberlakukan bagi sekelompok atau segolongan orang atau penduduk tertentu.
- d. Lingkungan kuasa waktu (*tijdsgebeid* atau *temporal sphere*). Lingkungan waktu menunjukkan kapan suatu peraturan perundang-undangan berlaku, apakah berlaku untuk suatu masa tertentu atau atau suatu masa tidak tertentu.¹⁵

Menurut Jimly Asshiddiqie, kekhususan-kekhususan normatif suatu peraturan tersebut dapat terjadi karena beberapa alasan yaitu: (i) kekhususan karena subyek hukum yang diaturnya, (ii) kekhususan karena lokalitas wilayah berlakunya, atau (iii) kekhususan karena sifat internal daya ikatnya secara hukum.¹⁶

Bertolak dari pengertian peraturan perundang-undangan dengan berbagai ciri khusus seperti yang diuraikan di atas, maka peneliti sampai pada pendapat bahwa Peraturan Lembaga Negara setingkat Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Lembaga Negara setingkat Presiden berdasarkan delegasi pengaturan yang diberikan oleh pembentuk UU untuk mengatur dan mengurus wewenangnya sesuai dengan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Peraturan yang dibuat oleh Lembaga negara setingkat Presiden yang bentuknya tertulis dan berlaku mengikat umum berdasarkan pendelegasian dapat dikategorikan sebagai **Peraturan Perundang-undangan**, sedangkan Peraturan yang dibuat oleh Lembaga negara setingkat Presiden yang bentuknya tertulis dan tidak berlaku mengikat umum atau hanya mengikat ke dalam (internal) berdasarkan pendelegasian dikategorikan sebagai Peraturan perundang-undangan dan dalam hal ini peneliti akan menyebutnya dengan **peraturan internal**. Peraturan semacam ini sangat mirip dengan peraturan kebijakan yang dibuat oleh pejabat administrasi negara. Namun bedanya terletak pada sumber wewenang membuat peraturan tersebut. Pada peraturan internal yang dibentuk oleh Lembaga negara setingkat Presiden, sumber wewenang Lembaga negara setingkat Presiden berdasarkan pada delegasi perundang-undangan artinya Lembaga negara setingkat Presiden memang berwenang membentuk peraturan internal itu berdasarkan delegasi, sedangkan pada peraturan kebijaksanaan, sumber wewenangnya berdasarkan kewenangan diskresi yang semata-mata pada kehendak bebas atas inisiatif sendiri.

Peraturan Lembaga Negara Setingkat Presiden merupakan peraturan pelaksanaan dari UU yang mendelegasikannya. Karena merupakan peraturan pelaksanaan dari UU, maka secara umum materi muatan yang diatur dalam Peraturan Lembaga Negara Setingkat Presiden merupakan materi muatan untuk melaksanakan UU. Artinya, sebagai peraturan pelaksanaan maka materi muatan yang dapat diatur dalam PMK adalah materi muatan yang diperintahkan untuk diatur lebih lanjut oleh UU.

Sebagai salah satu contoh Peraturan Lembaga Negara Setingkat Presiden adalah Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) yang merupakan peraturan pelaksanaan yang diberikan oleh UU MK. Pasal-pasal yang memberikan pendelegasian yang terdapat dalam UU MK menentukan:

15 Widodo Ekatjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008, hlm. 13-14

16 Ibid.

- 1) Nama organ yang diberikan delegasi pengaturan untuk membentuk peraturan yaitu kepada MK.
- 2) Materi muatan peraturan yang dapat diatur dalam peraturan yang dibuat oleh MK, materi muatannya ditentukan secara terbatas.

Menurut peneliti, materi muatan PMK yang ditentukan secara terbatas tersebut dapat dibagi menjadi dua, yaitu:

- 1) PMK yang dibentuk yang materi muatannya sempit yaitu hanya melaksanakan satu ketentuan pendelegasian, dan bahkan beberapa ketentuan pendelegasian dapat dilakukan dengan membentuk satu PMK.
- 2) PMK yang dibentuk yang materi muatannya lebih luas dari nomor satu yaitu satu ketentuan pendelegasian memberikan peluang dilaksanakan dengan beberapa PMK sesuai dengan kebutuhan MK sesuai dengan pembatasan yang diberikan UU MK.

Adanya perintah kepada MK untuk mengatur atau membentuk peraturan dapat diketahui dari ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- 1) Pasal 4 ayat (5) yaitu: Ketentuan mengenai tata cara pemilihan Ketua dan Wakil Ketua sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur lebih lanjut oleh Mahkamah Konstitusi.
- 2) Pasal 23 ayat (5) yaitu: Ketentuan mengenai pembentukan, susunan, dan tata kerja Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi diatur lebih lanjut oleh Mahkamah Konstitusi.
- 3) Pasal 27 yaitu: Ketentuan mengenai tata cara pemberhentian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 diatur lebih lanjut oleh Mahkamah Konstitusi.
- 4) Pasal 40 ayat (3) yaitu: Ketentuan mengenai tata tertib persidangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur oleh Mahkamah Konstitusi.
- 5) Pasal 86 yaitu: Mahkamah Konstitusi dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya menurut Undang-Undang ini. Penjelasan Pasal ini menyatakan “Ketentuan ini dimaksudkan untuk mengisi kemungkinan adanya kekurangan atau kekosongan dalam hukum acara berdasarkan Undang-Undang ini”.

Ketentuan-ketentuan di atas menunjukkan bahwa PMK dibentuk untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya. Yang dimaksud dengan melaksanakan UU, bahwa PMK hanya berisi ketentuan lebih lanjut (rincian) dari ketentuan-ketentuan yang telah terdapat dalam UU. Dengan perkataan lain setiap ketentuan dalam PMK harus berkaitan dengan satu atau beberapa ketentuan UU. Tidak akan ada PMK untuk melaksanakan UUD 1945, untuk melaksanakan PP atau semata-mata didasarkan pada kewenangan mandiri MK membentuk PMK.

Menurut peneliti, dari ketentuan pendelegasian di atas, terdapat ketentuan delegasi yang langsung menentukan materi dari PMK secara sempit dan spesifik seperti yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (5), Pasal 23 ayat (5), Pasal 27, dan Pasal 40 ayat (3) UU MK, dan terdapat ketentuan delegasi yang secara langsung menentukan materi PMK secara lebih luas namun terbatas yaitu yang terdapat dalam Pasal 86 UU MK. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (5), Pasal 23 ayat (5), Pasal 27, dan Pasal 40 ayat (3) UU MK telah dibentuk masing-masing satu PMK untuk setiap pasal pendelegasian tersebut, sedangkan terhadap ketentuan Pasal 86 UU MK, telah dibentuk beberapa PMK yang terkait dengan hukum acara sebagai pelengkap hukum acara yang telah diatur dalam UU MK.

Dengan demikian, ketentuan delegasi yang berpeluang untuk dibentuknya berbagai PMK adalah ketentuan Pasal 86 UU MK. Hal ini terkait erat dengan sifat pendelegasiannya yang bersifat luas yaitu mengenai hukum acara. Penjelasan Pasal 86 UU MK ini menjelaskan bahwa “ketentuan ini dimaksudkan untuk mengisi kemungkinan adanya kekurangan atau kekosongan dalam hukum acara berdasarkan Undang-Undang

ini". Ketentuan Pasal 86 UU MK ini memberikan ruang gerak yang luas pada MK untuk membentuk PMK.

Berdasarkan ketentuan Pasal 86 UU MK dan penjelasannya, PMK dibentuk hanya untuk mengisi kekurangan atau kekosongan dalam hukum acara. Pasal 86 UU MK ini memberikan landasan yuridis formal kepada MK untuk membentuk PMK. Pasal 86 UU MK dan ditambah dengan penjelasannya memberikan landasan yuridis materiil untuk membentuk PMK di bidang hukum acara. Pasal 86 UU MK dan penjelasannya ini memberikan batasan yang jelas bahwa PMK yang dibentuk oleh MK adalah mengenai hukum acara di MK.

Dari ketentuan Pasal 86 UU MK dan penjelasannya, dapat dikemukakan bahwa PMK yang dibuat berdasarkan pasal ini menunjukkan:

- 1) Secara formil, PMK tersebut merupakan peraturan pelaksanaan yang derajatnya berada di bawah UU;
- 2) Secara materiil, PMK tersebut mengatur mengenai kekurangan atau kekosongan hukum acara yang sebelumnya telah diatur oleh UU MK, artinya PMK tersebut materi muatannya adalah materi muatan UU.

Perihal materi muatan PMK yang merupakan pelengkap terhadap materi muatan UU sehingga materi muatan PMK tersebut merupakan materi muatan UU, dengan mengutip pendapatnya Bagir Manan adalah dapat dibenarkan. Menurut Bagir Manan:

Ada berbagai hambatan untuk memasukkan semuanya ke dalam undang-undang. Kadang-kadang pengaturan itu sedemikian rinci seperti cara-cara menghitung dan penetapan besarnya pajak. Ada pula kemungkinan suatu obyek yang akan diatur mempunyai sifat yang sangat dinamis, sehingga perlu diubah atau disesuaikan dari waktu ke waktu. Kalau harus diatur dengan undang-undang mungkin menjadi hambatan, karena membentuk undang-undang membutuhkan tata cara tertentu yang memerlukan waktu. Atau dapat pula terjadi, sesuatu obyek seperti pajak daerah atau retribusi daerah berkaitan dengan status satuan pemerintahan yang lebih rendah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Keadaan-keadaan ini menyebabkan hal-hal meskipun menyangkut hak asasi, kewajiban orang banyak tidak diatur dengan undang-undang tetapi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.¹⁷

Dari pendapat Bagir Manan di atas menunjukkan terdapatnya berbagai peraturan perundang-undangan yang tingkatannya di bawah UU secara materiil mengatur materi muatan yang seharusnya menjadi materi muatan UU. Selanjutnya Bagir Manan mengemukakan:

Pengaturan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah hanya dilakukan apabila ada kuasa dari undang-undang. Artinya harus ada dasarnya dalam undang-undang yang membolehkan diatur oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah. Undang-undang "mendelegasikan" kepada peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah.¹⁸

Dengan demikian, peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih rendah dari UU dibentuk atas dasar delegasi peraturan perundang-undangan. Menurut Redmond, makin banyaknya pendelegasian ini terjadi karena beberapa hal:

17 Bagir Manan, Dasar-dasar ..., Op.Cit., hlm. 41-42

18 Ibid.

Pertama, ada kemungkinan Dewan Perwakilan Rakyat kekurangan waktu untuk membahas dan merumuskan secara rinci (detail) hal-hal yang perlu diatur dengan undang-undang.

Kedua, faktor-faktor yang bersifat teknis. Dewan Perwakilan Rakyat tidak senantiasa mempunyai anggota-anggota yang benar-benar memiliki pengetahuan khusus di bidang tertentu sehingga dapat meninjau dengan sangat mendalam setiap aspek yang akan diatur dalam suatu undang-undang.

Ketiga, faktor kecepatan atau urgensi. Banyaknya delegasi pengaturan dari Dewan Perwakilan Rakyat, dapat juga didasarkan pada pertimbangan kecepatan atau urgensi.

Keempat, unsur lain yang mendorong pendelegasian pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dari undang-undang adalah faktor kekenyalan atau elastisitas. Menghadapi perubahan yang serba cepat dibutuhkan peraturan perundang-undangan yang mudah untuk disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan. Hal ini lebih mungkin dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dari undang-undang.¹⁹

Dengan demikian, adanya materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah UU yang mengatur materi muatan yang seharusnya diatur dalam UU adalah dibenarkan berdasarkan pada delegasi peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, Peraturan Lembaga Negara Setingkat Presiden yang dari segi materilnya merupakan materi muatan UU dapat dibenarkan karena telah mendapat delegasi pengaturan dari UU tentang lembaga negara bersangkutan.. Namun demikian, menurut peneliti, alangkah lebih baiknya apabila hukum acara yang diatur dalam PMK dalam rangka harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan diangkat menjadi materi muatan UU dengan melakukan perubahan terhadap UU MK, karena pada umumnya suatu hukum acara diatur dalam UU. Hal ini untuk lebih menjamin kepastian hukum dan tertib peraturan perundang-undangan.

SIMPULAN

Pendelegasian wewenang membentuk Peraturan Lembaga Negara Setingkat Presiden diberikan oleh pembentuk UU kepada lembaga negara bersangkutan baik secara luas maupun secara sempit, baik secara langsung menyebut jenis peraturan pelaksanaan maupun penyebutan lembaga negara yang berwenang untuk membentuk peraturan. Pengaturan materi muatan Peraturan Lembaga Negara Setingkat Presiden adalah bahwa pengaturan materi muatannya lebih tepat menunjuk kepada jenis peraturannya daripada kepada lembaga pembentuknya.

Materi muatan Peraturan Lembaga Negara Setingkat Presiden adalah materi pengaturan lebih lanjut dari UU, artinya untuk melaksanakan perintah UU sebagaimana mestinya. Kemudian memberikan Batasan yang jelas dalam UU mengenai materi muatan yang perlu diatur dalam Peraturan Lembaga Negara Setingkat Presiden serta menghindari pendelegasian yang bersifat blangko atau kosong.

Perlu mencantumkan batasan materi muatan yang dapat diatur dalam Peraturan Lembaga Negara Setingkat Presiden dengan melakukan perubahan terhadap UUP3 terkait pasal yang mengatur mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan.

¹⁹ Ibid., hlm. 42-45

DAFTAR PUSTAKA

- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Scholten berpendapat bahwa hukum itu merupakan sistem terbuka karena berisi peraturan-peraturan hukum yang sifatnya tidak lengkap dan tidak mungkin lengkap. Sudikno Mertokusumo, 2002, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Edisi Keempat, Cetakan Ketiga, Liberty, Yogyakarta,.
- Sri Soemantri M., 1985, *Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remadja Karya, Bandung. Hans Kelsen, 1995, *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif* (Alih Bahasa Somardi), Rimdi Press, Bandung.
- Widodo Ekatjahjana, 2008, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya*, Citra Aditya Bakti, Bandung.