

EKSISTENSI DAN KEDUDUKAN PERATURAN PRESIDEN DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Prischa Listiningrum

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jl. MT. Haryono 169 Malang
Email : p.listiningrum@ub.ac.id

Submitted: 07 August 2018, **Reviewed:** 29 October 2018, **Accepted:** 05 July 2019

Abstract

This article aims to explore the history of the existence of the Presidential Decree (“Perpres”) in the hierarchy of laws and regulations in Indonesia. Inspired by the controversy over the position of the Perpres which had become a heated debate in the Special Committee Meeting (Draft Bill) concerning the Establishment of Invitation Laws. In fact, the House of Representatives (DPR) had proposed the abolition of Perpres from the hierarchy of laws and regulations. This is a normative legal research that uses statute approach, historical approach, and conceptual approach. This research attempts to find the history of the existence of Perpres in Indonesia. Which was then followed by an analysis of the position of the Perpres in the hierarchy of laws and regulations, both as a regulation of delegation (delegated legislation), and as “Independent Perpres”, along with the problems of the test.

Key words: *Position, Existence, Presidential Decree, Hierarchy of Legislation, Indonesia.*

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk menelisik sejarah keberadaan Peraturan Presiden (“Perpres”) dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Terinspirasi dari kontroversi kedudukan Perpres yang sempat menjadi perdebatan yang cukup hangat dalam Rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan menggunakan penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan sejarah, dan pendekatan konsep, penelitian ini berusaha untuk menemukan sejarah eksistensi Perpres di Indonesia. Kemudian dilanjutkan dengan analisis tentang kedudukan Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan, baik sebagai peraturan delegasi (*delegated legislation*), maupun sebagai “Perpres Mandiri”, beserta problematika pengujiannya.

Kata Kunci: Kedudukan, Eksistensi, Perpres, Hierarki Peraturan Perundang-undangan, Indonesia.

Latar Belakang

Bagir Manan¹ menyatakan bahwa wewenang Presiden membuat Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres) tidak selalu atas dasar delegasi. Peraturan Pelaksana bisa bersumber dari wewenang mengatur (*regelen functie*) yang melekat pada administrasi negara (*original power*) dan bersumber dari delegasi. Dalam disertasinya, Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa keberadaan Keputusan Presiden (Keppres) yang berfungsi pengaturan (yang sekarang disebut dengan istilah Perpres) mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, khususnya dalam penyelenggaraan perundang-undangan negara.² Bahkan di masa orde baru, proses pemerintahan dijalankan dengan Keppres sehingga disebut dengan *Government by Keppres*.³ Hingga saat ini, penggunaan Perpres dalam pengaturan oleh Pemerintah masih memegang peranan yang sangat penting dan cenderung terus berkembang dalam praktik.

Materi muatan Perpres dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut dengan UU P3) berisi

(1) materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, dan materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau (2) materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Berdasarkan bunyi pasal tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa Perpres mempunyai tiga fungsi, yakni sebagai (1) peraturan delegasi, (2) peraturan pelaksana dan (3) “peraturan mandiri”. Peraturan delegasi harus bersumber pada undang-undang induk (*parent act/primary legislation*) dan tidak boleh melampaui muatan delegasi.⁴ Sedang peraturan pelaksana, menurut Bagir Manan dapat bersumber dari delegasi atau kewenangan mandiri (*original power*).⁵ Tanpa peraturan delegasi dan peraturan pelaksana, bisa dipastikan suatu pemerintahan akan berjalan lambat bahkan mandeg.⁶

Di era negara kesejahteraan (*welfare state*) seperti saat ini, peraturan delegasi juga berfungsi sebagai pelayanan kepada rakyat sebagaimana disampaikan oleh Moh. Fadli:

Ketika memasuki era *welfarestate*, yang meletakkan pelayanan rakyat adalah merupakan tanggung jawab utama eksekutif, peran peraturan delegasi kian meningkat. Kebutuhan terhadap peraturan delegasi kian nyata. Namun demikian, *welfarestate* sebagai proses

1 Moh Fadli, “Perkembangan Peraturan Delegasi Di Indonesia”, *Disertasi Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Doktor Ilmu Hukum*, (Bandung: Universitas Padjadjaran, 2011), Tidak Dipublikasikan, hlm. 3.

2 A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam kurun Waktu PELITA I-PELITA IV”, *Disertasi Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Doktor Ilmu Hukum*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1990), Tidak Dipublikasikan, hlm. 370.

3 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 116.

4 Moh Fadli, *Op. Cit.*, hlm. 2.

5 *Ibid.*, hlm. 3.

6 Moh. Fadli, *Peraturan Delegasi di Indonesia*, (Malang: UB Press, 2011), hlm. 1.

keberlanjutan dari pemikiran negara hukum, mengharuskan pemerintah bertindak berdasarkan hukum.⁷

Pemerintah dituntut untuk aktif mengurus berbagai kepentingan warga negaranya. Luasnya peran pemerintah dalam negara kesejahteraan diakui pula oleh K.C. Wheare sebagai berikut:

Sudah menjadi hal yang diterima oleh warga dan pemimpin negara-negara tertentu, bahwa **memastikan tersedianya standar minimum kesejahteraan bagi semua warga merupakan tugas pemerintah**, terlepas dari bisa tidaknya mereka memnuhi tugas itu. Mereka mesti disediakan **pendidikan, layanan kesehatan, tunjangan di saat sakit, kehilangan pekerjaan, atau berusia lanjut**. Persediaan pangan yang bisa diperoleh mesti dialokasikan kepada setiap warga dengan harga yang terjangkau ... Perang dan ketakutan terhadap perang, krisis ekonomi, kebijakan *welfarestate*, tumbuhnya demokrasi dengan hak pilih universal, dan tuntutan akan persamaan derajat, semuanya menciptakan situasi yang **mengharuskan eksekutif**

memperluas kekuasaannya.⁸
(tebal oleh penulis)

Hanya pemerintah yang dapat menjamin layanan kesejahteraan akan tersedia dan bisa diperoleh kapan saja karena pemerintah pusat mempunyai akses pada kekayaan yang ada di suatu negara dan mereka bisa memindahkannya dari warga atau daerah yang lebih makmur kepada warga atau daerah yang lebih membutuhkan. Sehingga kebutuhan akan peraturan delegasi kian meningkat dan menjadi kebutuhan essensial. Hal ini menyebabkan sebagian kekuasaan legislatif yang dipegang oleh Parlemen atau DPR menjadi dipindahkan ke tangan pemerintah atau administrasi negara sebagai badan eksekutif. Adanya supremasi badan eksekutif merupakan konsekuensi logis atas diadakannya *welfarestate*.

Kebutuhan akan Perpres sebagai peraturan delegasi dan aturan pelaksana dapat kita potret dari penggunaannya dari masa ke masa. Sebagaimana yang terjadi sembilan tahun terakhir, yakni:

Tabel 1. Jumlah UU, Perppu, PP dan Perpres dalam kurun waktu 2004-2012

TAHUN	UU	PERPPU	PP	PERPRES	JUMLAH
2004	41	2	55	5	103
2005	14	3	80	83	180
2006	23	2	55	112	206
2007	48	2	81	112	243
2008	56	5	89	82	232
2009	52	4	78	60	194
2010	13	0	94	88	195
2011	24	0	79	96	199
2012	11	0	64	67	142
JUMLAH	282	18	689	705	1694

Sumber: www.setneg.go.id, 2012 (diolah)

⁷ Moh Fadli, *Nondelegation doctrine dan Peraturan Delegasi di Indonesia*, Susi Dw iHarijanti (Eds), *Negara Hukum yang Berkeadilan Kumpulan Pemikiran dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan*, (Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH UNPAD), 2011), hlm. 160.

⁸ Dalam bukunya, K.C. Wheare menerjemahkan *welfarestate* sebagai 'negara sejahtera'. K.C. Wheare,

Data di atas menunjukkan bahwa dalam kurun waktu 2004-2012, produk UU berjumlah 282 atau rata-rata 31 UU per tahun, PP berjumlah 689 atau rata-rata 76 PP per tahun, Perpres berjumlah 705 atau rata-rata 78 Perpres per tahun. Data tersebut menunjukkan bahwa secara kuantitas, peran DPR dalam membuat peraturan perundang-undangan hanya sekitar 16,65 persen⁹ dari keseluruhan peraturan yang lahir di tingkat pusat (kecuali UUD 1945 dan TAP MPR) dalam kurun waktu 2004-2012. Kebutuhan akan peraturan delegasi ini juga disebabkan oleh kenyataan bahwa hal-hal teknis tidak akan efektif dan membutuhkan waktu yang sangat lama jika dibahas di Parlemen, sebagaimana diungkapkan oleh Peter Cumper.¹⁰

Tingginya peran Presiden dalam pengaturan di Indonesia menunjukkan peran sentral eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, khususnya perundang-undangan negara menjadi hal yang wajar mengingat tidak mungkin jika menyerahkan kewenangan pembentukan dan pembuatan kepada Parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di Indonesia. Menurut pengamatan Moh. Fadli,¹¹ dalam setahun

ada 52 minggu dan dipotong masa reses. Sementara setiap anggota Parlemen tahun 2010 hanya memiliki satu staf pribadi dan satu staf/tenaga ahli.¹² Dukungan ini kurang memadai mengingat di negara lain seperti Parlemen Australia memiliki hampir 1500 staf untuk mendukung anggota dewan yang berjumlah 226. Perbandingan lain adalah 600 staf untuk 120 anggota dewan di New Zealand dan 4000 staf untuk 727 anggota Dewan di Jepang.¹³

Keberadaan Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan hal yang cukup kontroversial dan mengundang berbagai perdebatan dalam Rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.¹⁴ DPR berinisiatif untuk menghapuskan Perpres dari hierarki peraturan perundang-undangan. Perdebatan eksistensi dan kedudukan Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan menjadi bahasan yang cukup menarik mengingat sistem hukum di Indonesia banyak dipengaruhi oleh tradisi *civil law* yang seringkali menimbulkan anggapan seakan-akan hukum itu identik dengan peraturan

Konstitusi-Konstitusi Modern, Modern Constitutions, Terjemahan Imam Baehaqie, (Bandung: Nusamedia, 1996), hlm. 113-115.

9 Angka 16,65 persen didapatkan dengan penghitungan sebagai berikut Jumlah UU dibagi Jumlah Peraturan Keseluruhan dikali 100.

10 Peter Cumper, *Case and Materials Constitutional and Administrative Law*, (London: Blackstone Press Limited, 1999), hlm. 323.

11 Tenaga Ahli Badan Legislasi DPR RI tahun 2006, 2007, 2008, 2009, dan 2010.

12 Moh. Fadli, *Peraturan... Op. Cit.*, hlm. 21-22.

13 *Ibid.*,

14 Fajri Nursyamsi, dkk, *Catatan kinerja DPR RI 2011: Legislasi Aspirasi atau Transaksi?*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2012), hlm. 97.

perundang-undangan yang dibuat oleh negara.¹⁵

Jika dirujuk kembali kepada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), tidak disebutkan secara langsung mengenai jenis peraturan ini. Dilihat dari Peraturan Presiden sebagai produk eksekutif (Pemerintah), maka pelaksanaannya cukup dilakukan melalui Peraturan Pemerintah.¹⁶ Sebagaimana disampaikan oleh fraksi PDIP dalam Rapat Pansus RUU P3 tanggal 2 Maret 2011 bahwa watak dari Perpres adalah *beleidsregel*, sehingga seyogyanya Perpres tidak masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.¹⁷ Keberadaan Perpres digambarkan akan sama dengan Peraturan Gubernur, Walikota maupun Bupati yang diakui eksistensinya dan dibutuhkan keberadaannya namun tidak berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

DPR memandang, keberadaan Perpres dianggap tidak cukup efektif karena sama dengan Peraturan Pemerintah (PP), dalam praktiknya sering mengalami keterlambatan

dalam penerbitannya. DPR memandang keterlambatan ini sebagai pengabaian amanat undang-undang.¹⁸ Lebih lanjut DPR mempertanyakan mengapa Presiden sebagai suatu lembaga perlu menerbitkan peraturan perundang-undangan tersendiri yang disebut peraturan presiden, sementara dia dibolehkan dan dimungkinkan untuk membuat peraturan pemerintah. Sehingga untuk menjalankan roda pemerintahan, dirasa cukup dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah saja.

Dari segi historis, para pendiri bangsa (*founding fathers*) memang tidak pernah membahas mengenai Peraturan Presiden sebagai produk hukum yang lahir dari Pasal 4 ayat (1), baik dalam batang tubuh maupun penjelasan rumusan UUD 1945.¹⁹ Peraturan Presiden yang berfungsi peraturan lainnya, yakni atribusi atas Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 atau yang “mandiri”, tidak ditentukan luas dan batas lingkup materi muatannya. Satu-satunya batas ialah **batas penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan Presiden.**

15 Jimly Asshiddiqie, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional Di Abad Globalisasi*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1998), hlm. 74-75.

16 Arsip dan Dokumentasi, *Risalah Rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanggal 13 Desember 2010*, Jakarta, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), 2010, hlm 5.

17 Arsip dan Dokumentasi, *Risalah Rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanggal 2 Maret 2011*, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), 2011, hlm 5.

18 Arsip dan Dokumentasi, *Risalah Rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanggal 13 Desember 2010*, Jakarta, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), 2010, hlm 6.

19 Lihat RM. A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009; Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan undang-undang Dasar 1945*, Jajasan Prapantja, Jakarta, 1959; Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995.

Perpres mandiri mempunyai materi muatan yang tidak tertentu lingkungannya, sehingga membuka peluang bagi Presiden untuk menyalahgunakan kekuasaan, mengingat *power tends to corrupt absolute power corrupt absolutely*.²⁰ Permasalahan lain muncul ketika sebuah Peraturan Presiden yang bersifat “mandiri” yakni atribusi atas Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, maka Lembaga Peradilan mana yang berhak menguji? Ketentuan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Agung hanya berwenang *menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang*.

Di tahun 2011, terdapat empat “Perpres Mandiri”, yakni Peraturan Presiden No. 14 tentang Bantuan Langsung Benih Unggul Dan Pupuk, Peraturan Presiden No. 38 tentang Penugasan Kepada Menteri Keuangan Untuk Melakukan Penanganan Permohonan Arbitase Di *International Centre For Settlement Of Investment Disputes* (ICSID) oleh Rafat Ali Rizvi, Peraturan Presiden No. 46 tentang Pembubaran Tim Koordinasi Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik, dan Peraturan Presiden No. 60 tentang Penugasan Kepada Menteri Keuangan Untuk Melakukan Penanganan Permohonan Arbitrase Hesham Al-Warraq di Bawah Organisasi Konferensi Islam.

Paparan di atas menunjukkan ada dua persoalan penting dari sejumlah persoalan

yang menjadi perdebatan tentang Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Kedua permasalahan tersebut adalah terkait eksistensi dan kedudukan dari Perpres itu sendiri. Dengan menggunakan penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan sejarah, dan pendekatan konsep, penelitian ini berusaha untuk menemukan sejarah eksistensi Perpres di Indonesia. Yang kemudian dilanjutkan dengan analisis tentang kedudukan Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan, baik sebagai peraturan delegasi (*delegated legislation*), maupun sebagai “Perpres Mandiri”, beserta problematika pengujiannya.

Pembahasan

A. Perdebatan Eksistensi Peraturan Presiden (Perpres) di Indonesia

1. Rekam Historis Kemunculan Perpres

Dari segi historis, para pendiri bangsa (*founding fathers*) memang tidak pernah membahas mengenai Peraturan Presiden sebagai produk hukum yang lahir dari Pasal 4 ayat (1), baik dalam batang tubuh maupun penjelasan rumusan UUD 1945.²¹ Menurut Hamid S. Attamimi, dasar teoritis terbentuknya Perpres dalam rekam sejarah ketatanegaraan adalah adanya Surat Presiden yang ditujukan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat No.

20 Sri Soemantri Martosoewirngjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, 1992), hlm. 72.

21 Lihat RM. A. B. Kusuma, *Op. Cit.*; Muhammad Yamin, *Op. Cit.*; Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), *Op. Cit.*

2262/HK/1959 tertanggal 20 Agustus 1959.²² Lalu bagaimana dengan eksistensi Perpres sebelum surat presiden tersebut?

Dari segi Praktik, istilah "Perpres" sesungguhnya telah digunakan semenjak Republik Indonesia Yogyakarta yakni pada tahun 1946. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Direktur Kabinet Presiden, A.K. Pringgodigdo²³ dalam Surat Direktur Kabinet Presiden kepada Perdana Menteri tertanggal 4 Juni 1952 No. 1750/52-P Perihal mengenai Keputusan Presiden, yang menyatakan sebagai berikut:

Terminologie Peraturan Presiden dan Penetapan Presiden adalah dari djaman Djokja jang kedua-duanja (malahan pada permulaan djaman Republik ada terminologie pula Penetapan Pemerintah) telah diganti dengan terminologie Keputusan Presiden.²⁷

Perpres memang pertama kali muncul pada tahun 1946, tepatnya pada 8 Agustus 1946, Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 1946 tentang Pemberian Ampunan Kepada Hukuman. Peraturan ini mengatur tentang ter hukum yang berhak mendapatkan pengampunan. Dilihat dari materi, maupun bentuknya yang tersusun dalam rincian pasal-pasal, Perpres sejak awal dibentuk memang berupa peraturan.²⁵

Secara materi dan bentuk pengaturannya, dari awal Perpres tidaklah berbeda dengan PP.

Sebagai contoh, PP Nomor 14 Tahun 1947 tentang Tunjangan Kepada Bekas Pegawai Negeri serta Janda dan Anak Piatunya, dengan Perpres Nomor 1 Tahun 1946 tentang Pemberian Tunjangan Kepada Bekas Menteri. Keduanya sama-sama mengatur tunjangan kepada orang yang tidak menjabat suatu jabatan lagi.²⁶ Menurut Bagir Manan, Sebenarnya tidak ada keberatan secara prinsipil adanya bentuk Perpres, namun perlu dibedakan ruang lingkupnya antara perpres dan PP yang juga ditetapkan oleh Presiden.²⁷

Selanjutnya, Perpres pertama kali muncul dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yakni pada Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 Lampiran II tentang "Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia Menurut UUD 1945" dalam huruf A yang menyebutkan tata urutan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.

2. Pokok-Pokok Perdebatan Eksistensi Perpres dalam Pembahasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Adapun pokok-pokok alasan DPR dalam usul penghapusan Perpres dari hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah:

22 A. Hamid S. Attamimi, *Op. Cit.*, hlm. 185.

23 A.K. Pringgodigdodiangkat sebagai Direktur Kabinet Presiden pada 7 Januari 1950 melalui Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1950.

24 A.K. Pringgodigdo, *Surat Direktur Kabinet Presiden kepada Perdana Menteri tertanggal 4 Juni 1952 No. 1750/52-P Perihal mengenai Keputusan Presiden*, Jakarta, 1952, hml 1.

25 Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah...Op. Cit.*, hlm. 198.

26 Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah...Op. Cit.*, hlm. 199.

27 *Ibid.*,

1. Perpres dipandang sebagai aturan kebijakan (*beleidsregel*) yang sifatnya mengikat ke dalam dari unsur pelaksana Pemerintah.²⁸
2. Perpres sebagai peraturan yang memuat perintah Undang-Undang dan melaksanakan perintah PP pada praktiknya lebih bersifat “mandiri” dan tidak berisi materi yang telah ditetapkan.
3. UUD 1945 tidak menyebutkan secara langsung mengenai jenis Perpres sebagai peraturan perundang-undangan.
4. Pelaksanaan Undang-Undang Cukup Dengan PP.²⁹

Untuk menjawab pokok-pokok perdebatan di atas, penulis akan menjabarkan dalam pembahasan a hingga d sebagai berikut:

a. Perpres Dipandang Sebagai Aturan Kebijakan (*Beleidsregel*)

Menurut Philipus M. Hadjon, “aturan kebijakan” tidak terlepas kaitan dengan penggunaan *freies ermessen* yang pada hakekatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan *naar buiten gebracht schriftelijk beleid* (menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis) namun tanpa disertai kewenangan pembuat peraturan dari badan atau pejabat tata usaha negara yang menciptakan aturan kebijakan tersebut.³⁰

Dalam kepustakaan hukum Belanda, ada beberapa istilah aturan kebijakan, antara lain *pseudowetgeving* (Van der hoevens), *spiegelsrecht* (Mannoury), dan *beleidsregel* (al van Kreveld). Aturan kebijakan, banyak disebut dengan istilah peraturan kebijakan. Menurut Bagir Manan, penggunaan istilah “peraturan” dalam arti *wegeving* sebenarnya kurang tepat. Penggunaan kata “peraturan” bukan dalam padanan kata *wetgeving* atau *legislation* tetapi sebagai padanan kata *regel* atau *rule*, sehingga terkait dengan penamaan, lebih tepat dinamakan “aturan kebijakan” sebagai padanan kata *beleidsregel*.³¹

Afdeling Rechtspraak Raad van State (ARRS) merumuskan aturan kebijakan sebagai *algemene bekendmaking van het beleid* (suatu maklumat yang dibuat dalam rangka melaksanakan suatu kebijakan).³² Aturan Kebijakan (*beleidsregel*) adalah ketentuan (*rules* bukan *law*) yang dibuat oleh pemerintah sebagai administrasi negara. Presiden hanya akan membuat aturan kebijakan dalam kedudukannya sebagai badan atau pejabat administrasi negara.³³ Cabang-cabang pemerintahan lain hanya membuat peraturan internal (kerumahtanggaan) yang

28 Arsip dan Dokumentasi, *Risalah Rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanggal 2 Maret 2011*, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), 2011, hlm. 5.

29 Arsip dan Dokumentasi, *Risalah Rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanggal 13 Desember 2010*, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), 2010, hlm. 5.

30 Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum...Op. Cit.*, hlm. 152.

31 *Ibid.*, hlm. 168.

32 *Ibid.*, hlm. 169.

33 *Ibid.*, hlm. 161.

semata-mata berlaku ke dalam, kecuali undang-undang mengatur khusus.³⁴

Alasan mengapa pelaksanaan kebijakan tidak dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan adalah karena pembuat aturan kebijakan tidak mempunyai kewenangan perundang-undangan (*wetgevende*

bevoegheid). Aturan kebijakan tidak mengikat hukum secara langsung, namun mempunyai relevansi hukum.³⁵

Apakah Perpres merupakan *beleidsregel*? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, penulis membuat komparasi dalam tabel berikut:

Tabel 2. Perbandingan Karakteristik *Beleidsregel* dan Perpres

No.	Karakteristik <i>Beleidsregel</i>	Karakteristik Perpres
1.	Menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis.	Merupakan kaidah hukum tertulis
2.	Tanpa disertai kewenangan pembuat peraturan dari badan atau pejabat tata usaha negara yang menciptakan aturan kebijakan.	Presiden berwenang membentuk Perpres karena Pasal 1 angka 6 UU P3 menyatakan <i>Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.</i>
3.	Berdasar atas <i>freies ermessen</i> , yakni wewenang yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan suatu masalah penting yang mendesak yang datang secara tiba-tiba meskipun belum ada peraturannya.	Perpres dapat dibuat atas dasar: a. Delegasi, yakni <i>untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.</i> b. Kewenangan asli Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan (<i>Original Power</i>) berdasar atas Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. ³⁶
4.	Tidak dapat digunakan untuk membatalkan Perda	Perpres dapat digunakan untuk membatalkan suatu Perda. ³⁷
5.	Merupakan <i>rules</i> atau ketentuan, bukan <i>law</i> atau hukum.	Merupakan hukum atau <i>law</i> . Hal ini dikarenakan Perpres merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang dapat diajukan <i>judicial review</i> ke Mahkamah Agung.

Sumber: Analisis Penulis, 2013.

34 Moh. Fadli, *Peraturan...Op. Cit.*, hlm. 16.

35 Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum...Op. Cit.*, hlm. 152-153.

36 Presiden Republik Indonesia memegang tampuk kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

37 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 145 ayat (3) menyatakan bahwa “Keputusan pembatalan Perda ... ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda...”. meskipun dalam kenyataannya selama kurun waktu 2002-2006 tidak ada produk hukum daerah yang dibatalkan dengan Perpres. Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2010), hlm. 341-342.

Berdasarkan komparasi antar karakteristik *beleidsregel* dan Perpres yang penulis lakukan dalam tabel di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa Perpres bukan merupakan *beleidsregel* karena pembentukannya tidak bersumber atas dasar *freies ermessen*, dapat dibuat atas dasar delegasi dan kewenangan asli (*original power*) dari Presiden, dapat digunakan untuk membatalkan Perda, dan merupakan hukum serta dapat diajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung. Di samping itu, *beleidsregel* bukan merupakan Peraturan Delegasi, sedangkan Perpres dapat bertindak sebagai Peraturan Delegasi yakni untuk menjalankan peraturan perundang-undangan di atasnya.

b. Perpres Sebagai Peraturan Yang Memuat Perintah Undang-Undang dan Melaksanakan Perintah PP Pada Praktiknya Lebih Bersifat “Mandiri” dan Tidak Berisi Materi yang Telah Ditetapkan

Di tahun 2011 terdapat empat “Perpres Mandiri”, yakni Peraturan Presiden No. 14 Tahun 2011 tentang Bantuan Langsung Benih Unggul Dan Pupuk, Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2011 tentang Penugasan Kepada Menteri Keuangan Untuk Melakukan Penanganan Permohonan Arbitase Di *International Centre For Settlement Of Investment Disputes* (ICSID) oleh Rafat Ali Rizvi, Peraturan Presiden No. 46 tentang Pembubaran Tim Koordinasi Percepatan

Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik, dan Peraturan Presiden No. 60 tentang Penugasan Kepada Menteri Keuangan Untuk Melakukan Penanganan Permohonan Arbitrase Hesham Al-Warraq di Bawah Organisasi Konferensi Islam.

Menurut A. Hamid S. Attamimi,³⁸ Perpres (dulu disebut sebagai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan) dapat bersumber pada peraturan yang lebih tinggi yang mendelegasikan kepadanya yakni Peraturan Pemerintah, dan dapat pula bersumber pada kewenangan atributif dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, materi muatan Perpres sebagai peraturan delegasi (*delegated legislation*) lingkup materinya tertentu, sedangkan Perpres atribusi Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 tidak ditentukan luas dan batas lingkup materi muatannya. Satu-satunya batas ialah batas penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan Presiden. Perpres atribusi Pasal 4 ayat (1) inilah yang disebut dengan istilah “Perpres Mandiri”.

Luasnya dasar pembuatan Peraturan Presiden dapat menimbulkan masalah-masalah. Karena itu perlu dikembangkan “rambu-rambu”, sehingga Perpres yang bersifat mengatur tidak “menyusupi” materi, yaitu materi yang semestinya diatur dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.³⁹ Menanggapi permasalahan ini, Jimly Asshiddiqie mengajukan beberapa hal yang dapat diajukan sebagai pembatasan terhadap Perpres, yakni:

38 Hamid S. Attamimi, *Peranan... Op. Cit.*, hlm. 236-237.

39 Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: IND-HILL.CO, 1992), hlm. 57-58.

1. Adanya perintah oleh peraturan yang lebih tinggi.
2. Perintah dimaksud tidak harus bersifat tegas dalam arti langsung menyebutkan bentuk hukum penguasaan norma hukum yang perlu diatur, asalkan perintah pengaturan itu tetap ada.
3. Dalam hal perintah dimaksud memang sama sekali tidak ada, maka Perpres itu dapat dikeluarkan untuk maksud mengatur hal-hal yang:
 - a. Benar-benar bersifat teknis administrasi pemerintahan, dan
 - b. Semata-mata dimaksudkan untuk tujuan internal penyelenggaraan ketentuan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.⁴⁰

“Perpres Mandiri” masih dibutuhkan sepanjang dalam batas penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan Presiden, yakni (1) Benar-benar bersifat teknis administrasi pemerintahan, dan (2) Semata-mata dimaksudkan untuk tujuan internal penyelenggaraan ketentuan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.

c. UUD 1945 Tidak Menyebutkan Secara Langsung Mengenai Jenis Perpres Sebagai Peraturan Perundang-Undangan

Jika UUD 1945 saja telah menegaskan bahwa pemerintah berhak membuat PP untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya⁴¹,

maka mengapa Pemerintah (dalam hal ini Presiden) masih diberikan keleluasaan untuk membentuk Perpres dalam menjalankan aturan UU. Hal ini menjadi bahan kajian yang menarik bagi kajian Hukum Tata Negara. Mengingat keberadaan Perpres sebagai salah satu sumber dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia haruslah dikaji eksistensi dan kedudukannya baik secara tersirat maupun tersurat.

Bagi ahli yang berpaham bahwa segala sesuatu harus dituangkan dalam konstitusi atau *constitutional minded*, keberadaan Perpres merupakan sesuatu yang haram atau inkonstitusional karena Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 tidak pernah menyebut tentang produk yang lahir dari ketentuan tersebut.

Adapun rumusan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 adalah *Presiden Republik Indonesia memegang tampuk kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*. Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 memang tidak menyebutkan secara langsung bahwa Perpres merupakan produk yang lahir dari pasal tersebut, namun perlu dipahami rumusan *memegang tampuk kekuasaan Pemerintahan* berarti Presiden berwenang untuk memutuskan (*beslissende bevoegdheid*) dan mengatur (*regelende bevoegdheid*).⁴² Dalam hal ini, Perpres merupakan kewenangan Presiden untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan. Sehingga keberadaan Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan

40 Dikutip dari Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori... Op. Cit.*, hlm. 109.

41 Pasal 5 Undang-Undang Dasar 45 ayat (2).

42 Hamid S. Attamimi, *Peranan... Op. Cit.*, hlm. 186-187.

di Indonesia dianggap sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1).

d. Pelaksanaan Undang-Undang Cukup Dengan PP

Sejak memasuki zaman modern pada abad ke-20, kebutuhan dan perkembangan masyarakat semakin kompleks. Hal ini menyebabkan ditinggalkannya konsep negara hukum formil dan digantikan dengan konsep negara hukum materiil atau yang disebut dengan istilah *welfare state* (negara kesejahteraan).⁴³ Negara menyelenggarakan kesejahteraan umum terhadap warganya. Untuk menyelenggarakan pemerintahan tidak cukup hanya dengan delegasi undang-undang saja. Presiden sebagai penyelenggaraan administrasi negara tertinggi mempunyai kewajiban untuk mengambil tindakan-tindakan yang dibutuhkan demi menjamin terciptanya kesejahteraan bagi warganya, sehinggadibutuhkan adanya instrumen pengaturan yang menunjukkan otoritas Presiden sebagai seorang pemimpin.

Berdasarkan wawancara penulis dengan beberapa pihak, yakni Moh Fadli⁴⁴ dan Monika Suhayati⁴⁵ didapatkan kesimpulan bahwa penentuan bentuk Peraturan Delegasi yang akan dibuat dibahas pada saat pembahasan RUU antara Pemerintah dan DPR. Ada kecenderungan pemerintah untuk

menghindari penggunaan PP sebagai peraturan delegasi karena proses penerbitannya yang lama. Meskipun dalam pasal 54 ayat (1) dan 55 ayat (1) UU P3 menyatakan bahwa baik PP dan Perpres, dalam penerbitannya penyusunan Rancangan, pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian.

Namun dalam kenyataannya, proses penerbitan PP lebih lama dari Perpres karena cenderung inter-Kementerian, sehinggaharus melalui mekanisme kajian antar Kementerian atau instansi, persetujuan para menteri, serta kajian dan pelaporan ke Presiden. Pada kondisi-kondisi tertentu Perpres dianggap lebih cepat dalam menyelesaikan permasalahan. Mengingat dalam negara hukum, segala tindakan pemerintah harus berdasar pada aturan (asas legalitas).

Sebagai contoh Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Tembakau yang menjadi sorotan media dan masyarakat, sehingga proses penerbitannya sangat lama karena harus melalui mata rantai kajian, evaluasi dan masukan dari lima Kementerian, yakni Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Sekretaris Negara, Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Kesehatan dan Kementerian Pertanian.

43 Lemaire menyebut *welfarestate* atau negara kesejahteraan dengan istilah *bestuurszorg*. S.F. Marbun, *Op. Cit.*, hlm. 9.

44 Wawancara dengan Moh. Fadli, Tenaga Ahli Badan Legislasi DPR RI tahun 2006, 2007, 2008, 2009, dan 2010, 3 Februari 2013.

45 Wawancara dengan Monika Suhayati, Peneliti Muda di Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal (Setjen) DPR RI dan Tim Asistensi Panitia Khusus (Pansus) RUU P3, 13 November 2012.

B. Kedudukan Peraturan Presiden (Perpres) dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Adapun hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia menurut UU P3 adalah:⁴⁶

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945);
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR);
- c. Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
- d. Peraturan Pemerintah (PP);
- e. Peraturan Presiden (Perpres);
- f. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi; dan
- g. Perda Kabupaten/Kota.

Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan mengandung beberapa prinsip, yakni:⁴⁷

1. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.
2. Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, kecuali apabila peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat tanpa

wewenang (*onbevoegd*) atau melampaui wewenang (*deternement de pouvoir*).

3. Harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar.

Secara Hierarkis, Perpres berada di bawah UUD 1945, UU dan PP, sehingga tidak boleh bertentangan dengannya. Perpres dapat menjadi acuan bagi Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota karena kedudukan Perpres berada di atas Perda.

4. Perpres sebagai Peraturan Delegasi (*Delegated Legislation*)

Peraturan Delegasi merupakan peraturan yang dibuat berdasarkan delegasi perundang-undangan. Lebih lanjut dijelaskan oleh Bagir Manan bahwa wujud delegasi wewenang bermacam-macam. Salah satu adalah di bidang perundang-undangan. Delegasi perundang-undangan diatur dalam undang-undang yang berwujud peraturan delegasi. Hal tersebut berarti peraturan delegasi bukan nama peraturan, tetapi system atau tatacara pengaturan.⁴⁸

Salah satu bentuk peraturan delegasi di Indonesia adalah Peraturan Presiden (Perpres) yang dibuat oleh Presiden karena *diperintahkan oleh Undang-Undang, dan materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah*. Berdasarkan bunyi pasal tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa Perpres mempunyai dua fungsi, yakni sebagai (1)

46 UU P3, Pasal 7.

47 BagirManan, *Teori dan... Op. Cit.*, hlm. 207.

48 Moh Fadli, *Peraturan... Op. Cit.*, hlm. 11.

peraturan delegasi, (2) peraturan pelaksana. Peraturan delegasi harus bersumber pada undang-undang induk (*parent act/primary legislation*) dan tidak boleh melampaui muatan delegasi.⁴⁹ Peraturan pelaksana, menurut Bagir Manan dapat bersumber dari delegasi atau kewenangan mandiri (*original power*).⁵⁰

Materi muatan peraturan delegasi hanya dapat mengatur hal yang didelegasikan dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi tingkatannya, sehingga undang-undang atau PP yang mendelegasikan harus diatur secara tegas bentuk dan ruang lingkup peraturan delegasi. Jika materi muatan peraturan delegasi melebihi muatan delegasi, maka batal demi hukum (*van rechtswege nietig void*) karena ditetapkan oleh pejabat yang tidak berwenang.⁵¹ Penerbitan Perpres sebagai peraturan delegasi juga harus berpijak pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

5. Problematika Pengujian “Perpres Mandiri”

Setelah penulis membahas tentang mengenai rekam historis kemunculan perpres, pokok-pokok perdebatan eksistensi Perpres dalam Pembahasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kemudian mengemukakan kedudukan Perpres dalam

hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, hingga fungsi Perpres sebagai Peraturan Delegasi, yang tidak kalah menariknya adalah perdebatan mengenai problematika pengujian “Perpres mandiri” akan penulis kemukakan sebagai penghujung dari tulisan ini. Pengungkapan problematika “Perpres Mandiri” di sini adalah untuk bahan diskusi lebih lanjut.

Fenomena “Perpres Mandiri” ini memunculkan permasalahan, Lembaga Peradilan mana yang berhak menguji. Sebab jika “Perpres Mandiri” merupakan atribusi Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, berarti Perpres tersebut tidak mempunyai *parent act* atau undang-undang induk yang dapat dijadikan sebagai batu uji *judicial review* ke Mahkamah Agung. Mengingat ketentuan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Agung (MA) hanya berwenang *menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang*. Lalu apakah MA berwenang melakukan uji materiil atas *Perpres terhadap UUD 1945*.

Pasal 31 UU No. 5 Tahun 2004 menyatakan bahwa *MA mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang*. Serta *MA menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan*

49 Moh Fadli, *Perkembangan... Op. Cit.*, hlm. 2.

50 *Ibid.*, hlm. 3.

51 Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah... Op. Cit.*, hlm. 150.

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Lebih lanjut Pasal 1 Angka(1)PermaNo.1 Tahun2011 menyatakan bawa hak uji materiil(HUM) adalah *hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.*

Berdasarkan bunyi Pasal 31 UU No. 5 Tahun 2004 dan Pasal 1 Angka (1) Perma No. 1 Tahun 2011, didapat kesimpulan bahwa “Perpres Mandiri”, yakni Perpres yang dibuat atas dasar atribusi langsung oleh Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 dapat diajukan uji materiil ke MA. Sehingga UUD 1945, UU dan PP dapat dijadikan sebagai batu uji dalam pengajuan hak uji materiil ke MA.

Permohonan HUM dapat diajukan dengan dua cara, yakni langsung ke MA (Pasal 2 ayat (1) huruf a Perma No. 1 Tahun 2011) dan diajukan melalui Pengadilan Negeri/PTUN Setempat (Pasal 2 ayat (1) huruf a Perma No. 1 Tahun 2011). Melihat Tata Cara Pengajuan Permohonan HUM yang selama ini ada, Moh. Fadli mengemukakan kritiknya, yakni mata rantai HUM yang terlalu panjang tidak memenuhi asas peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan (Pasal 5 ayat (2) Perma No. 1 Tahun 2011).⁵²

Sebagai pemecahan atas permasalahan di atas, Moh Fadli mengajukan alternatif pemecahan agar mendelegasikan kewenangan

menguji tersebut kepada Pengadilan Tinggi seluruh Indonesia. Agar pihak yang merasa dirugikan akan lebih dekat dengan institusi yang menangani perkara. Selain itu, ciri dari pemerintahan modern adalah efektivitas dan efisiensi.⁵³

Simpulan

Kemunculan Perpres dalam rekam historis dapat dibedakan menjadi dua, yakni secara praktik dan dalam hieraki. (1) Secara praktik, Perpres digunakan Pertama kali pada masa Republik Indonesia Yogyakarta tahun 1946 yaitu Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 1946 tentang Pemberian Ampunan Kepada Hukuman. (2) Dalam hierarki, Perpres pertamakali muncul pada Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1996.Berkenaan dengan pokok-pokok perdebatan eksistensi Perpres dalam Pembahasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didapati kesimpulan bahwa Perpres merupakan peraturan yang dapat dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia karena :

1. Perpres bukan merupakan aturan kebijakan (*beleidsregel*) yang sifatnya mengikat ke dalam dari unsur pelaksana Pemerintah, sehingga Perpres merupakan hukum (*law*).
2. “Perpres Mandiri” masih dibutuhkan sepanjang dalam batas penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan

52 Moh Fadli, *Perkembangan... Op. Cit.*, hlm. 297.

53 *Ibid.*, hlm. 331-335.

Presiden, yakni (1) Benar-benar bersifat teknis administrasi pemerintahan, dan (2) Semata-mata dimaksudkan untuk tujuan internal penyelenggaraan ketentuan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.

3. Pasal 4 ayat (1) memang tidak menyebutkan secara langsung bahwa Perpres merupakan produk yang lahir dari pasal tersebut, namun perlu dipahami rumusan *memegang tampuk kekuasaan Pemerintahan* berarti Presiden berwenang untuk memutuskan (*beslissende bevoegheid*) dan mengatur (*regelende bevoegheid*). Dalam hal ini, Perpres merupakan kewenangan Presiden untuk *mengatur* agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan.
4. Perpres dianggap lebih fleksibel dari PP karena proses penerbitannya lebih cepat dan tidak harus dibuat atas dasar delegasi peraturan di atasnya, sehingga dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan penyelenggaraan negara yang dinamis.

Secara Hierarkis, Perpres berada di bawah UUD 1945, UU dan PP, sehingga tidak boleh bertentangan dengannya. Perpres

dapat menjadi acuan bagi Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota karena kedudukan Perpres berada di atas Perda. Salah satu bentuk peraturan delegasi di Indonesia adalah Peraturan Presiden (Perpres) yang dibuat oleh Presiden karena *diperintahkan oleh Undang-Undang*, dan *materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah*. “Perpres Mandiri” atau Perpres yang digunakan *untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan* mempunyai materi muatan yang tidak tertentu lingkupnya. Keberadaan “Perpres Mandiri” membuka peluang bagi Presiden untuk menyalahgunakan kekuasaan. Namun dapat diajukan uji materiil ke Mahkamah Agung jika bertentangan dengan UUD 1945, UU dan PP.

Secara prinsipil, tidak ada keberatan secara akan adanya bentuk Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan, namun perlu dibedakan ruang lingkupnya antara perpres dan PP yang juga ditetapkan oleh Presiden. Selain itu, agar Presiden tidak cenderung menyalahgunakan kekuasaan, maka harus ada mekanisme pemantauan oleh DPR dan uji publik terhadap Perpres yang akan diterbitkan oleh Presiden.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Agenda Pembangunan Hukum Nasional Di Abad Globalisasi*. Jakarta: Balai Pustaka, 1998.
- _____. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Cumper, Peter. *Case and Materials Constitutional and Administrative Law*. London: Blackstone Press Limited, 1999.
- Fadli, Moh. *Peraturan Delegasi di Indonesia*. Malang: UB Press, 2011.
- Huda, Ni'matul. *Problematika Pembatalan Peraturan daerah*. Yogyakarta: FH UII Press, 2010.
- Kusuma, RM. A. B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Penerbit IND-HILL.CO, 1992.
- _____. *Penelitian Di Bidang Hukum*, Jurnal Puslitbangkum, Pusat Penelitian Perkembangan Hukum. Bandung: Lembaga Penelitian Universitas Padjdjaran, 1999.
- Marzuki, Peter. Mahmud *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Martosoewirngjo, Sri Soemantri. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*. Bandung: Alumni, 1992.
- Mertokusumo, Sudikno. *Kapita Selekta Ilmu Hukum*. Yogyakarta: Liberty, 2011.
- Nursyamsi, Fajri, dkk. *Catatan kinerja DPR RI 2011: Legislasi Aspirasi atau Transaksi?*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2012.
- Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995.
- Scholten, Paul, 1942, *De Structuur Dere Rechtswetenschap, Struktur Ilmu Hukum*, Terjemahan oleh Arief Sidharta, Bandung: Alumni, 2011.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: ELSAM-HUMA, 2002.
- Wheare, K.C. *Konstitusi-Konstitusi Modern, Modern Constitutions*, Terjemahan Imam Baehaqie. Bandung: Nusamedia, 1996.
- Yamin, Muhammad. *Naskah Persiapan undang-undang Dasar 1945*. Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959.

Kumpulan Tulisan Dalam Buku

Arsip dan Dokumentasi, Risalah Rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanggal 13 Desember 2010, Jakarta, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), 2010.

Arsip dan Dokumentasi, Risalah Rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanggal 2 Maret 2011, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), 2011.

Moh Fadli, "Non delegation doctrine dan Peraturan Delegasi di Indonesia", dalam *Susi Dwi Harijanti (Eds), Negara Hukum yang Berkeadilan Kumpulan Pemikiran dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan*, Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH UNPAD), 2011.

Pringgodigdo, A.K. *Surat Direktur Kabinet Presiden kepada Perdana Menteri tertanggal 4 Juni 1952 No. 1750/52-P Perihal mengenai Keputusan Presiden*.

Skripsi / Thesis / Disertasi

Attamimi, A. Hamid S. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai

Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam kurun Waktu PELITA I-PELITA IV", *Disertasi Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Doktor Ilmu Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1990. Tidak Dipublikasikan.

Fadli, Moh. "Perkembangan Peraturan Delegasi Di Indonesia", *Disertasi Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Doktor Ilmu Hukum*. Bandung: Universitas Padjadjaran, 2011. Tidak Dipublikasikan.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

TAP MPRS Nomor III/MPR/2000 tentang *Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan*.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang *Susunan, Kekuasaan dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia*.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang <i>Pemerintahan Daerah</i> .	Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang <i>Pemerintahan Daerah</i> .	Undang Nomor 14 Tahun 1958 tentang <i>Mahkamah Agung</i> .
Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang <i>Kekuasaan Kehakiman</i> .	Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia (Perma) Nomor 1 Tahun 2011 tentang <i>Hak Uji Materiil</i> .