

MENINJAU KEMBALI EKSISTENSI PERATURAN PRESIDEN DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

Indra Setiawan, S.H., M.H.

Abstrak

Studi ini difokuskan pada isu kedudukan Peraturan Presiden dalam hierarki peraturan perundang-undangan dengan menghadirkan gagasan untuk melakukan limitasi kekuasaan eksekutif dalam pembentukan Peraturan Presiden yang mengatur mengenai pemenuhan kebutuhan hukum yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat. Berdasar pada hasil penelitian menunjukkan bahwa perlu dilakukan upaya rekonstruksi terhadap keberadaan Peraturan Presiden dalam hierarki peraturan perundang-undangan karena berpotensi dijadikan alat penyalahgunaan kekuasaan. Hal ini ditandai dengan adanya dualisme antara Peraturan Presiden dengan Peraturan Pemerintah yang menimbulkan kerancuan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, serta proses pembentukan Peraturan Presiden yang lebih singkat dan mudah jika dibandingkan dengan jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang ada dalam hierarki peraturan perundang-undangan dikarenakan proses pembentukan Peraturan Presiden menyimpangi pengaturan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan undang-undang, sehingga menyebabkan hiper regulasi. Dalam mengkaji tujuan dimaksud, peneliti menggunakan metode penelitian hukum yang ditunjang dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

Kata kunci: peraturan presiden; peraturan perundang-undangan; dualisme

A. PENDAHULUAN

Peraturan Presiden merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Di Indonesia, hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali

terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas: 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; dan 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Presiden memiliki suatu keistimewaan tersendiri jika dibandingkan dengan produk hukum lain. Kewenangan membentuk Peraturan Presiden merupakan perwujudan kekuasaan mengatur yang dimiliki oleh presiden yang merupakan bentuk kekuasaan melekat (*inherent power*) sebagai konsekuensi kewenangan dari Pasal 4 ayat (1) UUD Tahun 1945. Selain itu, Peraturan Presiden juga memiliki cakupan pengaturan yang luas untuk menjalankan roda pemerintahan. Namun, keistimewaan ini perlu diimbangi dengan pengaturan yang jelas supaya Peraturan Presiden tidak menjadi titik permasalahan baru dalam sistem perundang-undangan.¹

Banyak penelitian maupun artikel publikasi yang telah membahas tentang eksistensi Peraturan Presiden ini dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, namun menurut penulis belum terdapat jawaban yang memuaskan dan kesepahaman berkaitan dengan keberadaan Perpres ini dalam hierarki peraturan perundangan di Indonesia.

Eksistensi Peraturan Presiden sampai pada saat tulisan ini disusun masih menyisakan beberapa persoalan di bidang perundang-undangan yang selanjutnya penulis rumuskan ke dalam 2 (dua) rumusan masalah, yakni; 1) Dualisme materi muatan antara Peraturan Presiden dengan Peraturan Pemerintah; dan 2) Overlapping Pengaturan Proses Pembentukan Peraturan Presiden.

Kajian ini diperlukan agar terjadi perbaikan terhadap sistem peraturan perundang-undangan, khususnya yang berkaitan dengan Peraturan Presiden. Sehingga, ke depan Peraturan Presiden dapat digunakan secara tersistematis dan memberikan manfaat bagi penyelenggaraan pemerintahan.

B. METODE

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum atau lebih umum dikenal dengan penelitian doktrinal. Objek kajian dalam penelitian hukum ini akan difokuskan pada masalah dalam pengaturan norma hukum dalam peraturan perundang-undangan. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.² Metode tersebut digunakan untuk melakukan pencarian jawaban dari rumusan masalah yang telah dikemukakan dengan jalan menganalisisnya.

C. PEMBAHASAN

1. Dualisme Antara Peraturan Presiden Dengan Peraturan Pemerintah

Peraturan Presiden dan Peraturan Pemerintah memiliki watak yang serupa, keduanya sama-sama dapat menjadi peraturan pelaksana dari suatu undang-undang. Kedua jenis peraturan tersebut juga merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan ditetapkan oleh pejabat yang sama, yakni presiden. Secara hierarki, keduanya juga merupakan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat yang kedudukannya berada di bawah undang-undang. Oleh karena itu, telah terjadi dualisme di antara keduanya yang dapat menimbulkan kerancuan di dalam ilmu perundang-undangan.

Sebelum membahas lebih jauh mengenai dualisme antara materi muatan Peraturan Presiden dengan Peraturan Pemerintah, perlu terlebih dahulu adanya kesepakatan sebagai pangkal pijakan tentang apa itu yang dimaksud dengan materi muatan. Merujuk pada ketentuan yang termaktub dalam Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah beberapa kali

1. Anang Puji Utama, Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, (Jakarta, Bina Karya), 117.
2. Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Edisi Revisi, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), 133.

terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan bahwa “materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan”. Oleh sebab itu, setiap peraturan perundang-undangan memiliki materi muatan masing-masing yang telah ditentukan berdasarkan undang-undang. Hal tersebut dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih pengaturan antara jenis peraturan perundang-undangan yang ada, serta agar tepat dalam menentukan jenis peraturan perundang-undangan yang akan diterbitkan sesuai dengan materi muatan yang akan diatur di dalamnya.³

Materi muatan dalam sebuah peraturan perundang-undangan merupakan bagian penting dan substansial dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dikarenakan materi muatan merupakan isi kandungan atau substansi yang akan dimuat dalam peraturan perundang-undangan. Kedudukan dari materi muatan itu berkaitan dengan jangkauan pengaturan norma yang dapat diatur atau kewenangan dari suatu peraturan perundang-undangan untuk mengaturnya.⁴

Berdasarkan ketentuan yang termaktub dalam Pasal 13 pada undang-undang yang sama, menyatakan bahwa “materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang,

materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan”. Artinya, ada 2 (dua) bentuk materi muatan yang dimiliki Peraturan Presiden, yakni yang pertama bersifat delegasi, dalam hal ini pembentukan Peraturan Presiden untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kemudian, yang kedua bersifat atribusi atau dapat dikatakan sebagai peraturan mandiri yang kewenangannya melekat pada presiden untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.⁵ Namun, apabila mencermati penjelasan dari Pasal 13 atas undang-undang tersebut, telah terjadi upaya perluasan dari materi muatan Peraturan Presiden. Penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa delegasi yang diberikan oleh undang-undang atau Peraturan Pemerintah tersebut baik dinyatakan secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya. Hal ini berarti bahwa jangkauan ruang lingkup materi muatan dalam Peraturan Presiden dapat lebih luas dari cakupan pengaturan atau ketentuan lebih lanjut yang diberikan oleh undang-undang atau Peraturan Pemerintah kepada Peraturan Presiden, karena tidak harus dinyatakan secara tegas perintah pembentukannya. Belum lagi adanya frasa “materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan” yang menjadikan materi muatan Peraturan Presiden menjadi makin tak terbatas.

Berpijak pada beberapa ketentuan sebagaimana tersebut, maka dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa secara delegatif materi muatan Peraturan Presiden dapat berdasarkan perintah dari

3. Bayu Dwi Anggono, Asas Materi Muatan yang Tepat Dalam Pembentukan Undang-Undang, serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-Undang Republik Indonesia yang Dibentuk Pada Era Reformasi, (Universitas Indonesia, 2014).
4. 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 V. Disertasi untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Indonesia. (Jakarta, 1990).
5. Prisca Listiningrum, Eksistensi dan Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indoensia, Arena Hukum Vol. 12, No. 2, (2019), 337.

dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang dinyatakan secara tegas maupun tidak tegas pembentukannya, baik secara delegasi atau subdelegasi, khususnya sebagai upaya mendukung pelaksanaan undang-undang (*executive act*). Sedangkan, secara atributif, materi muatan Peraturan Presiden berisi mengenai materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Namun, dalam hal ini penulis berpendapat bahwa seharusnya materi muatan tersebut hanya terbatas pada hal-hal yang bersifat administrasi pada internal pemerintahan dan tidak mengatur tentang pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat mengenai hak dan kewajiban warga negara yang berdampak luas.

Sementara, dibandingkan dengan materi muatan Peraturan Pemerintah sebagaimana termaktub dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan bahwa “materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Jika dicermati, isi dari pasal tersebut merupakan given secara utuh dari Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam pasal-pasal tersebut, baik yang termaktub dalam undang-undang maupun undang-undang dasar, seringkali oleh beberapa jurist dimaknai keliru. Frasa “untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya” dalam pasal tersebut ditafsirkan seolah-olah

Peraturan Pemerintah hanya dapat ditetapkan berdasarkan perintah dari undang-undang saja atau hanya bersifat delegatif.

Padahal, pasal tersebut menegaskan bahwa presiden sebagai kepala pemerintahan mempunyai tugas dan kewenangan untuk menjalankan undang-undang. Berdasarkan hal tersebut, kepadanya dilekatkan kewenangan yang bersifat atributif yang bebas dan luas untuk menetapkan Peraturan Pemerintah guna menjalankan proses pemerintahan yang dipimpinnya dalam arti seluas-luasnya, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.⁶

Hal tersebut juga dikuatkan dengan ketentuan yang termaktub dalam Pasal 74 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyatakan bahwa “penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak atas perintah suatu undang-undang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”. Artinya, penetapan Peraturan Pemerintah tidak selalu harus atas perintah langsung dari undang-undang (delegatif), maka Peraturan Pemerintah juga dapat bersifat atributif.

Selain dapat bersifat atributif, tentu Peraturan Pemerintah juga dapat bersifat delegatif. Misalnya, dalam suatu undang-undang dibunyikan secara eksplisit pengaturan lebih lanjut dari suatu norma dalam undang-undang diberikan kepada Peraturan Pemerintah dengan menggunakan frasa “ketentuan lebih lanjut diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Tentu, hal ini sudah menjadi kesepakatan dan pemahaman bersama para jurist selama ini.

6. Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2020) 167.

Jika demikian, telah terjadi dualisme dalam materi muatan antara Peraturan Presiden dengan Peraturan Pemerintah. Dualisme tersebut memiliki keterikatan satu sama lain dan dalam praktiknya dapat menimbulkan persoalan terkait dengan kerancuan dalam mendelegasikan peraturan pelaksana dari sebuah undang-undang. Kerancuan tersebut dapat terjadi pada saat suatu undang-undang akan mendelegasikan peraturan pelaksanaannya ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan di bawahnya yang disusun oleh presiden. Dalam hal ini presiden dihadapkan dengan dua pilihan kewenangan yang dimilikinya untuk memilih menetapkan Peraturan Presiden atau Peraturan Pemerintah dalam melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya. Situasi inilah yang menyebabkan tidak tertatanya sistem perundang-undangan dan sering menyebabkan permasalahan dalam menentukan jenis peraturan perundang-undangan yang mana yang lebih tepat sesuai dengan materi muatan yang akan diatur di dalamnya.

Hal ini terjadi karena tidak ada pengaturan yang tegas dan jelas yang menunjukkan perbedaan antara materi muatan Peraturan Presiden dengan Peraturan Pemerintah. Perbedaan yang dimaksud dalam hal ini adalah batasan ruang lingkup yang dapat diatur di antara keduanya yang dapat membedakan jangkauan kategori materi muatan Peraturan Presiden dengan Peraturan Pemerintah, mengingat dalam hal ini kedua jenis peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk dan disusun oleh pejabat yang sama, yakni presiden.

Batasan mengenai materi muatan yang jelas dan tegas di antara keduanya menjadi sangat penting, karena apabila tidak ada demarkasi di antara keduanya maka penentuan

jenis peraturan perundang-undangan yang mana yang akan dijadikan peraturan pelaksanaan dari sebuah undang-undang hanya didasarkan pada kemauan atau selera semata dari para pembentuk undang-undang. Hal tersebut dapat dijadikan alasan pembenar oleh pembentuk undang-undang dalam menentukan produk hukum apa yang akan digunakan sebagai pengaturan lebih lanjut atau pengaturan turunan dari suatu undang-undang. Akibatnya, para pembentuk undang-undang yang merupakan perwakilan dari pemerintah akan lebih condong memilih Peraturan Presiden karena dianggap lebih mudah dan cepat proses penetapannya.

Sementara, terdapat kelemahan yang ada pada lembaga pembentuk undang-undang saat ini, salah satunya adalah tidak adanya pengawasan dan pemantauan dari penetapan peraturan pelaksanaan undang-undang yang telah diterbitkan.⁷ Parlemen sebagai wujud dari perwakilan rakyat sudah tidak lagi memiliki kewenangan mengawasi proses pembentukan produk hukum di bawah undang-undang yang diterbitkan oleh pemerintah. Undang-undang yang kewenangan pembentukannya dimiliki oleh parlemen acap kali hanya mengatur mengenai hal-hal yang bersifat umum saja. Kemudian, baru dapat dijalankan apabila sudah ada peraturan teknis di bawahnya yakni melalui Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden. Dalam hal ini dikhawatirkan terjadi perbedaan maksud dan tujuan antara undang-undang dengan peraturan perundang-undangan pelaksanaannya, dan hal tersebut sudah di luar kuasa dari pembentuk undang-undang. Hal inilah yang harus menjadi perhatian bagi para pembentuk undang-undang, jangan sampai maksud dan tujuan undang-undang diterjemahkan lain oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya sebagai peraturan pelaksanaannya.

7. Moh. Fadli, *Perkembangan Peraturan Delegasi di Indonesia*, (Universitas Padjadjaran, 2011).

Jadi, penulis berpendapat bahwa harus ada demarkasi antara materi muatan Peraturan Presiden dengan Peraturan Pemerintah untuk mewujudkan tertib hukum dan perundang-undangan, serta menghindari penyalahgunaan kekuasaan. Langkah ini dilakukan untuk mengakhiri tidak tertatanya pendelegasian undang-undang, pendelegasian dari undang-undang idealnya hanya diberikan kepada Peraturan Pemerintah. Selain untuk menghindari kerancuan pendelegasian karena adanya dualisme, juga untuk menyesuaikan dengan ketentuan dalam undang-undang dasar yang hanya menyebutkan secara eksplisit bahwa Peraturan Pemerintah yang diberikan kewenangan secara konstitusional untuk menjadi produk hukum dalam menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Jika Peraturan Pemerintah digunakan sebagai wadah untuk melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, maka Peraturan Presiden baiknya hanya digunakan sebatas untuk mengatur administrasi pemerintahan yang lebih bersifat ke dalam unsur pemerintahan, baik mengenai kelembagaan maupun pengangkatan dan pemberhentian pejabat negara. Namun, pada praktiknya masih terdapat penetapan suatu Peraturan Presiden yang mengatur di luar substansi tersebut, yakni mengatur menyangkut pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat mengenai hal-hal yang berdampak langsung pada hajat hidup orang banyak dan merupakan hak-hak warga negara.

2. Overlapping Pengaturan Proses Pembentukan Peraturan Presiden

Dalam rangka melaksanakan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pemerintah telah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 sebagai peraturan pelaksanaan dari undang-undang tersebut. Peraturan Presiden tersebut berisi tentang perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan, tata cara penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan, pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah, tata cara pengesahan atau penetapan rancangan peraturan perundang-undangan, pengundangan peraturan perundang-undangan, penerjemahan peraturan perundang-undangan, penyebarluasan peraturan perundang-undangan, serta partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Presiden tersebut di pertengahan tahun 2021 mengalami perubahan dengan menambahkan ketentuan mengenai proses waktu pengundangan peraturan perundang-undangan yang akan dimasukkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Sehingga, terbitlah Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Di dalam Peraturan Presiden yang telah diundangkan pada tanggal 3 September 2014 dan masih menjadi hukum positif di republik ini, terdapat norma yang mengatur ketentuan mengenai privilege dari pembentukan Rancangan Peraturan Presiden dibandingkan dengan Rancangan Peraturan Pemerintah yang notabene sama-sama menjadi jenis peraturan perundang-undangan yang kewenangan penetapannya berada di tangan presiden. Ketentuan tersebut termaktub dalam

Bab III tentang Tata Cara Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan pada Bagian Kelima yang khusus mengatur mengenai tata cara penyusunan Peraturan Presiden.

Jika dilihat sekilas, tentu tidak ada yang janggal dari Bagian Kelima dari Bab III tersebut, dan terkesan normal saja. Dalam bagian itu hanya terdapat 3 (tiga) pasal saja yakni Pasal 64 sampai dengan Pasal 66, karena ketentuan dalam Pasal 65 menyatakan ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang sebagaimana diatur dalam pasal-pasal sebelumnya diberlakukan secara mutatis mutandis terhadap tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, kecuali persyaratan mengenai penyertaan naskah akademik di dalam permohonan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden.

Namun, jika dibaca secara saksama, maka akan dijumpai kejanggalan dari segi proses pembentukan yang terletak dalam ketentuan Pasal 66 Peraturan Presiden dimaksud. Pasal tersebut memberikan keistimewaan terhadap penyusunan Rancangan Peraturan Presiden yang tidak dimiliki oleh Rancangan Peraturan Pemerintah atau rancangan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam hal penyusunan Rancangan Peraturan Presiden ada yang bersifat mendesak yang ditentukan oleh presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, maka pemrakarsa secara serta merta dapat langsung melakukan pembahasan. Kemudian, hasil dari pembahasan Rancangan Peraturan Presiden tersebut dapat langsung disampaikan kepada presiden untuk ditetapkan menjadi Peraturan Presiden.

Itu artinya, apabila presiden menilai suatu Rancangan Peraturan Presiden bersifat mendesak, dapat segera dibahas dan ditetapkan tanpa melalui prosedur sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 45 sampai dengan Pasal 54 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Padahal, prosedur tersebut berisi mengenai proses atau tahapan penyusunan peraturan perundang-undangan mulai dari pembentukan panitia antarkementerian dan/atau antar nonkementerian, rapat panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian sampai dengan proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi dari sebuah rancangan peraturan perundang-undangan.

Namun, jika ditinjau dari peraturan induknya yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, faktanya privilege itu tidak diberikan oleh undang-undang. Inilah salah satu contoh konkret bahwa ada perluasan cakupan norma yang dilakukan oleh peraturan pelaksanaan dari sebuah undang-undang. Undang-undang telah mengatur proses perencanaan, penyusunan, dan pembahasan pembentukan Rancangan Peraturan Presiden yang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, peraturan lanjutan sebagai delegasi dari undang-undang tersebut yang kebetulan dalam hal ini dalam bentuk Peraturan Presiden justru memberikan perluasan norma dengan memberikan

kemungkinan bagi pembentukan Rancangan Peraturan Presiden di luar yang telah ditetapkan oleh undang-undang sebagai peraturan induknya. Hal inilah yang dianggap mencederai norma dalam undang-undang, bagaimana mungkin suatu peraturan pelaksanaan dapat bertentangan dengan peraturan yang memerintahkan pembentukannya.

Permasalahannya yang timbul akibat ketentuan tersebut adalah sejauh mana batasan pengertian dari frasa 'bersifat mendesak' tersebut ditafsirkan. Sementara, Peraturan Presiden dimaksud tidak memiliki naskah penjelasan yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Presiden dimaksud yang dapat dijadikan tafsir resmi dari penjelasan pasal demi pasal yang terkandung di dalamnya. Meski berdasarkan teori unitarisme eksekutif, presiden diberikan kekuasaan sebesar-besarnya dalam mengendalikan jalannya pemerintahan. Namun, jangan sampai norma dalam Pasal 66 tersebut dijadikan tools bagi presiden untuk menetapkan kebijakan dalam bentuk Peraturan Presiden yang dirumuskan di dalam kamar tertutup secara tergesa-gesa dan mengesampingkan salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yakni asas keterbukaan yang menyatakan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. merupakan bentuk mewujudkan rasa keadilan di masyarakat.

Dalam hal ini dapat terlihat jelas bahwa ada upaya dari presiden untuk 'memotong kompas' proses penyusunan agar dapat dengan cepat melahirkan suatu kebijakan yang diinginkan. Padahal, jika dilihat dari tahapan yang coba untuk dihilangkan tersebut merupakan tahapan yang paling krusial dari proses penyusunan suatu rancangan peraturan perundang-undangan. Diselenggarakannya rapat yang dihadiri oleh panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden tentu merupakan tahapan penting yang bertujuan untuk menghasilkan suatu Rancangan Peraturan Presiden yang harmonis dan tidak tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan lainnya, baik secara vertikal maupun horizontal.

Dengan keberadaan Peraturan Presiden yang menjadi salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan membuat para pembentuk undang-undang lebih memilih untuk mendelegasikan peraturan pelaksana atas substansi pengaturan lebih lanjut dalam suatu rancangan undang-undang kepada Peraturan Presiden dibandingkan kepada Peraturan Pemerintah, karena dianggap proses pembentukan Peraturan Presiden lebih sederhana dan lebih singkat dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah. Hal ini disebabkan karena penyusunan Rancangan Peraturan Presiden dapat dibentuk tanpa melalui proses pengharmonisasian dengan melibatkan berbagai lembaga terkait (unprocedural). Hal tersebut dimungkinkan hanya dengan menyatakan bahwa Rancangan Peraturan Presiden tersebut dinilai oleh presiden bersifat mendesak saja.

Mengingat kekuasaan yang telah diberikan kepada presiden begitu besar, maka harus ada batasan mengenai

kekuasaan tersebut yang tidak dapat dilampaui atau dilanggar oleh presiden. Jika tidak ada batasan terhadap kekuasaan itu, maka presiden dapat menjalankan kekuasaannya secara absolut dan bertindak secara tidak terbatas. Salah satu yang dapat digunakan untuk membatasi kewenangan tersebut adalah dengan memanfaatkan teori konstitusionalisme. Konstitusionalisme mengemban *the limited state* agar penyelenggaraan negara dan pemerintahan tidak berlaku sewenang-wenang. Oleh sebab itu, konstitusionalisme menjadi suatu sistem pengekangan yang efektif dan teratur yang dilembagakan terhadap tindakan presiden. Konstitusionalisme hadir dengan membawa gagasan bahwa pemerintahan yang dijalankan oleh dan atas nama rakyat harus dikenakan beberapa pembatasan untuk menjamin bahwa kekuasaan yang diselenggarakan tidak disalahgunakan.⁸

Berdasarkan hal tersebut, maka harus ada batasan yang jelas dan tegas mengenai syarat bagi presiden dalam menentukan suatu Rancangan Peraturan Presiden dapat dikatakan bersifat mendesak. Batasan itu menjadi penting agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam menerbitkan Peraturan Presiden secara unprocedural. Misalnya, adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat, serta belum ada pengaturan dalam Peraturan Presiden yang memadai.

Sehingga, dapat menyebabkan kekosongan hukum dan kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Peraturan Presiden secara prosedur yang seharusnya berdasarkan undang-undang, karena akan memerlukan waktu yang cukup lama. Sedangkan,

keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian hukum untuk segera diselesaikan. Batasan tersebut harus dituangkan secara yuridis untuk mencegah permasalahan dalam sistem perundang-undangan, baik dalam undang-undang induknya atau di dalam lanjutan Pasal 66 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 dimaksud agar memiliki kepastian hukum untuk membatasi kewenangan presiden dalam menyatakan suatu Rancangan Peraturan Presiden dapat dikatakan bersifat mendesak.

Mengingat proses pembentukan Peraturan Presiden yang begitu mudah dan cepat, tidak heran jika banyak sekali jumlah Peraturan Presiden, baik yang diterbitkan berdasarkan delegasi, subdelegasi, maupun atribusi. Ketiga jangkauan materi muatan yang dapat diatur dalam Peraturan Presiden tersebut berimplikasi pada potensi banyaknya jumlah Peraturan Presiden yang harus dibentuk setiap tahunnya dibandingkan dengan jenis peraturan perundang-undangan lain yang ada dalam hierarki peraturan perundang-undangan, terlebih jika dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah yang notabene menjadi mandataris resmi undang-undang berdasarkan konstitusi.

Oleh sebab itu, Peraturan Presiden menjadi jenis peraturan perundang-undangan yang menyumbang paling banyak jumlah regulasi yang diterbitkan pemerintah dalam periode tahun 2014 sampai dengan tahun 2019. Berdasarkan data yang bersumber dari Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kementerian Sekretariat Negara, selama kurun waktu sebagaimana tersebut, tidak kurang dari 867 (delapan ratus enam puluh tujuh) Peraturan Presiden telah diundangkan dan menjadi hukum positif di negeri ini. Bandingkan dengan jumlah Peraturan Pemerintah dari sumber data yang sama hanya sebanyak 560 (lima ratus enam puluh) Peraturan

8. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018).

Pemerintah yang diterbitkan pada periode yang sama. Ada selisih jumlah sebanyak 307 (tiga ratus tujuh) Peraturan Presiden yang terbit dalam kurun waktu tersebut dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah. Hal tersebut menjadi salah satu penyebab hiper regulasi di negara hukum ini.

Permasalahan mengenai kuantitas regulasi ini menjadi salah satu fokus utama pemerintah, permasalahan tersebut dianggap menyebabkan ruang gerak pemerintah menjadi tidak leluasa. Hal ini pernah disampaikan secara langsung oleh presiden saat menghadiri Acara Economic Talkshow di Plenary Hall, di Jakarta Convention Center. Pada kesempatan itu, presiden menyampaikan dalam pidatonya bahwa “negara ini sudah terlalu banyak aturan atau regulasi yang menyebabkan kita terjatuh pada aturan sendiri. Hal itu yang ingin dikurangi, tapi jumlahnya masih banyak sekali, yakni ada 42.000 (empat puluh dua ribu) aturan dan melihatnya saja sudah membuat pusing. Ini merupakan tugas presiden untuk menggempur peraturan agar semakin sedikit dan lincah melakukan inovasi”.⁹

Salah satu dampak dari hiper regulasi ini adalah terjadinya alienasi hukum, hukum menjadi terasing dari masyarakatnya sendiri. Hiper regulasi menciptakan masyarakat seakan berada di luar kenyataan hidup. Aliensi hukum ini muncul ketika makin banyak peraturan, akan tetapi, peraturan tersebut tidak efektif atau tidak bisa ditegakkan.¹⁰ Celakanya lagi apabila pemerintah merasa paling berhasil ketika mampu melahirkan sedemikian peraturan yang begitu banyak, meskipun tidak bisa diterapkan atau dijalankan.

Jika kita coba benturkan antara jumlah Peraturan Presiden yang telah

diterbitkan selama kurun waktu 5 (lima) tahun dengan pernyataan presiden dalam pidatonya sebagaimana tersebut, maka telah terjadi ironi yang sedang dipertontonkan di negeri ini. Pernyataan Presiden mengenai hiper regulasi yang menjadi salah satu permasalahan republik ini menjadi sangat bertentangan dengan perilaku bernegaranya. Di saat presiden mulai mengeluh dengan jumlah regulasi yang sudah terlalu banyak hingga menjerat ruang gerak pemerintahannya, justru di saat yang bersamaan presiden tidak mampu membendung hasratnya untuk menetapkan Peraturan Presiden dengan jumlah yang begitu banyak dibandingkan dengan jenis peraturan perundang-undangan lain setiap tahunnya.

Hal tersebut tercermin pada kebijakan presiden yang dituangkan ke dalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021 tentang Pemberian Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga. Di dalam Peraturan Presiden yang diundangkan pada tanggal 6 Agustus 2021 dan dimasukkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 173 tersebut menjadi contoh konkret ketidaksesuaian antara keresahan yang dialami presiden yang telah diucapkan dalam pidatonya dengan keputusannya dalam menerbitkan Peraturan Presiden dimaksud.

Pada satu sisi terlihat presiden berupaya untuk menghambat laju regulasi di tingkat pusat dengan cara mewajibkan bagi setiap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga harus melalui persetujuan presiden terlebih dahulu sebelum diundangkan. Praktik demikian lazim diterapkan di negara-negara lain, seperti misalnya di Negara Kanada yang membentuk *Special Committee of Council, The Regulatory Affairs and Orders n*

9. Kumparan. <https://kumparan.com/kumparanbisnis/jokowi-negara-kita-terlalu-banyak-aturan-saya-saja-pusing>, Kumparan Bisnis, 2017.
10. Bayu Dwi Anggono, Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, (Jakarta: Konstitusi Press).

Council Secretariat (RAOICS), all part of the Council Minister and Prime Minister's apparatus (Council Decision). Namun, di sisi lain dengan terbitnya Peraturan Presiden ini justru akan menyebabkan bertambah panjangnya rantai birokrasi yang dapat menghambat laju pemerintahannya sendiri.

Jika dilihat dari konsiderans menimbang dalam Peraturan Presiden tersebut, presiden bertujuan untuk menyelaraskan gerak penyelenggaraan pemerintahan dan menjaga arah kebijakan pembangunan nasional, serta untuk menghasilkan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga yang berkualitas, harmonis, tidak sektoral, dan tidak menghambat kegiatan masyarakat dan dunia usaha. Oleh sebab itu, presiden memandang perlu untuk membentuk Peraturan Presiden tersebut untuk meminimalkan permasalahan dalam pelaksanaan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga. Jika mencermati isi dari konsiderans menimbang tersebut seakan menyiratkan bahwa adanya kekhawatiran di dalam diri presiden bahwa para pembantunya akan menetapkan kebijakan yang bertentangan dengan arah kebijakan pembangunan nasional dan berpotensi menimbulkan permasalahan.

Sehingga, presiden mencoba untuk memformalkan cara berkomunikasi dengan para pembantunya dengan menggunakan sarana peraturan perundang-undangan, yakni dalam hal ini Peraturan Presiden. Padahal, jika hanya ingin mengetahui setiap kebijakan yang akan ditetapkan oleh menteri/kepala lembaga, seyogianya cukup dikomunikasikan secara verbal. Lantas, bagaimana jika Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga itu diterbitkan dalam rangka perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang dalam hal ini merupakan delegasi langsung dari Peraturan Presiden, atau bahkan Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga tersebut disusun berdasarkan arahan presiden langsung sebagai pemberi arahan kebijakan. Jika demikian, apakah menteri/kepala lembaga masih

tetap harus mengajukan permohonan persetujuan kepada presiden. Bukankah presiden seharusnya sudah mengetahui bahwa pembantunya di kabinet akan menetapkan suatu kebijakan yang merupakan perintah langsung darinya, baik melalui delegasi dari Peraturan Presiden maupun secara lisan yang disampaikan dalam sidang kabinet/rapat terbatas.

Terlebih, tentunya jika menteri/kepala lembaga ingin menetapkan kebijakan yang berdampak luas bagi kehidupan masyarakat dan bersifat strategis, sudah pasti akan melaporkan-nya terlebih dahulu kepada presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang tertinggi. Akan tetapi, dalam hal ini presiden lebih memilih untuk menerbitkan Peraturan Presiden sebagai mekanisme pemberian persetujuan terhadap kebijakan yang akan ditetapkan oleh menteri/kepala lembaga dalam bentuk Peraturan Menteri/Kepala Lembaga. Hal tersebut tentunya akan menambah kuantitas peraturan perundang-undangan yang sudah mengalami 'obesitas'. Oleh sebab itu, segera dibutuhkan upaya nyata yang terukur untuk menyelesaikan permasalahan di bidang peraturan perundang-undangan yang telah mengalami hiper regulasi tersebut.

D. PENUTUP

Kedudukan Peraturan Presiden dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia perlu direkonstruksi guna pembaharuan sistem hukum nasional, karena telah terjadi indikasi penyalahgunaan kekuasaan yang ditandai dengan adanya dualisme antara materi muatan Peraturan Presiden dengan Peraturan Pemerintah, dan tidak adanya batasan sejauh mana frasa “bersifat mendesak” dalam proses pembentukan Rancangan Peraturan

11. Fitriani, Ahlan Sjarif, (2021). Peraturan Presiden tentang Persetujuan Rancangan Peraturan Menteri/Lembaga Berpotensi Perpanjang Birokrasi. Disampaikan pada Diskusi Virtual Bertajuk “Kewajiban Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Kementerian/Lembaga: Apa Dampaknya Terhadap Reformasi Regulasi”, 18 Agustus 2021, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

Proses pembentukan Peraturan Presiden juga relatif lebih mudah dan singkat dibandingkan dengan jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang ada dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Keistimewaan tersebut dilandasi dengan ketentuan dalam Pasal 66 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Utama, Anang Puji, Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Jakarta: Bina Karya, 2019.

Marzuki, Peter Mahmud, Penelitian Hukum, edisi revisi, Jakarta: Prenadamedia Group, 2019.

Anggono, Bayu Dwi, Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Jakarta: Konstitusi Press.

Jimly, Asshiddiqie, Teori Hierarki Norma Hukum, Jakarta: Konstitusi Press, 2020.

-----, Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, edisi kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Fadli, Moh, Perkembangan Peraturan Delegasi di Indonesia, Bandung: Universitas Padjadjaran, 2011.

Jurnal

Listiningrum, Prisca, Eksistensi dan Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indoensia, Jurnal Arena Hukum, 12 (2019), 337, Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

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 V, Disertasi untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum, (1990), Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Anggono, Bayu Dwi, Asas Materi Muatan yang Tepat Dalam Pembentukan Undang-Undang, Serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-Undang Republik Indonesia yang Dibentuk Pada Era Reformasi, Disertasi pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, (2014), Jakarta: Universitas Indonesia.

Internet

Kumparan, “Jokowi: Negara Kita Terlalu Banyak Aturan”, 2017, <https://kumparan.com/kumparanbisnis/jokowi-negara-kita-terlalu-banyak-aturan-saya-saja-pusing>, Kumparan Bisnis.

Sjarif, Fitriani Ahlan, “Peraturan Presiden tentang Persetujuan Rancangan Peraturan Menteri/Lembaga Berpotensi Perpanjang Birokrasi”, Disampaikan pada Diskusi Virtual Bertajuk “Kewajiban Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Kementerian/Lembaga: Apa Dampaknya Terhadap Reformasi Regulasi”, 18 Agustus 2021, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.