

# EKSISTENSI PERATURAN PRESIDEN PASCA DIBERLAKUKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2004 DAN IMPLIKASI YURIDISNYA TERHADAP SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

**Ahmad Husen**

Mahasiswa Magister Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum

Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Jl. Sosio Yustisia No. 1 Bulaksumur Yogyakarta

ahmadhusenalwahid@gmail.com

DOI <http://dx.doi.org/10.32678/ajh.v15i1.1853>

URL: <http://jurnal.uinbanten.ac.id/index.php/ahkm/article/view/1853>

## **Abstrak**

Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 *Juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, istilah Peraturan Presiden tidak dikenal. Istilah yang digunakan adalah Keputusan Presiden. Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat normatif. Bentuk penelitian ini ialah penelitian preskriptif, yaitu penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan guna mengatasi masalah. Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi pendekatan undang-undang, dan pendekatan kasus. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Analisa yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini adalah keputusan presiden merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh presiden berdasarkan ketentuan Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945. Pasca undang-undang tersebut diberlakukan maka implikasi yuridis dari peraturan presiden terhadap sistem perundang-undangan adalah harus di judicial review melalui Mahkamah Konstitusi bukan Mahkamah Agung dengan catatan pengujian tersebut dikaitkan dengan persoalan konstitusionalitas peraturan presiden.

**Kata kunci:** *Eksistensi; Peraturan Presiden; Implikasi Yuridis Terhadap Sistem Perundang-Undangan*

## **A. PENDAHULUAN**

Peraturan Presiden, sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dikenal sebagai peraturan perundang-undangan yang bernama Keputusan Presiden sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPRS Nomor. XX/MPRS/1966 dan Ketetapan MPR Nomor. III/MPR/2000. Tetapi setelah berlakunya Undang-Undang Nomor. 10 Tahun 2004, Keputusan Presiden diganti dengan Peraturan Presiden (selanjutnya disebut Perpres).

Peraturan Presiden sebagaimana dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Pasal 7 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor. 10 Tahun 2004 *Juncto* Pasal 7 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sementara itu, Sebelum adanya Peraturan Presiden dalam hierarki

peraturan perundang-undangan, maka yang dicantumkan adalah Keputusan Presiden. Sebagaimana dicantumkan dalam Ketetapan MPRS Nomor. XX/MPRS/1966 di Lampiran II A angka 5 dan di dalam Ketetapan MPR Nomor. III/MPR/2000 di Pasal 2 angka 6.<sup>1</sup>

Berlakunya Peraturan Presiden yang digantikan sebagai istilah Keputusan Presiden memberikan perdebatan dari pihak ahli kenegaraan. Pencantuman setelah diberlakukannya Undang-Undang No 10 Tahun 2004 perlu dikaji lebih efektif dalam mengidealkan sistem perundang-undangan di Indonesia, meskipun pada saat ini masih menggunakan peraturan presiden. Para akademisi lebih memilih menggunakan istilah keputusan presiden dikarenakan lebih ideal bilamana keputusan presiden tetap di cantumkan dalam hierarki perundang-undangan dan sesuai dengan posisi presiden, presiden adalah sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Maka dari itu, lebih ideal jika istilah keputusan presiden berada di dalam Undang-undang (selanjutnya disebut UU) tersebut. Sementara itu, dalam menyikapi terhadap implikasi yuridisnya. Jika dicermati secara formal dan sesuai dengan Undang-Undang Dasar (selanjutnya disebut UUD) Tahun 1945 maka dalam pengujiannya kepada Mahkamah Agung tetapi jika dicermati dalam isi muatan peraturan tersebut maka Mahkamah Konstitusi pun bisa mengujinya meskipun bukan kewenangannya sebagaimana dicantumkan dalam UUD Tahun 1945 tetapi peraturan itu akan menimbulkan konflik hasil *Judicial Review*. Di satu sisi Mahkamah Agung bisa menguji dengan hak uji materilnya yang secara formal di wenangkan oleh UUD tetapi di sisi lain Mahkamah Konstitusi pun bisa dengan alasan pengujian itu dikaitkan dengan persoalan konstusionalitas Peraturan tersebut. Dengan demikian, berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis akan mengkaji permasalahan ini melalui pembahasan yang rinci, dalam perumusan masalahnya, yaitu apabila masyarakat luas yang dapat terdiri atas pendidik (guru dan dosen), peserta didik (pelajar dan mahasiswa), para praktisi hukum, atau kelompok masyarakat lainnya akan mempertanyakan, mengapa Keputusan Presiden diganti menjadi Peraturan Presiden dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia setelah UU No. 10 Tahun 2004 diberlakukan? Dan bagaimana implikasi yuridis kedudukan Peraturan Presiden terhadap sistem perundang-undangan di Indonesia?

Sementara itu, tujuan pembahasan ini adalah bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis terkait Keputusan Presiden yang digantikan menjadi Peraturan Presiden dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia setelah UU No. 10 Tahun 2004 diberlakukan dan implikasi yuridis kedudukan Peraturan Presiden terhadap sistem perundang-undangan di Indonesia.

Berdasarkan perumusan masalah tersebut, maka penulis mencoba mengemukakan pendapat dari kajian teori perundang-undangan, yang mungkin dapat menjadi bahan untuk mempertimbangkan tentang Eksistensi Peraturan Presiden Pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

---

<sup>1</sup> Maria Farida Indrati S, *Permasalahan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*, Bahan Kuliah dalam Kuliah Hukum Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2019.

## B. METODE PENELITIAN

Penelitian yang akan dilakukan dalam penelitian ini, dikategorikan sebagai penelitian hukum normatif. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji memberikan definisi penelitian hukum normatif sebagai penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan (data sekunder) yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.<sup>2</sup>

Penelitian hukum normatif meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.<sup>3</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut, norma-norma yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah tentang teori Peraturan Presiden, dan implikasi yuridis terhadap sistem perundang-undangan, serta melalui pengkajian ini diharapkan dapat diperoleh data yang akurat mengenai permasalahan yang akan dikaji dengan aturan norma-norma yang berlaku.

Sementara itu, sifat penelitian yang akan dilakukan oleh penulis dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif (*descriptive research*), yaitu bermaksud membuat penyandaraan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi tertentu. Misalnya analisis dokumen, studi tentang populasi tertentu dan lain sebagainya.<sup>4</sup> Sedangkan pengumpulan data dalam penelitian ini, yaitu melalui studi kepustakaan. Studi kepustakaan dapat dilakukan dengan cara inventarisasi studi dokumen (*library research*), yaitu mengumpulkan data dengan mempelajari berupa perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, putusan-putusan hakim, dan semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi seperti buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan yang berkaitan dengan masalah judul jurnal ini.<sup>5</sup> Analisa yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut, meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.<sup>6</sup>

## C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### 1. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Definisi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pasal 1 angka 1, yaitu “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat

---

<sup>2</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007) h. 14.

<sup>3</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2009) h.105.

<sup>4</sup> Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar. *Metodologi Penelitian Sosial*. (Jakarta: Bumi Aksara, 2006) h. 4.

<sup>5</sup> Peter Mahfud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2005) h. 141.

<sup>6</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009) h. 107.

*norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”.*<sup>7</sup>

Pengertian tersebut menunjukkan, bahwa hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki kekuatan hukum mengikat dan berlaku secara umum dalam membentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sementara itu, filosofis peraturan perundang-undangan di Indonesia yang diawali pada sistem pemerintahan parlementer, yakni pada masa Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 dan setelah itu, berganti-ganti dalam masa ke masa. Oleh karenanya, penulis akan menjelaskan melalui sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai berikut.

1) Pada masa Undang-Undang Dasar Sementara, hierarki peraturan perundang-undangan baru dikenal sejak dibentuknya Undang-Undang Nomor. 1 Tahun. 1950 yaitu Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat yang ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1950.<sup>8</sup> Dengan demikian, hireraki peraturan perundang-undangan di Indonesia mulai dikenal pada masa ini. Hal itu didasari dalam Pasal 1, yaitu Jenis Peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah:

- a. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Menteri.

Sementara itu, dalam Pasal 2, yang berbunyi “Tingkat kekuatan peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah menurut urutannya pada Pasal 1”.

2) Pada masa Dekrit Presiden, peraturan perundang-undangan terdapat dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-Gotong Royong Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. yaitu terdapat di dalam Lampiran II A ialah:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden (*einmahlig*).

Sementara itu, dalam Peraturan Pelaksanaa lainnya, seperti:

- Peraturan Menteri.
- Instruksi Menteri.
- dan lain-lain.<sup>9</sup>

3) Pada masa selanjutnya, yaitu masa Pasca Reformasi yang berdasarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan

---

<sup>7</sup> Lihat Pasal 1 angka 1 dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>8</sup> Lihat Pasal 1 dalam Undang-Undang Nomor. 1 Tahun. 1950 tentang Peraturan-Peraturan Pemerintah Pusat.

<sup>9</sup> Lihat Lampiran II A Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-Gotong Royong Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

Perundang-Undangan terdapat dalam Pasal 2 yang berbunyi “Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam aturan hukum di bawahnya”.

Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
  2. Ketetapan Majelis MPR;
  3. Undang-Undang;
  4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  5. Peraturan Pemerintah;
  6. Keputusan Presiden; dan
  7. Peraturan Daerah.<sup>10</sup>
- 4) Pada masa ini, sama saja dengan masa yang di atas, yaitu masa Pasca Reformasi yang telah menggantikan Ketetapan MPR menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Masa ini adalah masa kedua dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang dimasukkan ke dalam undang-undang, yaitu terdapat dalam Pasal 7 (1) tentang Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - c. Peraturan Pemerintah;
  - d. Peraturan Presiden; dan
  - e. Peraturan Daerah.<sup>11</sup>
- Sementara itu, dalam ayat (4) dan ayat (5). Ayat (4) yang berbunyi “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”. Sedangkan ayat (5) yaitu “Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”.
- 5) Pada masa Pasca Reformasi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dirubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dikarenakan masih banyak celah-celah peraturan perundang-undangan yang masih bertentangan dalam pembentukannya. Maka dari itu, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2003 telah di junctco dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 20011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hierarki dalam undang-undang ini adalah terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) yang berbunyi “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas”:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;

---

<sup>10</sup> Lihat Pasal 2 Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>11</sup> Lihat Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan..

- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>12</sup>

Sementara itu, dipertegas berdasarkan ayat (2) yang berbunyi “Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”.

Berdasarkan uraian tersebut, maka peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah tidak asing lagi pada masa reformasi ini, dikarenakan sebelum reformasi telah adanya keberadaan tentang hierarki perundang-undangan di Indonesia. Meskipun ada perbedaan antara masa ke masa tersebut, tetapi yang lebih mencolok adalah keberadaan tentang keputusan presiden yang telah digantikan dengan peraturan presiden dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Maka dari itu, pengalihan istilah ini kan dijelaskan dalam pembahasan selanjutnya.

## **2. Kedudukan Peraturan Presiden dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia Setelah UU No. 10 Tahun 2004 Diberlakukan**

Berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 yang kemudian digantikan dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dan Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Sebagai kekuasaan pemerintahan tertinggi di bidang eksekutif dan Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya. Materi muatan Peraturan Presiden (Perpres) ada 3 jenis, yaitu:

- a. Yang diperoleh dan kewenangan atribusi yang dimiliki Presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan langsung kepada ketentuan Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar (selanjutnya disebut UUD) Tahun 1945 yang mengatribusikan kewenangan umum pengaturan oleh Presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara yang bersifat pengaturan dan mandiri materi keputusan yang demikian tidak tertentu lingkungannya;
- b. Yang didasarkan pada Undang-Undang (selanjutnya disebut UU) yang memerintahkan untuk diatur lebih lanjut dengan Perpres; dan
- c. Yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah (selanjutnya disebut PP) yang mendelegasikan kewenangan pengaturan lebih lanjut kepada Perpres. Materi muata Peraturan Presiden yang demikian tertentu lingkungannya.<sup>13</sup>

Menurut Maria Farida, istilah Peraturan Presiden sebagai pengganti istilah Keputusan Presiden sebagaimana dikemukakan dalam bukunya yang berjudul *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, menyatakan sebagai berikut.

---

<sup>12</sup> Lihat Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>13</sup> King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujinya*, (Yogyakarta: Thafamedia, 2017) h. 76.

“Istilah (keputusan) dalam arti luas biasanya dibagi menjadi dua jenis, yaitu keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) dan keputusan yang bersifat menetapkan (*beschikking*). Istilah (keputusan) merupakan pernyataan kehendak yang bersifat netral, yang secara kajian di bidang perundang-undangan dapat dibedakan sebagai keputusan yang merupakan peraturan perundang-undangan (*wetgeving*), keputusan yang merupakan perturan perundang-undangan semua (*beleidsregel, pseudo-wetgeving*), keputusan tata usaha negara (*beschikking*), maupun keputusan yang berentang umum lainnya (*besluiten van algemene strekking*). Dalam penyelenggaraan pemerintahan, sering kali dibentuk suatu keputusan yang hanya bersifat mengatur sehingga dapat disebut peraturan, atau suatu keputusan yang hanya bersifat menetapkan, yang dapat disebut penetapan, namun demikian seringkali pula terdapat suatu keputusan di dalamnya terdiri dari atas ketentuan yang mengatur dan sekaligus ketentuan yang bersifat menetapkan”.<sup>14</sup>

Sementara itu, menurut Bagir Manan yang dikutip oleh King Faisal Sulaiman, Keputusan Presiden dapat dibedakan menjadi dua, yaitu Keputusan Presiden sebagai pelaksanaan kewenangan konstitusional Presiden dan Keputusan Presiden sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan, Presiden berwenang menetapkan keputusan. Hal ini sesuai dengan asas umum, bahwa salah satu ciri yang selalu melekat pada pejabat atau jabatan adalah adanya wewenang membuat keputusan. Kewenangan ini merupakan kewenangan atribusi. Selain berdasarkan kewenangan konstitusional (*the original power*), keputusan presiden dapat juga dikeluarkan sebagai delegasi, keputusan presiden ditetapkan untuk melaksanakan perintah UUD 1945, UU/Perpu, atau PP. jadi, sebagai peraturan delegasi, keputusan presiden mempunyai cakupan yang lebih luas daripada PP (hanya untuk menjalankan undang-undang).

Berdasarkan Pasal 13 di dalam UU No. 12 Tahun 2011 secara tegas 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”.<sup>15</sup>

Penegasan ini bermakna, bahwa semua peraturan yang dikeluarkan oleh Presiden dalam bentuk Peraturan Presiden haruslah mengacu kepada UU dan UUD, dan tidak boleh lagi bersifat mandiri seperti Keputusan Presiden di masa lalu. Walaupun demikian, bukan berarti bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi tidak lagi bisa menerbitkan peraturan yang bersifat mandiri yang dalam kajian hukum administrasi negara dinamakan peraturan kebijakan (*beleid regels/policy rules*). Presiden tetap memiliki kewenangan untuk menerbitkan peraturan kebijakan (*policy rules*) sebagai konsekuensi dari adanya kebebasan kebijakan (*freies ermessen*) yang melekat pada Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi administrasi negara. Hanya saja istilah yang digunakan bukan Peraturan Presiden. selain itu, adanya kebebasan bertindak (*freies ermessen*) yang dimiliki sangat

---

<sup>14</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundangan-Undangan (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, (Yogyakarta: Kanisus, 2013) h, 101.

<sup>15</sup> Lihat, Pasal 13 di dalam Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

diperlukan agar roda pemerintahan tidak berjalan secara lamban dan kaku serta untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat.<sup>16</sup>

Berdasarkan uraian tersebut, Peraturan Presiden yang berfungsi untuk melaksanakan UU dan PP masih memunculkan problematika hukum yaitu Perpres yang bersifat pengaturan dan mandiri mempunyai materi muatan yang tidak tertentu lingkungannya, sebab dapat saja keberadaan Perpres ini akan membuka peluang bagi Presiden untuk menyalahgunakan kekuasaan. Oleh sebab itu, menurut Jimly Asshiddiqie, perlu ada pembatasan sebagai berikut. *Pertama*, adanya perintah oleh peraturan yang lebih tinggi seperti yang ditentukan oleh Pasal 7 ayat (4) UU No. Tahun 2004 harus terpenuhi; *kedua*, perintah dimaksud tidak harus bersifat tegas dalam arti langsung menyebutkan bentuk hukum penguasaan norma hukum yang perlu diatur, asalkan perintah pengaturan itu tetap ada; dan *ketiga*, 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. Jika materi yang diatur benar-benar hanya berkaitan dengan soal-soal teknis administratif, barulah hal itu dapat dikatakan sebagai kewenangan atributif dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar*”.<sup>17</sup>

Didasari dengan Pasal 13 di dalam UU No. 12 Tahun 2011, sebagaimana menunjukkan dalam rangka melaksanakan UU atau menjalankan UU tersebut, Presiden sebagai kepala pemerintahan tentu haruslah diberi ruang gerak yang cukup untuk beraktifitas. Presiden harus memiliki keleluasaan untuk mengatur sendiri kebijakan yang akan ditetapkan dalam rangka melaksanakan UU tersebut. Maka dari itu, King Faisal Sulaiman menambahkan, dalam prinsip yang berkenaan dengan ruang gerak inilah yang dalam konsep hukum administrasi negara disebut sebagai *freies ermessen*. Presiden sudah seyogyanya dapat menentukan sendiri norma-norma aturan kebijakan atau *policy rules (beleids regels)* yang diperlukan untuk menjalankan UU. Jika pemerintah dibatasi terlalu kaku, sehingga tidak diijinkan mengatur pelaksanaan tugasnya sendiri, kecuali apa yang sudah ditentukan secara normatif oleh UU, maka pemerintah akan berjalan lamban dan kaku, atau malah menjadi *lame duck government* yang tidak dapat efektif bekerja, terutama dalam rangka meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat.<sup>18</sup>

### 3. Implikasi Yuridis Kedudukan Peraturan Presiden Terhadap Sistem Perundang-Undangan di Indonesia

Pencantuman Peraturan Presiden dalam hierarki peraturan perundang-undangan memunculkan Implikasi yuridis terhadap sistem perundang-undangan di Indonesia.

Berdasarkan teori *stufenbau de recht* maka Peraturan Presiden harus bersumber, mengacu dan tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang ada di atasnya, yakni Peraturan Pemerintah, Undang-Undang/Peraturan Pengganti Undang-Undang, dan

---

<sup>16</sup> Sirajuddin, *et al*, *Legislatif Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Malang: Setara Press, 2016) h. 78.

<sup>17</sup> Jimly Ashhiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010) h. 153.

<sup>18</sup> King Faisal Sulaiman, *op-cit*, h, 78.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sementara itu, sebagai negara hukum, maka harus ada cara untuk membenarkannya, yakni melalui pengujian oleh lembaga yudisial (*judicial review*) atas suatu peraturan perundang-undangan. Pengujian peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan oleh lembaga yang diberi kewenangan melakukan *judicial review* terhadap suatu peraturan perundang-undangan, apakah masih sejalan atau tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih tinggi.

Pemaparan tersebut, sependapat dengan Usep Ranawijaya sebagaimana dikutip oleh King Faisal Sulaiman menyatakan, untuk mengatur kesatuan sistem tata hukum dalam negara, maka perlu dilakukan pengujian apakah satu kaidah hukum tidak berlawanan dengan kaidah hukum lain, dan terutama apakah satu kaidah hukum tidak ingkar dari atau bersifat menyisihkan kaidah hukum yang lebih penting dan lebih tinggi derajatnya. Perbedaan dan pertentangan antar kaidah-kaidah hukum dalam satu tata hukum harus diselesaikan dan diakhiri oleh lembaga perdamaian yang berwenang menentukan apa yang menjadi hukum positif dalam suatu negara. Pekerjaan mengambil keputusan tentang sesuai tidaknya suatu kaidah hukum dengan undang-undang dasar atau kaidah konstitusi yang setaraf dengan itu, yang lazim disebut pengujian konstitusional secara material.<sup>19</sup>

Persoalan pengujian Peraturan Presiden terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tentu harus diujikan melalui *judicial review* ke Mahkamah Agung. Sebagaimana dalam Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945 menyebutkan; Mahkamah Agung berwenang menjadi pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.<sup>20</sup>

Berdasarkan pasal tersebut yang mengenai pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang adalah kewenangan Mahkamah Agung. Menurut Jimly Asshiddiqie, pengujian Peraturan Presiden, yaitu di Mahkamah Agung sesuai dengan kewenangannya berdasarkan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, maka jelas bahwa Peraturan Presiden itu tidak dapat dinilai bertentangan dengan undang-undang apapun, karena undang-undang yang mengatur hal itu belum ada.<sup>21</sup>

Sementara itu, berdasarkan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Agung hanya dapat menguji Perihal Undang-Undang peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Artinya, batu penguji yang dipakai oleh Mahkamah Agung adalah undang-undang, bukan undang-undang dasar. Yang dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung hanyalah pengujian legalitas Peraturan Presiden, bukan konstitusionalitasnya. Jika misalnya setelah diuji oleh Mahkamah Agung, dan Mahkamah Agung menyatakan bahwa Peraturan Presiden itu tidak bertentangan dengan undang-undang manapun juga, maka timbullah persoalan mengenai bagaimana konstitusionalitas Peraturan Presiden tersebut.

Jalan pikiran demikian ini, jika diikuti dan dibenarkan adanya tentu dapat menimbulkan persoalan besar dan menyulitkan dalam sistem ketatanegaraan. Presiden

---

<sup>19</sup> *Ibid*, h. 113.

<sup>20</sup> Lihat, Pasal 24A Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>21</sup> Jimly Ashiddiqie, *op-cit*, h. 79.

dengan segala cara dapat saja bertindak sewenang-wenang menetapkan Peraturan Presiden yang bertentangan dengan UUD 1945. Akan timbul gejala seperti yang dialami di masa Orde Baru yang sering disebut sebagai gejala “*Government by Keppres*”, dimana proses pemerintahan dijalankan hanya dengan keputusan-keputusan yang dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden. Keputusan Presiden ditetapkan baik untuk mengatur norma-norma hukum yang bersifat umum dan abstrak yang belum diatur dalam UUD dan UU maupun untuk menetapkan keputusan-keputusan administratif yang menyangkut norma hukum yang bersifat individual-konkret. Semua hal diputuskan dan diselesaikan dengan keputusan yang dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden, sehingga dinamakan sebagai bentuk “*Pemerintahan by Keppres*”

Keputusan Presiden itu sendiri menurut A. Hamid S. Attamimi yang dikutip oleh Jimly Ashhiddiqie, mengatakan, bahwa Keputusan Presiden pada pokoknya, mengandung 4 (empat) macam norma hukum, yaitu:

- 1) Norma pengaturan yang berdasarkan kewenangan delegasian (*gedelegeerde wettelijkeregels*);
- 2) Norma hukum yang menyelenggarakan kebijakan pemerintahan yang tidak terikat atau yang bersifat mandiri (*beleidsregels*);
- 3) Norma hukum yang berupa keputusan administratif yang berenteng umum (*besluiten van algemene strekking*); dan
- 4) Norma hukum berupa keputusan administratif yang ditujukan kepada subjek hukum tertentu, yang disebut keputusan tata usaha negara (*besluitengericht tot bepaalde persoon atau disebut juga beschikkingen*).

Pasca diberlakukannya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, istilah keputusan secara tegas dibedakan dari pengertian peraturan. Keputusan Presiden dibatasi hanya untuk menetapkan hal-hal yang bersifat individual, konkret (*individual and concrete norms*), sedangkan keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) disebut Peraturan Presiden. Demikian pula fungsinya, Peraturan Presiden itu hanya dapat ditetapkan sesuai dengan perintah undang-undang atau dibentuk dalam rangka melaksanakan ketentuan Peraturan Pemerintah. Artinya, Peraturan Presiden tidak bersifat otonom dalam arti mengatur hal-hal yang sama sekali tidak diperintahkan oleh undang-undang atau dalam rangka melaksanakan ketentuan Peraturan Pemerintah, seperti Keputusan Presiden di masa Orde Baru yang oleh Hamid Attamimi pernah dinyatakan dapat bersifat mandiri.<sup>22</sup>

Selanjutnya, dalam perspektif atau cara pandang yang dikemukakan di atas, pengujian konstitusionalitas atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang memang tidak ada lembaga yang secara formal dinyatakan berwenang untuk melakukannya. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, hanya menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar atau pengujian konstitusionalitas atas undang-undang (*judicial review on the constitutionality of law*). Sedangkan Mahkamah Agung berdasarkan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 hanya berwenang menguji peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang atau pengujian legalitas peraturan di bawah undang-undang (*judicial review on the legality of regulation*). Oleh karena itu, memang

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, h. 80.

timbul masalah mengenai lembaga manakah yang berwenang menguji konstitusionalitas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (*subordinate legislations*). Baik dalam UUD 1945 maupun dalam UU, tidak ditemukan adanya ketentuan yang mengatur mengenai lembaga manakah yang berwenang melakukan “*constitutional review of regulations*” atau “*constitutional review of executive acts*” ini.

Seperti halnya dengan Ketetapan MPR yang sampai sekarang masih berlaku sebagai warisan masa lalu, dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang secara materiel dapat dianggap sebagai undang-undang (*wet in materiele zin*), meskipun bentuk formalnya bukan undang-undang, Peraturan Presiden yang dicontohkan di atas dapat pula disebut sebagai undang-undang dalam arti materiel (*wet in materiele zin*). Mengapa demikian, dari contoh kasusnya sangat terang bahwa sebenarnya materi muatan Peraturan Presiden dimaksud adalah materi ketentuan undang-undang, dan seharusnya hal itu memang dituangkan dalam bentuk undang-undang. Akan tetapi, karena “akal bulus” Presiden (misalnya), bentuk hukum penuangan ide atau kebijakannya itu sengaja dipilih bentuk yang paling aman bagi Presiden, yaitu Peraturan Presiden, bukan dalam bentuk undang-undang ataupun Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang seringkali menimbulkan kontroversi. Dari contoh kasus ini jelas bahwa Peraturan Presiden itu sudah seharusnya dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi, karena bentuk formalnya saja yang Peraturan Presiden, tetapi isinya adalah undang-undang dalam arti materiel (*wet in materiele zin*).

Berdasarkan pemaparan dalam sub ini, maka bentuk formal peraturan adalah Peraturan Presiden, oleh karenanya, sudah seharusnya Mahkamah Agung diberi kesempatan lebih dulu untuk menguji legalitasnya terhadap undang-undang sesuai dengan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Apalagi, upaya hukum kepada Mahkamah Agung sudah ditempuh, dan ternyata masalah yang timbul belum juga terpecahkan, maka dapat saja pengujian atas Peraturan Presiden itu diajukan dimohonkan kepada Mahkamah Konstitusi asalkan pengujian itu dikaitkan dengan persoalan konstitusionalitas Peraturan Presiden tersebut. Dengan demikian, menurut penulis, berdasarkan pemaparan di atas, maka Mahkamah Konstitusi seharusnya bertindak sebagai lembaga peradilan yang melakukan pengujian atas konstitusionalitas Peraturan Presiden tersebut dengan alasan bahwa Peraturan Presiden itu adalah merupakan “*wet in materiele zin*” atau undang-undang dalam arti materiel, sehingga dengan demikian memenuhi kriteria undang-undang sebagaimana yang ditentukan berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

#### **D. KESIMPULAN**

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa eksistensi Peraturan Presiden pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 *Juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan Presiden berdasarkan kedudukan dalam hierarki peraturan perundang-undangan masih dipergunakan dalam hierarki peraturan perundang-undangan dengan catatan harus ada pembatasan dalam membentuk peraturan presiden sehingga Perpres ini tidak akan membuka peluang bagi Presiden untuk menyalahgunakan kekuasaan (*abuse of power*). Sementara itu, implikasi yuridis terhadap Peraturan Presiden berdasarkan sistem

perundang-undangan dalam *judicial review* Nya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dikarenakan isi muatannya adalah undang-undang dalam arti materiel. Dengan demikian Mahkamah Konstitusi berwenang Menguji peraturan tersebut. Untuk sarannya ialah eksistensi Peraturan Presiden pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 *Juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus ada pengkajian lebih lanjut dalam menyikapi Peraturan Presiden berdasarkan sistem perundang-undangan di Indonesia sehingga bisa mengubah sistem perundang-undangan dalam hierarkinya, serta ada pengkajian lebih lanjut dalam menyikapi Peraturan Presiden berdasarkan sistem perundang-undangan dan implikasi yuridisnya terhadap *judicial review* di Indonesia.

## E. DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Ali, Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Perss, 2010.
- Farida Indrati S, Maria *Ilmu Perundangan-Undangan (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Yogyakarta: Kanisius, 2013.
- Faisal Sulaiman, King, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujinya*, Yogyakarta: Thafamedia, 2017.
- Mahfud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005.
- Sirajuddin, Fatkhurohman, Zulakrnain, *Legislatif Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Malang: Setara Press, 2016.
- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.
- Usman, Husaini dan Setiady Akbar, Purnomo, *Metodologi Penelitian Sosial*, Jakarta: Bumi Aksara, 2006.

### B. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-Gotong Royong Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor. 1 Tahun. 1950 tentang Peraturan-Peraturan Pemerintah Pusat.
- Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

### C. Artikel Jurnal/Bahan Kuliah

- Farida Indrati S, Maria, *Permasalahan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*, Bahan Kuliah dalam Kuliah Hukum Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2019.