



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar Unand.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Unand.

**PENENTUAN MATERI MUATAN PERATURAN PRESIDEN
MENURUT PASAL 13 UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN
2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN**

TESIS



**MUHAMMAD IRHAM
1121211004**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG 2013**

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbilalamin, segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Yang Maha Kuasa dan Yang Maha Memiliki Ilmu Pengetahuan Allah S.W.T yang telah memberi rahmat dan karuniaNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Tesis ini yang berjudul "*Penentuan Materi Muatan Peraturan Presiden Menurut Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*". Pengalaman banyak penulis peroleh dari Bapak Pembimbing yang telah banyak memberikan pengajaran untuk lebih mengasah kecerdasan intelektual yang masih sangat sedikit. Kecerdasan emosional yang masih sangat dangkal dan kecerdasan spiritual yang masih sangat teoritis. Karena itu semangat mengubah rintangan menjadi peluang, hambatan menjadi jalan, serta halangan menjadi kemenangan yang dapat penulis tumbuhkan dalam menyelesaikan Proposal Penelitian ini. Sebagai manusia yang memiliki banyak kekurangan, maka selesainya Tesis ini tidak terlepas dari banyak pihak, untuk itu penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas, yang amat terpelajar Bapak Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H., yang telah memberi kesempatan kepada penulis melanjutkan pendidikan di Pogram Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, sekaligus juga sebagai pembimbing I penulis, dimana ditengah-tengah kesibukan beliau sebagai dekan masih sempat meluangkan waktunya untuk membimbing dan mengarahkan kepada penulis.
2. Ketua dan Sekretaris Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, yang amat terpelajar Bapak Prof. Dr. Elwi Danil, S.H., M.H., dan Dr. Zainul Daulay, S.H., M.H., yang telah memberikan dan memudahkan pelayanan selama penulis mengikuti pendidikan.
3. Yang terpelajar Bapak Dr. Suharizal, S.H., M.H, sebagai Pembimbing II, yang telah membimbing, mengarahkan dan memotivasi penulis sehingga penulis banyak belajar dari beliau, semoga Allah SWT tetap memberikan rahmatnya kepada beliau.

4. Bapak-bapak Tim Penguji, yang telah memberikan koreksi dan masukan-masukan yang komprehensif pada saat ujian Tesis.
5. Segenap Dosen PPS Ilmu Hukum yang telah berbagi dan mencurahkan waktu serta ilmu pengetahuan kepada penulis selama menempuh pendidikan pada Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, antara lain: Yang amat terpelajar Bapak Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA., Bapak Prof Dr. Yuliandri, S.H., M.H., Bapak Prof. Dr. Elwi Danil, S.H., M.H., Bapak Prof. Dr. Yaswirman, MA., Bapak Prof. Dr. Firman Hasan, S.H., LL.M., Bapak Prof. Dr. Teguh Sulistia, S.H., M.H., Bapak Prof. Dr. Ismansyah, S.H., M.H., Ibu Prof. Dr. Yulia Mirwati, S.H., M.H., Ibu Dr. Yulfasni, S.H., M.H., Bapak Dr. Suharizal, S.H., M.H., Bapak Dr. Kurniawarman, S.H., M.H., Bapak Dr. Mardenis, S.H., M.H., Bapak Dr. Busyra Azheri, S.H., M.H., Bapak Dr. Azmi Fendri, S.H., M.Kn., Bapak Dr. Ferdi, S.H., M.H. Bapak Dr. Zainul Daulay, S.H., M.H.
6. Selanjutnya teristimewa sekali sembah sujud tanda bakti penulis untuk Mamak tercinta, terkasih dan tersayang Iriani Lubis, Bapak Asy'ari Hamar, B.A, untuk istri tercinta Elpiana, SST., M.Biomed, anak gadis kecil terkasih, tersayang, tercinta kami Aliefia Alya Irham dan seluruh Abang, Kakak dan Adik-adik kami, Kak Nurhamidar, S.Ag., M.Ag., Kak Wardani Arfaidah, Kak, Dra. Mely Wardani. Kak Heni, Kak Ertik, Kak Ernawati, S.Pd. Kak Lepri, Kak Hera, S.Pd Kak Legi, Bang Muhammad Iqbal, Bang Muhammad Kamal, S.H., Bang Edi, Bang Zulkifli, S.E., Bang Juliamin, Bang Fati Nazulu Waruwu, Bang Sarifuddin, Adik Irma Sari, S.E., Adik Laila Rahimi, Amd.Keb, Adik Koprul Heri Suratno, Adik Briptu Zulfikar, dan seluruh kemanakan serta seluruh keluarga besar kami.
7. Terimakasih juga penulis sampaikan kepada yang 'amat terpelajar Bapak Prof. Dr. Novirman Jamarum, M.Sc., yang telah membantu penulis sehingga penulis berkesempatan melanjutkan pendidikan di Pogram Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.

8. Staf Sekretariat Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, Pak M, Kak Rina dan Rizal yang telah membantu memberikan pelayanan dengan baik kepada penulis.

9. Rekan-rekan seperjuangan Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang angkatan Tahun 2011, Buk Yul, Buk Yanti, Buk Liza, Buk Titik, Bang Hakim, Syarif, Harry, Andrianus, Dita, Esha, Essy, Rosa, Kamil, Heru, Taufik, Pageran, Edwin, dan Firman. Semoga kita tetap dipersatukan dalam persaudaraan dan persahabatan yang abadi.

Akhirnya penulis menyadari dalam penulisan Tesis ini terdapat banyak kekurangan dan kekhilafan, untuk itu penulis mengharapkan sumbang pemikiran, baik kritikan maupun saran demi kesempurnaan penulisan dimasa-masa yang akan datang.



Bukittinggi, Juli 2013
Penulis,

Muhammad Irham

Penentuan Materi Muatan Peraturan Presiden Menurut Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
Oleh: Muhammad Irham
Bimbingan: Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H. & Dr. Suharizal, S.H., M.H.

ABSTRAK

Dalam sistem demokrasi dan negara hukum modern, norma hukum yang bersifat pelaksana dianggap tidak sah apabila dibentuk tanpa didasari atas delegasi kewenangan dari peraturan yang lebih tinggi. Misalnya, Peraturan Presiden dibentuk tidak atas perintah Undang-Undang (UU) atau Peraturan Pemerintah (PP), maka Peraturan Presiden (Perpres) tersebut tidak dapat dibentuk. Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 tentang materi muatan Peraturan Presiden menyatakan bahwa: "*Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, meteri untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau meteri untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah*", dan didalam penjelasannya: "*Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan peraturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya*". Dalam pengertian lain Presiden dapat membuat peraturan Presiden yang bertentangan dengan Undang-Undang atau tidak sesuai pembentukan dengan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Rumusan masalah: (1), Apakah yang menjadi ukuran untuk menentukan materi muatan Praturan Presiden? (2) Bagaimana menentukan materi muatan Peraturan Presiden dalam melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah? Jenis penelitian yang digunakan penelitian hukum normatif. Pendekatan penelitian: pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Hasil penelitian: 1. Materi muatan Peraturan Presiden ditentukan dan diukur berdasarkan: Pancasila dan UUD 1945 sebagai "bintang pemandu" dalam pengisian materi muatan Peratruan Presiden. (landasan filosofis Perpres). Pembentukan materi muatan Peraturan Presiden harus mengikuti tata cara, proses, hierarki dan asas-asas yang ada di dalam UU No. 12 Tahun 2011. Materi muatan Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan peraturan lebih lanjut perintah Undang-Undang (UU) dan atau Peraturan Pemerintah (PP). Materi muatan Peraturan Presiden haruslah mengacu kepada UU dan atau PP dan tidak boleh bersifat mandiri. Materi muatan Peraturan Presiden yang bersumber pada delegasi UU dan atau PP akan terdiri dari materi muatan yang didelegasikan tersebut (landasan yuridis Perpres). Materi muatan Peraturan Presiden harus memuat asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik serta asas yang terdapat didalam UU No. 12 Tahun 2011. Pembentukan materi muatan Peraturan Presiden harus mewujudkan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang baik. (landasan sosiologis Perpres). 2. Materi Muatan Peraturan Presiden dalam melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah di Indonesia ditentukan: Bahwa Materi Muatan Peraturan Presiden untuk mewujudkan *rechmatig* dan *doelmatig* hukum. Peraturan Presiden untuk membuat peraturan kebijakan yang bersifat mengatur (*regeling*). Peraturan Presiden ditetapkan untuk menentukan *policy rules* atau *regels* sesuai dengan prinsip *freies ermessen* dalam rangka menjalankan Undang-Undang (UU) dan atau Peraturan Pemerintah (PP). Sebagai kewenangan atributif (konstitusional Pasal 4 ayat (1) UUD 1945) maka Peraturan Presiden ditetapkan untuk melaksanakan perintah UUD 1945, TAP MPR, UU, PP dan atau Perpu, maka Peraturan Presiden mempunyai cakupan yang lebih luas dari pada Peraturan Pemerintah yang hanya untuk menjalankan Undang-Undang. Materi muatan Peraturan Presiden mencakup semua kekuasaan Presiden untuk menjalankan pemerintahan (administrasi negara), baik yang bersifat *instrumental* maupun yang bersifat pemberian "jaminan" terhadap rakyat (landasan yuridis Perpres). *Freies ermessen* digunakan dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang diamanatkan UUD 1945. Selain asas-asas pemerintahan yang baik, asas-asas yang perlu diperhatikan dalam menentukan materi muatan Peraturan Presiden untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah yang berpihak kepada pelayanan publik adalah asas-asas tentang Pelayanan Publik. (landasan sosiologis Perpres).

Kata Kunci: Konstitusi (UUD 1945), Materi Muatan Peraturan Presiden, Kekuasaan Presiden

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

J.J. Rousseau dalam bukunya yang berjudul “*Du Contract Social*” seperti yang dikutip Dahlan Tahaib, mengatakan; “manusia itu lahir bebas dan sederajat dalam hak-haknya, sedangkan hukum merupakan ekspresi dari kehendak umum (rakyat)”. Tesis Rousseau ini sangat menjiwai lahirnya “*De Declaration des Droit de l’Homme et du Citoyen*”, dan melalui deklarasi ini pula terilhami pembentukan konstitusi Prancis (1791) khususnya yang menyangkut hak-hak asasi manusia. Pada masa inilah awal dari konkretisasi konstitusi dalam arti tertulis (modern).¹

Konstitusi sebagai Undang-Undang Dasar dan hukum dasar yang mempunyai arti penting atau sering disebut dengan “Konstitusi Modern”, baru muncul bersamaan dengan semangkin berkembangnya “sistem demokrasi perwakilan dan konsep nasionalisme”. Demokrasi perwakilan muncul sebagai pemenuhan kebutuhan rakyat akan kehadiran lembaga legislatif. Lembaga ini diharapkan dapat membuat undang-undang untuk mengurangi serta membatasi dominasi hak-hak raja. Alasan inilah yang mendudukan konstitusi (yang tertulis) itu sebagai hukum dasar yang lebih tinggi daripada raja/Presiden, sekaligus terkandung maksud memperkokoh lembaga Perwakilan Rakyat.²

Pada umumnya manusia bercita-cita agar tidak ada perbedaan kedudukan dan peran didalam masyarakat. Akan tetapi cita-cita tersebut selalu akan terbentur pada kenyataan yang berlainan. Setiap masyarakat harus menempatkan warganya pada

¹Dahlan Thaib, 2011, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.4.

²*Ibid.*, hlm. 5.

tempat-tempat tertentu di dalam struktur sosial dan mendorong mereka untuk melaksanakan kewajibannya sebagai akibat dari penempatan tersebut.³

Dengan demikian, maka di dalam masyarakat akan kita temukan berbagai lapisan masyarakat, baik lapisan bawah/masyarakat umumnya dan juga masyarakat yang mempunyai kekuasaan/yang memegang kekuasaan yang biasa disebut sebagai pemerintah. Dan ada juga yang dipilih sebagai wakil masyarakat (rakyat) yang biasa disebut elit politik (parlemen). Dalam negara-negara modern, interaksi mendasar antara lembaga negara termasuk dalam fungsi legislasi diatur oleh konstitusi. Pola pengaturan fungsi legislasi ditentukan oleh pola hubungan antara eksekutif dan legislatif dan hubungan itu sangat ditentukan oleh corak sistem pemerintahan.⁴

Sri Soemantri sebagaimana dikutip Suharizal, mendefenisikan demokrasi Indonesia dalam arti formal (*indirect democracy*) sebagai suatu demokrasi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat itu tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat seperti DPR dan MPR.⁵ Selanjutnya Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menegaskan bahwa; "*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*", Pasal 1 ayat (2) ; "*kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*", hal ini menunjukkan bahwa negara Indonesia menganut prinsip sistem demokrasi agar semua aspirasi masyarakat dapat diambil untuk dijadikan keputusan bersama. Hasil amandemen Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 ini juga telah merubah kedaulatan rakyat dari DPR dan MPR kepada Undang-Undang Dasar. Selanjutnya Pasal 1 ayat (3) menegaskan bahwa; "*Negara*

³Soerjono Soekanto, 2009, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pres, Jakarta, hlm.89.

⁴Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parleментар Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pres, Jakarta, hlm.2.

⁵Suharizal, 2002, *Reformasi Konstitusi 1998-2002 Pergulatan Konsep dan Pemikiran Amandemen UUD 1945*, Angrek Law Firm, Padang, hlm.36.

Indonesia adalah negara hukum”, pernyataan ini menunjukkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.

Sebagai bangsa yang ingin tetap bersatu maka kita telah menetapkan dasar dan idiologi negara, yakni Pancasila yang dipilih sebagai dasar pemersatu dan pengikat yang kemudian melahirkan kaedah-kaedah penuntun dalam kehidupan sosial, politik, dan hukum. Selanjutnya prinsip-prinsip dan mekanisme ketatanegaraan untuk menjamin demokrasi diatur di dalam UUD 1945 yang memasang rambu-rambu agar bangsa ini tetap utuh. Dengan demikian, tuntunan akan integrasi dan demokrasi telah diatur dalam Pancasila dan UUD 1945.⁶

Dari pengertian tersebut diatas inilah yang melahirkan konsepsi negara hukum dan demokrasi. Agar tetap terjaganya Negara Kesatuan Republik Indonesia, untuk selanjutnya mengharuskan pembagian kekuasaan antara legislatif yang mewakili kepentingan dan aspirasi rakyat dan eksekutif sebagai lembaga pelaksana dari kepentingan dan aspirasi rakyat tersebut. Dimana pembagian kekuasaan ini selanjutnya diatur dalam UUD maupun undang-undang dibawahnya agar kekuasaan kedua lembaga tersebut dapat dibatasi.

Dalam sistem demokrasi dan negara hukum modern, sudah umum diketahui bahwa kekuasaan negara dibagi dan dipisah-pisahkan antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pada pokoknya, kekuasaan untuk atau membuat aturan dalam kehidupan bernegara dikonstruksikan berasal dari rakyat yang berdaulat yang dikembangkan dalam organisasi negara di lembaga legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat. Sedangkan cabang-cabang kekuasaan pemerintah negara sebagai organ pelaksana atau eksekutif hanya menjalankan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh cabang legislatif. Sementara itu, cabang kekuasaan kehakiman atau

⁶Moh. Mahfud MD, 2010, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi dan Isu*, Rajawali Pres, Jakarta, hlm.37.

yudikatif bertindak sebagai pihak yang menegakkan peraturan-peraturan itu melalui proses peradilan yang independen dan imparsial.⁷

Dengan paradigma pemikiran yang demikian, maka satu-satunya sumber legitimasi organ negara untuk menetapkan suatu norma hukum yang berbentuk (*regeling*) adalah organ yang bekerja dicabang kekuasaan legislatif. Norma-norma yang bersifat dasar biasanya dituangkan dalam undang-undang dasar sebagai "*de hoogste wet*" atau hukum yang tertinggi, sedangkan hukum yang tertinggi di bawah undang-undang dasar adalah undang-undang (*gezets, wet, law*) sebagai bentuk peraturan yang ditetapkan oleh legislator (*legislative act*).⁸

Berdasarkan prinsip pendelegasian ini, norma hukum yang bersifat pelaksana dianggap tidak sah apabila dibentuk tanpa didasari atas delegasi kewenangan dari peraturan yang lebih tinggi. Misalnya, Peraturan Presiden dibentuk tidak atas perintah Undang-Undang (UU) atau Peraturan Pemerintah (PP), maka Peraturan Presiden (Perpres) tersebut tidak dapat dibentuk. Peraturan Menteri, jika tidak diperintahkan sendiri oleh Peraturan Presiden atau Peraturan Pemerintah, berarti peraturan dimaksud tidak dapat dibentuk sebagaimana mestinya. Demikian pula bentuk-bentuk peraturan lainnya, jika tidak didasarkan atas perintah peraturan yang lebih tinggi maka peraturan itu dianggap tidak memiliki dasar yang melegitimasi pembentukannya. Dengan demikian, kewenangan lembaga pelaksana untuk membentuk peraturan pelaksana undang-undang harus dimuat dengan tegas dalam undang-undang sebagai ketentuan mengenai pendelegasian kewenangan legislasi (*legislative delegation of rule-making power*) dari pembentuk undang-undang kepada lembaga pelaksana undang-undang atau kepada pemerintah.⁹

⁷Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pres, Jakarta, hlm.147-148.

⁸*Ibid.*,

⁹*Ibid.*, hlm.149.

Selanjutnya jika ditinjau dari sudut ilmu politik, hukum merupakan suatu sarana dari elit yang memegang kekuasaan dan sedikit banyaknya dipergunakan sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan, atau untuk menambah serta mengembangkannya. Secara sosiologis elit tersebut golongan kecil dalam masyarakat yang mempunyai kedudukan tinggi atau tertinggi dalam masyarakat dan yang biasanya berasal dari lapisan atas atau menengah atas. Baik buruknya suatu kekuasaan, tergantung dari bagaimana kekuasaan tersebut digunakan. Artinya baik-buruknya kekuasaan senantiasa harus diukur dengan kegunaannya untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan atau didasari oleh masyarakat tersebut terlebih dahulu. Hal ini merupakan satu unsur yang mutlak bagi kehidupan masyarakat yang tertip dan bahkan bagi setiap bentuk organisasi yang teratur. Akan tetapi, karena sifat dan hakikatnya, kekuasaan tersebut supaya dapat bermanfaat harus ditetapkan ruang lingkup, arah, dan batas-batasnya. Untuk itu diperlukan hukum yang ditetapkan oleh penguasa itu sendiri yang hendak dipegang dengan teguh.¹⁰

Sehubungan dengan hal diatas, maka dalam kenyataannya banyak kita jumpai hukum dijadikan sebagai alat kekuasaan dan juga alat untuk mempertahankan kekuasaan. Dalam kerangka pelaksanaan dan untuk mempertahankan kekuasaan inilah tindakan pemerintah dalam suatu negara perlu dibatasi dengan konstitusi (UUD). A. Gunawan Setiardja seperti dikutip Dahlan Thaib, mengatakan hukum sebagai pengatur perbuatan-perbuatan manusia oleh kekuasaan dikatakan sah bukan hanya dalam keputusan (peraturan-peraturan yang dirumuskan) melainkan juga dalam pelaksanaannya sesuai dengan hukum, harus sesuai dengan hukum kodrati.

¹⁰Moh. Mahfud MD, 2010, *op.,cit*, hlm.87.

Dengan kata lain hukum harus sesuai dengan idiologi bangsa sekaligus sebagai pengayom rakyat.¹¹

UUD 1945 sebagai Undang-Undang Dasar tertulis maupun tidak tertulis merupakan ideologi bangsa Indonesia sudah sangat baik merumuskan dasar-dasar kebijakan negara dalam mengelola negara dan pemerintahan demi terwujudnya cita-cita nasional bangsa Indonesia yang terdapat pada alenia keempat Pembukaan Undang- Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa;

*“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah dara Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.*¹²

Pernyataan alenia keempat Pembukaan UUD 1945 tersebut adalah merupakan cita-cita (das sollen) bangsa Indonesia untuk mewujudkan cita-cita tersebut menjadi kenyataan (das sein), maka diperlukan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan (legeslatif dan eksekutif) baik dalam bentuk apakah itu namanya undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, Peraturan Presiden, peraturan daerah yang secara hierarki tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di negara Republik Indonesia.

Selanjutnya dalam Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 Menegaskan : *“Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang*

¹¹Dahlan Thaib, 2011, *op.,cit*, hlm.72.

¹²Alenia keempat UUD 1945.

Dasar”, Pasal 5 Ayat (1) ”Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”, dan Ayat (2) “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Tidak ada satu Pasal pun didalam UUD 1945 yang menyatakan dengan tegas bahwa Presiden dapat membuat Peraturan Presiden. Perubahan pertama UUD 1945 telah mengubah kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden beralih kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat ini, tentunya akan memiliki pengaruh terhadap kualitas pembentukan undang-undang di Indonesia. Langkah-langkah kearah pembentukan undang-undang yang lebih berkualitas, telah diimplementasikan melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Upaya perbaikan tersebut menyangkut proses pembentukan (formal), maupun substansi yang diatur (materiil).¹³ Selanjutnya sebagai bentuk implementasi dari perintah Pasal 22A UUD 1945 yang menyatakan bahwa tata cara pembentukan undang-undang, selanjutnya diatur dengan undang-undang, maka telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU No. 12 Tahun 2011) pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Didalam Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, menegaskan bahwa hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: “(a). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (d) Peraturan Pemerintah; (e) Peraturan Presiden; (f) Peraturan Daerah Provinsi; dan (g) Peraturan daerah Kabupaten/Kota”.¹⁴ Berikutnya Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 perihal materi muatan Peraturan Presiden menyatakan bahwa: “Materi muatan

¹³Yuliandri, 2010, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Rajawali Pres, Jakarta, hlm.1.

¹⁴Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.

Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, meteri untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau meteri untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah”, penjelasan Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut dijelaskan bahwa: “Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan peraturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya”.

Berdasarkan penjelasan Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut diatas yang menyatakan ”Peraturan Presiden dapat dibentuk untuk menyelenggarakan peraturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya”, maka dalam pengertian lain Presiden dapat membuat Peraturan Presiden yang bertentangan dengan Undang-Undang atau tidak sesuai pembentukan dengan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Padahal di dalam negara demokratis dan negara hukum, jelas tidak menghendaki adanya ketentuan yang bersifat mandiri, yang ditetapkan tanpa dasar perintah dari peraturan yang lebih tinggi, hal ini juga dapat menyebabkan kekuasaan yang tidak terbatas dari pemegang kekuasaan (Presiden).

Oleh karena itu pada kenyataannya masih saja ada Peraturan Presiden yang dibuat tanpa didasari oleh peraturan yang lebih tinggi atau tidak didasari oleh asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai contoh¹⁵ dapat dilihat dari pengangkatan Denny Indrayana sebagai Wakil Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, dimana di tengah hiruk pikuknya Reshuffle Kabinet dan Pengangkatan Wakil Menteri di beberapa Kementerian negara, ada satu hal yang menimbulkan kontroversi, yakni pengangkatan Denny Indrayana sebagai Wakil

¹⁵Dalam hal ini penulis menguraikan contoh kasus yang disampaikan oleh Farid Mu'adz Basakran, dalam tulisannya yang berjudul: *Antara Diskriminasi dan Pelanggaran Konstitusi*, dalam <http://www.kompasiana.com/posts/type/opinion/>, dikunjungi pada tanggal 26 Januari 2012 pukul 15.00 wib.

Menteri Hukum dan HAM. Banyak kalangan ketika itu menyatakan di hadapan publik bahwa pengangkatan Denny Indrayana itu melanggar ketentuan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara, khususnya Pasal 70 ayat (3).

Disebutkan dalam Pasal 70 ayat (3) tersebut : *“Pejabat karir sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah pegawai negeri yang telah menduduki jabatan struktural eselon I.a.”* sementara itu Denny Indrayana belum mencapai dan menduduki jabatan struktural setingkat eselon I.a. (golongan IV.E) tersebut. Reaksi pun bermunculan dari anggota DPR, Publik, dan bahkan kalangan akademisi hukum. Atas reaksi publik ini, akhirnya “Istana” memberikan jawaban bahwa ketentuan Pasal 70 ayat (3) tersebut telah dihapus dengan terbitnya Peraturan Presiden No. 76 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara. Peraturan Presiden No. 76 Tahun 2011 ini menurut kalangan “Istana” telah diterbitkan Presiden pada tanggal 13 Oktober 2011.

Terbitnya Peraturan Presiden No. 76 tahun 2011 ini membuat banyak kalangan yang sebelumnya berkomentar atas pengangkatan ini, dibuat “kecele” oleh kalangan Istana. Bahkan Prof. Dr. Himahanto Juwana, sampai harus meminta maaf kepada semua pihak, termasuk Presiden dan Wakil Presiden, serta kepada publik. Sebuah permintaan maaf yang menurut penulis tidak layak dilakukan olehnya, karena ini semata-mata kesalahan Presiden dan jajarannya yang telah “menutupi” terbitnya Peraturan Presiden No. 76 Tahun 2011 ini ke hadapan publik.¹⁶

Padahal didalam membentuk peraturan perundang-undangan, tak terkecuali Peraturan Presiden dalam hal ini, harus dilakukan berdasarkan pada asas

¹⁶ *Ibid.*,

pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang terdapat didalam Pasal 5 dan pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang meliputi:¹⁷

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Selain itu, materi muatan peraturan perundang-undangan, tidak terkecuali Peraturan Presiden harus mencerminkan asas:¹⁸

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kesusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Bila dilihat dari reaksi publik soal pengangkatan Denny Indrayana sebagai Wakil Menteri Hukum dan HAM, maka asas keadilan, dan asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, serta asas ketertiban dan kepastian hukum, sebagaimana dimaksud Pasal 6 huruf g, h, dan j UU No. 12 Tahun 2011, tidak tercermin pada terbitnya Peraturan Presiden No. 76 Tahun 2011. Terbitnya Peraturan Presiden No. 76 Tahun 2011, dengan jelas terlihat adanya praktek diskriminasi oleh Presiden dalam bidang politik terhadap individu dan kelompok tertentu. Saat terbitnya Peraturan Presiden No. 47 Tahun 2009, belum terlihat dan terbukti adanya praktek diskriminasi terhadap hak dan kesempatan seorang warga

¹⁷lihat Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011. Didalam Pasal 5 dan 6 UU No. 10 Tahun 2004 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 dalam hal asas Peraturan Perundang-Undangan tidak ada perubahan.

¹⁸lihat Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011.

negara untuk menempati posisi dalam pemerintahan. Peraturan Presiden No. 76 Tahun 2011 sangat terlihat, Presiden telah menjadikan Denny Indrayana sebagai “anak emas”, dan menjadikannya yang lain sebagai “anak tiri”. Padahal menurut Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, disebutkan : *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”*. Terlihat disini terbitnya Peraturan Presiden No. 76 Tahun 2011, bahwa Presiden dan jajaran eksekutif di bidang hukum tidak mempunyai wawasan hak asasi manusia, dan tidak memperhatikan tata urutan perundang-undangan secara luas, serta tidak memperhatikan materi yang harus dimuat dalam suatu perundang-undangan, sebagaimana diatur secara jelas dan tegas dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Disisi lain Setelah terbitnya Keputusan Presiden Nomor 65 Tahun 2012 serta Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2012, pakar hukum tata negara dan mantan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Yusril Ihza Mahendra menilai Presiden Susilo Bambang Yudhoyono serta staf hukumnya tidak paham Pasal 10 Undang-Undang (UU) Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Menurut Yusril, Peraturan Presiden yang dikeluarkan justru memperluas tugas wakil menteri (wamen) sehingga bertentangan dengan Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2008. Pasal 10 UU Kementerian Negara mengatakan keberadaan wamen hanya untuk beban kerja khusus. Namun, dalam Peraturan Presiden No. 60 Tahun 2012, dikatakan wakil menteri membantu menteri dalam memimpin melaksanakan tugas kementerian . Ini membuat tugas wamen menjadi luas.¹⁹

Yusril melanjutkan, karena Peraturan Presiden No. 60 Tahun 2012 mengatakan wamen bertugas membantu menteri dalam memimpin kementerian,

¹⁹<http://www.tempo.co/read/news/2012/06/11/063409774/Yusril-Kritik-Kepres-Baru-soal-Wamen>, dikunjungi pada tanggal 7 Oktober 2012 pukul 11.30 wib.

maka fungsi wamen bukan lagi melaksanakan beban kerja khusus. Sebaliknya, kata Yusril, wamen menjadi bertugas membantu menteri melaksanakan semua tugasnya. Padahal, bukan itu ketentuan Pasal 10 UU Kementerian Negara. Yusril menambahkan, fungsi wamen untuk penanganan beban khusus seharusnya juga dirujuk pada Pasal 8 UU Kementerian Negara mengenai tugas pokok kementerian. Ia mengatakan hal itu untuk memperinci apa sajakah tugas pokok kementerian tertentu yang dirasa memerlukan penanganan secara khusus. Pada Kementerian Hukum dan HAM misalnya, beban kerja yang butuh penanganan khusus, yakni mempersiapkan dan mengharmonisasikan rancangan peraturan perundang-undangan serta beban mewakili Presiden membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) dengan DPR. Wamenkumham tugasnya itu *aja*, ujar Yusril memberikan contoh. Terakhir, Yusril mengaku yakin bahwa kalau Peraturan Presiden tentang wamen itu diuji secara formil dan materiil ke Mahkamah Agung, bisa ditemukan banyak alasan untuk membatalkan Peraturan Presiden tersebut.

Selanjutnya Ketua Gerakan Nasional Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Adi Warman mengatakan akan menggugat Peraturan Presiden No. 60 serta Keputusan Presiden (Keppres) No. 65 Tahun 2012 tentang pengangkatan Wakil Menteri. Ia mengatakan Keppres dan Perpres yang baru itu bertentangan dengan Pasal 9 UU Kementerian Negara. Pendapat yang berbeda disampaikan oleh ahli pakar hukum tata negara Jimly Asshiddiqie menilai Keppres dan Perpres tentang wamen itu tidak perlu dipermasalahkan lagi. Alasannya, Pasal 10 UU Kementerian Negara sudah memperjelas legalitas posisi wamen di dalam kementerian.²⁰

²⁰*Ibid.*,

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, agar penulisan ini menjadi lebih terarah dan mencapai tujuan, penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah yang menjadi ukuran untuk menentukan materi muatan Peraturan Presiden?
2. Bagaimana menentukan materi muatan Peraturan Presiden dalam melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui ukuran apa saja yang menentukan isi dari materi muatan Peraturan Presiden.
2. Untuk mengetahui bagaimana menentukan isi materi muatan Peraturan Presiden dalam hal melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah.

D. Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini penulis mengharapkan adanya manfaat yang dapat diambil yaitu:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk perkembangan ilmu dan pengetahuan khususnya dalam hal hukum dan perundang-undangan yang berkaitan dengan penentuan materi muatan Peraturan Presiden.
 - b. Melatih kemampuan penulis untuk melakukan penelitian ilmiah sekaligus menuangkan hasilnya dalam bentuk tulisan.

- c. Agar dapat menerapkan ilmu yang secara teoritis diperoleh di bangku perkuliahan dan menghubungkannya dengan kenyataan yang ada dalam masyarakat.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan ataupun membangun pemikiran bagi Presiden dan/atau lembaga kepresidenan dalam hal pembentukan Peraturan Presiden serta lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan (legislatif) dan/atau Presiden (eksekutif) agar lebih memperhatikan perkembangan ilmu pengetahuan terutama ilmu hukum dan hukum tata negara serta peraturan perundang-undangan dalam membentuk materi muatan Peraturan Presiden.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis dalam penulisan karya ilmiah hukum mempunyai 4 (empat) ciri, yaitu (a) teori-teori hukum, (b) asas-asas hukum, (c) doktrin hukum dan (d) ulasan pakar hukum berdasarkan pembedangan kekhususannya. Keempat ciri khas teori hukum tersebut, dapat dituangkan dalam penulisan kerangka teoritis dan/atau salah satu ciri tersebut.²¹ Kerangka teoritis yang akan menjadi landasan dalam penelitian ini adalah:

a. Teori Konstitusi

Menurut K.C Wheare dalam wacana politik kata konstitusi biasanya digunakan paling tidak dalam dua pengertian. Pertama, kata ini digunakan untuk menggambarkan seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara, kumpulan berbagai peraturan yang membentuk dan mengatur atau

²¹Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.79.

mengarahkan pemerintahan atau konstitusi dalam arti sempit. Kedua makna konstitusi dalam arti yang lebih luas merupakan makna yang lebih tua. Makna itu yang Bolingbroke seperti dikutip K.C. Wheare maksudkan ketika dalam esainya, *On Parties*, ia menulis yang dimaksud konstitusi adalah “kumpulan hukum, institusi, dan adat kebiasaan, yang berasal dari prinsip-prinsip nalar tertentu yang membentuk sistem umum, yang dengan itu masyarakat setuju untuk diperintah”.²²

Kumpulan peraturan ini tidak diberlakukan secara terpisah. Ia merupakan bagian dari keseluruhan sistem ketatanegaraan atau struktur konstitusi dari suatu negara, baik yang bersifat legal maupun non-legal. Dengan demikian, konstitusi membentuk institusi-institusi utama pemerintah, seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif, sedangkan penentuan komposisi dan cara pengangkatan lembaga-lembaga ini seringkali diserahkan pada hukum biasa (*ordinary law*).²³ negara-negara yang ada di dunia ini dibedakan berdasarkan pada variasi komposisi dan hubungan diantara ketiga kekuasaan pemerintahan tersebut. negara konstitusional modern adalah negara yang telah menghasilkan undang-undang dan konvensi yang telah diakui untuk melaksanakan fungsi-fungsi ketiga kekuasaan tersebut.²⁴

James Bryce seperti yang dikutip C.F. Strong “mendefinisikan konstitusi sebagai suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum. Dengan kata lain, hukum

²²K.C. Wheare, 1996, *Modern Constitutions*, Oxford University Press. Diterjemahkan oleh Penerbit Nusa Media, Bandung, hlm. 1-3.

²³*Ibid*, hlm., 4-5.

²⁴C.F. Strong, 1966, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form (The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited)*, diterjemahkan oleh Penerbit Nusa Media, Bandung, hlm. 14-15.

menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan.” Konstitusi dapat pula dikatakan sebagai kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintah, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat), dan hubungan diantara keduanya. Konstitusi bisa berupa catatan tertulis, konstitusi dapat ditemukan dalam bentuk dokumen yang bisa diubah atau diamandemen menurut kebutuhan dan perkembangan zaman. Atau bisa juga dasar-dasar konstitusi tersebut ditetapkan dalam satu atau dua undang-undang dasar sedangkan selebihnya bergantung pada otoritas kekuatan adat istiadat atau kebiasaan.²⁵

Berangkat dari beberapa pendapat para ahli diatas tentang pengertian konstitusi dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian konstitusi meliputi konstitusi tertulis dan tidak tertulis. Undang-Undang Dasar merupakan konstitusi yang tertulis. Adapun batasan-batasannya dapat dirumuskan ke dalam pengertian sebagai berikut:

1. Suatu kumpulan kaedah yang memberikan pembatasan-pembatasan kekuasaan kepada para penguasa.
2. Suatu dokumen tentang pembagian tugas dan sekaligus petugasnya dari suatu sistem politik.
3. Suatu deskripsi dari lembaga-lembaga negara
4. Suatu deskripsi yang menyangkut masalah hak-hak asasi manusia.²⁶

Menurut Miriam Budiardjo, setiap undang-undang dasar memuat ketentuan-ketentuan mengenai:²⁷

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif serta hubungan antara ketiganya, UUD juga memuat bentuk negara (misalnya negara federal atau negara kesatuan), beserta pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian atau antara pemerintahan dan pemerintahan daerah. Selain itu UUD

²⁵ *Ibid.*,

²⁶ Dahlan Thaib, 2011, *op.cit*, hlm.13.

²⁷ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Edisi Revisi, Cetakan Ketiga, Jakarta, hlm. 177-178.

memuat prosuder untuk menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya. Dalam arti ini UUD mempunyai kedudukan sebagai dokumen legal yang khusus.

2. Hak-hak asasi manusia (biasanya disebut *Bill of Right* kalau berbentuk naskah tersendiri).
3. Prosuder mengubah Undang-Undang Dasar (amandemen).
4. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar.
5. Merupakan aturan hukum yang tertinggi yang mengikat semua warga negara dan lembaga negara tanpa terkecuali.

b. Teori Kedaulatan Negara

Soehino seperti dikutip Salim HS, mengatakan bahwa teori kedaulatan negara dikembangkan oleh Jean Bodin dan George Jellinek. Jean Bodin berpendapat bahwa:²⁸

“kedaulatan ada pada negara. negaralah yang menciptakan hukum, jadi segala sesuatu harus tunduk pada negara. negara disini dianggap sebagai suatu keutuhan yang menciptakan peraturan hukum, jadi adanya hukum itu karena adanya negara, dan tidak ada suatu hukum pun yang berlaku jika tidak dikehendaki oleh negara”

Jellinek berpendapat bahwa:

“hukum merupakan penjelmaan kehendak atau kemauan negara. Jadi, negaralah yang menciptakan hukum, negara dianggap satu-satunya sumber hukum, dan negara lah yang memiliki kekuasaan tertinggi atau kedaulatan. Dan diluar negara tidak ada satu organ pun yang berwenang menetapkan hukum”

Hans Kelsen seperti dikutip Salim HS, juga mengemukakan pendapatnya tentang teori kedaulatan negara. Ia berpendapat sebagai berikut:

“hukum itu tidak lain daripada kemauan negara (wille des staates). Orang taat kepada hukum karena ia merasa wajib mentaatinya sebagai perintah negara”²⁹

²⁸Salim, HS, 2010, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Pres, Jakarta, hlm. 131.

²⁹*Ibid.*,

Teori hukum publik mengasumsikan bahwa negara sebagai unit koliktif dan subjek dari kehendak dan tindakan, mengada secara terpisah dari, atau bahkan mendahului hukum. Menurut teori ini, negara menunaikan misi sejarahnya dengan menciptakan hukum, hukumnya sendiri, tatanan hukum, dan kemudian menundukkan person padanya. Ini berarti bahwa negara menetapkan kewajiban dan memberikan hak kepada dirinya melalui sarana hukumnya sendiri.³⁰ Teori kedaulatan negara memusatkan perhatiannya pada negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Ada dua karakter kekuasaan yang dimiliki negara, yaitu: (1) Kekuasaan absolut (2) Bersifat terbatas.

Kekuasaan absolut adalah kekuasaan negara yang tanpa batas, tanpa batas dalam setiap segi kehidupan rakyat, sehingga rakyat tidak lagi mempunyai kepribadian. Kekuasaan yang bersifat terbatas adalah kekuasaan yang dimiliki negara hanya berkaitan dengan aspek tertentu dari negara.³¹

c. Teori Kedaulatan Hukum

Krabbe berpendapat bahwa;

“yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam suatu negara itu adalah hukum itu sendiri. Oleh karena itu baik raja atau penguasa maupun rakyat atau warga negara, bahkan negara itu sendiri, semuanya tunduk pada hukum. Semua sikap, tingkah laku, dan perbuatannya harus sesuai atau menurut hukum. Jadi, kesimpulannya bahwa yang berdaulat adalah hukum”

Apabila kita mengacu pada teori ini, yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam negara adalah hukum. Pada dasarnya, hukum yang terdapat dalam suatu negara dapat digolongkan menjadi dua macam, yaitu hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Hukum tertulis merupakan hukum yang

³⁰Hans Kelsen, 1978, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Hukum Normatif, Pure Theory of Law*, Berkely University of California Press, diterjemahkan oleh Penerbit Nusa Media, Bandung, hlm. 314.

³¹Safim, HS, 2010, *loc., cit.*

terdapat dalam peraturan perundang-undangan, sementara hukum yang tidak tertulis merupakan hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.³²

d. Teori Perundang-Undangan

Burkhardt Krems seperti yang dikutip Maria Farida Indrati S, menyatakan bahwa dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan negara, menyebutkannya dengan istilah *staatssetzung*, sehingga pembentukan peraturan ini menyangkut :

1. Isi peraturan (*inhalt der regelung*)
2. Bentuk dan susunan peraturan (*form der regelung*)
3. Metode pembentukan peraturan (*method der ausarbeitung der regelung*)
4. Prosuder dan proses pembentukan peraturan (*verfahren der ausar beitung der regelung*).³³

Menurut Mian Khurshid A. Nasim seperti dikutip Jimly Asshiddiqie menyebutkan kewenangan untuk mengatur atau membuat atauran (*regeling*) pada dasarnya merupakan domain kewenangan lembaga legislatif yang berdasarkan prinsip kedaulatan merupakan kewenangan eksklusif para wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan sesuatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan individu warga negara (*presumption of liberty of the sovereign people*). Namun demikian, cabang-cabang kekuasaan lainya dapat pula memiliki kewenangan untuk mengatur atau menetapkan peraturan yang juga mengikat untuk umum, apabila para wakil rakyat sendiri telah memberikan persetujuan dalam undang-undang. Karena itu, apabila mendapat pendelegasian kewenangan, cabang kekuasaan eksekutif dan yudikatif juga dapat membuat peraturan,

³²*Ibid.*, hlm.132-135.

³³Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Jilid 1, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 252.

sehingga dapat dikatakan bahwa kewenangan mengatur itu juga dimiliki baik (a) oleh cabang kekuasaan legislatif, (b) cabang kekuasaan eksekutif, maupun (c) oleh cabang yudikatif.³⁴

Sudah menjadi kebiasaan umum di dunia bahwa undang-undang yang dibuat oleh parlemen hanya mengatur garis besar ketentuan yang diperlukan, sedangkan rincian operasionalnya diatur lebih lanjut oleh pihak eksekutif sendiri yang lebih mengetahui rincian persoalan yang diatur.³⁵ Jika demikian, maka undang-undang itu dapat dipahami sebagai naskah dalam arti yang luas dan dalam arti sempit. Jeremy Bentham dan Jhon Austin seperti dikutip Jimly Asshiddiqie misalnya, mengaitkan istilah '*legislation*' sebagai "*any form of law-making*". "*the term is, however, restricted to a particular form of law-making, vis . the law that has its source in legislation is called enacted law or statute or written law*". Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian "*enacted law*", "*statute*" atau undang-undang dalam arti luas.³⁶

Bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif itu tentu berbeda dari peraturan yang ditetapkan oleh lembaga eksekutif ataupun oleh lembaga yudikatif. Misalnya, Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung juga mempunyai kewenangan untuk mengatur dengan menetapkan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) dan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA). Pemerintah/eksekutif mempunyai kewenangan mengatur dengan menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) ataupun Peraturan Presiden. Oleh

³⁴ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang – Undang.....*, *op.cit*, hlm. 8.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 9.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 21–22.

karena itu sering dibedakan antara pengertian (i) "*judicial legislation*", (ii) "*legislative act*", dan (iii) "*executive act*" atau "*executive legislation*".³⁷

Yang dimaksud undang-undang dalam arti yang sempit adalah "*legislatif act*" atau akta hukum yang dibentuk oleh lembaga legislatif dengan persetujuan bersama dengan lembaga eksekutif. Yang membedakan sehingga naskah hukum tertulis tersebut disebut sebagai "*legislative act*", bukan "*executive act*" adalah karena dalam proses pembentukan "*legislative act*" itu, peranan lembaga legislatif sangat menentukan keabsahan materiil peraturan yang dimaksud. Dengan peran lembaga legislatif yang sangat menentukan itu berarti peranan para wakil rakyat yang dipilih dan mewakili kepentingan rakyat yang berdaulat dari mana kedaulatan negara berasal sangat menentukan keabsahan dan daya ikat undang-undang itu untuk umum.³⁸

Pada kenyataannya sesungguhnya memang terdapat perbedaan antara materi dan struktur, atau antara isi dan bentuk undang-undang. Dalam setiap undang-undang, kedua hal itu sudah seharusnya dapat kita bedakan satu sama lain, yaitu :

1. Undang-undang dalam arti materiil atau "*wet in materiel zin*"
2. Undang-undang dalam arti formal atau "*wet in formele zin*"

Kedua jenis undang-undang tersebut kadang-kadang dilihat secara kategoris, yaitu ada katagori undang-undang yang disebut undang-undang materiil dalam bahasa Belanda disebut "*wet in materiele zin*" dan ada pula katagori undang-undang formal yang dalam bahasa Belanda disebut "*wet in formele zin*". Sarjana Belanda sendiri seperti Buijs, Van der Vlies, dan

³⁷ *Ibid.*,

³⁸ *Ibid.*,

sebagainya seperti dikutip Jimly Asshiddiqie membedakan keduanya juga secara katagoris dengan menggolongkan satu kelompok undang-undang sebagai undang-undang formal dan golongan yang lain merupakan undang-undang materiiil. Keduanya dibedakan dengan ketat seperti orang membedakan antara hukum materiiil (*substantive rules*) dari hukum formal yang menyangkut "*procedural rules*" atau hukum acara.³⁹ Berkenaan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik pemerintah Indonesia telah mengeluarkan regulasi yaitu UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

e. Teori Hierarki Norma

Menurut Hans Kelsen seperti dikutip Aziz Syamsudin, menjelaskan sistem norma dinamis adalah suatu sistem norma yang dilihat dari berlakunya atau dari cara pembentukannya dan penghapusannya. Norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarkis. Pengertiannya, norma yang dibawah berlaku, bersumber, dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai akhirnya jenjang ini berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut norma dasar (*Grundnorm*).⁴⁰

Hans Nawiasky sebagaimana dikutip Aziz Syamsudin, mengembangkan teori jenjang norma hukum (*die Theori vom Stufenordnung Rechstnormen*), dengan mengkontekstualisasikannya kepada suatu negara. Sesuai dengan teori jenjang norma hukumnya Kelsen, suatu norma hukum dari negara manapun selalu berjenjang dan berlapis, dimana norma hukum yang dibawah berlaku, bersumber, dan berdasarkan pada

³⁹ *Ibid.*, hlm.23-24.

⁴⁰ Aziz Syamsuddin, 2011, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.14-15.

norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma hukum negara tertinggi yang disebut norma dasar negara (*Staatfundamentalnorm*).⁴¹

Selanjutnya Nawiasky seperti dikutip Aziz Syamsudin mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara menjadi empat kelompok besar, yaitu :

- Kelompok I : Norma Fundamental negara (*Staatfundamentalnorm*)
 Kelompok II : Aturan Dasar/Pokok negara (*Staatsgrundgesetz*)
 Kelompok III : Undang-Undang Formal (*Formell Gesetz*); dan
 Kelompok IV : Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*).⁴²

f. Teori Pemisahan Kekuasaan

Teori pemisahan kekuasaan, yang oleh Immanuel Kant sebagaimana dikutip Abdul Ghofar disebut sebagai doktrin "*Trias Politika*," dikemukakan oleh Montesquieu dalam bukunya "*L'esprit des Loï*". Dasar pemikiran doktrin *Trias Politika* sudah pernah dikemukakan oleh Aristoteles dan kemudian juga pernah dikembangkan oleh John Locke.⁴³ John Locke seperti yang dikutip Saldi Isra, membagi kekuasaan dalam sebuah negara menjadi tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federative (*federative power*). Dari ketiga cabang kekuasaan ini: legislatif adalah kekuasaan membentuk undang-undang, eksekutif adalah kekuasaan

⁴¹*Ibid.*, hlm. 16.

⁴²*Ibid.*, hlm. 17.

⁴³Abdul Ghofar, 2009, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm 11.

melaksanakan undang-undang, dan federative adalah kekuasaan untuk melakukan hubungan internasional dengan negara-negara lain.⁴⁴

Selanjutnya Miriam Budiardjo, menjelaskan konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan John Locke dikembangkan oleh Baron de Montesquieu dalam karyanya "*L'Esprit des Lois (The Spirit of the Laws)*". Dalam uraiannya, Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang yang oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri (eksekutif) dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (yudikatif). Ketiga kekuasaan itu harusnya terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (lembaga) yang menyelenggarakan.⁴⁵

Dengan pengertian yang hampir sama Van Vollenhoven seperti dikutip Jimly Asshiddiqie membagi kekuasaan negara menjadi 4 (empat) fungsi yang kemudian bisa disebut dengan "*Catur Praja*", yaitu *Regeling* (pengaturan) yang kurang lebih identik dengan fungsi legislasi menurut Montesquieu; *Bestuur*, yang identik dengan fungsi pemerintah eksekutif; *Rechtspraak*, (peradilan); dan *Politie*, yang menurutnya merupakan fungsi untuk menjaga ketertipan masyarakat (*social order*) dari peri kehidupan bernegara.⁴⁶

Namun, kajian teoritis dalam cabang kekuasaan yang dikemukakan Locke, Montesquieu, dan Vollenhoven lebih kepada hubungan antara

⁴⁴Saldi Isra, 2010, *op.cit*, hlm. 74.

⁴⁵Miriam Budiardjo, 2008, *op.cit*, hlm. 282.

⁴⁶Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 14.

cabang kekuasaan tersebut, yaitu apakah masing-masing cabang kekuasaan negara tersebut terpisah antara cabang kekuasaan yang satu dengan lainnya, atau di antaranya masih punya hubungan untuk saling bekerja sama. Untuk melihat hubungan antara keduanya, dapat didalami dari teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*), pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*), dan *checks and balances*.⁴⁷

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah penggambaran konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dalam arti yang berkaitan dengan istilah yang akan diteliti dan/atau diuraikan dalam karya ilmiah. Kerangka konseptual dalam karya ilmiah hukum mencakup 5 (lima) ciri, yaitu (a) konstitusi, (b) undang-undang sampai ke aturan yang lebih rendah, (c) traktat, (d) yurisprudensi, dan (e) definisi operasional. Penulisan kerangka konsep tersebut dapat diuraikan semuanya dalam tulisan karya ilmiah dan/atau hanya salah satunya.⁴⁸ Dalam penelitian ini, kerangka konseptual yang diuraikan penulis hanya memuat definisi penulisan sebagai berikut:

a. Materi Muatan Peraturan Presiden Menurut UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

A. Hamid S. Attamimi seperti yang dikutip Bagir Manan mempergunakan istilah materi muatan sebagai terjemahan atau padanan istilah "*het onderwerp*" untuk pertama kalinya. Yang dimaksud dengan materi muatan adalah muatan atau isi yang sesuai dengan bentuk peraturan perundang-undangan tertentu.⁴⁹

⁴⁷Saldi Isra, 2010, *op.,cit*, hlm. 75–76.

⁴⁸Zainuddin Ali, 2009, *op.,cit*, hlm. 96.

⁴⁹Bagir Manan, 1995, *Politik Perundang-Undangan*, Bahan Kuliah Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, hlm. 22.

Di dalam Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 tentang materi muatan Peraturan Presiden menyatakan bahwa: "*Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah*", dan di dalam penjelasan Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut dijelaskan bahwa : "*Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan peraturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya*".

b. Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Peraturan berasal dari akar kata atur, mengatur, peraturan yang menyangkut kegiatan pengaturan yang berfungsi sebagai pengatur. Istilah peraturan itu lebih tepat untuk dikaitkan dengan pengertian *regels* dan *regeling* dalam bahasa Belanda. Adapun perkataan keputusan berasal dari kata putus, pemutus, memutuskan yang menyangkut kegiatan penyelesaian terhadap suatu masalah (*problem solving*). Sementara itu, produk-produk keputusan yang berkaitan dengan kegiatan administrasi sebenarnya lebih tepat disebut sebagai ketetapan, karena sifatnya menetapkan sesuatu menjadi tetap, dari keadaan ada menjadi tidak ada ataupun dari keadaan tidak ada menjadi ada, atau dari keadaan yang bersifat sementara menjadi tetap.⁵⁰

Selanjutnya di dalam penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan "hierarki" peraturan perundang-undangan adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan

⁵⁰Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 260-261.

pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

c. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, asas mengandung beberapa arti. Asas dapat mengandung arti sebagai dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat), dasar cita-cita (perkumpulan atau organisasi), hukum dasar.⁵¹ Jika bertitik tolak dari arti harfiah asas yang dikemukakan diatas, maka asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah dasar serta cita-cita yang hendak dicapai dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya Sudikno Martokusumo sebagaimana yang dikutip Yuliandri mendefenisikan, bahwa asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik adalah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penguasaan isi peraturan, kedalam bentuk dan susunan yang sesuai, tetap dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosuder pembentukan yang telah ditentukan.⁵²

d. Konstitusi (UUD 1945)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebagaimana terakhir diubah pada tahun 1999, 2000, 2001, sampai 2002 merupakan satu kesatuan rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia. Isinya mencakup dasar-dasar normatif yang berfungsi sebagai sarana pengendali (*tool of social and political control*) terhadap penyimpangan dan penyelewengan dalam dinamika perkembangan zaman dan sekaligus sarana pembaruan masyarakat (*too of social and engineering*) serta sarana

⁵¹Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1999, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 60.

⁵²Yuliandri, 2010, *op.cit*, hlm. 23.

perencanaan (*tool of social and political engineering*) kearah cita-cita kolektif bangsa. Oleh karena itu, UUD 1945 ini dapat disebut sebagai konstitusi politik, konstitusi ekonomi, dan sekaligus konstitusi sosial yang mencerminkan cita-cita kolektif bangsa, baik di bidang politik dan ekonomi maupun sosial-budaya, dengan tetap memelihara tingkat abstraksi perumusannya sebagai hukum dasar (*rechtsidee*).⁵³

e. Kekuasaan dan Wewenang Presiden

Kekuasaan untuk pengertian "*power*" (Inggris), "*macht*" (Belanda) dan didalam bahasa Prancis terdapat dua perkataan yang perlu kita perhatikan, yakni "*pouvoir*" dan "*puissance*". "*La puissance executive*" adalah "*de executive macht*", yakni badan eksekutif atau penguasa eksekutif yang berkekuasaan eksekutif. Di negara Indonesia penguasa eksekutif adalah pemerintah (Presiden dibantu oleh menteri-menteri). "*La puissance executive*" adalah "*de executive macht*" yaitu kekuasaan eksekutif. Berbeda halnya dengan kewenangan. Kewenangan yang terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat atas izin dari seorang pejabat atas nama Presiden, sedangkan kewenangan tetap berada ditangan Presiden (delegasi wewenang).⁵⁴

Selanjutnya sejarah mencatat, untuk pertama kalinya di dunia, jabatan Presiden di Eropa berasal dari negara Prancis, yang dibentuk pada era

⁵³Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi & Konstitusionalisme...*, *op.cit*, hlm.30-31

⁵⁴Prajudi Atmosudirdjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan 10, Ghalia, Jakarta, hlm.77-78.

Republik Kedua Prancis (1848-1851). Ketika itu yang menjabat sebagai Presiden adalah Louis-Napoleon Bonaparte. Namun, setahun kemudian diubah statusnya menjadi kaisar Napoleon III (1852) yang terus memerintah sampai Prancis ditaklukkan oleh Jerman (1870). Namun Presiden pertama yang diakui oleh masyarakat Internasional adalah Presiden Amerika Serikat, sewaktu revolusi Amerika, yaitu George Washington yang menjabat pada 30 April 1789 sampai 3 Maret 1797.⁵⁵

F. Metode Penelitian

Untuk memecahkan permasalahan yang telah dirumuskan perlu adanya metode penelitian yang jelas dan sistematis. Berkaitan dengan judul tersebut di atas, maka ada beberapa tahap yang perlu ditentukan sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan atau ditujukan pada peraturan tertulis dan bahan-bahan hukum lainnya yang bersifat data sekunder yang ada di perpustakaan maupun jurnal hukum lainnya.⁵⁶ Pelaksanaan penelitian hukum normatif secara garis besar akan ditujukan kepada:⁵⁷

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum, seperti misalnya penelitian terhadap hukum positif yang tertulis atau penelitian terhadap kaedah-kaedah hukum yang hidup di dalam masyarakat.
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum, dilakukan dengan menelaah pengertian dasar dari sistem hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Penelitian terhadap sinkronisasi hukum, dapat dilakukan baik sinkronisasi secara vertikal (beda derajat) ataupun secara horizontal (sama derajat/ sederajat).
- d. Penelitian sejarah hukum, merupakan penelitian yang lebih dititik beratkan pada perkembangan-perkembangan hukum. Dalam setiap

⁵⁵ Abdul Ghofar, 2009, *op.,cit*, hlm.13-15.

⁵⁶ Bambang Sunggono, 2011, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pres, Jakarta, hlm. 94.

⁵⁷ Bambang Waluyo, 2008, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 13-14.

analisa yang dilakukan dalam penelitian ini akan mempergunakan perbandingan-perbandingan terhadap satu atau beberapa sistem hukum.

- e. Penelitian terhadap perbandingan hukum, merupakan penelitian yang menekankan dan mencari adanya perbedaan-perbedaan yang ada pada berbagai sistem hukum.

Sedangkan pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan yang bertitik tolak dari asas-asas hukum, seperti misalnya penelitian terhadap hukum positif yang tertulis atau penelitian terhadap kaedah-kaedah hukum yang hidup di dalam masyarakat. Yaitu dengan menelaah bahan-bahan hukum tertulis, teori-teori hukum, sehingga didapat jawaban tentang ukuran apa-apa saja yang menjadi penentu materi muatan Peraturan Presiden.

Selanjutnya menurut Peter Mahmud Marzuki Pendekatan dalam penelitian hukum terdiri dari: pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁵⁸ Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan dua pendekatan yaitu pertama pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan untuk menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan materi muatan Peraturan Presiden. Kedua pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin didalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan materi muatan Peraturan Presiden. Agar penelitian ini dapat menggambarkan jawaban penelitian secara cermat dan sistematis serta bersifat diskriptif.

⁵⁸Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 93.

2. Jenis Data dan Sumber Data

Alat pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan dimana data diperoleh dari:⁵⁹

a. Bahan hukum Primer, yaitu mencakup peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, antara lain:

- Undang-Undang Dasar 1945;
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- Undang-Undang dan atau Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait dengan penelitian ini.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan dan erat hubungannya dengan bahan primer yang dapat membantu menganalisa dan memahami bahan-bahan hukum primer. Bahan hukum primer ini seperti: buku, hasil penelitian, majalah, jurnal-jurnal hukum atau jurnal-jurnal umum, artikel, catatan kuliah dan makalah, serta yang lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

c. Bahan hukum tertier adalah bahan hukum yang bersifat menunjang bahan-bahan hukum primer dan sekunder, seperti Kamus Umum Bahasa Indonesia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian hukum normatif dapat dilakukan beberapa teknik pengumpulan data, diantaranya:

⁵⁹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pres, Jakarta, hlm. 14.

- a. Mengumpulkan informasi untuk mendapatkan gambaran atau informasi tentang penelitian yang sejenis dan berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.
- b. Inventarisasi bahan-bahan untuk mendapatkan metode, teknik, atau cara pendekatan pemecahan permasalahan yang digunakan sebagai sumber data sekunder.
- c. Kunjungan ke perpustakaan, baik perpustakaan daerah, perpustakaan fakultas maupun perpustakaan universitas untuk mendapatkan buku-buku, hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan permasalahan penelitian, misalnya laporan penelitian, bulletin, brosur, dan sebagainya.

4. Teknik Analisis Data

Pada penelitian hukum normatif, pengelolaan data hakikatnya kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.⁶⁰

⁶⁰Soerjono Soekanto, seperti dikutip Bambang Sunggono, 2011, *op.cit*, hlm. 186.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Materi Muatan Peraturan Presiden

1. Hierarki Norma Hukum Negara

Norma atau kaidah (kaedah) merupakan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif sehingga mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu. Apabila ditinjau dari segi etimologinya norma berasal dari bahasa Latin, atau kaidah dalam bahasa Arab, sedangkan dalam bahasa Indonesia sering juga disebut dengan pedoman, patokan, atau aturan. Norma berasal dari kata *nomos* yang berarti nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum.⁶¹

Pada Bab I dalam kerangka teoritis sebelumnya telah disampaikan bahwa Hans Nawiasky mengembangkan teori jenjang norma hukum (*die Theori vom Stufenordnung Rechtstnormen*), dengan mengkontekstualisasikannya kepada suatu negara. Sesuai dengan teori jenjang norma hukumnya Kalsen, suatu norma hukum dari negara manapun selalu berjenjang dan berlapis, dimana norma hukum yang dibawah berlaku, bersumber, dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma hukum negara tertinggi yang disebut norma dasar negara (*Staatfundamentalnorm*). Selanjutnya dilanjutkan oleh Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara menjadi

⁶¹Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang – Undang.....*, op.,cit, hlm.1.

empat kelompok besar, yaitu: Kelompok I: Norma Fundamental Negara (*Staatfundamentalnorm*); kelompok II: Aturan Dasar/Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*); kelompok III: Undang-Undang Formal (*Formell Gesetz*); dan kelompok IV: Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom (*Verodmung & Autonome Satzung*).

2. Norma Fundamental Negara

Norma fundamental negara yang merupakan norma tertinggi dalam satu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat "*pre-supposed*" atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam satu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya. Norma yang tinggi ini tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, oleh karena jika norma yang tertinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi maka ia bukan merupakan norma yang tinggi. Menurut Hans Nawiasky seperti dikutip Maria Farida Indrati S, isi *staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma perubahannya. Hakikat hukum suatu *staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi beralakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada lebih dulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar.⁶²

Di Indonesia, *staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara adalah pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang didalamnya terdapat Pancasila sebagai dasar falsafah Negara Indonesia. Pancasila sebagai dasar kerohanian Negara Republik Indonesia bersumber dari unsur-unsur dalam Pembukaan UUD 1945 pada kalimat "...*dengan berdasarkan kepada Ketuhanan*

⁶²Maria Farida Indrati S, 2007, *op.,cit*, hlm.46.

yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” Berdasarkan unsur-unsur tersebut, menurut ilmu hukum tata negara bahwa pembukaan UUD 1945 pada hakikatnya telah memenuhi syarat sebagai kaidah negara yang fundamental (*staatsfundamentalnorm*).⁶³

3. Aturan Dasar Negara

Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*) merupakan kelompok norma hukum di bawah norma fundamental negara. Norma-norma dari aturan dasar negara ini merupakan aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma hukum tunggal. Menurut Hans Nawiasky sebagaimana dikutip Maria Farida Indrati S, suatu aturan dasar negara dapat dituangkan di dalam suatu dokumen negara yang disebut *staatsvefassung*, atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang tersebar-sebar yang disebut dengan istilah *staatsgruandgesetz*. Didalam setiap aturan dasar negara biasanya diatur hal-hal yang mengenai pembagian kekuasaan negara di puncak pemerintahan, dan selain itu mengatur juga hubungan antara lembaga-lembaga negara, serta mengatur hubungan antara negara dengan warganegaranya.⁶⁴ Di Negara Republik Indonesia, aturan dasar negara ini tertuang dalam Batang Tubuh setiap pasal-pasal UUD 1945. Aturan pokok negara ini merupakan landasan bagi pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya.

⁶³Zainuddin Ali, 2009, *Filsafat Hukum*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta. hlm.105.

⁶⁴Maria Farida Indrati S, 2007, *op.,cit*, hlm.48-49.

4. Undang-undang Formal dan Undang-undang Materiil

Kelompok norma-norma hukum yang berada dibawah aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*) adalah *formell gesetz* atau secara harfiah diterjemahkan dengan undang-undang formal. Norma hukum undang-undang sudah lebih konkret dan terinci, serta sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat. Norma-norma hukum undang-undang ini tidak saja norma hukum yang bersifat tunggal, tetapi norma-norma hukum itu dapat merupakan norma hukum yang berpasangan, sehingga terdapat norma hukum sekunder di samping norma hukum primernya, dengan demikian dalam suatu undang-undang sudah dapat dicantumkan norma-norma yang bersifat sanksi, baik sanksi pidana maupun sanksi pemaksaan. Selain itu, undang-undang (*wet/gesetz/act*) ini berbeda dengan peraturan perundang-undangan lainnya, oleh karena suatu undang-undang (*wet/gesetz/act*) merupakan norma hukum yang selalu dibentuk oleh suatu lembaga legislatif.⁶⁵

Selanjutnya ditambahkan oleh Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa dalam berbagai literatur Belanda yang dikutip dari para sarjana seperti Utrecht, A. Hamid, S.A., Bagir Manan, atau yang dibahas oleh Apeldoorn, Buijs, IC Van der Vlies, PJ Boon, dan PJP tak dan lain sebagainya pengertian pengertian undang-undang dalam arti formal (*wet in formele zin*) diambil dari Undang-Undang Dasar Belanda. Ketentuan Pasal *Grondwet* Belanda Tahun 1983 berbunyi: "*De vaststelling van de wetten geschied door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk. Rumusan dalam Grondwet*" sebelumnya, tidak jauh berbeda, yaitu ada unsur "*regering/koning*" dan unsur "*Staten-Generaal*" dan kata "*gezamenlijk*". PJP Tak dan Van der Vlies dalam bukunya *Rechtsvorming in*

⁶⁵*Ibid.*, hlm. 52.

Nederland dan *Handboek Wetgeving* mengatakan bahwa pengertian undang-undang dibagi dalam dua pengertian, yaitu undang-undang dalam arti formal (*wet in formele zin*) dan undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*).⁶⁶

Menurut PJP Tak seperti dikutip Jimly Asshiddiqie menjelaskan, undang-undang dalam arti formal adalah ”...*van een wet in formele zin spreken we als de regeling en de Staten-Generaal gezamenlijk een besluit nemen volgens een in de Grondwet (art. 82 e.v) vastgelegde procedure...*” yang dimaksud sebagai undang-undang dalam arti formal adalah apabila pemerintah bersama dengan parlemen mengambil keputusan, maksudnya untuk membuat undang-undang, sesuai dengan prosuder sebagaimana ditentukan dalam Pasal 82 UUD, dan seterusnya. Selanjutnya PJP Tak mengatakan: “...*Wetten in formele zin kunnen slechts worden vastgestelde door de regeling en de Staten-Generaal gezamenlijk (art. 81 GrW). We noemen deze wetten daarom ook wel parlementaire wetten en de formele wetgever ook wel parlementaire wetgever...*”. Undang-undang dalam arti formal hanya dapat dibentuk oleh pemerintah dan parlemen. Oleh karena itu, undang-undang ini juga disebut undang-undang parlementer dan pembentuk undang-undang dalam arti formal ini juga disebut pembentuk undang-undang parlemeter. Disamping itu, PJP Tak mengatakan pula : “*De grondwet kent niet alleen aan de formele wetgever wetgevende bevoegdheden toe, maar ook aan andere overheidsorganen zoals de regering (art.89 GrW), de Provinciale Staten en de gemeenteraad (art. 127 GrW). Zowel de formele wetgever als deze andere overheidsorganen hebben de bevoegdheid tot het maken van wetten in materiele zin*” (kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan oleh UUD tidak hanya diberikan kepada pembentuk undang-undang dalam arti formal saja, tetapi

⁶⁶Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang – Undang.....*, op.,cit, hlm.82-83.

kewenangan ini juga diberikan kepada organ/lembaga penguasa yang lain seperti eksekutif/pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Kota. Baik pembentukan undang-undang dalam arti formal maupun organ/lembaga penguasa yang lain tersebut mempunyai kewenangan untuk membuat undang-undang dalam arti materiil.⁶⁷

Mengenai pengertian undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*), PJP Tak sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa: "...*Van een wet in materiele zin spreken we al seen besluit van een orgaan met wetgevende bevoegdheid algemene, burgers bindende regels bevat...*" (undang-undang dalam arti materiil adalah jika suatu lembaga yang mempunyai kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan mengeluarkan keputusan yang isinya mengikat masyarakat umum). Dalam hal ini harus dibedakan antara aspek formal dan aspek materiil dari suatu undang-undang. Karena itu, apabila kita berbicara tentang undang-undang dalam arti formal titik beratnya pada prosuder yang ditentukan dalam UUD. Sedangkan apabila kita berbicara tentang undang-undang dalam arti materiil, maka titik beratnya adalah apa substansinya yang mengikat umum.⁶⁸

5. Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom

Peraturan pelaksana (*verordning*) dan peraturan otonom (*autonome satzung*) ini merupakan peraturan-peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Menurut Van Wijk/Konijnenbelt seperti yang dikutip Maria Farida Indrati S, mengatakan bahwa, kewenangan atribus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan

⁶⁷*Ibid.*,

⁶⁸*Ibid.*,

(*atributie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *gromwet* (undang-undang dasar) atau *wet* (undang-undang) kepada suatu lembaga negara/pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus-menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Contohnya: di Indonesia UUD 1945 dalam pasal 22 ayat (1) memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang jika terjadi “hal ihwal kengentingan yang memaksa”.⁶⁹

Kewenangan delegasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetvingsbevoegheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undang yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak tegas. Contohnya: di Indonesia, Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945 yang merumuskan, “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”.⁷⁰

6. Hubungan Norma Hukum Dasar dan Norma Peraturan Perundang-Undang

Apabila dilihat dari sifat norma hukumnya, dapat diketahui bahwa norma-norma hukum dalam suatu hukum dasar itu masih merupakan hukum tunggal, masih mengatur hal-hal umum dan secara garis besarnya atau masih merupakan norma-norma hukum yang pokok saja, sehingga norma-norma dalam suatu hukum dasar itu belum dapat langsung berlaku mengikat umum. Hal tersebut berbeda dengan norma-norma hukum yang ada dalam suatu peraturan perundang-

⁶⁹Maria Farida Indrati S, 2007, *op.,cit*, hlm.55.

⁷⁰*Ibid.*, hlm. 56.

undangan. Dalam peraturan perundang-undangan, norma-norma hukum itu sudah konkrit, lebih jelas dan sudah dapat langsung berlaku mengikat umum, bahkan dalam suatu peraturan perundang-undangan sudah dapat dilekatkan oleh sanksi pidana dan sanksi pemaksaan. Berdasarkan uraian tersebut, dapat dilihat bahwa, agar supaya norma-norma hukum yang terdapat dalam hukum dasar (*verfassungsnorm*) itu dapat berlaku sebagaimana mestinya, maka norma-norma hukum itu harus terlebih dahulu dituangkan kedalam peraturan perundang-undangan (*gesetzgebungsnorm*) oleh karena norma hukumnya bersifat umum dan dapat mengikat seluruh warganegara.⁷¹

Di Indonesia hubungan norma hukum dasar (*verfassungsnorm*) dan norma peraturan perundang-undangan (*gesetzgebungsnorm*) dapat dipahami dalam rumusan penjelasan UUD 1945, khususnya pada angka IV yang menentukan sebagai berikut:

“Maka telah cukup jikalau undang-undang dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara baru dan negara muda lebih baik hukum dasar yang ditulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok, sedangkan aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah cara membuat, merubah, dan mencabutnya.”

Dari uraian tersebut diatas dapat dilihat bahwa berbagai ketentuan dalam aturan-aturan pokok negara yang tercantum dalam UUD 1945 dapat dikembangkan atau diatur lebih lanjut dalam undang-undang yang lebih mudah caranya membuat, mengubah dan mencabut. Berdasarkan hal itu maka suatu undang-undang dapat dilaksanakan atau mengatur lebih lanjut hal-hal yang ditentukan secara tegas-tegas oleh UUD 1945 maupun hal-hal yang secara tidak

⁷¹*Ibid.*, hlm. 66-67.

tegas-tegas menyebutkannya. Selain itu, undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di negara Republik Indonesia, sehingga undang-undang juga merupakan sumber dan dasar bagi peraturan perundang-undangan lainnya di bawahnya, yang merupakan peraturan pelaksanaan ataupun peraturan otonom termasuk Peraturan Presiden misalnya.⁷²

Setelah berlakunya UUD 1945 hasil amandemen/perubahan terdapat pendapat bahwa penjelasan UUD 1945 sudah tidak berlaku lagi. Pendapat tersebut biasanya dihubungkan dengan pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 hasil perubahan, yang menyatakan bahwa “*Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, maka Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan Pasal-pasal.*” Pendapat ini menurut Maria Farida Indrati S, secara kajian perundang-undangan adalah tidak tepat, oleh karena ketentuan dalam Pasal II Aturan Tambahan tersebut tidak menyatakan pencabutan secara tegas terhadap Penjelasan UUD 1945, selain itu penjelasan adalah interpretasi yang merupakan satu kesatuan dengan ketentuan yang dijelaskan dan bukan norma yang berbeda.⁷³

7. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik

Para ahli banyak berpendapat tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, Yuliandri dalam bukunya “Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan” menguraikan beberapa pandangan para ahli tersebut diantaranya: Menurut Van der Vlies seperti dikutip Yuliandri menjelaskan, perumusan tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*), dapat

⁷²*Ibid.*,

⁷³*Ibid.*,

dibagi menjadi dua bagian, yaitu asas formal (*formele beinselen*) dan asas materiil (*materiele beginselen*).⁷⁴

Asas-asas Formal meliputi :

1. *het beginsel van duidelijke doelstelling* (asas tujuan yang jelas);
2. *het beginsel van het juiste orgaan* (asas organ/lembaga yang tetap);
3. *het noodzakelijkheids beginsel* (asas perlunya pengaturan);
4. *het beginsel van uitvoerbaarheid* (asas dapat dilaksanakan);
5. *het beginsel van consensus* (asas konsensus).

Asas-asas materiil meliputi:

1. *het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek* (asas terminology dan sistematika yang jelas);
2. *het beginsel van de kenbaarheid* (asas dapat dikenali);
3. *het rechtsgelijkheidsbeginsel* (asas perlakuan yang sama dalam hukum);
4. *het rechtszekerheidsbeginsel* (asas kepastian hukum);
5. *het beginsel van de individuele rechtsbedeling* (asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual).

Selanjutnya Montesquie sebagaimana dikutip Yuliandri menjelaskan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan hal-hal yang dapat dijadikan asas-asas, antara lain adalah:⁷⁵

1. Gaya harus padat (*concise*) dan mudah (*simple*); kalimat-kalimat bersifat kebesaran dan retorikal hanya tambahan yang membigungkan.
2. Istilah yang dipilih hendaknya sebisa mungkin bersifat mutlak dan tidak relatif, dengan maksud meminimalisasi kesempatan untuk perbedaan pendapat individu.
3. Hukum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang riil dan aktual, menghindarkan sesuatu yang metaforik dan hipotetik.
4. Hukum hendaknya tidak halus (*not be subtle*), karena hukum dibentuk untuk rakyat dengan pengertian yang sedang; bahasa hukum bukan latihan logika, melainkan untuk pemahaman yang sederhana dari orang rata-rata.
5. Hukum hendaknya, tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualiaan, pembatasan, atau perubahan, kecuali hanya apabila benar-benar diperlukan.

⁷⁴Penjabaran pendapat para ahli tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam tulisan ini diambil dari buku Yuliandri, 2010, *op.cit*, hlm. 113-136.

⁷⁵*Ibid.*,

6. Hukum hendaknya tidak bersifat argumentasi/dapat diperdebatkan; adalah berbahaya merinci alasan-alasan hukum, karena hal itu akan lebih menumbuhkan pertentangan-pertentangan.
7. Lebih daripada semua itu, pembentukan hukum hendaknya praktis, dan hendaknya tidak menggoyahkan sendi-sendi pertimbangan dasar, keadilan, dan hakikat permasalahan; sebab hukum yang lemah, tidak perlu, dan tidak adil hanya akan membawa seluruh sistem perundang-undangan kepada image yang buruk dan menggoyahkan kewibawaan negara.

Dengan menggunakan cara pandang yang lain, Jeremy Bentham dalam buku Yuliandri mengemukakan, bahwa ketidaksempurnaan (*imperfections*) yang dapat mempengaruhi undang-undang (*statute law*), bisa dijadikan sebagai asas-asas dalam pembentukan perundang-undangan. Jeremy Bentham, membagi ketidaksempurnaan tersebut dalam dua derajat atau tingkatan. Ketidaksempurnaan derajat pertama, disebabkan hal-hal yang meliputi:⁷⁶

1. arti (*ambiguity*);
2. kekaburan (*obscurity*);
3. terlalu luas (*overbulkiness*).

Sedangkan ketidaksempurnaan derajat kedua disebabkan, oleh:

1. ketidaktepatan ungkapan (*unsteadiness in respect of expression*);
2. ketidaktepatan tentang pentingnya sesuatu (*unsteadiness in respect of import*);
3. berlebihan (*redundancy*);
4. terlalu panjang lebar (*longwindedness*);
5. membigungkan (*entanglement*);
6. Tanpa tanda yang memudahkan pemahaman (*nakedness in respect of helps to intellection*);
7. Ketidakteraturan (*disorderliness*).

Selanjutnya Peter van Humbeeck seperti dikutip Yuliandri merumuskan asas pembentukan peraturan yang baik yang berkaitan dengan ciri-ciri interistik yang dimilikinya, subatansi pembentukan aturan yang baik, terdiri dari:⁷⁷

1. penetapan tujuan dan hasil yang diharapkan;
2. subsidiaritas dan keseimbangan;
3. keterlaksanaan dan keberlangsungan/keberlanjutan;

⁷⁶*Ibid.*,

⁷⁷*Ibid.*,

4. *rechtmatigheid* dan asas-asas hukum;
5. kejelasan asas usul peraturan;
6. kesatuan, kejelasan dan dapat dimasuki (dipahami);
7. tuntutan demokrasi.

Di samping kriteria di atas, terdapat syarat institusional dan prosuderal, yang di dalamnya meliputi:

1. persiapan yang seksama;
2. pergantian; dan
3. evaluasi.

Selanjutnya Lon L. Fuller, sebagaimana diungkap oleh A. Hamid Attamimi seperti yang dikutip Yuliandri, berpandangan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah berisi hal-hal sebagai berikut:

1. *a failure to achieve rules at all, so that every issue must be decided on an ad hoc basis* (peraturan haruslah berlaku juga bagi penguasa, harus ada kecocok atau konsistensi antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya; dituangkan dalam aturan-aturan yang berlaku umum, artinya suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan dan tidak boleh sekedar mengandung keputusan-keputusan yang bersifat sementara atau *ad hoc*).
2. *a failure to publicize, or at least to make available to the affected party, the rules he is expected to observe* (aturan-aturan yang telah dibuat harus diumumkan kepada mereka yang menjadi objek pengaturan aturan-aturan tersebut);
3. *the abuse of retroactive legislation, which not only cannot itself guide action, but undercuts the integrity of rules prospective in effect, since it puts them under the threat of retrospective change* (tidak boleh peraturan yang memiliki daya laku surut atau harus non-retroaktif, karena dapat merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang);
4. *a failure to make rules understandable* (dirumuskan secara jelas, artinya disusun dalam rumusan yang dapat dimengerti)
5. *the enactment of contradictory rules* (tidak boleh mengandung aturan-aturan yang bertentangan satu sama lain);
6. *rules that require conduct beyond the power of the affected party* (tidak boleh mengandung beban atau persyaratan yang melebihi apa yang dapat dilakukan);
7. *introduction such frequent changes in the rules that the subject cannot orient his action by them* (tidak boleh terus-menerus diubah, artinya tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah-ubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang kehilangan orientasi); dan

8. *a failure of congruence between the rules as announced and their actual administration* (harus ada kecocokan atau konsistensi antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari).

Kemudian menurut A. Hamid S. Attamimi seperti dikutip Yuliandri menyatakan, dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, asas-asas pembentukan undang-undang yang baik dapat disusun sebagai berikut:⁷⁸

1. cita hukum Indonesia;
2. asas negara berdasarkan hukum;
3. asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi; dan
4. asas-asas lainnya.

Secara jelas Attamimi seperti dikutip Yuliandri menjelaskan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginzellen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginzellen*), yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat. Dengan menggunakan peristilahan lain, Bagir Manan sebagaimana dikutip Yuliandri mengemukakan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan, yang didalamnya terdiri dari landasan yuridis, landasan sosiologis dan landasar filosofis.⁷⁹

B. Kekuasaan Presiden Melaksanakan Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Negara

1. Pengertian Negara

Negara merupakan suatu bentuk kehidupan berkelompok yang besar dengan jumlah anggota yang banyak sehingga dapat digolongkan ke dalam jenis

⁷⁸*Ibid.*,

⁷⁹*Ibid.*,

“*secondary group*” Kehidupan bernegara sebagai bentuk kehidupan berkelompok memiliki persamaan dengan bentuk-bentuk kehidupan lain seperti desa, kampong, huta, dan lain-lain.⁸⁰ Lebih lanjut Nasroen seperti dikutip Hotma P. Sibuea, menyatakan bahwa negara bukanlah suatu pergaulan hidup biasa, tetapi suatu bentuk pergaulan hidup khusus dan kekhususannya terletak pada syarat-syarat tertentu, yaitu rakyat, daerah, dan pemerintah, yang harus dipenuhi oleh bentuk pergaulan hidup ini agar dapat dinamakan negara.⁸¹ Ada dua macam karakteristik negara sebagai suatu bentuk pergaulan hidup yang tidak dimiliki oleh bentuk-bentuk pergaulan hidup lain yang bukan negara, yaitu (1) negara memiliki kekuasaan yang lebih tinggi daripada bentuk-bentuk pergaulan hidup lainnya, (2) negara memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada bentuk-bentuk pergaulan hidup lainnya.⁸²

Dari sisi sosiologis maksud suatu negara adalah memahaminya sebagai anggota masyarakat atau “*zoon politicon*”. negara sebagai wadah bangsa menggambarkan cita-cita kehidupan bangsanya. Oleh sebab itu banyak pengertian tentang negara, selanjutnya sebagaimana yang dikutip Abu Daud Busroh dalam bukunya, pengertian negara menurut para filosof dan para sarjana adalah antara lain sebagai berikut: Socrates mengatakan semua manusia menginginkan kehidupan aman, tenteram, dan lepas dari gangguan yang memusnahkan harkat manusia. Kala itu orang-orang yang mendambakan ketenteraman menuju bukit dan membangun benteng, serta mereka berkumpul disana menjadi kelompok. Kelompok inilah yang oleh Socrates dinamakan *Polis* (suatu kota saja). Organisasi yang mengatur hubungan antara orang-orang yang ada di dalam *polis*

⁸⁰Hotma P. Sibua, 2010, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Penerbit Erlangga, Jakarta, hlm. 2.

⁸¹*Ibid.*,

⁸²*Ibid.*, hlm. 3.

itu tidak hanya mempersoalkan organisasinya saja, tapi juga tentang kepribadian orang-orang disekitarnya. Socrates menganggap *polis* identik dengan masyarakat dan masyarakat identik dengan negara. Plato banyak menulis buku, diantaranya yang terpenting adalah *Politeia* atau negara, *Politikos* atau Ahli negara, *Nomoi* atau Undang-Undang. Paham Plato mengenai negara adalah keinginan kerjasama antara manusia untuk memenuhi kepentingan mereka. Kesatuan inilah yang kemudian disebut masyarakat dan masyarakat itu adalah negara. Plato dalam bukunya *politikos* menguraikan hal-hal pemerintahan. Dalam bukunya *Nomoi* menguraikan tentang negara dan hukum dengan menggapai dunia kenyataan. Menurut Aristoteles negara itu adalah gabungan keluarga sehingga menjadi kelompok yang besar. Kebahagiaan dalam negara akan tercapai bila tercapainya kebahagiaan individu (perseorangan). Sebaliknya bila manusia ingin bahagia ia harus bernegara, karena manusia saling membutuhkan satu dengan lainnya dalam kepentingan hidupnya. negara menyelenggarakan kemakmuran warganya oleh karena itu negara sebagai alat agar kelompok manusia bertingkah laku mengikuti tata tertib yang baik dalam masyarakat. Dengan demikian negara sekaligus organisasi kekuasaan. F. Oppenheimer menjelaskan bahwa negara merupakan suatu alat dari golongan yang kuat untuk melaksanakan satu tertib masyarakat, golongan yang kuat tadi dilaksanakan kepada golongan yang lemah. Maksudnya untuk menyusun dan membela kekuasaan dari penguasa. Leon Duguit menjelaskan negara adalah kekuasaan orang-orang kuat memerintah orang-orang yang lemah. Bahkan dalam negara modern kekuasaan orang-orang yang kuat diperoleh dari faktor-faktor politik. R. Kranenburg mengatakan bahwa negara itu pada hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan, diciptkan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa. Jadi menurut Kranenburg terlebih dahulu harus ada

sekolompok manusia yang mempunyai kesadaran untuk mendirikan suatu organisasi, dengan tujuan untuk memelihara kepentingan dari kelompok tersebut. Berbeda dengan pendapat Kranenburg, Logemann mengatakan bahwa negara itu pada hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang meliputi atau menyatukan kelompok manusia kemudian disebut bangsa. Jadi pertama-tama negara itu adalah suatu organisasi kekuasaan, maka organisasi ini memiliki suatu kewibawaan, atau *gezag*, dalam mana terkandung pengertian dapat memaksakan kehendaknya kepada semua orang yang diliputi oleh organisasi itu.⁸³

Dari berbagai pengertian diatas tentang negara maka sesungguhnya hakekat negara adalah suatu organisasi kekuasaan, yang diciptakan oleh sekelompok manusia, organisasi ini memiliki suatu kewibawaan yang dapat memaksakan kehendaknya kepada semua orang yang diliputi oleh organisasi itu untuk memelihara kepentingan serta menyelenggarakan kemakmuran warganya.

2. Negara Hukum dan Demokrasi

Menurut Thomas Hobbes seperti dikutip Abu Daud Busroh mengatakan manusia selalu hidup dalam kekuatan karena ketakutan akan diserang oleh manusia lainnya yang lebih kuat jasmaninya. Oleh karena itu lalu diadakan perjanjian masyarakat dan dalam perjanjian raja tidak diikut sertakan. Jadi perjanjian itu diadakan anatar rakyat dengan rakyat sendiri. Setelah diadakan perjanjian masyarakat dimana individu-individu menyerahkan haknya atau hak-hak asasinya kepada suatu kolektivitas yaitu satu kesatuan dari individu-individu yang diperoleh melalui *Pactum Unions*, maka disini kolektivitas menyerahkan hak-haknya atau kekuasaannya kepada raja tanpa syarat apapun juga. Raja sama

⁸³ Pengertian negara menurut para filosof dan para sarjana ini diambil dari buku Abu Daud Busroh, 2011, *Ilmu Negara*, Edisi Pertama, Cetakan Kedelapan, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 20-26.

sekali ada diluar perjanjian, dan oleh karenanya raja mempunyai kekuasaan yang mutlak setelah hak-hak rakyat diserahkan kepadanya (*Monarchie Absoluut*).⁸⁴

Berbeda dengan hobbes, menurut Jhon Lucke sebagaimana yang dikutip Abu Daud Busroh, antara raja dengan rakyat diadakan perjanjian dan karena perjanjian itu raja berkuasa untuk melindungi hak-hak rakyat. Kalau raja bertindak sewenang-wenang, rakyat dapat meminta pertanggung jawabannya, karena yang premer adalah hak-hak asasi yang dapat dilindungi oleh raja. Akibatnya dari perjanjian antara rakyat dengan raja maka timbul *monarchie constitutionil* atau monarki terbatas, karena kekuasaan raja sekarang menjadi terbatas oleh konstitusi. Aliran ini hendak mengadakan pembatasan kepada kekuasaan raja/Presiden dengan mengadakan perjanjian. Hasil perjanjian itu diletakan dalam "*Leges Fudamentalis*" yang menetapkan hak-hak dan kewajiban-kewajiaban bagi kedua belah pihak.⁸⁵

Selanjutnya ajaran Jean Jecques Rousseau dalam buku Abu Daud Busroh menjelaskan, kedaulatan rakyat dan kekuasaan rakyat tidak pernah diserahkan pada raja, bahkan kalau ada raja yang memerintah maka raja itu hanya sebagai mandataris dari pada rakyat. Untuk ini Rousseau memberikan keterangan sebagai berikut : "*Yang merupakan hal pokok daripada perjanjian masyarakat ini adalah, menentukan suatu bentuk kesatuan, membela dan melindungi kekuasaan bersama disamping kekuasaan pribadi dan milik dari setiap orang, sehingga semuanya dapat bersatu, akan tetapi masing-masing orang tetap mematuhi dirinya sendiri, sehingga orang tetap merdeka dan bebas*".⁸⁶

Dengan perjanjian masyarakat itu, berarti tiap-tiap orang melepaskan dan menyerahkan semua haknya kepada kesatuannya yaitu masyarakat. Jadi sebagai

⁸⁴*Ibid.*, hlm. 36.

⁸⁵*Ibid.*, hlm. 37.

⁸⁶*Ibid.*, hlm. 38-39.

akibat diselenggarakannya perjanjian masyarakat ini ialah terciptanya kemauan umum atau "*Volonte Generale*", yaitu kesatuan daripada kemauan orang-orang yang telah menyelenggarakan perjanjian masyarakat tadi, inilah yang merupakan kekuasaan tertinggi, atau kedaulatan. Terbentuknya masyarakat atau *Gemeinschaft*, yaitu kesatuan daripada orang-orang yang menyelenggarakan perjanjian masyarakat tadi. Masyarakat inilah yang memiliki kemauan umum, yaitu suatu kekuasaan tertinggi atau kedaulatan yang tidak dapat dilepaskan. Oleh itu kekuasaan yang tinggi tadi, atau kedaulatan disebut rakyat.⁸⁷

Kekuasaan yang ada pada penguasa atau raja/Presiden itu sebagai kekuasaan yang diwakilkan saja, bukan kekuasaan asli, jadi raja/Presiden bukanlah pemilik kekuasaan. Rousseau menganggap bahwa raja itu berkuasa (pemerintah) wakil daripada rakyat, dan menjalankan kekuasaan itu atas nama rakyat, maka setiap waktu raja dapat diganti atau digeser apabila raja tidak melaksanakan kemauan rakyat atau kemauan umum.⁸⁸ Hal tersebut diatas inilah yang kemudian melahirkan konsep negara hukum dan demokrasi.

Terdapat korelasi yang jelas antara hukum, yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat, yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Korelasi ini tampak dari kemunculan istilah demokrasi konstitusional. Dalam sistem demokrasi, partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini. Dengan kata lain negara hukum harus ditopang dengan sistem demokrasi, demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.⁸⁹

Disebut negara hukum demokrasi, karena di dalamnya mengakomodir prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi. J.B.J.M. ten Berge,

⁸⁷*Ibid.*,

⁸⁸*Ibid.*, hlm. 40.

⁸⁹Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, hlm.6.

seperti yang dikutip Ridwan HR, menyebutkan prinsip-prinsip tersebut sebagai berikut:⁹⁰

a. Prinsip-prinsip negara hukum

1. Asas legalitas. Pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditentukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Undang-undang secara umum harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintah harus dikembalikan dasarnya pada undang-undang tertulis, yakni undang-undang formal
2. Perlindungan hak-hak asasi
3. Pemerintah terikat hukum
4. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum. Hukum harus dapat ditegakkan, ketika hukum tersebut dilanggar. Pemerintah harus menjamin bahwa ditengah masyarakat terdapat instrument yuridis penegaka hukum. Pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan negara. Memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah.
5. Pengawasan oleh hakim yang merdeka. Superioritas hukum tidak dapat ditampilkan, jika aturan-aturan hukum hanya dilaksanakan organ pemerintah. Oleh karena itu dalam setiap negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim yang merdeka.

b. Prinsip-prinsip demokrasi

1. Perwakilan politik. Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara dan dalam masyarakat diputuskan oleh badan perwakilan, yang dipilih melalui pemilihan umum.
2. Pertanggungjawaban politik. Organ-organ pemerintah dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan.
3. Pemencaran kewenangan. Konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada satu organ pemerintahan adalah kesewenang-wenangan. Oleh karena itu kewenangan badan-badan publik itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda.
4. Pengawasan dan kontrol (penyelenggaraan) pemerintahan harus dapat dikontrol.
5. Kejujuran dan keterbukaan pemerintah untuk umum.
6. Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.

Berikutnya dengan rumusan yang hampir sama, H.D.Van Wijk/Willem Konijnenbelt seperti dikutip Ridwan HR, menyebutkan prinsip-prinsip *rechtsstaat* dan prinsip-prinsip demokrasi sebagai berikut:⁹¹

⁹⁰*Ibid.*, hlm. 7-8.

a. Prinsip-prinsip *rechtsstaat*

1. Pemerintahan berdasarkan undang-undang; pemerintah hanya memiliki kewenangan yang secara tegas diberikan oleh UUD atau UU lainnya.
2. Hak-hak asasi; terdapat hak-hak manusia yang sangat fundamental yang harus dihormati oleh pemerintah.
3. Pembagian kekuasaan; kewenangan pemerintah tidak boleh dipusatkan pada satu lembaga, tetapi harus dibagi-bagi pada organ-organ yang berbeda agar saling mengawasi yang dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan.
4. Pengawasan lembaga kehakiman; pelaksanaan kekuasaan pemerintah harus dapat dinilai aspek hukumnya oleh hakim yang merdeka.

b. Prinsip-prinsip demokrasi

1. Keputusan-keputusan penting, yaitu undang-undang, diambil bersama-sama dengan perwakilan rakyat yang dipilih berdasarkan pemilihan umum yang bebas dan rahasia
2. Hasil dari pemilihan umum diarahkan untuk mengisi dewan perwakilan rakyat dan untuk pengisian pejabat-pejabat pemerintah
3. Keterbukaan pemerintah
4. Siapapun yang memiliki kepentingan yang (dilanggar) oleh tindakan penguasa, (harus) diberi kesempatan untuk membela kepentingannya.
5. Setiap keputusan harus melindungi berbagai kepentingan minoritas, dan harus seminimal mungkin menghindari ketidakbenaran dan kekeliruan.

Utrecht membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materiil atau negara hukum modern. negara hukum formil menyangkut pengertian hukum formil dan simplit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis terutama. Tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut untuk menegakkan ketertiban. Tipe negara tradisional ini dikenal dengan istilah negara penjaga malam. negara hukum materiil mencakup pengertian yang lebih luas termasuk keadilan didalamnya. Tugas negara tidak hanya menjaga ketertiban dengan

⁹¹*Ibid.*,

melaksanakan hukum, tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan (*Welfarestate*).⁹²

Selanjutnya Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa ada dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum dan demokrasi. Kedua belas prinsip tersebut adalah sebagai berikut:⁹³

- a. Supremasi hukum.
- b. Persamaan dalam hukum.
- c. Asas legalitas.
- d. Pembatasan Kekuasaan.
- e. Organ-organ Penunjang yang Independen.
- f. Peradilan bebas dan tidak memihak.
- g. Peradilan Tata Usaha Negara.
- h. Mahkamah Konstitusi.
- i. Perlindungan Hak Asasi Manusia
- j. Bersifat Demokratis
- k. Berfungsi sebagai sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara.
- l. Transparansi dan Kontrol Sosial.

Maka dengan demikian, prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*) dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal disebut sebagai negara hukum yang demokratis (*democratiesche rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*. Hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan semata (*machtsstaat*). Sebaliknya, demokrasi haruslah diatur berdasarkan hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrument hukum untuk mencegah munculnya mobokrasi (pemerosotan dari demokrasi) yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.⁹⁴

⁹²Utrecht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, hlm. 9.

⁹³Jimly Asshiddiqie, 2011, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 132-133.

⁹⁴*Ibid.*,

3. Fungsi Negara

Banyak pendapat para pemikir tentang fungsi negara. Berikut ini akan diuraikan secara sederhana fungsi dari negara menurut para ilmuwan yang dikutip oleh Abu Daud Busroh, sebagai berikut: John Locke membagi fungsi negara atas tiga fungsi, yaitu: (1) Fungsi Legislatif, untuk membuat peraturan; (2) Fungsi Eksekutif, untuk melaksanakan peraturan; (3) Fungsi Federatif, untuk mengurus urusan luar negeri dan urusan perang dan damai. Menurut John Locke fungsi mengadili adalah termasuk tugas dari eksekutif. Teori John Locke di atas kemudian disempurnakan oleh Montesquieu. Dia membagi negara menjadi tiga fungsi tetapi masing-masing fungsi itu terpisah dan dilaksanakan oleh lembaga terpisah pula. Selanjutnya Fungsi Negara menurut Montesquieu adalah (1) Fungsi Legislatif, membuat undang-undang; (2) Fungsi eksekutif, Melaksanakan undang-undang; dan (3) Fungsi Yudikatif, untuk mengawasi agar semua peraturan ditaati (fungsi mengadili), yang populer dengan teori *Trias Politika*. Oleh Montesquieu fungsi federatif disatukan dengan fungsi eksekutif, dan fungsi mengadili dijadikan fungsi yang berdiri sendiri. Tujuan dari Montesquieu untuk memperkenalkan *Trias Politika* adalah untuk kebebasan berpolitik (melindungi hak-hak asasi manusia) yang hanya dapat dicapai dengan kekuasaan mengadili (lembaga yudikatif) yang mandiri. Selanjutnya fungsi negara menurut Van Vollenhoven, adalah (1) *Regeling* (membuat peraturan); (2) *Bestuur* (menyelenggarakan pemerintahan); (3) *Rechtspraak* (fungsi mengadili) (4) *Politie* (fungsi ketertiban dan keamanan). Ajaran dari Van Vollenhoven ini dikenal dengan *Catur Praja*. Berikutnya Fungsi Negara menurut Goodnow ada dua, yaitu: (1) *Policy making*; (2) *Policy eksekuting*. Karena mengemukakan fungsi negara itu atas dua bagian, maka ajaran tersebut dikenal pula dengan

Dwipraja (dichotomy). *Policy making*, adalah kebijaksanaan negara untuk waktu tertentu, untuk seluruh masyarakat. *Policy eksekuting*, adalah kebijaksanaan yang harus dilaksanakan untuk tercapainya *policy making*.⁹⁵

4. Tujuan Negara

Agustinus seperti dikutip Abu Daud Busroh menyatakan, tujuan negara adalah dihubungkan dengan cita-cita manusia hidup di alam kekal yaitu sesuai yang diinginkan Tuhan. Shang Yang menghubungkan tujuan negara dengan mencari kekuasaan semata, sehingga negara itu identik dengan penguasa. Selanjutnya Menurut John Locke seperti dikutip Abu Daud Busroh menjelaskan, dengan pembentukan *Political or civil society* manusia itu tidak melepaskan hak asasinya, yaitu:⁹⁶

- a. Hak hidup/nyawa (*leven*)
- b. Hak atas badan (*lijf*)
- c. Hak atas harta benda (*vermogen*)
- d. Hak atas kehormatan (*eer*)
- e. Hak kemerdekaan (*vrij heid*)

Kemudian *vrij heid* oleh Rousevelt dibagi menjadi:

- a. *Freedom form want*
- b. *Freedom from fear*
- c. *Freedom of speech*
- d. *Freedom of religion*
- e. *Freedom of doing mistake* (tambahan oleh Gandhi)
- f. *Freedom to be free* (tambahan oleh Soekarno)

Pada zaman modern ini lazimnya tujuan negara itu menyelenggarakan kesejahteraan dan kebahagiaan rakyat demi tercapainya masyarakat yang adil dan makmur.⁹⁷ Pemikiran tentang tujuan negara hukum kesejahteraan (*welvaarstaat*) ini dicetuskan oleh Friendrich Julius Stahl. Menurut Stahl sebagaimana dikutip Juhaya S. Praja mengatakan, tugas negara tidak sekedar penjaga malam, tetapi

⁹⁵Penjabaran fungsi negara dari pandangan para pemikir ini dikutip dari Abu Daud Busroh, 2011, *op.cit*, hlm. 84-86.

⁹⁶*Ibid.*, hlm. 49.

⁹⁷*Ibid.*, hlm. 50.

berkembang lebih luas dan aktif campur tangan dalam bidang ekonomi, sosial, dan budaya. Bambang Sutiyoso sebagaimana yang dikutip Juhaya S. Praja, mengemukakan konsep Stahl tentang negara hukum ditandai oleh empat unsur pokok, yaitu:⁹⁸

- a. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia;
- b. negara didasarkan pada teori *Trias Politica* (pemisahan kekuasaan)
- c. Pemerintah diselenggarakan berdasarkan aturan hukum atau undang-undang (*wetmating bestuur*)
- d. Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah.

5. Bentuk Negara dan Susunan Negara

a. Bentuk Negara

Niccola Machiavelli seperti dikutip Juhaya S. Praja menyatakan, bentuk negara bila tidak republik, maka lainnya monarchie. Jellinek membendakan bentuk negara republik dan monarchie berdasarkan pembentukan kemaunan negara. Bila cara pembentukan negara itu ditentukan oleh seorang saja, maka terjadilah monarchie, sedangkan bila negara itu pembentukannya ditentukan oleh dewan (lebih dari seorang), maka terjadilah republik. Ditambahkan oleh Leon Duguit sebagaimana dikutip Juhaya S. Praja, bahwa untuk menentukan apaka negara itu berbentuk republik atau monarchie ialah dengan menggunakan cara penunjukan/pengangkatan kepala negaranya. Monarchie bila kepala negaranya turun temurun, diangkat berdasarkan keturunan. Dan apabila kepala negaranya diangkat berdasarkan pemilihan maka bentuknya republik.⁹⁹

⁹⁸Juhaya S. Praja, 2011, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Pustaka Setia, Bandung, hlm. 134-135.

⁹⁹*Ibid.*, hlm. 58-59.

b. Susunan Negara

Negara itu kalau ditinjau dari segi susunannya akan menimbulkan dua kemungkinan. Pertama Negara Kesatuan, ini adalah negara yang bersusunan tunggal. Kedua Negara Federasi, ini adalah negara yang bersusun jamak.¹⁰⁰ Ditambahkan oleh C.F. Strong yang menyatakan bahwa, jika otoritas pusat membawahi otoritas-otoritas lain yang menjadikannya tidak berdaya untuk turut campur dengan proses perundang-undangan biasa (selain yang ditetapkan di dalam konstitusi), maka otoritas pusat itu adalah otoritas federal dan negara yang memiliki otoritas pusat dengan yuridiksi terbatas ini disebut negara federal; sedangkan apabila otoritas pusat membawahi otoritas-otoritas lain yang dapat dibuat atau dihapuskan menurut kehendaknya, maka otoritas itu adalah otoritas tertinggi dan negara dengan batas-batas otoritas tidak terbatas ini disebut negara kesatuan.¹⁰¹

6. Sistem Pemerintahan

Di dunia sudah umum dikenal adanya tiga sistem pemerintahan yaitu: (1) sistem pemerintahan prseidensial, (2) sistem pemerintahan parlementer atau kabinet, (3) Sistem pemerintahan campuran/semi Presidensial.

a. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem pemerintahan disebut bersifat Presidensial apabila (a) kedudukan kepala negara tidak terpisah dari jabatan kepala pemerintahan, (b) Kepala negara tidak bertanggungjawab kepada parlemen, (c) kabinet langsung bertanggungjawab kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara atau sebagai administrator yang tertinggi. Sementara itu dalam sistem

¹⁰⁰*Ibid.*, hlm. 64.

¹⁰¹C.F. Strong, 1966, *op.cit*, hlm. 113.

pemerintahan campuran, terdapat ciri-ciri prisiensial dan ciri-ciri parlemter secara bersamaan dalam sistem pemerintahan yang diterapkan.¹⁰²

Dari beberapa karakteristik sistem presidensial, pendapat Ball dan Peters, termasuk yang paling jelas memperhadapkan posisi Presiden dengan lembaga legislatif. Dalam bukunya "*Modern Polilics and Government*" seperti yang dikutip Saldi Isra, dikemukakan karakter sistem Presidensial sebagai berikut:¹⁰³

1. *The President is both nominal and political head of state*
2. *The President is not elected by the legislature, but is directly elected by the total electorate. (There is an electoral college the United States, but it is of political significance only in that each state votes as a unit and hence the system tends to disadvantage small parties).*
3. *The President is not part of the legislature, and he cannot be from office by the legislature except through the legal process of impeachment.*
4. *The President cannot dissolve the legislature and call a general election. Ussualy the President and the legislature are elected for mixed terms.*

Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie mengemukakan sembilan karakter sistem pemerintahan presidensial sebagai berikut:¹⁰⁴

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif Presiden tidak dibagi dan yang ada hanya Presiden dan wakil Presiden saja.
3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan.
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepada kepadanya.
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.

¹⁰²*Ibid.*, hlm. 60.

¹⁰³Saldi Isra, 2010, *op.,cit*, hlm. 38-39.

¹⁰⁴*Ibid.*, hlm. 40.

6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.
7. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem Presidensial berlaku sistem prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintah eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi.
8. Eksekutif bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.
9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Kelebihan sistem presidensial menurut Arend Lijphart seperti dikutip Sulardi, pertama pemerintahan stabil, kedua pemilihan Kepala Negara oleh rakyat dipandang lebih demokratis, ketiga pemisahan kekuasaan berarti pemerintah kekuasaannya dibatasi.¹⁰⁵ *Doktrin Trias Politica* menghendaki kedudukan yang sejajar dan setara antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Suatu negara yang menerapkan *Doktrin Trias Politica* dalam konstitusinya, maka sistem pemerintahannya disebut sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem pemerintahan presidensial hubungan antara Presiden dan parlemen dapat saling melakukan kontrol dan berkesinambungan (*checks and balances*).¹⁰⁶

Selanjutnya bahwa sistem pemerintahan presidensial tidak dapat dipisahkan dari Amerika Serikat. Amerika Serikat tidak hanya merupakan tanah kelahiran sistem presidensial, tetapi juga contoh ideal karena memenuhi hampir semua kriteria yang ada dalam sistem presidensial. Sebagai bentuk penolakan terhadap Inggris, pembentukan konstitusi (*framers of the constitution*) Amerika Serikat berupaya membentuk sistem pemerintahan yang berbeda dengan

¹⁰⁵Sulardi, 2012, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Setara Press, Malang, hlm.3.

¹⁰⁶*Ibid.*, hlm. 1.

sistem pemerintahan parlementer yang dipraktekkan di Inggris. Setelah proses kelahiran itu, sistem pemerintahan republik yang dipimpin oleh seorang Presiden muncul di beberapa belahan dunia. Misalnya Eropa, Presiden pertama kali muncul di Prancis. negara-negara Amerika Tengah dan Amerika Selatan merupakan kawasan yang paling luas menggunakan sistem pemerintahan presidensial. Di Asia, pemerintahan republik yang dipimpin oleh seorang Presiden dicangkokkan Amerika Serikat di Filipina pada tahun 1935.¹⁰⁷

b. Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem pemerintahan tersebut dikatakan bersifat parlementer apabila (a) sistem pemerintahannya terbagi dalam jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan sebagai dua jabatan yang terpisah, (b) Pemerintahannya ditentukan bertanggungjawab kepada parlemen, (c) Kabinet dapat dibubarkan, apabila tidak mendapat dukungan dari parlemen, (d) Parlemen dapat dibuburkan oleh pemerintah, apabila dianggap tidak dapat memberi dukungan kepada pemerintah.¹⁰⁸

Selanjutnya pendapat Alan R. Ball dan Guy Peters, seperti yang dikutip Saldi Isra, merinci karakter sistem pemerintahan parlementer sebagai berikut:

1. *There is nominal head of state whose functions are chiefly formal and ceremonial and whose political influence is limited. This head of state may be a Presiden, as in Germany, India, and Italy, or a monarch, as in Japan, Sweden and the United Kingdom.*
2. *The political executive (prime minister, chancellor, etc), together with the cabinet, is a part of the legislature, selected by legislative, and can be removed by legislature if the legislature withdraws its support.*

¹⁰⁷Saldi Isra, 2010, *op.,cit*, hlm. 30-33.

¹⁰⁸Jimly Asshiddiqie, 2006, *op.,cit*, hlm.50.

3. *The legislature is elected for varying periods by the electorate, the election date being chosen by the formal head of state on the advice of the prime minister or chancellor.*¹⁰⁹

Dengan mengikuti pendapat para ahli tersebut, disamping pemisahan jabatan kepala negara (*head of state*) dengan kepala pemerintahan (*head of government*), karakter paling mendasar dalam sistem pemerintahan parlementer adalah tingginya tingkat dependensi atau ketergantungan eksekutif kepada dukungan parlemen. Apalagi, eksekutif tidak dipilih langsung oleh pemilih sebagaimana pemilihan untuk anggota legislatif. Oleh karena itu, parlemen menjadi pusat kekuasaan dalam sistem pemerintahan parlementer.¹¹⁰

c. Sistem Pemerintahan Campuran

Dalam sistem pemerintahan campuran terdapat ciri-ciri Presidensial dan ciri-ciri parlementer secara bersamaan dalam sistem pemerintahan yang diterapkan. Sistem campuran ini biasanya disebut sesuai dengan kebiasaan yang diterapkan masing-masing negara. Misal di Prancis dikenal dengan sebutan *hybrid system*. Kedudukan sebagai kepala negara dipegang oleh Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat, tetapi ada juga kepala pemerintahan yang dipimpin oleh seorang perdana menteri yang didukung oleh parlemen seperti sistem parlementer biasa. Oleh karena itu, sistem Prancis ini dapat pula kita sebut sebagai sistem *quasi-parlementer*.¹¹¹

Selanjutnya Saldi Isra berpendapat bahwa sistem pemerintahan campuran/sistem pemerintahan semi presidensial adalah

¹⁰⁹Saldi Isra, 2010, *loc., cit.*

¹¹⁰*Ibid.*,

¹¹¹Jimly Asshiddiqie, 2006, *op.,cit*, hlm. 60.

sistem pemerintahan yang berupaya untuk mencari titik temu (*meeting-point*) antara sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Fungsi ganda (*dual-function*) Presiden sebagaimana dalam sistem pemerintahan presidensial tetap dipertahankan. Namun sebagai kepala pemerintahan, Presiden berbagi kekuasaan (*power sharing*) dengan perdana menteri yang menimbulkan *dual executive system*. Dengan adanya pembagian tersebut, potensial terjadi ketegangan antara Presiden dan perdana menteri. Ketegangan itu dapat terjadi jika kekuatan mayoritas atau partai politik pemenang pemilihan umum legislatif berbeda dengan partai politik Presiden. Dengan demikian, karakter kunci sistem pemerintahan semi presidensial terletak pada fungsi ganda Presiden yang dalam fungsi eksekutif Presiden berbagi dengan kekuasaan dengan perdana menteri yang juga memegang jabatan eksekutif.¹¹²

7. Kekuasaan Presiden dalam Negara

Jabatan Presiden dalam negara baru muncul setelah selesainya Perang Dunia I (1918) di Jerman, yaitu dengan berlakunya konstitusi *Weimar*. Pada waktu Hitler berkuasa (1934-1945), jabatan Presiden hilang. Jabatan Presiden kembali muncul di Jerman setelah perang Dunia II. Sementara di Asia, jabatan Presiden "ditularkan" oleh Amerika Serikat ketika memberikan kemerdekaan yang terbatas kepada Filipina pada 1935. Sedangkan di Afrika, Presiden Liberia yang hadir pada 1848 adalah Presiden pertama yang diakui dunia internasional.¹¹³

Clinton Rossiter seperti dikutip Abdul Ghofar mencatatkan sedikitnya ada lima peran utama seorang Presiden Amerika Serikat yang dalam

¹¹²Saldi Isra, 2010, *op.,cit*, hlm. 48.

¹¹³Abdul Ghofar, 2009, *loc., cit*.

perkembangannya diadopsi oleh negara-negara yang memiliki jabatan Presiden di negaranya.¹¹⁴ *Pertama*, Presiden adalah kepala negara. Tugas sebagai kepala negara adalah tugas-tugas yang lazim dilakukan oleh Ratu Inggris, Presiden Republik Prancis, maupun Gubernur Jenderal Kanada. Posisi kepala negara adalah sebagai lambang dari sebuah negara. Dia menyambut tamu-tamu penting dari segala bagian dunia, dia meletakkan bunga di kuburan prajurit yang tidak dikenal, memberikan bintang-bintang kehormatan, dan lain sebagainya.

Kedua, Presiden sebagai kepala eksekutif atau pemerintahan. Dia memegang mahkota, akan tetapi dia juga memerintah. Dia menjadi lambang rakyat, tetapi dia juga memimpin pemerintahan rakyat. Hanya Presiden yang berhak mengangkat dan memberhentikan jutaan pegawai pemerintah. Kekuasaan untuk memberhentikan “senapan di depan pintu” adalah lambang dan kekuasaan tertinggi dari kedudukannya sebagai kepala eksekutif.

Ketiga, Presiden sebagai diplomat utama. Peran ini sebagai wujud dari tugas seorang Presiden dalam melakukan fungsinya sebagai perwakilan negaranya dalam melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara asing. Biasanya Presiden menjalankan fungsi ini dengan dibantu oleh menteri luar negeri, namun dalam hal-hal tertentu Presiden mengambil peranannya ini sendiri.

Keempat, Presiden sebagai legislator utama. Peran seorang Presiden yang selalu mengesahkan sebuah undang-undang. Dalam prakteknya di Amerika Serikat, seorang Presiden dianggap sebagai pimpinan kongres dalam pembuatan sebuah undang-undang. *Kelima*, Presiden sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata. Dalam masa damai maupun perang, seorang Presiden adalah panglima tertinggi angkatan perang. Ini adalah merupakan jaminan yang hidup

¹¹⁴ *Ibid.*,

dari kepercayaan Amerika Serikat dalam “keutamaan kekuasaan sipil atas militer.”

8. Kekuasaan Presiden/pemerintah dalam Negara Hukum dan Demokrasi

Pada hakikatnya, sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat, maka rakyatlah yang dianggap sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam kegiatan bernegara. Dalam perspektif kedaulatan rakyat (*the sovereignty of the people*), semua kekuasaan dalam konteks kenegaraan berasal dan bersumber dari rakyat. Jika fungsi-fungsi kekuasaan negara itu dibedakan dalam tiga cabang utama, yaitu legeslatif, eksekutif dan yudikatif, maka ketiga-tiganya dianggap sama-sama berasal dari rakyat yang berdaulat.¹¹⁵

Karena pentingnya prinsip kedaulatan rakyat itu, maka sumber norma yang terkandung dalam segala bentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat untuk umum haruslah berasal dari atau atas persetujuan dari rakyat sendiri sebagai pemilik kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam negara. Untuk mengatur atau menentukan aturan dan menetapkan hukum negara yang mengikat dan membebani rakyat haruslah didasarkan atas persetujuan rakyat. Presiden/pemerintah tidak berhak mengatur warga negaranya kecuali atas dasar kewenangan yang secara eksplisit diberikakan oleh rakyat melalui wakil-wakil mereka yang duduk di parlemen/legislatif. Oleh karena itu maka, yang disebut sebagai legislator adalah cabang kekuasaan legislatif yang biasa disebut dengan parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat. Peraturan yang dibuat oleh lembaga legislatif itulah yang dinamakan undang-undang atau disebut *wet* dalam

¹¹⁵Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang – Undang.....*, *op.,cit*, hlm. 259.

bahasa Belanda, *gezets* dalam bahasa Jerman, *law* atau *legislative act* dalam bahasa Inggris.¹¹⁶

Dalam proses pembuatan undang-undang itu, Presiden/pemerintah yang nantinya akan menjadi pelaksana undang-undang itu harus terlibat aktif dalam pembahasan. Bahkan, untuk disahkan sebagaimana mestinya menjadi undang-undang, tiap-tiap rancangan undang-undang haruslah terlebih dahulu mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Artinya, dalam pembentukan suatu undang-undang peran Presiden/eksekutif dan DPR/legislatif sama-sama penting. Akan tetapi yang dapat disebut sebagai pemegang utama kekuasaan legislatif atau kekuasaan untuk membentuk undang-undang adalah DPR, bukan pemerintah/Presiden. Jika kedudukan keduanya hendak dibedakan, dapat dikatakan bahwa DPR adalah *legislator*, sedangkan Presiden merupakan *co-legislator*. Selain dalam kedudukannya sebagai *co-legislator*, pada pokoknya Presiden tidak dapat menetapkan suatu norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) dan mengikat untuk umum, kecuali jika pembentukan norma hukum yang demikian itu diperintahkan oleh legislator melalui undang-undang. Oleh karena itu, dengan alasan apapun, Presiden tidak boleh menetapkan suatu peraturan, misalnya dalam bentuk Peraturan Presiden, tanpa didasarkan atas perintah yang lebih tegas dalam undang-undang yang menyatakan bahwa hal yang dimaksud harus diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden.¹¹⁷

Proses pemberian kewenangan oleh pembentuk undang-undang kepada pelaksana undang-undang untuk mengatur hal-hal tertentu lebih lanjut dalam bentuk peraturan pelaksana yang lebih rendah inilah yang disebut sebagai proses pendelegasian wewenang legislatif atau "*legislative delegation of rule-making*

¹¹⁶*Ibid.*, hlm. 261-262.

¹¹⁷*Ibid.*,

power". Legislator pertama atau utama yang disebut "*primary legislator*" atau "*principal legislator*" adalah Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan Presiden dalam membentuk atau menetapkan peraturan pelaksanaan berupa peraturan pemerintah atau bentuk lainnya dapat disebut "*delegated legislation*" atau "*secondary legislator*". Peraturan perundang-undangan pelaksana undang-undang itu disebut sebagai "*delegated legislation*" yang merupakan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang atau "*subordinate legislations*".¹¹⁸

Seiring dengan perkembangan kenegaraan dan pemerintahan, ajaran negara hukum yang kini dianut oleh negara-negara di dunia khususnya setelah perang dunia kedua adalah negara kesejahteraan (*welfare state*). Konsep negara ini muncul sebagai reaksi atas kegagalan konsep *legal state* atau negara "penjaga malam". Dalam konsepsi *legal state* terdapat prinsip *staatsonthouding* atau pembatasan peran negara dan pemerintahan dalam bidang politik yang melahirkan dalil "*The least government is the best government*", dan terdapat prinsip "*laissez faire, laissez aller*" dalam bidang ekonomi yang melarang negara dan pemerintah mencampuri kehidupan ekonomi masyarakatnya (*staatsbemoeienis*). Dalam perkembangannya muncul gagasan yang menempatkan pemerintah/Presiden sebagai pihak yang bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyatnya, yaitu *welfare state*. Ciri utama negara ini adalah munculnya kewajiban pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya. Diberinya kekuasaan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*) itu membawa bagi administrasi negara suatu konsekuensi yang khusus. Agar dapat menjalankan tugas menyelenggarakan kesejahteraan rakyat, menyelenggarakan pengajaran bagi semua warga negara, dan sebagainya secara

¹¹⁸*Ibid.*,

baik, maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam menyelesaikan soal-soal genting yang timbul dan yang peraturan penyelenggaraanya belum ada, yaitu belum dibuat oleh badan negara yang disertai fungsi legislatif. Pemberiaan kewenangan kepada Presiden/pemerintah dalam lingkup hukum administrasi negara disebut dengan istilah *Freies Ermessen* atau *discretionary power* (diskresi), suatu istilah yang didalamnya mengandung kewajiban dan kekuasaan yang luas. Kewajiban adalah tindakan yang harus dilakukan, sedangkan kekuasaan yang luas itu menyiratkan adanya kebebasan memilih; melakukan atau tidak melakukan dalam prakteknya antara kewajiban dan kekuasaan berkaitan erat.¹¹⁹

Kebebasan bertindak atas inisiatif sendiri yang diberikan kepada pemerintah dalam negara hukum kesejahteraan menunjukan suatu proses pola pikir mengenai tujuan negara hukum. Dalam negara hukum formal, kepastian hukum (*rechtmating*) merupakan tujuan utamanya dan untuk mewujudkan tujuan inilah asas legalitas diterima sebagai asas negara hukum formal. Dalam negara hukum material, tujuan utama adalah kemanfaatan (*doelmatig*) hukum demi tercapainya kesejahteraan masyarakat. Untuk itu ide negara hukum materiil memberikan kebebasan bertindak kepada pemerintah.¹²⁰

Meskipun pemerintah/Presiden diberi kewenangan untuk bertindak atas inisiatif sendiri demi kemanfaatan hukum, tidak berarti tujuan kepastian hukum menjadi dikesampingkan. Kepastian hukum harus tetap mendapat perhatian, meskipun pemerintah diberikan kewenangan untuk bertindak atas inisiatif sendiri demi mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat. Secara ideal, dapat dikatakan bahwa kedua asas tersebut, yaitu asas kepastian hukum dan kebebasan bertindak

¹¹⁹Ridwan HR, 2003, *op.,cit*, hlm. 11-12.

¹²⁰Hotma P. Sibua, 2010, *op.,cit*, hlm. 68.

atas inisiatif sendiri harus seiring sejalan dan hidup secara berdampingan serta saling melengkapi supaya tercapai kesejahteraan umum sebagai tujuan negara hukum dan demokratis.¹²¹

9. Kekuasaan Presiden Berdasarkan Konstitusi (Undang-Undang Dasar) Negara

Konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintah/Presiden itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah. Pembatasan yang dimaksud termaktub dalam konstitusi (undang-undang dasar).¹²² Ditambahkan Adnan Buyung Nasution, mengatakan bahwa yang dimaksud negara konstitusional adalah pertama-tama ia merupakan negara yang mengakui dan menjamin hak-hak warga negara, serta membatasi dan mengatur kekuasaannya secara hukum. Dengan demikian, negara konstitusional merupakan lembaga dengan fungsi-fungsi yang spesifik dan dengan struktur-struktur normatif yang dibatasi secara hukum, dengan tujuan melindungi hak-hak dasar warga negara serta membatasi dan mengatur kekuasaan.¹²³

Di Prancis, melalui perubahan konstitusi pada tahun 1958, parlemen dimungkinkan secara konstitusional menyerahkan sebagian tugas-tugas legislatif yang dimilikinya kepada pemerintah/Presiden. Dengan adanya ketentuan ini, pemerintah Prancis dapat meminta parlemen untuk sementara waktu menyerahkan sebagian tugas dan wewenangnya kepada pemerintah.

¹²¹ *Ibid.*,

¹²² Taufiqurahman Syahur, 2011, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 34.

¹²³ Adnan Buyung Nasution, 1995, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia :Studi Sosio-legal atas Konstitusi 1956-1959*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, hlm. 119.

Berdasarkan ketentuan Pasal 38 konstitusi Prancis disebutkan, pemerintahan Prancis dapat saja menunda keharusan untuk mendapatkan persetujuan parlemen terhadap ketentuan-ketentuan yang ingin diterapkannya di lapangan. Dengan adanya ketentuan ini, berarti bahwa dalam sejarah konstitusi Prancis ini telah diproses pengurangan hak dan kewenangan parlemen disatu pihak dan penguatan kewenangan pemerintah/Presiden di pihak lain.¹²⁴

Selanjutnya untuk menghindari pemusatan kekuasaan di tangan organisasi pemerintah, muncul ide untuk mengadakan pemisahan kekuasaan (*separation of power*), dan pembagian kekuasaan (*division of power*) didalam undang-undang dasar atau konstitusi negara. Gagasan negara hukum pada dasarnya berusaha membatasi kekuasaan pemerintah supaya tidak terlalu dominan. Namun demikian, paling jauh adalah bentuk-bentuk hukum tertentu saja, misalnya hukum yang berbentuk undang-undang, yang harus dikontrol oleh parlemen atau dibuat oleh parlemen. Adapun bentuk-bentuk hukum yang lebih rendah, tetap dibuat dan diproduksi oleh organisasi pemerintah.¹²⁵ Maka dengan demikian konstitusi hadir dalam rangka untuk membatasi kekuasaan seorang Presiden, agar Presiden dalam menjalankan fungsinya tidak menyalahgunakan kekuasaan dan kewenangan yang dimilikinya. Dengan kata lain kekuasaan Presiden tidak *absolute*, akan tetapi dibatasi oleh konstitusi atau undang-undang dasar.

10. Presiden Sebagai Pemegang dan Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan

Pemerintah dalam arti sempit adalah organ/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang. Dalam pengertian ini pemerintah hanya fungsinya sebagai badan eksekutif (*bestuur*). Dalam arti luas pemerintah adalah semua badan yang menyelenggarakan semua

¹²⁴Jimly Asshiddiqie, 2011, *op.,cit*, hlm 47-48.

¹²⁵*Ibid.*, hlm. 4.

kekuasaan baik kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan legislatif dan yudikatif. Jadi semua pemegang kekuasaan di dalam negara (eksekutif, legislatif dan yudikatif) adalah termasuk pemerintah dalam arti luas. Donner dan Van Vollenhoven seperti dikutip SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, mengemukakan bahwa cakupan pemerintah dalam pengertiannya yang luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan itu. Sedangkan Van Vollenhoven mengemukakan bahwa dalam arti luas tugas pemerintah itu terbagi kedalam empat fungsi yaitu pembentukan undang-undang, pelaksana/pemerintah (*bestuur*), polisi dan keadilan.¹²⁶

Menurut Denny Indrayana seperti yang dikutip Saldi Isra mengatakan, bahwa sistem presidensial tidak hanya meletakkan Presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif, tetapi juga pusat kekuasaan negara. Artinya Presiden tidak hanya kepala pemerintahan (*chief of executive*), tetapi juga sebagai kepala negara (*chief of state*). Itulah sebabnya rentang kekuasaan Presiden tidak hanya menyetuh wilayah kekuasaan eksekutif, tetapi juga merambah pada fungsi legislatif serta kewenangan yudikatif.¹²⁷

Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, maka Presiden dalam menjalankan pemerintahan negara memegang kekuasaan dan tanggungjawab sebagai penyelenggara tertinggi pemerintahan negara, sehingga Presiden adalah juga penyelenggara tertinggi perundang-undangan negara bersama Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan negara tersebut, diperlukan adanya peraturan perundang-undangan (Peraturan Presiden misalnya), sehingga sebagai Presiden Republik Indonesia ia adalah Kepala

¹²⁶SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2006, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kelima, Liberty, Yogyakarta, hlm. 8-9.

¹²⁷Saldi Isra, 2010, *op.,cit*, hlm. 38.

negara, dan sekaligus Kepala Pemerintahan tertinggi negara Republik Indonesia, yang di dalamnya tercakup pula penyelenggara tertinggi perundang-undangan negara.¹²⁸

11. Asas Legalitas dan Wewenang Presiden/Pemerintah

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem kontinental. Pada mulanya asas legalitas dikenal dalam penarikan pajak oleh negara. Di Inggris dikenal ungkapan "*No taxation without representation*", tidak ada pajak tanpa (persetujuan) parlemen, atau di Amerika ada ungkapan "*Taxation without representation is robbery*", pajak tanpa (persetujuan) parlemen adalah perampokan. Hal ini berarti penarikan pajak hanya boleh dilakukan setelah adanya undang-undang yang mengatur pemungutan dan penentuan pajak. Asas ini dinamakan juga kekuasaan undang-undang (*de heerschappij van de wet*).¹²⁹

Kemudian asas legalitas ini digunakan dalam bidang hukum administrasi negara yang memiliki makna "*Dat het bestuur aan de wet is onderworpen*" (bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang) atau "*Het legaliteitsbeginsel houdt in dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berusten*" (asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang). Asas legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang sering dirumuskan secara khas dalam ungkapan "*Het beginsel van wetmatigheid van bestuur*".¹³⁰

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan negara hukum dan negara demokrasi. Demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai

¹²⁸Maria Farida Indrati S, 2007, *op.,cit*, hlm.152.

¹²⁹Ridwan HR, 2003, *op.,cit*, hlm. 65.

¹³⁰*Ibid.*, hlm. 66.

keputusan hukum mendapat persetujuan dari wakil rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan aspirasi dan kepentingan rakyat. Sejalan dengan hal tersebut, menurut Sjachran Basah seperti yang dikutip Ridwan HR. Asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang bersifat hakikatnya konstitutif.¹³¹

Telah disebutkan diatas bahwa asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni "*Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*", yaitu kemampuan untuk tindakan-tindakan hukum tertentu. Mengenai wewenang ini, H.D. Stout dan F.P.C.L. Tonnaer sebagaimana dikutip Ridwan HR, mengatakan bahwa:¹³²

"Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer" (Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik).

Menurut F.P.C.L. Tonnaer, menjelaskan:¹³³

"Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en Aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overhead en te scheppen" (Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan

¹³¹ *Ibid.*, hlm. 67.

¹³² *Ibid.*,

¹³³ *Ibid.*, hlm. 71.

begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antar pemerintah dengan warga negara).

Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut R.J.H.M. Huisman seperti dikutip Ridwan HR, menjelaskan; *“Een bestuursorgaan kan zich geen bevoegdheid toeëigenen. Slechts de wet kan bevoegdheden verlenen. De wetgever kan een bevoegdheid niet alleen attribueren aan een bestuursorgaan, maar ook aan ambtenaren (bijvoorbeeld belastinginspecteurs, inspecteur voor het milieu enz.) of aan speciale colleges (bijvoorbeeld de kiesraad, de pachtkamer), of zelfs aan privaatrechtelijke rechtspersonen”*. (Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memilih sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan tetapi juga kepada terhadap para pegawai (misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya) atau terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sawah tanah), atau bahkan terhadap badan hukum privat).¹³⁴

Secara teori, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Indroharto seperti dikutip Ridwan HR, mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi, wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:¹³⁵

¹³⁴*Ibid.*, hlm. 72-73.

¹³⁵*Ibid.*,

- a. Yang berkedudukan sebagai *organ legislator*; di negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemda yang melahirkan peraturan daerah.
- b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*; seperti Presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha negara tertentu.

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.¹³⁶ Mengenai atribusi, delegasi dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt dalam buku Ridwan HR, mendefenisikan sebagai berikut:

- a. *Attributie* : *toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).
- b. *Delegatie* : *overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*, (delegasi adalah pelimpahan wewenangan pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lain).
- c. *Mandaat* : *een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*, (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.¹³⁷

Dari penjelasan diatas dapat diambil pengertian bahwa di negara Indonesia beserta organ-organ pemerintahan harus mendapatkan wewenang atribusi dari pembuat undang-undang (DPR dan Presiden) atau perintah langsung dari Undang-Undang Dasar 1945 (konstitusi), sebelum menjalankan pemerintahan ataupun untuk membuat peraturan perundang-undangan, tidak terkecuali pembentukan materi muatan Peraturan Presiden.

¹³⁶ *Ibid.*,

¹³⁷ *Ibid.*, hlm. 74.

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Menentukan Materi Muatan Peraturan Presiden Republik Indonesia

1. Sistem Norma Hukum Di Negara Republik Indonesia

Sejak lahirnya Negara Republik Indonesia dengan Proklamasi kemerdekaannya, serta ditetapkannya Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi, terbentuklah pula sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Apabila dibandingkan dengan teori jenjang norma (*stufentheorie*) dari Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*die theorie vom stufentordnung der rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky, maka dapat dilihat adanya cerminan dari kedua sistem norma tersebut dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia maka norma-norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma itu selalu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada norma dasar negara (*staatsfundamentalnorm*) negara Republik Indonesia yaitu Pancasila.¹³⁸

Didalam sistem hukum negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan norma fundamental negara yang terdapat didalam pembukaan UUD 1945 yang merupakan norma hukum yang tertinggi, dan kemudian secara berturut-turut diikuti oleh batang tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR serta hukum dasar tidak tertulis atau disebut juga konvensi ketatanegaraan sebagaimana aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*), undang-undang (*formell gesetz*)

¹³⁸Maria Farida Indrati S, 2007, *op.,cit*, hlm.57.

serta peraturan pelaksana dan peraturan otonom (*verordnung & autonome satzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan Peraturan pelaksanaan serta peraturan otonom lainnya (atau istilah yang dipakai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah Peraturan Presiden sampai peraturan daerah, dan sebagainya).¹³⁹

2. Hubungan Antara Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945

Sudah menjadi ketentuan ketatanegaraan sebagai suatu kesepakatan serta doktrin ketatanegaraan, bahwa Pancasila adalah pandangan hidup, idiologi bangsa Indonesia serta “sumber segala sumber hukum” Indonesia. Artinya bahwa Pancasila adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari rakyat Indonesia serta menjadi tempat berpijak atau bersandar bagi setiap persoalan hukum yang ada atau yang muncul di Indonesia, tempat menguji keabsahan baik sisi filosofis maupun yuridis.¹⁴⁰ Soekarno menambahkan, bahwa diatas Pancasila itu rakyat Indonesia akan tetap bersatu padu, tetap berjalan sebagai satu laskar, satu barisan yang maha kuat.¹⁴¹

Dalam kedudukan dan fungsi Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia, pada hakikatnya merupakan suatu dasar dan asas kerokhaniaan dalam setiap penyelenggaraan negara termasuk dalam penyusunan tertib hukum Indonesia, maka kedudukan Pancasila sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah sebagai sumber dari segala sumber hukum Indonesia.¹⁴² Berdasarkan penjelasan tentang isi pembukaan UUD 1945, yang

¹³⁹*Ibid.*,

¹⁴⁰Ilham Bisri, 2010, *Sistem Hukum Indonesia: Prinsip-prinsip & Implementasi Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, hlm. 7.

¹⁴¹Soekarno, 2006, *Filsafat Pancasila Menurut Bung Karno*, Cetakan Pertama, Media Pressindo, Yogyakarta, hlm. 355.

¹⁴²Kaelan, 2008, *Pendidikan Pancasila*, "Paradigma", Yogyakarta, hlm. 148.

termuat dalam Berita Republik Indonesia tahun II No. 7, dijelaskan bahwa: “.....pembukaan UUD 1945 yang didalamnya terkandung pokok-pokok Pikiran, yang meliputi suasana kebatinan dari UUD negara Indonesia, serta mewujudkan suatu cita-cita Hukum, yang menguasai hukum dasar tertulis (UUD) maupun hukum dasar tidak tertulis (*convensi*).”

Adapun pokok-pokok pikiran tersebut adalah: *Pokok pikiran pertama*, negara melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah dara Indonesia dengan berdasarkan atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. *Pokok pikiran kedua*, negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. *Pokok pikiran ketiga*, negara yang berkedaulatan Rakyat, berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan/perkawilan. Dan *pokok pikiran keempat*, negara berdasarkan atas Ketuhanan yang maha esa, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.¹⁴³

Selanjutnya pokok-pokok Pikiran tersebut dijemakan (dikongkritisasikan) dalam pasal-pasal UUD 1945. Dalam pengertian ini maka dapat disimpulkan bahwa Pembukaan UUD 1945 adalah sebagai sumber hukum positif Indonesia. Sebagaimana isi yang terkandung dalam penjelasan resmi pembukaan UUD 1945, maka konsekuensinya nilai-nilai yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 selanjutnya dalam realisasinya kemudian dijabarkan dalam peraturan-peraturan hukum positif dibawahnya, seperti undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden maupun peraturan perundang-undangan lainnya.¹⁴⁴

¹⁴³*Ibid.*,

¹⁴⁴*Ibid.*,

Penetapan Pembukaan UUD 1945 sebagai bagian dari Konstitusi sekaligus menetapkan sebagai norma abstrak yang dapat dijadikan sebagai standar valuasi konstiusionalitas norma hukum yang lebih rendah. Bahkan juga dapat digunakan sebagai prinsip-prinsip dalam menafsirkan konstitusi. Dengan posisi Pembukaan UUD 1945 sebagai bagian dari konstitusi, maka pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalamnya, termasuk Pancasila, benar-benar dapat menjadi *rechtsidee* dalam pembangunan tata hukum Indonesia,¹⁴⁵ tidak terkecuali Peraturan Presiden juga harus menjadikan Pembukaan UUD 1945 yang terkandung di dalamnya pokok-pokok pikiran dan cita-cita negara Indonesia termasuk Pancasila sebagai “bintang pemandu” dalam pengisian materi muatan Peraturan Presiden.

3. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia

Sejak lahirnya negara Republik Indonesia dengan proklamasi kemerdekaannya, sampai berlakunya konstitusi Republik Indonesia Serikat, Undang-Undang Dasar Sementara 1950, Undang-Undang Dasar 1945, dan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 masalah hierarki perundang-undangan tidak pernah diatur secara tegas dalam konstitusi (UUD) negara Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945 pada periode berlaku (antara bulan Agustus 1945 sampai dengan 1949), kemudian pada periode kedua berlaku (5 Juli 1959 sampai dengan 19 Oktober 1999), dan periode ketiga berlaku, yaitu sejak perubahan pertama UUD 1945 pada tanggal 19 Oktober 1999 sampai saat ini hanya menetapkan tiga jenis peraturan yang disebut, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perpu), dan Peraturan

¹⁴⁵Jimly Asshiddiqie, 2011, *op.cit*, hlm.265.

Pemerintah, yang masing-masing dirumuskan dalam pasal-pasal sebagai berikut:¹⁴⁶

- a. Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 (sebelum perubahan):
"Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat" dan kemudian diubah menjadi: Pasal 20 UUD 1945 (sesudah perubahan):
 - (1) *Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*
 - (2) *Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*
 - (3) *Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*
 - (4) *Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*
 - (5) *Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.*
- b. Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 (sebelum dan sesudah perubahan):
"Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang".
- c. Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 (sebelum dan sesudah perubahan):
"Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya".

Perkembangan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia mulai 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. Dalam Pasal 1 dan Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1950 tersebut dirumuskan jenis peraturan-peraturan pemerintah pusat sebagai berikut: *"Jenis Peraturan-peraturan Pemerintahan Pusat ialah: a. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, b.*

¹⁴⁶Maria Farida Indrati S, 2007, *op.,cit*, hlm.69.

Peraturan Pemerintah, c. Peraturan Menteri.” Tingkat kekuatan peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah menurut urutannya pada Pasal 1.”

Berdasarkan rumusan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 tersebut, dapat disimpulkan bahwa peraturan menteri merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, yang terletak di bawah peraturan pemerintah. Kedudukan peraturan menteri yang terletak di bawah peraturan pemerintah (dan bukan di bawah Peraturan Presiden) secara hierarkis dapat dimengerti, oleh karena UUDS 1950 menganut sistem parlementer, sehingga Presiden hanya bertindak sebagai kepala negara dan tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk keputusan yang bersifat mengatur.¹⁴⁷

Selanjutnya pada tanggal 5 Juli 1959 dengan Keputusan Presiden Nomor: 150 Tahun 1959, Dekrit Presiden Republik/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tentang kembali kepada UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950. Berikutnya pada tanggal 20 Agustus 1959 berdasarkan Surat Presiden yang diajukan dan disampaikan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat RI Nomor: 2262/HK/1959, dikeluarkan jenis atau bentuk peraturan perundangan, yaitu:¹⁴⁸

- a. Penetapan Presiden,
- b. Peraturan Presiden, yaitu:
 1. Peraturan Presiden yang dikeluarkan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD RI 1945; dan
 2. Peraturan Presiden yang dimaksudkan untuk melaksanakan Penetapan Presiden.
- c. Peraturan Pemerintah, untuk melaksanakan Peraturan Presiden
- d. Keputusan Pemerintah, untuk melakukan dan peresmian pengangkatan-pengangkatan; dan
- e. Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri

¹⁴⁷*Ibid.*, hlm. 71.

¹⁴⁸Soehino, 2012, *Hukum Tata Negara Hukum Perundang-Undangan Perkembangan Pengaturan Mengenai Tata Cara Pembentukan Perundang-Undangan Baik Tingkat Pusat maupun Daerah*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, BPFE, Yogyakarta, hlm. 5-6.

Pada Tahun 1966 jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia terdapat didalam Ketetapan MPRS RI Nomor XX/MPRS/1966 tentang memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Disebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah:¹⁴⁹

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- c. Undang-undang/Peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Keputusan Presiden; dan
- f. Peraturan-peraturan pelaksana lainnya seperti
 - Peraturan menteri
 - Instruksi menteri
 - Dan lain-lainnya

Berikutnya pada Tahun 2000 setelah masa reformasi (1998) Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR) mengeluarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Dalam konsiderans Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tersebut dirumuskan antara lain sebagai berikut:

- a. bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan atas hukum perlu mempertegas sumber hukum yang merupakan pedoman bagi penyusunan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.
- b. bahwa untuk dapat mewujudkan supremasi hukum perlu adanya aturan hukum yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan tata urutannya.
- c. bahwa dalam rangka memantapkan perwujudan otonomi daerah perlu menempatkan peraturan daerah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.
- d. bahwa Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 menimbulkan kerancuan pengertian, sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan.

¹⁴⁹*Ibid.*, hlm. 7.

Masalah hierarki peraturan perundang-undangan menurut Ketetapan MPR

No. III/MPR/2000 dirumuskan sebagai berikut:

- a. Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundangundangan.
- b. Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis.
- c. Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum dibawahnya.

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- c. Undang-undang;
- d. Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang (Perpu);
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Keputusan Presiden;
- g. Peraturan Daerah.

Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.

Setelah selesainya perubahan keempat UUD 1945 Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Tata Cara pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Setelah melalui proses pembahasan, rancangan undang-undang tersebut kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan pula tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7, yang dirumuskan 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;
- e. Peraturan Daerah.

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. Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki tersebut diatas.

Selanjutnya sebagai bentuk implementasi dari perintah Pasal 22A UUD 1945 yang menyatakan bahwa tata cara pembentukan undang-undang, selanjutnya diatur dengan undang-undang, maka telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU No. 12 Tahun 2011) pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 7 Ayat (1) dan ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011, menegaskan bahwa hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud tersebut diatas.

Selanjutnya dalam Pasal 102 UU No. 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa: *“Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

(Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 4389), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku". Maka dengan demikian semua pembentukan materi muatan peraturan perundang-undangan tidak terkecuali Peraturan Presiden harus mengikuti tata cara, proses, hierarki dan asas-asas yang ada di dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan demikian tidak diperlukan lagi Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, dan Peraturan Pemerintah mengenai pengaturan lebih lanjut proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

4. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia sudah dirumuskan di dalam Pasal 5 UU. No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana ditegaskan bahwa "*dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:*

- a. *kejelasan tujuan;*
- b. *kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;*
- c. *kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;*
- d. *dapat dilaksanakan;*
- e. *kedayagunaan dan kehasilgunaan;*
- f. *kejelasan rumusan; dan*
- g. *keterbukaan.*"

Selanjutnya secara lebih terperinci A. Hamid S Attamimi seperti yang dikutip Yuliandri menjelaskan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasar atas hukum (*rechthstaat*),

pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat. Selanjutnya A. Hamid S Attamimi juga mengintrodusir, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang dapat dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik secara benar, yaitu:¹⁵⁰

Pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan. Asas-asas dalam Pancasila selaku cita hukum. Kelima sila dalam Pancasila kedudukannya selaku cita hukum rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, secara positif merupakan “bintang pemandu”, dan secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan, sila tersebut baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, baik tunggal maupun berpasangan, merupakan asas hukum umum. Selain selaku cita hukum, Pancasila juga adalah norma fundamental negara. Oleh karena itu, sila-sila dalam Pancasila baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, baik tunggal maupun berpasangan, merupakan norma dasar atau norma tertinggi bagi berlakunya semua norma-norma hukum yang berlaku dalam kehidupan rakyat Indonesia dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Kedua, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan ialah asas pemerintahan yang diatur dengan atau berdasarkan undang-undang. Undang-undang (*gesetz*) adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan yang menjamin tuntutan-tuntutan negara berdasarkan atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakannya akibat suatu aturan hukum dan adanya kepastian dalam hukum.

¹⁵⁰Yuliandri, 2010, *Asas-asas Pembentukan Peraturan.....*, op.,cit, hlm. 115.

Ketiga, asas-asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, menurut Attamimi mengandung pengertian, bahwa penetapan penggunaan kekuasaan yang secara formal dibatasi dalam dan berdasarkan UUD 1945, maka asas-asas ini pada hakikatnya menegaskan kembali apa yang sudah dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan UUD 1945 di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Ditambahkan oleh Bagir Manan sebagaimana yang dikutip Yuliandri menjelaskan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik haruslah berlandaskan pada:¹⁵¹ *pertama*, landasan yuridis. Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Presiden), karena akan menunjukkan:

- a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat produk-produk hukum. Setiap produk-produk hukum harus dibuat oleh pejabat yang berwenang. Kalau tidak, produk-produk hukum itu batal demi hukum (*van rechtswegenietig*) atau dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal demi hukum.
- b. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk atau jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan atau dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) produk hukum tersebut.
- c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu, apabila tatacara tertentu yang diharuskan tidak diikuti, maka produk-produk hukum tersebut belum mempunyai kekuatan hukum mengikat dan dapat dibatalkan demi hukum.
- d. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya.
- e. Produk-produk hukum yang dibuat untuk umum dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.

Kedua, landasan sosiologis. Dasar sosiologis artinya, mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam suatu masyarakat industri,

¹⁵¹*Ibid.*, hlm. 134-136.

hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan ini dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi, seperti masalah perburuhan, kebersihan, ketertiban, dan lain sebagainya. Selanjutnya dijelaskan bahwa:

“Dengan dasar sosiologis, diharapkan peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengarahan institusional untuk melaksanakannya.”

Dikemukakan pula oleh Bagir Manan, bahwa:

“... suatu hal yang harus diingat bahwa kenyataan yang hidup dalam masyarakat sebagai dasar sosiologis harus termasuk pula kecenderungan-kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa memasukan faktor-faktor kecenderungan dan harapan, maka peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam seketika (*moment opname*). Keadaan seperti ini akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum. Hukum akan tertinggal dari dinamika masyarakat. Bahkan peraturan perundang-undangan akan menjadi konservatif karena seolah-olah pengukuhan kenyataan yang ada. Hal ini bertentangan dengan sisi lain dari peraturan perundang-undangan yang diharapkan mengarahkan perkembangan masyarakat.”

Ketiga, landasan filosofis. Terhadap landasan ini Bagir Manan menjelaskan:

“Dasar filosofis berkaitan dengan *“rechtsidee”* dimana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum atau *rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik atau buruk, pandangan terhadap hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, kedudukan wanita dan sebagainya. Semuanya itu bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, adakalanya, teori filsafat maupun dalam dokterin-dokterin resmi (misalnya: Pancasila)”

Berdasarkan pembahasan diatas, maka dalam menentukan materi muatan Peraturan Presiden di Indonesia, disampaing harus memuat asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang terdapat didalam UU No. 12 Tahun 2011 juga harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana telah disampaikan para ahli diatas, yaitu berdasarkan landasan filosofis, landasan yuridis dan landasan sosiologis.

5. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Setelah perubahan UUD 1945, mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan¹⁵² tidak terkecuali materi muatan Peraturan Presiden telah dituangkan dalam rumusan pasal-pasal UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan pelaksanaan dari pasal 22A UUD 1945 hasil amandemen (perubahan) dan Pasal 6 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan. Dengan berlakunya UUD 1945 perubahan, cara mencari dan menentukan materi muatan peraturan perundang-undangan tetap dapat dilaksanakan melalui tiga cara yang diajukan oleh A. Hamid S. Attamimi seperti dikutip Maria Farida Indrati S, yaitu melalui:¹⁵³

Pertama, ketentuan dalam batang tubuh UUD 1945. Apabila dilihat dalam batang tubuh UUD 1945, maka saat ini terdapat 43 (empat puluh tiga) hal yang diperintahkan secara tegas-tegas untuk diatur dalam peraturan perundang-undangan. 43 (empatpuluh tiga) hal tersebut dapat dibagi ke dalam tiga kelompok

¹⁵²Setelah berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, maka materi muatan peraturan perundang-undangan termasuk undang-undang telah dirumuskan dalam pasal-pasal UU No. 12 Tahun 2011 tersebut, lihat lebih lanjut dalam UU No. 12 Tahun 2011.

¹⁵³Lihat lebih lanjut Maria Farida Indrati S, 2007, *op.,cit*, hlm. 245-248.

yang memiliki kesamaan, dan tiga kelompok lainnya, walaupun pembagian tersebut tidak dapat dibedakan secara tegas, karena adanya hubungan antara satu dan lainnya. Pembagian tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Kelompok lembaga negara: Pasal 2 ayat (1), Pasal 6 ayat (2), Pasal 6A ayat (5), Pasal 19 ayat (2), Pasal 20A ayat (4), Pasal 22B, Pasal 22C ayat (4), Pasal 22D ayat (4), Pasal 23G ayat (2), Pasal 24 Ayat (3), Pasal 24A ayat (5), Pasal 24B ayat (4), Pasal 24C ayat (6), dan Pasal 25.
- b. Kelompok penetapan organisasi dan alat kelengkapan negara: Pasal 16, Pasal 17 ayat (4), Pasal 18 ayat (1), Pasal 18 ayat (7), pasal 18A ayat (1), Pasal 23D, Pasal 23 ayat (4), dan Pasal 23 ayat (5).
- c. Kelompok hak-hak (asasi) manusia: Pasal 12, Pasal 15, Pasal 18A ayat (2), Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2), Pasal 22E ayat (6), Pasal 23 ayat (1), Pasal 23A, Pasal 23B, Pasal 23D, Pasal 23E ayat (3), pasal 26 ayat dan ayat (2), Pasal 28, Pasal 28I ayat (5), Pasal 30 ayat (5), Pasal 31 ayat (1), Pasal 33 ayat (5), dan Pasal 34 ayat (4).
- d. Kelompok pengaturan wilayah negara: Pasal 25A.
- e. Kelompok pengaturan atribut negara: Pasal 36C.
- f. Kelompok lain-lain: Pasal 11 ayat (3) dan Pasal 22A.

Kedua, berdasarkan wawasan negara berdasarkan hukum (*rechtsstaat*).

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, ditentukan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*). Wawasan negara yang berdasarkan atas hukum ini mengandung beberapa konsekuensi di bidang perundang-undangan, oleh karena hal itu menyangkut masalah pembagian kekuasaan negara dan perlindungan hak-hak (asasi) manusia. Dalam hal negara hukum, negara Republik Indonesia adalah termasuk dalam negara berdasarkan hukum materiil/sosial, hal ini dapat ditemukan dalam pembukaan UUD 1945 Alenia ke 4 yang menyebutkan:

"... untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, dan seterusnya."

Ketiga, berdasarkan wawasan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi. Hal ini merupakan pasangan adanya wawasan negara berdasarkan atas

hukum (*rechtsstaat*). Dalam wawasan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi ini, kewenangan dan kekuasaan pemerintah beserta segala tindakannya dalam menjalankan tugas-tugasnya kekuasaannya tersebut dibatasi oleh adanya konstitusi (UUD 1945). Oleh karena negara Republik Indonesia menganut adanya wawasan pemerintahan berdasarkan konstitusi, maka kekuasaan perundang-undangan di negara Republik Indonesia terikat oleh UUD 1945 sebagai hukum dasar negara. Selanjutnya asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Presiden di negara Republik Indonesia dirumuskan dalam Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011, sebagai berikut:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud tersebut diatas, Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.¹⁵⁴

Melalui kajian dan analisis diatas dapat diambil pengertian, bahwa proses pembentukan materi muatan Peraturan Presiden perlu mewujudkan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas-asas tersebut diperlukan sebagai pedoman dalam pelaksanaan tahapan pembentukan Peraturan Presiden. Di dalamnya termasuk tahap perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan

¹⁵⁴ Pasal 6 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011

penyebarluasan, agar menghasilkan Peraturan Presiden yang baik. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus menjadi pedoman (*directives*) dalam proses pembuatan Peraturan Presiden, mengingat fungsinya yang penting dalam persyaratan kualitas memiliki efektifitas dari segi pencapaian tujuan (*doeltreffendheid*), pelaksanaan (*uitvoerbaarheid*) dan penegakan hukumnya (*handhaafbaarheid*).

6. Isi dan Penjelasan Materi Muatan Peraturan Presiden Menurut Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Didalam Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 tentang materi muatan Peraturan Presiden menyatakan bahwa: "*Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, meteri untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau meteri untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah*", dan didalam penjelasan Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut dijelaskan bahwa : "*Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan peraturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya*".

Dalam penjelasan Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut diatas menyatakan bahwa Peraturan Presiden dapat dibentuk untuk menyelenggarakan peraturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya. Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagai atribusi dari Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan peraturan

lebih lanjut perintah Undang-Undang atau peraturan pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.¹⁵⁵

Menurut Jimly Asshiddiqie, penjelasan Pasal 13 itu harus dipahami dalam arti “diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”. Misalnya undang-undang menentukan bahwa ketentuan mengenai pelaksanaan pasal sekian “diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden”, atau dapat pula dinyatakan “diatur lebih lanjut oleh pemerintah”. Contoh pertama adalah diperintah yang bersifat tegas, sedangkan contoh kedua adalah perintah yang tidak tegas. Perintah yang tegas langsung menyebut bentuk hukum Peraturan Presiden sebagai bentuk penguasaan norma peraturan pelaksanaan undang-undang itu. Sedangkan dalam contoh kedua, pengaturannya diserahkan kepada pemerintah yang dapat saja menentukan bentuk peraturan mana yang dianggap tepat. Misalnya pemerintah dapat menuangkan norma hukum dimaksud dalam bentuk Peraturan Pemerintah ataupun Peraturan Presiden (Perpres).¹⁵⁶

Ditambahkan Bagir Manan, bahwa pemahaman terhadap Peraturan Presiden (yang sebelumnya disebut Keputusan Presiden) dalam sistem UUD 1945 dapat ditinjau dari dua segi:¹⁵⁷

a. Dari segi wewenang:

Ditinjau dari segi wewenang, Peraturan Presiden (Keppres) dapat dibedakan Peraturan Presiden sebagai pelaksanaan kewenangan konstitusional Presiden. Baik sebagai Kepala negara maupun sebagai Kepala Pemerintahan, Presiden berwenang menetapkan keputusan (peraturan). Hal ini sesuai dengan dengan asas umum, bahwa salah satu ciri yang melekat pada pejabat atau jabatan adalah adanya wewenang membuat keputusan. Kewenangan ini merupakan

¹⁵⁵Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang – Undang.....*, *op.,cit*, hlm. 151.

¹⁵⁶Dalam hal ini Jimly menjelaskan tentang Pasal 11 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang telah di ganti dengan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, kedua pasal dalam kedua Undang-Undang tersebut mengenai Materi Muatan Praturan Presiden dan penjelasannya, dimana materi muatan Peraturan Presiden dan penjelasannya tetap sama. *Ibid.*, hlm. 152.

¹⁵⁷Bagir Manan, 1995, *op.,cit*, hlm. 30-31.

kewenangan atributif, selain berdasarkan kewenangan konstitusional (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945), Peraturan Presiden dapat juga dikeluarkan sebagai peraturan delegasi (*delegated legislation*), sebagai peraturan delegasi. Peraturan Presiden ditetapkan untuk melaksanakan perintah UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Jadi, sebagai peraturan delegasi Peraturan Presiden mempunyai cakupan yang lebih luas dari pada Peraturan Pemerintah yang hanya untuk menjalankan Undang-Undang.

b. Dari materi muatan:

Dari segi materi muatan, Peraturan Presiden (Keppres) dapat dibedakan menjadi Peraturan Presiden yang bersifat mengatur (*regeling*) dan Keppres yang bersifat ketetapan atau penetapan (*besechikking*). Peraturan Presiden yang mengatur adalah peraturan perundang-undangan.

Materi muatan Peraturan Presiden (berupa peraturan perundang-undangan) sebagai perwujudan kekuasaan asli Presiden, terutama mencakup semua kekuasaan Presiden untuk menjalankan pemerintahan (administrasi negara), baik yang bersifat *instrumental* maupun yang bersifat pemberian “jaminan” terhadap rakyat. Sedangkan materi muatan Peraturan Presiden yang bersumber pada delegasi akan terdiri dari materi muatan yang didelegasikan tersebut.¹⁵⁸

Salanjutnya Deding Ishak (Fraksi partai Golkar) selaku Ketua Panitia Kerja (Panja) Rancangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan DPR RI mengatakan bahwa: “.....dan selanjutnya Peraturan Presiden telah disepakati masuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yaitu di bawah peraturan pemerintah dan di atas peraturan daerah provinsi. Materi Muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.”¹⁵⁹

¹⁵⁸ *Ibid.*,

¹⁵⁹ http://www.dpr.go.id/complorgans/adhoc/49_risalah_Risalah_Raker_8.pdf, di kunjungi pada tanggal 8 Februari 2012, Pukul 14.45 wib.

Dari pembahasan diatas sangat jelaslah bahwa materi muatan Peraturan Presiden haruslah dibentuk untuk menyelenggarakan peraturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah. Adapaun penjelasan Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 yang menjelaskan bahwa: “Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan peraturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya” harus dipahami dalam arti diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (termasuk UUD 1945).

B. Menentukan Materi Muatan Peraturan Presiden Dalam Melaksanakan Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintah

1. Bentuk Negara, Bentuk Pemerintahan dan Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia

Perlu diperjelas adanya perbedaan mendasar antara pengertian bentuk negara, bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan. Ketiga istilah tersebut sebaiknya tidak dipertukarkan satu sama lain, sehingga tidak menimbulkan kesalahpahaman dalam prakteknya. Perbincangan mengenai bentuk negara (*staats-vormen*) terkait dengan pilihan-pilihan antara (a) bentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*), (b) bentuk negara serikat (*federal, bonds-staat*), atau (c) bentuk konfederasi (*confederation, regerings-vormen*). Adapun perbincangan mengenai bentuk pemerintahan (*regerings-vormen*) berkaitan dengan pilihan antara (a) bentuk kerajaan (monarki), atau (b) bentuk republik. Jika jabatan kepala negara itu bersifat turun temurun, maka negara itu disebut kerajaan (biasa kepala negara disebut Raja). Jika kepala pemerintahannya tidak bersifat turun temurun, melainkan dipilih, maka negara itu disebut republik (biasanya kepala negara disebut Presiden). Sementara itu, dalam perkataan sistem pemerintahan (*regerings-system*) terkait pilihan-pilihan antara (a) sistem

pemerintahan Presidensial, (b) sistem pemerintahan parlementer, (c) sistem pemerintahan campuran, yaitu *quasi Presidensiil* seperti di Indonesia (dibawah UUD 1945 sebelum perubahan) atau *quasi parlementer* seperti sistem Prancis yang dikenal dengan istilah *hybrid system*, dan (d) sistem pemerintahan *collegial* seperti di Swiss.¹⁶⁰

Dari ketiga konsep diatas, bangsa Indonesia sejak kemerdekaan pada tahun 1945 cenderung mengidealkan bentuk negara kesatuan (*eenheidstaatsvorm*), bentuk pemerintahan republik (*republiik regeringsvorm*), dan sistem pemerintahan Presidensial (*Presidential system*). Dalam UUD 1945, pengaturan mengenai bentuk negara dan bentuk pemerintahan diatur dalam bab yang tersendiri yaitu Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan. Dalam Pasal 1 ayat (1) dinyatakan: “*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk republik.*” Ayat (2) menegaskan: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*” Adapun ayat (3) menentukan: “*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*”. Khusus mengenai bentuk negara tidak dikategorikan sebagai objek perubahan yang diatur dalam mekanisme perubahan UUD 1945. Dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945, dinyatakan: “*Khusus bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak dapat dilakukan perubahan.*”¹⁶¹

Sesuai dengan prinsip perubahan UUD 1945 untuk mempertegas sistem presidensial dan diantunya pemisahan cabang-cabang kekuasaan negara yang utama dengan prinsip *checks and balances*, maka perubahan UUD 1945 berakibat pula dibidang eksekutif sebagai berikut.¹⁶²

¹⁶⁰Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi & Konstitusionalisme.....*, op.,cit, hlm. 210-211.

¹⁶¹*Ibid.*,

¹⁶²Sulardi, 2012, *op.,cit*, hlm. 134-135.

- a. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif [Pasal 4 ayat (1)] tidak lagi memegang kekuasaan membentuk undang-undang yang telah bergeser ke tangan DPR [Pasal 20 ayat (1)] melainkan hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang ke DPR [Pasal 5 ayat (2)], memberikan persetujuan bersama dengan DPR dan mengesahkan RUU menjadi undang-undang (Pasal 20 ayat (2) dan ayat (4));
- b. Presiden tidak dipilih oleh MPR melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat berpasangan dengan dari calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik (Pasal 6A);
- c. Masa jabatan Presiden selama 5 tahun secara tegas dibatasi untuk dua periode (Pasal 7);
- d. Ditentukan syarat-syarat yang lebih rinci untuk menjadi Presiden dan wakil Presiden (Pasal 6);
- e. Ditentukan mekanisme pemberhentian atau impeachment terhadap Presiden dan wakil Presiden yang melibatkan DPR, MK, dan MPR (Pasal 7A dan 7b);
- f. Penegasan bahwa presiden tidak dapat membubarkan DPR (Pasal 7C);
- g. Pelaksanaan hak-hak prerogatif presiden sebagai kepala negara harus dengan persetujuan dan pertimbangan DPR;
- h. Pengangkatan pejabat-pejabat publik, seperti anggota-anggota BPK (Pasal 23F), Hakim Agung [Pasal 24A ayat (3)] anggota KY [Pasal 24B ayat (3)] harus dengan persetujuan DPR;
- i. Presiden berwenang membentuk dewan pertimbangan (Pasal 16) sebagai pengganti DPA yang dihapuskan;
- j. Dalam pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian harus diatur dengan undang-undang [Pasal 17 ayat (4)].

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*”. Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan dalam pasal ini menunjuk kepada pengertian Presiden menurut sistem pemerintahan Presidensial. Dalam sistem pemerintahan Presidensial, tidak terdapat perbedaan atau tidak perlu diadakan perbedaan antara Presiden selaku kedudukan kepala negara dan Presiden selaku kepala pemerintahan. Presiden adalah Presiden yaitu jabatan yang memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar. Dalam UUD 1945 juga tidak terdapat ketentuan yang mengatur

tentang adanya kedudukan kepala negara (*head of state*) ataupun kedudukan kepala pemerintahan (*head of government*) atau *Chief Executive*.¹⁶³

Selanjutnya berkaitan dengan tetap dimasukkannya Peraturan Presiden kedalam jenis peraturan perundang-undangan didalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011, Menteri Hukum dan HAM (pada saat itu) Patrialis Akbar menyampaikan tanggapan akhir dari pemerintah pada sidang paripurna ke 36 (tigapuluh enam), masa sidang ke-IV Tahun 2010-2011, tanggal 22 Juli 2011 menyatakan bahwa: *“Dengan tetap dicantumkanannya Peraturan Presiden sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis berada di bawah peraturan pemerintah dan di atas peraturan daerah provinsi. Hal ini sesuai dengan semangat penguatan sistem Presidensiil yang merupakan salah satu dari lima kesepakatan dasar pada saat melakukan perubahan (amandemen) UUD negara Republik Indonesia Tahun 1945.”*¹⁶⁴

2. Presiden Penyelenggara Kekuasaan Pemerintahan dan Perundang-Undangan

Sebagai penyelenggara pemerintahan, Presiden dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang diperlukan, oleh karena Presiden merupakan pemegang kekuasaan pengaturan di Indonesia. Fungsi pengaturan ini terlihat pada UUD 1945 dalam hal pembentukan Undang-Undang bersama DPR sesuai Pasal 20 ayat (2), ayat (3), ayat (4), pembentukan Peraturan Pemerintah berdasarkan Pasal 5 ayat (2), pembentukan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang berdasarkan Pasal 22 ayat (1), dan juga pembentukan Peraturan Presiden (sebelumnya disebut Keputusan Presiden) yang merupakan peraturan

¹⁶³Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 107-108.

¹⁶⁴http://www.dpr.go.id/archive/minutes/Risalah_Rapat_Paripurna_Ke-36_Masa_Sidang_IV_Tahun_Sidang_2010-2011.pdf, di kunjungi pada tanggal 8 Februari 2012, Pukul 14.30 wib.

perundang-undangan yang berasal dari atribusi ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.¹⁶⁵

Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menegaskan; “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang dasar,*” pernyataan ini mengandung makna bahwa Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintah di Republik Indonesia. Kemudian dalam hal kewenangan Presiden setelah perubahan UUD 1945 dalam hal kewenangan legislasi Presiden terdapat dalam; Pasal 5, Ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan :“*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*”, Pasal 20 Ayat (2) “*Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama*”, Pasal 20 Ayat (4) “*Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang*”, Pasal 22 Ayat (1) “*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*”.

Berkenaan dengan Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam hal materi muatan Peraturan Presiden, menentukan: “*Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah*”. Dan didalam penjelasan pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut dijelaskan bahwa “*Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan peraturan lebih lanjut perintah undang-undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya*”. Peraturan

¹⁶⁵Maria Farida Indrati S, 2007, *op.,cit*, hlm. 133.

Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagai kewenangan atribusi dari Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945.

Sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, Presiden beserta seluruh unsur administrasi negara lainnya, menyelenggarakan kekuasaan pemerintah sehari-hari. Penyelenggaraan kekuasaan pemerintah sehari-hari mencakup semua lapangan administrasi negara, baik yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, ketentuan-ketentuan tidak tertulis maupun berdasarkan kebebasan bertindak untuk mencapai tujuan pembentukan pemerintahan seperti diamanatkan oleh pembukaan UUD 1945, yaitu:¹⁶⁶

“...untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.... dan seterusnya.”

Alenia keempat pembukaan UUD 1945 tersebut menggambarkan visi bangsa Indonesia mengenai bangunan kenegaraan yang hendak dibentuk dan diselenggarakan dalam rangka melembagakan keseluruhan cita-cita bangsa untuk merdeka, bersatu berdaulat, adil dan makmur dalam wadah Negara Kesatuan Indonesia. Alenia keempat ini menentukan dengan jelas mengenai tujuan negara dan dasar negara Indonesia sebagai negara yang menganut prinsip demokrasi konstitusional. Negara Indonesia untuk itu dimaksudkan untuk tujuan (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4)

¹⁶⁶Philipus M. Hadjon dkk, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Cetakan Kesepuluh, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 85.

wujudkan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹⁶⁷

Dalam mencapai keempat tujuan bernegara itu, negara Indonesia diselenggarakan berdasarkan: (1) Ketuhanan Yang Maha Esa, (2) Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, (3) Persatuan Indonesia, (4) Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Perwusyawaratan/Perwakilan, dan (5) Keadilan Sosial bagi seluruh Seluruh Rakyat Indonesia; yang secara bersama-sama disebut Pancasila. Pokok-pokok pikiran yang terkandung didalam pembukaan UUD 1945 itu mencerminkan falsafah (*weltanshaung*) dan pandangan dunia (*word view*) bangsa Indonesia serta cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai dan menjiwai hukum dasar, baik yang tertulis maupun tidak tertulis.¹⁶⁸

Ditambahkan Jimly Asshiddiqie, sehubungan dengan apa yang diuraikan di atas, dapat dikemukakan adanya Sembilan pokok yang mendasari penyusunan sistem penyelenggaraan negara Indonesia dalam rumusan peraturan perundang-undangan (termasuk didalamnya Peraturan Presiden) dimasa depan. Kesembilan prinsip pokok itu adalah: (1) Ketuhan Yang Maha Esa, (2) Cita Negara Hukum atau Nomokrasi, (3) Paham Kedaulatan Rakyat atau Demokrasi, (4) Demokrasi Langsung dan Demokrasi Perwakilan, (5) Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip *Checks and Balances*, (6) Sistem Pemerintahan Presidensial, (7) Prinsip Persatuan dan Keragaman dalam Negara Kesatuan, (8) Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Pasar Modal, dan (9) Cita Masyarakat Madani.¹⁶⁹

¹⁶⁷Lihat lebih lanjut Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi & Konstitusionalisme.....*, op.,cit, hlm. 52-69.

¹⁶⁸*Ibid.*,

¹⁶⁹ Penjabaran kesembilan prinsip pokok ini dapat dilihat dalam Jimly Asshiddiqie....., *Ibid.*,

Di dalam UUD 1945 hasil amandemen dalam Bab III tentang kekuasaan pemerintahan negara, kedudukan Presiden selaku kepala negara dan selaku kepala pemerintahan mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara. (Pasal 10)
- b. Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perdyandjian dengan negara lain. (Pasal 11)
- c. Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. (Pasal 12)
- d. Presiden mengangkat duta dan konsul. Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. (Pasal 13 Ayat (1-3))
- e. Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat [Pasal 14 Ayat (1) dan (2)]
- f. Presiden memberi gelar tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. (Pasal 15)
- g. Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. (Pasal 4 Ayat (1))
- h. Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. (Pasal 5)
- i. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang". [Pasal 22 Ayat (1)]
- j. Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat". [Pasal 20 Ayat (2)]

Selanjutnya C.S.T. Kansil, mengemukakan tentang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945, sebagai berikut:¹⁷⁰

- a. Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar.
- b. Presiden penyelenggara kekuasaan pemerintahan tertinggi.
- c. Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden

¹⁷⁰C.S.T Kansil dan Cristine S.T. Kansil, 2011, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan Keempat, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 95.

- d. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.
- e. Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri Negara. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

3. Tujuan/Fungsi Peraturan Presiden Republik Indonesia

Disamping Peraturan Presiden berfungsi sebagai penguatan dari pada sistem Presidensial dan sebagai alat untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di Indonesia, Peraturan Presiden juga berfungsi sebagai bentuk penguatan putusan/keputusan yang diambil oleh Presiden. Jenis putusan mempunyai 2 sifat yang utama, yakni putusan yang bersifat mengatur (*regeling*) dari putusan-putusan yang bersifat penetapan administratif (*beschikking*). Semua pejabat tinggi pemerintahan yang memegang kedudukan politis berwenang mengeluarkan keputusan-keputusan yang bersifat administratif, misalnya untuk mengangkat dan memberhentikan pejabat, membentuk dan membubarkan kepanitiaan, dan sebagainya. Secara hukum, semua jenis putusan tersebut dianggap penting dalam perkembangan hukum nasional. Akan tetapi, pengertian peraturan perundang-undangan dalam arti sempit perlu dibatasi sekurang-kurangnya dibedakan secara tegas karena elemen pengaturan (*regeling*) kepentingan publik dan menyangkut hubungan-hubungan hukum atau hubungan hak dan kewajiban diantara sesama warga negara dan antara warga negara dengan negara dan pemerintah. Elemen pengaturan (*regeling*) inilah yang seharusnya dijadikan kriteria suatu materi hukum dapat diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan sesuai dengan tingkatannya secara hierarki.¹⁷¹

¹⁷¹Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi & Konstitusionalisme.....*, *op.,cit*, hlm. 257-258

Selain itu, sebagaimana dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi seperti yang dikutip Jimly Asshiddiqie, bahwa Keputusan (Peraturan) Presiden yang bersifat pengaturan (*regeling*) dapat pula bersifat mandiri dalam arti tidak dimaksudkan melaksanakan undang-undang ataupun mengatur hal-hal yang ditunjuk oleh undang-undang untuk diatur oleh Presiden. Jenis Keputusan Presiden yang demikian itu disebut A. Hamid S. Attamimi sebagai Keputusan Presiden yang bersifat mandiri.¹⁷² Namun setelah diamandemennya UUD 1945, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa sebagai konsekuensi telah bergesernya kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) *juncto* Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, maka kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif makin dipertegas. Oleh karena itu, semua peraturan yang dikeluarkan oleh Presiden haruslah mengacu kepada Undang-Undang dan UUD 1945, dan tidak boleh lagi bersifat mandiri seperti Keputusan Presiden dimasa lalu. Satu-satunya, peraturan yang dikeluarkan Presiden/Pemerintah yang dapat bersifat mandiri dalam arti tidak untuk melaksanakan perintah Undang-Undang adalah berbentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (*perpu*) yang dapat berlaku selama-lamanya 1 tahun. Untuk selanjutnya *Perpu* tersebut harus diajukan untuk mendapatkan persetujuan DPR. Jika DPR menolak menyetujuinya *Perpu* tersebut, maka menurut ketentuan Pasa 22 ayat (3) UUD 1945 Presiden harus mencabutnya kembali dengan tindakan pencabutan.¹⁷³

Selanjutnya senada dengan rumusan Pasal (4) ayat (1) UUD 1945, dalam Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam hal materi muatan Peraturan Presiden, menentukan: "*Materi*

¹⁷²*Ibid.*, hlm. 285

¹⁷³*Ibid.*, hlm 282-283

muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, meteri untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau meteri untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah". Dan di dalam penjelasan Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut dijelaskan bahwa "Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan peraturan lebih lanjut perintah undang-undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya."

Maka dengan demikian fungsi Peraturan Presiden, adalah untuk:

- a. Menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintah

Fungsi ini merupakan suatu kewenangan atribusi dari UUD 1945 kepada Presiden, dan sesuai dengan pendapat dari G. Jellinek sebagaimana dikutip Maria Farida Indrati S, menjelaskan bahwa di dalam kekuasaan pemerintahan itu termasuk pula fungsi mengatur dan memutus. Fungsi tersebut dapat dilaksanakan dengan membentuk suatu peraturan perundang-undangan, dalam hal ini adalah pembentukan suatu Peraturan Presiden (baik bersifat mengatur ataupun menetapkan). Peraturan (Keputusan) Presiden dalam melaksanakan fungsi yang pertama ini merupakan Keputusan Presiden yang bersifat mandiri, yaitu Keputusan Presiden yang merupakan "sisa" dari peraturan perundang-undangan yang tertentu batas lingkungnya yaitu Undang-Undang, Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Presiden yang merupakan pengaturan delegasian.¹⁷⁴

¹⁷⁴Lihat dalam Maria Farida Indrati S, 2007, *op.,cit.* hlm. 223-225.

- b. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang secara tegas menyebutkannya

Fungsi yang kedua ini seringkali dirumuskan terhadap pengaturan yang lebih konkret terhadap suatu masalah, salah satu contohnya adalah, ketentuan dalam Pasal 4 (ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1998 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 1997 tentang Retribusi Daerah. Dalam Pasal 4 ayat (3) tersebut dirumuskan bahwa: *“Selain jenis retribusi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), di Daerah Khusus Ibukota Jakarta dalam rangka upaya menanggulangi kemacetan lalu lintas dapat pula diberlakukan Retribusi Izin Penggunaan Prasarana Jalan, yang pemberlakuan dan kepastian objeknya ditetapkan lebih lanjut dalam Keputusan Presiden.”*¹⁷⁵

- c. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah meskipun tidak secara tegas menyebutkannya

Kedua fungsi tersebut (b dan c) merupakan fungsi Peraturan Presiden yang merupakan fungsi delegasian dari Peraturan Pemerintah dan sekaligus Undang-Undang yang dilaksanakannya. Fungsi Peraturan Presiden disini merupakan fungsi yang berdasarkan pada *stufentheorie*, dimana suatu peraturan yang dibawah itu selalu berlaku, bersumber dan berdasar pada peraturan yang lebih tinggi diatasnya. Peraturan Presiden disini merupakan peraturan yang bersifat delegasi/limpahan yang kewenangannya terletak/diatur dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, sehingga Peraturan

¹⁷⁵ *Ibid.*,

Presiden disini hanya mengatur lebih lanjut saja, tidak membentuk kebijakan baru.¹⁷⁶

Dengan pendapat yang hampir sama, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa dalam melaksanakan Undang-Undang (UU) atau menjalankan UU itu Presiden sebagai kepala pemerintahan tentu haruslah diberikan ruang gerak yang cukup untuk beraktivitas. Presiden harus memiliki keleluasaan untuk mengatur sendiri kebijakan yang akan ditetapkannya dalam rangka melaksanakan UU itu. Prinsip yang berkenaan dengan ruang gerak inilah yang dalam konsep administrasi negara disebut sebagai *freies ermessen*. Presiden dianggap 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 diizinkan mengatur pelaksanaan tugasnya sendiri, kecuali apa yang sudah ditentukan secara normatif oleh UU, maka pemerintahan akan berjalan lamban dan kaku, atau malah menjadi *lame duck government* yang tidak efektif bekerja, terutama dalam rangka meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat.¹⁷⁷

Ditambahkan Menteri Hukum dan HAM (pada saat itu) Patrialis Akbar dalam Rapat Kerja DPR RI dengan Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia Republik Indonesia pada tanggal 2 Maret 2011 mengatakan bahwa: "*Posisi Peraturan Presiden dimana pada prinsipnya tidak hanya *regeling* tetapi juga *beschikking* terhadap beberapa hal tertentu dalam melaksanakan fungsi, tugas dan kewenangannya. Peraturan Presiden ini yang diberlakukan untuk antara*

¹⁷⁶ *Ibid.*,

¹⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi & Konstitusionalisme.....*, *op.cit*, hlm. 284-286.

*lain selain daripada melaksanakan perintah Undang-Undang tetapi juga adalah dalam rangka melaksanakan tugas-tugas kekuasaan pemerintahan negara”.*¹⁷⁸

Selanjutnya dari kurun waktu tahun 2012 sampai dengan pertengahan (Juni) tahun 2013, ada sekitar 81 Peraturan Presiden (Perpres) yang telah dibuat presiden SBY, berdasarkan konsideran menimbang dan materi muatan yang terdapat didalam Perpres-Perpres tersebut ada 25 Perpres dibuat untuk tujuan mewujudkan/melaksanakan perintah undang-undang dan atau peraturan pemerintah (*rechmating*), Perpres-perpres ini diperintahkan secara tegas dalam undang-undang dan atau peraturan pemerintah dalam pembentukannya. Adapun ke-25 perpres tersebut adalah sebagai berikut:¹⁷⁹

1. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2013 tentang **Jaminan Kesehatan**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 18 Januari 2013;
2. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2013 tentang **Pengesahan Agreement Between the Government Of the Republic Of Indonesia and the Government Of the Republic Of Hungary on Economic Cooperation (Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Hongaria Mengenai Kerja Sama Ekonomi)**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 1 Maret 2013;
3. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2013 tentang **Pengesahan Agreement Between the Governments Of the Member States of the Association of Southeast Asian Nations and the Republic of Korea on Forest Cooperation (Persetujuan Antara Pemerintah Negara-negara Anggota Asosiasi Bangsa-bangsa Asia Tenggara dan Republik Korea Mengenai Kerja Sama di Bidang Kehutanan)**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 1 Maret 2013;
4. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2013 tentang **Pengesahan Persetujuan Mengenai Kerjasama Teknik antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Argentina**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 18 Januari 2013;
5. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2013 tentang **Kedudukan Keuangan Ketua dan Anggota Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan**

¹⁷⁸http://www.dpr.go.id/complorgans/adhoc/49_risalah_Risalah_Raker_IV_tanggal_2_Maret_2011.pdf, di kunjungi pada tanggal 8 Februari 2012, Pukul 14.30 wib.

¹⁷⁹ <http://www.presidentri.go.id/index.php/uu/peraturan-presiden/>, di kunjungi pada tanggal 20 Juni 2013, pukul 10.30 wib.

- Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/kota**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 17 Januari 2013;
6. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2013 tentang **Dana Alokasi Umum Daerah Provinsi dan Kabupaten/kota Tahun Anggaran 2013**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 16 Januari 2013;
 7. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2013 tentang **Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 10 Januari 2013;
 8. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2013 tentang **Perubahan Ketujuh atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementerian**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 4 Januari 2013;
 9. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 94 Tahun 2012 tentang **Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Kerajaan Thailand mengenai Pembebasan Visa bagi Pemegang Paspor Diplomatik dan Dinas (Agreement between The Government of Republic of Indonesia and The Government of The Kingdom of Thailand on Visa Exemption for Holders of Diplomatic and Official Service Passports)**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 30 Oktober 2012;
 10. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2012 tentang **Badan Intelijen Negara**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 30 Oktober 2012;
 11. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2012 tentang **Kebijakan Pengelolaan Sistem Informasi Hidrologi, Hidrometeorologi, dan Hidrogeologi Pada Tingkat Nasional**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 30 Oktober 2012;
 12. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2012 tentang **Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 2007 tentang Badan Koordinasi Penanaman Modal**, Ditetapkan di Jakarta pada tanggal 25 Oktober 2012;
 13. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2012 tentang **Organisasi, Tugas, Fungsi, Wewenang, dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Badan Pengawas Pemilihan Umum, Sekretariat Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, dan Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 22 Oktober 2012;
 14. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2012 tentang **Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam rangka Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 17 Oktober 2012;
 15. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2012 tentang **Perubahan atas Keputusan Presiden No 86 Tahun 2002 tentang Pembentukan Badan Pengatur Penyediaan dan**

Pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 13 April 2012;

16. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2012 tentang **Pemberian Penghargaan dan Pengenaan Sanksi atas Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian/Lembaga**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 12 April 2012;
17. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2012 tentang **Universitas Pendidikan Indonesia Sebagai Perguruan Tinggi yang Diselenggarakan oleh Pemerintah**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 12 April 2012;
18. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2012 tentang **Institut Teknologi Bandung Sebagai Perguruan Tinggi Yang Diselenggarakan Pemerintah**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 12 April 2012;
19. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2012 tentang **Penyesuaian Gaji Pokok Pegawai Negeri Sipil Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2011 ke Dalam Gaji Pokok Pegawai Negeri Sipil Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2012**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 5 April 2012;
20. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2012 tentang **Rencana Tata Ruang Pulau Jawa – Bali**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 16 Maret 2012;
21. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2012 tentang **Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Pornografi**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 2 Maret 2012;
22. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2012 tentang **Rencana Umum Penanaman Modal**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 7 Februari 2012;
23. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang **Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 17 Januari 2012;
24. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2012 tentang **Komite Koordinasi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang**, Ditetapkan di Jakarta pada tanggal 11 Januari 2012;
25. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2012 tentang **Rencana Tata Ruang Pulau Kalimantan**, Ditetapkan di Jakarta pada tanggal 5 Januari 2012.

Sedangkan sisinya 56 Perpres dibentuk dengan tujuan untuk mewujudkan/melaksanakan kemanfaatan daripada perpres tersebut dibuat (*doelmatig*), perpres-perpres ini tidak diperintahkan secara tegas dalam undang-undang dan atau peraturan pemerintah dalam pembentukannya, Perpres-Perpres

tersebut dibentuk dalam rangka menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagai atribusi kewenangan konstitusional Presiden berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Adapun ke-56 Perpres tersebut adalah sebagai berikut:¹⁸⁰

1. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2013 tentang **Pengembangan Inkubator Wirausaha**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 11 April 2013;
2. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2013 tentang **Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2007 tentang Gaji dan Penghasilan serta Hak Lainnya yang Sah Bagi Ketua dan Anggota Komite Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 11 April 2013;
3. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2013 tentang **Hak Keuangan bagi Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris, dan Anggota Dewan Riset Nasional**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 20 Maret 2013;
4. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang **Pengesahan Memorandum Saling Pengertian antara Departemen Pertahanan dan Keamanan Republik Indonesia dan Kementerian Pertahanan Republik Italia tentang Kerja Sama dalam Bidang Peralatan, Logistik dan Industri Pertahanan (Memorandum of Understanding between the Department of Defence and Security of the Republic of Indonesia and the Ministry of Defence of the Italian Republic Concerning Cooperation in the Field of Defence Equipment, Logistics and Industry)**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 18 Maret 2013;
5. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2013 tentang **Tunjangan Jabatan Fungsional Penyuluh Pertanian, Pengendali Organisme Pengganggu Tumbuhan, Pengawas Benih Tanaman, Pengawas Bibit Ternak, Medik Veteriner, Paramedik Veteriner, dan Pengawas Mutu Pakan**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 1 Maret 2013;
6. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2013 tentang **Tunjangan Jabatan Fungsional Analis Kepegawaian**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 1 Maret 2013;
7. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2013 tentang **Tunjangan Jabatan Fungsional Polisi Kehutanan**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 1 Maret 2013;
8. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013 tentang **Tunjangan Jabatan Fungsional Penyuluh Kehutanan**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 1 Maret 2013;

¹⁸⁰ *Ibid.*,

9. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2013 tentang **Tunjangan Jabatan Fungsional Penata Ruang**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 1 Maret 2013;
10. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2013 tentang **Tunjangan Jabatan Fungsional Pengembang Teknologi Pembelajaran**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 1 Maret 2013;
11. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2013 tentang **Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 31 Tahun 2010 tentang Komite Ekonomi Nasional**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 21 Januari 2013;
12. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2013 tentang **Hak Keuangan dan Fasilitas Hakim Ad Hoc**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 10 Januari 2013;
13. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2013 tentang **Pengesahan The International Institute For Democracy and Electoral Assistance (Statuta Institut Internasional untuk Demokrasi dan Perbantuan Pemilihan Umum)**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 10 Januari 2013;
14. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2013 tentang **Pengesahan Asean Petroleum Security Agreement (Persetujuan Ketahanan Minyak dan Gas Bumi Asean)**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 10 Januari 2013;
15. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2013 tentang **Pengesahan Perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Ceko tentang Kegiatan Kerja Sama di Bidang Pertahanan (Agreement between The Government of The Republic of Indonesia and The Government of The Czech Republic on Cooperation Activities in The Field of Defence)**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 10 Januari 2013;
16. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2013 tentang **Pengesahan Perjanjian antara Republik Indonesia dan Republik Portugal tentang Pembebasan Visa Tinggal Jangka Pendek untuk Pemegang Paspor Diplomatik, Dinas dan Khusus (Agreement between The Republic of Indonesia and The Portuguese Republic on Short-term Stay Visa Exemption for Holders of Diplomatic, Services, and Special Passports)**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 2 Januari 2013;
17. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 93 Tahun 2012 tentang **Pengesahan Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Turki mengenai Pembebasan Visa bagi Pemegang Paspor Diplomatik dan Dinas (Agreement between The Government of The Republic of Indonesia and The Government of The Republic of Turkey on Visa Exemption for Holders of Diplomatic And Service Passports)**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 30 November 2012;
18. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 92 Tahun 2012 tentang **Pengesahan Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Kazakhstan mengenai Pembebasan Visa bagi Pemegang Paspor Diplomatik dan Dinas (Agreement between The Government of The Republic of**

- Indonesia and The Government of The Republic of Kazakhstan on Visa Exemption for Holders of Diplomatic and Service Passports),** ditetapkan di Jakarta pada tanggal 30 Oktober 2012;
19. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 91 Tahun 2012 tentang **Pengesahan Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Hungaria mengenai Pembebasan Visa bagi Pemegang Paspor Diplomatik dan Dinas (Agreement Between The Government of The Republic of Indonesia and The Government of Hungaria on The Exemption of Visa Requirements for Holders of Diplomatic and Service Passports),** ditetapkan di Jakarta pada tanggal 30 Oktober 2012;
 20. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 89 Tahun 2012 tentang **Pengesahan Amandement of The Articles of Agreement of The International Monetary Fund on The Reform of The Execute Board (Perubahan Pasal-pasal Persetujuan Dana Moneter Internasional mengenai Pembaruan Dewan Eksekutif),** ditetapkan di Jakarta pada tanggal 30 Oktober 2012;
 21. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2012 **Tunjangan Jabatan Fungsional Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi,** Ditetapkan di Jakarta pada tanggal 29 Oktober 2012
 22. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 85 Tahun 2012 tentang **Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional,** ditetapkan di Jakarta pada tanggal 25 Oktober 2012;
 23. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2012 tentang **Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia,** ditetapkan di Jakarta pada tanggal 17 Oktober 2012;
 24. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2012 tentang **Pengesahan Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Kyrgyzstan mengenai Pembebasan Visa bagi Pemegang Paspor Diplomatik dan Dinas (Agreement between The Government of The Republic of Indonesia and The Government of The Kyrgyz Republic on Visa Exemption for Holders of Diplomatic and Service Passports),** ditetapkan di Jakarta pada tanggal 16 Oktober 2012;
 25. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2012 tentang **Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2012 tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1433 H/2012 M,** ditetapkan di Jakarta pada tanggal 12 Oktober 2012;
 26. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2012 tentang **Pengesahan Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Slovenia Mengenai Pembebasan Visa bagi Pemegang Paspor Diplomatik dan Dinas (Agreement Between The Government of The Republic of Indonesia and The Government of The Republic of Slovenia on Visa Exemption for Holders of Diplomatic and Service Passports),** ditetapkan di Jakarta pada tanggal 12 April 2012;
 27. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2012 tentang **Perpanjangan Batas Usia Pensiun bagi Pegawai Negeri**

- Sipil yang Menduduki Jabatan Fungsional Auditor**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 12 April 2012;
28. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2012 tentang **Perpanjangan Batas Usia Pensiun Bagi Pegawai Negeri Sipil Yang Menduduki Jabatan Fungsional Arsiparis**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 12 April 2012;
 29. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2012 tentang **Penugasan kepada PT. Pelabuhan Indonesia II (persero) Untuk Membangun dan Mengoperasikan Terminal Kalibaru Pelabuhan Tanjung Priok**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 5 April 2012;
 30. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2012 tentang **Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 5 April 2012;
 31. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2012 tentang **Pengesahan Annex Iii, Annex Iv, Annex V, And Annex Vi Of The International Convention For The Prevention Of Pollution From Ship 1973 as Modified by The Protocol of 1978 Relating The Neto (Lampiran Iii, Lampiran Iv. Lampiran V, dan Lampiran Vi dari Konvensi Internasional Tahun 1973 tentang Pencegahan Pencemaran dari Kapal Sebagaimana Diubah dengan Protokol Tahun 1978 yang Terkait Daripadanya)**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 20 Maret 2012;
 32. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2012 tentang **Pengesahan International Convention Maritime Search and Rescue, 1979 with Annex and 1998 Amendement to The International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979 (Resolution Maritime Safety Committee 70 (69)) (Konvensi Internasional tentang Pencarian dan Pertolongan Maritim, 1979 Beserta Lampiran dan Perubahan Tahun 1998 terhadap Konvensi Internasional tentang Pencarian dan Pertolongan Maritim, 1979) (Resolusi Komite Keselamatan Maritim 70 (69))**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 20 Maret 2012;
 33. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2012 tentang **Pengesahan Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Kerajaan Maroko tentang Penghindaran Pajak Berganda dan Pencegahan Pengelakan Pajak yang Berkenaan dengan Pajak atas Penghasilan (Agreement between The Government of The Republic of Indonesia and The Government of The Kingdom of Morocco for The Avoidance of Double Taxation and The Prevention of Fiscal Evasion with Respect to Taxes on Income)**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 20 Maret 2012;
 34. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2012 tentang **Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 20 Maret 2012;
 35. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2012 tentang **Tunjangan Khusus Wilayah Pulau-pulau Kecil Terluar dan atau Wilayah Perbatasan bagi Pegawai Negeri pada**

Kepolisian Negara Republik Indonesia yang Bertugas Secara Penuh pada Wilayah Pulau-pulau Kecil Terluar dan atau Wilayah Perbatasan, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 20 Maret 2012;

36. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2012 tentang **Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2008 tentang Penggunaan Sistem Elektronik dalam Kerangka Indonesia National Single Window**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 20 Maret 2012;
37. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2012 tentang **Cetak Biru Pengembangan Sistem Logistik Nasional**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 5 Maret 2012;
38. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2012 tentang **Pengesahan Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Suriname tentang Penghindaran Pajak Berganda dan Pencegahan Pengelakan Pajak atas Penghasilan (Agreement between The Government of The Republic of Indonesia and The Government of The Republic of Suriname for The Avoidance of Double Taxation and The Prevention of Fiscal Evasion with Respect of Taxes on Income)**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 5 Maret 2012;
39. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2012 tentang **Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 31 Tahun 2010 tentang Komite Ekonomi Nasional**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 2 Maret 2012;
40. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2012 tentang **Pengesahan Agreement between The Government of The Republic of Indonesia and The Government of The Republic of Zimbabwe for The Avoidance of Double Taxation and The Prevention of Fiscal Evasion Wwth Respect to Taxes on Income and Capital Gaius (Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Zimbabwe untuk Penghindaran Pajak Berganda dan Pencegahan Pengelakan Pajak yang Berhubungan dengan Pajak atas Penghasilan dan atas Keuntungan Pemindah Tanganan Harta)**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 2 Maret 2012;
41. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2012 tentang **Pengesahan Agreement between The Government of The Republic of Indonesia and The Government of The Hong Kong Special Administrative Region of The Peoples Republic of China for The Avoidance of Double Taxation and The Prevention of Fiscal Evasion with Respect to Taxes on Income (Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Hong Kong Wilayah Administratif Khusus Republik Rakyat Cina untuk Penghindaran Pengenaan Pajak Berganda dan Pencegahan Pengelakan Pajak yang Berkenaan dengan Pajak atas Penghasilan Beserta Protokolnya)**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 2 Maret 2012;
42. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2012 tentang **Pengesahan Persetujuan antara Pemerintah Republik**

Indonesia dan Pemerintah Republik Kroasia tentang Penghindaran Pajak Berganda yang Berkenaan Dengan Pajak Atas Penghasilan (Agreement Between The Government of The Republic of Indonesia and The Government of The Republic of Croatia for Avoidance of Double Taxation with Respect to Taxes on Income), ditetapkan di Jakarta pada tanggal 24 Februari 2012;

43. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2012 tentang **Pengesahan Agreement on The Privillages and Immunities of The Association of Southest Asian Nations (Persetujuan tentang Keistimewaan dan Kekebalan Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara)**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 24 Februari 2012;
44. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang **Pengesahan Agreement between The Government of The Republic of Indonesia and The Government of The Independent State of Papua New Guinea for The Avoidance of Double Taxation and The Prevention of Fiscal Evasion with Respect to Taxes on Income (Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Negara Berdaulat Papua Nugini untuk Penghindaran Pajak Berganda dan Pencegahan Pengelakan Pajak yang Berkenaan Dengan Pajak Atas Penghasilan)**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 23 Februari 2012;
45. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2012 tentang **Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 14 Februari 2012;
46. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2012 tentang **Hak Keuangan bagi Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris, dan Anggota Komite Inovasi Nasional**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 7 Februari 2012;
47. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2012 tentang **Harga Jual Eceran dan Konsumen Pengguna Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 7 Februari 2012;
48. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 tentang **Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 3 Februari 2012;
49. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2012 tentang **Pengesahan Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Rakyat Bangladesh Mengenai Pembebasan Visa Bagi Pemegang Paspor Diplomatik dan Dinas (Agreement between The Government of The Republic of Indonesia and The Government of The People's Republic of Bangladesh on Visa Exemption For Holders of Diplomatic and Service/Official Passports)**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 2 Februari 2012;
50. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2012 tentang **Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun**

2009 tentang Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 25 Januari 2012;

51. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2012 tentang **Penugasan Kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Menteri Sekretaris Negara, Menteri Keuangan, dan Jaksa Agung untuk Melakukan Penanganan Pengembalian Aset Hasil Tindak Pidana Terkait Kasus PT Bank Century, Tbk., yang Berada di Luar Negeri**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 20 Januari 2012;
52. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2012 tentang **Pengelolaan Gedung Pusat Kehutanan dan Taman Hutan**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 16 Januari 2012;
53. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang **Pengesahan Final Acts of The Plenipotentiary Conference, Guadalajara, 2010 (Akta-akta Akhir Konferensi Yang Berkuasa Penuh, Guadajara, 2010)**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 11 Januari 2012;
54. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2012 tentang **Protokol untuk Melaksanakan Komitmen Paket Ketujuh dalam Persetujuan Kerangka Kerja ASEAN di Bidang Jasa**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 5 Januari 2012;
55. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang **Komite Nasional Keselamatan Transportasi**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 5 Januari 2012;
56. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2012 tentang **Tunjangan Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah**, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 5 Januari 2012;

4. Asas Kebebasan Bertindak (*freies ermessen*) Pemerintah

Sehubungan dengan tujuan dan cita-cita negara Indonesia pada pembukaan UUD 1945 yang telah diuraikan diatas. Maka dengan demikian dalam negara hukum materiil (*welfare state*) atau negara kesejahteraan tugas pemerintah bukan lagi sebagai penjaga malam (menjalankan hukum dengan kaku) dan tidak boleh pasif tetapi harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat sehingga kesejahteraan bagi semua orang tetap terjamin. Dengan demikian pemerintah harus memberikan perlindungan bagi warganya bukan hanya dalam bidang politik tetapi juga dalam bidang sosial ekonomi dan sebagainya. Oleh sebab itu tugas pemerintah diperluas dengan maksud untuk

menjamin kepentingan umum sehingga lapangan tugas mencakup berbagai aspek kehidupan yang semula merupakan masyarakat seperti kesehatan rakyat, pendidikan, perumahan, distribusi tanah dan sebagainya. Jadi dalam *welfarestate* pemerintah disertai *bestuurzorg* yaitu penyelenggaraan kesejahteraan umum.¹⁸¹

Telah disampaikan pada bagian sebelumnya bahwa secara konstitusional negara Republik Indonesia menganut sistem negara hukum yang dinamis atau negara kesejahteraan (*welfare state*), jika ditelusuri keseluruhan isi UUD 1945 (dari Pembukaan sampai Penjelasan) dapat disimpulkan bahwa negara hukum Indonesia adalah negara hukum materiil (*welfare state*).¹⁸² Dalam negara hukum materiil, tujuan utama adalah kemanfaatan (*doelmatig*) hukum demi tercapainya kesejahteraan masyarakat. Untuk itu, ide negara hukum materiil memberikan kebebasan bertindak kepada pemerintah. Berbeda dengan negara hukum formal, kepastian hukum (*rechmatig*) merupakan tujuan utama negara. Meskipun pemerintah diberi kewenangan untuk bertindak atas inisiatif sendiri demi kemanfaatan hukum, tidak berarti tujuan kepastian hukum menjadi dikesampingkan. Secara ideal dapat dikatakan bahwa kedua asas tersebut, yaitu asas kepastian hukum dan asas kebebasan bertindak pemerintah atas inisiatif sendiri harus seiring sejalan dan saling melengkapi agar tercapai kesejahteraan umum sebagai tujuan negara hukum.¹⁸³ Oleh karenanya kehadiran Peraturan Presiden menjadi sangat penting, agar pemerintah dapat bertindak cepat dan tetap untuk mengurus kepentingan-kepentingan masyarakat. Dengan demikian materi muatan Peraturan Presiden dalam melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan juga sangat ditentukan dengan adanya asas *freies ermessen*.

¹⁸¹SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2006, *op.,cit*, hlm. 45.

¹⁸²Moh. Mahfud MD, 2003, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Cetakan Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 132-134.

¹⁸³Hotma P. Sibua, 2010, *op.,cit*, hlm. 68.

Asas *freies ermessen* atau asas diskresi dapat dipandang sebagai asas yang bertujuan untuk mengisi kekurangan atau melengkapi asas legalitas supaya cita-cita negara hukum materiil dapat diwujudkan karena asas *freies ermessen* memberikan keleluasaan bertindak kepada pemerintah untuk melaksanakan tugas-tugasnya tanpa terikat kepada undang-undang. Thomas J. Aron seperti yang dikutip Hotma, mengemukakan pengertian diskresi sebagai keputusan atau kewenangan yang diberikan oleh hukum atau undang-undang kepada pejabat publik untuk mengambil suatu tindakan berdasarkan penilaian sendiri.¹⁸⁴

Selanjutnya Sjachran Basah seperti yang dikutip Ridwan HR mengemukakan unsur-unsur *freies ermessen* dalam suatu negara hukum yaitu:¹⁸⁵

- a. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
- b. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
- c. Sikap tidak dimungkinkan oleh hukum;
- d. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
- e. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
- f. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawab baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.

Berikutnya Muchsan sebagaimana dikutip Ridwan HR, mengatakan bahwa didalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, *freies ermessen* dilakukan oleh aparat pemerintahan atau administrasi negara dalam hal-hal sebagai berikut:¹⁸⁶

- a. Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian *in konkrito* terhadap suatu masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera. Misalnya dalam menghadapi suatu bencana alam ataupun wabah penyakit menular, maka aparat pemerintahan harus segera mengambil tindakan yang menguntungkan bagi negara maupun bagi rakyat, tindakan mana semata-mata timbul atas prakarsa sendiri.
- b. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya. Misalnya dalam

¹⁸⁴*Ibid.*,71.

¹⁸⁵Ridwan HR, 2003, *op.,cit*, hlm. 132.

¹⁸⁶*Ibid.*,

pemberian izin berdasarkan Pasal 1 HO, setiap pemberian izin bebas dengan situasi dan kondisi daerah masing-masing.

- c. Adanya delegasi perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur sendiri, yang sebenarnya kekuasaan itu merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatnya. Misalnya dalam menggali sumber-sumber keuangan daerah. Pemerintahan daerah bebas untuk mengelolanya asalkan sumber-sumber itu merupakan sumber yang sah.

Dari pembahasan diatas dan pengertian diskresi yang dikemukakan

Thomas J. Aron dapat dipahami bahwa asas diskresi (*freies ermesen*) pejabatan publik (Presiden) kewenangannya haruslah diberikan oleh hukum atau undang-undang. Misalnya dalam Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “...untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, ... dan seterusnya.” Dan/atau Pasal 4 (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang dasar.”

5. Jenis-Jenis Diskresi (*freies ermesen*)

Dalam hukum administrasi negara dikenal dua macam diskresi (*freies ermesen*) yaitu diskresi bebas dan diskresi terikat. Pada diskresi bebas, undang-undang hanya menetapkan batas-batas, dan administrasi negara bebas mengambil keputusan apa saja asalkan tidak melampaui/melanggar batas-batas undang-undang tersebut. Pada diskresi terikat, undang-undang menetapkan beberapa alternatif, dan administrasi negara bebas memilih salah satu alternatifnya.¹⁸⁷

Sejalan dengan pembagian dua jenis yang dikemukakan diatas, Markus Lukman sebagaimana yang dikutip Hotma membuat pembagian jenis diskresi

¹⁸⁷Prajudi Atmosudirdjo, 1994, *op.,cit*, hlm. 82.

dengan istilah berbeda, ada dua tipe diskresi.¹⁸⁸ *Pertama, Soebjective beoordelingsruimte* (ruang pertimbangan subjektif) sejajar dengan pengertian diskresi bebas. Bertitik tolak dari ruang pertimbangan subjektif yang diberikan oleh pembentuk undang-undang kepada pejabat atau badan pemerintahan untuk inisiatif sendiri mengambil tindakan hukum publik. Tindakan hukum publik yang dilakukan pejabat administrasi negara itu dapat bersifat pengaturan, penetapan, ataupun tindakan nyata yang positif demi menyelesaikan masalah penyelenggaraan pemerintahan yang dihadapinya.

Kedua, Objectieve beoordelingsruimte (ruang pertimbangan objektif) sejajar dengan pengertian diskresi terikat. Bertitik tolak dari pemberian ruang pertimbangan objektif oleh pembentuk undang-undang kepada pejabat atau badan administrasi negara untuk melakukan tindakan hukum publik menurut situasi, kondisi, dan objek permasalahan berdasarkan kreteria tertentu.

6. Batas-batas *Freies Ermessen* dan Pertanggungjawabannya

Kekhawatiran atas kesewenang-wenangan penguasa (Presiden) sebagai konsekuensi kebebasan bertindak (*freies ermessen*) pemerintah. Maka secara khusus, dalam hukum administrasi negara, solusi yang dapat dikemukakan untuk mengatasi dilema antara pembatasan kekuasaan penguasaan (Presiden) dan kebebasan bertindak *freies ermessen* adalah ajaran mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas-asas pemerintahan yang baik merupakan batas-batas yang harus diperhatikan oleh pejabat administrasi negara dalam membuat kebijakan. Menurut Hotma P Sibuea, peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara materiil seperti halnya peraturan undang-undang. Namun tidak berarti keberadaan peraturan kebijakan tidak dapat dipersoalkan di depan pengadilan tata

¹⁸⁸Hotma P. Sibuea, 2010, *op.,cit*, hlm. 81-82.

usaha negara. Para pihak yang merasa dirugikan oleh suatu kebijakan, yang dituangkan oleh pejabat administrasi negara dalam wujud peraturan kebijakan seperti Peraturan Presiden, maka hakim pengadilan tata usaha negara akan berpedoman pada asas-asas umum pemerintahan yang baik.¹⁸⁹

Selanjutnya Muchsan seperti dikutip Ridwan HR mengemukakan batas-batas *freies ermessen*, sebagai berikut:¹⁹⁰

- a. Penggunaan *freies ermessen* tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif).
- b. Penggunaan *freies ermessen* hanya ditujukan demi kepentingan umum.

Freies ermessen diberikan hanya kepada pemerintah dalam arti sempit atau administrasi negara baik untuk melakukan tindakan-tindakan biasa maupun tindakan hukum, dan ketika *freies ermessen* ini diwujudkan dalam instrument yuridis yang tertulis (Peraturan Presiden misalnya) jadilah ia sebagai peraturan kebijaksanaan. Sebagai suatu yang lahir dari *freies ermessen* dan hanya diberikan kepada pemerintah, maka kewenangan pembuatan peraturan kebijakan itu *inheren* pada pemerintah (*inherent aan het bestuur*).¹⁹¹

Dengan demikian *freies ermessen* hanya dapat digunakan dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan demi kepentingan rakyat Indonesia sebagaimana yang amat UUD 1945, sehingga *freies ermessen* yang digunakan pemerintah sesuai dengan sistem dan hierarki hukum di Indonesia. Ditambahkan Bahsan Mustafa sebagaimana dikutip Ridwan HR menyebutkan, *freies ermessen* diberikan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum.¹⁹²

Dengan menggunakan bahasa yang lebih tegas, materi muatan Peraturan Presiden dalam melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan harus sesuai dan

¹⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 85.

¹⁹⁰ Ridwan HR, 2003, hlm. 133.

¹⁹¹ *Ibid.*, hlm. 134.

¹⁹² *Ibid.*, hlm. 131.

sejalan dengan hierarki serta asas-asas peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara Republik Indonesia dan cita-cita bangsa Indonesia yang termaktub didalam Pembukaan UUD 1945 (termasuk didalamnya Pancasila).

7. Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) Presiden/Pemerintah

Istilah *policy* (kebijaksanaan) seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar. Bagi para pembuat kebijaksanaan (*policy makers*) dan para sejawatnya istilah-istilah itu tidaklah akan menimbulkan masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama. Menurut Perserikatan Bangsa Bangsa, kebijaksanaan itu diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijaksanaan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.¹⁹³

Menurut konsep demokrasi modern, kebijaksanaan negara tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini masyarakat (*publik opinion*) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (*tercermin*) dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan negara. Setiap kebijaksanaan negara haruslah selalu berorientasi pada kepentingan publik (umum).¹⁹⁴ Ditambahkan Satjipto Raharjo mengemukakan, bahwa setiap kebijakan yang ingin dilaksanakan harus melalui satu atau lain bentuk

¹⁹³Solichin Abdul Wahab, 2005, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Edisi Kedua, Cetakan Kelima, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 1-2.

¹⁹⁴M. Irfan Islamy, 2007, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Cetakan Keempat Belas, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 10.

perundang-undangan. Tanpa prosuder yang demikian itu kesahan dari tindakan pemerintah dan negara dipertanyakan. Perkembangan yang demikian ini menyuburkan pembicaraan tentang kemungkinan-kemungkinan yang bisa terjadi apabila perundang-undangan dipakai sebagai instrument untuk melaksanakan kebijakan pemerintah.¹⁹⁵ Ditambahkan M. Solly Lubis, *policy* atau kebijakan ini tertuang dalam dokumen resmi, bahkan dalam beberapa bentuk peraturan hukum, misalnya di dalam UU, PP, Keppres (Peraturan Presiden), Peraturan Menteri (Permen), Peraturan Daerah (Perda) dan lain-lain.¹⁹⁶

Presiden sebagai kepala negara tidak membuat peraturan kebijakan, akan tetapi kewenangan Presiden membuat peraturan kebijakan adalah dalam kedudukannya sebagai badan atau pejabat administrasi negara, bukan sebagai kepala negara. Pejabat atau badan administrasi negara dilekatkan wewenang untuk membuat berbagai keputusan. Selain menurut ketentuan peraturan perundang-undangan, pelaksanaan wewenang tersebut juga dilakukan berdasarkan atas kebebasan bertindak (*freise ermeessen*).¹⁹⁷ Akan tetapi dalam sistem presidensial sulit untuk memberdakan peraturan yang dibuat presiden tersebut dalam kapasitasnya sebagai kepala negara atau sebagai kepala pemerintahan (pejabat administrasi negara).

Selanjutnya Jimly Asshiddiqie menegaskan, Presiden sebagai pemegang dan penyelenggara kekuasaan pemerintahan sebaiknya tetap dimungkinkan untuk menetapkan Peraturan Pemerintah dalam rangka menjalankan Undang-Undang, dan sekaligus menetapkan peraturan kebijakan atau *beleids regels* (*policy rules*)

¹⁹⁵Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, Cetakatan Keenam, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 91.

¹⁹⁶M. Solly Lubis, 2007, *Kebijakan Publik*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 5.

¹⁹⁷Mustafa Lutfi & Luthfi J. Kurniawan, *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik Perspektif Politik Kesejahteraan, Kearifan Lokal yang Pro Civil Society dan Gender*, Cetakan Kedua, Setara Press, Malang, hlm. 6.

yang disebut dengan *nomenklatur* Peraturan Presiden. Hanya saja, ketentuan mengenai kriteria peraturan kebijakan ini harus diatur secara limitatif dalam Undang-Undang tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang akan datang, agar hal ini tidak disalahgunakan oleh Presiden. Salama ini, bentuk peraturan terakhir ini biasa disebut Keputusan Presiden yang bersifat mengatur. Inilah yang disebut oleh Hamid S. Attamimi sebagai Keputusan Presiden yang bersifat mandiri dalam disertasinya.¹⁹⁸

Oleh karenanya Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa untuk menertipkan penggunaan istilah, Keputusan Presiden itu dibatasi hanya untuk penetapan yang bersifat administratif saja (*beschikking*), sehingga jelas bedanya. Keputusan Presiden dapat dijadikan objek peradilan tata usaha negara, sedangkan Peraturan Presiden dapat dijadikan objek *judicial review* oleh Mahkamah Agung. Dengan demikian, tidak perlu lagi adanya pengertian mengenai Keputusan Presiden yang bersifat mengatur (*regeling*). Peraturan Presiden juga dapat dibedakan dari Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah ditetapkan untuk menjalankan Undang-Undang, sedangkan Peraturan Presiden ditetapkan dalam rangka kewenangan Presiden untuk menentukan *policy rules* atau *regels* sesuai dengan prinsip *freies ermessen* yang memberikan ruang gerak kepada pemerintah eksekutif untuk mengatur dan menentukan sendiri prosedur-prosedur untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang dibuatnya.¹⁹⁹

8. Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Muchsan seperti yang dikutip SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD mengemukakan, sejarah timbulnya istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik dimulai pada tahun 1950 yang dibentuknya panitia *de monchy* di Nederland,

¹⁹⁸ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi & Konstitusionalisme.....*, *op.,cit*, hlm.295-296.

¹⁹⁹ *Ibid.*,

panitia tersebut telah membuat laporan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur* atau *the general principles of good administration*). Dimana laporan ini dimaksudkan untuk menghindari kemungkinan penyimpangan oleh administrasi negara dari peraturan yang berlaku.²⁰⁰

Adapun asas-asas umum pemerintahan yang baik ini menurut Koentjoro Purbopranoto dalam SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, dapat dikategorikan ke dalam tiga belas asas, yaitu:²⁰¹

- a. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
- b. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
- c. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan pangreh (*principle of equality*);
- d. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
- e. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*);
- f. Asas jangan mencampur-adukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
- g. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
- h. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonable or prohibition of arbitrariness*);
- i. Asas mengapai pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
- j. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);
- k. Asas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
- l. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
- m. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Dalam perkembangannya dan seiring dengan perjalanan waktu serta perubahan politik Indonesia, asas-asas pemerintahan yang baik tersebut kemudian dimuat dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia, yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 (UU No. 28 Tahun 1999) tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan

²⁰⁰SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2006, *op.,cit*, hlm. 57.

²⁰¹*Ibid.*, hlm 59-60

Nepotisme (KKN). Dalam Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 disebutkan beberapa asas umum penyelenggaraan negara, yaitu:

- a. *Asas Kepastian Hukum;*
- b. *Asas Tertib Penyelenggaraan negara;*
- c. *Asas Kepentingan Umum;*
- d. *Asas Keterbukaan*
- e. *Asas Proporsionalitas;*
- f. *Asas Profesionalitas*
- g. *Asas Akuntabilitas*

Sehubungan dengan pentingnya asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, maka sudah seharusnya asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut menjadi hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan materi muatan Peraturan Presiden agar tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik di Indonesia. Selain asas-asas yang terdapat dalam Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) tersebut diatas, asas-asas yang perlu diperhatikan dalam menentukan materi muatan Peraturan Presiden untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah yang berpihak kepada pelayan publik adalah asas-asas yang terdapat dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 (UU No. 25 Tahun 2009) Tentang Pelayanan Publik. Dalam Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2009 tersebut menegaskan bahwa, "*penyelenggaraan pelayanan pelayan publik beraskan:*

- a. *Kepentingan umum;*
- b. *Kepastian hukum;*
- c. *Kesamaan hak;*
- d. *Keseimbangan hak dan kewajiban;*
- e. *Keprofesionalan;*
- f. *Partisip;*
- g. *Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;*

- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. Ketepatan waktu; dan
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

10. Pengawasan Terhadap Peraturan Presiden

Dalam hal pengawasan terhadap Peraturan Presiden, Jimly Asshiddiqie berpendapat, misalnya Presiden bermaksud menetapkan suatu kebijakan yang berbeda bahkan bertentangan dengan ketentuan UUD 1945. Jika kebijakan itu dituangkan oleh Presiden dalam bentuk undang-undang, Presiden akan menghadapi dua atau bahkan tiga kendala sekaligus yang sangat berat bagi Presiden, yaitu ancaman kontrol yang kritis oleh DPR dan kontrol DPD. Kontrol yang dilakukan oleh kedua lembaga ini dapat menimbulkan kontroversi sejak kebijakan itu sendiri masih berbentuk rancangan undang-undang. Kemudian, setelah menjadi rancangan undang-undang disahkan menjadi undang-undang, kebijakan itu juga masih tetap berpotensi untuk dimohonkan pengujiannya di Mahkamah Konstitusi. Belum lagi jika dipertimbangkan pula kemungkinan kritik-kritik yang muncul dari masyarakat dan respons dunia pers yang dalam sistem demokrasi dewasa ini bebas dan terbuka.²⁰²

Padahal, sangat jelas, belum ada undang-undang apapun yang dapat dijadikan rujukan pelaksanaan ide atau kebijakan baru itu. Sementara kebijakan itu sendiri dinilai sangat penting untuk segera diterapkan untuk kepentingan umum. Akan tetapi, jika pun tidak dituangkan dalam bentuk undang-undang, maka sekiranya kebijakan itu dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), juga berat bagi Presiden karena harus segera diajukan dalam persidangan DPR yang berikutnya. Oleh karena itu, untuk amannya,

²⁰²Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang – Undang.....*, op.,cit, hlm. 79-82

mungkin saja terjadi bahwa Presiden mengambil saja jalan pintas dengan menuangkan penetapan kebijakan baru itu dalam bentuk Peraturan Presiden.²⁰³

Sekiranya Peraturan Presiden itu kelak akan digugat dan diuji 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 apa pun, karena undang-undang yang mengatur hal itu belum ada. Padahal menurut ketentuan Pasal undang-undang yang mengatur hal itu belum ada. Padahal menurut ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Agung hanya dapat menguji peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Artinya, batu penguji yang dipakai Mahkamah Agung adalah undang-undang, bukan undang-undang dasar. Yang dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung hanyalah pengujian legalitas Peraturan Presiden itu, bukan konstitusionalitasnya. Jika misalnya setelah diuji oleh Mahkamah Agung, dan Mahkamah Agung menyatakan bahwa Peraturan Presiden itu tidak bertentangan dengan undang-undang mana pun, maka timbullah persoalan mengenai bagaimana konstitusionalitas Peraturan Presiden itu?²⁰⁴

Jalan pikiran demikian ini jika diikuti dan dibenarkan adanya, tentu dapat menimbulkan persoalan besar dan menyulitkan dalam sistem ketatanegaraan kita. Presiden dengan segala cara dapat saja bertindak sewenang-wenang menetapkan Peraturan Presiden yang bertentangan dengan UUD 1945. Akan timbul gejala seperti yang dialami dimasa Orde Baru yang sering disebut oleh Jimly Asshiddiqie sebagai gejala "*Government by Keppres*", dimana proses pemerintahan dijalankan hanya dengan keputusan-keputusan yang dituangkan

²⁰³ *Ibid.*,

²⁰⁴ *Ibid.*,

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-norma hukum yang bersifat individual-konkret. Semua hal diputuskan dan diselesaikan dengan keputusan yang dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden, sehingga dinamakan oleh Jimly Asshiddiqie sebagai bentuk "*Pemerintahan by Keppres*".²⁰⁵

Selanjutnya dengan telah diundangkannya UU Nomor 10 Tahun 2004 dan telah diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, istilah keputusan secara tegas dibedakan dari pengertian pengaturan. Keputusan Presiden dibatasi hanya untuk menetapkan hal-hal yang bersifat individual-konkret (*individual and concrete norms*), sedangkan keputusan 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 dimasa Orde Baru yang oleh Prof. Dr. A. Hamid Attamimi, S.H., pernah dinyatakan bersifat mandiri.²⁰⁶

Dalam perspektif atau cara pandang yang dikemukakan diatas, 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

²⁰⁵ *Ibid.*,

²⁰⁶ *Ibid.*,

Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar atau pengujian konstiusionalitas 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 (*subordinate legislations*). Baik 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*" (Peraturan Presiden) ini.²⁰⁷

Peraturan Presiden yang dicontohkan diatas dapat pula disebut sebagai undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*). Dari contoh kasus diatas 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 penguangan ide atau kebijakannya itu segaja dipilih bentuk paling aman bagi Presiden, yaitu Peraturan Presiden, bukan dalam bentuk undang-undang ataupun Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang sering kali 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 materiil (*wet materiele zin*).²⁰⁸

Sudah tentu, bentuk formal peraturan tersebut adalah Peraturan Presiden, maka sudah seharusnya Mahkamah Agung diberi kesempatan lebih dulu untuk

²⁰⁷ *Ibid.*,

²⁰⁸ *Ibid.*,

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 pengajuan itu dikaitkan dengan persoalan konstitusionalitas Peraturan Presiden itu. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi 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 materiil, sehingga memenuhi kriteria undang-undang sebagaimana yang ditentukan berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.²⁰⁹

Selanjutnya Jimly Asshiddiqie menambahkan bahwa bentuk-bentuk keputusan yang bersifat administratif sebagai produk *beschikking* tetap harus tunduk kepada peraturan yang berlaku dan mengikat bagi pejabat yang bersangkutan. Terhadap semua jenis produk hukum tersebut, baik berupa peraturan (*regels*) maupun berupa keputusan (*beschikking*) dapat dilakukan perlawanan atau gugatan hukum apabila hal itu dinilai bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum dan keadilan. Yang bersifat pengaturan (*regels*) dapat dilawan dengan gugatan atau permohonan *judicial review*, sedangkan yang bersifat keputusan (*beschikking*) dapat dilawan dengan mengajukan gugatan melalui pengadilan tata usaha negara. Dengan demikian, jelas perbedaan antara mana yang produk legislatif dan yang mana merupakan produk regulative sebagai produk pengaturan dan dapat disebut sebagai Peraturan Presiden, dan mana pula yang merupakan produk penetapan administratif berupa Keputusan

²⁰⁹*Ibid.*,

Presiden yang bersifat *beschikking*. Seperti yang dikemukakan diatas, yang berbentuk Peraturan Presiden (*regeling*) dapat dijadikan objek *judicial review*, sedangkan yang berbentuk Keputusan Presiden (*beschikking*) dapat dijadikan objek peradilan tata usaha negara.²¹⁰

Berikutnya ditambahkan oleh Hakim Konstitusi (Maria Farida Indrati S) dalam rapat konsultasi antara DPR dan Mahkamah Kosntitusi pada tanggal 1 Maret 2011, menjelaskan bahwa: "...karena Presiden eksekutif penyelenggara pemerintahan, dan penyelenggara pemerintahan itu bisa membuat keputusan-keputusan, Peraturan Presiden (Peraturan Presiden) yang tidak ada undang-undangnya, akan tetapi kemudian fungsinya tidak boleh bertentangan dengan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, salah satunya adalah tentunya hierarki perundang-undangan harus dilihat juga..."²¹¹

Dalam hal peraturan kebijakan, Hotma menjelaskan, bahwa peraturan kebijakan tidak diuji dari segi hukum (*rechtmatig*) seperti halnya dengan peraturan perundang-undangan, tetapi dari segi kemanfaatan (*doelmatig*) peraturan kebijakan tersebut. oleh karena itu, kriteria yang dipakai untuk menguji peraturan kebijakan tidak sama dengan pengujian undang-undang yang mempergunakan norma-norma peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kriteria yang dipergunakan untuk menguji peraturan kebijakan adalah asas-asas umum pemerintahan yang yang baik.²¹²

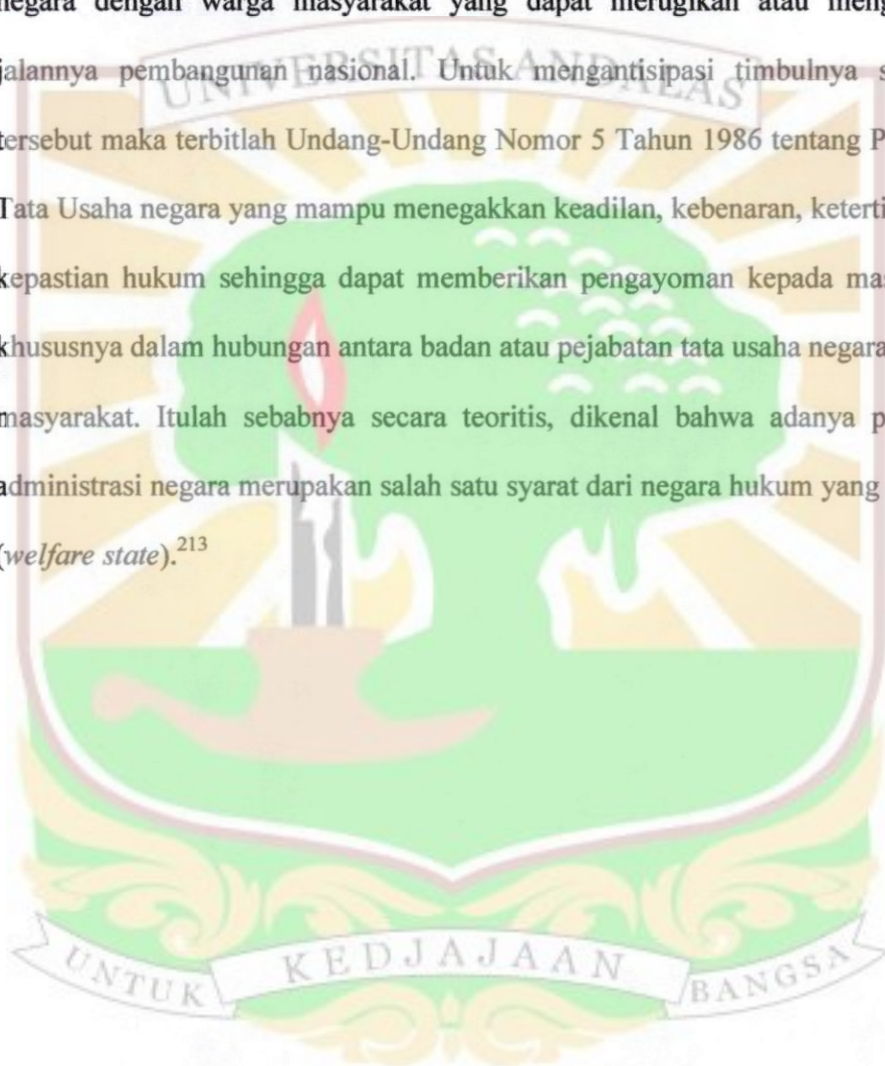
Selanjutnya di dalam melaksanakan tugas-tugas administratif dan konsekuensi *freies ermessen* yang diberikan kepada pemerintah/Presiden, maka

²¹⁰Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi & Konstitusionalisme.....*, *op.,cit*, hlm.296-297.

²¹¹http://www.dpr.go.id/complorgans/adhoc/49_risalah_Risalah_Rapat_Konsultasi_dengan_Mahkamah_Konstitusi.pdf, dikunjungi pada tanggal 8 Februari 2012, Pukul 15.30 wib.

²¹²Hotma P. Sibua, 2010, *op.,cit*, hlm. 149.

dalam bidang perundang-undangan terdapat kewenangan untuk membuat peraturan-peraturan baru (terhadap masalah yang belum ada pengaturannya) itu ada kemungkinan pemerintah melakukan hal-hal yang dirasa merugikan atau melanggar hak-hak warga negara sehingga mungkin pula timbul benturan kepentingan, perselisihan atau sengketa antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan warga masyarakat yang dapat merugikan atau menghambat jalannya pembangunan nasional. Untuk mengantisipasi timbulnya sengketa tersebut maka terbitlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha negara yang mampu menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat khususnya dalam hubungan antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan masyarakat. Itulah sebabnya secara teoritis, dikenal bahwa adanya peradilan administrasi negara merupakan salah satu syarat dari negara hukum yang dinamis (*welfare state*).²¹³



²¹³SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2006, *op.,cit*, hlm. 175-176.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan sebelumnya, maka penulis menyimpulkan bahwa:

1. Materi muatan Peraturan Presiden ditentukan dan diukur berdasarkan: Pancasila dan UUD 1945 sebagai “bintang pemandu” dalam pengisian materi muatan Peraturan Presiden. (landasan filosofis Perpres). Pembentukan materi muatan Peraturan Presiden harus mengikuti tata cara, proses, hierarki dan asas-asas yang ada di dalam UU No. 12 Tahun 2011. Materi muatan Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan peraturan lebih lanjut perintah Undang-Undang (UU) dan atau Peraturan Pemerintah (PP). Materi muatan Peraturan Presiden haruslah mengacu kepada UU dan atau PP dan tidak boleh bersifat mandiri. Materi muatan Peraturan Presiden yang bersumber pada delegasi UU dan atau PP akan terdiri dari materi muatan yang didelegasikan tersebut (landasan yuridis Perpres). Materi muatan Peraturan Presiden harus memuat asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik serta asas yang terdapat didalam UU No. 12 Tahun 2011. Pembentukan materi muatan Peraturan Presiden harus mewujudkan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang baik. (landasan sosiologis Perpres).
2. Materi Muatan Peraturan Presiden dalam melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah di Indonesia ditentukan: Bahwa Materi Muatan

Peraturan Presiden untuk mewujudkan *rechmatig* dan *doelmatig* hukum. Peraturan Presiden untuk membuat peraturan kebijakan yang bersifat mengatur (*regeling*). Peraturan Presiden ditetapkan untuk menentukan *policy rules* atau *regels* sesuai dengan prinsip *freies ermessen* dalam rangka menjalankan Undang-Undang (UU) dan atau Peraturan Pemerintah (PP). Sebagai kewenangan atributif (konstitusional Pasal 4 ayat (1) UUD 1945) maka Peraturan Presiden ditetapkan untuk melaksanakan perintah UUD 1945, TAP MPR, UU, PP dan atau Perpu, maka Peraturan Presiden mempunyai cakupan yang lebih luas dari pada Peraturan Pemerintah yang hanya untuk menjalankan Undang-Undang. Materi muatan Peraturan Presiden mencakup semua kekuasaan Presiden untuk menjalankan pemerintahan (administrasi negara), baik yang bersifat *instrumental* maupun yang bersifat pemberian “jaminan” terhadap rakyat (landasan yuridis Perpres). *Freies ermessen* digunakan dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang diamanatkan UUD 1945. Selain asas-asas pemerintahan yang baik, asas-asas yang perlu diperhatikan dalam menentukan materi muatan Peraturan Presiden untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah yang berpihak kepada pelayanan publik adalah asas-asas tentang Pelayanan Publik. (landasan sosiologis Perpres).

B. Saran

Saran yang penulis sampaikan dalam hasil penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Menyarankan kepada Presiden Republik Indonesia dalam menentukan materi muatan Peraturan Presiden, selain asas-asas yang terdapat dalam

Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), asas-asas yang juga perlu diperhatikan adalah asas-asas yang terdapat dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, agar Peraturan Presiden yang dibuat berpihak kepada pelayan publik.

2. Menyarankan kepada Presiden Republik Indonesia dan jajarannya agar dalam menentukan materi muatan Peraturan Presiden harus dibedakan dengan tegas dan jelas perbedaan antara mana yang produk legislatif dan yang mana merupakan produk regulatif, dan mana pula yang merupakan produk penetapan administratif berupa Keputusan Presiden yang bersifat *beschikking*, dan mana pula peraturan kebijakan yang bersifat mengatur (*regeling*).
3. Disarankan kepada lembaga legislatif (DPR) agar ketentuan mengenai kriteria dan hal-hal apa saja yang berkaitan dengan peraturan kebijakan yang bersifat mengatur (*regeling*) Presiden sebagai pemegang dan penyelenggara kekuasaan pemerintahan dalam rangka menjalankan Undang-Undang dan atau Peraturan Pemerintah, yang sekaligus menetapkan peraturan kebijakan atau *beleids regels* (*policy rules*) yang disebut dengan *nomenklatur* Peraturan Presiden tersebut harus diatur secara limitif dalam Undang-Undang tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang akan datang. Agar peraturan kebijakan yang bersifat mengatur (*regeling*) ini tidak disalahgunakan oleh Presiden.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Abdul Ghofar, 2009, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Abu Daud Busroh, 2011, *Ilmu Negara*, Edisi Pertama, Cetakan Kedelapan, Bumi Aksara, Jakarta.
- Adnan Buyung Nasution, 1995, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia : Studi Sosio-legal atas Konstitusi 1956-1959*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- Aziz Syamsuddin, 2011, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Bambang Sunggono, 2011, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pres, Jakarta.
- Bambang Waluyo, 2008, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta.
- C.F. Strong, 1966, *Modern Political Konstitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form (The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited)*, diterjemahkan oleh Penerbit Nusa Media, Bandung.
- C.S.T Kansil dan Cristine S.T. Kansil, 2011, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan Keempat, Bumi Aksara, Jakarta.
- Dahlan Thaib, 2011, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Hans Kelsen, 1978, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Hukum Normatif, Pure Theory of Law*, Berkely University of California Press, diterjemahkan oleh Penerbit Nusa Media, Bandung.
- Hotma P. Sibua, 2010, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Ilham Bisri, 2010, *Sistem Hukum Indonesia: Prinsip-prinsip & Implementasi Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- _____, 2010, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta.
- _____, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pres, Jakarta.

- _____, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta.
- _____, 2011, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Juhaya S. Praja, 2011, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Pustaka Setia, Bandung.
- K. C Wheare, 1996, *Modern Constitutions*, Oxford University Press. Diterjemahkan oleh Penerbit Nusa Media, Bandung.
- Kaelan, 2008, *Pendidikan Pancasila, "Paradigma"*, Yogyakarta.
- M. Irfan Islamy, 2007, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Cetakan Keempat Belas, Bumi Aksara.
- M. Solly Lubis, 2007, *Kebijakan Publik*, Mandar Maju, Bandung.
- Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Jilid 1, Kanisius, Yogyakarta.
- Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Edisi Revisi, Cetakan Ketiga, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD, 2003, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Cetakan Kedua, Rineka Cipta, Jakarta.
- _____, 2010, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi dan Isu*, Rajawali Pres, Jakarta.
- Mustafa Lutfi & Luthfi J. Kurniawan, *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik Perspektif Politik Kesejahteraan, Kearifan Lokal yang Pro Civil Society dan Gender*, Cetakan Kedua, Setara Press, Malang.
- Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon dkk, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Cetakan Kesepuluh, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Prajudi Atmosudirdjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan 10, Ghalia, Jakarta.
- Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.
- Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pres, Jakarta.
- Salim, HS, 2010, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Pres, Jakarta.

- Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, Cetakan Keenam, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2006, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kelima, Liberty, Yogyakarta.
- Soehino, 2012, *Hukum Tata Negara, Hukum Perundang-Undangan Perkembangan Pengaturan Mengenai Tata Cara Pembentukan Perundang-Undangan Baik Tingkat Pusat maupun Daerah*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, BPFE, Yogyakarta.
- Soekarno, 2006, *Filsafat Pancasila Menurut Bung Karno*, Cetakan Pertama, Media Pressindo, Yogyakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pres, Jakarta.
- _____, 2009, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pres, Jakarta.
- Solichin Abdul Wahab, 2005, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Edisi Kedua, Cetakan Kelima, Sinar Grafika, Jakarta.
- Suharizal, 2002, *Reformasi Konstitusi 1998-2002 Pergulatan Konsep dan Pemikiran Amandemen UUD 1945*, Angrek Law Firm, Padang.
- Sulardi, 2012, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Setara Press, Malang.
- Taufiqurahman Syahur, 2011, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Utrecht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta.
- Yuliandri, 2010, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Rajawali Pres, Jakarta.
- Zainuddin Ali, 2009, *Filsafat Hukum*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta.
- _____, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.

Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian negara.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 (UU No. 25 Tahun 2009) Tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat

Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2012 tentang Wakil Menteri.

Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian negara.

Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian negara.

Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

Kamus dan Bahan Lainnya:

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1999, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.

Bagir Manan, 1995, *Politik Perundang-Undangan*, Bahan Kuliah Hukum Tata negara, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang.

Internet :

<http://www.dpr.go.id>

<http://www.presidentri.go.id>

<http://www.kompas.com>

<http://www.tempo.co>



BIODATA PENULIS

Penulis dilahirkan di Medan pada tanggal 28 Agustus 1980 dari pasangan suami istri Asy'ari Hamar, B.A (Ayah) dan Iriani Lubis (Ibu) anak kelima dari 7 bersaudara, mengikuti Pendidikan di Madrasah Ibtidaiyah Negeri Medan (Sekolah Dasar) tamat Tahun 1993, Madrasah Tsanawiyah Negeri Medan (SLTP) tamat Tahun 1996, SMA Perguruan Univ. Amir Hamzah tamat Tahun 1999, dan melanjutkan pendidikan Strata Satu (S1) Ilmu Hukum di Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Graha Kirana Medan, tamat Tahun 2000. Pada Tahun 2009 penulis menikah dengan Elpiana, SST, M. Biomed dan dikaruniai anak perempuan bernama Aliefa Alya Irham pada Tahun 2011. Selanjutnya pada Tahun 2011 di terima di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas pada Program Studi Ilmu Hukum dan tamat pada Tahun 2013, dengan IPK 3,75 lama studi selama 1 Tahun 10 Bulan. Pada saat ini penulis bekerja di Yayasan Rumah Sakit Widya Husada Medan.

UNTUK KEDJAJAAN BANGSA