



**KEDUDUKAN PERATURAN LEMBAGA NEGARA SETINGKAT
PRESIDEN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR
12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN**

*THE POSITION OF REGULATIONS FROM STATE INSTITUTIONS
EQUIVALENT TO THE PRESIDENT BASED ON LAW NO. 12 OF 2011
ON THE FORMATION OF LEGISLATION*

Haeruman Jayadi

Universitas Mataram

Email : harumanjayadi@unram.ac.id

Kaharudin

Universitas Mataram

Email : kaharudin@unram.ac.id

Sofwan

Universitas Mataram

Email : sofwan@unram.ac.id

AD. Basniwati

Universitas Mataram

Email : adbsniwati@unram.ac.id

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kedudukan Peraturan Lembaga Negara sederajat Presiden dengan target khusus berupa dihasilkannya bahan ajar dalam mata kuliah Hukum Tata Negara dan Ilmu Perundang-undangan. Adapun metode penelitian yang dipergunakan adalah metode penelitian hukum normatif dengan mempergunakan metode pendekatan perundang-undangan dan metode pendekatan konseptual. Melalui pendekatan perundang-undangan tersebut peneliti akan melakukan kajian secara mendalam terhadap ketentuan UU kaitannya Peraturan Lembaga Negara. Melalui pendekatan konseptual, peneliti akan mengkaji konsep-konsep pemikiran dari para ahli/pakar Hukum Tata Negara dan perundang-undangan terkait dengan Peraturan Lembaga Negara. Luaran yang diharapkan dari penelitian ini adalah dihasilkannya jurnal ilmiah dan bahan ajar terutama untuk mata kuliah Hukum Tata Negara dan ilmu perundang-undangan. Selain itu, hasil penelitian ini dapat memberikan rekomendasi kebijakan untuk melakukan perbaikan terhadap UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam rangka mencapai target yang ditetapkan, setelah proposal penelitian disetujui langkah selanjutnya adalah mengumpulkan bahan-bahan penelitian berupa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, dan artikel ilmiah yang berkaitan dengan tema penelitian. Selanjutnya dilakukan analisis terhadap bahan-bahan yang sudah ada untuk menyelesaikan permasalahan dalam penelitian ini. Setelah analisis dilakukan dilanjutkan dengan menyusun draf laporan penelitian. Draft laporan penelitian kemudian didiskusikan dengan teman sejawat yang ahli di bidang Hukum Tata Negara dan ilmu perundang-undangan untuk mendapatkan masukan perbaikan. Selanjutnya melakukan finalisasi laporan penelitian yang dilanjutkan dengan seminar internal bagian terkait dengan hasil penelitian. Berdasarkan hasil seminar internal bagian tersebut kemudian

merumuskan rekomendasi kebijakan terkait dengan perbaikan UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kata kunci : Peraturan, lembaga negara, Presiden.

Abstract

The objective of this research is to determine the position of regulations from state institutions equivalent to the President, specifically focusing on the production of teaching materials for the Constitutional Law and Legislation course. The research method used is normative legal research, employing both legislative approach and conceptual approach methods. Through the legislative approach, the researcher will conduct an in-depth study of the provisions of the law related to regulations from state institutions. Meanwhile, through the conceptual approach, the researcher will examine the conceptual thoughts of experts in Constitutional Law and Legislation regarding regulations from state institutions. The expected outcomes of this research include the production of scientific journals and teaching materials, particularly for the Constitutional Law and Legislation course. Additionally, the results of this research can provide policy recommendations for improving Law No. 12 of 2011 on the Formation of Legislation. To achieve the set targets, after the research proposal is approved, the next step is to collect research materials such as legislation, books, journals, and scientific articles related to the research theme. Subsequently, an analysis of the existing materials is conducted to address the issues in this research. After the analysis, a draft research report is prepared, which is then discussed with colleagues who are experts in Constitutional Law and Legislation to receive improvement input. The next step involves finalizing the research report and conducting an internal seminar within the relevant department to present the research findings. Based on the results of this internal seminar, policy recommendations related to the improvement of Law No. 12 of 2011 on the Formation of Legislation are formulated.

Keywords: Regulations, State Institutions, President.

A. PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar 1945 selanjutnya disingkat UUD 1945, mengatur berbagai bentuk peraturan perundang-undangan (selain UUD 1945 itu sendiri juga merupakan peraturan perundang-undangan), yang secara eksplisit disebut diantaranya adalah Undang-Undang selanjutnya disingkat UU, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang selanjutnya disebut PERPPU, Peraturan Pemerintah selanjutnya disingkat PP dan Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda. Lebih lanjut UUD 1945 memerintahkan agar tata cara pembentukan UU di atur dengan UU.¹

Sebagai pelaksanaan dari amanat Pasal 22A UUD 1945 maka dibentuklah UU Nomor 10 Tahun 2004 sebagaimana diganti dengan UU Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan selanjutnya disebut UUP3. Pasal 7 ayat (1) UUP3 mengatur tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu:

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

Pasal 8 ayat (1) menentukan bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan

1 Pasal 22A

oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Selanjutnya Pasal 8 ayat (2) menentukan bahwa Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Selain itu, ketentuan Pasal 7 ayat (2) mengatur bahwa Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarkinya.

Sehubungan dengan tema sentral yang akan dibahas dalam penelitian ini, jika dilihat dari Pasal 7 ayat (1), Pasal 7 ayat (2), Pasal 8 ayat (1), dan Pasal 8 ayat (2) tersebut di atas, maka jelaslah bahwa Peraturan Lembaga Negara setingkat Presiden tidak dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Dalam praktiknya, banyak sekali peraturan-peraturan yang dibuat oleh lembaga-lembaga negara seperti Mahkamah Konstitusi membentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung membentuk Peraturan Mahkamah Agung, dan lainnya. Persoalannya adalah dimanakah letak dari peraturan- Peraturan Lembaga Negara tersebut dalam hierarki? Hal ini penting oleh karena makna dari hierarki adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Persoalan yang muncul kemudian adalah bagaimana menentukan Peraturan Lembaga Negara tersebut bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, sementara kedudukan dari Peraturan Lembaga Negara tersebut tidak jelas atau tidak ditentukan dalam hierarki. Lebih jauh lagi adalah terkait dengan pengujian peraturan perundang-undangan tersebut yaitu mengenai lembaga negara yang berwenang melakukan pengujian apabila Peraturan Lembaga Negara tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, ke Mahkamah Konstitusi ataukah ke Mahkamah Agung. Hal ini terkait dengan kewenangan dari kedua mahkamah ini yang diberi wewenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan oleh UUD 1945. Mahkamah Konstitusi berwenang melakukan pengujian Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar,² sedangkan Mahkamah Agung berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.³

B. RUMUSAN MASALAH

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

² Kewenangan Mahkamah Konstitusi yang lain menurut Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 adalah memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selanjutnya ayat (2) berbunyi : Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

³ Kewenangan Mahkamah Agung yang lain menurut Pasal 24A ayat (1) adalah mengadili pada tingkat kasasi dan wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Contoh wewenang Mahkamah Agung yang diberikan oleh undang-undang adalah memutus sengketa hasil pemilihan kepala daerah yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

1. Dimanakah letak atau kedudukan Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Lembaga Negara setingkat Presiden berdasarkan pada hierarki peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana konsep letak atau kedudukan Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Lembaga Negara setingkat Presiden berdasarkan pada hierarki peraturan perundang-undangan dalam sistem peraturan perundang-undangan nasional ?

C. PEMBAHASAN

1. Kedudukan Peraturan Lembaga Negara Setingkat Presiden

Lembaga-lembaga negara sederajat berdasarkan UUD 1945 sebagaimana telah dikemukakan di atas (Bab II) yaitu terdiri dari:

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

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

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

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

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

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

Dalam Pasal 8 ayat (1) UUP3 menentukan bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan

yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

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

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

Sebelum membahas mengenai kedudukan Peraturan Lembaga Negara, terlebih dahulu peneliti membahas sumber wewenang lembaga negara non legislatif dalam membentuk Peraturan Lembaga Negara. Berdasarkan ajaran pemisahan kekuasaan, pada awalnya kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan berada pada lembaga pemegang kekuasaan legislatif, namun sekarang, lembaga-lembaga negara selain lembaga legislatif diberikan kewenangan membuat suatu aturan yang dikualifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan. Misalkan saja MA mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung selanjutnya disebut Perma atau Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi selanjutnya disebut Peraturan Lembaga Negara. Kedua peraturan ini merupakan peraturan perundang-undangan.

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

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

Dengan mengacu pada pengertian peraturan perundang-undangan yang telah diatur dalam hukum positif yaitu UUP3, peneliti akan mencoba mendekati hal ini dengan mengacu pada ciri dari peraturan perundang-undangan tersebut, yaitu:

- 1) Bentuknya tertulis.

⁴ Scholten berpendapat bahwa hukum itu merupakan sistem terbuka karena berisi peraturan-peraturan hukum yang sifatnya tidak lengkap dan tidak mungkin lengkap. Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Edisi Keempat, Cetakan Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 2002 hlm. 117

- 2) Dibuat oleh pejabat atau badan atau lembaga yang berwenang.
- 3) Mengikat secara umum.

Ketiga ciri tersebut di atas merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan satu dengan yang lainnya. Artinya bahwa ketiga ciri tersebut harus ada dalam suatu peraturan untuk dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan. Jika salah satu dari ciri tersebut ada yang tidak dipenuhi maka dapat dikatakan bahwa peraturan tersebut bukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pada ciri pertama dari suatu peraturan perundang-undangan yaitu bentuknya tertulis. Berdasarkan ciri ini dapat dikemukakan bahwa Peraturan Lembaga Negara merupakan peraturan yang bentuknya tertulis. Hal ini secara nyata ada dengan dibentuknya berbagai Peraturan Lembaga Negara oleh MK. Hukum tertulis telah menjadi ciri dari hukum modern. Oleh karena itu, di negara-negara yang sedang membangun hukumnya, akan selalu mengutamakan pembentukan hukumnya ke dalam bentuk yang tertulis.

Beranjak pada ciri kedua dari suatu peraturan perundang-undangan yaitu dibentuk atau dibuat oleh pejabat yang berwenang. Suatu pejabat atau badan atau lembaga negara dikatakan berwenang untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan didasarkan pada atribusi, delegasi dan sub delegasi. Oleh karena itu, dapat dikemukakan bahwa dalam membentuk Peraturan Lembaga Negara, MK mempunyai atau mendapatkan wewenang pengaturan untuk membentuk Peraturan Lembaga Negara berdasarkan delegasi yaitu delegasi pengaturan yang diberikan oleh pembentuk UU seperti telah dikemukakan sebelumnya.

Ciri terakhir dari peraturan perundang-undangan adalah mengikat umum. Menurut Jimly Asshiddiqie, meskipun secara teoritis sering dikatakan bahwa sifat regulasi yang ditetapkan dalam bentuk PERMA dan Peraturan Lembaga Negara itu hanya bersifat internal, tetapi norma yang terkandung di dalam kedua peraturan itu sedikit banyak bersentuhan dengan subjek-subjek hukum (*legal subjects*) di luar Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Misalnya Peraturan Lembaga Negara tentang Tata Tertib Persidangan ataupun tentang hukum acara di Mahkamah Konstitusi, tentulah di dalamnya terkandung norma-norma yang mengatur pengunjung sidang ataupun warga masyarakat pencari keadilan atau '*justitiabelen*' (*justice seekers*) pada umumnya.⁵

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

Dalam perkembangan juga ditemukan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk kelompok tertentu, wilayah tertentu dan waktu tertentu. Di dalam teori, pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus memperhatikan lingkup

5 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Kontitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 26

atau lingkungan kuasa hukum, yang menurut Logeman dapat dibedakan menjadi empat hal, yaitu:

- a. Lingkungan kuasa tempat (*ruimtegebeid* atau *territorial sphere*). Berlakunya aturan hukum (peraturan perundang-undangan) dibatasi oleh ruang atau tempat.
- b. Lingkungan kuasa persoalan (*zakengebeid* atau *material sphere*). Suatu materi atau persoalan tertentu yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan mengidentifikasi masalah tertentu.
- c. Lingkungan kuasa orang (*personengebeid*). Suatu aturan mungkin hanya diberlakukan bagi sekelompok atau golongan orang atau penduduk tertentu.
- d. Lingkungan kuasa waktu (*tijdsgebeid* atau *temporal sphere*). Lingkungan waktu menunjukkan kapan suatu peraturan perundang-undangan berlaku, apakah berlaku untuk suatu masa tertentu atau atau suatu masa tidak tertentu.⁶

Menurut Jimly Asshiddiqie, kekhususan-kekhususan normatif suatu peraturan tersebut dapat terjadi karena beberapa alasan yaitu: (i) kekhususan karena subyek hukum yang diaturnya, (ii) kekhususan karena lokalitas wilayah berlakunya, atau (iii) kekhususan karena sifat internal daya ikatnya secara hukum.⁷

Bertolak dari pengertian peraturan perundang-undangan dengan berbagai ciri khusus seperti yang diuraikan di atas, maka peneliti sampai pada pendapat bahwa Peraturan Lembaga Negara adalah peraturan yang dibuat oleh Lembaga Negara setingkat Presiden berdasarkan delegasi pengaturan yang diberikan oleh pembentuk UU untuk mengatur dan mengurus wewenangnya sesuai dengan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan Lembaga Negara dapat dibedakan ke dalam dua jenis yaitu, **pertama**, Peraturan Lembaga Negara yang berkedudukan sebagai peraturan perundang-undangan, **kedua**, Peraturan Lembaga Negara yang berkedudukan tidak sebagai peraturan perundang-undangan.

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

2. Konsep Kedudukan Peraturan Lembaga Negara Setingkat Presiden

Untuk Peraturan Lembaga Negara yang berkedudukan sebagai peraturan perundang-undangan, menarik apa yang dikemukakan oleh oleh Jimly Asshiddiqie mengenai perbedaan antara produk legislatif dan produk regulatif. Produk legislatif disebutkan

⁶ Widodo Ekatjahjana, Pembentukan Peraturan Perundang-Undanguan, Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008, hlm. 13-14

⁷ Ibid.

sebagai *legislative act* yaitu undang-undang yang ditetapkan oleh lembaga legislatif yang dapat dibedakan dari *executive act* yaitu peraturan yang dibuat oleh eksekutif atau pelaksana undang-undang.⁸ *Executive act* inilah yang masuk dalam kategori produk regulasi. Menurut Jimly Asshiddiqie, produk regulasi dapat dibagi menjadi produk regulasi umum dan produk regulasi khusus. Baik produk regulasi umum maupun produk regulasi khusus, merupakan peraturan yang dibentuk untuk melaksanakan ketentuan undang-undang sebagai produk legislatif.

Selain itu, masih menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa *executive act* dapat dibagi dalam arti sempit dan luas. *Executive act* dalam arti sempit adalah peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga eksekutif dalam rangka melaksanakan undang-undang. Akan tetapi, dalam arti luas, semua lembaga negara yang menetapkan sesuatu dalam rangka menjalankan ketentuan undang-undang – meskipun tidak disebut sebagai lembaga eksekutif atau pemerintahan – apabila lembaga-lembaga itu menetapkan sesuatu peraturan sebagai pelaksana undang-undang yang bersangkutan, maka peraturan dimaksud dapat pula disebut sebagai *executive act*.⁹

Terkait dengan produk regulasi umum Jimly Asshiddiqie mengemukakan:

*Secara umum, lembaga pemerintahan yang menetapkan berbagai bentuk peraturan yang tersusun secara hierarkis sebagai produk regulasi (regulations) mempunyai struktur yang juga bertingkat-tingkat secara hierarkis. Namun, terlepas dari hierarki organ pembentuknya, bentuk-bentuk peraturan yang ditetapkan oleh organ-organ eksekutif itu memang bersifat hierarkis satu dengan yang lain. yang termasuk dalam kategori demikian, yaitu: Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri.*¹⁰

Kemudian terkait dengan produk regulasi khusus, Jimly Asshiddiqie mengemukakan:

*Yang dimaksud di sini tidak harus berarti atau dianggap sebagai bentuk-bentuk *lex specialis* dalam pengertian yang biasa dikenal. Istilah regulasi khusus di sini berkenaan dengan sifatnya yang tersendiri dalam arti (i) tidak serta merta disetarakan atau dibandingkan derajat hierarkinya dengan bentuk-bentuk peraturan yang bersifat umum. Misalnya, Peraturan Bank Indonesia (PBI) tidak serta merta dapat dianggap sederajat dengan Peraturan Menteri karena kedudukan Gubernur Bank Indonesia yang dianggap sederajat dengan Menteri; (ii) Derajat hierarkis Peraturan Bank Indonesia (PBI), Peraturan Mahkamah Agung (PERMA), ataupun peraturan Komisi Pemilihan Umum sebagai bentuk-bentuk peraturan yang bersifat khusus tidak bergantung kepada hierarki kedudukan ketatanegaraan lembaga yang membentuknya.*¹¹

Oleh karena itu, penentuan tinggi rendahnya kedudukan peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus itu tidak dapat ditentukan secara formal seperti untuk peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Untuk peraturan perundangan yang bersifat khusus ini, yang dapat dijadikan faktor penentu mengenai tinggi rendahnya hierarkinya adalah sumber legalitas substantif, yaitu sebagai peraturan primer (*primary legislation*), peraturan sekunder (*secondary legislation*), atau sebagai peraturan tertier (*tertiary legislation*).¹² Sementara itu, menurut Natabaya "...tata susunan/urutan

8 Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Cetakan Kedua, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008, hlm. 241-242

9 Jimly Asshiddiqie, Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 44-45

10 Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok ..., Op.Cit., hlm. 246-245

11 Ibid., hlm. 249

12 Ibid.

(hierarkinya) disesuaikan dengan kedudukan (status) organ/lembaga pembentuknya”¹³. Peneliti sendiri lebih sependapat dengan pandangan Jimly Asshiddiqie mengenai penentuan kedudukan peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus.

Dari apa yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie di atas, menunjukkan bahwa, baik regulasi yang bersifat umum maupun regulasi yang bersifat khusus, merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk dalam rangka melaksanakan UU. Oleh karena itu, Peraturan Lembaga Negara sebagai bentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus, kedudukannya ditentukan oleh legalitas substantifnya. Jika dilihat dari legalitas substantifnya, Peraturan Lembaga Negara merupakan peraturan perundang-undangan khusus yang bersifat sekunder karena Peraturan Lembaga Negara dibentuk dalam rangka melaksanakan peraturan primer yaitu UU. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UUP3, yang dapat dikategorikan sebagai peraturan sekunder atau peraturan perundang-undangan yang bersifat peraturan pelaksanaan dari UU adalah PP, Perpres dan Perda.

Dalam menentukan kedudukan Peraturan Lembaga Negara, peneliti akan memperbandingkan Peraturan Lembaga Negara dengan peraturan pelaksanaan UU yang diatur dalam hierarki peraturan perundang-undangan yaitu PP dan Perpres, sedangkan Perda, menurut peneliti tidak dapat dijadikan perbandingan terhadap Peraturan Lembaga Negara oleh karena Perda dibentuk oleh DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah untuk melaksanakan UU, PP, Perpres, bahkan Peraturan Menteri. Selain itu terdapat Perda yang bersifat mandiri (Perda mandiri) dalam rangka menampung kekhususan daerah,¹⁴ dan hal ini tidak terdapat dalam Peraturan Lembaga Negara. Dari itulah Peraturan Lembaga Negara tidak dapat diperbandingkan dengan Perda.

Maka dari itu, untuk menentukan kedudukan Peraturan Lembaga Negara tersebut dalam hierarki, peneliti akan mempergunakan beberapa indikator sebagai tolok ukur dikaitkan atau diperbandingkan dengan PP dan Perpres. Adapun tolok ukur yang digunakan, yaitu:

- 1) Sumber wewenang pengaturan yang dimiliki oleh MK.
- 2) Fungsi dari Peraturan Lembaga Negara itu sendiri.
- 3) Kedudukan kelembagaan MK dalam struktur ketatanegaraan.

Selanjutnya peneliti akan menguraikan ketiga indikator tersebut di atas untuk mendapatkan atau menentukan letak atau kedudukan Peraturan Lembaga Negara dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan UUP3.

Pertama, terkait dengan sumber wewenang pengaturan. Terkait dengan indikator yang pertama ini, terlebih dahulu peneliti perbandingkan antara Peraturan Lembaga Negara dengan PP dan kemudian dengan Perpres. Sesuai dengan sumber wewenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang terdiri dari atribusi, delegasi dan sub delegasi, maka baik kewenangan MK membentuk Peraturan Lembaga Negara maupun kewenangan Presiden dalam membentuk PP didasarkan pada delegasi peraturan perundang-undangan dari pembentuk UU. Bagaimana dengan Perpres?

Wewenang Presiden dalam membentuk Perpres, terdapat Perpres yang dibentuk berdasarkan pendelegasian pengaturan dari pembentuk UU, dan juga terdapat Perpres yang dibentuk oleh Presiden berdasarkan pada wewenang mandiri Presiden berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Peraturan Lembaga Negara sendiri sebagai peraturan

13 H.A.S. Natabaya, Sistem Peraturan Perundang-Undang Indonesia, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 152

14 Suprin Na'a, Kedudukan dan Fungsi Peraturan Daerah Sebagai Instrumen Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam Kerangka Sistem Perundang-undangan di Indonesia, Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2009, hlm. 64

perundang-undangan dibentuk hanya berdasarkan pendelegasian pengaturan, sehingga tidak terdapat Peraturan Lembaga Negara yang pembentukannya berdasarkan pada wewenang yang bersifat mandiri.

Maka dari itu, menurut peneliti, dilihat dari sumber wewenang antara MK dalam membentuk Peraturan Lembaga Negara dan Presiden dalam membentuk PP, maka **Peraturan Lembaga Negara lebih tepat apabila disejajarkan dengan PP** karena sama-sama hanya merupakan peraturan untuk melaksanakan UU yang wewenang pembentukannya hanya berdasarkan delegasi pengaturan dari pembentuk UU.

Kedua, terkait dengan fungsi dari Peraturan Lembaga Negara. Dari segi fungsi, Peraturan Lembaga Negara yang merupakan peraturan delegasian berfungsi sebagai peraturan pelaksanaan dari UU. Maksud dari pembentukan Peraturan Lembaga Negara adalah hanya untuk melaksanakan UU yang memerintahkan untuk pembentukan Peraturan Lembaga Negara tersebut. MK hanya dapat membentuk Peraturan Lembaga Negara apabila terdapat pendelegasian dari pembentuk UU untuk membentuknya, dan tidak lebih dari itu. MK tidak akan membentuk Peraturan Lembaga Negara apabila pembentuk UU tidak mendelegasikan wewenang itu. Jadi, tidak ada Peraturan Lembaga Negara tanpa ada UU. Demikian halnya juga dengan PP. PP merupakan peraturan pelaksanaan dari UU. PP didelegasikan pembentukannya oleh pembentuk UU kepada Presiden. Presiden tidak akan membentuk PP tanpa ada delegasi pengaturan dari pembentuk UU. Dengan kata lain tidak ada PP tanpa UU.

Oleh karena itu, baik Peraturan Lembaga Negara maupun PP memiliki kesamaan dari segi fungsi pembentukannya yaitu hanya sebagai peraturan pelaksanaan untuk melaksanakan perintah UU. Kemudian bagaimana dengan Perpres yang juga dibentuk untuk melaksanakan UU? Menurut peneliti, Perpres dibentuk selain untuk melaksanakan UU, Perpres juga dibentuk untuk melaksanakan PP. Selain itu, Perpres dapat dibentuk oleh Presiden tidak untuk melaksanakan UU dan PP.

Oleh karena Peraturan Lembaga Negara fungsinya hanya untuk melaksanakan UU dan tidak untuk melaksanakan PP, sedangkan Perpres fungsinya selain untuk melaksanakan UU, adalah juga untuk melaksanakan PP, maka lebih tepat apabila **Peraturan Lembaga Negara yang dibentuk oleh MK sebagai peraturan perundang-undangan memiliki kedudukan yang sederajat dengan PP yang dibentuk oleh Presiden dan bukan dengan Perpres.**

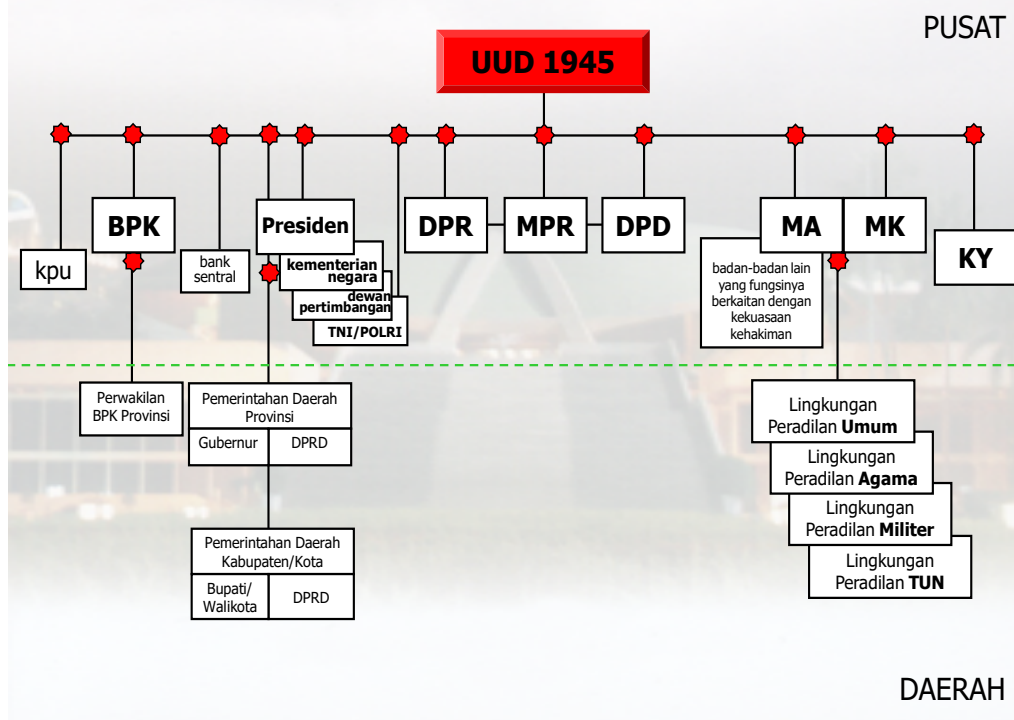
Untuk lebih mendukung, memperkuat atau mempertegas mengenai kedudukan Peraturan Lembaga Negara sederajat dengan PP, peneliti akan tinjau dengan menggunakan tolok ukur yang ketiga yaitu kedudukan MK dalam struktur ketatanegaraan kaitannya dengan kedudukan Presiden. Dalam hal ini peneliti menggunakan pendekatan pemisahan atau pembagian kekuasaan dalam negara yang dapat dibagi dalam tiga kekuasaan yang harus ada dalam suatu negara yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Berdasarkan UUD 1945 yang dapat dikategorikan sebagai lembaga yang memegang kekuasaan legislatif adalah MPR, DPR, dan DPD, sedangkan yang memegang kekuasaan eksekutif adalah Presiden. Selanjutnya pemegang kekuasaan yudikatif adalah MA dan **MK**.

Dari pengelompokan di atas, dapat dikemukakan bahwa ketiga cabang kekuasaan (legislatif, eksekutif dan yudikatif) itu memiliki kedudukan yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*. Oleh karena itu, antara MPR, DPR, dan DPD (sebagai pemegang kekuasaan legislatif) dengan Presiden (sebagai pemegang kekuasaan eksekutif) dan dengan **MK** dan MA (sebagai pemegang kekuasaan yudikatif) memiliki kedudukan yang sederajat satu sama lain. Untuk lebih

memperjelas kedudukan dari kelembagaan negara itu, berikut peneliti kemukakan struktur lembaga negara yang dikeluarkan oleh Sekretariat Jenderal MPR RI.¹⁵

LEMBAGA-LEMBAGA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

5



Dari bagan di atas, terlihat dengan jelas, lembaga-lembaga negara yang berkedudukan sederajat atau sejajar satu sama lain yaitu BPK, Presiden, DPR, MPR, DPD, MA, dan MK. Berdasarkan hal tersebut, maka peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh MPR, DPR, DPD, MA dan MK dan Presiden yang bersifat peraturan delegasi dalam rangka menjalankan perintah UU yang memberikan delegasi pengaturan, memiliki kedudukan yang sederajat satu sama lain. Atas dasar ini, jika dilihat dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UUP3, dapat dikemukakan bahwa Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat delegasian. Khusus terhadap Peraturan Presiden (Perpres) dan Peraturan Daerah Perda), selain sebagai peraturan delegasian, juga terdapat Perpres dan Perda sebagai peraturan yang bersifat mandiri artinya tidak untuk melaksanakan UU.

Dari hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UUP3, tidak satupun peraturan delegasian dari lembaga legislatif (MPR, DPR, DPD) dan yudikatif (MA dan MK) dimasukkan dalam hierarki tersebut. Dengan melakukan interpretasi melalui pendekatan struktur kelembagaan negara, di mana MPR, DPR, DPD, MA dan MK memiliki kedudukan yang sederajat dengan Presiden, maka dapat dikemukakan bahwa peraturan delegasian yang dibuat oleh MPR, DPR, DPD, MA dan MK memiliki kedudukan yang sederajat pula dengan peraturan yang dibuat oleh **Presiden** yaitu PP.

Sebagai perbandingan, peneliti akan kemukakan beberapa karakteristik dari PP seperti yang dikemukakan oleh Attamimi, untuk kemudian dipadankan dengan Peraturan Lembaga Negara. Menurut Attamimi terdapat beberapa karakteristik khusus dari PP, yaitu:

¹⁵ Sekretariat Jenderal MPR RI, Bahan Tayangan Materi Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Cetakan Kedua, 2006, hlm.5

- 1) PP tidak dapat mencantumkan sanksi pidana atau denda apabila UU yang khusus dijalankan olehnya tidak mencantumkan sanksi pidana atau denda. Juga tidak apabila didasarkan pada satu UU yang bersifat umum yang memberikan kewenangan setiap waktu kepada suatu atau berbagai PP untuk mencantumkan sanksi pidana atau denda, yakni kewenangan yang bersifat blanko.
- 2) Suatu PP dapat dibentuk meski UU yang bersangkutan tidak memintanya dengan tegas-tegas, atau meski UU itu tidak menyatakan dalam ketentuannya tentang perlunya sebuah PP. Meskipun merupakan peraturan delegasian dari UU, dan mendelegasikan kewenangan memerlukan pernyataan yang tegas, namun dalam hal PP ini pendelegasian kewenangan itu sudah dilakukan secara tidak langsung dalam UUD 1945 Pasal 5 ayat (2) dalam wujud kekuasaan reglementer. Sebaliknya PP tidak dapat dibentuk meski kekuasaan reglementer sudah diberikan oleh UUD 1945, melanggar sifat dan hakikat PP yang berfungsi menjalankan UU tersebut.
- 3) Suatu PP tidak dapat mengubah materi yang ada dalam UU yang dijalanannya, tidak menambah, tidak mengurangi, dan tidak menyisip suatu ketentuan, serta tidak memodifikasi materi dan pengertian yang telah ada dalam UU yang menjadi induknya.
- 4) Suatu PP hanya dapat berisi peraturan (regeling) atau kombinasi peraturan dan penetapan (*beschikking*), namun tidak dapat berisi hanya penetapan semata-mata.
- 5) Kecuali apabila sangat diperlukan, suatu PP tidak dapat mendelegasikan lagi kewenangan yang diperolehnya kepada peraturan yang lebih rendah, karena PP memang diciptakan untuk dapat menjalankan UU.¹⁶

Memperhatikan karakteristik dari PP tersebut di atas, maka materi muatan PP dapat berupa seluruh ketentuan yang tercantum dalam UU yang bersangkutan, baik UU yang bersangkutan itu berupa satu atau pun lebih dari satu UU. Dengan perkataan lain materi muatan PP ialah seluruh materi yang ada dalam UU yang mendelegasikan. Dengan demikian satu UU dapat mendelegasikan perincian pengaturan ketentuan-ketentuannya kepada satu atau beberapa PP, dan sebaliknya, satu PP dapat merupakan peraturan pelaksanaan dari satu atau beberapa UU.

Dari lima karakteristik PP yang dikemukakan oleh Attamimi, sebelum peneliti membandingkan atau mengkaitkannya dengan Peraturan Lembaga Negara, terlebih dahulu akan dikemukakan beberapa komentar, yaitu sebagai berikut:

- 1) Terhadap karakteristik nomor 1, bahwa berdasarkan UUP3 bahwa yang dapat mengatur mengenai ketentuan pidana hanya UU dan Perda. Jadi PP tidak diberikan ruang untuk mengatur atau berisi ketentuan pidana.
- 2) Terhadap karakteristik nomor 2, bahwa semua PP merupakan peraturan untuk melaksanakan UU, dan PP yang dibentuk untuk menjalankan UU harus diperintahkan secara tegas pembentukannya oleh UU. Tidak ada istilah pendelegasian tidak langsung, semua PP yang dibentuk merupakan PP delegasian UU.
- 3) Terhadap karakteristik nomor 3, bahwa PP dapat menambah suatu ketentuan UU yang dilaksanakannya sejauh batas-batas yang ditentukan oleh UU induknya, tetapi tidak dapat mengurangi atau mengubah materi yang telah diatur dalam UU induknya. Sekiranya tidak dapat dilakukan penambahan, maka apa bedanya UU dengan PP. Penambahan yang dimaksud di sini adalah untuk melengkapi atau mengisi kekosongan hukum dengan tidak melampaui batas sebagaimana batasan dari UU induknya.

16 A. Hamid S. Attamimi, Op.Citt., hlm. 179-180

- 4) Terhadap karakteristik nomor 4, bahwa PP hanya memuat peraturan saja dan tidak terdapat PP yang bersifat penetapan. Hal ini sesuai dengan sebutannya yaitu "peraturan" pemerintah.
- 5) Terhadap karakteristik nomor 5, PP tidak dapat mendelegasikan kembali kepada suatu peraturan yang lainnya yang lebih rendah (subdelegasi) apabila ketentuan UU induknya tidak mengatur memperbolehkan pendelegasikan tersebut.

Dengan beberapa komentar terhadap beberapa karakteristik PP yang dikemukakan oleh Attamimi, selanjutnya akan diperbandingkan dengan Peraturan Lembaga Negara yang dibentuk oleh MK untuk melaksanakan UU, yaitu sebagai berikut:

- 1) Jika memperhatikan karakteristik pertama dari PP, maka Peraturan Lembaga Negara juga tidak dapat menentukan ketentuan pidana di dalamnya.
- 2) Jika dikaitkan dengan karakteristik PP yang kedua, maka Peraturan Lembaga Negara hanya dibentuk berdasarkan delegasi yang diberikan oleh UU.
- 3) Jika dilihat karakteristik yang ketiga dari PP, maka Peraturan Lembaga Negara dapat menambah dan menyisipkan suatu ketentuan UU yang dilaksanakannya sejauh batas-batas yang ditentukan oleh UU induknya, tetapi tidak dapat mengurangi atau mengubah materi yang telah diatur dalam UU induknya.
- 4) Jika dikaitkan dengan karakteristik PP yang keempat, Peraturan Lembaga Negara juga hanya merupakan suatu peraturan dan bukan penetapan atau ketetapan.
- 5) Jika dikaitkan dengan karakteristik yang kelima dari PP, Peraturan Lembaga Negara tidak dapat mendelegasikan kembali kepada peraturan yang lain yang lebih rendah kecuali kepada Peraturan Lembaga Negara yang lain.

Kelima hal tersebut di atas merupakan persamaan-persamaan yang dapat diketemukan antara PP dengan Peraturan Lembaga Negara, dan berikut ini, akan peneliti kemukakan beberapa perbedaan pokok antara PP dengan Peraturan Lembaga Negara, yaitu:

- 1) PP ditentukan keberadaannya sebagai peraturan pelaksanaan UU oleh ketentuan UUD 1945 yaitu Pasal 5 ayat (2), sedangkan Peraturan Lembaga Negara hanya berdasarkan pada UU.
- 2) Ketentuan dalam PP dapat dilaksanakan lebih lanjut oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya seperti oleh Perpres dan Perda, sedangkan Peraturan Lembaga Negara tidak dapat dilaksanakan lebih lanjut dengan Perpres dan Perda.

Meskipun PP diakui keberadaannya oleh UUD 1945, tidak kemudian membuat PP lebih tinggi derajatnya daripada Peraturan Lembaga Negara. Sama halnya dengan UU yang diperintahkan pembentukannya secara langsung oleh UUD 1945, tidak lebih tinggi kedudukannya daripada UU yang dibentuk tidak berdasarkan perintah langsung dari UUD 1945. Baik UU yang dibentuk berdasarkan perintah langsung UUD 1945 maupun yang tidak dibentuk berdasarkan perintah langsung UUD 1945 memiliki kedudukan yang sederajat satu sama lain. Hal yang demikian berlaku juga terhadap Peraturan Lembaga Negara dan PP.

Terkait dengan pengaturan hierarki peraturan perundang-undangan, penting pula untuk menjadi catatan, bahwa dalam pembahasan RUUP3, rumusan Pasal 7 terdiri dari tiga alternatif. Masing-masing alternatif tersebut diusulkan baik oleh pemerintah maupun anggota Komisi II. Perdebatan yang alot terjadi seputar alternatif-alternatif

redaksional Pasal 7 tersebut. Tabel berikut akan memberikan gambaran seputar berbagai alternatif terhadap ketentuan Pasal 7 UUP3.¹⁷

Alter-natif 1	<p>(1) Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut</p> <ul style="list-style-type: none">a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;c. Peraturan Pemerintah;d. Peraturan Presiden/peraturan lembaga negara non pemerintah;e. Peraturan Menteri/peraturan lembaga pemerintah non departemen;f. Peraturan Daerah Provinsi;g. Peraturan Gubernur;h. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;i. Peraturan Bupati/Walikota;j. Peraturan Desa. <p>(2) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</p>
Alter-natif 2	<p>(1) Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut</p> <ul style="list-style-type: none">a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;c. Peraturan Pemerintah;d. Keputusan Presiden;e. Peraturan Daerah. <p>(2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e adalah:</p> <ul style="list-style-type: none">a. Peraturan daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur.b. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.c. Peraturan desa atau yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan rakyat atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. <p>(3) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</p>

¹⁷ Diambil dari: <http://hukumonline.com/detail.asp?id=10601&cl=Fokus>, diakses tanggal 28-11-2007

Alter-natif 3	<p>(1) Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; c. Peraturan Pemerintah; d. Keputusan Presiden; e. Peraturan Daerah. <p>(2) 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.</p> <p>(3) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</p>
---------------	--

Pada saat itu, alternatif *pertama* merupakan usulan rumusan untuk Pasal 7 yang datang dari pihak pemerintah. Sedangkan, alternatif *kedua* merupakan usulan dari sebagian besar anggota Komisi II. Kemudian, alternatif *ketiga* adalah usulan dari sebagian kecil anggota Komisi II. Raker hari itu (5/03) akhirnya tidak dapat mencapai kesepakatan bulat soal alternatif mana yang dipilih.¹⁸

Kesepakatan terhadap rumusan Pasal 7 baru tercapai pada rapat tanggal 26 April, ketika Ketua Panitia Kerja RUU PPP telah beralih dari Hamdan Zoelva kepada Abdul Rahman Gaffar (keduanya adalah wakil ketua Komisi II). Kompromi yang terjadi antara pemerintah dan Komisi II berujung pada dipilihnya alternatif kedua. Syarat yang diajukan pemerintah sebagai “kompensasi” adalah penambahan ayat baru, yaitu ayat (4). Bunyinya: “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.”¹⁹

Dari berbagai alternatif tersebut, terdapat keinginan dari pihak pemerintah untuk memasukkan peraturan lembaga negara dalam rangka mengakomodir bentuk peraturan yang dibuat oleh lembaga-lembaga negara di luar pemerintah. Hal ini dapat diketahui dari alternatif pertama yang diajukan oleh pemerintah, di mana menempatkan Peraturan Presiden/peraturan lembaga negara non pemerintah pada jenjang yang keempat di bawah PP. Jadi menurut peneliti, oleh pemerintah, peraturan lembaga negara seperti Perma, PMK, peraturan DPR, MPR, DPD, BPK dan peraturan lembaga lainnya yang bukan lembaga pemerintah disejajarkan dengan Peraturan Presiden dengan sebutan Peraturan lembaga negara non pemerintah. Seandainya alternatif pertama yang diambil, maka kedudukan dari peraturan lembaga negara non pemerintah seperti Perma, PMK dan lainnya akan disejajarkan dengan Peraturan Presiden.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan pada uraian pembahasan yang telah dikemukakan di atas, peneliti dapat simpulkan beberapa hal, yaitu: 1. Peraturan Lembaga Negara Setingkat Presiden merupakan peraturan pelaksanaan dari UU, maka kedudukan Peraturan Lembaga Negara Setingkat Presiden berada di bawah UU. Berdasarkan hasil penelitian ini, kedudukan Lembaga Negara Setingkat Presiden sejajar dengan PP. 2. Konsep kedudukan peraturan lembaga negara setingkat Presiden adalah berdasarkan pada pertimbangan karakteristik

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

dari peraturan tersebut yaitu: (1) dari segi sumber wewenang pembentukan; (2) dari segi fungsi kedua peraturan tersebut, dan (3) dari segi lembaga yang membuat kedua peraturan tersebut ditinjau dari struktur ketatanegaraan.

Berdasarkan pada hasil penelitian yang didapatkan bahwa Peraturan Lembaga Negara Setingkat Presiden tidak dimasukkan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan UUP3, dan berdasarkan pada simpulan di atas, beberapa saran yang dapat peneliti kemukakan, yaitu: 1. Perlunya melakukan perubahan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UUP3 dalam rangka mengakomodir peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Lembaga Negara Setingkat Presiden untuk dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam rangka tertib peraturan perundang-undangan dan jaminan kepastian hukum. 2. Lembaga Negara Setingkat Presiden sebagai peraturan perundang-undangan, kedudukannya harus disejajarkan dengan PP yang dibentuk oleh Presiden, sehingga perubahan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UUP3 mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- c. Peraturan Pemerintah/Peraturan Lembaga Negara Non Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah Provinsi
- f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S. Attamimi, 1990, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV, Disertasi, UI, Jakarta.
- Abdulkadir Muhammad, 2004, Hukum dan Penelitian Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1987, Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional, Armico, Bandung.
- Bagir Manan, 1992, Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia, IND-HILL. Co., Jakarta.
- Bagir Manan, 1996, Teori dan Politik Konstitusi, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 133, lihat juga dalam Rosjidi Ranggawidjaja, Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan, Cita Bakti Akdemika, Bandung.
- Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 2002, Pokok-Pokok Filsafat Hukum (Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia), PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Haeruman Jayadi, dkk., 2021, Lembaga-lembaga Negara Sederajat Berdasarkan UUD 1945 (Laporan Penelitian), LPPM Unram, Mataram.
- Hans Kelsen, 2007, General Theory Of Law And State (Teori Umum Hukum dan Negara), Bee Media, Jakarta.
- J.H.A. Logeman, 1948, Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.
- Jazim Hamidi, Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 Dalam Sistem

- Ketatanegaraan Republik Indonesia, Jurnal Konstitusi (volume 3 nomor 1, Februari 2006), Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Jazim Hamidi, 2006., Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI, Konstitusi Press, Jakarta & Citra Media, Yogyakarta
- Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa`at, 2006, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Konstitusi Press, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Konstitusi Press, Jakarta.
- Johnny Ibrahim, 2006, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Edisi Revisi, Bayumedia Publishing, Malang.
- Kuntana Magnar, 1989, Ketetapan MPR sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan (suatu pemikiran), Tesis, Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Mahendra Putra Kurnia, dkk., , 2007, Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda Yang Baik), Kreasi Total Media, Yogyakarta.
- Maria Farida IS., 1998, Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya, Kanisius, Yogyakarta.
- Muhtadi, Lembaga Negara : makna, kedudukan dan relasi, Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 7 No. 3, Sept. – Des. 2013, ISSN 1978-5186.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1979, Perundang-undangan dan Yurisprudensi, Alumni, Bandung.
- Purnama Kusumaningrat dan Hikmat Kusumaningrat, Mengawal Konstitusi, P, 2006, engabdian Seorang Guru Besar Prof. Dr. HR. Taufik Sri Soemantri Mertosoewingnja, SH., Unpad Press, Bandung.
- Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia, Mandar Maju, Bandung.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 1985, Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- Solly Lubis, 1995, Landasan dan Teknik Perundang-Undangan, Cetakan Ke IV, Mandar Maju, Bandung.
- Sudikno Mertokusumo, 1998, Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar, Liberty Yogyakarta.