

LIMITASI KEWENANGAN LEGISLASI PRESIDEN: GAGASAN KONSTITUSIONALISME DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PRESIDEN DI INDONESIA

Hariyanto^{1*}, Muhammad Mutawalli Mukhlis², Mabarroh Azizah¹

¹Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Profesor Kiai Haji Saifuddin Zuhri
Purwokerto, Indonesia

²Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Majene, Indonesia

* hariyanto@uinsaizu.ac.id; muhammadmutawalli@stainmajene.ac.id;
mabarroh@uinsaizu.ac.id

Abstrak

Kewenangan Presiden dalam menetapkan Peraturan Presiden (Perpres) memiliki posisi strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan, namun juga berpotensi menimbulkan problematika yuridis. Kewenangan yang luas ini kerap menimbulkan tumpang tindih dengan Undang-Undang (UU) dan Peraturan Pemerintah (PP), terutama karena Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) belum mengatur secara tegas batas materi muatan Perpres. Kasus seperti Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden (KSP) menunjukkan munculnya produk hukum atribusi tanpa pendelegasian langsung dari UU, yang menimbulkan tumpang tindih kewenangan dengan Kementerian Sekretariat Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Fenomena ini menimbulkan ketidakjelasan posisi Perpres dalam hierarki hukum sebagaimana dikemukakan dalam teori Stufenbau Hans Kelsen, yang menegaskan bahwa norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma lebih tinggi. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, serta menganalisis bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembatasan kewenangan Presiden dapat dilakukan melalui dua alternatif: pertama, menghapus Perpres dari hierarki peraturan dalam Pasal 7 UU P3 agar hierarki hukum lebih sederhana; kedua, memperjelas kewenangan serta ruang lingkup materi muatan Perpres agar tidak memperluas kekuasaan eksekutif. Di samping itu, diperlukan penguatan mekanisme pengawasan melalui *Judicial Review* dan *Executive Review* guna memastikan penerapan prinsip konstitusionalisme secara konsisten.

Kata Kunci: Kewenangan Presiden, Peraturan Presiden, Pembatasan Kekuasaan, Konstitusionalisme.



@2025 Proceeding APHTN-HAN, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

Abstract

The President's authority to issue Presidential Regulations (Perpres) holds a strategic position in the administration of government, yet it also presents potential juridical challenges. This broad authority often leads to overlaps with Laws (UU) and Government Regulations (PP), particularly because Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation (UU P3) does not explicitly define the scope of matters that may be regulated by a Presidential Regulation. A notable example is Presidential Regulation Number 26 of 2015 concerning the Presidential Staff Office (KSP), which introduced a legal product based on attribution rather than direct delegation from the Law, thereby creating overlapping authority with the Ministry of State Secretariat as regulated under Law Number 39 of 2008 concerning State Ministries. This phenomenon generates ambiguity regarding the position of Presidential Regulations within the legal hierarchy, as discussed in Hans Kelsen's Stufenbau theory, which asserts that a lower norm must not contradict a higher one. This research employs a normative legal method using statutory and conceptual approaches, analyzing primary, secondary, and tertiary legal materials. The findings indicate two possible alternatives for limiting presidential powers: first, by eliminating Presidential Regulations from the hierarchy in Article 7 of UU P3 to simplify the legal structure; second, by clarifying the President's authority and the substantive scope of Presidential Regulations to prevent the expansion of executive power. Additionally, strengthening supervisory mechanisms through Judicial Review and Executive Review is essential to ensure consistent application of constitutionalism principles.

Keywords: *Presidential Authority, Presidential Regulation, Limitation of Power, Constitutionalism.*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Materi Muatan Peraturan Presiden yang berfungsi melaksanakan kekuasaan pemerintahan yang memberi kewenangan besar bagi Presiden dalam aspek kewenangan legislasi, sehingga membuka peluang bagi presiden untuk menyalahgunakan kewenangannya. Untuk itu perlu dibangun mekanisme YANG membatasi kekuasaan Presiden dalam mengeluarkan Peraturan Presiden sebagai wujud dari konstitusionalisme. Materi muatan Peraturan Presiden berfungsi sebagai penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dianggap mirip dengan fungsi Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah karena Peraturan Presiden memuat norma yang mengatur sebagaimana fungsi Undang-Undang dan terjadi kerancuan dengan Peraturan Pemerintah yang secara konstitusional materi muatannya melaksanakan Undang-Undang.

Sistem pemerintahan yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah sistem pemerintahan presidensiil.¹ Pasal yang menjelaskan bahwa Indonesia menganut sistem presidensiil sebagai disebutkan dalam Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

¹ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi Dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006).

Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.² Menurut Saldi Isra, salah satu karakter sistem pemerintahan Presidensiil adalah presiden memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Sebagai kepala negara jabatan presiden dapat dikatakan sebagai simbol negara. Sedangkan dalam kekuasaan eksekutif sebagai kepala pemerintahan, presiden merupakan pemegang kekuasaan tunggal dan tertinggi.³

Hal yang paling unik dari sistem presidensiil Indonesia adalah mengenai banyaknya kewenangan Presiden dalam mengeluarkan produk hukum. Kewenangan legislasi Presiden dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3), Presiden memiliki kewenangan yang cukup banyak dalam membentuk produk hukum antara lain, UU, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres).⁴ Produk hukum yang menjadi Kewenangan Presiden, ada tiga yang diatur UUD 1945, yaitu UU, Perpu, dan PP. Tetapi ada produk hukum yang tidak diatur UUD 1945, tetapi diatur dalam UU P3, yaitu Perpres.

Perpres merupakan satu-satunya peraturan Perundang-Undangan yang materi muatannya belum terlihat secara jelas dan sangat abstrak. Dikarenakan peraturan Perundang-Undangan lainnya selain Perpres, masing-masing memiliki materi muatan yang jelas. Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.⁵ Apabila dasar hukum materi muatan Perpres disebutkan sebagaimana di atas, maka dapat menimbulkan penafsiran yang terlalu luas. Dalam praktiknya terdapat beberapa Perpres yang berperan sebagai Peraturan Pelaksana suatu undang-undang yang menimbulkan kerancuan pengaturan materi muatan antara PP dengan Perpres.

Salah satu Perpres yang cukup menyita perhatian yaitu Perpres Nomor 26 Tahun 2015 dan Perpres Nomor 83 Tahun 2019 tentang Kantor Staf Presiden (KSP). Pembentukan KSP melalui Perpres ini menunjukkan praktik penggunaan kewenangan atribusi Presiden berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 tanpa pendelegasian langsung dari undang-undang. Secara formil, hal tersebut masih dapat dibenarkan, namun secara materiil menimbulkan perdebatan karena fungsi KSP berpotensi tumpang tindih dengan Kementerian Sekretariat Negara dan peran

² Miriam Budiarmo and Ibrahim Ambong, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993).

³ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010).

⁴ Rahayu Prasetyaningih, "Menakar Kekuasaan Presiden Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945," *PADJADJARAN JURNAL ILMU HUKUM (JOURNAL OF LAW)* 4, no. 2 (October 2017): 263–80, <https://doi.org/10.22304/PJIH.V4N2.A3>.

⁵ Ahmad Husen, "Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Lex Scientia Law Review* 3, no. 1 (2019): 75.

Menteri Koordinator, sebagaimana dikritisi oleh Suyadi⁶ dan Esfandiari⁷. Jika fungsi dari KSP mencakup penilaian terhadap kinerja menteri, maka secara fungsional dapat menimbulkan potensi ketidakharmonisan dengan pengaturan dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang menegaskan bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap kementerian merupakan kewenangan langsung Presiden⁸. Oleh karena itu, kedudukan KSP dalam struktur lembaga kepresidenan perlu dipahami sebagai bagian dari perangkat pendukung, bukan lembaga pengambil keputusan administratif.⁹ Menurut teori norma sumber legitimasi kekuasaan atau secara sistematis hierarki Perundang-Undangan, kedudukan kementerian lebih tinggi dan lebih kuat dibandingkan KSP karena pembentukan Kementerian berdasarkan perintah langsung dari UUD 1945 dan UU sedangkan KSP yang hanya dibentuk berdasarkan Perpres.¹⁰ Apabila makna menjalankan UU sebagaimana mestinya diartikan sebagai kondisi dimana harus ada UU-nya sebelum dibentuk PP sebagai peraturan pelaksana UU,¹¹ maka apakah atas dasar Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, Presiden boleh membentuk Perpres walaupun tanpa ada dasar UU yang dijadikan landasan untuk pembentukannya. Selanjutnya bagaimana dengan hierarki yang menempatkan posisi Perpres dibawah UU/PERPU.¹² Berdasarkan teori Hans Kelsen yang dikenal dengan *stufenbau theory* tentunya akan berlaku kaidah peraturan yang ada di bawah bersumber dari peraturan yang lebih tinggi dan peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.¹³ Beberapa contoh Perpres lain yang materi muatannya agak janggal, yaitu:

1. Perpres No.68 Tahun 2021 Tentang Pemberian Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga;
2. Perpres No.72 Tahun 2021 Tentang Percepatan Penurunan Stunting;
3. Perpres No.75 Tahun 2021 Tentang Dana Bersama Penanggulangan Bencana;

⁶ Asip Suyadi, "Pembentukan Dan Kewenangan Kantor Staf Presiden (KSP) Dalam Struktur Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia," *Jurnal Surya Kencana Satu Dinamika Masalah Hukum Dan Keadilan* 10, no. 2 (2018): 91-102, <https://doi.org/10.32493/jdmhkdmdhk.v9i2.2287>.

⁷ Fitria Esfandiari, "Problematika Pendelegasian Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *Jurnal Legality* 26, no. 2 (2018): 276-277.

⁸ Suyadi, "Pembentukan Dan Kewenangan Kantor Staf Presiden (KSP) Dalam Struktur Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia," 2018.

⁹ Zaki Ulya, "KEDUDUKAN WAKIL MENTERI DALAM SISTEM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NEGARA MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR TAHUN 1945," *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 2 (May 2016): 213-19, <https://doi.org/10.54629/JLI.V13I2.153>.

¹⁰ Asip Suyadi, "Pembentukan Dan Kewenangan Kantor Staf Presiden (KSP) Dalam Struktur Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia," *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum Dan Keadilan* 9, no. 2 (2018): 91.

¹¹ Tarwin Idris, "Status Hukum Pemberlakuan Peraturan Pelaksana Undang-Undang Setelah Di Batalkannya Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Lex Renaissance* 5, no. 3 (2020): 608, <https://doi.org/https://doi.org/10.20885/JLR.vol5.iss3.art7>.

¹² Bivitri Susanti, "Menyoal Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang Undangan Di Indonesia," *Jurnal Jentera* 1, no. 2 (2017): 141.

¹³ Muhtadi Muhtadi, "PENERAPAN TEORI HANS KELSEN DALAM TERTIB HUKUM INDONESIA," *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 3 (March 2012), <https://doi.org/10.25041/FIATJUSTISIA.V5NO3.75>.

4. Perpres No.17 Tahun 2020 Tentang Surat Kuasa Khusus Dalam Penanganan Gugatan Perdata Dan Gugatan Tata Usaha Negara Terhadap Presiden;
5. Perpres No.42 Tahun 2020 Tentang Pemberian Penghargaan dan/atau Pengenaan Sanksi Kepada Kementerian Negara/Lembaga Dan Pemerintah Daerah;
6. Perpres No.55 Tahun 2020 Tentang Sekretariat Kabinet.

Dasar pelaksanaan kekuasaan pemerintahan yang disebutkan di dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 sebagai dasar pembentukan Perpres apakah dapat langsung dibentuk untuk menjalankan UUD?. Jika Perpres tidak dibatasi dengan materi muatan yang jelas dan tegas maka dengan adanya ketidakjelasan materi muatan Perpres dapat mengakibatkan tidak tertibnya substansi dalam hierarki Perundang-Undangan. Menurut Bayu Dwi Anggono¹⁴, perlu adanya pembatasan substansi Perpres agar tidak menimbulkan perluasan makna atribusi yang justru berpotensi mengaburkan batas antara fungsi regulatif presiden dan fungsi administratif pemerintahan. Dalam konteks Perpres KSP, misalnya, substansi yang terlalu luas berpotensi menempatkan unit kerja tersebut seolah-olah memiliki kewenangan setingkat kementerian, padahal secara konstitusional hanya berfungsi sebagai organ staf pendukung presiden. Terlebih lagi dengan adanya Perpres yang diterbitkan oleh presiden yang mempunyai materi muatan yang tidak tertentu lingkungannya, sehingga membuka peluang bagi presiden untuk menyalahgunakan kekuasaannya. Untuk itu perlu dibangun mekanisme untuk membatasi Kekuasaan Presiden dalam mengeluarkan Perpres sebagai wujud dari konstitusionalisme.¹⁵

Permasalahan lain yang muncul ketika Perpres diklaim sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 adalah ketidakjelasan terhadap Lembaga Peradilan manakah yang berhak menguji Perpres terhadap Peraturan Pemerintah (PP) tersebut. Karena sebagaimana ketentuan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Agung (MA) berwenang menguji peraturan Perundang-Undangan di bawah UU terhadap UU.¹⁶ Sedangkan Mahkamah Konstitusi berwenang menguji UU terhadap UUD, hal tersebut merupakan salah satu kewenangan MK yang disebutkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.¹⁷ Namun yang terjadi pada Perpres adalah peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UUD. Artikel ini lebih menitikberatkan pada pembatasan kekuasaan Presiden dalam mengeluarkan Perpres dengan membatasi materi muatan yang diatur dalam Perpres.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, artikel ini dilaksanakan dengan mengacu pada perumusan masalah sebagai berikut:

¹⁴ Bayu Dwi Anggono, "Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya," *Masalah-Masalah Hukum* 47, no. 1 (2018): 109, <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.1-9>.

¹⁵ M Laica Marzuki, "Konstitusi, Dan Konstitusionalisme," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2010): 6.

¹⁶ Emerald Magma Audha, "Purifikasi Judicial Review Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 2 (2021): 168.

¹⁷ Antoni Putra, "Dualisme Pengujian Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 2 (2018): 69.

1. Bagaimanakah konsep kekuasaan pemerintahan dalam materi muatan Peraturan Presiden?
2. Bagaimana pembatasan kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Peraturan Presiden?

C. Metode Penelitian

Metode Penelitian ini adalah penelitian normatif, yakni penelitian yang bertujuan untuk mencari jawaban atas permasalahan hukum dengan menggunakan teori hukum normatif yang sifatnya doktrinal. Penelitian ini akan menggunakan pendekatan *statute approach* dan *conceptual approach* untuk menganalisis pembatasan kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Perpres melalui revisi Pembentukan UU P3. Data yang digunakan adalah data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹⁸

II. PEMBAHASAN

A. Bagian Konstitusionalitas Kekuasaan Presiden dalam Aspek Legislasi di Indonesia

Permasalahan muncul ketika membahas salah satu materi muatan Peraturan Presiden yang berfungsi menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Pengaturan yang diberikan oleh pasal 13 UU P3 terkait materi muatan Perpres pada poin ini tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan baik di dalam pasal selanjutnya, di dalam penjelasan maupun di dalam lampiran undang-undang. Selain itu, definisi dan aspek apa saja yang terkategori ke dalam kekuasaan pemerintahan yang disebutkan dalam Pasal 13 tersebut tidak tercantum di dalam landasan yuridis manapun baik di dalam UUD maupun UU lainnya. Sebagaimana menurut Bayu Dwi Anggono¹⁹ yang menyatakan bahwa ketidakjelasan rumusan materi muatan dalam Pasal 13 UU P3 menyebabkan kesulitan membedakan norma atribusi dan norma delegasi pada produk hukum presiden. A'an Efendi dan Freddy Poernomo²⁰ juga menilai bahwa ketiadaan batasan tegas ini membuka ruang tumpang tindih kewenangan antara peraturan pelaksana dan peraturan pelengkap dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Sehingga interpretasi terhadap kekuasaan pemerintahan presiden dilakukan oleh presiden itu sendiri tanpa berdasarkan landasan hukum yang pasti. Hal semacam inilah yang menjadi cikal bakal munculnya tindakan penyalahgunaan kekuasaan. Tanpa landasan yuridis yang kuat dan jelas, Perpres yang berjenis penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dapat saja dibuat atas dasar kepentingan pribadi atau kelompok yang dijadikan sebagai batu loncatan untuk memperoleh keuntungan. Idealnya pembentukan

¹⁸ Sonia Ivana Barus et al., "Reformulasi Pengaturan Dan Penguatan Komisi Aparatur Sipil Negara (Kasn) Sebagai Pengawas Eksternal Dalam Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 11, no. 2 (August 31, 2022), <https://doi.org/10.33331/Rechtsvinding.V11I2.934>.

¹⁹ Anggono, "Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya."

²⁰ A'an Efendi and Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2019).

peraturan perundang-undangan dalam hal ini harus memenuhi asas kejelasan rumusan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Frasa -- *penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan* dianggap tidak memenuhi teori bahasa perundang-undangan yang baik. Sebagaimana yang dikemukakan oleh E.A. Driedger dengan mengutip Pendapat J. Stephen menyatakan bahwa dalam bahasa perundang-undangan tidak cukup sekedar mencapai kecermatan yang menjadikan seseorang yang beritikad baik dapat mengilhaminya, melainkan apabila mungkin perlu mencapai tingkat kecermatan yang menjadikan seseorang yang tidak dapat beritikad baik tidak dapat salah memahaminya. Menurut Anton M. Moeliono, membentuk peraturan perundang-undangan yang baik maka bahasa dalam undang-undang harus jelas, tepat dan tidak boleh bermakna ganda.²¹ Menurut penulis, apabila di dalam suatu peraturan perundang-undangan terdapat suatu frasa yang tidak memiliki definisi atau penjelasan secara yuridis baik di dalam konstitusi maupun di dalam UU lain, maka akan lebih baik jika frasa tersebut dijelaskan lebih rinci di dalam pasal selanjutnya atau juga dapat dijelaskan di dalam penjelasan UU.

Selain itu, pencantuman Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan memunculkan Implikasi yuridis terhadap sistem perundang-undangan di Indonesia. Berdasarkan teori *stufenbau theory* maka Perpres harus bersumber, mengacu dan tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang ada di atasnya, yakni UU/PERPU, dan PP,²² dengan segala cara dapat saja bertindak sewenang-wenang menetapkan Perpres yang bertentangan dengan UUD 1945. Akan timbul gejala seperti yang dialami di masa Orde Baru yang sering disebut sebagai gejala —*Government by Keppres*, dimana proses pemerintahan dijalankan hanya dengan keputusan-keputusan yang dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden (Keppres).²³ Sebagaimana dijelaskan oleh A. Hamid S. Attamimi²⁴, praktik *Government by Keppres* pada masa Orde Baru merupakan bentuk distorsi kekuasaan eksekutif yang menempatkan Keputusan Presiden seolah-olah memiliki kekuatan setara dengan undang-undang. Attamimi menilai bahwa kebiasaan tersebut merupakan penyimpangan terhadap teori hierarki norma Hans Kelsen karena Keppres tidak memiliki legitimasi atribusi atau delegasi yang memadai dari UUD 1945. Keppres ditetapkan baik untuk mengatur norma-norma hukum yang bersifat umum dan abstrak yang belum diatur dalam UUD dan UU untuk menetapkan keputusan administratif yang menyangkut norma hukum yang bersifat individual-konkret. Semua hal diputuskan dan diselesaikan dengan keputusan yang dituangkan dalam bentuk Keppres. Pasca diberlakukannya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang P3, istilah

²¹ Taufik Effendy, "Bahasa Peraturan Perundang-Undang," *Jurnal Al'Adl* 5, no. 10 (2013): 24.

²² Sulardi and Fitria Esfandiari, "Kewenangan MPR Dan Wacana Perubahan Terbatas Konstitusi," *Jurnal Majelis* 12 (2020): 183.

²³ A Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV* (Universitas Indonesia, 1990).

²⁴ Attamimi.

keputusan secara tegas dibedakan dari pengertian peraturan. Keputusan Presiden dibatasi hanya untuk menetapkan hal-hal yang bersifat individual, konkret dan final,²⁵ sedangkan keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) disebut Perpres. Perpres itu hanya dapat ditetapkan sesuai dengan perintah UU atau dibentuk dalam rangka melaksanakan ketentuan PP. Artinya, Perpres tidak bersifat otonom dalam arti mengatur hal-hal yang sama sekali tidak diperintahkan oleh undang-undang atau dalam rangka melaksanakan ketentuan Peraturan Pemerintah, seperti Keppres di masa Orde Baru.²⁶

Penjabaran mengenai materi muatan Perpres ada tiga, yaitu: pertama, diperoleh dari kewenangan atribusi yang dimiliki oleh Presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Materi muatan Perpres ini didasarkan langsung pada ketentuan pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang mengatribusikan kewenangan umum pengaturan oleh Presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat pengaturan dan mandiri. Materi peraturan yang demikian tidak tertentu ruang lingkupnya. Kedua, didasarkan pada UU yang memerintahkan untuk diatur lebih lanjut dengan Perpres. Ketiga, didasarkan pada PP yang mendelegasikan kewenangan lebih lanjut kepada Perpres. Materi muatan Perpres yang demikian tertentu lingkupnya.²⁷

Pembatasan Kekuasaan Presiden dalam mengeluarkan Perpres bertujuan untuk menginterpretasikan serta memberikan koreksi terhadap frasa pelaksanaan kekuasaan pemerintahan di dalam Pasal 13 UU P3 baik secara teoritis maupun secara yuridis. Sementara perdebatan yuridis mengenai Perpres KSP dan berbagai Perpres lainnya menunjukkan bahwa persoalan utama bukan pada legalitas formal pembentukannya, tetapi pada batas substansi yang dapat diatur melalui kewenangan atribusi presiden. Oleh karena itu, pembatasan materi muatan Perpres perlu diformulasikan lebih jelas dalam revisi UU P3 agar tidak menimbulkan '*government by decree*' sebagaimana pernah terjadi di masa Orde Baru.

B. Limitasi Kewenangan Presiden dalam Aspek Legislasi di Indonesia: Penghapusan Peraturan Presiden Sebagai Penguatan Pelaksanaan Norma Undang-Undang yang Terdapat dalam Peraturan Presiden

Menurut Bagir Manan, maksud dari kekuasaan pemerintahan^{||} adalah kekuasaan eksekutif. Kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara, sedangkan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan yang

²⁵ A'an Efendi, "Problematik Penataan Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan," *Veritas et Justitia* 5, no. 1 (June 26, 2019): 20-48, <https://doi.org/10.25123/vej.3172>.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang Di Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006).

²⁷ I Gede Pantja Astawa and Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia* (Bandung: Alumni, 2008).

secara konstitusional ada pada Presiden pribadi yang memiliki sifat prerogatif di bidang pemerintahan.²⁸

Presiden sebagai pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi negara yang meliputi lingkup tugas dan wewenang dalam setiap bentuk kegiatan administrasi negara. Tugas dan wewenang administrasi negara dimaksud menurut Bagir Manan dapat dikelompokkan ke dalam beberapa golongan:²⁹

- a. Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum. Tugas dan wewenang memelihara, menjaga, dan menegakkan keamanan dan ketertiban umum merupakan tugas dan wewenang paling awal dan tradisional setiap pemerintahan. Bahkan dapat dikatakan bahwa asal mula pembentukan negara dan pemerintahan pertama-tama ditunjukkan pada usaha memelihara, menjaga, dan menegakkan menegakkan keamanan dan ketertiban umum. Tugas semacam ini terdapat juga dalam tujuan membentuk pemerintahan Indonesia merdeka, yaitu Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia³⁰ (Pembukaan UUD 1945).
- b. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain. Tugas ketatausahaan termasuk salah satu tugas tradisional pemerintahan baik berupa surat-menyurat maupun pencatatan-pencatatan untuk mengetahui keadaan dalam bidang-bidang tertentu serta memberi pelayanan administratif kepada masyarakat.
- c. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan umum. Tugas dan wewenang pelayanan umum makin penting sehingga pekerjaan dan tugas administrasi negara lazim disebut sebagai public service. Melayani masyarakat, pada saat ini dipandang sebagai hakikat penyelenggaraan administrasi negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum.
- d. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum. Baik dalam Pembukaan, maupun Batang Tubuh UUD 1945 terdapat berbagai ketentuan dan keterangan mengenai kewajiban negara atau pemerintah untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum, membangun sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang bersendikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kekuasaan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang di dalamnya meliputi tugas dan wewenang memelihara, menjaga, dan menegakkan keamanan dan ketertiban umum, yang merupakan tugas dan wewenang yang paling awal dan tradisional setiap pemerintahan. Tugas semacam ini terdapat dalam tujuan membentuk pemerintahan Indonesia merdeka, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia³⁰. Yang akan terkait dengan asal mula negara berpangkal dari state of nature yang bagaimanapun tenteramnya selalu mengandung ancaman bagi keselamatan individu atau kelompok selama tidak ada negara atau pemerintah yang menjamin keamanan dan ketertiban.³⁰

²⁸ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003).

²⁹ Manan. 122-125.

³⁰ Manan. 122.

Maka dari itu, harus ada suatu batasan mengenai pembentukan Perpres. Jimly Ashidiqie berpendapat bahwa pembentukan Perpres baru dapat dibentuk jika, Pertama, adanya perintah oleh peraturan yang lebih tinggi harus terpenuhi; Kedua, perintah dimaksud tidak harus bersifat tegas dalam arti langsung menyebutkan bentuk hukum penguasaan norma hukum yang langsung norma yang perlu diatur, asalkan perintah pengaturan tetap ada; Ketiga, dalam hal perintah dimaksud memang sama sekali tidak ada, maka Perpres dapat dikeluarkan dengan maksud mengatur hal-hal yang benar-benar bersifat teknis administrasi pemerintahan dan semata-mata untuk tujuan internal penyelenggaraan administrasi pemerintahan dalam rangka menjalankan ketentuan UU dan PP. Miftah Faried Hadinatha³¹ menegaskan bahwa dalam praktik ketatanegaraan, Perpres seharusnya tidak digunakan untuk membentuk lembaga baru atau menetapkan kebijakan strategis yang berdampak luas tanpa pendelegasian dari UU atau PP, karena hal tersebut berpotensi menimbulkan tumpang tindih dengan kewenangan menteri dan lembaga negara lain. Jika materi yang diatur benar-benar mengenai teknis administrasi pemerintahan, barulah hal itu dapat dikatakan sebagai kewenangan atributif dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Presiden Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD.³² Prajudi Atmosudirjo menyebutkan bahwa fungsi pemerintahan adalah fungsi politik, dan pemerintahan berarti sama dengan penegakan dan/atau penggunaan dari pada wibawa dan atau kekuasaan negara.³³

Peraturan perundangan, menetapkan peraturan yang berlaku umum dan mempunyai kekuatan UU;

1. Pembinaan masyarakat umum, dapat melakukan pemanggilan, pengumuman, penerangan, dan sebagainya yang tidak dapat dilawan;
2. Kepolisian, artinya dapat secara langsung bertindak terhadap setiap pelanggar undang-undang; dan
3. Peradilan, artinya menyelesaikan atau mendamaikan persengketaan di luar pengadilan.
4. Pemerintah menjalankan pemerintahan melalui pengambilan keputusan pemerintah yang bersifat strategi, policy, atau ketentuan-ketentuan umum, dan melalui tindakan-tindakan pemerintahan yang bersifat menegakkan ketertiban umum, hukum, wibawa negara, dan kekuasaan.
5. Keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan pemerintahan tidak ditujukan kepada individu-individu tertentu, namun selalu bersifat aturan umum, policy atau prinsip. Oleh sebab itu keputusan pemerintah tidak dapat dilawan oleh warga masyarakat karena tidak mengenai seseorang secara langsung.

Indonesia dalam proses legislasi, tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan melainkan pembagian kekuasaan menjadikan fungsi legislasi yang utama yaitu pembentukan UU tidak hanya pada tangan lembaga legislatif dalam hal ini DPR

³¹ Miftah Faried Hadinatha, "Penataan Materi Muatan Peraturan Pemerintah Dan Peraturan Presiden Dalam Sistem Hukum Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 2 (2022): 133-47, <https://doi.org/10.54629/jli.v19i2.875>.

³² Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang Di Indonesia*.

³³ S Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, 1994).

melainkan juga melibatkan Presiden sebagai penyelenggara kekuasaan eksekutif.³⁴ Selain itu dalam pembahasan mengenai kekuasaan eksekutif, ternyata fungsi legislasi Presiden bukan hanya pada pembentukan UU saja yang dilakukan bersama-sama dengan DPR, melainkan juga fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan lain yang diperlukan untuk menjalankan undang-undang. Akan tetapi jika kedudukannya sebagai tindak lanjut ketentuan UUD 1945. Bahwa seorang presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tetap diperlukan dalam sistem pemerintahan. Presiden mempunyai kekuasaan mengatur yang luas. Kewenangan presiden dalam hal ini membentuk Peraturan Presiden merupakan kewenangan yang bersumber dari atribusi. Kewenangan yang melekat pada kekuasaan atau jabatan tersebut. Apabila kewenangan tersebut tidak ada maka dapat menimbulkan gangguan dalam penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri.³⁵

Pembahasan lagi terkait materi muatan Perpres untuk menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan atau yang disebut dengan Perpres Mandiri, Pasal 13 UU P3 dalam hal materi muatan Perpres menentukan materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh UU, materi untuk melaksanakan PP, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah.³⁶ Artinya sebagaimana dibahas di pembahasan awal, Perpres dapat dibentuk karena dua alasan meliputi: Pertama, ketika menjadi pelaksana UU dan pelaksana PP, Perpres dapat berkedudukan sebagai peraturan delegasi dari suatu UU dan suatu PP. Kedua, Perpres dapat menjadi peraturan atribusi ketika melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, karena kekuasaan tersebut adalah kekuasaan presiden yang diberikan oleh UUD 1945. Sehingga sebagai peraturan yang secara hierarki dibawah PP, Perpres memiliki kewenangan yang sama sebagai peraturan delegasi sekaligus peraturan atribusi. Peraturan delegasi memiliki materi muatan yang terbatas, yaitu tidak diperbolehkan menyimpang dari materi yang diatur dalam UU yang bersangkutan.³⁷

Perpres juga memuat materi mengenai atribusi presiden sebagai penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Jenis Perpres yang demikian merupakan jenis peraturan *autonome satzung* atau peraturan otonom. Penyebutan peraturan otonom karena peraturan jenis ini tidak menginduk terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya dalam hierarki Perundang-Undangan, melainkan hadir dan dibentuk berdasarkan suatu kewenangan yang diberikan (atribusi) oleh UUD. Kekuasaan pemerintahan sendiri merupakan atribusi kewenangan yang diberikan

³⁴ Wicipto Setiadi, "Makna Persetujuan Bersama Dalam Pembentukan Undang-Undang Serta Penandatanganan Oleh Presiden Atas Rancangan Undang-Undang Yang Telah Mendapat Persetujuan Bersama," *Jurnal Legislasi Indonesia* 1, no. 2 (2004): 23.

³⁵ Alwiyah Sakti Ramdhon Syah, "Simplifikasi Terhadap Peraturan- Peraturan Pelaksanaan Yang Dibentuk Oleh Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 10, no. 2 (August 27, 2021): 249-62, <https://doi.org/10.33331/Rechtsvinding.V10I2.720>.

³⁶ Bayu Dwi Anggono et al., "Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya," *Masalah-Masalah Hukum* 47, no. 1 (January 30, 2018): 1-9, <https://doi.org/10.14710/MMH.47.1.2018.1-9>.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media, Dan HAM* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).

oleh Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Secara praktik memang penggunaan kewenangan pembentukan Perpres mandiri atau otonom ini hanya menyebutkan Pasal 4 ayat (1) dalam konsiderannya. Sebagai contohnya, Perpres Mandiri seperti Perpres Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015 Tentang Kantor Staf Presiden (KSP), Perpres No. 8 Tahun 2016 tentang Komite Ekonomi dan Industri Nasional, atau Perpres No. 100 tahun 2016 tentang Penanganan Pengujian UU di MK dan Perundang-Undangan dibawah UU di MA oleh Pemerintah. Ketiga Perpres yang dicontohkan diatas hanya menyebutkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 sebagai dasar pembentukannya.

Perlu diperhatikan bahwa dalam UU P3, definisi materi muatan peraturan perundang-undangan merupakan materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Definisi yang diberikan secara normatif dalam undang-undang tersebut menunjukkan tiga hal yang berhubungan dengan materi muatan. Pertama, jenis materi muatan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan jenis suatu peraturan perundang-undangan sehingga masing-masing jenis peraturan perundang-undangan memiliki batasan materi muatannya sendiri. Kedua, setiap peraturan perundang-undangan memiliki fungsi masing-masing yang dalam hal ini berpengaruh juga terhadap isi materi muatan dimuat dalam peraturan tersebut. Ketiga, materi muatan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Kedudukan suatu peraturan perundang-undangan juga berkaitan dengan substansi materi yang diatur. Semakin tinggi tingkatan peraturan perundang-undangan maka jangkauan normanya juga memiliki materi muatan yang lebih luas.³⁸

Presiden secara konstitusional memiliki kewenangan untuk membentuk aturan berdasarkan kekuasaan pemerintahan sepanjang belum diatur oleh UU dan tidak dalam keadaan kondisional seperti pembentukan Perpu yang telah diatur dalam Pasal 22 UUD 1945.³⁹ Dalam arti lain, untuk melaksanakan kekuasaan pemerintahan dalam Pasal 4 UUD 1945, Presiden memiliki peluang untuk mengeluarkan Perpres. Namun seharusnya Perpres tersebut dibentuk dengan tugas yang menyerupai tugas UU yang diatur oleh Pasal 10 UU P3, Perpu yang diatur oleh Pasal 22 UUD 1945 dan Pasal 11 UU P3, juga tidak bertugas menyerupai PP yang diatur oleh Pasal 12 UU P3.

Batasan materi muatan yang jelas dan tegas di antara masing-masing peraturan perundang-undangan sangatlah penting untuk mencegah terjadinya kerancuan dalam merumuskan pendelegasian pembentukan peraturan perundang-undangan oleh presiden dari suatu UU. Apabila hal ini tidak dilakukan maka bisa jadi menimbulkan ketidaktertiban dalam sistem peraturan perundang-undangan. Sebagaimana yang terjadi pada PP dan Perpres, pendelegasian suatu UU apakah secara substansi masuk menjadi kewenangan PP atau Perpres tidak diatur secara

³⁸ Fitria Esfandiari, "Problematika Pendelegasian Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *Jurnal Legality* 26, no. 2 (2018): 276-77.

³⁹ Cipto Prayitno, "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden Dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (2020): 461.

tegas, sehingga keputusan terhadap penggunaan jenis peraturan mana yang akan dipakai sebagai pelaksana UU menjadi kehendak pembentuk produk legislasi itu sendiri. Berdasarkan asas ketertiban dan kepastian hukum kerancuan mengenai pendelegasian ini menimbulkan ketidaktertiban dan ketidakpastian hukum. Dalam praktik perancangan suatu UU. Ketiadaan batasan dalam praktiknya didasarkan pada kebiasaan yang terjadi dikarenakan tidak ditemukan dasar hukumnya. Hal ini jika dilakukan secara terus menerus bukan tidak mungkin justru menimbulkan inkonsistensi dalam praktik penyelenggaraan negara. Karena memang hal ini berasal dari tidak ada pengaturan yang tegas tentang hal ini.⁴⁰

Berbeda halnya jika dikaitkan dengan asas dapat dilaksanakan dan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. Jika kondisi yang berbentuk akibat alur pembentukan peraturan pemerintah dan Perpres yang tertunda akibat karena menunggu diterbitkannya peraturan teknis di bawahnya, maka kondisi ini bertentangan dengan kedua asas di atas. Asas dapat dilaksanakan bermakna bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitasnya dalam masyarakat. Juga implementasi kebijakan yang dimaksud dalam hal kedayagunaan. Bagir Manan bahwa pertumbuhan dan perkembangan konstitusi suatu negara melihat konstitusi haruslah sebagai organ yang hidup yang semestinya mampu memberikan ruang interpretasi terhadap perkembangan dan kebutuhan rakyatnya. Artinya kebijakan yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan memiliki dimensi waktu yang juga terbatas. Sesuai dengan sifat norma hukum yang dinamis mengikuti perkembangan atau kebutuhan masyarakat. Terbitnya sebuah peraturan perundang-undangan setidaknya membutuhkan waktu dua tahun dalam implementasinya. Dalam kurun dua tahun yang dimaksud sangat mungkin jika perkembangan masyarakat sangat cepat sehingga konteks pengaturan dalam UU yang dimaksud sudah tidak lagi relevan. Kondisi ini yang dimaksud asas kedayagunaan maupun kehasilgunaan bagi masyarakat. Apabila hukum dalam arti produk legislasi dapat dikelola secara baik maka dapat dipastikan dapat diwujudkan relasi masyarakat dan negara yang harmonis. Salah satu caranya adalah dengan melalui proses pembentukannya yang partisipatif, transparan dan akuntabel serta taat asas peraturan perundangan yang baik. Sementara fungsi Perpres yang berkaitan dengan menjalankan kekuasaan pemerintahan memiliki jangkauan yang sangat luas. Potensi produk legislasi yang dihasilkan juga banyak, karena ruang lingkup pemerintahan yang sangat luas.⁴¹

Berdasarkan beberapa pertimbangan penulis usulan secara jangka panjang alangkah lebih baik jika Peraturan Presiden ditiadakan, mengingat Presiden Indonesia telah memiliki banyak kewenangan, khususnya kewenangan secara

⁴⁰ Prayitno. 277.

⁴¹ Prayitno. 277-278

legislasi seperti mengajukan RUU,⁴² membentuk Perpu,⁴³ membentuk PP,⁴⁴ membentuk Perpres,⁴⁵ Keppres dan Instruksi Presiden (Inpres).⁴⁶ Usulan ini dapat dilakukan dengan cara melakukan revisi terhadap UU P3. Revisi UU ini juga dilakukan berdasarkan dua pilihan. Pilihan yang pertama adalah dengan menghapus peraturan perundang-undangan yang berjenis Peraturan Presiden dalam Pasal 7 UU P3, sehingga ketentuan lanjutan dalam pasal-pasal selanjutnya yang berkenaan dengan Perpres juga dapat dihapus. Pilihan yang kedua, jika memang adanya Perpres masih dibutuhkan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Sebaiknya UU P3 memberikan ketentuan yang lebih jelas dan rinci terkait kewenangan presiden dalam pembentukan Perpres dan materi muatan Perpres ini, agar tidak menimbulkan ketidaktertiban hierarki peraturan perundang-undangan dan menimbulkan perluasan kekuasaan presiden sehingga dapat menjadi cikal bakal penyalahgunaan kekuasaan. Selain itu untuk mengantisipasi masalah yang muncul akibat adanya Perpres mandiri serta menghindari perluasan kewenangan presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Bayu Dwi Anggono menggagas Pengawasan yang bersifat intern dan ekstern dari Peraturan Perundang-Undang yang dibentuk Pemerintah. Dalam hal ini yang dimaksudkan penulis adalah pengawasan intern dan ekstern terhadap Perpres. Pengawasan intern diartikan pengawasan dilakukan suatu badan yang secara struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Bentuknya dapat dalam jenis teknis-administratif. Sementara yang kedua, ekstern, pengawasan yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan. Pengawasan intern dapat diwujudkan dengan melakukan *executive review*,⁴⁷ sedangkan yang belakangan, diwujudkan dengan cara *judicial review* baik di MA maupun di MK.⁴⁸ Ada tiga keuntungan jika *executive review* dimaksimalkan perannya. Pertama, mewujudkan manajemen pembentukan perundangan yang lebih baik. Kedua, hasil evaluasi akan menginformasikan apakah tujuan dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan telah tercapai, sekaligus juga mengenai dampak baik dan buruk dari pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Ketiga, konsekuensi terjadinya

⁴² Farida Azzahra, "Rekonstruksi Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Penguatan Sistem Presidensial Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 2 (2021): 153.

⁴³ Mohammad Zamroni, "Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Perppu," *Jurnal Legislasi Indonesia* 12, no. 3 (2015): 1.

⁴⁴ Ariska Ade Putra and Nailur Rahmi, "Otoritas Presiden Dalam Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Tinjauan Fiqh Siyasah Dusturiyyah Dan Hukum Positif)," *Jurnal Integrasi Ilmu Syari'Ah* 2, no. 2 (2021): 78.

⁴⁵ Prisca Listiningrum, "Eksistensi Dan Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undang Di Indonesia," *Arena Hukum* 12, no. 2 (August 5, 2019): 337-55, <https://doi.org/10.21776/UB.ARENAHUKUM.2019.01202.7>.

⁴⁶ Kaharudin Kaharudin and Riska Ari Amalia, "Analisis Unsur Diskresi Dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022," *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 10, no. 1 (April 2022): 262-73, <https://doi.org/10.29303/IUS.V9I3.1118>.

⁴⁷ Bayu Dwi Anggono, "Peranan Presiden Dalam Penataan Perundang-Undang Di Bawah Undang-Undang," *Jurnal Majelis*, 2019, 106-10.

⁴⁸ Maruarar Siahaan, "Integrasi Konstitusional Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi Dan Mahkamah Agung," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 4 (2020): 729-30.

hubungan antar hukum dan perubahan sosial, maka untuk mempertahankan koherensi sistem yang berlaku peraturan yang lama pun perlu disesuaikan dengan yang baru. Keuntungan ini, secara teknis dapat diterjemahkan dengan cara melakukan evaluasi secara rutin, menilai semua peraturan yang signifikan secara sistematis, meningkatkan konsistensi persediaan regulasi, dan mengurangi beban regulasi yang tidak perlu.⁴⁹ Selama ini, pengawasan terhadap peraturan buatan eksekutif dilakukan oleh menteri terkait. Menyambung implikasi yang dijelaskan sebelumnya, yakni Presiden pada akhirnya menjadi pihak yang memegang otoritas tunggal dalam penerbitan PP dan Perpres, dapat dengan mudah melakukan evaluasi, koreksi, serta mengawasi jalannya PP dan Perpres secara langsung. Untuk itulah menurut Miftah Faried Hadinatha perlu dibangun pengawasan Internal Produk Hukum Presiden, yakni Presiden wajib mengawasi produk hukum yang dikeluarkan dirinya sendiri baik yang berbentuk pengaturan maupun kebijakan, berupa pencabutan atau penggantian Perpres.⁵⁰

Dengan demikian, pengawasan internal melalui *executive review* dan pengawasan eksternal melalui *judicial review* harus ditempatkan sebagai mekanisme kontrol konstitusional atas praktik pembentukan Perpres. Hal ini sejalan dengan pandangan Maruarar Siahaan⁵¹ bahwa integrasi kewenangan pengujian norma antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi penting untuk mencegah terjadinya *norm conflict* dalam sistem hukum nasional.

III. KESIMPULAN

Materi muatan Perpres berfungsi sebagai penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dianggap mirip dengan fungsi UU dan PP karena Perpres memuat norma yang mengatur sebagaimana fungsi UU dan terjadi kerancuan dengan PP yang secara konstitusional materi muatannya melaksanakan kekuasaan Pemerintahan. Untuk itulah penulis mengusulkan lebih baik jika Perpres ditiadakan, mengingat Presiden Indonesia telah memiliki banyak kewenangan, khususnya kewenangan secara legislasi seperti membentuk UU, PERPU dan PP. Hal ini dapat dilakukan dengan cara melakukan revisi terhadap UU P3. Revisi UU ini juga dilakukan berdasarkan dua pilihan. Pilihan yang pertama adalah dengan menghapus peraturan perundang-undangan yang sejenis Peraturan Presiden dalam Pasal 7 UU P3, sehingga ketentuan lanjutan dalam pasal-pasal selanjutnya yang berkenaan dengan Perpres juga dapat dihapus. Pilihan yang kedua, jika memang adanya Perpres masih dibutuhkan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Sebaiknya UU P3 memberikan ketentuan yang lebih jelas dan rinci terkait kewenangan presiden dalam pembentukan Perpres dan materi muatan peraturan presiden ini, agar tidak menimbulkan ketidaktertiban hierarki peraturan perundang-undangan dan menimbulkan perluasan kekuasaan

⁴⁹ Anggono, "Peranan Presiden Dalam Penataan Perundang-Undangan Di Bawah Undang-Undang."

⁵⁰ Miftah Faried Hadinatha, "Penataan Materi Muatan Peraturan Pemerintah Dan Peraturan Presiden Dalam Sistem Hukum Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 2 (2022): 142.

⁵¹ Siahaan, "Integrasi Konstitusional Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi Dan Mahkamah Agung."

presiden sehingga dapat menjadi cikal bakal penyalahgunaan kekuasaan dan menghindari perluasan kewenangan presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dan perlu dibangun mekanisme intern dan ekstern untuk meninjau, memantau dan mengawasi Peraturan Presiden melalui *Judicial Review* dan *Executive Review*.

DAFTAR PUSTAKA

- Amosudirjo, S Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, 1994.
- Anggono, Bayu Dwi. "Peranan Presiden Dalam Penataan Perundang-Undangan Di Bawah Undang-Undang." *Jurnal Majelis*, 2019, 106-10.
- Anggono, Bayu Dwi, Jalan Kalimantan, Kampus Tegal, and Boto Jember. "TERTIB Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya." *Masalah-Masalah Hukum* 47, no. 1 (January 30, 2018): 1-9. <https://doi.org/10.14710/MMH.47.1.2018.1-9>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media, Dan HAM*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Astawa, I Gede Pantja, and Suprin Na'a. *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia*. Bandung: Alumni, 2008.
- Attamimi, A Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*. Universitas Indonesia, 1990.
- Audha, Emerald Magma. "Purifikasi Judicial Review Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 2 (2021): 168.
- Azzahra, Farida. "Rekonstruksi Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Penguatan Sistem Presidensial Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 2 (2021): 153.
- Budiarjo, Miriam, and Ibrahim Ambong. *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993.
- Efendi, A'an. "Problematik Penataan Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan." *Veritas et Justitia* 5, no. 1 (June 26, 2019): 20-48. <https://doi.org/10.25123/vej.3172>.
- Effendy, Taufik. "Bahasa Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Al'Adl* 5, no. 10

(2013)

Esfandiari, Fitria. "Problematika Pendelegasian Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Jurnal Legality* 26, no. 2 (2018).

Hadinatha, Miftah Faried. "Penataan Materi Muatan Peraturan Pemerintah Dan Peraturan Presiden Dalam Sistem Hukum Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 2 (2022)

Husen, Ahmad. "Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Lex Scientia Law Review* 3, no. 1 (2019): 75.

Idris, Tarwin. "Status Hukum Pemberlakuan Peraturan Pelaksana Undang-Undang Setelah Di Bataalkannya Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Lex Renaissance* 5, no. 3 (2020): 608. <https://doi.org/https://doi.org/10.20885/JLR.vol5.iss3.art7>.

Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010.

Ivana Barus, Sonia, Jl WR Supratman, Kandang Limun, Kec Muara Bangka Hulu, and Kota Bengkulu. "Reformulasi Pengaturan Dan Penguatan Komisi Aparatur Sipil Negara (Kasn) Sebagai Pengawas Eksternal Dalam Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 11, no. 2 (August 31, 2022). <https://doi.org/10.33331/Rechtsvinding.V11I2.934>.

Kaharudin, Kaharudin, and Riska Ari Amalia. "Analisis Unsur Diskresi Dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022." *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 10, no. 1 (April 29, 2022): 262-73. <https://doi.org/10.29303/IUS.V9I3.1118>.

Listiningrum, Prisca. "Eksistensi Dan Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Arena Hukum* 12, no. 2 (August 5, 2019): 337-55.

Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

Marzuki, M Laica. "Konstitusi, Dan Konstitusionalisme." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2010): 6.

Muhtadi, Muhtadi. "Penerapan Teori Hans Kelsen dalam Tertib Hukum Indonesia." *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 3 (March 26, 2012). <https://doi.org/10.25041/FIATJUSTISIA.V5NO3.75>.

Perihal Undang-Undang Di Indonesia. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Prasetyaningih, Rahayu. "Menakar Kekuasaan Presiden Dalam Pembentukan

- Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945." *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 4, no. 2 (October 23, 2017): 263–80. <https://doi.org/10.22304/PJIH.V4N2.A3>.
- Prayitno, Cipto. "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden Dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (2020): 461.
- Putra, Antoni. "Dualisme Pengujian Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 2 (2018): 69.
- Putra, Ariska Ade, and Nailur Rahmi. "Otoritas Presiden Dalam Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Tinjauan Fiqh Siyasah Dusturiyyah Dan Hukum Positif)." *Jurnal Integrasi Ilmu Syari'Ah* 2, no. 2 (2021)
- Setiadi, Wicipto. "Makna Persetujuan Bersama Dalam Pembentukan Undang-Undang Serta Penandatanganan Oleh Presiden Atas Rancangan Undang-Undang Yang Telah Mendapat Persetujuan Bersama." *Jurnal Legislasi Indonesia* 1, no. 2 (2004): 23.
- Siahaan, Maruarar. "Integrasi Konstitusional Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi Dan Mahkamah Agung." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 4 (2020).
- Sulardi, and Fitria Esfandiari. "Kewenangan MPR Dan Wacana Perubahan Terbatas Konstitusi." *Jurnal Majelis* 12 (2020): 183.
- Susanti, Bivitri. "Menyoal Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang Undangan Di Indonesia." *Jurnal Jentera* 1, no. 2 (2017): 141.
- Suyadi, Asip. "Pembentukan Dan Kewenangan Kantor Staf Presiden (KSP) Dalam Struktur Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia." *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum Dan Keadilan* 9, no. 2 (2018): 91.
- Syah, alwiyah Sakti Ramdhon. "Simplifikasi Terhadap Peraturan-Peraturan Pelaksanaan Yang Dibentuk Oleh Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 10, no. 2 (August 27, 2021): 249–62.
- Thalib, Abdul Rasyid. *Wewenang Mahkamah Konstitusi Dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006.
- Ulya, Zaki. "Kedudukan Wakil Menteri dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945." *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 2 (May 4, 2016): 213–19. <https://doi.org/10.54629/JLI.V13I2.153>.
- Zamroni, Mohammad. "Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Perppu." *Jurnal Legislasi Indonesia* 12, no. 3 (2015): 1.