

Pencegahan Penyalahgunaan Wewenang Pemerintah dalam Membuat Peraturan Perundang-Undangan Sekunder

Preventing Abuse of Government Power in Making Secondary Legislation

Cecep Aminudin¹ 

Abstrak

Kewenangan pemerintah dalam membuat peraturan perundang-undangan sekunder merupakan kebutuhan dalam negara modern. Artikel ini mengkaji konsep pencegahan penyalahgunaan wewenang dalam pembuatan peraturan perundang-undangan sekunder oleh pemerintah. Penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan data sekunder berupa bahan pustaka sebagai data dasar yang dianalisa secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif-analitis dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Berdasarkan hasil kajian dapat dirumuskan upaya yang dapat dilakukan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dalam pembuatan peraturan perundang-undangan sekunder dalam konteks negara hukum kesejahteraan yang demokratis yang meliputi aspek yang berkaitan dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan sekunder dan aspek yang berkaitan dengan batasan norma pendeklasian wewenang dalam peraturan primer. Aspek yang berkaitan dengan proses dan pasca pembentukan peraturan perundang-undangan sekunder meliputi partisipasi masyarakat dan keterbukaan informasi, serta pengendalian oleh pengadilan, parlemen dan pemerintah sendiri.

Kata Kunci: pemerintah, peraturan sekunder, penyalahgunaan wewenang.

Abstract

The government's authority to make secondary legislation is necessary in a modern state. This article examines the concept of preventing abuse of power in making secondary legislation by the government. The research uses normative legal research methods with secondary data in the form of library materials as basic data which are analyzed qualitatively and presented descriptive-analytically in a statutory and conceptual approach. Based on the results of the study, efforts that can be formulated to prevent abuse of power in making secondary legislation in the context of a democratic welfare state based on the rule of law, consist of aspects related to the process of forming secondary legislation and aspects related to the limits of norms on delegation of authority in primary regulations. Aspects related to the process of forming and after forming secondary legislation which include public participation and information disclosure, as well as control by the courts, parliament, and the government itself.

Keywords: government, secondary regulations, abuse of power

¹ Dosen, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum IBLAM, cecepaminudin@iblam.ac.id



Copyright (c) 2025 Penulis

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Diterbitkan oleh PT Kaka Media Visi Sistematis

A. Pendahuluan

Pemerintah dalam suatu negara modern memiliki fungsi menjalankan undang-undang serta menetapkan peraturan pelaksanaan dan kebijakan serta melaksanakannya.² Masalah kewenangan pemerintah dalam membuat peraturan perundang-undangan (*rulemaking powers*) ini merupakan masalah yang penting.³ Peraturan perundang-undangan dimaksudkan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum yang dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.⁴ Pentingnya masalah ini berkaitan dengan kemungkinan adanya akibat politik atau konstitusional yang luas dari diterbitkannya peraturan oleh pemerintah.⁵ Seperti dikemukakan Judith dkk., pendeklegasian kekuasaan legislatif kepada eksekutif dalam arti praktis mengalihkan tanggung jawab dari parlemen. Hal ini menurutnya menimbulkan dua kekhawatiran. Pertama adalah pejabat eksekutif yang menjalankan kekuasaan legislatif tidak mempunyai kredibilitas demokratis seperti anggota parlemen. Kedua adalah proses eksekutif kurang transparan dan kurang publisitas dibandingkan proses parlementer.⁶

Di sisi lain, kewenangan pemerintah dalam membuat peraturan dapat membantu lembaga legislatif dalam membuat peraturan yang lebih detail yang dekat pada realitas keadaan di masyarakat yang tidak mungkin dibatasi oleh lembaga legislatif.⁷ Selain itu seperti dikemukakan Judith dkk., pendeklegasian kekuasaan legislatif merupakan suatu keniscayaan dalam pemerintahan. Menurutnya parlemen tidak bisa menangani secara rinci sejumlah besar peraturan perundang-undangan. Seringkali, lembaga tersebut kekurangan keahlian untuk melengkapi rincian teknis peraturan legislatif. Selain itu, peraturan perundang-undangan mungkin perlu sering diubah untuk memastikan peraturan tersebut dapat beradaptasi dengan keadaan yang berubah dengan cepat. Dengan demikian, pendeklegasian merupakan persoalan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁸ Sedangkan Bradley dan Ewing menuturkan bahwa peraturan perundang-undangan sekunder merupakan fitur yang tidak dapat dihindari dalam pemerintahan modern karena beberapa alasan, yaitu tekanan terhadap waktu parlemen, teknikalitas materi permasalahan, kebutuhan akan fleksibilitas, dan keadaan darurat.⁹

Hal ini sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh Groves dan Lee yang menyatakan ada tiga alasan yang mendasari pendeklegasian wewenang pembuatan peraturan oleh parlemen. Pertama, untuk mengurangi tekanan pada waktu parlemen (*to ease pressure on parliamentary time*). Kedua, mengatasi perundang-undangan yang terlalu teknis atau rinci untuk dipertimbangkan oleh parlemen (*to cope with legislation that is too technical or detailed for parliamentary consideration*). Ketiga, memberikan fleksibilitas untuk menghadapi situasi yang berubah dengan cepat atau tidak menentu (*to provide the flexibility to deal with rapidly changing or uncertain situations*).¹⁰

² Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994). 11-14.

³ Prajudi Atmosudirjo. 104-105.

⁴ Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022" (2011). Pasal 1 butir 2.

⁵ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*. 105.

⁶ Bannister Judith, Anna Olijnyk, dan Stephen McDonald, *Government Accountability: Australian Administrative Law*, 2nd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2018). 94.

⁷ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*. 105.

⁸ Judith, Olijnyk, dan McDonald, *Government Accountability: Australian Administrative Law*. 90.

⁹ A. W. Bradley dan K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 14 ed. (Essex: Pearson Education Limited, 2007). 676-677.

¹⁰ Matthew Groves dan H P Lee, *Australian administrative law: Fundamentals, principles and doctrines* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007). 135.

Tabel. 1
Statistik Peraturan Perundang-Undangan (UU, Perpu, PP dan Perpres) Tahun 2013-2024¹¹

No	Tahun	UU	Perpu	PP	Perpres
1	2024	151	0	47	203
2	2023	22	0	67	82
3	2022	29	2	63	134
4	2021	11	0	122	112
5	2020	13	2	81	120
6	2019	24	0	90	96
7	2018	13	0	60	136
8	2017	18	2	66	129
9	2016	19	1	99	121
10	2015	14	1	142	165
11	2014	41	2	102	188
12	2013	23	1	100	109
Total		378	11	1039	1595

Tabel 1 menunjukkan eksistensi peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Presiden berupa Undang-Undang (UU) dan yang dibentuk oleh Presiden berupa Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres) dalam kurun waktu 2013-2024. Statistik tersebut menunjukkan jika peraturan yang dibuat oleh presiden lebih banyak dibandingkan peraturan yang dibuat oleh DPR bersama presiden. Data ini menunjukkan pentingnya meneliti masalah kewenangan pemerintah dalam membuat peraturan perundang-undangan sekunder di Indonesia.

Peraturan perundang-undangan sekunder (*secondary legislation*) dalam literatur seringkali juga disebut dengan istilah peraturan perundang-undangan delegasian (*delegated legislation*), peraturan perundang-undangan subordinat (*subordinate legislation*), peraturan perundang-undangan subsider (*subsidiary legislation*), atau instrumen peraturan perundang-undangan (*legislative instruments*).

Ekatjahjana dan Hauerstein mengklasifikasikan peraturan perundang-undangan menjadi peraturan perundang-undangan primer dan sekunder (*primary and secondary legislation*). Menurut keduanya peraturan perundang-undangan primer biasanya dibuat langsung oleh lembaga legislatif dan merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang paling penting dan lebih diprioritaskan dibandingkan peraturan perundang-undangan sekunder. Apabila terdapat pertentangan antara peraturan perundang-undangan primer dan sekunder, maka menurut mereka peraturan perundang-undangan primerlah yang akan berlaku. Mereka menyebutkan peraturan perundang-undangan primer biasanya memuat aspek-aspek hukum yang paling kritis serta memuat asas-asas dan definisi-definisi utama.¹²

Lebih lanjut, Ekatjahjana dan Hauerstein menguraikan bahwa peraturan perundang-undangan sekunder mengisi rincian yang kurang penting atau berisi informasi teknis atau detail. Peraturan perundang-undangan sekunder dibuat oleh pihak eksekutif yang dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan primer, yaitu peraturan perundang-undangan primer menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan sekunder mengenai suatu hal tertentu dapat dibuat. Peraturan perundang-undangan sekunder hanya dapat memuat ketentuan-ketentuan yang telah disahkan

¹¹ "Matrix | JDIH Kementerian Sekretariat Negara," diakses 27 Desember 2024, <https://jdih.setneg.go.id/Matrix>.

¹² Widodo Ekatjahjana dan Kai Hauerstein, *Regulatory Reform in Indonesia: A Legal Perspective*, ed. oleh Daniel Heilmann (Jakarta: Hanns Seidel Foundation, 2019). 9-10.

oleh peraturan perundang-undangan primer, yaitu peraturan perundang-undangan sekunder harus bersifat *intra vires*, atau berada dalam batas peraturan perundang-undangan induknya (bukan *ultra vires* yang berarti di luar lingkup kewenangannya). Peraturan perundang-undangan sekunder menurut mereka tidak boleh mencakup apa pun di luar lingkup peraturan perundang-undangan primer yang memberinya kewenangan. Peraturan perundang-undangan primer menyediakan kerangka kerja untuk topik tertentu yang memungkinkan peraturan perundang-undangan sekunder untuk mengisi beberapa ruang yang disediakan oleh kerangka tersebut.¹³

Sudah ada beberapa penelitian sebelumnya yang membahas topik yang bertalian dengan masalah kewenangan pemerintah dalam membuat peraturan perundang-undangan sekunder di Indonesia. Diantaranya penelitian Sukardi dan Widiati yang menelusuri pendelegasian pengaturan oleh Undang-Undang kepada aturan yang lebih rendah serta akibat-akibat hukum yang mungkin timbul dari pendelegasian tersebut.¹⁴ Sedangkan penelitian Rahmadhony, Setiawan, dan Ekoriano membahas konsekuensi hukum pendelegasian kewenangan dari undang-undang (*delegated legislation*) kepada penerima kewenangan dan konsekuensi hukum apabila tidak dijalankannya "*delegated legislation*".¹⁵ Sementara itu, Zaenal dalam penelitiannya membahas mengenai pelimpahan kewenangan sebagai perintah suatu peraturan perundang-undangan untuk membuat pengaturan lebih lanjut kepada lembaga atau badan dalam bentuk perangkat hukum sejenis atau perangkat hukum yang lebih rendah dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.¹⁶

Berbeda dengan penelitian-penelitian tersebut, permasalahan yang dikaji dalam artikel ini adalah mengenai konsep untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dalam pembuatan peraturan perundang-undangan sekunder oleh pemerintah.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif sebagai penelitian kepustakaan yang menggunakan data sekunder sebagai data dasar¹⁷ dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹⁸ Data yang diperoleh dianalisa secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif analitis.¹⁹

B. Pembahasan

John A. Fairlie menyebutkan teori pemisahan kekuasaan seperti dikemukakan filsuf Perancis Montesquieu, dalam bukunya *Esprit des Lois* (terbit tahun 1748) mengklasifikasikan kekuasaan berdasarkan pada studi tentang pemerintah Inggris dan John Locke. Montesquieu menyebutkan tiga divisi kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Menurutnya pemisahan berbagai kekuasaan sangat diperlukan demi kebebasan sipil. Ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan dalam satu orang atau badan, maka tidak akan ada kebebasan, karena kekhawatiran mungkin timbul jika raja atau senat yang sama tidak memberlakukan undang-undang tersebut. Begitu pula jika kekuasaan yudikatif tidak dipisahkan dari legislatif dan eksekutif. Menurut Montesquieu:

"When the legislative and executive powers are united in the same person or body, there can be no liberty, because apprehensions might arise lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner. There is no liberty if the judicial power

¹³ Ekatjahjana dan Hauerstein. 10.

¹⁴ Sukardi Sukardi dan Ekawestri Prajwalita Widiati, "Pendelegasian Pengaturan Oleh Undang-Undang Kepada Peraturan Yang Lebih Rendah Dan Akibat Hukumnya," *Yuridika* 25, no. 2 (6 Mei 2010): 103–16, <https://doi.org/10.20473/ydk.v25i2.249>.

¹⁵ Aditya Rahmadhony, Iwan Setiawan, dan Mario Ekoriano, "Problematika 'Delegated Legislation' Pada Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga," *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 4 (2020): 407–22, <https://doi.org/10.54629/jli.v17i4.681>.

¹⁶ Zaelani, "Pelimpahan Kewenangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 9, no. 1 (2012): 119–34, <https://doi.org/10.54629/jli.v9i1.380>.

¹⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013). 24.

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2005). 136, 177.

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2015). 250–251.

*be not separate from the legislative and executive. Were it joined with the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control, for the judge would then be the legislator. Were it joined to the executive power; the judge might behave with the violence of an oppressor. There would be an end of everything if one man or one body, whether of princes, nobles, or people, exercised these three powers; that of making the laws, of executing the public resolutions, and of judging the cases of individuals.*²⁰

Mathur menyebutkan bahwa berkaitan dengan doktrin pemisahan kekuasaan tersebut adalah doktrin *delegate potestas non potest delegari* yaitu lembaga legislatif tidak dapat mengalihkan kekuasaan pembuatan peraturan perundang-undangan kepada pihak lain karena kekuasaan tersebut hanya merupakan pendeklasian kekuasaan dari rakyat, maka mereka yang memiliki tidak dapat mengalihkannya kepada orang lain. Namun aturan yang melarang pendeklasian wewenang legislatif ini telah banyak diubah seiring dengan perluasan kekuasaan legislatif dan kebutuhan administrasi.²¹

Ridwan menguraikan landasan pemikiran pemberian kewenangan legislasi kepada pemerintah meskipun menurut ajaran pemisahan kekuasaan Montesquieu atau trias politika, kewenangan ini hanya dimiliki oleh lembaga legislatif. Dikemukakannya jika pemberian kewenangan legislasi kepada pemerintah semakin mendesak sejak berkembangnya ajaran negara kesejahteraan (*welfare state*), yang memberikan kewajiban kepada pemerintah untuk memberikan pelayanan sosial dan mewujudkan kesejahteraan umum, yang untuk menopang peranan ini pemerintah dilekat dengan kewenangan legislasi.²² Seperti diungkapkan Mathur, "*Such delegation of legislative power has become inevitable in modern industrialized society and due to changed concept of a Welfare State*".²³ Sedangkan menurut Maria Farida, ajaran trias politika ini tidak dapat diterapkan secara mutlak, di mana pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) telah beralih ke arah sistem pembagian kekuasaan (*distribution of powers*).²⁴

Negara Indonesia sebagai negara hukum telah ditetapkan dalam konstitusi.²⁵ Negara hukum yang berlandaskan pada sistem demokrasi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat disebut negara hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat*).²⁶ Perkembangan kenegaraan dan pemerintahan juga memunculkan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*).²⁷ Gabungan konsep-konsep tersebut di sini disebut dengan istilah "negara hukum kesejahteraan yang demokratis".

Profesor Bagir Manan dan Profesor Susi Dwi Harijanti mengemukakan bahwa demokrasi memiliki dimensi sosial yang berarti demokrasi terutama bertalian dengan kesejahteraan umum. Demokrasi memikul tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan umum atau keadilan sosial. Menurut keduanya demokrasi bukan sekedar mengenai cara memperoleh kekuasaan tetapi sebagai sarana mewujudkan kesejahteraan umum dengan cara-cara yang demokratis. Kebebasan demokrasi dibatasi oleh tanggung jawab terhadap kepentingan umum dan hukum, karena demokrasi adalah pemerintahan untuk kepentingan dan hanya dapat diwujudkan apabila dilaksanakan berdasarkan hukum (*democracy under the rule of law*).²⁸

²⁰ Dalam John A. Fairlie, "The Separation of Powers," *Michigan Law Review* 21, no. 4 (1923): 393–436, <https://doi.org/10.2307/1277683>.

²¹ Ramesh Narain Mathur, "Legislative Control of Delegated Legislation A Survey," *The Indian Journal of Political Science* 21, no. 1 (1960): 25–37.

²² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2007). 138-140.

²³ Mathur, "Legislative Control of Delegated Legislation A Survey."

²⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Perundangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)* (Yogyakarta: Kanisius, 2019). 113-114.

²⁵ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Sekretariat Jenderal MPR RI, 2011). Pasal 1 Ayat (3).

²⁶ Djoko Soetono, *Hukum Tata Negara*, ed. oleh Harun Alrasid (Jakarta: In Hill Co, 2006). 256-257.

²⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. 1-18.

²⁸ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, "Saat Rakyat Bicara: Demokrasi dan Kesejahteraan," *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 1 (2014): 1–18, <https://doi.org/10.22304/pjih.v1n1.a1>.

Indroharto menyebutkan sikap pembuat undang-undang yang menyerahkan pembuatan peraturan pelaksanaan kepada pembuat peraturan yang lebih rendah kedudukannya dan yang lebih dekat dengan keadaan kenyataan masyarakat yang harus diurus dalam literatur disebut sikap mundur dari pembuat undang-undang atau *terugted van de wetgever*.²⁹ Hal ini menurutnya berkaitan dengan keadaan di Belanda, di mana sebuah rancangan undang-undang, untuk menjadi undang-undang, harus diterima oleh parlemen dan pemerintah. Menurut Indroharto, keduanya kemudian mungkin sepakat berdasarkan undang-undang untuk mendeklasikan sebagian kewenangan pembuatan peraturan kepada pemerintah, kepada para menteri, kepada aktor administratif yang lebih rendah, atau kepada lembaga yang terdesentralisasi (*delegation of rulemaking authority*).³⁰

Menurut Indroharto, pendeklasian sebagian kewenangan pembuatan peraturan paling tidak disebabkan karena tiga hal. *Pertama*, karena keseluruhan hukum Tata Usaha Negara (TUN) itu sedemikian luasnya, sehingga tidak mungkin bagi pembuat undang-undang untuk mengatur seluruhnya dalam undang-undang formal. *Kedua*, norma-norma hukum TUN itu harus selalu disesuaikan dengan tiap perubahan-perubahan keadaan yang terjadi sehubungan dengan kemajuan dan perkembangan teknologi yang tidak mungkin selalu diikuti oleh pembuat undang-undang dengan mengaturnya dalam suatu undang-undang formal. *Ketiga*, di samping itu, tiap kali diperlukan pengaturan lebih lanjut hal itu selalu berkaitan dengan penilaian-penilaian dari segi teknis yang sangat mendetail, sehingga tidak sewajarnya harus diminta pembuat undang-undang yang harus mengaturnya. Menurut Indroharto, akan lebih cepat dilakukan dengan mengeluarkan peraturan-peraturan yang lebih rendah tingkatnya.³¹

Dikemukakan Prajudi Atmosudirjo bahwa ada tiga macam kewenangan pemerintah untuk membuat peraturan-peraturan, yaitu: (1) penjabaran secara normatif dari ketentuan-ketentuan undang-undang atau perundang-undangan menjadi peraturan-peraturan administratif; (2) interpretasi dari pasal-pasal undang-undang yang dijadikan peraturan atau instruksi dinas; (3) penentuan atau penciptaan dari kondisi-kondisi nyata untuk membuat ketentuan-ketentuan undang-undang dapat direalisasikan atau menjadi operasional.³²

Hans Nawiasky seperti dikutip Maria Farida mengemukakan bahwa norma hukum dalam suatu negara terdiri atas empat kelompok besar yaitu norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*), aturan dasar atau pokok negara (*staatsgrundgesetz*), undang-undang formal (*formell gesetz*) dan terakhir peraturan pelaksanaan (*verordnung*) dan peraturan otonom (*autonomesatzung*).³³ Dikemukakan Maria Farida bahwa peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom merupakan peraturan-peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi untuk menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Menurutnya, atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh undang-undang dasar (*grondwet*) atau undang-undang (*wet*) kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Sedangkan delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan itu dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Berbeda dengan kewenangan atribusi, pada kewenangan

²⁹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2019). 153-154.

³⁰ Michael L. Mezey, "Comparative Legislative Studies Newsletter," *Legislative Studies Quarterly* 2, no. 3 (1977): 337-55, <http://www.jstor.org/stable/439345>.

³¹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. 154-155.

³² Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*. 105.

³³ Soeprapto, *Ilmu Perundang-Perundangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*. 44-45.

delegasi kewenangan tersebut tidak diberikan melainkan diwakilkan, serta bersifat sementara dalam arti kewenangan dapat dilaksanakan sepanjang pelimpahan itu masih ada.³⁴

Dari berbagai pendapat ahli yang akan diuraikan berikutnya ada beberapa upaya yang dapat dilakukan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dalam pembuatan peraturan perundang-undangan sekunder. Upaya tersebut dapat dibagi dalam dua aspek. *Pertama*, aspek yang berkaitan dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan sekunder. *Kedua*, aspek yang berkaitan dengan norma pendeklasian wewenang dalam peraturan primernya.

Bradley dan Ewing menyebutkan jika legislasi yang didelegasikan merupakan fenomena yang diperlukan dalam negara modern, menurut mereka maka penting bahwa (1) proses pembuatannya harus mencakup konsultasi kepentingan; (2) parlemen harus mengawasi pelaksanaan wewenang yang didelegasikan; (3) peraturan yang didelegasikan itu sendiri harus diumumkan; dan (4) peraturan sekunder tersebut dapat digugat di pengadilan apabila terdapat alasan untuk hal tersebut.³⁵ Sedangkan Pearce menyampaikan empat hal yang perlu diperhatikan sebagai upaya untuk mencegah penyalahgunaan wewenang pembentukan peraturan yang didelegasikan: (1) pihak yang diberi wewenang delegasi untuk membuat peraturan perundang-undangan harus dipilih dengan hati-hati (*The delegate to which the power to legislate is given must be chosen carefully*). (2) Bentuk pemberian wewenangnya harus sedemikian rupa sehingga tidak memungkinkan dibuatnya peraturan perundang-undangan apa pun mengenai suatu hal yang dirasa tepat oleh penerima delegasi (*The form of the empowering provision must be such that it does not allow the making of whatever legislation on a matter seems appropriate to the delegate*). (3) Publisitas yang memadai harus diberikan kepada peraturan perundang-undangan yang didelegasikan karena seseorang harus mengetahui hukum yang harus dipatuhi (*Adequate publicity must be given to delegated legislation. A person must know the law with which he or she must comply*). (4) Parlemen harus memastikan bahwa ia sendiri mempunyai sarana yang memadai untuk meninjau peraturan perundang-undangan yang didelegasikan (*Parliament must ensure that it has appropriate means available to it to review delegated legislation*).³⁶

Seperti dikemukakan Bradley dan Ewing salah satu hal penting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sekunder adalah proses pembuatannya harus mencakup konsultasi kepentingan.³⁷ Dikatakan Punder, menurut pengalaman di Amerika, legitimasi demokratis atas peraturan perundang-undangan sekunder juga dapat diperoleh dengan melibatkan masyarakat secara komprehensif dalam proses pembentukan legislasi yang didelegasikan (*democratic legitimization of secondary legislation can also be secured by means of comprehensively involving the public in the delegated legislative process*).³⁸ Demikian juga pendapat Rakar yang menyebutkan persoalan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sekunder merupakan hal yang penting sebagai instrumen untuk legitimasi demokratis (*democratic legitimization*) atas berfungsinya lembaga eksekutif dan sebagai konsekuensinya, sebagai alat yang memungkinkan perluasan kewenangan pembuatan peraturan dari cabang eksekutif.³⁹

Dalam konteks Indonesia, perihal partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 96 UU 12/2011. Disebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan atau tertulis dalam setiap tahapan pembentukan

³⁴ Soeprapto. 55-56.

³⁵ Bradley dan Ewing, *Constitutional and Administrative Law*. 681.

³⁶ Dennis Charles Pearce, *Delegated legislation in Australia*, 5th ed. (Chatswood: LexisNexis, 2017).

³⁷ Bradley dan Ewing, *Constitutional and Administrative Law*. 681.

³⁸ Hermann Pünder, "Democratic Legitimation of Delegated Legislation: A Comparative View on the American, British and German Law," *The International and Comparative Law Quarterly* 58, no. 2 (2009): 353-78, <http://www.jstor.org/stable/20488294>.

³⁹ Iztok Rakar, "The Rulemaking Authority of the Executive Branch of Government – An Analysis of Slovenian and American Theory, Legislation and Case Law," *Central European Public Administration Review* 9, no. 3 (14 April 2014), <https://doi.org/10.17573/cepar.v9i3.185>. "It will be necessary first and foremost to address the question of public participation in the formation of secondary legislation as an instrument for the democratic legitimization of the functioning of the executive branch and, consequently, as a tool that enables the broadening of the rulemaking authority of the executive branch."

peraturan perundang-undangan,⁴⁰ secara daring dan atau luring.⁴¹ Masyarakat merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan atau mempunyai kepentingan atas materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan.⁴² Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan, setiap naskah akademik dan atau rancangan peraturan perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.⁴³ Pembentuk peraturan perundang-undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut,⁴⁴ dan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, seminar, lokakarya, diskusi dan atau kegiatan konsultasi publik lainnya.⁴⁵ Hasil kegiatan konsultasi publik menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan.⁴⁶ Pembentuk peraturan perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat.⁴⁷ Selain itu, konsultasi publik sebagai kegiatan yang dilakukan untuk menerima masukan, tanggapan, atau pandangan dari masyarakat dalam rangka menciptakan peraturan perundang-undangan yang berkualitas telah diatur dalam peraturan menteri.⁴⁸ Terkait hal ini, Muhamad Saleh menyebutkan jika masyarakat dan *civil society* sendiri perlu lebih aktif melakukan kontrol terhadap segala kebijakan pemerintah di bidang regulasi, sebagai wujud menjalankan prinsip negara hukum yang demokratis.⁴⁹

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mempertimbangkan bahwa selain menggunakan aturan legal formal berupa peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat juga perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta atau terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut menurut Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*), kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Dikatkan dengan tahapan pembentukan undang-undang, menurut Mahkamah Konstitusi, partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*) harus dilakukan, paling tidak, dalam tahapan pengajuan rancangan undang-undang, pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, serta persetujuan bersama antara DPR dan presiden.⁵⁰

Hal lainnya yang penting dalam aspek yang berkaitan dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan sekunder seperti dikemukakan Bradley dan Ewing adalah peraturan sekunder tersebut harus dapat digugat di pengadilan apabila terdapat alasan untuk hal tersebut.⁵¹ Dalam konteks Indonesia, berdasarkan konstitusi, Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk

⁴⁰ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Pasal 96 Ayat (1).

⁴¹ Republik Indonesia. Pasal 96 Ayat (2).

⁴² Republik Indonesia. Pasal 96 Ayat (3).

⁴³ Republik Indonesia. Pasal 96 Ayat (4).

⁴⁴ Republik Indonesia. Pasal 96 Ayat (5).

⁴⁵ Republik Indonesia. Pasal 96 Ayat (6).

⁴⁶ Republik Indonesia. Pasal 96 Ayat (7).

⁴⁷ Republik Indonesia. Pasal 96 Ayat (8).

⁴⁸ "Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" (2021). Pasal 1 butir 1.

⁴⁹ Muhamad Saleh, "Rekonseptualisasi Pendeklegasian Wewenang Legislasi (Delegated Legislation) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" (Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2020).

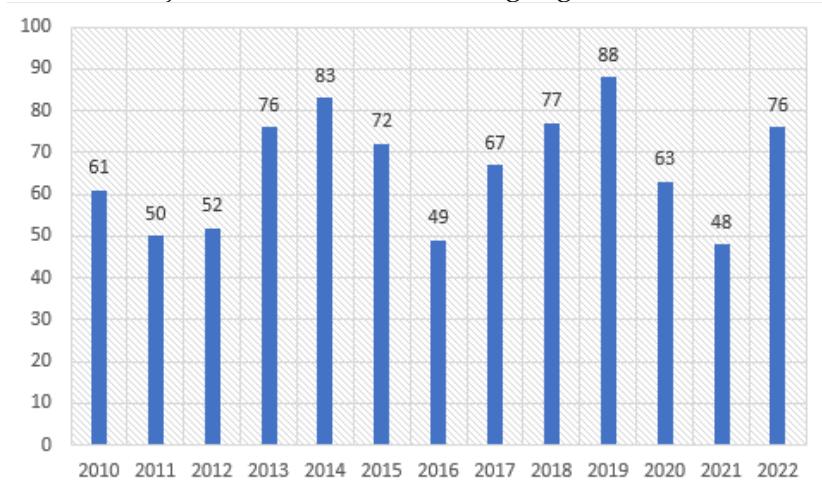
⁵⁰ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (Mahkamah Konstitusi 2020).

⁵¹ Bradley dan Ewing, *Constitutional and Administrative Law*. 681.

menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.⁵² Demikian pula UU 12/2011 telah mengatur bahwa suatu peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang diduga bertentangan dengan Undang-Undang dapat diajukan pengujian ke Mahkamah Agung.⁵³ Demikian pula UU 14/1985 yang menyebutkan hal yang sama dan mengatur bahwa Mahkamah Agung menyatakan “tidak sah” peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan “bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi” atau “pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku”.⁵⁴

Dikemukakan Simanjuntak bahwa dari segi kuantitas, peraturan perundang-undangan sekunder akan senantiasa jauh lebih besar dari undang-undang, mengikuti bentuk piramida hierarki norma Hans Kelsen, semakin ke bawah jenis peraturan yang dikeluarkan untuk menindaklanjuti atau dibuat untuk mengatur atau menata tata kehidupan bersama dalam negara semakin besar.⁵⁵ Mengenai hal ini dapat dilihat data pada Tabel 1. Simanjuntak juga mengemukakan adalah wajar jika kuantitas perkara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang menjadi kewenangan Mahkamah Agung jumlahnya cukup besar.⁵⁶ Grafik 1 menunjukkan data hak uji materil di Mahkamah Agung Tahun 2010-2022. Dari data tersebut diketahui rata-rata ada 66 perkara hak uji materil yang diajukan ke Mahkamah Agung setiap tahunnya.

Grafik 1
Hak Uji Materil di Mahkamah Agung Tahun 2010-2022⁵⁷



Berikutnya dijelaskan identifikasi jenis-jenis peraturan perundang-undangan sekunder yang dapat diuji di Mahkamah Agung dikaitkan dengan hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU 12/2011. Langford, Bryan, dan McGarry menjelaskan pengertian *Stufenbau* muncul dari konsepsi sistem hukum positif sebagai suatu sistem norma di mana terdapat tatanan yang koheren dalam hubungan antara sumber-sumber yang berbeda dan tatanan ini diberikan oleh gagasan *Stufenbau* yang memungkinkan terjadinya pengaturan sumber-sumber ini dalam sistem hierarki. Hierarki dimulai dari pengandaian logis atas suatu norma yang final dan lebih tinggi

⁵² Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Pasal 24A Ayat (1).

⁵³ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Pasal 9 Ayat (2).

⁵⁴ “Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung” (1985). Pasal 31 Ayat (2).

⁵⁵ Enrico Simanjuntak, “Kewenangan Hak Uji Materil Pada Mahkamah Agung RI,” *Jurnal Hukum dan Peradilan* 2, no. 3 (2013): 337-56, <http://dx.doi.org/10.25216/jhp.2.3.2013.337-356>.

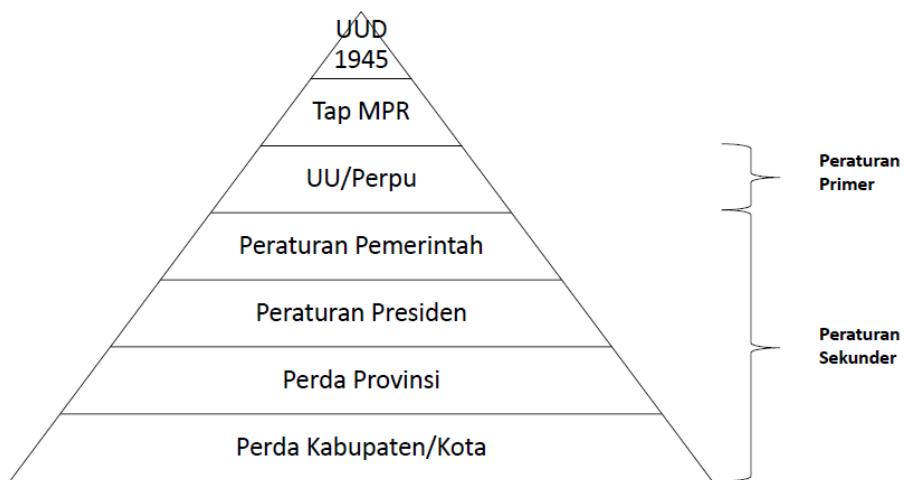
⁵⁶ Enrico Simanjuntak.

⁵⁷ LEIP, “Statistik Data Perkara Mahkamah Agung,” LEIP, 29 Desember 2017, <https://leip.or.id/statistik-data-perkara-mahkamah-agung/>. Mahkamah Agung, *Laporan Tahunan 2021* (Jakarta: Mahkamah Agung, 2022); Mahkamah Agung, *Laporan Tahunan 2022* (Jakarta: Mahkamah Agung, 2023).

(*Grundnorm*), yang merupakan syarat untuk pemberian validitas kepada masing-masing tatanan normatif yang lebih rendah namun semakin konkret. Pendekatan *top-down* dari norma yang paling abstrak dan fundamental (*Grundnorm*) ke konstitusi, lalu ke norma legislatif atau undang-undang, lalu ke peraturan eksekutif dan tindakan administratif umum, dan terakhir, ke tingkat pengambilan keputusan yudikatif atau administratif yang paling konkret.⁵⁸

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU 12/2011 terdiri atas: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UU 1945); b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR); c. Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu); d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi; dan g. Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota.⁵⁹ Disebutkan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki tersebut.⁶⁰ Gambar 1 menunjukkan hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU 12/2011 dan identifikasi peraturan perundang-undangan primer dan sekunder.

Konstitutionalitas peraturan perundang-undangan sekunder dapat ditelusuri dalam UUD 1945. Dikemukakan Fitriani Ahlan Sjarif, sebagai Negara Hukum, Indonesia mempunyai sistem pemerintahan yang unik, di mana tidak ada pemisahan kekuasaan yang kaku sehingga menimbulkan adanya pembagian kekuasaan. Dalam hal ini, Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, juga mempunyai kekuasaan legislatif dalam membuat undang-undang bersama DPR dan DPD. Menurutnya, berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, Presiden diberi wewenang untuk membentuk *delegated legislation* yaitu Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Undang-Undang.⁶¹



Gambar 1

Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut UU 12/2011 dan Identifikasi Peraturan Perundang-Undangan Primer dan Sekunder

Undang-Undang sebagai peraturan primer merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.⁶² UU 12/2011 memberikan batasan mengenai materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang yaitu: a.

⁵⁸ P. Langford, I. Bryan, dan J. McGarry, *Kelsenian Legal Science and the Nature of Law* (Cham: Springer International Publishing, 2017). 88.

⁵⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Pasal 7 Ayat (1).

⁶⁰ Republik Indonesia. Pasal 7 Ayat (2).

⁶¹ Fitriani Ahlan Sjarif, "Delegated Legislation Making Models in Indonesia within 1999-2012," *Pandecta* 18, no. 1 (2023): 133–49, <https://doi.org/10.15294/pandecta.v18i1.44476>.

⁶² Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Pasal 1 butir (3).

pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945; b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; c. pengesahan perjanjian internasional tertentu; d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.⁶³

Ketentuan konstitusi menyebutkan Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang "sebagaimana mestinya".⁶⁴ Dengan demikian Peraturan Pemerintah sebagai peraturan sekunder merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang "sebagaimana mestinya".⁶⁵ Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang "sebagaimana mestinya".⁶⁶

Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan "perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi" atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.⁶⁷ Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang "diperintahkan oleh Undang-Undang", materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.⁶⁸

Ketentuan konstitusi menyebutkan pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.⁶⁹ Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau "penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi".⁷⁰ Peraturan daerah menurut Profesor Jimly Asshiddiqie adalah produk "*secondary legislation*" yang merupakan bentuk "*delegated legislation*" sebagai peraturan pelaksana undang-undang (*subordinate legislation*).⁷¹

Peraturan perundang-undangan lainnya diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat "sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi" atau "dibentuk berdasarkan kewenangan".⁷² Jenis peraturan perundang-undangan lainnya tersebut mencakup peraturan yang ditetapkan oleh (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), (2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), (3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD), (4) Mahkamah Agung, (5) Mahkamah Konstitusi, (6) Badan Pemeriksa Keuangan, (7) Komisi Yudisial, (8) Bank Indonesia, (9) Menteri, (10) badan, lembaga, atau komisi yang settingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, (11) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, (12) Gubernur, (13) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, (14) Bupati/Walikota, (15) Kepala Desa atau yang settingkat.⁷³

Seperti disebutkan Bradley dan Ewing salah satu aspek penting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sekunder adalah parlemen harus mengawasi pelaksanaan

⁶³ Republik Indonesia. Pasal 10 Ayat (1).

⁶⁴ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Pasal 5 Ayat (2).

⁶⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Pasal 1 butir (5).

⁶⁶ Republik Indonesia. Pasal 12.

⁶⁷ Republik Indonesia. Pasal 1 butir 6.

⁶⁸ Republik Indonesia. Pasal 13.

⁶⁹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Pasal 18 Ayat (6).

⁷⁰ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Pasal 14.

⁷¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Cet. 1 (Jakarta: Konstitusi Press, 2006). 105.

⁷² Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Pasal 8 Ayat (2).

⁷³ Republik Indonesia. Pasal 8 Ayat (1).

wewenang yang didelegasikan.⁷⁴ Dijelaskan Fleming dan Ghazi, terdapat beberapa alasan prinsip dan pragmatis untuk memastikan legislasi yang didelegasikan dapat diawasi secara memadai oleh parlemen. Alasan utama di antara alasan-alasan ini adalah bahwa pengawasan parlemen memberikan legitimasi yang lebih besar terhadap peraturan perundang-undangan. Menurut mereka, anggota parlemen dapat menyampaikan legitimasi ini dengan cara bagaimana mereka terpilih, serta dengan mewakili kelompok dan suara yang lebih luas, sehingga merupakan persyaratan dasar konstitusi agar peraturan perundang-undangan primer mendapat persetujuan parlemen. Selain itu, istilah legislasi yang didelegasikan mencerminkan fakta bahwa para menteri menggunakan kekuasaan khusus yang diberikan oleh parlemen kepada mereka. Dengan demikian, menurutnya pengawasan parlemen dapat mencegah pendeklasifikasi kekuasaan menjadi pelepasan kekuasaan sepenuhnya. Pengawasan seperti ini mungkin juga mempunyai manfaat praktis, dengan menyoroti kekurangan dalam isi kebijakan atau penyusunan proposal teknis para menteri. Semua argumen yang mendukung pengawasan parlemen yang memadai menjadi semakin penting, karena peraturan perundang-undangan yang didelegasikan lebih banyak membahas substansi kebijakan dibandingkan rincian teknis.⁷⁵

Selanjutnya Pearce mengemukakan beberapa metode kontrol parlementer terhadap peraturan perundang-undangan yang didelegasikan agar parlemen dapat menjalankan kendali atas bentuk legislasi yang didelegasikan itu. Hal ini menurutnya mencakup empat cara: (1) mewajibkan peraturan perundang-undangan tersebut diajukan ke parlemen dan tidak berlaku kecuali parlemen menyetujui; (2) memperbolehkan peraturan perundang-undangan tersebut untuk segera diberlakukan namun dengan ketentuan bahwa kelanjutan penerapannya bergantung pada resolusi parlemen yang mengizinkan kelanjutannya; (3) mengatur agar peraturan perundang-undangan tersebut diajukan ke parlemen dan mulai berlaku setelah jangka waktu tertentu, kecuali jika parlemen memutuskan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat diberlakukan; dan (4) memperbolehkan peraturan perundang-undangan tersebut segera dimulai, tetapi mengharuskan peraturan perundang-undangan tersebut diajukan dan memberikan hak kepada parlemen untuk melarang peraturan perundang-undangan tersebut, melalui resolusi, kapan saja atau dalam waktu tertentu. Menurutnya dua perangkat pertama dapat dengan mudah disebut sebagai prosedur resolusi afirmatif (*affirmative resolution*) dan dua perangkat kedua sebagai prosedur resolusi negatif (*negative resolution*).⁷⁶

Selain kontrol oleh parlemen dan pengadilan, dapat pula dilakukan kontrol oleh pemerintah sendiri. Jimly Asshiddiqie mengemukakan upaya kontrol ini dilakukan terhadap norma hukum yang dilakukan oleh lembaga administrasi yang menjalankan fungsi "*bestuur*" di bidang eksekutif. Menurut beliau badan-badan yang memang secara langsung diberi delegasi kewenangan oleh undang-undang untuk melaksanakan undang-undang yang bersangkutan dapat saja mengambil prakarsa untuk mengevaluasi dan apabila diperlukan memprakarsai usaha untuk mengadakan perbaikan atau perubahan atas undang-undang yang bersangkutan. Jika upaya dimaksud berujung pada kebutuhan untuk mengubah atau merevisi isi undang-undang, maka tentunya lembaga eksekutif dimaksud berwenang melakukan langkah-langkah sehingga perubahan itu dapat dilakukan sesuai ketentuan yang berlaku. Mekanisme kontrol yang dilakukan oleh lembaga eksekutif semacam ini menurut beliau dapat disebut sebagai "*administrative control* atau *executive review*".⁷⁷ Dalam konteks Indonesia, saat ini berlaku ketentuan bahwa setiap rancangan Peraturan Menteri atau Kepala Lembaga yang akan ditetapkan oleh Menteri atau Kepala Lembaga wajib mendapatkan Persetujuan Presiden. Persetujuan Presiden ini diberikan terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga yang memiliki kriteria: a. berdampak luas bagi kehidupan masyarakat; b. bersifat strategis, yaitu berpengaruh pada program prioritas Presiden, target

⁷⁴ Bradley dan Ewing, *Constitutional and Administrative Law*. 681.

⁷⁵ Thomas G. Fleming dan Tasneem Ghazi, "Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation: Lessons from Comparative Experience," *The Political Quarterly* 94, no. 3 (1 Juli 2023): 412-19, <https://doi.org/10.1111/1467-923X.13290>.

⁷⁶ Pearce, *Delegated legislation in Australia*.

⁷⁷ Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*. 6-7.

Pemerintah yang ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional dan Rencana Kerja Pemerintah, pertahanan dan keamanan, serta keuangan negara; dan/atau c. lintas sektor atau lintas kementerian/lembaga.⁷⁸

Berhubungan dengan aspek yang kedua yaitu yang berkaitan dengan norma pendeklegasian wewenang dalam peraturan primernya. Prajudi Atmosudirjo mengemukakan, untuk mencegah kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran konstitusional oleh pemerintah maka diperlukan beberapa ketegasan mengenai pelimpahan membuat peraturan. Ketegasan tersebut yaitu: (1) undang-undang harus menetapkan asas-asas dan premis-premis (prakondisi-prakondisi) mana yang tidak boleh dijabarkan atau diinterpretasikan lebih lanjut; (2) pendeklegasian dibatasi secara tegas dengan: (a) menetapkan dalam pasal yang bersangkutan butir atau hal apa yang didelegasikan; (b) menetapkan dalam pasal undang-undang yang bersangkutan semacam suatu pedoman (*policy guidance*), berupa standar pokok atau kriterium, untuk pejabat pemerintah yang bersangkutan; (3) mensyaratkan dengan undang-undang (dalam salah satu pasalnya) agar supaya sebelumnya diadakan studi atau penelitian yang secukupnya; (4) undang-undang menetapkan jenis dan beratnya sanksi hukum bagi pelanggaran dari peraturan pemerintah tersebut; (5) pelimpahan hanya dilakukan kepada pejabat pemerintah atau administrasi negara; (6) undang-undang menetapkan diadakannya badan atau instansi untuk menampung keluhan, pengaduan, atau gugatan.⁷⁹

Sedangkan Jimly Asshiddiqie mengemukakan jika suatu ketentuan itu belum cukup dan masih diperlukan pengaturan lebih lanjut, maka pendeklegasian kewenangan pengaturan itu baru dapat dilakukan dengan tiga alternatif syarat, yaitu: a. Adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan, dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan; b. Adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan; atau c. Adanya perintah yang tegas mengenai pendeklegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi. Dikemukakannya jika ketiga persyaratan tersebut bersifat alternatif dan salah satunya harus ada dalam rangka pemberian delegasi kewenangan pengaturan (*rule-making power*) itu. Lembaga pelaksana undang-undang, menurutnya, baru dapat memiliki kewenangan untuk menetapkan sesuatu peraturan yang mengikat umum jika oleh undang-undang sebagai “*primary legislation*” memang diperintahkan atau diberi kewenangan untuk itu. Oleh karena syarat pertama untuk dilakukannya pendeklegasian kewenangan pengaturan itu adalah harus ada perintah atau pendeklegasian yang resmi dari undang-undang.⁸⁰

Dalam konteks Indonesia, mengenai aspek yang berkaitan dengan norma pendeklegasian wewenang dalam peraturan primer dan sub delegasi ini, terdapat beberapa ketentuan mengenai pendeklegasian kewenangan dalam UU 12/2011, yaitu: *Pertama*, pendeklegasian kewenangan tidak dimuat dalam bagian penjelasan. *Kedua*, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendeklegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. *Ketiga*, pendeklegasian kewenangan dapat dilakukan dari suatu Undang-Undang kepada Undang-Undang yang lain, dari Peraturan Daerah Provinsi kepada Peraturan Daerah Provinsi yang lain, atau dari Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota kepada Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota yang lain. *Keempat*, pendeklegasian kewenangan mengatur harus menyebut dengan tegas ruang lingkup materi muatan yang diatur serta jenis peraturan perundang-undangan. *Kelima*, dalam pendeklegasian kewenangan mengatur tidak boleh adanya delegasi blangko. *Keenam*, pendeklegasian kewenangan mengatur dari Undang-Undang kepada menteri, pemimpin lembaga pemerintah non-kementerian, atau pejabat yang setingkat dengan menteri dibatasi untuk peraturan yang bersifat teknis administratif.

⁷⁸ “Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2021 Tentang Pemberian Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga” (2021). Pasal 3.

⁷⁹ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*. 105-106.

⁸⁰ Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*. 381-382.

Selain itu juga, *ketujuh* kewenangan yang didelegasikan kepada suatu alat penyelenggara negara tidak dapat didelegasikan lebih lanjut kepada alat penyelenggara negara lain, kecuali jika oleh Undang-Undang yang mendelegasikan kewenangan tersebut dibuka kemungkinan untuk itu. *Kedelapan*, pendeklasian kewenangan mengatur dari suatu Peraturan Perundang-undangan tidak boleh didelegasikan kepada direktur jenderal, sekretaris jenderal, atau pejabat yang setingkat. *Kesembilan*, pendeklasian langsung kepada direktur jenderal atau pejabat yang setingkat hanya dapat diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah daripada Undang-Undang. *Kesembilan*, peraturan perundang-undangan pelaksanaannya hendaknya tidak mengulangi ketentuan norma yang telah diatur di dalam peraturan perundang-undangan yang mendelegasikan, kecuali jika hal tersebut memang tidak dapat dihindari. *Kesepuluh*, di dalam peraturan pelaksanaan tidak mengutip kembali rumusan norma atau ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan lebih tinggi yang mendelegasikan, kecuali rumusan norma atau ketentuan tersebut diperlukan sebagai pengantar (*aanloop*) untuk merumuskan norma atau ketentuan lebih lanjut di dalam pasal, beberapa pasal, ayat atau beberapa ayat selanjutnya.⁸¹

C. Penutup

Untuk mencegah penyalahgunaan wewenang pemerintah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan sekunder dalam konteks negara hukum kesejahteraan yang demokratis dapat dirumuskan meliputi dua aspek yaitu aspek yang berkaitan dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan sekunder dan aspek yang berkaitan dengan batasan norma pendeklasian wewenang dalam peraturan primernya. Aspek yang berkaitan dengan proses dan pasca pembentukan peraturan perundang-undangan sekunder meliputi partisipasi masyarakat dan keterbukaan informasi, serta pengendalian oleh pemerintah sendiri, parlemen dan pengadilan.

Daftar Pustaka

- Aditya Rahmadhony, Iwan Setiawan, dan Mario Ekoriano. "Problematika 'Delegated Legislation' Pada Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 4 (2020): 407-22. <https://doi.org/10.54629/jli.v17i4.681>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Cet. 1. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Bradley, A. W., dan K. D. Ewing. *Constitutional and Administrative Law*. 14 ed. Essex: Pearson Education Limited, 2007.
- Djoko Soetono. *Hukum Tata Negara*. Disunting oleh Harun Alrasid. Jakarta: In Hill Co, 2006.
- Ekatjahjana, Widodo, dan Kai Hauerstein. *Regulatory Reform in Indonesia: A Legal Perspective*. Disunting oleh Daniel Heilmann. Jakarta: Hanns Seidel Foundation, 2019.
- Enrico Simanjuntak. "Kewenangan Hak Uji Materil Pada Mahkamah Agung RI." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 2, no. 3 (2013): 337-56. <http://dx.doi.org/10.25216/jhp.2.3.2013.337-356>.
- Fairlie, John A. "The Separation of Powers." *Michigan Law Review* 21, no. 4 (1923): 393-436. <https://doi.org/10.2307/1277683>.
- Fitriani Ahlan Sjarif. "Delegated Legislation Making Models in Indonesia within 1999-2012." *Pandecta* 18, no. 1 (2023): 133-49. <https://doi.org/10.15294/pandecta.v18i1.44476>.
- Fleming, Thomas G., dan Tasneem Ghazi. "Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation: Lessons from Comparative Experience." *The Political Quarterly* 94, no. 3 (1 Juli 2023): 412-19. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.13290>.
- Groves, Matthew, dan H P Lee. *Australian administrative law: Fundamentals, principles and doctrines*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

⁸¹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Lampiran, Bab II.A.

- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2019.
- Iztok Rakar. "The Rulemaking Authority of the Executive Branch of Government - An Analysis of Slovenian and American Theory, Legislation and Case Law." *Central European Public Administration Review* 9, no. 3 (14 April 2014). <https://doi.org/10.17573/cepar.v9i3.185>.
- Judith, Bannister, Anna Olijnyk, dan Stephen McDonald. *Government Accountability: Australian Administrative Law*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- Langford, P., I. Bryan, dan J. McGarry. *Kelsenian Legal Science and the Nature of Law*. Cham: Springer International Publishing, 2017.
- LEIP. "Statistik Data Perkara Mahkamah Agung." LEIP, 29 Desember 2017. <https://leip.or.id/statistik-data-perkara-mahkamah-agung/>.
- Mahkamah Agung. *Laporan Tahunan 2021*. Jakarta: Mahkamah Agung, 2022.
- . *Laporan Tahunan 2022*. Jakarta: Mahkamah Agung, 2023.
- Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (Mahkamah Konstitusi 2020).
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Sekretariat Jenderal MPR RI, 2011.
- Manan, Bagir, dan Susi Dwi Harijanti. "Saat Rakyat Bicara: Demokrasi dan Kesejahteraan." *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 1 (2014): 1-18. <https://doi.org/10.22304/pjih.v1n1.a1>.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Edisi Revisi. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2005.
- Mathur, Ramesh Narain. "Legislative Control of Delegated Legislation A Survey." *The Indian Journal of Political Science* 21, no. 1 (1960): 25-37.
- "Matrix | JDIH Kementerian Sekretariat Negara." Diakses 9 Desember 2023. <https://jdih.setneg.go.id/Matrix>.
- Mezey, Michael L. "Comparative Legislative Studies Newsletter." *Legislative Studies Quarterly* 2, no. 3 (1977): 337-55. <http://www.jstor.org/stable/439345>.
- Muhamad Saleh. "Rekonseptualisasi Pendeklasian Wewenang Legislasi (Delegated Legislation) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." Universitas Islam Indonesia, 2020.
- Pearce, Dennis Charles. *Delegated legislation in Australia*. 5th ed. Chatswood: LexisNexis, 2017.
- Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (2021).
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2021 Tentang Pemberian Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga (2021).
- Prajudi Atmosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Pünder, Hermann. "Democratic Legitimation of Delegated Legislation: A Comparative View on the American, British and German Law." *The International and Comparative Law Quarterly* 58, no. 2 (2009): 353-78. <http://www.jstor.org/stable/20488294>.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (2011).
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2007.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2015.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2013.
- Soeprapto, Maria Farida Indrat. *Ilmu Perundang-Perundangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*. Yogyakarta: Kanisius, 2019.
- Sukardi, Sukardi, dan Ekawestri Prajwalita Widiati. "Pendeklasian Pengaturan Oleh Undang-Undang Kepada Peraturan Yang Lebih Rendah Dan Akibat Hukumnya." *Yuridika* 25, no. 2 (6 Mei 2010): 103-16. <https://doi.org/10.20473/ydk.v25i2.249>.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung (1985).
- Zaelani. "Pelimpahan Kewenangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 9, no. 1 (2012): 119-34. <https://doi.org/10.54629/jli.v9i1.380>.