

Pembentukan Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Dalam Berbagai Konstitusi Di Dunia

¹Siska Windu Natalia, ² Qurrata Ayuni

Universitas Indonesia

Article Info

Article history:

Received : 08 March 2023

Publish : 10 March 2023

Keywords:

Implementation the Law

Executive

Constitution

Comparative Studies

Info Artikel

Article history:

Diterima : 08 Maret 2023

Publis : 10 Maret 2023

Abstract

The authority of making laws based on the UUD NRI 1945 becomes the authority of the DPR as a legislative body, but in its implementation is still carried out together with the President as an executive. Based on the provisions of article 5 paragraph (2) UUD NR. 1945, the President has the authority to establish government regulations to implement the law as appropriate. Furthermore viewed from the hierarchy of laws and regulations in Article No. 12 of 2011, the President as an executive in fact has enormous authority in the formation of regulations in Indonesia, starting from the establishment of Government Regulations and Presidential Regulations, not to mention the number of technical regulations set by ministers as an extension of the President's hand. This condition led to the problem of hyper regulation. Comparative studies of the constitution are conducted to see how the constitutions in various countries regulate the executive authority to implement laws.

Abstrak

Kewenangan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD NRI 1945 menjabarkan kewenangan DPR sebagai badan legislatif, namun dalam pelaksanaannya tetap dilakukan bersama dengan Presiden sebagai eksekutif. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945, Presiden berwenang menetapkan peraturan pemerintah untuk melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya. Lebih lanjut dilihat dari hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU No. 12 Tahun 2011, Presiden sebagai eksekutif sebenarnya memiliki kewenangan yang sangat besar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, mulai dari pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, belum lagi banyaknya peraturan teknis yang ditetapkan oleh menteri sebagai perpanjangan tangan Presiden. Kondisi ini menyebabkan masalah *hyper regulation*. Studi banding konstitusi dilakukan untuk melihat bagaimana konstitusi di berbagai negara mengatur kewenangan eksekutif untuk melaksanakan undang-undang.

This is an open access article under the [Lisensi Creative Commons Atribusi-BerbagiSerupa 4.0 Internasional](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)



Corresponding Author:

Siska Windu Natalia

Universitas Indonesia

Email : siska_windu@yahoo.com

1. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara hukum sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, dimana pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu cerminan perwujudan konsep negara hukum. Tujuan utama pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya untuk menciptakan kodifikasi norma-norma dan berbagai nilai yang ada dalam masyarakat, namun juga untuk modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat. Presiden Republik Indonesia dalam sistem pemerintahan Presidensial berkedudukan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, hal ini ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945. Apabila dilihat dari perkembangan ketatanegaraan, kekuasaan Presiden di Indonesia sangatlah besar yaitu memegang kekuasaan pemerintahan, dan dalam sejarahnya memegang kekuasaan dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan. Setelah amandemen, sejumlah kekuasaan dan kewenangan Presiden dihilangkan oleh UUD NRI 1945, hal ini terlihat dari perubahan beberapa pasal dalam UUD 1945, misalnya yang sangat jelas mengenai perubahan Pasal 5 ayat (1). Setelah amandemen, Presiden hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, dan tidak lagi sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang secara penuh Dengan

perubahan UUD 1945 tersebut, seperti yang disampaikan Jimly Asshiddiqie telah terjadi pergeseran kekuasaan legislatif ke tangan DPR, sehingga kedudukan Presiden adalah sebagai lembaga eksekutif dalam arti sebagai pelaksana dari putusan-putusan legislatif yang ditetapkan oleh DPR berupa Undang-Undang, dan MPR berupa UUD. Namun demikian, sehubungan dengan kewenangan yang bersifat legislatif, Presiden dalam melaksanakan peraturan perundangan yang melibatkan legislatif dalam pembentukannya, sebagai kepala pemerintahan juga perlu diberikan wewenang untuk membuat peraturan-peraturan yang bersifat pelaksanaan seperti peraturan pemerintah dan peraturan presiden. Kewenangan presiden dalam membuat peraturan pemerintah dinyatakan dalam Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Lebih lanjut secara eksplisit Pasal 7 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yang kemudian dielaborasi dalam Pasal 12 yang menyatakan “materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Ketentuan ini menegaskan fungsi peraturan pemerintah ialah untuk mengatur pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang telah tercantum dalam undang-undang. Peraturan pemerintah dibuat oleh presiden berdasarkan perintah (delegasi) suatu undang-undang. Selama belum ada undang-undang yang memerintahkan, Presiden tidak memiliki kewenangan membuat peraturan pemerintah, kecuali peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Demikian halnya juga dengan peraturan presiden, peraturan ini juga dimaksudkan sebagai peraturan delegasi yang dikeluarkan oleh Presiden sebagaimana berdasarkan Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan “materi muatan peraturan presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan”. Sebagai peraturan delegasi, Presiden juga memiliki kewenangan penuh dalam membuat dan menentukan materi muatan peraturan presiden sesuai dengan peraturan yang memberikan delegasi yaitu undang-undang atau peraturan pemerintah. Peraturan presiden dimaksudkan dalam rangka menyelenggarakan administrasi negara, dan tidak bersifat hal-hal ketatanegaraan.

Dalam konteks penyusunan peraturan pelaksanaan undang-undang, kekuasaan Presiden dalam membuat peraturan pemerintah dan peraturan presiden, terlepas dari pengawasan dan campur tangan legislatif sebagai pembentuk undang-undang. Lembaga eksekutif cenderung membuat ketentuan yang menguntungkan dirinya ketika terdapat ketentuan dalam undang-undang yang tidak jelas atau tidak diatur. Hal ini banyak terjadi ketika peraturan pelaksanaan mengatur mengenai kewenangan kelembagaan. Kementerian/lembaga yang membuat pengaturannya cenderung menginginkan kewenangan yang besar. Akibat lainnya adalah pengambilan keputusan dalam membuat peraturan pelaksanaan kurang transparan dan demokratis. Selain itu dalam praktik penyusunan peraturan perundang-undangan, banyak peraturan pemerintah yang mendelegasikan kembali substansinya ke peraturan perundang-undangan yang lebih rendah sehingga terjadi *hyper regulation*. Pendelegasian ini dilakukan dengan asumsi materi muatan didelegasikan bersifat sangat teknis sehingga membutuhkan pengaturan lain yang lebih operasional misalnya dalam bentuk peraturan menteri/kepala lembaga dan peraturan daerah. Belum lagi masalah mekanisme pengawasan atas penggunaan wewenang pembuatan peraturan pelaksanaan undang-undang oleh legislatif dan yudikatif dalam hal *check and balances* untuk saling mengimbangi dan mengawasi antarcabang kekuasaan, biasanya dalam konteks kekuasaan Negara.

Dalam praktek berbagai negara, istilah yang digunakan untuk peraturan pelaksanaan undang-undang antara lain *delegated legislation*, *subordinate legislation*, *secondary legislation*, *subsidiary legislation*, *legislative instruments*, atau *statutory instruments*. Jimly Asshiddiqie mengatakan keberadaan peraturan-peraturan yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang ini biasa disebut juga dengan “*delegated legislations*” yang merupakan “*subordinate legislations*”, karena kewenangan untuk menentukannya berasal dari kewenangan yang didelegasikan dari undang-undang oleh pembentuk undang-undang (*legislature*). Untuk mengetahui dan mendapatkan gambaran besar bagaimana pengaturan pelaksanaan undang-undang di berbagai konstitusi dunia, sejauh mana kewenangan eksekutif dalam menyusun peraturan pelaksanaan undang-undang tersebut, serta pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang oleh eksekutif tersebut, maka

disusun penelitian ini dengan judul “Pembentukan Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Dalam Berbagai Konstitusi di Dunia”.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka masalah yang difokuskan dalam penelitian ini, yaitu pengaturan dan jenis peraturan pelaksanaan undang-undang di Indonesia, serta *pengaturan* dan jenis pengaturan peraturan pelaksanaan undang-undang dalam konstitusi berbagai Negara?

2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif dengan melihat literatur dan peraturan yang terkait dan relevan, diantaranya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu dilakukan pendekatan konseptual dan perbandingan (*comparative*) dengan negara lain dalam jumlah banyak agar memungkinkan untuk mencari pola dan kecenderungan yang efisien, dengan mempelajari hubungan antara berbagai faktor atau *variable*. Negara yang akan dilakukan perbandingan tidak hanya sebatas pada negara yang memiliki sistem pemerintahan presidensial, namun juga beberapa negara dengan sistem pemerintah semi presidensial, dan parlementer. Negara yang diteliti antara lain:

1. Negara dengan sistem pemerintahan presidensial yaitu Argentina, Bolivia, Brazil, Chad, Kolombia, Comoros, Kosta Rika, Pantai Gading, Siprus, Chili, Equador, Filipina, Ghana, Guatemala, Honduras, Meksiko, Paraguay, Venezuela, Zimbabwe, Zambia, Suriname, Turkmenistan, Mozambik, South Sudan, Seychelles.
2. Negara dengan sistem pemerintahan semi presidensial yaitu Algeria, Cape Verde, Republik Demokrasi Kongo, Perancis, Guinea-Bissau, Portugal, Togo, Rwanda, Yaman.
3. Negara dengan sistem pemerintahan parlementer yaitu Albania, Bangladesh, Belgia, Kroasia, Republik Ceko, Republik Dominikan, Ethiopia, Fiji, Jerman, Yunani, Hungaria, Jepang, Moldova, Swedia.

3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1. Pengaturan dan jenis peraturan pelaksanaan undang-undang di Indonesia

Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 merupakan penegasan dianutnya sistem pemerintahan presidensial di Indonesia, dimana ketentuan pasal ini mempertegas kedudukan presiden sebagai kepala negara (*head of state*) sekaligus sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) yang tidak dapat dipisahkan dan dipilih langsung oleh rakyat. Presiden memiliki kewenangan sebagai “*the sovereign executive*” untuk menjalankan “*independent power*” dan “*inherent power*”, serta membangun *separation of power* dan hubungan *checks and balances* antar lembaga negara. Kemudian dalam Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”.

Menurut Stephen Leacock, presiden sebagai kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang melaksanakan perintah undang-undang, sehingga tugas pokok eksekutif melaksanakan perintah undang-undang yang ditetapkan oleh lembaga legislatif. Dalam hal ini pengertian “melaksanakan undang-undang” memiliki pengertian yang luas, tidak hanya kekuasaan untuk membuat peraturan pemerintah dan peraturan presiden sebagai sarana untuk melaksanakan undang-undang, namun secara substansial, melaksanakan undang-undang memiliki makna kekuasaan untuk mencapai tujuan negara yang dimuat dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Jadi dapat dikatakan secara formal kekuasaan Presiden dalam melaksanakan undang-undang adalah kekuasaan untuk membuat peraturan pelaksanaan undang-undang yaitu peraturan pemerintah dan peraturan presiden, namun secara materiil kekuasaan melaksanakan undang-undang adalah mencapai tujuan negara.

Dilihat dari perkembangan konstitusi Indonesia, menurut Hamid Attamimi, sistem pemerintahan negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 menunjukkan adanya kekuasaan pembentukan peraturan yang ada pada presiden meliputi:

1. kekuasaan legislatif, yang sebelum amandemen UUD 1945 merupakan kewenangan presiden dengan Persetujuan DPR;
2. kekuasaan *reglementer* yang dijalankan oleh presiden tanpa persetujuan DPR; dan
3. kekuasaan eksekutif presiden yang mengandung kekuasaan pengaturan.

Pasca kemerdekaan, bentuk peraturan perundang-undangan yang dikenal yakni Undang-Undang Dasar (UUD), Undang-Undang (UU), peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), dan Peraturan Pemerintah (PP), namun UUD sendiri bersifat *enunsiatif* dalam arti memungkinkan untuk mengatur peraturan bentuk lain yang lebih rinci sesuai dengan kebutuhan. Setelah beberapa kali dilakukan pergantian konstitusi dan kembali ke UUD 1945, melalui Surat Presiden No. 2262/HK/1959 yang ditunjukkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR GR), menyatakan perlu dikeluarkan beberapa bentuk peraturan yang lain, yakni penetapan presiden, peraturan presiden, peraturan pemerintah, keputusan presiden, peraturan menteri dan keputusan menteri. Pada dasarnya, pembentukan peraturan pelaksanaan undang-undang dengan ragam jenis dan hierarki di lingkungan eksekutif bertujuan agar norma yang tertuang dalam satu ketentuan undang-undang diatur lebih rinci dan spesifik untuk memudahkan pelaksanaan pemerintahan negara. Secara konseptual, menurut Maria Farida Indrati S., peraturan pelaksanaan (*verordnung*) dan peraturan otonom (*autonome satzung*) merupakan peraturan-peraturan yang terletak dibawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan undang-undang. peraturan pelaksana (*verordnung*) bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom (*autonome satzung*) bersumber dari kewenangan atribusi. Delegasi kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

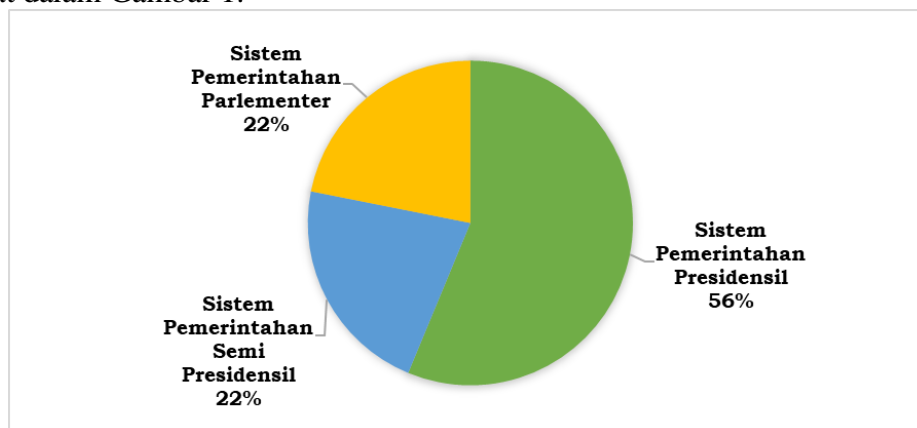
Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 (UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), terdapat beberapa jenis peraturan pelaksanaan undang-undang yaitu: peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah, dan peraturan menteri/kepala lembaga. Peraturan pemerintah merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit disebutkan dalam UUD NRI 1945 yang kemudian dielaborasi dalam undang-undang mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 12 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan membatasi materi muatan peraturan pemerintah hanya berisikan materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Akan tetapi dalam keadaan tertentu, peraturan pemerintah dapat dirancang untuk melaksanakan putusan Mahkamah Agung sebagaimana dalam Pasal 28 ayat (2). Ni'matul Huda mengutip dari I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a menyatakan materi muatan peraturan presiden dibagi kedalam 3 jenis, yaitu: a. diperoleh dari kewenangan atribusi yang dimiliki Presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara; b. perintah undang-undang; c. didasarkan pada peraturan pemerintah yang mendelegasikan kewenangan pengaturan lebih lanjut kepada Perpres. Sesuai dengan pendapat G. Jellinek, di dalam kekuasaan pemerintahan itu termaksud pula fungsi mengatur dan memutus, olehnya itu dapat dilaksanakan dengan membentuk suatu peraturan perundang-undangan yakni peraturan presiden yang bersifat mengatur dan menetapkan. Peraturan Daerah terdiri dari peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. 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. Keberadaan peraturan menteri

sebagai peraturan delegasi merupakan perkembangan baru yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011. Beberapa undang-undang belakangan ini mendelegasikan kewenangan legislasi secara langsung kepada menteri. Sebelumnya instrumen peraturan pelaksanaan yang digunakan untuk mengatur lebih lanjut undang-undang hanyalah peraturan pemerintah atau peraturan presiden. Meski secara struktur dan hierarki lebih rendah dari regulasi yang dibentuk oleh Presiden, namun regulasi di tingkat kementerian dapat memberikan pengaruh terhadap pelaksanaan pemerintahan negara. Beberapa undang-undang mendelegasikan pembentukan peraturan kepada lembaga tertentu seperti Bank Indonesia, Badan Pemeriksa Keuangan, DPR, dsb. UU No. 12 Tahun 2012 memberikan kemungkinan adanya pendelegasian kewenangan mengatur dari undang-undang kepada menteri, pemimpin lembaga pemerintah nonkementerian, atau pejabat yang setingkat menteri namun hanya untuk peraturan yang bersifat administratif. Selain itu terhadap pendelegasian kewenangan tersebut tidak dapat didelegasikan lebih lanjut kepada alat penyelenggara negara lain, kecuali oleh undang-undang yang mendelegasikan kewenangan tersebut dibuka kemungkinan untuk itu.

Dengan beragamnya jenis peraturan pelaksana undang-undang, Jimly Asshiddiqie menekankan peraturan pemerintah sebagai bentuk peraturan pelaksana yang secara langsung ditentukan kewenangan pembentukannya oleh UUD NRI 1945 harus dibedakan dari jenis peraturan pelaksana yang lainnya seperti Peraturan Presiden dan peraturan pelaksana lainnya yang ditentukan adanya dan didelegasikan kewenangan untuk membentuknya oleh pembentuk undang-undang (*delegation of rule making power from the legislator*). Pendelegasian kewenangan mengatur harus menyebut dengan tegas: a) ruang lingkup materi muatan yang diatur; dan b) jenis peraturan perundang-undangan.

3.2. Pengaturan dan Jenis Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Dalam Konstitusi Berbagai Negara

Dalam berbagai konstitusi yang menjadi objek penelitian, terdapat beberapa negara yang memiliki pengaturan hampir sama dengan pengaturan dalam Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945, yaitu dengan menyebutkan lembaga yang berwenang menetapkan peraturan pelaksanaan undang-undang dan jenis peraturan pelaksanaan undang-undang. Presiden ataupun perdana menteri di negara-negara tersebut sebagai lembaga eksekutif atau kepala pemerintahan diberikan kewenangan dan tanggung jawab untuk melaksanakan undang-undang dan dapat menetapkan suatu peraturan dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan. Dari total 54 negara yang merupakan objek penelitian terdapat 60% (enam puluh persen) atau sebanyak 32 (tiga puluh dua) negara yang pengaturan dalam konstitusinya jelas menunjuk presiden/perdana menteri membuat aturan untuk pelaksanaan undang-undang sebagaimana terlihat dalam Gambar 1.



Gambar 1. Persentase Negara Yang Mengatur Pelaksanaan Undang-Undang Dalam Konsitusi
Sumber: diolah Penulis

Sebanyak 32 (tiga puluh dua) negara tersebut terdiri dari negara dengan sistem pemerintahan presidensial, semi presidensial, dan parlementer sebagaimana terlihat dalam

Tabel 1. Penelitian ini menemukan keunikan dari beberapa negara dengan sistem pemerintahan semi presidensil maupun parlementer, misalnya di Belgia, kewenangan penyusunan peraturan pelaksanaan undang-undang ada pada kepala negara yaitu Raja Belgia. Selain itu di Yaman, kewenangan penyusunan pelaksanaan undang-undang ada pada presiden sebagai kepala negara. Sementara itu Albania (parlementer), mengatur secara khusus mengenai *sub-legal acts* yang dikeluarkan atas dasar dan untuk pelaksanaan hukum/undang-undang oleh badan yang diatur oleh konstitusi. Dalam undang-undang harus dirumuskan secara jelas amanat penerbitan "*sub-legal act*", menunjuk badan yang berkompoten, masalah yang akan diatur, serta prinsip atas dasar "*sub-legal acts*" tersebut ditetapkan. Dalam Konstitusi Albania, salah satu kewenangan kepala pemerintahan yaitu perdana menteri adalah menerbitkan pelaksanaan undang-undang.

Tabel 1. Negara-Negara Yang Mengatur Pelaksanaan Undang-Undang Dalam Konstitusi

| No. | Sistem Pemerintahan Presidensil | Sistem Pemerintahan Semi Presidensil | Sistem Pemerintahan Parlementer |
|-----|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|
| 1. | Argentina | Algeria | Albania |
| 2. | Bolivia | Cape Verde | Belgia |
| 3. | Brasil | Guinea-Bissau | Kroasia |
| 4. | Chad | Prancis | Ethiopia |
| 5. | Chili | Republik Demokrasi Kongo | Jepang |
| 6. | Ekuador | Togo | Jerman |
| 7. | El Salvador | Yaman | Republik Ceko |
| 8. | Guatemala | | |
| 9. | Honduras | | |
| 10. | Kolombia | | |
| 11. | Kosta Rika | | |
| 12. | Kuba | | |
| 13. | Meksiko | | |
| 14. | Siprus | | |
| 15. | Turkmenistan | | |
| 16. | Venezuela | | |
| 17. | Yunani | | |
| 18. | Zimbabwe | | |

Sumber: diolah Penulis

Lebih lanjut dari 32 (tiga puluh dua) negara yang pengaturan dalam konstitusinya jelas menunjuk presiden/perdana menteri membuat aturan untuk pelaksanaan undang-undang, terdapat negara yang pengaturannya hampir sama dengan Indonesia dengan menyebutkan jenis peraturan untuk melaksanakan undang-undang sebagaimana terlihat dalam Tabel 2.

Tabel 2. Negara yang mengatur jenis peraturan pelaksanaan undang-undang dalam konstitusi

| No. | Negara | Jenis peraturan | Keterangan |
|-----|-----------|--|--|
| 1. | Argentina | instruksi atau peraturan yang mungkin diperlukan untuk pelaksanaan undang-undang (<i>the laws of the Nation</i>) | Pasal 99 ayat (2) Konstitusi Argentina menyatakan salah satu kewenangan eksekutif yaitu presiden dan menteri-menteri |

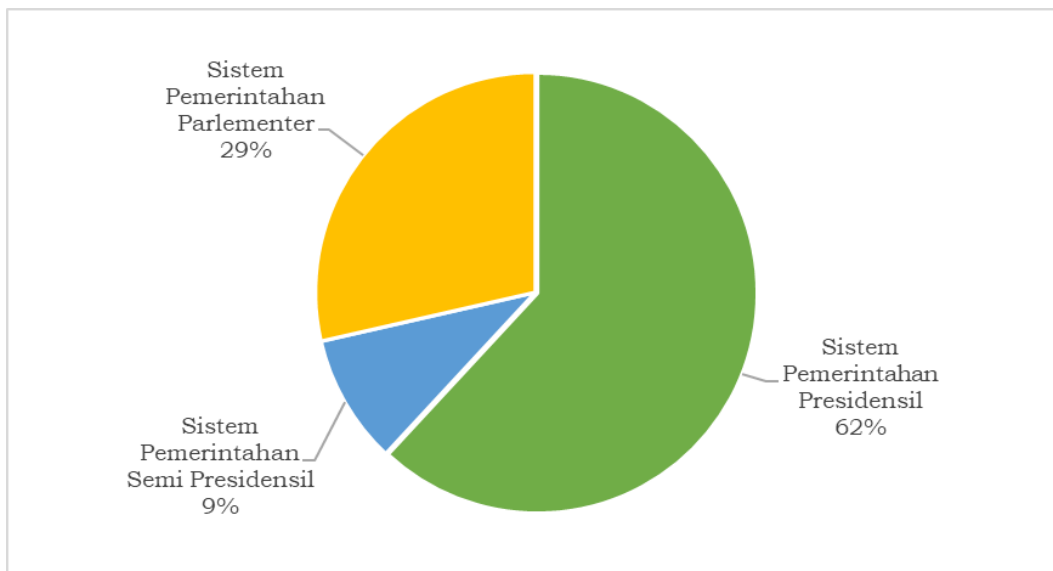
| | | | |
|-----|-------------|--|--|
| 2. | Albania | <i>sub-legal acts</i> | Pasal 118 ayat (1) Konstitusi Albania mengatur secara khusus kewenangan Perdana Menteri untuk membentuk pelaksanaan hukum/undang-undang |
| 3. | Brasil | keputusan dan peraturan | Dalam Pasal 84 Konstitusi Brasil, salah satu kewenangan eksklusif Presiden Brasil |
| 4. | Chili | peraturan, keputusan dan instruksi atau <i>regulations, decrees and instructions</i> | Pasal 32 ayat (6) Konstitusi Chili menyatakan pelaksanaan undang-undang menjadi kewenangan presiden |
| 5. | El Salvador | peraturan | Pasal 168 Konstitusi El Salvador menyatakan kewenangan dan kewajiban presiden yang diatur dalam Konstitusi untuk memfasilitasi dan memastikan penerapan atau pelaksanaan undang-undang |
| 6. | Guatemala | aturan | Pasal 183 huruf e Konstitusi Guatemala menyatakan presiden harus membentuk aturan sebagai pelaksanaan undang-undang tanpa mengubah semangat undang-undang tersebut |
| 7. | Honduras | arahan dan keputusan serta menerbitkan peraturan dan resolusi | Pasal 245 ayat (11) Konstitusi Honduras menyatakan kewenangan dan kewajiban presiden untuk mengeluarkan aturan sesuai dengan undang-undang |
| 8. | Jepang | order atau aturan | Pasal 65 jo Pasal 73 Konstitusi Jepang menyatakan pelaksanaan undang-undang oleh Kabinet, dan tidak boleh mengatur ketentuan pidana, kecuali diperbolehkan oleh undang-undang tersebut |
| 9. | Kolombia | <i>decrees, resolutions, dan order</i> | Pasal 189 ayat (11) Konstitusi Kolombia menyatakan pelaksanaan undang-undang menjadi kewenangan presiden |
| 10. | Kosta Rika | peraturan | Pasal 140 ayat (3) dan ayat (18) Konstitusi Kostarika menyatakan Presiden memiliki kewenangan |

| | | | |
|-----|--------------------------|--------------------------|---|
| | | | pelaksanaan undang-undang, dan dapat mengatribusi kewenangan ini kepada menteri |
| 11. | Kroasia | keputusan/ <i>decree</i> | Pasal 110 Konstitusi Kroasia menyatakan pelaksanaan undang-undang oleh Pemerintah |
| 12. | Republik Ceko | peraturan | Berdasarkan Pasal 79 ayat (3) Konstitusi Republik Ceko, para menteri memiliki kewenangan untuk mengeluarkan peraturan berdasarkan dan dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang |
| 13. | Republik Demokrasi Kongo | keputusan dan peraturan | Pasal 92 Konstitusi Republik Demokrasi Kongo menyatakan pelaksanaan undang-undang menjadi kewenangan Perdana Menteri di bawah hak prerogative presiden |
| 14. | Siprus | order atau peraturan | Pasal 54 huruf g jo Pasal 58 ayat (2) huruf a Konstitusi Siprus menyatakan kekuasaan menjalankan undang-undang oleh Presiden yang didelegasikan kepada <i>council of ministers</i> |
| 15. | Venezuela | peraturan | Pasal 236 ayat (10) Konstitusi Venezuela menyatakan kewenangan Presiden untuk mengeluarkan peraturan untuk pelaksanaan undang-undang, secara keseluruhan atau sebagian, tanpa mengubah semangat, tujuan dan alasan pembentukan undang-undang tersebut |
| 16. | Zimbabwe | <i>appointments</i> | Pasal 110 ayat (2) Konstitusi Zimbabwe menyatakan peraturan pelaksana undang-undang menjadi tanggung jawab presiden |

Sumber: diolah Penulis

Sementara itu, sebanyak 22 (dua puluh dua) negara yang menjadi objek penelitian tidak mengatur secara khusus mengenai kewenangan eksekutif dalam membentuk aturan untuk melaksanakan undang-undang sebagaimana terlihat dalam Gambar 2.

Gambar 2. Persentase Negara Yang Konstitusinya Tidak Secara Langsung Mengatur Pelaksanaan Undang-Undang



Sumber: diolah Penulis

Walaupun dalam konstitusi ke-22 negara tersebut sebagaimana terlihat dalam Tabel 3 tidak merumuskan secara eksplisit pengaturan mengenai pelaksanaan undang-undang baik siapa yang berwenang maupun jenis peraturan pelaksanaannya, namun beberapa negara telah mengatur secara implisit mengenai kewenangan presiden/perdana menteri/menteri untuk membuat peraturan maupun melaksanakan undang-undang. Misalnya Brunei Darusalam, Pantai Gading, Komoros, Portugal, Moldova¹, Viet Nam, Paraguay, Zambia, Suriname, Mozambik, South Sudan. Sementara itu konstitusi negara-negara seperti Filipina, Bangladesh, Rwanda, dan Seychelles hanya mengatur mengenai kewajiban presiden untuk melaksanakan pemerintahan berdasarkan aturan atau undang-undang. Dalam Konstitusi Fiji terdapat pengaturan jenis peraturan pelaksanaan undang-undang, namun tidak ada ketentuan yang menyatakan siapa yang melaksanakan kewenangan tersebut. Amerika Serikat sebagai negara yang disebut sebagai negara dengan sistem presidensial murni, dalam konstitusi sama sekali tidak mengatur mengenai pelaksanaan undang-undang oleh eksekutif maupun jenis peraturan pelaksanaan undang-undang. Terdapat pula negara yang mengatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam konstitusi namun tidak secara eksplisit menyebutkan jenis peraturan pelaksanaan undang-undang, yaitu Hungaria, Ghana, dan Swedia.

Tabel 3. Negara-negara yang tidak mengatur pelaksanaan undang-undang dalam konstitusi

| No. | Sistem Pemerintahan Presidensial | Sistem Pemerintahan Semi Presidensial | Sistem Pemerintahan Parlementer |
|-----|----------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| 1. | Brunei Darusalam | Pantai Gading | Bangladesh |
| 2. | Komoros | Portugal | Fiji |
| 3. | Amerika Serikat | | Republik Dominikan |
| 4. | Filipina | | Hungaria |
| 5. | Ghana | | Swedia |
| 6. | Moldova | | Viet Nam |
| 7. | Paraguay | | |
| 8. | Zambia | | |
| 9. | Suriname | | |

¹ Moldova, *Moldova (Republic of)'s Constitution of 1994 with Amendments through 2016*, Pasal 94 (1) menyatakan presiden memiliki kewenangan untuk menetapkan keputusan dalam rangka pelaksanaan kekuasaannya.

-
10. Rwanda
 11. Mozambik
 12. South Sudan
 13. Seychelles
-

Sumber: diolah Penulis

Dari konstitusi berbagai negara dengan sistem pemerintahan presidensil, semi presidensil, maupun parlementer yang menjadi objek penelitian ini, banyak negara yang dalam konstitusinya mengatur pelaksanaan undang-undang oleh eksekutif, khususnya yang ditetapkan oleh Kepala Pemerintahan. Bahkan konstitusi dalam beberapa negara dengan sistem pemerintahan presidensil secara langsung memberikan kewenangan penyusunan peraturan pelaksanaan undang-undang kepada Menteri-menteri baik secara langsung maupun delegasi dari kewenangan presiden, yaitu Argentina (presidensil), Chad (presidensil), Kostarika (presidensil), dan Siprus (presidensil). Pengaturan konstitusi yang menarik dan dapat dijadikan untuk mengurangi fenomena *hyper regulation* di Indonesia adalah pengaturan dalam Konstitusi El Salvador yang memiliki sistem pemerintahan yang sama dengan Indonesia yaitu presidensil. Konstitusi El Salvador mengharuskan Presiden untuk berkomunikasi dengan menteri dalam pembentukan peraturan dan keputusan, apabila hal ini tidak dilakukan maka peraturan tersebut tidak sah. Hal ini menjadi unik karena Presiden dalam mengeluarkan suatu aturan harus berdasarkan hasil komunikasi dengan Menteri, jadi bisa dikatakan kebijakannya tidak bersifat *top-down*. Begitu pula yang diatur dalam Konstitusi Bolivia, penyusunan keputusan atau peraturan di Bolivia menganut sistem *bottom up* dimana para menteri memiliki kewenangan untuk mengusulkan rancangan keputusan atau peraturan (*supreme decrees*) dan menandatangani keputusan atau peraturan tersebut bersama dengan presiden. Dalam prakteknya mungkin hal ini sama dengan yang terjadi di Indonesia, namun pengaturan dalam konstitusi ini menegaskan perlunya relasi yang terkoneksi antara presiden sebagai kepala pemerintahan dengan para menteri yang merupakan pembantunya dalam pelaksanaan pemerintahan. Undang-undang yang dibentuk diharapkan sudah bersifat teknis karena dalam penyusunannya telah melibatkan menteri-menteri secara aktif, sehingga tidak ada alasan lagi untuk mendelegasikan kembali peraturan pelaksanaan undang-undang tersebut.

4. KESIMPULAN

Pembentukan peraturan pelaksanaan undang-undang di Indonesia merupakan manifestasi kekuasaan eksekutif yang dipegang dan dijalankan oleh Presiden berdasarkan UUD NRI 1945. Dari konstitusi berbagai negara dengan sistem pemerintahan presidensil, semi presidensil, maupun parlementer, banyak negara yang dalam konstitusinya mengatur pelaksanaan undang-undang oleh eksekutif, khususnya yang ditetapkan oleh presiden atau perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan. Dimana dari negara-negara yang mengatur pelaksanaan undang-undang, yang pengaturannya hampir mirip dengan Indonesia dimana dalam konstitusi ditetapkan jenis aturan pelaksanaan undang-undang antara lain Albania (parlementer), Kolombia (presidensil), Republik Demokrasi Kongo (semi presidensil), Kostarika (presidensil) bahkan sampai pada kewenangan peraturan menteri, Jepang (parlementer) dalam hal pelaksanaan undang-undang tidak diperkenankan mengatur ketentuan pidana. Terdapat pula beberapa negara yang langsung mendelegasikan kewenangan pembentukan peraturan pelaksana undang-undang kepada pemerintah/dewan menteri seperti Kroasia (parlementer), dimana kewenangan ada pada *government*, Cuba (presidensil) pada dewan menteri, Ceko (Parlementer) ada pada menteri. Yaman dan Belgia memberikan kewenangan pelaksanaan undang-undang pada kepala negara yaitu Presiden atau Raja. Sementara itu berbagai negara yang tidak mengatur secara khusus kewenangan untuk membuat peraturan pelaksanaan undang-undang dalam konstitusinya, tidak berarti eksekutif atau pemerintah tidak diperkenankan menetapkan suatu aturan. Rumusan dalam

konstitusi negara-negara tersebut melegitimasi tindakan eksekutif menetapkan suatu peraturan dalam rangka pelaksanaan kekuasaan pemerintahan. Rekomendasi berdasarkan penelitian ini dalam proses pembentukan undang-undang, perlu kehati-hatian dan kecermatan dari lembaga legislatif (DPR dan DPD) dan eksekutif (Presiden) dalam menentukan jenis peraturan delegasi dalam pengaturan di undang-undang. Dalam proses pembentukan peraturan delegasi undang-undang, perlu kecermatan Presiden (diwujudkan oleh Pemerintah) dalam merumuskan materi muatan delegasi undang-undang sehingga sub-delegasi yang menyebabkan fenomena *hyper regulation* dapat dihindari. Dalam hal ini Pemerintah perlu memperhatikan pengayaan substansi teknis dalam penyusunan peraturan pemerintah maupun peraturan presiden sebagai bentuk peraturan pelaksana Undang-Undang, agar tidak ada delegasi kembali dalam peraturan yang dianggap lebih teknis. Pola kebijakan *bottom-up* bisa diadopsi agar kebijakan yang diambil oleh Presiden sudah bersifat operasional dan dapat dilaksanakan oleh para menteri.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Afghanistan, *Afghanistan's Constitution of 2004*.
- Albania, *Albania's Constitution of 1998 with Amendments through 2016*.
- Algeria, *Algeria's Constitution of 2020*.
- Amerika Serikat, *United States of America's Constitution of 1789 with Amendments through 1992*.
- Amosudirjo, S. Prajudi. 1994. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia.
- Argentina, *Argentina's Constitution of 1853, Reinstated in 1983, with Amendments through 1994*.
- Ashiddiqie, Jimly. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Cet.2. Yogyakarta: FH UII Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Asshiddiqie, Jimly. 2007. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Press.
- Attamimi, A. Hamid S. 1990. "Peranan keputusan Presiden Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan negara suatu studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I-Pelita". Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta.
- Bangladesh, *Bangladesh's Constitution of 1972, Reinstated in 1986, with Amendments through 2014*.
- Belgia, *Belgium's Constitution of 1831 with Amendments through 2014*.
- Bolivia, *Bolivia (Plurinational State of)'s Constitution of 2009*.
- Brasil, *Brazil's Constitution of 1988 with Amendments through 2017*.
- Brunei Darussalam, *Brunei Darussalam's Constitution of 1959 with Amendments through 2006*.
- Budiarjo, Miriam dan Ibrahim Ambong. 1993. *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Cape Verde, *Cape Verde's Constitution of 1980 with Amendments through 1992*.
- Chad, *Chad's Constitution of 2018*.
- Chili, *Chile's Constitution of 1980 with Amendments through 2021*.
- Ekuador, *Ecuador's Constitution of 2008 with Amendments through 2021*.
- El Salvador, *El Salvador's Constitution of 1983 with Amendments through 2014*.
- Ethiopia, *Ethiopia's Constitution of 1994*.
- Fiji, *Fiji's Constitution of 2013*.
- Filipina, *Philippines's Constitution of 1987*.
- Ghana, *Ghana's Constitution of 1992 with Amendments through 1996*.
- Guatemala, *Guatemala's Constitution of 1985 with Amendments through 1993*.
- Guinea-Bissau, *Guinea-Bissau's Constitution of 1984 with Amendments through 1996*.
- Hamidi, Jazim dan Kemilau Mutik. 2007. *Legislative Drafting*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

- Honduras, *Honduras's Constitution of 1982 with Amendments through 2013*.
- Huda, Ni'matul dan R. Nazriyah. 2011. *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Cet. Pertama. Bandung: Nusa Media.
- Hungaria, *Hungary's Constitution of 2011 with Amendments through 2016*.
- Indonesia, *Undang-Undang Dasar NRI 1945*.
- Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU Nomor 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.
- Jepang, *Japan's Constitution of 1946*.
- Jerman, *Germany's Constitution of 1949 with Amendments through 2014*.
- Kolombia, *Colombia's Constitution of 1991 with Amendments through 2015*.
- Komoros, *Comoros's Constitution of 2018*.
- Kongo, *Congo (Democratic Republic of the)'s Constitution of 2005 with Amendments through 2011*.
- Kosta Rika, *Costa Rica's Constitution of 1949 with Amendments through 2020*.
- Kroasia, *Croatia's Constitution of 1991 with Amendments through 2013*.
- Kuba, *Cuba's Constitution of 2019*.
- Meksiko, *Mexico's Constitution of 1917 with Amendments through 2015*.
- Moldova, *Moldova (Republic of)'s Constitution of 1994 with Amendments through 2016*.
- Mozambik, *Mozambique's Constitution of 2004 with Amendments through 2007*.
- Newton, Kenneth dan Jan W. van Deth. 2010. *Foundations of Comparative Politics Democracies of the Modern World*. Second edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pantai Gading, *Côte d'Ivoire's Constitution of 2016*.
- Paraguay, *Paraguay's Constitution of 1992 with Amendments through 2011*.
- Portugal, *Portugal's Constitution of 1976 with Amendments through 2005*.
- Prancis, *France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008*.
- Republik Ceko, *Czech Republic's Constitution of 1993 with Amendments through 2013*.
- Republik Dominikan, *Dominican Republic's Constitution of 2015*.
- Rwanda, *Rwanda's Constitution of 2003 with Amendments through 2015*.
- Sakia, A. Sakti R.S. "Simplifikasi Terhadap Peraturan- Peraturan Pelaksanaan Yang Dibentuk Oleh Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Jurnal Rechtsvinding*. Vol. 10 No. 2:249-262.
- Seychelles, *Seychelles's Constitution of 1993 with Amendments through 2017*.
- Sihombing, Eka Nam. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Ruas Media.
- Siprus, *Cyprus's Constitution of 1960 with Amendments through 2013*.
- Sjarif, Fitriani Ahlan. 2015. "Pembentukan Peraturan Delegasi dari Undang-Undang Pada Kurun Waktu 1999-2012". Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. 2020. *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Ed. Revisi. Cet. 5. Depok: PT. Kanisius.
- South Sudan, *South Sudan's Constitution of 2011 with Amendments through 2013*.
- Sucipto, Purnomo. "Mengapa Undang-Undang Perlu Peraturan Pelaksanaan?" <<https://setkab.go.id/mengapa-undang-undang-perlu-peraturan-pelaksanaan/>>. (11 Maret 2015). Diakses tanggal 14 April 2022.
- Sudirman. "Kedudukan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Telaah Terhadap Kedudukan dan Hubungan Presiden dengan Lembaga Negara yang Lain dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945)". <<https://media.neliti.com/media/publications/34926-ID-kedudukan-presiden-dalam-sistem-pemerintahan-presidensial-telaah-terhadap-kedudu.pdf>>. Diakses tanggal 19 April 2022.
- Suriname, *Suriname's Constitution of 1987 with Amendments through 1992*.
- Swedia, *Sweden's Constitution of 1974 with Amendments through 2012*.
- Togo, *Togo's Constitution of 1992 with Amendments through 2007*.
- Turkmenistan, *Turkmenistan's Constitution of 2008 with Amendments through 2016*.

- Venezuela, *Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009*.
- Viet Nam, *Viet Nam's Constitution of 1992 with Amendments through 2013*.
- Yaman, *Yemen's Constitution of 1991 with Amendments through 2015*.
- Yani, Ahmad. 2018. "Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 (*Indonesian Government System: Theory and Practice Approaches of 1945's Constitution*)."
Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum. Vol. 12 No. 2: 119-135.
- Yunani, *Greece's Constitution of 1975 with Amendments through 2008*.
- Zambia, *Zambia's Constitution of 1991 with Amendments through 2016*.
- Zimbabwe, *Zimbabwe's Constitution of 2013 with Amendments through 2017*.