

BAB III

DESAIN KONSEP PENDELEGASIAN WEWENANG LEGISLASI (*DELEGATED LEGISLATION*) DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

A. Rekonseptualisasi Pendelegasian Wewenang Legislasi (*Delegated Legislation*)

Setelah diuraikan sejumlah masalah pada bab sebelumnya, terlihat bahwa, ketidak tertiban peraturan delegasi yang berakibat pada adanya *hyper regulations* ternyata disebabkan oleh pelbagai masalah yang cukup beragam dan kompleks. Masalah-masalah tersebut ternyata tidak berdiri sendiri, namun bersifat sistemik dan sangat terkait satu sama lain. Misalkan saja masalah tersebut dipandang dari aspek sistem pemerintahan dan kaitannya dengan sistem multipartai, sistem perencanaan pembangunan dan sistem perencanaan peraturan perundang-undangan, adanya pergeseran politik hukum otonomi daerah, pengaruh distribusi urusan (desentralisasi dan dekonsentrasi) serta keterkaitannya dengan relasi horizontal dan vertikal kelembagaan di daerah, sinkronisasi undang-undang sektoral dengan pemerintah daerah dan masalah kedudukan serta materi muatan peraturan menteri, yang kesemua masalah tersebut telah penulis analisis untuk menemukan pola-pola *the emergency* yang pada akhirnya penulis memilih untuk fokus diselesaikan pada ranah peraturan delegasi. Meskipun penulis menyadari bahwa masalah-masalah

hyper regulations tidak hanya bisa diselesaikan dengan penataan peraturan delegasi, namun juga memerlukan solusi-solusi lainnya.

1. Mendudukan Konsep Peraturan Delegasi

Adanya pemikiran melakukan rekonseptualisasi pendelegasian wewenang legislasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang diteliti dalam tesis ini, karena konsep delegasi yang saat ini berlaku justru menimbulkan masalah *hyper regulations* yang memiliki dampak yang cukup luas terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya secara garis besar pandangan soal konsep delegasi dipengaruhi oleh dua pandangan yaitu, pertama delegasi yang longgar dan kedua delegasi yang ketat.

Jika merujuk pandangan Bagir Manan²⁹⁷, yang menyatakan bahwa delegasi itu tidak bisa ketat (longgar). “Hukum tertulis itu selalu saja ada cacat bawaan (*natural defect*) dan cacat buatan (*artificial defect*) dari peraturan perundang-undangan sebagai suatu bentuk hukum tertulis. Sebagai ketentuan tertulis (*written rule*) atau hukum tertulis (*written law*) peraturan perundang-undangan mempunyai jangkauan yang terbatas- sekadar *moment opname* dari unsur-unsur politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hankam yang paling berpengaruh pada saat pembentukan, karena itu mudah sekali aus (*out of date*) bila dibandingkan dengan perubahan masyarakat yang semakin cepat atau dipercepat. Terkait dengan kelemahan hukum tertulis tersebut, muncul konsep “*terugted van de wetgever*” yang secara bahasa berarti “langkah mundur pembuat undang-undang”, maksudnya pembuat undang-undang menyerahkan pembuatan peraturan pelaksanaan kepada Pemerintah (*delegated legislation*).”

Pemerintah modern fungsinya melakukan *public service* sehingga ikut dalam segala kegiatan dan aktivitas masyarakat. Akibatnya

²⁹⁷ Bagir Manan Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjajaran, Mantan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Tahun 2001-2008 wawancara penulis lakukan di Yogyakarta, 25 Mei 2019.

muncul konsep pemerintah tidak hanya *besturen*, tetapi juga punya kewenangan mengatur (berkembangnya konsep pemerintahan yang mengharuskan mengurus urusan masyarakat). Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Bagir Manan berpandangan bahwa, presiden menjalankan fungsi (bahkan memimpin) penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). Administrasi negara menjalankan wewenang mengatur (*regelen*). Presiden sebagai administrasi negara dapat membuat aturan administrasi untuk menjalankan fungsi administrasi negara. Bentuk peraturan presiden tetap diberlakukan selama peraturan pemerintah dibatasi hanya untuk melaksanakan undang-undang.²⁹⁸

Bagir Manan lebih lanjut menjelaskan bahwa saat ini terdapat beberapa kelemahan dalam membentuk peraturan delegasi. Beberapa kelemahan peraturan delegasi yaitu. *Pertama*, materi muatan peraturan merupakan pelaksanaan undang-undang luput dari pengawasan DPR (karena ditetapkan sendiri oleh presiden). dalam praktik tidak tertutup kemungkinan peraturan yang dibuat melampaui atau menyimpangi ketentuan undang-undang. *Kedua*, pengalaman menunjukkan bahwa kelambatan atau dilambatkannya proses penetapan peraturan delegasi sehingga bagian-bagian tertentu dari suatu undang-undang yang telah dibuat belum dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya (dengan alasan belum ada peraturan

²⁹⁸ *Ibid.*

pelaksanaan). Harus diakui bahwa usaha meniadakan atau mengurangi sejauh mungkin peraturan delegasi dan mengusahakan agar segalanya dimuat dalam undang-undang menimbulkan resiko. Resiko itu ialah. *Pertama*, pembentukan undang-undang makin lambat karena menampung materi muatan yang banyak dan rinci. *Kedua*, undang-undang menjadi sangat “rigid”, sehingga sulit menghadapi perubahan yang berjalan cepat. *Ketiga*, telah menjadi pengetahuan yang umum bahwa undang-undang tidak akan pernah lengkap sehingga keinginan untuk memuat segala materi dalam undang-undang merupakan usaha yang sulit diwujudkan.²⁹⁹

Pandangan inipun juga dikutip oleh Ridwan HR³⁰⁰, yang berpandangan diberikannya kewajiban kepada pemerintah untuk memberikan pelayanan umum (*bestuurszorg*) itu menyebabkan pemerintah harus terlibat aktif dalam kehidupan warga negara (*staatsbemoeyenis*). Seiring dengan perkembangan kemasyarakatan, pelayanan yang harus diberikan pemerintah menjadi semakin banyak dan kompleks sehingga apa yang menjadi urusan pemerintahan itu tidak mudah untuk ditentukan secara definitif. Sejalan dengan perkembangan kemasyarakatan dan dengan bersandar pada fungsi pelayanan (*presterende functie*), pemerintah tidak dapat mengabaikan setiap persoalan kemasyarakatan yang muncul. Pemerintah harus melayani dan menyelesaikan setiap persoalan kemasyarakatan yang

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ Ridwan HR, Dosen Hukum Administrasi Negara FH UII wawancara penulis lakukan di Yogyakarta, 22 September 2019

muncul. Pemerintah harus melayani dan menyelesaikan setiap persoalan tersebut apalagi dengan munculnya *the rights to receive*, tidak peduli apakah persoalan itu ditentukan atau tidak dalam peraturan perundang-undangan. Maka dalam konsep delegasi, dalam arti *delegated legislation*, yang terkait dengan pemerintahan dalam arti fungsional. Penyelenggaraan urusan pemerintahan itu senantiasa dinamis dan tidak dapat diprediksi secara persis oleh pembuat undang-undang. Oleh karena itu, kepada organ pemerintah diberikan kewenangan untuk pengaturan lebih lanjut terutama terhadap hal-hal yang cepat berubah atau hal-hal teknis.

Pandangan kedua, menyatakan bahwa delegasi itu harus ketat, salah satunya Hamid. S Atamimi.³⁰¹ Karena hukum positif di Indonesia tidak banyak merinci syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam pendelegasian, maka Hamid S. Attamimi mengatakan perlu dicari syarat-syarat berdasarkan dogmatika hukum, yaitu *pertama*, asas delegasi yang tidak dibenarkan dan delegasi yang diharapkan.

Terdapat pembatasan pengaturan yang dapat diletakan dalam Peraturan Pemerintah harus dihindari adanya materi pengaturan yang seharusnya memang merupakan materi muatan undang-undang malah dibentuk dengan peraturan pemerintah. Misalnya untuk beberapa materi yang menurut undang-undang Dasar harus dibentuk

³⁰¹ Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis: Keputusan Presiden Yang Berfungsi Peraturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V*, (Disertasi PPS Universitas Indonesia, 1990), hlm. 349-352

dalam undang-undang, tidak boleh dibentuk dengan peraturan pemerintah. Termasuk juga materi dari perwujudan dasar asas negara berdasar hukum. Misalnya seperti materi perlindungan hak-hak dasar manusia dan warga, jaminan persamaan di depan hukum, penetapan pajak dan lain-lain.

Kedua, asas *delegatus non petest delegari*. Asas ini memberikan pedoman bahwa penerima delegasi tidak memiliki kewenangan mendelegasikan kembali kewenangan yang diperolehnya tanpa ada persetujuan dari pemberi delegasi. *Ketiga*, asas menjalankan undang-undang. Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada presiden untuk membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang. Karena wewenangya adalah untuk menjalankan undang-undang maka luas lingkupnya “hanya” untuk menjalankan undang-undang. Maka Hamid S.Attamimi berpendapat delegasi dari undang-undang ke peraturan pemerintah terbatas, ‘hanya’ untuk maksud tersebut.³⁰²

Pandangan yang juga cukup ketat memberlakukan peraturan delegasi datang dari Jimly Asshiddiqie.³⁰³ Ia mengungkapkan terdapat syarat-syarat delegasi dan subdelegasi yang perlu memperhatikan tiga alternatif yaitu. *Pertama*, adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan, dan bentuk peraturan pelaksana untuk menungkan materi pengaturan yang

³⁰² Hamid Attamimi, *Ibid*.

³⁰³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014),

didelegasikan. *Kedua*, adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan. *Ketiga*, adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.

Saldi Isra³⁰⁴ berpandangan bahwa, peraturan delegasi seperti peraturan menteri atau peraturan lainnya hanya dapat dibentuk sepanjang mendapat perintah atau delegasi secara langsung dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sekiranya upaya mempersempit itu dilakukan, peraturan menteri tidak akan pernah dibentuk sepanjang dan selama tidak mendapat delegasi dari peraturan yang lebih tinggi. Artinya, kemungkinan untuk membentuk peraturan menteri hanya bisa dilakukan jikalau mendapat perintah langsung dari undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden.

Dengan demikian, ketiga produk peraturan perundangundangan tersebut menjadi mekanisme kontrol dan pembatas untuk membentuk peraturan menteri. Bahkan Saldi Isra memiliki gagasan untuk menghilangkan frasa "***dibentuk berdasarkan kewenangan***" sebagaimana termaktub dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

³⁰⁴ Saldi Isra, "Merampingkan Regulasi", *Kompas*, 13 Maret 2017

Undangan (UU No 12 Tahun 2011). Dengan menghilangkan, peraturan menteri atau peraturan lainnya hanya dapat dibentuk sepanjang mendapat perintah atau delegasi secara langsung dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁰⁵

Enny Nurbaningsih³⁰⁶ berpandangan bahwa, ada kondisi dilematis dalam melakukan penataan regulasi. Apabila undang-undang di pangkas, maka akan terjadi kekosongan hukum. Sedangkan jika pemangkasan dilakukan pada peraturan pelaksana maka undang-undang tidak bisa di laksanakan. Sesungguhnya peraturan delegasi pada prinsipnya juga hanya membuka ruang. Tidak selamanya harus diatur dan diakomodir dalam bentuk peraturan, karena masih bisa mengacu pada aturan yang memberikan delegasi.

Untuk peraturan delegasi dengan jenis peraturan daerah, Enny Nurbaningsih berpandang bahwa, dalam konteks negara kesatuan pembentukan peraturan daerah pada dasarnya lebih banyak pendelegasian, kalau pun ada kekhususan yang diatur dalam Pasal 18 ayat (6),³⁰⁷ tetapi tidak boleh melepaskan ketentuan Pasal 18 ayat (7)³⁰⁸ oleh karena itu pendelegasian, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ Enny Nurbaningsih, Hakim Mahkamah Konstitusi, Mantan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional, wawancara penulis lakukan di Yogyakarta 10 September 2019

³⁰⁷ Baca Pasal 18 ayat (6) “pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan pemerintah lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”

³⁰⁸ Baca Pasal 18 ayat (7) “susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”

Beberapa pandangan yang mengharuskan delegasi harus ketat juga dibenarkan oleh Zainal Arifin Mochtar³⁰⁹, Zainal bahkan lebih ‘keras’ pada konteks peraturan menteri, berpandangan bahwa dalam sistem presidensil, menteri adalah pembantu presiden yang artinya, menteri sebenarnya tidak memiliki kewenangan yang bersifat asli. Kewenangannya lahir dari kewenangan milik presiden. Padahal sebenarnya itu adalah kewenangan presiden yang dapat ia delegasikan atau mandatkan kepada menteri untuk dijalankan. Zainal Arifin Mochtar mengusulkan peraturan menteri tidak lagi dikeluarkan dalam rangka pengaturan teknis yang mengikat keluar, tetapi lebih pada aturan yang bersifat ke dalam kementerian.

Dari dua pandangan konsep delegasi yang diuraikan di atas, maka lahirnya pandangan delegasi yang longgar dan ketat, lebih kepada penempatan apakah delegasi lahir dari perintah atau kewenangan. Yang berpandangan bahwa peraturan delegasi juga lahir dari kewenangan karena berangkat dari cara pandang bahwa konsep pemerintah tidak hanya *besturen*, tetapi juga punya wewenang mengatur (*regelen*). Jika diklasifikasikan sesungguhnya peraturan delegasi yang dalam konteks penelitian ini difokuskan kepada (peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah dan peraturan menteri) memiliki perbedaan jika ditinjau dari dasar pembentukannya yang karna delegasi dan kewenangan.

³⁰⁹ Zainal Arifin Mochtar, Dosen Ilmu Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada wawancara penulis lakukan di Yogyakarta, 7 November 2019.

Untuk peraturan pemerintah dan peraturan menteri memang di posisikan sebagai peraturan delegasi yang hanya dapat dibentuk setelah memperoleh perintah delegasi dari peraturan yang ada di atasnya. Akan tetapi, dalam doktrin hukum administrasi, sebuah jabatan dan lembaga melekat kepadanya kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam arti fungsional, oleh karena sangat dimungkinkan menteri dapat membentuk sebuah peraturan meskipun tanpa ada perintah dari peraturan di atasnya.

Untuk peraturan presiden dan peraturan daerah dapat dibentuk karena adanya perintah peraturan yang ada di atasnya, atau dapat dibentuk berdasarkan kewenangannya. karena pada peraturan presiden memperoleh atribusi langsung dari konstitusi, serta melekat wewenang presiden dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, yang memungkinkan Presiden mengeluarkan peraturan presiden. peraturan presiden ini merupakan peraturan yang dapat muncul karena perintah undang-undang dan dapat pula terbit tanpa perintah undang-undang.

Untuk peraturan daerah juga dibentuk karena adanya perintah peraturan yang ada di atasnya, atau dapat dibentuk berdasarkan kewenangannya. Hal tersebut mengacu pada adanya atribusi kewenangan daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD Negara RI Tahun 1945. Sehingga peraturan daerah merupakan peraturan yang

dapat muncul karena perintah peraturan di atasnya dan dapat pula terbit tanpa perintah peraturan di atasnya.

Dalam konteks hukum positif Indonesia pendelegasian wewenang legislasi (*delegated legislation*) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan konsep perintah dan kewenangan sebelum keluarnya UU No 12 Tahun 2011 tidak dikenal. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Undangan (Tap. MPR No. III/MPR/2000) yang pasca reformasi masih menjadi dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan tidak mengatur bagaimana peraturan delegasi dibentuk. Tap. MPR No. III/MPR/2000 hanya mengklasifikasi jenis-jenis peraturan delegasi yang diantaranya peraturan pemerintah, keputusan presiden dan peraturan daerah. Sedangkan peraturan menteri tidak diklasifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No 10 Tahun 2004) yang menggantikan Tap. MPR No. III/MPR/2000 mulai mengatur pembentukan peraturan delegasi dan memperluas jenis-jenis peraturan delegasi selain yang disebutkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 7 ayat (4) dikatakan bahwa, ”*diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih*

tinggi”. Maka dalam UU No 10 Tahun 2004 konsep pembentukan peraturan delegasi hanya mengatur yang dibentuk dengan perintah dari peraturan yang ada di atasnya.

Upaya penyempurnaan terhadap UU No 10 Tahun 2004 dilakukan dengan dibentuknya UU No 12 Tahun 2011, yang pada rezim undang-undang inilah mulai dikenal pembentukan peraturan delegasi lahir dari perintah atau kewenangan. Pasal 8 ayat (2) menyatakan, yang pada intinya peraturan perundang-undangan “.....diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang **diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan**”

Keberadaan rumusan Pasal 8 ayat (1) dan (2) telah memperluas makna dan jenis peraturan delegasi yang di hasilkan oleh beberapa lembaga negara selain eksekutif sebagaimana disebutkan UUD 1945. Perluasan ini karena diadopsinya paham peraturan delegasi dibentuk karena atas perintah dan dibentuk berdasarkan kewenangan. Hal ini adalah bagain dari adanya pergeseran politik hukum peraturan delegasi UU No 10 tahun 2004 yang masih membatasi peraturan delegasi ke politik hukum UU No 12 tahun 2011 yang memperluas jenis peraturan delegasi.

Bagir Manan³¹⁰ yang juga menyadari adanya kelemahan pada konsep peraturan delegasi saat ini, dalam bukunya yang berjudul '*Lembaga Kepresidenan*' mengungkapkan bahwa dalam rangka melakukan perbaikan dan penataan terhadap peraturan delegasi ke depan perlu diatasi dengan bantuan: (a) perkembangan dan penyusunan asas-asas hukum yang akan memberi arah penerapan hukum yang *up to date*, adil dan benar; (b) perkembangan hukum tidak tertulis pada kelompok-kelompok masyarakat pengguna jasa hukum bidang-bidang tertentu seperti kalangan pedagang atau kalangan bisnis pada umumnya; (c) perkembangan yurisprudensi yang berkualitas; (d) perkembangan ajaran-ajaran hukum dari kalangan dunia ilmu hukum atau profesi hukum lainnya; (e) penguasaan yang baik atas metode penafsiran, konstruksi hukum, penghalusan hukum, dan lain-lain.

Berangkat dari pemikiran Bagir Manan di atas, penulis berpandangan bahwa adanya kelemahan terhadap konsep delegasi, lantas tidak harus mempertentangkan konsep yang saat ini berlaku dengan meniadakan atau menghilangkan salah satu konsep tersebut, tetapi yang perlu dilakukan yaitu rekonseptualisasi melalui pengembangan penyusunan asas-asas hukum atau perkembangan ajaran-ajaran hukum. Pengembangan itu dilakukan yaitu, delegasi tidak akan melepas konsep perintah peraturan di atasnya dan kewenangan tetapi terikat dengan prinsip hukum yang akan diatur kemudian (asas preferensi)³¹¹

Jika ada perintah pembentukan peraturan delegasi maka tetap menggunakan dua prinsip utama delegasi selama ini, tetapi terikat

³¹⁰ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Ketiga (Yogyakarta: FH UII Press, 2006), hlm. 148

³¹¹ Asas preferensi adalah asas hukum yang menunjuk hukum mana yang lebih didahulukan (untuk diberlakukan), jika dalam suatu peristiwa (hukum) terkait. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia preferensi memiliki arti, (hak untuk) didahulukan dan diutamakan daripada yang lain; prioritas; pilihan; kecenderungan; kesukaan, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/preferensi> diakses tanggal 9 Januari 2020

dengan prinsip-prinsip yang diatur kemudian yaitu: (a) prinsip derajat urusan; (b) prinsip potensi keanekaragaman daerah; (c) prinsip efektif dan efisien; (d) prinsip pemberdayaan legislatif daerah.

Kesemua prinsip-prinsip di atas disebut sebagai asas preferensi pendelegasian wewenang legislasi (*delegated preferences legislation*). Rumusan ini menjadi asas-asas tersendiri dalam pembentukan peraturan delegasi yang selama ini belum dikenal dan tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Secara legal formal, kelahiran asas-asas ini juga merupakan kritik terhadap upaya menyeragamkan penggunaan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 5 UU No 12 Tahun 2011 yang mengatakan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi: (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; (c) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; (d) dapat dilaksanakan; (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) kejelasan rumusan; dan (g) keterbukaan.

Oleh karenanya, menyeragamkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah hal yang tidak mungkin dilakukan. Karena peraturan perundang-undangan memiliki karakteristik yang tidak sama satu dengan yang lainnya. Undang-Undang Dasar Tahun 1945, ketetapan majelis permusyawaratan rakyat, undang-undang,

peraturan pemerintah pengganti undang-undang memiliki karakter yang berbeda-beda. Demikian dengan peraturan delegasi antara peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri dan peraturan daerah tentu berbeda. Maka peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) dan peraturan delegasi, semuanya harus ditentukan asas-asasnya masing-masing. (tidak tunduk dalam satu asas).

Sebagai contoh, Mahkamah Konstitusi (MK) pernah melahirkan prinsip baru di luar dari UU No 12 Tahun 2011, dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 melahirkan tiga syarat sebagai parameter adanya “*kegentingan yang memaksa*”³¹² bagi Presiden untuk menetapkan Perpu, yaitu: (a) adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; (b) undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; (c) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

³¹² Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, “*peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal **kegentingan yang memaksa***”

Apa yang dilakukan oleh MK dalam putusnya Nomor 138/PUU-VII/2009 sejalan dengan pandangan Bagir Manan berkaitan dengan upaya perbaikan hukum (termasuk peraturan delegasi) bahwa pengadilan diuntut mampu menghasilkan yurisprudensi yang berkualitas. Mudzakkir juga berpandangan bahwa yurisprudensi yang benar adalah yurisprudensi yang meluruskan suatu pengertian dalam undang-undang yang salah, yurisprudensi asas yaitu putusan yang melahirkan asas dan yurisprudensi yang melahirkan nilai.³¹³

2. Gagasan Asas Preferensi Pendelegasian Wewenang Legislasi (*Delegated Preferences Legislation*) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Seperti apa yang telah diuraikan di atas bahwa asas preferensi pendelegasian wewenang legislasi (*delegated preferences legislation*) tidak menghilangkan dua konsep awal tentang perintah delegasi yang lahir dari perintah peraturan yang ada di atasnya dan yang berdasar kewenangan. Akan tetapi menambahkan prinsip hukum yang akan diatur kemudian agar delegasi bisa lakukan.

Menyadari bahwa realitas penerapan aturan hukum sering dijumpai beberapa permasalahan, yaitu mulai dari kekosongan hukum (*leemten in het recht*), konflik antar norma hukum (*antinomi hukum*) dan kekaburan norma (*vage normen*), norma tidak jelas³¹⁴ termasuk

³¹³ Mudzakkir, disarikan pada perkuliahan program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 13 Desember 2018.

³¹⁴ Ahmad Rifai. *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Cetakan Kedu. (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 90

dalam konteks penerapan peraturan delegasi dengan konsep perintah dan kewenangan juga terkadang melahirkan masalah hukum berupa *hyper regulation* yang berakibat pada terjadinya konflik antar norma, konflik kewenangan dan perbedaan persepsi dalam menempatkan peraturan delegasi dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan maka terdapat asas preferensi hukum yang dapat digunakan. Asas preferensi hukum adalah³¹⁵ asas hukum yang menunjuk hukum mana yang lebih didahulukan untuk diberlakukan, jika dalam suatu peristiwa hukum terkait atau tunduk pada beberapa peraturan.

Shidarta dan Petrus Lakonawa berpendapat, asas preferensi hukum berperan sebagai penyelesai konflik di antara norma-norma hukum positif. Apabila dalam suatu perkara terdapat sejumlah undang-undang yang berlaku menjadi hukum positif dan terjadi konflik di antara hukum positif tersebut, maka asas preferensi hukum hadir sesuai kegunaannya untuk memastikan peraturan perundang-undangan mana yang harus dipakai sebagai rujukan. Oleh karena itu, asas preferensi hukum disebut sebagai pengobat hukum (*legal remedies*).³¹⁶

Sementara itu, Ridwan HR, berpandangan dalam konteks pembatasan pendelegasian wewenang legislasi, bahwa pendelegasian

³¹⁵ Shinta Agustina. *Implementasi Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Sistem Peradilan Pidana*. Semarang. Jurnal Masalah-Masalah Hukum. Vol. 44 No. 4. Fakultas Hukum. Universitas Diponegoro, 2015, hlm. 504

³¹⁶ Shidarta dan Petrus Lakonawa. *Lex Specialis Derogat Legi Generali: Makna Dan Penggunaannya*. (Jakarta: BINUS University, 2018) Rubric of Faculty Members. Dipublikasikan pada 3 Maret 2018, <http://business-law.binus.ac.id> diakses tanggal 9 Desember 2019.

legislasi kepada pemerintah itu intinya “perintah” kepada organ pemerintah untuk membuat peraturan pelaksanaan. Sehubungan bahwa peraturan pelaksanaan itu merupakan kelanjutan dari undang-undang, yang dibuat secara lebih rinci, teknis, dan fleksibel, sehingga kaidah umumnya berlaku asas preferensi “*lex superior derogat legi inferiori*” yang tersirat di dalamnya pembatasan; tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Umumnya dibatasi pula dengan; tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum. Sekarang ditambah pula dengan; tidak boleh bertentangan dengan kesusilaan.³¹⁷

Berangkat dari pemahaman ini, penulis berpandangan bahwa dengan adanya asas preferensi maka penulis dapat mengusulkan batasan untuk merekonseptualisasi pendelegasian wewenang legislasi melalui penemuan prinsip-prinsip baru pembentukan peraturan delegasi. Prinsip-prinsip tersebut diantaranya.

a. Prinsip Derajat Urusan

Prinsip derajat urusan ini berkaitan dengan pemahaman pembentuk undang-undang dan badan atau lembaga dalam membentuk peraturan delegasi yang harus terlebih dahulu memperhatikan derajat urusan pemerintah pusat dan daerah. Pada bab sebelumnya dengan sub pembahasan pergeseran politik hukum otonomi daerah dari desentralisasi menjadi sentralistik,

³¹⁷ Wawancara penulis lakukan di Yogyakarta, 22 September 2019

terlihat bahwa pada pelbagai kasus menunjukkan adanya dinamika dalam pembagian urusan di pelbagai sektor yang jika dibiarkan dapat menjadi sumber konflik antar susunan pemerintahan.

Selain itu, ada upaya dari susunan pemerintah tertentu untuk mengambil alih urusan pemerintah lainnya atau mengalihkan satu urusan yang selama ini menjadi kewenangannya kepada pemerintah yang lain. Dengan melihat realitas tersebut, kebutuhan akan adanya mekanisme perubahan distribusi pembagian urusan pemerintahan yang diikuti dengan pedoman pembentukan peraturan delegasi yang bersandarkan pada derajat urusan pemerintahan sangatlah di perlukan. Maka ke depan, perlu dilakukan penormaan terhadap prinsip derajat urusan agar hubungan antar susunan pemerintahan tidak menimbulkan konflik, serta daerah dapat menyelenggarakan urusan pemerintah yang sesuai dengan kemampuan dan kebutuhannya.

Sumber masalah yang terjadi saat ini terletak pada urusan pemerintahan konkuren. Yaitu urusan yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Kabupaten/Kota. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antar susunan pemerintahan akan sangat nampak dari skala atau ruang lingkup urusan pemerintahan. Saat ini peraturan perundang-

undangan hanya mengkalsifikasi urusan antara pemerintah pusat (Presiden) dan pemerintah daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota), tetapi luput memperhatikan urusan pemerintahan yang dikerjakan oleh kementerian. Padahal kementerian adalah bagian dari susunan pemerintahan yang sangat berpengaruh dalam menyeleggarakan pemerintahan di bawah kepemimpinan presiden. Selain itu, saat ini berkembang paham bahwa segala urusan yang dimiliki oleh presiden telah dibagi habis kepada kementerian, sehingga memunculkan pemahaman menteri dapat menjalankan seluruh urusan yang menjadi kewenangan yang telah dibagi presiden, meskipun akan sangat bersinggungan dengan urusan pemerintahan daerah.

Sebagai contoh pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal dan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang banyak mengatur klaster urusan pemerintahan, serta melakukan evaluasi terhadap penyelenggaraan pemeritahan daerah, namun pemerintah nampaknya masih melupakan klaster urusan kementerian. Dengan mengacu kepada dua contoh peraturan pemerintah ini, seharusnya pemerintah dapat menyusun derajat urusan pemerintahan yang akan berkaitan dengan kewenangan kementerian dalam membentuk peraturan

perundang-undangan. Derajat ini nantinya akan menjadi basis prinsip dalam penyusunan peraturan delegasi.

Derajat urusan yang juga menjadi basis prinsip pembentukan peraturan delegasi tersebut yang diatur dalam undang-undang perlu memperhatikan hal diantaranya. *Pertama*, kegiatan pemerintah pusat (Kementrian dan lembaga NonKementrian) di daerah yang sesuai dengan semangat otonomi daerah dan mampu mengintegrasikan kegiatan pemerintah pusat dengan kegiatan pemerintah daerah. *Kedua*, mendistribusikan urusan pemerintahan secara utuh (*whole function*) kepada susunan pemerintahan tertentu. Dengan cara ini maka tata laksana (*business processes*) dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dapat dibuat menjadi lebih sederhana, efisien, dan efektif.

Ketiga, pemerintah perlu meninjau kembali kriteria pembagian urusan. Kriteria yang dipergunakan sekarang ini kurang memadai karena tidak memperhatikan karakteristik daerah, kapasitas daerah, dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. *Keempat*, distribusi urusan tidak diserahkan kepada kementerian (yang diatur dengan peraturan menteri) namun sekurang-kurangnya diatur dengan peraturan pemerintah. Akan tetapi pengaturan derajat urusan di atas berpegang kepada prinsip otonomi daerah dan desentralisasi yang memberikan kebebasan

dan kemandirian kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri kebutuhannya.

b. Prinsip Potensi dan Keanekaragaman Daerah

Perlakuan yang sama kepada semua daerah dalam pengaturan yang sentralistik terlepas dari ciri dan karakteristik daerah sering dikeluhkan oleh para pemangku kepentingan di daerah. Jika hendak memahami prinsip kehidupan berbangsa dan bernegara yang ada di Indonesia, semboyan “Bhineka Tunggal Ika” telah melambangkan keragaman Indonesia. Akan tetapi pengaturan otonomi daerah dan desentralisasi urusan saat ini di buat seragam yang mengesampingkan potensi dan keanekaragaman di daerah. Penyeragaman tersebut terlihat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu. *Pertama*, dengan adanya pengaturan pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah daerah harus berpedoman pada norma, prosedur, dan kriteria yang dibuat oleh pemerintah pusat terlebih dahulu. *Kedua*, pelaksana dekonsentrasi tidak lagi hanya sampai pada tingkat provinsi, melainkan juga sampai pada tingkat kabupaten/kota. Ketentuan ini tentu membelenggu potensi dan keanekaragaman daerah. Dua pengaturan di atas dalam tataran praktik banyak melahirkan peraturan menteri dan membentuk pelbagai instansi vertikal yang di dekonsetrasikan di daerah. Misalkan pada urusan

pemerintahan pilihan bidang kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian. dan transmigrasi.

Pentingnya memberikan ruang kepada daerah menyikapi urusan pemerintah misalkan mengacu pada urusan pilihan bidang kelautan dan perikanan yang saat ini dikategorikan sebagai urusan pilihan. Pertanyaannya adalah apakah semua daerah yang menjadi daerah kepulauan memiliki karakteristik dan potensi yang sama? Kenyataan menunjukkan bahwa daerah kepulauan memiliki karakteristik dan potensi yang berbeda. Kementerian Kelautan dan Perikanan beserta pelbagai lembaga vertikal di bawahnya telah membuat kebijakan yang seragam. Jika urusan perikanan dan kelautan tidak diseragamkan, daerah tentu dapat menggunakan potensi dan keinginan berdasarkan aspirasi masyarakatnya untuk menentukan kebijakan dan strategi yang tepat untuk mengembangkan potensi kelautan dan perikanan. Perumusan urusan pilihan mestinya harus memberi ruang kepada daerah untuk menentukan kegiatan dan pelayanan dalam mengatur urusan kelautan dan perikanan yang sesuai dengan kebutuhan daerah.

Daerah dengan usia yang rendah, memiliki wilayah kepulauan, dan memiliki karakteristik keunikan lainnya seharusnya diberikan kesempatan dan ruang untuk mengelola

urusannya secara berbeda, sesuai dengan kapasitas, kebutuhan, dan tantangan yang dihadapinya. Keragaman karakteristik daerah, tingkat kemajuan sosial ekonomi, dan kapasitas yang berbeda adalah realitas yang tak terhindarkan dan seharusnya diperlakukan sebagai kekayaan nasional yang perlu dipertahankan dalam NKRI yang desentralistik. Penerapan prinsip Potensi dan Keanekaragaman Daerah dalam pembentukan peraturan delegasi seharusnya diperlakukan sebagai sebuah menu yang terbuka. Kecuali untuk urusan-urusan tertentu tentang pelayanan dasar yang ditentukan dalam Standar Pelayanan Minimum, daerah dapat merespon urusan daerah secara berbeda sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi daerah. Oleh karena dengan berbasis pada prinsip potensi dan keanekaragaman daerah, ke depan daerah diberikan kebebasan untuk mengatur potensi dan keanekaragaman yang dimiliki melalui peraturan daerah.

Untuk ukuran potensi daerah, pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pemantauan terhadap indikasi potensi yang dimiliki di sektor alam, industri, geografis, ekonomi dan lain sebagainya untuk menetapkan secara bersama-sama kemampuan dan potensi asli yang dimiliki oleh daerah. Setelah potensi itu diidentifikasi, pemerintah pusat selanjutnya cukup melakukan pembinaan. Untuk pengaturan selebihnya diserahkan kepada daerah.

Untuk indikator keanekaragaman diukur berbasis pada kondisi sosiologis-antropologis masyarakat setempat, yang berbasis historis, kultural. Ketentuan ini adalah bagian dari amanat konstitusi untuk memberikan jaminan penghormatan kepada kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat. Prinsip ini beragkat dari paradigma dan pemahaman akan kebutuhan hukum yang sesungguhnya hanya diketahui dan dimengerti oleh pihak yang bersangkutan sebagai pelaku utama. Oleh karenanya dengan paradigma ini, pemerintah pusat tidak boleh menyeragamkan pengaturan terhadap kebutuhan-kebutuhan yang sifatnya spesifik yang menjadi keberagaman suatu daerah. Karenanya daerah harus diberikan ruang dalam melakukan pengaturan secara mandiri.

c. Prinsip Efektivitas dan Efisiensi

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, hal yang perlu dipertimbangkan adalah pemikiran analisis ekonomi terhadap hukum. Menurut Nicholas Mercuro dan Steven G. Medema, substansi teori pendekatan ekonomi terhadap hukum adalah apakah keadilan dapat dijumpai dalam efisiensi atau kewajaran (*efficiency*) atau (*fairness*).³¹⁸ Pemikiran ini perlu karena efisiensi adalah kajian utama bidang ekonomi, dan

³¹⁸ Mubyarto dkk, *Ekonomi Kerakyatan*, (Jakarta: Lembaga Suluh Nusantara dan American Institute For Indonesian Studies (AIFIS), 2014) hlm 39

keadilan adalah kajian utama bidang hukum. Karena dalam konteks perkembangan sosial ekonomi yang begitu cepat, respon pemerintahpun tidak boleh gegabah, pelbagai pertimbangan ekonomi seperti efektivitas dan efisiensi adalah hal yang layak untuk dikaji dalam rangka pembentukan peraturan delegasi.³¹⁹

Sementara itu, Helen Xanthaki³²⁰ megagas asas *efficiency*, *effectivity*, dan *efficacy* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Yang dalam konteks tesis ini, penulis meminjam dua pendekatan dengan menfokuskan pada aspek *effectivity*, dan *efficacy*.

Helen Xanthaki memaparkan tentang kerangka konseptual fungsional yang dapat dijadikan acuan dalam *legislative drafting*. Diuraikan bahwa.

“In the search for the higher functionality concept in legislative drafting, one cannot avoid to explore the higher values, the virtues, promoted in the field : efficacy, effectiveness, efficiency, clarity, precision, unambiguity, plain language and gender neutral language” (Dalam pencarian konsep fungsional yang lebih tinggi dalam *legislative drafting*, seseorang tidak dapat dihalangi untuk menggali nilai-nilai yang lebih tinggi, yaitu

³¹⁹ Menurut buku strategi nasional reformasi regulasi yang diterbitkan Kementerian Pembangunan dan Perencanaan Nasional, bahwa dampak dari kegagalan pengelolaan Sistem Regulasi Nasional tercermin, antara lain, dari hilangnya potensi pertumbuhan ekonomi Dampak pengelolaan regulasi nasional yang buruk menyebabkan hilangnya potensi pertumbuhan karena regulasi yang buruk justru menghambat investasi dan inefisiensi Regulasi justru menjadi penghambat masuknya investasi atau rusaknya sumber daya alam karena adanya konflik regulasi di bidang sumber daya alam dan regulasi bidang ekonomi atau di bidang pembangunan lainnya. Akumulasi dampak yang timbul tersebut tentu menghambat pencapaian tujuan bernegara sebagaimana dinyatakan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Diani Sadiawati, et al. *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Tertib dan Sederhana*, (Jakarta: Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional/ Bappenas, 2015) hlm. 8

³²⁰ Helen Xanthaki, *On Transferability of Legislative Solutions : The Functionality Test*, dalam *Drafting Legislation, A Modern Approach*, Constantin Stefanou and Helen Xanthaki (Ed.), (Burlington: Ashgate Publishing Limited, 2008), 17.

kemaslahatan (*virtues*), sebagaimana yang telah berkembang di lapangan : efikasi, keefektifan, efisiensi, kejelasan, ketepatan, tidak adanya ambiguitas, bahasa yang lugas dan bahasa yang netral gender)³²¹

Kerangka konseptual fungsional yang dimaksud tersebut yaitu.³²² *Pertama*, keefektifan. Efektif artinya bahwa norma-norma hukum yang dituangkan dalam peraturan menghasilkan pengaruh, tidak menjadi tulisan yang mati (*dead letter*). Keefektifan juga dapat didefinisikan sebagai tingkat sikap yang bisa diamati dan perilaku dari sasaran peraturan berkaitan dengan sikap dan perilaku yang dicita-citakan oleh pembuat peraturan.

Keefektifan merefleksikan hubungan antara efek yang dihasilkan oleh peraturan dan tujuan diloloskannya suatu peraturan. Artinya, keefektifan adalah efikasi dari pembuat peraturan. Lebih lanjut dipaparkan oleh Xanthaki bahwa secara umum dapat dibedakan model-model pendekatan yang berkembang dalam kaitannya dengan keefektifan ini, yaitu model *positivist* dan *socio-legal*. Pendekatan *positivist* adalah menghubungkan keefektifan dengan implementasi dan pemenuhannya. Sedangkan pendekatan *socio-legal* adalah

³²¹ Dalam Lita Tyesta ALW, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dengan Pendekatan Asas 3E (Tinjauan Asas-Asas Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011)*, dalam Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke IV, Penataan Regulasi di Indonesia, (Universitas Jember, 2017), hlm. 858

³²² Helen Xanthaki, *On Transferability of Legislative Solutions*. Ibid. hlm. 5

menghubungkan keefektifan dengan dicapainya reformasi didalam masyarakat.³²³

Kedua, efisiensi. Efisiensi didefinisikan sebagai bekerja secara produktif dengan pemborosan atau biaya minimum. Dalam hubungannya legislasi adalah sejauh mana praktik-terbaik (*best practices*) dalam proses penyusunan peraturan. Efisiensi dalam legislasi berarti berurusan dengan biayanya (misalnya, biaya langsung pelaksanaan dan pemenuhan norma-norma hukum; faktor-faktor non-material; dan semua efek negatif dari legislasi) dan sejauh mana tujuan peraturan dapat dicapai.³²⁴

Dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, prinsip efisiensi sering sekali diabaikan, hal ini diungkapkan oleh Enny Nurbaningsih³²⁵ yang menyatakan bahwa, yang sering terjadi adalah apabila suatu program pembentukan peraturan perundang-undangan telah dianggarkan maka kecenderunganya program itu harus direalisasi dalam bentuk peraturan. Hal ini disebabkan masih kuatnya paradigma *regulatory budgeting*, karena sudah dianggarkan maka harus membuat aturan.

Kriteria efisiensi dalam legislasi dipinjam dari teori efisiensi dalam ekonomi yang juga memasukkan efisiensi produktif, optimalisasi Pareto, superioritas Pareto, efisiensi Kaldor-Hicks,

³²³ *Ibid.*

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ Wawancara penulis lakukan di Yogyakarta 10 September 2019

dan maksimisasi kesejahteraan Posner. Efisiensi produksi terjadi apabila ekonomi beroperasi sampai batas kemungkinan produksi. Oleh karenanya, efisiensi produktif dalam hubungannya dengan legislasi terjadi apabila pilihan legislasi dapat dicapai dengan biaya serendah mungkin dibandingkan alternatif lain yang tersedia.³²⁶

Menggunakan pendekatan prinsip di atas, peraturan delegasi sebelum dibentuk baik itu berdasarkan perintah dari peraturan yang ada di atasnya atau berdasarkan kewenangan tetap harus memperhatikan prinsip efektivitas dan efisiensi. Prinsip ini juga dapat menjadi penentu pada level peraturan delegasi mana yang layak untuk dibentuk, apakah peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri atau peraturan daerah.

d. Prinsip Pemberdayaan Legislatif Daerah

Dikeluarkannya Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015, diikuti dengan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang membatalkan ketentuan Pasal 251 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4) Undang-Undang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai pembatalan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota oleh pemerintah (kementerian dalam negeri dan pemerintah provinsi) telah semakin mempertegas posisi peraturan daerah sebagai produk para wakil rakyat bersama dengan pemerintah, yang sama

³²⁶ Helen Xanthaki, *On Transferability of Legislative Solutions...Loc.Cit*

seperti halnya undang-undang dapat disebut sebagai produk legislatif.

Ni'matul Huda dalam keterangannya sebagai ahli dalam Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 menyatakan bahwa:³²⁷

“Daerah otonom sebagai satuan pemerintahan mandiri yang memiliki wewenang atributif-lebih-lebih sebagai subjek hukum (*publiek rechtspersoon, public legal entity*)-berwenang membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang mengatur ini ada pada Pemerintah Daerah (pejabat administrasi negara) dan DPRD sebagai pemegang fungsi legislatif di daerah. Perda merupakan pelaksanaan fungsi legislatif DPRD. Adapun lingkup wewenang membentuk Perda ditentukan bahwa Perda mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi, urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.. Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat.”

Dalam memaknai ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD Ni'matul Huda memiliki pendapat yang sama dengan Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa, sebagai produk para wakil rakyat bersama dengan pemerintah, maka peraturan daerah itu seperti halnya undang-undang dapat disebut sebagai produk legislatif (*legislative acts*), sedangkan peraturan-peraturan dalam bentuk lainnya adalah produk regulasi atau produk regulatif (*executive acts*). Perbedaan antara peraturan daerah dengan

³²⁷ Ni'matul Huda. *Keterangan Sebagai Ahli Dalam Sidang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, yang disarikan dalam Putusan MK No. 56/PUU-XIV/2016, hlm. 67.

undang-undang hanya dari segi lingkup teritorial atau wilayah berlakunya peraturan itu bersifat nasional atau lokal.³²⁸

Sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya bahwa kewenangan untuk membentuk peraturan daerah merupakan kewenangan atribusi yang diberikan oleh UUD tahun 1945. Sedangkan dalam kerangka sistem negara kesatuan, peraturan daerah juga merupakan peraturan delegasi (*delegated legislation*). Sehingga, peraturan daerah memiliki dimensi atribusi kewenangan dari UUD 1945 sebagai dasar pembentukannya yang berkaitan dengan melaksanakan otonomi. Dan memiliki dimensi delegasi karena peraturan daerah adalah peraturan yang akan menjabarkan lebih lanjut peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.

Jika berangkat dari paradigma penguatan otonomi daerah dan upaya mengurangi sejumlah konflik hukum pada level peraturan delegasi di pemerintah pusat, maka seharusnya daerah harus diberikan kesempatan yang lebih luas untuk mengatur segala urusan dan kebutuhannya melalui peraturan daerah, atau dapat dikatakan upaya pemberdayaan legislatif daerah.

Dalam dimensi untuk menjalankan atribusi kewenangan dari UUD 1945 sebagai dasar pembentukannya yang berkaitan dengan melaksanakan otonomi maka pembentukan peraturan

³²⁸ *Ibid.*

daerah, paradigmanya diarahkan kepada. *Pertama*, mewujudkan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan otonomi daerah dalam rangka penetapan kebijakan desentralisasi dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjadikan “daerah otonomi” yang mandiri dalam naungan sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Kedua*, pemberian keleluasaan yang pada hakekatnya diberikan kepada masyarakat daerah sebagai kesatuan masyarakat hukum, dilaksanakan atas dasar prinsip-prinsip demokrasi, peran serta dan oto-aktifitas masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan heterogenitas daerah dan perbedaan setempat.

Ketiga, memberdayakan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik sebagai badan legislatif daerah, yang mempunyai fungsi pengawas atas pelaksanaan kebijakan daerah yang dijalankan oleh Kepala Daerah, serta penyalur aspirasi masyarakat sebagai sarana pengembangan demokrasi, dalam rangka menjalankan prinsip-prinsip partisipasi dan transparansi.³²⁹

Dalam dimensi peraturan daerah sebagai peraturan delegasi, penulis memiliki pendapat yang berbeda dengan Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang menyatakan bahwa peraturan daerah tidak dapat

³²⁹ Lukman Hakim, *Beberapa Pemikiran Dasar Dalam Mendesain Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah (Perda)*, dalam Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke IV, Penataan Regulasi di Indonesia, (Universitas Jember, 2017), hlm. 693

dibatalkan oleh pemerintah pusat. Akan tetapi menurut penulis dalam kerangka menjalankan fungsi kontrol terhadap materi yang di delegasikan kepada pemerintah daerah melalui peraturan, pemerintah pusat seharusnya masih dapat meninjau materi peraturan daerah tersebut, apakah sudah sesuai atau tidak dengan maksud dan tujuan yang hendak di delegasikan. Kontrol/pengawasan yang dimaksud dalam lingkungan *bestuur* oleh satuan *bestuur* yang lebih tinggi terhadap satuan *bestuur* yang lebih rendah.

Mengutip pendapat Bagir Manan yang menyatakan bahwa, paling tidak, ada dua bentuk utama pengawasan terhadap suatu satuan *bestuur* yang lebih rendah oleh satuan *bestuur* yang lebih tinggi yaitu: “pengawasan administratif (*administratief toezicht*) dan banding administratif (*administratief beroep*). Pengawasan administratif (*administratief toezicht*) dapat berupa pengawasan preventif (*preventief touzicht*) dan pengawasan refresif (*repressief toezicht*).³³⁰

Mengacu kepada penjelasan di atas maka, ke depan pengaturan peraturan delegasi harus mengutamakan semangat pemberdayaan legislatif daerah, akan tetapi tetap menjalankan fungsi kontrol terhadap materi-materi peraturan daerah yang

³³⁰ Bagir Manan *Keterangan Sebagai Ahli Dalam Sidang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, yang disarikan dalam Putusan MK No. 56/PUU-XIV/2016....Op.Cit. hlm. 88

menjalankan fungsi delegasi dengan cara harmonisasi dan sinkronisasi.

3. Arah Penempatan dan Penggunaan Peraturan Delegasi

Meskipun telah di gagas penerapan asas preferensi pendelegasian wewenang legislasi seperti yang telah diuraikan di atas, akan tetapi rasanya juga penting untuk menentukan skala prioritas ketika sebuah undang-undang akan melakukan pendendelegasian wewenang legislasi kepada sebuah produk peraturan perundang-undangan. Karena dilingkup eksekutif stidak-tidaknya ada empat wadah peraturan delegasi yang bisa di tunjuk oleh undang-undang untuk diatur dalam peraturan delegasi yaitu, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri dan peraturan daerah.

Adanya pemikiran menempatkan skala prioritas perintah delegasi ini, kerena berangkat dari sejumlah masalah yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, *pertama*, adanya kecenderungan undang-undang memerintahkan langsung pendelegasian wewenang legilasi kepada peraturan menteri. *Kedua*, menempatkan pelbagai pengaturan yang menjadi kewenangan Presiden melalui peraturan menteri dalam praktik cenderung terjadi disharmoni antar lembaga dan kementerian. *Ketiga*, banyaknya peraturan perundang-undangan di pusat yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang tumpang tindih dan disharmoni.

Terhadap masalah-masalah tersebut, Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, perlu memimpin penataan dan pengaturan regulasi di bawah kekuasaan pemerintah pusat dengan mulai melakukan evaluasi terhadap seluruh peraturan perundang-undangan di tingkat pusat (Peraturan di bawah UU) dan peraturan kebijakan yang diterbitkan oleh pemerintah. Hasil evaluasi tersebut akan diserahkan kepada Presiden untuk diambil tindakan berupa pemangkasan terhadap regulasi yang bermasalah dan mengalihkan wadah hukum pengaturanya kepada jenis peraturan delegasi yang tepat.

Jika dicermati ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa, “*Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.*” Ketentuan tersebut secara limitatif menggambarkan bahwa UUD 1945 memberikan kewenangan kepada pemerintah yang telah disebutkan secara tegas ditetapkan oleh presiden untuk membuat peraturan delegasi (*delegated legislation*) dalam bentuk peraturan pemerintah. Kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah merupakan kewenangan asli (atribusi) secara langsung dari konstitusi.

pembentukan peraturan pemerintah sebagai peraturan delegasi undang-undang adalah manifestasi kekuasaan eksekutif yang dipegang dan dijalankan oleh Presiden, sebagaimana ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 bahwa, “*Presiden Republik Indonesia*

memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Sehingga delegasi pertama yang seharusnya di tuliskan secara jelas dan tegas dalam undang-undang untuk memerintahkan pembentukan peraturan delegasi dalam hal ini haruslah diberikan kepada peraturan pemerintah, bukan peraturan menteri ataupun peraturan lembaga negara lainnya.

Untuk materi pendelegasian terhadap undang-undang yang materi pengaturanya sangat umum karena keterbatasan pemahaman dan kompetensi serta yang berkaitan langsung dengan kekuasaan pemerintahan pusat yang menjadi kewenangan Presiden maka dapat di delegasikan kepada peraturan presiden. Hal ini dilakukan mengingat peraturan presiden berdimensi sebagai peraturan delegasi dan atribusi kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

Delegasi ketiga yaitu bisa diserahkan kepada peraturan daerah. Delegasi ini diserahkan untuk diatur kepada daerah apabila berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan derajat urusan yang telah ditetapkan yang menjadi kewenangan, desentralisasi serta untuk menjalankan prinsip otonomi.

Peraturan menteri, masih dapat menerima delegasi sepanjang berkaitan dengan urusan sektoral yang menjadi kewenangan dan urusan kementerian terkait. Masih diakuinya peraturan menteri untuk menerima delegasi, karena tidak mungkin kementerian dihilangkan

sama sekali kewenangan untuk membentuk peraturan, dikarenakan sampai saat ini, masih cukup banyak urusan-urusan sektoral yang kekurangan pengaturan, maka jika peraturan menteri dihilangkan di khawatirkan terjadi kekosongan hukum. Sejumlah urusan-urusan yang dimaksud misalkan pada bidang kepegawaian, lingkup Kementerian Dalam Negeri yang saat inipun masih mengalami kekurangan instrumen regulasi.

Akan tetapi pembentukan peraturan menteri yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, perlu dilakukan harmonisasi dengan undang-undang Pemerintah Daerah. Langkah yang terakhir adalah, kesemua pembentukan peraturan delegasi di atas tunduk dan taat kepada asas preferensi pendelegasian wewenang legislasi. Asas ini menjadi perhatian utama dalam mempertimbangkan pembentukan peraturan delegasi pada semua level, baik peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah dan peraturan menteri.

Arah penempatan dan penggunaan peraturan delegasi yang diuraikan di atas sejalan dengan politik hukum penataan regulasi yang saat ini dilakukan oleh pemerintah. Dalam pelbagai kesempatan Presiden Republik Indonesia Jokowi memang menyampaikan keluhannya mengenai regulasi di Indonesia yang tak terkendali. Setidaknya menurut catatan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan

Nasional (Kementerian PPN/Bappenas) masalah itu mulai disadari sejak tahun 2015.

Diperoleh data bahwa pada tahun 2016 telah dianalisis dan dievaluasi 193 (seratus sembilan puluh tiga) peraturan perundang-undangan di pelbagai bidang dan tingkatan. Pada tahun 2017 dievaluasi 399 (tiga ratus sembilan puluh sembilan) peraturan perundang-undangan mulai dari undang-undang hingga Keputusan Presiden. Dan pada tahun 2018 Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) menargetkan analisis dan evaluasi terhadap 380 (tiga ratus delapan puluh) peraturan perundang-undangan.³³¹ Dari pelbagai upaya di atas bahwa saat ini terjadi pergeseran politik hukum penempatan dan penggunaan peraturan delegasi yang mengarah pada menempatkan peraturan pemerintah sebagai peraturan delegasi yang menjadi ujung tombak penataan regulasi dan diutamakan untuk menerima perintah delegasi. Data tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

³³¹ Hukum Online <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a7bcc05b5ac1/perlu-dipahami-pe> diakses tanggal 10 Desember 2019

Tabel 3.1³³²**Program Penataan Regulasi Tahun 2018**

UU/Perpu	PP	Perpres	Permen
Politik Hukum Keamanan dan Pemerintahan	43	6	3
Ekonomi, Industri Perdagangan, Infrastruktur	41	70	43
Sumber Daya Alam Dan Lingkungan Hidup	39	36	12
Sosial Budaya	29	21	6
Total	152	133	64

Berdasarkan data program penataan regulasi di atas, terlihat bahwa pemerintah mulai memprioritaskan penggunaan peraturan pemerintah dan peraturan presiden yang dianggap paling tepat dalam menata peraturan delegasi di bidang eksekutif. Sehingga apa yang menjadi gagasan penulis pada penempatan dan penggunaan peraturan delegasi yang utama pada peraturan pemerintah dan peraturan presiden sejalan dengan politik hukum pemerintah saat ini.

B. Kelembagaan Penataan Peraturan Delegasi

Jika mengacu pada semangat penataan terhadap peraturan delegasi yang secara konseptual di paparkan di atas terlihat bahwa sesungguhnya ada peran dan tugas pemerintah (Presiden) yang tidak dijalankan secara optimal yaitu memimpin pengelolaan peraturan delegasi, khususnya pada lingkup pemerintahan pusat. Selama ini tidak ada *blue print* (politik hukum) penataan peraturan delegasi yang jelas di setiap masa

³³² Hukum Online dan BPHN tahun 2018, cek juga <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a7bcc05b5ac1/perlu-dipahami-pe> diakses tanggal 10 Desember 2019

kepemimpinan, semua mengalami perubahan dan pergeseran disetiap pengantian rezim kepemimpinan. Jika politik hukum ke depan menempatkan penggunaan peraturan pemerintah, peraturan presiden dengan menekan jumlah peraturan menteri, maka memikirkan kelembagaan yang mengurus bidang regulasi akan menjadi relevan.

1. Dasar Pemikiran dan Konsep Kelembagaan

Terdapat beberapa alasan mengapa kehadiran lembaga yang membidangi urusan regulasi itu penting. *Pertama*, parsialnya lembaga yang mengelola perencanaan pembangunan dan regulasi. Perencanaan pembangunan saat ini di urus oleh Bappenas, sementara perencanaan legislasi termasuk peraturan delegasi di koordinasikan oleh Kementerian Hukum dan HAM. *Kedua*, minimnya koordinasi antara kelembagaan. Saat ini di samping Kementerian Hukum dan HAM yang mengurus bidang regulasi, masih terdapat lembaga lain yang terlibat diantaranya Kementerian Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet, Pelbagai Kementerian sektoral dan Kementerian Dalam Negeri (regulasi di daerah). *Ketiga*, kondisi kelembagaan regulasi saat ini, menjadikan Presiden tidak berdaya dalam memimpin pengelolaan regulasi delegasi karna kendala koordinasi, birokrasi dan ego sektoral. Maka ke depan, kelembagaan pengelola regulasi diarahkan untuk mempertegas posisi Presiden sebagai pemegang bandul pengelolaan regulasi delegasi.

Desain lembaga yang membidangi urusan regulasi ini setingkat Kementerian Negara. Tidak seperti saat ini, BPHN dan Dirjen Peraturan Perundang-Undangan di bawah Kementerian Hukum dan HAM. Tujuannya agar langsung di bawah kendali Presiden, yang diharapkan memiliki dukungan politik yang kuat dalam menjalankan kewenangannya melakukan koordinasi yang baik, efektif, berdaya tawar tinggi, mampu mengeksekusi kebijakan dan mendapat kepercayaan dari masyarakat. Dengan kewenangan melakukan harmonisasi, sinkronisasi, sinergi kebijakan dan regulasi serta mengkoneksikan perancangan pembangunan dan perencanaan legislasi (termasuk peraturan delegasi). Desain kelembagaan ke depan menurut penulis tidak bisa dikerjakan oleh satu kementerian saja. Tetapi tetap mengikutsertakan salah satu kementerian yang membidangi urusan pemerintahan daerah yaitu Kementerian Dalam Negeri.

Penulis berpandangan terdapat beberapa alasan mendasar mengapa urusan regulasi di Indonesia tidak bisa dikerjakan oleh satu lembaga saja. *Pertama*, karakteristik susunan pemerintahan di Indonesia yang berlapis-lapis. Susunan pemerintahan di Indonesia jauh lebih kompleks dan beragam mulai dari Pemerintahan Pusat, Pemerintahan Provinsi, Pemerintahan Kabupaten/Kota, Kecamatan, Kelurahan sampai pada level Desa. *Kedua*, Indonesia sebagai negara kesatuan dengan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam prinsip desentralisasi antara susunan pemerintahan akan terjadi

distribusi beberapa urusan pemerintahan baik yang diserahkan secara utuh atau melalui dekonsentrasi yang pada akhirnya akan berkonsekuensi pada wadah pengaturannya. Sedangkan prinsip otonomi memberikan kebebasan dan kemandirian kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri apa yang menjadi urusannya. Pada posisi ini, dalam menjaga relasi dan tata kelola pemerintahan tidak mungkin hanya dikerjakan oleh satu kementerian yang membidangi urusan regulasi, tentu membutuhkan bantuan kementerian terkait yang paham dengan tata kelola pemerintahan.

Ketiga, melekatnya distribusi urusan pemerintahan dan fungsi mengatur. Dalam setiap distribusi urusan antara susunan pemerintahan tentu akan diikuti dengan fungsi pengaturan. Maka apabila hanya ada satu lembaga yang mengurus regulasi, justru akan ada kelemahan, karena tata kelola pemerintahan tidak hanya membicarakan aspek aturan, tetapi bagaimana urusan pemerintahan itu akan dijalankan baik secara sendiri-sendiri maupun akan bersama-sama dikerjakan pusat dan daerah, oleh karena itu pemahaman akan hal tersebut dimiliki oleh Kementerian Dalam Negeri.

Keempat, adanya urusan teknis pemerintahan pusat dan daerah yang tidak bisa diurus oleh satu kementerian. Urusan-urusan ini di level daerah banyak melibatkan Kementerian Dalam Negeri. *Kelima*, adanya fungsi pembinaan, koordinasi, pengelolaan barang milik/kekayaan negara, pengawasan, pelaksanaan bimbingan teknis

dan supervise yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang di kerjakan oleh Kementerian Dalam Negeri. *Keenam*, adanya kesalahan penempatan kementerian yang mengurus regulasi di daerah. Selama ini di kerjakan oleh Kementerian Hukum dan HAM, seharusnya yang lebih tepat diserahkan kepada Kementerian Dalam Negeri.

2. Kementerian Khusus Regulasi dan Kementerian Dalam Negeri

Adapun konsep kedua lembaga tersebut adalah. *Pertama*, akan ada satu kementerian khusus yang mengurus bidang regulasi dengan kewenangan khusus: (1) harmonisasi, sinkronisasi, semua peraturan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dari undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri; (2) sinergi kebijakan dan regulasi pada semua level pemerintahan; (3) mengkoneksikan perancangan pembangunan dan perencanaan legislasi yang ada di pemerintah pusat; (4) berwenang menyusun, mengontrol, mengusulkan perubahan dan pencabutan regulasi di tingkat pusat dengan koordinasi langsung kepada Presiden.

Kedua, meneguhkan posisi kementerian dalam negeri dengan kewenangan: (1) harmonisasi, sinkronisasi, kontrol dan pembinaan terhadap peraturan delegasi yang ada di daerah; (2) sebagai pintu masuk dan pintu keluar setiap pengaturan yang berkaitan dengan daerah dan distribusi urusan pemerintahan.

Dilibatkannya Kementerian Dalam Negeri dalam urusan regulasi, bahkan memperluas kewenangannya, karena kementerian yang

memegang peran penting dalam memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Kementerian Dalam Negeri. Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Kementerian Negara (UU 39 Tahun 2008) yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara (Perpres 7 Tahun 2015) disebutkan bahwa Kementerian Dalam Negeri adalah kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang nomenklatur Menteriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh Perpres 7 Tahun 2015 ini, Kementerian Dalam Negeri dikategorikan sebagai Kementerian Kelompok I. Dalam konteks ini Menteri Dalam Negeri tidak lain merupakan pejabat negara yang bertugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara khususnya di bidang urusan dalam negeri.

Kementerian Dalam Negeri adalah kementerian yang secara tegas disebutkan dalam UUD 1945 sebagai *triumvirat* dan bertanggung jawab terhadap pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kementerian Dalam Negeri menjalankan urusan yang disebutkan langsung dan dibebankan konstitusi kepada Presiden. Karena itu, peraturan yang dibuat oleh Menteri Dalam Negeri secara tidak langsung merupakan pengejawantahan kewenangan Presiden yang disebutkan dan dibebankan secara atribusi kepada presiden yang hendak dilaksanakan oleh menteri secara delegatif sebagai pembantu

Presiden. Dalam konteks ini menarik untuk diketengahkan apa yang ditulis Belly Isnaeni dalam disertasinya sebagai berikut:

“Dalam konsep pemerintahan saat ini, Kementerian Dalam Negeri dijadikan sebagai poros pemerintahan, artinya Kementerian dalam negeri seharusnya menjadi garda terdepan dalam kebijakan pemerintahan pusat khususnya terkait pengelolaan otonomi daerah. Pemberian kewenangan kepada Kementerian Dalam Negeri sebagai poros pemerintah yang membidangi urusan-urusan pemerintahan dalam negeri seperti diantaranya pelaksanaan otonomi daerah sehingga dalam mengawal pelaksanaan otonomi daerah oleh Kementerian Dalam Negeri membentuk suatu peraturan menteri yang mensukseskan program-program otonomi daerah”.³³³

Pada Pasal 5 ayat (1) Perpres 7 Tahun 2015 menentukan bahwa dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Kementerian Dalam Negeri menyelenggarakan fungsi³³⁴: 1) perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya; 2) pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; 3)

³³³ Belly Isnaeni, *Rekonseptualisasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Dan Implikasinya Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah (Dalam Kerangka Negara Kesatuan)* (Disertasi, Pascasarjana Universitas Trisakti, Jakarta, 2018), hlm. 10

³³⁴ Cek juga Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri yang memiliki fungsi: (1) perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang politik dan pemerintahan umum, otonomi daerah, pembinaan administrasi kewilayahan, pembinaan pemerintahan desa, pembinaan urusan pemerintahan dan pembangunan daerah, pembinaan keuangan daerah, serta kependudukan dan pencatatan sipil, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (2) koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Dalam Negeri; (3) pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Dalam Negeri; (4) pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Dalam Negeri; (5) pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Dalam Negeri di daerah; (6) pengoordinasian, pembinaan dan pengawasan umum, fasilitasi, dan evaluasi atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (7) pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pemerintahan dalam negeri; (8) pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pemerintahan dalam negeri; (9) pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah; dan (10) pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Dalam Negeri.

pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya; dan 4) pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah. Mengikuti ketentuan ini, hal yang perlu digaris bawahi, Kementerian Dalam Negeri bertanggung jawab penuh atas pelaksanaan³³⁵ **“kegiatan teknis dari pusat ke daerah”**. Bahkan lebih dari itu, kementerian ini juga menyelenggarakan fungsi “koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian; dan pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian” sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 ayat (3) Perpres 7 Tahun 2015.³³⁶ Berkaca dari kewenangan tersebut seharusnya Kementerian Dalam Negeri dapat diberikan peran yang kuat dalam melakukan penataan regulasi delegasi dari pusat ke daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Robert Endi Jaweng yang mengatakan bahwa:

“Setiap kementerian tidak bisa menafikan kementerian dalam negeri sebagai pintu keluar dari pusat dan kepala daerah sebagai pintu masuk saat di daerah. Bukan asal “selonong” begitu saja ke dinas sektoral yang memiliki portofolio atau nomenklatur sama dan memberlakukan mereka seolah sebagai “cabang” kementerian tersebut di wilayahnya”³³⁷

³³⁵ Bachtiar, *Arah Kebijakan Penyusunan Produk Hukum Terkait Pemerintahan Daerah: Kritik Atas Keberadaan Permenkumham No. 22 Tahun 2018*, Makalah disampaikan dalam acara Rapat Koordinasi Nasional Penyelesaian Isu-Isu Aktual Bidang Hukum yang diselenggarakan Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri pada tanggal 27 s.d 28 September 2018 di Hotel Mercure Ancol.

³³⁶ Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Organisasi Kementerian Negara

³³⁷ Robert Endi Jaweng, *Agenda Otonomi dan Birokrasi dalam Kabinet*, kolom Opini Harian Kompas, 9 Agustus 2019

Berdasarkan sejumlah uraian di atas kelembagaan penataan peraturan delegasi akan lebih tepat diserahkan kepada Kementerian Khusus Regulasi dan Kementerian Dalam Negeri dengan kewenangan melakukan harmonisasi, sinkronisasi, sinergi kebijakan dan regulasi serta mengkoneksikan perancangan pembangunan dan perencanaan legislasi, termasuk peraturan delegasi yang ada di daerah.

