

# SISTEM PENGATURAN NEGARA MENURUT UUD 1945

Rasji\*

## ABSTRACT

The power to control the state is on the House of the People's Consultative Assembly, while the power to enact laws and regulations is on the hands of the President by approval of the House of Representatives. Furthermore, the power to control the executive branch is entirely on the hands of the President. In practice, it can be sure that the President has a very big power in the legislation process in Indonesia. There are various kinds of legislation that are formed based on the discretionary power owned by the executive branch, and if these are viewed from their subject matters, there is still a misunderstanding.

## I. PENDAHULUAN

Keberadaan peraturan dalam suatu negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*) merupakan suatu keharusan. Hal ini karena dalam negara berdasar atas hukum terdapat asas legalitas, yang berarti segala perbuatan, baik bersifat kenegaraan, kebangsaan, maupun kemasyarakatan, harus berdasarkan hukum (peraturan).<sup>1</sup> Peraturan menjadi landasan, alat kontrol, dan alat untuk meminta pertanggungjawaban atas segala perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah dan/atau masyarakat. Dengan perkataan lain, peraturan merupakan alat ukur keabsahan segala peraturan dalam hidup bernegara (di lingkungan negara).

Sebagai negara berdasar atas hukum (menurut Penjelasan Umum UUD 1945), hal seperti dinyatakan di atas juga diperlukan. Di Indonesia sendiri telah dibentuk berbagai jenis peraturan, bahkan pembentukan peraturan tersebut akan terus dilakukan untuk mengantisipasi kebutuhan peraturan (hukum) sesuai dengan perkembangan kehidupan kenegaraan. Jenis-jenis peraturan dimaksud antara lain undang-undang dasar, ketetapan MPR, undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan sebagainya.

Dalam praktik pengaturan, telah muncul Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) kepada Pemerintah Mengenai Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Negara Republik Indonesia. Ketetapan MPRS itu menetapkan tata urutan peraturan perundangan yang terdiri atas: UUD 1945, ketetapan MPR, undang-undang/perpu, peraturan pemerintah, keputusan presiden, keputusan menteri, peraturan menteri, instruksi menteri, dan lain-lain.

---

\* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

<sup>1</sup> Padmo Wahjono, *Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Ind-Hill-Co., 1991, hlm. 73-74.

Meskipun melalui Ketetapan MPRS tersebut telah ditetapkan tertib hukumnya, namun dalam praktik muncul pula jenis-jenis peraturan lain yang mengikat umum, misalnya berupa: surat edaran, instruksi, nota dinas, memo, berbagai keputusan instansi Pemerintah, dan lain-lain. Jenis-jenis peraturan yang disebut terakhir tadi kadang-kadang mengalahkan peraturan yang ditetapkan dalam Ketetapan MPRS di atas. Selain itu, kadang-kadang muncul peraturan yang kontradiksi dengan peraturan yang lebih tinggi. Misalnya PP 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham dalam Perusahaan yang Didirikan dalam Rangka Penanaman Modal Asing, yang bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945 dan Undang-Undang No. 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pers.

Dari fakta ini, tampaknya masalah pengaturan masih menjadi polemik di Indonesia.<sup>2</sup> Melihat hal tersebut, ada persoalan dasar yang perlu mendapat kajian guna memperjelas pengaturan di Indonesia. Persoalannya sekarang adalah: bagaimana sistem pengaturan di Indonesia menurut paham UUD 1945?

## II. KEKUASAAN MENGATUR NEGARA

Setiap negara mempunyai kekuasaan mengatur. Kekuasaan mengatur dimaksud adalah kekuasaan negara di bidang pengaturan (*regeling*)<sup>3</sup> yang berarti kekuasaan membentuk peraturan.<sup>4</sup> Ketika muncul ajaran Trias Politika yang dikemukakan oleh Montesquieu (yang membagi kekuasaan negara menjadi tiga, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif), atau oleh John Locke (yang juga membagi kekuasaan negara menjadi tiga: legislatif, eksekutif, dan federatif),<sup>5</sup> kekuasaan negara di bidang pengaturan berada dalam kekuasaan legislatif.<sup>6</sup>

Kendati demikian, ketika muncul teori Catur Praja dari Van Vollenhoven, yang mengatakan bahwa kekuasaan negara dibagi ke dalam empat kekuasaan, yaitu: *regeling* (pengaturan), *bestuur* (pemerintahan dalam arti sempit atau ketataprajaan), *politie* (keamanan), dan *rechtspraak* (peradilan),<sup>7</sup> kekuasaan legislatif menjadi bagian dari *regeling*.<sup>8</sup> Hal ini

<sup>2</sup> Redaksi, "Hierarki Perundang-undangan Masih Menjadi Polemik," *Suara Pembaruan*, 22 Desember 1994.

<sup>3</sup> Van Vollenhoven, *Staatsrecht Overzee*, Leiden: Stanfert Kroese, 1934, hlm. 104.

<sup>4</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1978, hlm. 65.

<sup>5</sup> Moh. Kusnardi & Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia, 1989, hlm. 30-31.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Van Vollenhoven, *Op. Cit.*

<sup>8</sup> A. Hamid S. Attamimi, "Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)," *Pidato Purna Bhakti*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1993, hlm. 20.

karena pengertian *regeling* meliputi *regeling* di bidang perundang-undangan (legislatif) atau disebut *wetgeving*, dan *regeling* di bidang pemerintahan/administrasi (eksekutif).<sup>9</sup> Dengan demikian, menurut Van Vollenhoven, kekuasaan mengatur negara meliputi kekuasaan mengatur di bidang legislatif dan kekuasaan mengatur di bidang eksekutif.

Pendapat Van Vollenhoven sejalan dengan pemikiran J.J. Rousseau, yang berpendapat, bahwa fungsi legislatif adalah fungsi pembentukan peraturan negara yang mengikat warga negara dan penduduk secara umum (dari segi adresatnya) dan secara abstrak (dari segi yang diaturnya) beserta sanksi pidana dan sanksi pemaksanya. Dari sumber kekuasaan ini, pemerintah yang berwujud penguasa mempunyai kekuasaan reglementer untuk melaksanakan peraturan negara di atas, dan mengatur berdasarkan fungsi eksekutif.<sup>10</sup>

Menurut Hans Nawiasky, norma hukum negara dapat dikelompokkan ke dalam empat kelompok. Keempat kelompok tersebut tersusun secara hirarkis sebagai berikut:<sup>11</sup>

1. *Staatsfundamentalnorm* (pokok kaedah fundamental negara);<sup>12</sup>
2. *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara);
3. *Formell gesetz* (aturan formal, undang-undang formal);
4. *Verordnung & Autonome Satzung* (peraturan pelaksana dan peraturan otonom).

Jika melihat cerminannya di Indonesia, maka *Staatsfundamentalnorm* disamakan dengan Pancasila, *Staatsgrundgesetz* disamakan dengan Batang Tubuh UUD 1945 dan ketetapan MPR, *Formell gesetz* disamakan dengan UU/perpu, dan *Verordnung* disamakan dengan peraturan yang melaksanakan UU, dan *Autonome Satzung* disamakan dengan peraturan yang dibentuk oleh lembaga/badan-badan otonom.<sup>13</sup> Dengan melihat empat kelompok norma dari Hans Nawiasky dan cerminannya di Indonesia, timbul persoalan, apakah kekuasaan di bidang pengaturan di Indonesia sama seperti yang dikemukakan oleh Van Vollenhoven dan J.J. Rousseau?

Sebagaimana dikemukakan oleh J.J. Rousseau, kekuasaan mengatur di bidang legislatif (fungsi legislatif) adalah kekuasaan membentuk peraturan yang normanya umum-abstrak dan dapat dilekati sanksi pidana dan pemaksa. Menurut Hans Nawiasky, kekuasaan ini sama dengan kekuasaan membentuk

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 21.

<sup>11</sup> Hans Nawiasky. *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, Eiusiedeln: Benziger, 1948, hlm. 31.

<sup>12</sup> Notonagoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, Jakarta: Pantjuran Tujuh, n.d., hlm. 26.

<sup>13</sup> A. Hamid S. Altamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara," *Disertasi*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1990, hlm. 287.

*Formell gesetz* dan *Verordnung* serta *Autonome Satzung* yang bersumber pada kekuasaan delegasi atau atribusi *Formell gesetz* (legislatif/*wetgeving*). Di Indonesia kekuasaan ini disebut kekuasaan di bidang perundang-undangan, yaitu kekuasaan membentuk peraturan yang disebut undang-undang beserta peraturan pelaksana dan peraturan otonom yang bersumber pada kekuasaan delegasi atau atribusi kekuasaan perundang-undangan.<sup>14</sup> Kekuasaan ini dipegang oleh Presiden. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Perkataan "memegang" harus diartikan "kewajiban membentuk undang-undang",<sup>15</sup> sedangkan kata "persetujuan" harus diartikan "dalam menjalankan kekuasaannya dengan kesepakatan".<sup>16</sup> "Kewajiban membentuk undang-undang" berarti kekuasaan tersebut "berada di tangannya". Dengan demikian, kekuasaan perundang-undangan berada di tangan Presiden, sedangkan dalam menjalankan kekuasaan tersebut, Presiden harus mendapat persetujuan DPR. Ini sesuai dengan Penjelasan Pasal 5 Ayat (1) tersebut, yang menyatakan: "Kecuali *executive power*, Presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan *legislative power* dalam negara."

Selain hal di atas, kekuasaan pengaturan (*regeling*) di Indonesia mencakup pula kekuasaan pengaturan di bidang eksekutif. Kekuasaan ini bersumber pada Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar." Hal ini dipertegas dalam penjelasan pasal tersebut yang menyatakan bahwa Presiden adalah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara. Menurut W. Friedman, "*Execution is the process of performing particular acts, of issuing particular orders, or (as usually) of making decision which apply general rules of particular case.*"<sup>17</sup> Dari pendapat tersebut, jelas bahwa kekuasaan eksekutif (pemerintahan) tidak hanya melaksanakan peraturan, tetapi juga membuat peraturan dengan mengeluarkan keputusan untuk kasus-kasus yang berhubungan dengan pelaksanaan tugas eksekutif.

Dari berbagai peraturan yang muncul dalam praktik penyelenggaraan negara, bahkan dikukuhkan dengan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, kekuasaan mengatur di sini bukan hanya membentuk peraturan yang bersumber pada kekuasaan legislatif/*wetgeving/Formell gesetz* dan yang bersumber pada kekuasaan eksekutif/administratif/pemerintahan, tetapi mengatur pula pembentukan peraturan yang disebut UUD dan ketetapan

<sup>14</sup> A. Hamid S. Attamimi, "Hukum tentang...", *Op. Cit.*, hlm. 6.

<sup>15</sup> Muhammad Ridwan Indra, *Kedudukan Presiden dalam UUD 1945*, Jakarta: Haji Masagung, 1989, hlm. 24.

<sup>16</sup> A. Hamid S. Attamimi, "Peranan ...", *Op. Cit.*, hlm. 201.

<sup>17</sup> Andrew Dunsire, *Administration of the World and the Science*, n.p.: Martin Robertson, 1972, hlm. 16.

MPR. Menurut UUD 1945, undang-undang dasar dan ketetapan MPR dibentuk oleh MPR (Pasal 3, Pasal 16 dan Pasal 37). Ketika membentuk UUD, termaksud merubahnya, MPR bertindak sebagai konstituante, sedangkan ketika menetapkan ketetapan MPR, MPR bertindak sebagai pelaksana UUD yang ditetapkannya sendiri.<sup>18</sup> Karena itu kedudukan UUD berada setingkat di atas ketetapan MPR. Meskipun demikian, kedua jenis peraturan tersebut berada dalam satu kelompok norma, yaitu *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara).<sup>19</sup> Karena baik UUD maupun ketetapan MPR, normanya bersifat tunggal, berisi aturan pokok negara, dan belum dapat dilekati/diberi sanksi pidana dan/atau pemaksa, hanya bedanya aturan dasar dalam ketetapan MPR merupakan pelengkap dari aturan dasar dalam UUD.<sup>20</sup> Aturan dasar/pokok negara tersebut bersifat tertulis, yang dapat pula disebut hukum dasar tertulis/konstitusi tertulis.<sup>21</sup> Karena itu, kewenangan mengatur negara oleh MPR adalah kewenangan konstitutif.

Dari uraian di atas, penulis berpendapat bahwa kekuasaan mengatur negara di Indonesia mempunyai corak tersendiri. Kekuasaan mengatur negara meliputi kekuasaan mengatur di bidang konstitusi, yang disebut penulis "kekuasaan konstitutif", kekuasaan mengatur di bidang perundang-undangan, yang disebut penulis "kekuasaan legislatif/*wetgeving*", dan kekuasaan mengatur di bidang eksekutif/administratif, yang disebut penulis "kekuasaan pembentukan peraturan kebijakan/*beleid regels/policy rules*". "Aturan dasar/pokok negara menjadi dasar dan sumber peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan".<sup>22</sup> Karena itu, kekuasaan mengatur negara berada di tangan MPR, sedangkan kekuasaan perundang-undangan/ legislatif/*wetgeving*, yang berada di tangan Presiden dengan persetujuan DPR (Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945) dan kekuasaan mengatur bidang eksekutif/*beleid regels/policy rules*, yang berada di tangan Presiden {Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945} merupakan kekuasaan lanjutan dari kekuasaan MPR dalam pembentukan hukum (peraturan).<sup>23</sup>

### III. SISTEM PENGATURAN NEGARA INDONESIA

Istilah "sistem" dapat diartikan keseluruhan (kelompok) bagian-bagian (elemen) yang bekerja bersama-sama untuk melaksanakan suatu maksud tertentu.<sup>24</sup> Bekerja bersama-sama dimaksudkan bekerja atau

<sup>18</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstituante*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 154.

<sup>19</sup> A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan ...," *Op. Cit.*, hlm. 288-289.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 143.

<sup>21</sup> Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Jakarta: Bina Aksara, 1987, hlm. 24. Lihat juga Penjelasan Umum UUD 1945.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 24.

<sup>23</sup> A. Hamid S. Attamimi, "Hukum tentang ...," *Op. Cit.*, hlm. 7.

<sup>24</sup> W.J.S. Poerwadarminta. *Op. Cit.*, hlm. 1334.

berfungsinya elemen-elemen tersebut satu dengan yang lain saling terkait, sehingga merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dari kebersamaan tersebut. Dari arti kata tersebut, pengertian sistem pengaturan negara Indonesia dimaksudkan keseluruhan elemen pengaturan dalam melaksanakan fungsi pembentukan peraturan negara Indonesia sesuai dengan bobot materi yang diatur dan jenis peraturan yang berkapasitas mengaturnya.

Berdasarkan kekuasaan mengatur negara dan berbagai jenis peraturan yang muncul dalam praktik pengaturan negara Indonesia, terdapat tiga macam peraturan. Pertama, pengaturan melalui aturan dasar negara (konstitusi); kedua, pengaturan melalui peraturan perundang-undangan; dan ketiga, pengaturan melalui peraturan kebijakan. Ketiga macam peraturan tersebut akan diuraikan di bawah.

Pengaturan melalui aturan dasar negara (konstitusi/*Staatsgrundgesetz*) adalah pengaturan suatu hal ke dalam aturan dasar/pokok negara/hukum dasar negara. Aturan ini berisi kerangka dasar mengenai apa yang harus diperbuat oleh bangsa (*framework of nation*). Kerangka dasar tersebut paling tidak berisi tentang:<sup>25</sup>

1. kerangka pemerintahan (*frame of government*), tugas pokok, wewenang dan hubungan-hubungan dalam garis-garis pokok atau sendi-sendi pokok;
2. hak-hak dasar negara;
3. hubungan negara dengan warga negara dan atau penduduk;
4. arah dan ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, dan lain sebagainya.

Menurut Sri Sumantri M., isi kerangka dasar negara atau materi konstitusi, pada umumnya menyangkut tiga hal pokok yaitu: (1) adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara, (2) ditetapkannya susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental, dan (3) adanya pembagian dan pembatasan tugas yang bersifat fundamental.<sup>26</sup> Dari hal-hal di atas, materi muatan aturan dasar/pokok negara adalah materi muatan konstitusi. Konstitusi setiap negara mempunyai materi muatan yang berbeda, bergantung pada ciri atau kebutuhan negara yang bersangkutan, namun pada umumnya atau paling tidak mengatur-hal-hal seperti yang dikemukakan penulis di atas.

Di Indonesia, aturan dasar negara/pokok negara dituangkan ke dalam UUD (saat ini UUD 1945 yang sedang berlaku) dan ketetapan MPR. Apa yang terdapat di dalam Batang Tubuh UUD 1945, maka itulah materi muatan positif (yang sedang berlaku) UUD. Aturan dasar untuk melengkapi atau melaksanakan aturan dasar dalam UUD 1945 dituangkan ke dalam ketetapan MPR.<sup>27</sup> Dengan demikian, jika muncul gagasan pengaturan, maka apakah

<sup>25</sup> Amiroeddin Syarif, *Op. Cit.*, hlm. 26.

<sup>26</sup> Sri Soemantri, *Op. Cit.*, hlm. 44.

<sup>27</sup> Amiroeddin Syarif, *Op. Cit.*, hlm. 27.

gagasan tersebut menyangkut aturan dasar/pokok negara atau tidak. Apabila gagasan itu bukan materi muatan aturan dasar, maka hal itu tidak boleh diatur dalam UUD atau ketetapan MPR. Sebaliknya, apabila gagasan itu merupakan materi muatan aturan dasar, juga perlu dilihat apakah hal itu sudah diatur oleh UUD 1945, namun hal yang baru dimaksud mengubah/mengganti ketentuan yang sudah ada, maka hal baru tersebut harus diatur dalam UUD, dalam hal ini UUD perubahan (sesuai dengan Pasal 37 UUD 1945). Demikian pula, apabila hal yang baru tersebut bermaksud menambah atau mengurangi ketentuan UUD 1945, harus dituangkan ke dalam "UUD Perubahan", karena hal itu berarti mengubah UUD 1945.<sup>28</sup> Sebaliknya, apabila hal baru (gagasan materi muatan baru) sebenarnya secara tersirat sudah diatur dalam UUD 1945, dan pengaturan hal ini dimaksudkan untuk menginterpretasikan, menjelaskan, atau merinci lebih lanjut aturan dasar yang sudah ada, maka hal itu dapat dituangkan ke dalam ketetapan MPR. Ini karena tidak mengubah, menambah, atau mengurangi, melainkan mengatur lebih lanjut materi UUD 1945 untuk memperjelas makna atau arti materi UUD 1945. Dengan demikian, dapat disimpulkan, bahwa UUD mengatur materi muatan aturan dasar negara, sedangkan ketetapan MPR mengatur materi muatan aturan dasar negara yang bersifat interpretasi, penjelasan, atau rincian pokok dari aturan dasar yang terdapat dalam UUD 1945 atau UUD perubahan (jika terjadi perubahan UUD).

Pengaturan melalui bidang perundang-undangan adalah pengaturan suatu hal (materi muatan peraturan) ke dalam jenis-jenis peraturan perundang-undangan. Jika melihat Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, jenis peraturan perundang-undangan Indonesia mulai dari UUD 1945, ketetapan MPR, undang-undang, dan seterusnya tanpa batas. Berdasarkan pendapat Hans Nawiansky dan J.J. Rousseau, UUD 1945 dan ketetapan MPR sebenarnya tidak termasuk jenis peraturan perundang-undangan. Hal ini karena kedua jenis peraturan itu dibentuk berdasarkan wewenang konstitutif, normanya berupa norma tunggal, dan belum boleh diberi sanksi pidana dan/atau pemaksa. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan yang dibentuk berdasar wewenang legislatif/*wetgeving* atau wewenang delegasi/atribusian, normanya sudah boleh norma berpasangan. Artinya dipasangkan atau diberi sanksi pidana dan/atau pemaksa.

Berdasarkan hal tersebut, jenis-jenis peraturan perundang-undangan Indonesia, secara hirarkis meliputi: undang-undang atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, keputusan menteri, keputusan kepala lembaga pemerintah non-departemen, keputusan direktur jenderal departemen, keputusan kepala badan negara, peraturan daerah Tingkat I, keputusan gubernur/kepala daerah

<sup>28</sup> Sri Soemantri, *Op. Cit.*, hlm. 185.

Tingkat II, dan Keputusan bupati/walikota/madya/kepala daerah Tingkat II.<sup>29</sup> Meskipun terdapat batasan jenis-jenis peraturan perundang-undangan, kadang-kadang muncul peraturan yang kontradiksi dengan peraturan lainnya, sehingga persoalannya adalah: bagaimana menentukan materi muatan (hal yang diatur) bagi masing-masing peraturan tersebut?

Sampai saat ini, batasan tegas materi muatan suatu peraturan perundang-undangan belum diatur secara yuridis formal. Sekalipun demikian, berdasarkan indikasi dari Batang Tubuh UUD 1945, sistem pemerintahan berdasarkan konstitusi dan prinsip negara berdasar atas hukum, materi muatan tersebut dibagi menjadi dua. Pertama, materi muatan yang pengaturannya harus mendapat persetujuan DPR, yakni materi muatan undang-undang. Kedua, materi muatan yang pengaturannya tidak perlu mendapat persetujuan DPR, yakni materi muatan Keppres mandiri.<sup>30</sup> Dari indikasi di atas, terdapat sembilan butir materi muatan yang dapat dipakai sebagai patokan pembuatan UU. Kesembilan butir adalah mengatur hal-hal:<sup>31</sup>

1. yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD dan ketetapan MPR,
2. yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD,
3. yang mengatur hak-hak (asasi) manusia,
4. yang mengatur hak dan kewajiban warga negara,
5. yang mengatur pembagian kekuasaan negara;
6. yang mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tinggi/tertinggi negara,
7. yang mengatur pembagian wilayah/daerah negara,
8. yang mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh/kehilangan kewarganegaraan
9. yang dinyatakan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.

Dengan demikian, di luar kesembilan hal tersebut dapat diatur langsung dengan Keppres mandiri yang bersumber pada Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945. Materi muatan peraturan perundang-undangan lainnya adalah materi muatan delegasian dan atribusian dari materi muatan undang-undang atau Keppres yang pengaturannya didelegasikan atau diatribusikan kepada lembaga/pejabat pemerintah yang lebih rendah.

Pengaturan melalui peraturan kebijakan/*beleid regels/policy rules* adalah pengaturan melalui peraturan yang dibentuk berdasarkan wewenang administratif atau penyelenggaraan pemerintahan semata dan tidak mempunyai dasar kewenangan undang-undang (*wet*) atau UUD (*grondwet*).<sup>32</sup>

<sup>29</sup> A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan...", *Op. Cit.*, hlm. 289-290.

<sup>30</sup> A. Hamid S. Attamimi, "Hukum tentang...", *Op. Cit.*, hlm. 8-9.

<sup>31</sup> A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan...", *Op. Cit.*, hlm. 217-219.

<sup>32</sup> A. Hamid S. Attamimi, "Hukum tentang...", *Op. Cit.*, hlm. 12.

Kewenangan pembentukan peraturan kebijakan merupakan kewenangan tidak terikat oleh peraturan perundang-undangan dan UUD, tetapi kewenangan diskresioner (*freies ermessen*) untuk bebas bertindak guna kepentingan pelaksanaan tugas administrasi.<sup>33</sup> Menurut J.H. Van Kreveld, peraturan kebijakan mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:<sup>34</sup>

1. peraturan itu langsung atau tidak langsung tidak berdasar pada ketentuan *formele wet* ataupun *grondwet* yang memberi kewenangan mengatur, dengan kata lain tidak mempunyai dasar hukum yang tegas dalam *wet*;
2. peraturan itu dapat: (a) tidak tertulis dan timbul oleh serangkaian keputusan instansi pemerintah yang berdiri sendiri dalam rangka menyelenggarakan kewenangan pemerintah yang tidak terikat, (b) ditetapkan dengan tegas secara tertulis oleh suatu instansi pemerintah;
3. peraturan itu memberi petunjuk secara umum bagaimana instansi pemerintah tersebut akan menyelenggarakan kewenangan-kewenangan pemerintahan yang bebas terhadap orang perorangan yang dirumuskan dalam peraturan itu.

Dari ciri di atas, dapat dikemukakan bahwa peraturan kebijakan dapat tertulis atau tidak tertulis, berupa berbagai keputusan pemerintah (dalam arti luas), didasarkan pada kewenangan administratif semata, dan tujuannya untuk melakukan tugas administrasi sebaik-baiknya.

Peraturan kebijakan tidak dapat ditentukan jenisnya dan lembaga/pejabat yang berwenang membentuknya. Karena itu, peraturan ini beraneka ragam jenisnya, dan dapat dibentuk oleh seluruh instansi, pejabat, atau lembaga pemerintah (dalam arti luas). Aneka ragam jenis peraturan ini, misalnya berupa: surat keputusan, surat edaran, petunjuk pelaksana, petunjuk teknis, nota dinas, pengumuman, dan lain sebagainya. Lembaga/pejabat yang membentuk peraturan ini adalah semua lembaga/pejabat yang mempunyai tugas administrasi, misalnya: lembaga-lembaga negara (pemerintahan dalam arti luas) dan seluruh lembaga/pejabat instansi pemerintah (dalam arti sempit). Dengan demikian, apabila terdapat materi tugas administrasi yang ingin diatur dalam rangka efektivitas tugas tersebut, maka lembaga/pejabat pemerintah (dalam arti luas) dapat menuangkannya dalam peraturan kebijakan. Sekalipun demikian, untuk menghindari kesewenang-wenangan penggunaan wewenang diskresioner/*freies ermessen* itu, maka pembentukan peraturan kebijakan tersebut harus memperhatikan asas-asas pemerintahan yang baik, yaitu: asas persamaan, asas kepercayaan, asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas pemberian alasan, dan asas larangan penyalahgunaan wewenang.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Philipus M. Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993, hlm. 148-149.

<sup>34</sup> A. Hamid S. Attamimi, "Perbedaan antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan," *Pidato Ilmiah*, dibawakan pada Dies Natalis ke-46 PTIK Jakarta: PTIK, 1992, hlm. 10.

<sup>35</sup> Philipus M. Hadjon et al., *Op. Cit.*, hlm. 265.

#### IV. PENUTUP

Dari uraian di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa: sistem pengaturan negara mencakup: (1) lembaga/pejabat yang berwenang mengatur, (2) jenis-jenis peraturan yang mengatur, dan (3) materi muatan yang diatur.

Di Indonesia, lembaga tertinggi yang mempunyai kekuasaan mengatur adalah MPR. Lembaga legislatif dan lembaga eksekutif mempunyai kekuasaan mengatur sebagai kekuasaan lanjutan dari kekuasaan MPR. Jenis-jenis peraturan meliputi: (1) peraturan dasar/pokok negara (*Staatsgrundgesetz/onstitusi*), (2) peraturan perundang-undangan (*wetgeving/legislation*), dan (3) peraturan kebijakan (*beleidregels/policy rules*). Materi muatan aturan dasar adalah dalam hal-hal yang mengatur kerangka dasar negara/hukum dasar negara (konstitusi); materi muatan peraturan perundang-undangan adalah hal-hal yang mengatur lebih lanjut aturan dasar negara, yang normanya sudah dapat diberi sanksi pidana/pemaksa; dan materi muatan peraturan kebijakan adalah hal-hal yang menyangkut tugas administratif.

Sistem pengaturan negara di Indonesia masih mempunyai kelemahan, terutama menyangkut materi muatan peraturan. Hal ini karena belum terdapat aturan formal yang menentukan dengan tegas dan jelas batas materi muatan masing-masing peraturan. Karena itu, untuk menghindari tumpang tindih dan kontradiksi antarperaturan, maka sebaiknya MPR menetapkan batasan materi muatan masing-masing peraturan tersebut.