

## **TINJAUAN YURIDIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENANGGULANGAN DAMPAK LUMPUR SIDOARJO BERDASARKAN ILMU PERUNDANG-UNDANGAN**

Ahluddin Saiful Ahmad  
Fakultas Hukum, Universitas Esa Unggul, Jakarta  
alan Arjuna Utara Nomor 9, Kebon Jeruk, Jakarta Barat – 11510  
ahluddin@esaunggul.ac.id

### **Abstract**

*The hot mudflow in Porong, Sidoarjo in 2006 resulted in the loss of residences and affected people's livelihoods. To deal with this the government has issued policies in the form of presidential decrees and presidential regulations. The Legislative Study is the initial door for evaluating government policies related to selected legal products. From the initial door, it can be seen the purpose of the government in issuing regulations as the basis for implementing a policy. This paper is structured to gain an in-depth understanding of the accuracy of government choices in determining the types of legislation to implement policies in mitigating the impact of the hot mudflow in Sidoarjo. To obtain the objectives referred to in the foregoing description, in the preparation of this paper using the normative juridical research method with a statute approach. In the science of legislation it is very important to pay attention to the nature of norms in a legal product in the form of regulations which should be general rather than individual or concrete individual. Concrete individual norms contained in Presidential Regulation Number 21 of 2017 concerning Dissolution of the Sidoarjo Mud Handling Agency strengthens the concrete individual norms contained in Presidential Regulation No. 14 of 2007 concerning the Sidoarjo Mud Handling Agency. This means that the Government has chosen the wrong type of legal product to implement its policy.*

**Keywords:** *Legal Policy, Legislation, legal product*

### **Abstrak**

Semburan lumpur panas di Porong, Sidoarjo pada tahun 2006 berakibat pada hilangnya tempat tinggal dan mata pencaharian warga terdampak. Untuk menangani hal tersebut pemerintah telah mengeluarkan kebijakan-kebijakan dalam bentuk keputusan presiden dan peraturan presiden. Kajian Ilmu perundang-undangan merupakan pintu awal penilaian kebijakan pemerintah dihubungkan dengan produk hukum yang dipilih. Dari pintu awal tersebut dapat diketahui tujuan pemerintah dalam mengeluarkan peraturan sebagai dasar pelaksanaan sebuah kebijakan. Tulisan ini disusun untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai ketepatan pilihan pemerintah dalam menentukan jenis peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan kebijakan dalam penanggulangan dampak semburan lumpur panas di Sidoarjo. Untuk memperoleh tujuan sebagaimana dimaksud dalam uraian sebelumnya maka dalam penyusunan tulisan ini menggunakan metode penulisan yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Dalam ilmu perundang-undangan sangat penting untuk memperhatikan sifat norma dalam suatu produk hukum. Produk hukum berupa peraturan seharusnya bersifat umum bukan individual apalagi individual konkrit. Norma individual konkrit yang terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2017 tentang Pembubaran Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo menguatkan Norma individual konkrit yang terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo. Artinya Pemerintah telah salah dalam memilih jenis produk hukum untuk melaksanakan kebijakannya.

**Kata Kunci:** Kebijakan hukum pemerintah, ilmu perundang-undangan, produk hukum.

### **Pendahuluan**

Semburan lumpur panas di Porong, Sidoarjo pada tahun 2006 berakibat pada hilangnya tempat tinggal dan mata pencaharian warga terdampak. Untuk menangani hal tersebut pemerintah telah mengeluarkan kebijakan-kebijakan dalam bentuk keputusan presiden dan peraturan presiden. Kebijakan tersebut dilakukan dengan mengeluarkan

satu keputusan presiden, dan enam peraturan presiden. Sampai saat ini masalah bagi masyarakat terdampak belum terselesaikan secara optimal sehingga diperlukan perhatian yang. Salah satu bentuk perhatian serius adalah memberikan perhatian dalam bentuk kajian dari berbagai sudut pandang sehingga upaya penyelesaian permasalahan bagi masyarakat terdampak terus diupayakan.

Presiden menetapkan Keputusan Presiden Keputusan Presiden Nomor 13 tahun 2006 Tentang Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur Di Sidoarjo. Dengan pertimbangan untuk melanjutkan langkah penanggulangan dampak semburan lumpur tersebut Presiden menetapkan Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo, yang diubah sampai empat kali perubahan terakhir dengan ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 37 Tahun 2012 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo.

Beberapa peneliti meneliti mengenai kebijakan pemerintah berdasarkan keputusan presiden dan peraturan presiden yang telah disebutkan di atas. Penulisan-penulisan yang dilakukan difokuskan pada implementasi kebijakan keputusan persiden dan peraturan presiden dalam rangka penanggulangan dampak semburan lumpur panas di sidoarjo. Belum ada peneelitian yang mengkaji mengenai bentuk produk hukum yang dipilih untuk melaksanakan kebijakan pemerintah dalam rangka penanggulangan semburan lumpur panas di Sidoarjo.

Dalam ilmu perundang-undangan dikaji mengenai bentuk produk hukum yang tepat dalam setiap penerapan kebijakan. Hal yang menarik dalam penanggulangan lumpur sidoarjo adalah mengenai pilihan presiden untuk mengeluarkan kebijakan dalam bentuk perauran presiden. Dalam Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo sebagaimana telah mengalami perubahan sampai empat kali. Hal menarik yang pertama, dalam perubahan tersebut lebih menekankan pada norma individual dan konkrit, yaitu berkaitan dengan memerintahkan PT Lapindo Brantas untuk melakukan pembelian terhadap tanah dan bangunan masyarakat di dalam area terdampak. Dalam ilmu perundang-undangan sebuah peraturan minimal memuat mengenai ketentuan yang bersifat umum dan konkret. Hal menarik yang kedua berkaitan dengan penanganan din luar area terdampak menjadi beban negara dengan pembiayaan melalui APBN.

Kajian Ilmu perundang-undangan merupakan pintu awal penilaian kebijakan pemerintah dihubungkan dengan produk hukum yang dipilih. Dari pintu awal tersebut dapat diketahui tujuan pemerintah dalam mengeluarkan peraturan sebagai dasar pelaksanaan sebuah kebijakan. Ketidaktepatan pilihan produk hukum yang dipilih dapat menggambarkan keberpihakan pemerintah dalam penanggulangan dampak semburan lumur panas di Sidoarjo.

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas, penulis sangat tertarik untuk melakukan penulisan Tinjauan Yuridis Kebijakan Pemerintah Dalam Penanggulangan Dampak Lumpur Sidoarjo Berdasarkan Ilmu Perundang-Undangan.

Dari pendahuluan yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat dirumuskan permasalahan, Apakah pilihan jenis peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan kebijakan pemerintah dalam penanggulangan semburan lumpur sidoarjo tepat menurut ilmu perundang-undangan?

Berdasarkan permasalahan di atas maka penulis bertujuan memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai ketepatan pilihan pemerintah dalam menentukan jenis peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan kebijakan dalam penanggungan dampak semburan lumpur panas di Sidoarjo terutama berkaitan dengan aspek kajian perundang-undangan.

Penulisan ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun praktis yaitu:

1. Kegunaan Teoritis

Untuk menambah wacana dan pustaka dalam rangka pengembangan ilmu perundang-undangan, khususnya mengenai ketepatan pemilihan produk jenis peraturan perundang-undangan dalam melaksanakan kebijakan pemerintah serta latar belakang ditetapkannya sebuah peraturan perundang-undangan dikaitkan dengan tujuan negara untuk mensejahterakan rakyat.

2. Kegunaan Praktis

Untuk memberi masukan kepada penyelenggara negara memilih jenis peraturan perundang-undangan yang tepat dalam melaksanakan kebijakan, serta melihat latar belakang pemerintah dalam mengeluarkan peraturan presiden khususnya dalam penanggulangan semburan panas lumpur sidoarjo.

Seiring perkembangan dan kemajuan di bidang pendidikan, maka tidak menutup kemungkinan ada kesamaan atau kemiripan antara suatu karya ilmiah dengan yang lainnya. Penulis telah melakukan penelusuran kepustakaan dan terdapat penulisan yang memiliki keterkaitan dengan penulisan ini.

*Pertama*, skripsi oleh Miftakul Huda dengan judul "*Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Perspektif Fiqh Siyassah*". Inti dari skripsi tersebut membahas mengenai pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007. Miftakul Huda menyusun pokok permasalahan skripsinya sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan peraturan presiden mengenai penetapan area terdampak?

2. Bagaimana tinjauan *Fiqh Siyash* terhadap pelaksanaan peraturan presiden dalam penanganan Lumpur Sidoarjo?

Kedua, penulisan oleh Anita Tressya Rumpopoy dengan judul “Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Penanggulangan Lumpur Lapindo Sidoarjo” dalam Jurnal Politik Muda, Vol. 2 Nomor 1 Januari-Maret 2012. Inti dari pembahasan penelitian tersebut adalah mengenai implementasi kebijakan pemerintah yang ditaungkan dalam Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007. Anita Tressya Rumpopoy tidak merumuskan masalahnya secara tegas, tetapi berdasarkan uraian pendahuluan dapat dilihat bahwa apakah pemerintah dan PT. Lapindo Brantas sudah melakukan penanganan yang maksimal berdasarkan kebijakan yang ada terhadap masyarakat.

Dari dua penelitian di atas, maka fokus penelitian penulis jelas-jelas berbeda dengan kedua penulisan tersebut. Penulis tidak meneliti mengenai implementasi kebijakan pemerintah tetapi mengenai pemilihan jenis peraturan-perundang-undangan dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam penanggulangan Lumpur Sidoarjo dan latar belakang dikeluarkannya jenis peraturan perundang-undangan yang dipilih.

### Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini ialah yuridis normatif, yaitu memandang hukum sebagai norma yang tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh pejabat yang berwenang. Konsep ini memandang hukum sebagai sistem normatif yang mandiri, bersifat tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat secara nyata. Oleh karena itu jenis penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian yuridis normatif. (Johnny Ibrahim, 2006).

Pendekatan yang digunakan ialah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan asas. Dengan pendekatan tersebut maka dilakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan tema sentral penulisan. Dalam pendekatan perundang-undangan penulis bukan saja melihat bentuk peraturan perundang-undangan, melainkan juga menelaah materi muatannya, perlu kiranya penulis mempelajari dasar ontologis lahirnya undang-undang, landasan filosofis undang-undang dan *ratio legis* dari ketentuan undang-undang. (Peter Mahmud Marzuki, 2016)

Dalam penulisan ini, penulis hanya menggunakan data sekunder yang mencakup:

a. Bahan hukum primer, yakni data yang bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan obyek yang diteliti.

b. Bahan hukum sekunder, bersumber pada buku-buku literatur, dan arsip penulisan terdahulu yang berkaitan dengan obyek atau materi penulisan.

c. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus.

Data sekunder dikumpulkan dengan cara melakukan studi kepustakaan dan studi dokumen, yaitu pengambilan data yang berdasarkan pada Peraturan Perundang-Undangan, buku-buku literatur, karya ilmiah sarjana dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang sedang diteliti untuk selanjutnya dipelajari sebagai satu kesatuan yang utuh.

Data yang diperoleh kemudian disajikan dalam bentuk teks naratif yang disusun secara sistematis, sebagai satu kesatuan yang utuh.

Data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang telah dikumpulkan dan disusun secara sistematis, kemudian ditarik kesimpulan. Kesimpulan yang diambil dengan menggunakan cara berpikir deduktif.

### Hasil dan Pembahasan

Berdasarkan Penelusuran data sekunder maka data yang diperoleh penulis sajikan dalam beberapa bagian. bagian-bagian tersebut merupakan elaborasi data dan analisis penulis.

### Norma dan Norma Hukum

Secara umum, norma atau kaidah dapat dibedakan antara norma etika dan norma hukum. Norma etika meliputi norma susila, norma agama, dan norma kesopanan, yang lahir dari dalam diri manusia sendiri, yaitu berupa hasrat untuk hidup pantas, untuk hidup sepatutnya. Walaupun demikian, tidak jarang norma etika merupakan norma yang datang dari luar diri manusia, misalnya dari Tuhan Yang Maha Esa, yaitu norma agama (I Gde Pantja Astawa, et al 2008).

Berbeda dengan norma-norma yang lain, norma hukum (*legal norm, rectrnormen*) mengatur secara nyata internal kehidupan pribadi (*internal life*) dalam berperadaban dan humanis dan juga mengatur hubungan antar pribadi dalam proses sosial, baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Norma hukum ditujukan untuk kebahagiaan pribadi dan sekaligus kedamaian hidup bersama, baik melalui keamanan dan ketertiban maupun dalam memperbaharui perilaku.

Mengenai norma hukum, Soedikno Mertokusumo mengemukakan bahwa, kaidah



hukum lazimnya diartikan sebagai peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia itu seyogyanya berperilaku, bersikap di dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindungi. (Soedikno Mertokusumo, 1996)

### Sumber Hukum

Mengenai pengertian sumber hukum, menurut Usep Ranawijaya perkataan sumber hukum mempunyai dua arti yaitu:

**Pertama**, sumber sebagai penyebab adanya hukum (*welborn*), yakni keyakinan hukum dari orang-orang yang melakukan peranan menentukan tentang apa yang harus menjadi hukum di dalam negara.

**Kedua**, sumber hukum dalam arti bentuk-bentuk perumusan dari kaidah-kaidah hukum tata negara (*kenborn*) yang terdapat di dalam masyarakat yang selanjutnya menjadi hukum. (Usep Ranawijaya, 1989)

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengelompokan sumber hukum ke dalam:

**Pertama**, sumber hukum dalam arti formal, yakni sumber hukum yang dikenal dari bentuknya. Adapun yang menjadi sumber hukum formal ialah:

- a. Peraturan Perundang-undangan (*statute*);
- b. Kebiasaan (*custom*);
- c. Keputusan hakim (*yurisprudensi*);
- d. Traktat (*treaty*); dan
- e. Pendapat ahli hukum (*doctrine*)

**Kedua**, sumber hukum dalam arti materiil, yakni sumber hukum yang menentukan isi hukum.

Usep Ranawijaya juga mengemukakan pendapat lain yang menyangkut mengenai pengertian sumber hukum salah satunya menurut Juniarto. Menurut Juniarto, dalam istilah sumber hukum digunakan tiga istilah yang berbeda satu dengan lainnya, tetapi walaupun berbeda antara pengertian yang satu dengan yang lainnya mempunyai hubungan yang sangat erat. Ketiga pengertian sumber hukum tersebut adalah:

- a. Sumber hukum dalam pengertian sebagai asalnya hukum positif.
- b. Sumber hukum dalam pengertian sebagai bentuk-bentuk hukum yang sekaligus merupakan tempat ditemukannya aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan hukum positifnya.
- c. Sumber hukum dalam pengertian sebagai hal-hal yang seharusnya menjadi isi hukum positif. (Sumbodo Tikok, 1988)

Dalam berbagai literatur yang membahas mengenai sumber Hukum Tata Negara, membedakan pengertian sumber hukum menjadi sumber hukum dalam arti material dan sumber hukum dalam arti formal.

Sumber hukum dalam arti material adalah sumber hukum yang menentukan isi hukum. Penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini yaitu hal-hal yang seharusnya dijadikan oleh pihak yang berwenang menentukan isi hukum. Hal-hal tersebut diantaranya faktor filosofis, faktor historis, faktor sosiologis dan lain-lain. Inti dari segala faktor-faktor tersebut adalah *staatsfundamentalnorm* yang dalam negara Indonesia adalah Pancasila. (Abu Daud Busroh, 1985)

Sumber hukum dalam arti formal adalah sumber hukum yang telah dirumuskan sesuatu bentuk, yang menyebabkan ia berlaku umum, mengikat dan ditaati.

### Isi, Sifat dan Lingkungan Kuasa Norma Hukum

Norma hukum (*rechtnormen, legal norm*) sebagai pelembagaan nilai-nilai dan sekaligus sebagai patokan atau standar, yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie berisikan:

- a. Kebolehan atau yang dalam bahasa Arab disebut *ibahah, mubah (permittere)*;
- b. Anjuran positif untuk mengerjakan sesuatu atau dalam bahasa Arab disebut *sunnah*;
- c. Anjuran negatif untuk bisa mengerjakan sesuatu atau dalam bahasa Arab disebut *makruh*;
- d. Perintah positif untuk melakukan sesuatu atau kewajiban (*obligattere*);
- e. Perintah negatif untuk tidak melakukan sesuatu atau yang dalam bahasa Arab disebut *haram* atau larangan (*prohibere*). (Jimly Asshiddiqie, 2006)

Mengenai sifat norma hukum, Amiroeddin Syarif mengemukakan bahwa kaidah hukum memiliki sifat-sifat antara lain:

- a. *Imperatif*, yaitu berupa perintah yang secara apriori harus ditaati, baik berupa suruhan maupun larangan;
- b. *Fakultatif*, yaitu tidak secara apriori mengikat atau wajib dipatuhi (Amiroeddin Syarif, 1987).

Lingkungan kuasa berlakunya norma hukum meliputi lingkungan kuasa orang (*personengebied*) dan lingkungan kuasa persoalan (*zakengebied*). (I Gde Pantja Astawa, et al 2008) Menurut Amiroeddin Syarif bahwa lingkungan berlakunya norma hukum (*geldingsgebied van het rechtnormen*) meliputi:

- a. Lingkungan kuasa tempat (*ruimtegebied, territorial sphere*) yang menunjukkan tempat berlakunya norma hukum atau perundang-

undangan. Apakah berlaku pada seluruh wilayah negara atau hanya pada sebagian wilayah negara.

- b. Lingkungan kuasa persoalan (zaken gebeid, material sphere) yang menyangkut masalah atau persoalan yang diatur yang diatur; apakah persoalan privat atau persoalan publik.
- c. Lingkungan kuasa orang (*personengebeid, personal sphere*) yaitu menyangkut orang yang diatur; apakah berlaku untuk setiap penduduk atau pegawai negeri saja.
- d. Lingkungan kuasa waktu (*tijdgebeid, temporal sphere*) yang menunjukkan sejak kapan dan sampai kapan berlakunya sesuatu ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan.

### Sistem Hukum dan Tradisi Hukum

Ilmu hukum tidak melihat hukum sebagai suatu *chaos* atau *mass of rules*, tetapi melihatnya sebagai suatu *structured whole* atau sistem. Hukum itu sendiri bukanlah sekadar kumpulan atau penjumlahan peraturan-peraturan yang masing-masing berdiri sendiri. Arti penting suatu peraturan hukum ialah hubungannya yang sistematis dengan peraturan-peraturan hukum lain.

Hukum sebagai sebuah sistem berarti merupakan satu kesatuan utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang berkaitan erat satu sama lain. Dalam konsepsi Harold J. Berman yang dikutip oleh Soetandyo Wignjosebroto, sistem hukum ialah keseluruhan aturan prosedur yang spesifik, sehingga dapat dibedakan ciri-cirinya dari kaidah-kaidah sosial lain pada umumnya, dan kemudian secara relatif konsisten diterapkan oleh suatu struktur otoritas yang profesional guna mengontrol proses-proses sosial yang terjadi dalam masyarakat. (Soetandyo Wignjosebroto, 1994)

Di samping sistem hukum, dikenal juga apa yang disebut tradisi hukum (*legal tradition*). Dalam pembelajaran ilmu hukum tentang sistem hukum selama ini terdapat salah kaprah yang mencampuradukkan istilah sistem hukum dengan tradisi hukum. Hal tersebut dapat dicontohkan dengan penggunaan istilah sistem hukum Eropa Kontinental atau sistem hukum Anglo Saksis, padahal istilah yang paling tepat digunakan dalam membahas hal ini adalah tradisi yang kemudian disebut tradisi hukum.

Tradisi hukum secara global dapat dikelompokkan ke dalam dua bagian besar yaitu tradisi hukum Eropa Kontinental (*civil law tradition, modern roman law tradition*) dan tradisi hukum Anglo Saksis (*common law tradition, states of English law tradition*).

## Dasar-Dasar Peraturan Perundang-Undangan

### 1. Pengertian, Batasan dan Ciri-Ciri Peraturan Perundang-undangan

Istilah “perundang-undangan” (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebungs*) mempunyai dua arti yaitu:

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan peraturan-peraturan negara, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah.
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah. (Maria Farida Indriati Soeprapto, 1998)

Pengertian perundang-undangan di atas mengandung arti bahwa dalam membahas perundang-undangan, selain mempersoalkan proses pembentukan peraturan-peraturan negara, tetapi juga melihat sisi hakikat segala peraturan yang dihasilkan melalui proses pembentukan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah.

Mengenai hal yang sama, M. Solly Lubis membedakan dua istilah yaitu peraturan perundang-undangan dan peraturan negara. Peraturan perundang-undangan diartikan sebagai peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara. Peraturan negara itu sendiri adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu. (M. Solly Lubis, 1989)

J.C.T. Simorangkir, menggunakan istilah peraturan perundangan dan peraturan perundang-undangan dalam pengertian yang berbeda. Peraturan perundangan diartikan secara luas, mengacu kepada dua pengertian, yaitu tata tingkatan peraturan dan peraturann yang telah diundangkan (J.C.T. Simorangkir, 1998). Peraturan perundang-undangan diartikan lebih sempit, yaitu peraturan yang merupakan hasil kerja sama antara pemerintah (Presiden) dan DPR menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku.

Dalam penjelasannya tentang hakikat peraturan perundang-undangan, Satjipto Rahardjo menyebutkan bahwa:

Suatu peraturan perundang-undangan menghasilkan peraturan yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Bersifat umum dan komprehensif, sehingga merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus yang terbatas.
- 2) Bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya.

Oleh karena itu, ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja; dan

- 3) Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Dalam setiap peraturan, lazimnya mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali (I Gde Pantja Astawa, et al 2008).

Dari beberapa pendapat yang telah dikemukakan, dalam penulisan ini penulis memaknai peraturan perundang-undangan sebagai peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang mempunyai kewenangan membentukkan peraturan perundang-undangan, yang mengikat umum, tidak ditujukan untuk mengatur peristiwa konkret tertentu.

## 2. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia terdapat dalam ketentuan Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan 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.

Amiroeddin Syarif membagi asas peraturan perundang-undangan menjadi lima, yaitu :

- 1) Asas tingkatan hirarkhis;
- 2) Undang-undang tidak dapat diganggu-gugat;
- 3) Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generalis*);
- 4) Undang-undang tidak berlaku surut;
- c. Undang-undang yang baru menyampingkan undang-undang yang lama (*Lex posteriore derogat lex priori*) (Amiroeddin Syarif, 1987).

C.S.T. Kansil membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia menjadi dua yang meliputi:

- 1) Asas-asas formal, yang meliputi:
  - a) Asas tujuan yang jelas;
  - b) Asas perlunya pengaturan;
  - c) Asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;

- d) Asas materi muatan yang tepat;
- e) Asas dapatnya dilaksanakan;
- f) Asas dapatnya dikenali.

- 2) Asas-asas material, yang meliputi:
  - a) Asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
  - b) Asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
  - c) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara Berdasar Atas Hukum; dan
  - d) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi (C.S.T. Kansil, 2003).

Yuliandri mengelompokkan asas-asas pembentukan perundang-undangan sebagai berikut:

- 1) Asas-asas yang bersifat formal, meliputi:
  - a) Asas Tujuan yang jelas;
  - b) Asas Organ/Lembaga yang Tepat;
  - c) Asas Perlunya Pengaturan;
  - d) Asas Dapat Dilaksanakan;
  - e) Asas Konsensus.
- 2) Asas-asas yang bersifat materiil, meliputi:
  - a) Asas Terminologi dan Sistematika yang Jelas;
  - b) Asas Dapat Dikenali;
  - c) Asas Perlakuan yang Sama dalam Hukum;
  - d) Asas Kepastian Hukum;
  - e) Asas Pelaksanaan Hukum Sesuai dengan Keadaan Individual (Yuliandri, 2009).

## Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Materi muatan peraturan perundang-undangan adalah hal yang penting bagi penjenjangan peraturan perundang-undangan. Berbeda kedudukan kedudukan dalam tata urutan perundang-undangan maka berbeda pula materi muatannya.

Ni'matul Huda menjelaskan kembali mengenai apa yang telah dipaparkan oleh Bagir Manan, bahwa materi muatan adalah materi muatan yang sesuai dengan bentuk peraturan perundang-undangan yang tertentu. Setiap jenis peraturan perundang-undangan memuat materi tertentu. Perbedaan jenis peraturan perundang-undangan didasarkan juga pada isi yang terkandung di dalamnya, bukan hanya pada aspek-aspek formal pembentukan peraturan perundang-undangan (Ni'matul Huda et al, 2011).

## Materi Muatan Undang-Undang

Undang-undang merupakan mempunyai materi muatan yang paling luas jangkauannya. Hampir tidak ada lapangan kehidupan dan kegiatan kenegaraan, pemerintahan, masyarakat dan individu



yang tidak dapat menjadi jangkauan pengaturannya.

Menurut Jimly Ashhiddiqie, ada materi yang bersifat khusus, yang mutlak hanya dapat dituangkan dalam bentuk Undang-undang, yaitu:

- a) Pendelegasian kewenangan legislasi;
- b) Pencabutan Undang-undang;
- c) Perubahan Undang-undang;
- d) Penetapan Perpu;
- e) Pengesahan Perjanjian Internasional;
- f) Pembebanan Pajak dan Pungutan Memaksa;
- g) Pembebanan Sanksi Pidana;
- h) Penyidikan, Penuntutan, dan Penjatuhan Vonis (Jimly Ashhiddiqie, 2010).

Materi muatan Undang-undang menurut Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 meliputi:

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

### **Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**

Dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.

### **Materi Muatan Peraturan Pemerintah**

Menurut Maria Farida fungsi peraturan pemerintah adalah untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-undang yang tegas-tegas menyebutnya dan menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam Undang-Undang yang mengatur meskipun tidak tegas menyebutnya (Maria Farida, 2007).

Materi muatan Peraturan Pemerintah berdasarkan Pasal 12 Undang-undang nomor 12 Tahun 2011 adalah materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Setiap ketentuan dalam Peraturan Pemerintah harus

berkaitan dengan satu atau beberapa ketentuan undang-undang.

Penjelasan lebih lanjut mengenai hal di atas dapat dilihat dalam penjelasan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa, “Yang dimaksud dengan “menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya” adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.

### **Materi Muatan Peraturan Presiden**

Menurut I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, Materi muatan Peraturan Presiden ada 3 jenis yaitu:

- a) Yang diperoleh dari kewenangan atribusi yang dimiliki Presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Materi keputusan yang demikian tidak tertentu lingkungannya;
- b) Yang didasarkan pada Undang-Undang yang memerintahkan lebih lanjut untuk diatur dengan Perpres;
- c) Yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah yang mendelegasikan kewenangan pengaturan lebih lanjut kepada Perpres. Materi muatan peraturan Presiden yang demikian tertentu lingkungannya (I Gde Pantja et al, 2008).

### **Materi Muatan Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah merupakan produk para wakil rakyat daerah bersama dengan pemerintah di daerah, maka peraturan daerah dapat disebut sebagai produk legislatif. Perbedaan antara Peraturan Daerah dengan Undang-Undang hanya dari segi lingkup teritorial berlakunya peraturan itu, Undang-Undang berlaku secara nasional, sedangkan Peraturan Daerah berlaku dalam daerah itu saja.

Menurut Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi.

### **Presiden Sebagai Pemegang Kekuasaan Eksekutif**

#### **1. Kedaulatan dan Pembatasan Kekuasaan**

Merupakan hal yang umum di dalam sebuah negara untuk membagi-bagi tugas-tugas pemerintahan ke dalam “trichotomy” yang terdiri

dari eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pembagian semacam ini seringkali kita temui, walaupun batas pembagiannya tidak selalu sempurna, karena terkadang satu dengan yang lainnya tidak benar-benar terpisah, bahkan saling pengaruh mempengaruhi. Montesquieu menggambarkan tentang bentuk pemerintahan Inggris yang memisahkan ketiga jenis kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Ketiga jenis kekuasaan tersebut terpisah satu dengan yang lainnya, baik mengenai tugas (*functie*) maupun mengenai alat kelengkapan (*orgaan*) yang melakukannya. Meskipun doktrin kekuasaan ini sebenarnya tidak berlaku di Inggris yang bersistem parlementer, tetapi tetap penting dalam alam pikiran ketatanegaraan di Inggris.

Jimly Asshiddiqie mengungkapkan bahwa dalam pembahasan tentang organisasi dan kelembagaan negara diskusi dapat dimulai dengan mempersoalkan hakikat kekuasaan yang dilembagakan atau diorganisasikan ke dalam bangunan negara. Dalam konteks Indonesia yang penting dibahas adalah konsep Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Hukum dan Kedaulatan Rakyat. Ketiga konsep Kedaulatan tersebut dihubungkan dengan latar belakang pemikiran yang tumbuh berkembang sejak sebelum kemerdekaan dan mengaitkan ketiga gagasan yang terkandung di dalamnya dengan cita kenegaraan (*staatsidee*) yang terkandung dalam rumusan Undang-Undang Dasar Proklamasi Kemerdekaan 1945 (Jimly Asshiddiqie, 2004).

Ketiga ajaran di atas berlaku secara simultan dalam pemikiran bangsa kita tentang kekuasaan. Kesadaran kolektif mengenai kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa mendasari kekuasaan kenegaraan dalam wadah Negara Republik Indonesia. Keyakinan akan kemahakuasaan Tuhan diwujudkan dalam paham kedaulatan hukum dan sekaligus dalam kedaulatan rakyat. Prinsip kedaulatan hukum diwujudkan dalam gagasan "*rechstaat*" atau "*the rule of law*" serta prinsip supremasi hukum yang selalu didengung-dengungkan setiap waktu. Dalam perwujudannya, perumusan hukum yang dijadikan sebagai pegangan tertinggi haruslah disusun sedemikian rupa melalui mekanisme demokrasi yang lazim sesuai dengan sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.

Prinsip kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang akan dihasilkannya, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan

kekuasaan (*separation of power*) yang bersifat horizontal, atau pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang bersifat vertikal. Sebelum amandemen UUD 1945 pengorganisasian kelembagaan negara menganut pembagian kekuasaan. Kedaulatan rakyat dianggap penuh terwujud dalam wadah MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Kemudian fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya, yaitu Presiden, DPR, MA, dan seterusnya. Setelah perubahan pertama dan kedua UUD 1945 mulai dianut sistem pemisahan kekuasaan, di mana prinsip hubungan '*check and balances*' dianggap sebagai sesuatu yang sangat pokok.

Pada intinya prinsip-prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara dari kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan sewenang-wenang pra penguasa. pengaturan dan pembatasan kekuasaan menjadi ciri konstitusionalisme dan sekaligus tugas utama konstitusi, sehingga kemungkinan kesewenang-wenangan kekuasaan dapat dikendalikan dan diminimalkan.

Hestu Cipto Handoyo menjelaskan mengenai kehendak Trias Politika agar kekuasaan negara dibagi menjadi tiga cabang kekuasaan utama yaitu:

- a. Kekuasaan Legislatif, yakni kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang. Biasanya diserahkan kepada Lembaga Perwakilan Rakyat (Parlemen);
- b. Kekuasaan Eksekutif, yakni kekuasaan untuk menjalankan Undang-Undang atau disebut juga kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan. Kekuasaan ini biasanya dilakukan oleh pemerintah dalam arti sempit (Presiden atau Perdana Menteri);
- c. Kekuasaan Yudikatif, yakni kekuasaan untuk melaksanakan peradilan. Kekuasaan ini dilakukan oleh badan-badan peradilan dengan susunan yang bertingkat-tingkat sesuai dengan kewenangan masing-masing tingkat dan berpuncak pada *Supreme Court* atau Mahkamah Agung (B. Hestu Cipto Handoyo, 2009).

## 2. Kewenangan Presiden

Kewenangan Presiden biasanya dirinci secara tegas dalam Undang-Undang Dasar. Perincian kewenangan ini dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan Presiden sehingga tidak bertindak sewenang-wenang. Misi UUD dan gerakan konstitusionalisme modern yang berkembang dalam sejarah dimaksudkan sebagai gerakan untuk mengatur dan membatasi kekuasaan para kepala pemerintahan dari kemungkinan menjadi diktator.



Beberapa kewenangan Presiden yang biasa dirumuskan dalam UUD berbagai negara, mencakup lingkungan kewenangan sebagai berikut:

- a. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar (*to govern based on the constitution*). Bahkan, dalam sistem yang lebih ketat semua kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh presiden haruslah didasarkan atas perintah konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian kecenderungan '*discretionary power*' dibatasi sesempit mungkin wilayahnya.
- b. Kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum. Dalam sistem pemisahan kekuasaan (*separatin of power*), kewenangan untuk mengatur dianggap ada di tangan lembaga perwakilan, bukan di tangan eksekutif. Jika lembaga eksekutif merasa perlu mengatur, maka kewenangan mengatur di tangan eksekutif bersifat derivatif dari kewenangan legislatif. Artinya, presiden tidak boleh menetapkan suatu, misalnya, keputusan Presiden tidak boleh lagi bersifat mengatur secara mandiri.
- c. Kewenangan yang bersifat judisial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan.
- d. Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan hubungan dengan negara lain atau subjek hukum internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun damai.
- e. Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara.

### Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Hans Kelsen mengemukakan gagasannya mengenai tingkatan susunan norma dengan *Teori Stufenbau* (*Stufenbau des rechts theorie*). Menurut beliau:

Setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah (*stufenbau des rechts*)...di puncak *stufenbau* terdapat suatu kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan kaidah fundamental. Kaidah dasar tersebut disebut *grundnorm* atau *ursprungnorm*. *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, umum hipotesis, kemudian bergerak ke *generallenorm* (kaidah umum), yang selanjutnya dipositifkan menjadi norma nyata

(*concrettenorm*) (A. Hamid S. Attamimi, 1990).

Dari uraian tersebut, dapat dijelaskan bahwa norma-norma hukum yang dimaksud berjenjang- jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan norma. Berlakunya suatu norma yang lebih rendah, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi begitu seterusnya sampai kepada suatu norma dasar (*grundnorm*).

Teori Hans Kelsen tersebut kemudian dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky dalam teori yang disebut *die Lehre vom dem Stufenbau der Rechtsordnung* atau *die Stufenordnung der Rechtsnormen*, dalam teori ini, norma-norma hukum dalam negara berjenjang-jenjang sebagai berikut:

- a. *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara)
- b. *Staatsgrundgesetz* (aturan-aturan dasar negara atau aturan pokok negara)
- c. *Formellegesetz* (Undang-Undang dalam pengertian formal)
- d. *Verordnung* dan *autonomi satzung* (Peraturan Pelaksanaan dan serta Peraturan Otonom).

Menurut Hans Nawiasky, sisi *staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Di bawah norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) terdapat aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*), yang biasanya dituangkan ke dalam batang tubuh suatu Undang-Undang Dasar. Di bawah *staatsgrundgesetz* terdapat norma yang lebih konkret yaitu undang-undang formal (*formellegesetz*), sedangkan norma yang berada di bawah *formellegesetz* adalah *verordnung* dan *autonomi satzung* (Peraturan Pelaksanaan dan serta Peraturan Otonomi).

Dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Perundang-Undangan disebutkan bahwa jenis jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

## Politik Hukum

Politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum, yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan (Agus Riwanto, 2016). Mengenai Politik Hukum, Moh. Mahfud MD mengemukakan bahwa:

.....politik hukum adalah “*legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara*”. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945 (Moh. Mahfud MD, 2014).

Dari dua pendapat di atas maka dapat dilihat bahwa pilihan pemerintah dalam menuangkan kebijakannya dalam bentuk peraturan presiden juga menjadi objek kajian dalam politik hukum.

## Tinjauan Kebijakan Pemerintah Dalam Penanggulangan Lumpur Sidoarjo dalam Bentuk Peraturan Presiden

Untuk menanggulangi dampak semburan Lumpur Sidoarjo, pemerintah telah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo, yang diubah sampai empat kali perubahan terakhir dengan ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 37 Tahun 2012 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo.

Berdasarkan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, ada satu frasa yang dijadikan pertimbangan dalam pembentukan peraturan presiden yang tidak melaksanakan perintah Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah. Perbedaan tersebut terletak pada frasa “melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan”.

Mengenai kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan oleh presiden, Bagir Manan mengemukakan pendapat sebagai berikut:

..... Ditinjau dari teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif. Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan Presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus.

Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah menyelenggarakan administrasi negara. Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi negara (Bagir Manan, 2003).

Lebih lanjut mengenai pembentukan peraturan presiden sehubungan dengan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan Bagir Manan mengemukakan bahwa:

Selama ini, dari sifat materi muatannya, Keputusan Presiden dapat dibedakan menjadi Keputusan Presiden yang berisi ketetapan (*beschikking*) dan Keputusan Presiden yang mengatur. Keputusan Presiden yang mengatur dapat dibenarkan sepanjang hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan administrasi negara, tidak boleh mengenai hal-hal yang bersifat ketatanegaraan. Tetapi sejak ditetapkan UU No. 10 Tahun 2004, perbedaan Keputusan Presiden atas dasar materi muatan tidak diperlukan lagi. UU No. 10 tahun 2004, menghidupkan kembali “Peraturan Presiden” sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Keputusan Presiden hanya akan menyangkut materi muatan *beschikking*, sedangkan materi muatan *regelen* akan dimuat dalam Peraturan Presiden.

Pendapat Bagir Manan di atas, masih belum merinci dengan jelas mengenai peraturan presiden yang mendasarkan pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena penyelenggaraan administrasi negara sangat luas cakupannya. Jimly Asshiddiqie mengemukakan hal yang lebih rinci berkaitan dengan pembentukan peraturan presiden, beliau mengemukakan bahwa:

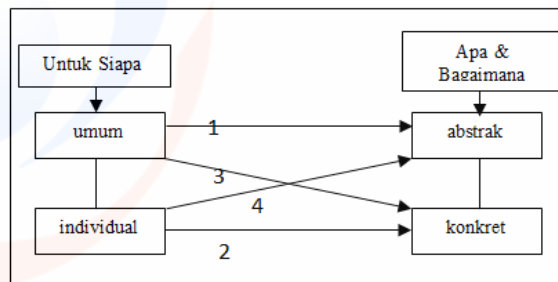
Oleh sebab itu, kita dapat mengembangkan pengertian sebagai berikut. *Pertama*, adanya perintah oleh peraturan yang lebih tinggi terpenuhi; *Kedua*, perintah dimaksud tidak harus bersifat tegas dalam arti langsung menyebutkan bentuk hukum penguatan norma hukum yang perlu diatur; *Ketiga*, dalam hal perintah dimaksud memang sama sekali tidak ada, maka Peraturan Presiden itu dapat dikeluarkan untuk maksud mengatur hal-hal yang (a) benar-benar bersifat teknis administrasi pemerintahan, dan (b) semata-mata dimaksudkan untuk tujuan internal penyelenggaraan administrasi pemerintahan dalam rangka menjalankan ketentuan undang-undang dan Peraturan Pemerintah. Jika materi yang diatur benar-benar hanya berkaitan

dengan soal-soal teknis administratif, barulah hal itu dapat dikatakan sebagai kewenangan atributif dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Jimly Asshiddiqie, 2006).

Pendapat Jimly di atas belum jelas membedakan perbedaan antara peraturan pemerintah dan peraturan presiden yang merupakan delegasian dari undang-undang. Di lain sisi dalam usahanya menjelaskan mengenai peraturan presiden yang merupakan peraturan presiden yang mandiri telah lebih rinci dari pendapat pakar sebelumnya. Dalam hal ini penulis berpendapat bahwa kriteria materi muatan peraturan presiden yang merupakan delegasi dari peraturan perundang-undangan di atasnya seharusnya sama dengan peraturan presiden yang bersifat mandiri. Hal tersebut berarti bahwa kriteria yang dikemukakan oleh Jimly berkaitan dengan peraturan presiden yang mandiri dapat dijadikan pedoman pendelegasian ketentuan lebih lanjut oleh undang-undang kepada peraturan presiden.

Penulis berpendapat tidak semua kriteria yang dikemukakan oleh Jimly di atas tepat untuk dijadikan kriteria pembentukan perpres baik yang merupakan pendelegasian dari peraturan perundang-undangan di atasnya, maupun peraturan presiden yang bersifat mandiri. kriteria yang dimaksud adalah mengenai peraturan presiden yang dibentuk hanya untuk semata-mata keperluan internal administrasi pemerintahan. Kriteria tersebut akan sangat membatasi gerak pemerintah dalam menjalankan fungsi penyelenggaraan pemerintah. Salah satu contoh adalah Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo, pada peraturan presiden ini memang ditujukan untuk mengatur tentang pembentukan, dan tugas kerja Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo, tetapi di dalamnya juga ada norma yang bersifat individual konkrit tentang perintah kepada PT Lapindo Brantas untuk membeli tanah dan bangunan masyarakat yang terkena dampak sesuai dengan peta area terkena dampak yang ditetapkan pemerintah beserta cara pembayarannya. Oleh karena itu selanjutnya akan dibahas mengenai sifat norma peraturan presiden berkaitan dengan masalah yang diatur.

Philipus M. Hadjon, dkk menjelaskan sifat norma hukum dalam sebuah konfigurasi segi empat sebagai berikut:



Gambar 1  
Konfigurasi Sifat Norma Hukum

Bagan segi empat tersebut menghasilkan empat macam sifat norma hukum yaitu:

1. Norma umum-abstrak, misalnya undang-undang;
2. Norma individual-konkret, misalnya keputusan tata usaha negara;
3. Norma umum-konkret, misalnya rambu-rambu lalu lintas yang dipasang di suatu tempat tertentu (rambu tersebut berlaku bagi semua pengguna jalan, tetapi hanya berlaku di tempat tersebut);
4. Norma individual-abstrak misalnya izin gangguan;

Uraian di atas terkait dengan lingkungan kuasa berlakunya norma hukum, meliputi lingkungan kuasa orang (*personengebied*) dan lingkungan kuasa persoalan (*zakengebied*). Menurut Amiroeddin Syarif bahwa lingkungan berlakunya norma hukum (*geldingsgebied van het rechnormen*) meliputi:

- 1) Lingkungan kuasa tempat (*ruimtegebied, territorial sphere*) yang menunjukkan tempat berlakunya norma hukum atau perundang-undangan. Apakah berlaku pada seluruh wilayah negara atau hanya pada sebagian wilayah negara.
- 2) Lingkungan kuasa persoalan (*zaken gebied, material sphere*) yang menyangkut masalah atau persoalan yang diatur; apakah persoalan privat atau persoalan publik.
- 3) Lingkungan kuasa orang (*personengebied, personal sphere*) yaitu menyangkut orang yang diatur; apakah berlaku untuk setiap penduduk atau pegawai negeri saja.
- 4) Lingkungan kuasa waktu (*tijdgebied, temporal sphere*) yang menunjukkan sejak kapan dan sampai kapan berlakunya sesuatu ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan.



Dari dua pendapat di atas, maka norma yang ada dalam peraturan presiden adalah norma umum konkret. Yang dimaksud konkret adalah hanya menyangkut permasalahan-permasalahan tertentu saja atau bersifat kasuistik.

Dari uraian-uraian di atas, penulis menyimpulkan bahwa materi muatan presiden adalah sebagai berikut:

1. Berisikan norma umum konkret, artinya berlaku secara umum mengenai masalah-masalah yang konkret dan kasuistik.
2. Materi muatannya merupakan penyelenggaraan administrasi negara bukan mengenai hal-hal yang bersifat ketatanegaraan.

Berdasarkan dua kriteria materi muatan peraturan presiden di atas, penulis berpendapat bahwa kebijakan pemerintah memerintahkan PT Lapindo Brantas untuk melakukan pembelian tanah dan bangunan masyarakat yang terkena dampak tidak seharusnya masuk dalam ketentuan peraturan presiden karena bersifat individual dan konkret. Dalam perkembangannya Presiden Jokowi Mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2017 tentang Pembubaran Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo, namun norma yang bersifat individual konkret masih terdapat dalam peraturan presiden ini. Norma individual konkret yang terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2017 tentang Pembubaran Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo menguatkan Norma individual konkret yang terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 14 tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo.

### Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan-pembahasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa Pemerintah telah salah dalam memilih produk hukum untuk melaksanakan kebijakan memerintahkan PT Lapindo Brantas untuk melakukan pembelian tanah dan bangunan masyarakat yang terkena dampak. Norma yang bersifat individual konkret tidak seharusnya ada di dalam Peraturan Presiden.

### Daftar Pustaka

Amiroeddin Syarif. (1987). *Perundang-undangan; Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*. Bina Aksara: Jakarta.

C.S.T. Kansil. (1983). *Praktek Hukum Peraturan Perundangan Di Indonesia*, Erlangga: Jakarta.

\_\_\_\_\_. (2003). *Kemahiran Membuat Perundang-Undangan Sebelum Dan Sesudah Tahun 1998*. Perca: Jakarta.

Hamid S Attamimi. (1990). *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*. Disertasi. Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia: Jakarta.

I Gde Pantja Astawa, Suprin Na'a. (2008). *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia*, PT. Alumni: Bandung.

J.C.T. Simorangkir. (1998). *Hukum dan Konstitusi Indonesia*. Haji Masagung: Jakarta.

Jimly Asshiddiqie. (2006). *Perihal Undang-Undang*. Konstitusi Pres: Jakarta.

Johnny Ibrahim. (2006). *Teori dan Metodologi Penulisan Hukum Normatif*. Banyumedia Publishing: Jakarta.

M. Solly Lubis. (1989). *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*. Mandar Maju: Bandung.

Maria Farida Indriati Soeprapto. (1998). *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Kanisius: Yogyakarta.

\_\_\_\_\_. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan I (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*. Kanisius: Yogyakarta.

Moh. Mahfud MD. (2006) *Membangun Potik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Pustaka LP3ES Indonesia. Jakarta.

Ni'matul Huda dan R. Nazriyah. (2011) *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Nusa Media: Bandung.

Peter Mahmud Marzuki. (2005). *Penulisan Hukum*, Kencana: Jakarta.

Soedikno Mertokusumo. (1996). *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Liberty: Yogyakarta.

Soehino. (2006). *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan*. BPF: Yogyakarta.

Soetandyo Wignjosebroto. (1994). *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional; Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Rajawali Press: Jakarta.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia  
Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang  
Pembentukan Peraturan Perundang-  
Undangan, Lembaran Negara Republik  
Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan  
Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor  
5234.

Yuliandri. (2009) *Asas-asas Pembentukan  
Peraturan Perundang-undangan yang Baik:  
Gagasan Pembentukan Undang-Undang yang  
Berkelanjutan*. PT Raja Grafindo Persada:  
Jakarta.