

MEMAHAMI PERBEDAAN PERATURAN PEMERINTAH DAN PERPRES

Dr. Lusy Liany, S.H., M.H. Fakultas Hukum Universitas YARSI

02 September 2026



PERTANYAAN

Jika membaca undang-undang, saya seringkali menemukan diatur lebih lanjut oleh peraturan pemerintah atau oleh peraturan presiden. Sebenarnya apa perbedaan utama antara peraturan pemerintah dan perpres jika sama-sama merupakan aturan pelaksana dari undang-undang? Cakupan apa yang membedakan PP dengan perpres?

Namun demikian, PP dan perpres memiliki kedudukan, dasar kewenangan, fungsi, serta ruang lingkup materi muatan yang berbeda.

Peraturan Pemerintah (PP)

Definisi PP adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.^[2]

Belajar Hukum Secara Online dari Pengajar Berkompeten Dengan Biaya Terjangkau

Mulai DariRp. 149.000

Secara konstitusional, PP memiliki dasar yang tegas dalam **Pasal 5 ayat (2) UUD 1945**. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa presiden menetapkan PP untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Artinya, PP pada dasarnya merupakan instrumen untuk menjabarkan norma undang-undang agar dapat dilaksanakan secara lebih operasional.

Dalam kerangka ini, PP bukanlah peraturan yang berdiri sendiri tanpa hubungan dengan undang-undang, melainkan peraturan pelaksana yang harus mempunyai keterkaitan dengan norma yang hendak dilaksanakan.

PP berisi materi muatan untuk “menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”.^[3] Maksudnya, PP ditetapkan untuk menjalankan perintah undang-undang atau untuk menjalankan undang-undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan.^[4]

Kedudukan PP juga diatur di dalam **Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011**. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, PP berada di bawah undang-undang dan di atas perpres. Posisi ini mempunyai konsekuensi hukum bahwa materi perpres tidak boleh bertentangan dengan PP, sementara materi muatan PP tidak boleh bertentangan dengan undang-undang.

Baca juga: [Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia](#)

Peraturan Presiden (Perpres)

Definisi perpres adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.^[5]

Perpres diatur di dalam **Pasal 13 UU 12/2011** yang menyatakan bahwa materi muatan perpres berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan PP, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Dengan demikian, cakupan perpres tidak semata-mata sebagai peraturan pelaksana PP. Perpres juga dapat digunakan presiden **untuk menjalankan fungsi pemerintahan** sepanjang kewenangannya mempunyai dasar hukum dan materinya tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Perbedaan Pokok PP dengan Perpres

PP pada dasarnya menjawab kebutuhan mengenai bagaimana suatu ketentuan undang-undang dijalankan. Sementara itu, perpres mempunyai ruang yang lebih luas dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk sebagai peraturan pelaksanaan PP dan melaksanakan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Secara sederhana, PP lebih dekat dengan fungsi “menjabarkan undang-undang”, sedangkan perpres lebih dekat dengan fungsi “menyelenggarakan pemerintahan dalam koridor hukum yang telah ditentukan”.

Perbedaan tersebut juga dapat dilihat dari **materi muatannya**. PP dapat memuat ketentuan teknis yang diperlukan agar perintah atau norma undang-undang dapat dilaksanakan. Misalnya, apabila undang-undang memerlukan pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara, mekanisme, standar, persyaratan, atau pelaksanaan suatu kewajiban, pengaturan tersebut pada prinsipnya dapat ditempatkan dalam PP sepanjang merupakan penjabaran dari undang-undang.

Sementara itu, perpres dapat mengatur penyelenggaraan pemerintahan, koordinasi kebijakan, kelembagaan atau pelaksanaan kebijakan pemerintahan, sepanjang mempunyai dasar kewenangan yang tepat.

Secara sederhana, perbedaan antara PP dan perpres dapat dirumuskan sebagai berikut. PP merupakan instrumen presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Sedangkan perpres merupakan instrumen presiden untuk melaksanakan perintah peraturan yang lebih tinggi, melaksanakan PP, dan menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

Persoalan Tumpang Tindih Pengaturan dalam PP dan Perpres

Persoalan muncul ketika batas pengaturan antara PP dan perpres sebagaimana kami jelaskan di atas tidak dijaga.

Dalam praktik, terdapat perpres yang memuat substansi sangat teknis dan secara langsung mengoperasionalkan undang-undang, padahal substansi tersebut secara sistematis lebih tepat ditempatkan dalam PP. Di sisi lain, terdapat pula PP dan perpres yang mengatur objek yang sama dengan substansi yang beririsan. Kondisi tersebut dapat membuat masyarakat dan aparatur pemerintahan mengalami kesulitan menentukan peraturan mana yang menjadi dasar utama pelaksanaan suatu kebijakan.

Menurut kami, untuk menghindari tumpang tindih pengaturan antara PP dan perpres dapat dilakukan dengan 3 cara. **Pertama**, setiap delegasi pembentukan

peraturan dalam undang-undang perlu dirumuskan dengan lebih jelas, termasuk menentukan jenis peraturan yang digunakan dan ruang lingkup materi yang dapat diatur. **Kedua**, harmonisasi harus dilakukan secara substantif, bukan sekadar pemeriksaan administratif. Rancangan PP dan perpres perlu diuji secara vertikal dan horizontal untuk memastikan tidak terjadi duplikasi atau pertentangan. **Ketiga**, perlu diperkuat evaluasi terhadap peraturan yang sudah berlaku agar regulasi yang tumpang tindih dapat segera diselaraskan.

Hal tersebut bertujuan untuk **menghindari** tumpang tindih norma antara PP dan perpres yang dapat menciptakan ketidakpastian, membuka peluang perbedaan penafsiran, dan bahkan berpotensi menimbulkan konflik norma.

Demikian jawaban dari kami, semoga bermanfaat.

Dasar Hukum:

1. [Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945](#);
2. [Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan](#);
3. [Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan](#);
4. [Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan](#).

[1] Lihat Pasal 1 angka 5 dan 6 [Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan](#) ("UU 15/2019").

[2] Pasal 1 angka 5 UU 15/2019.

[3] Pasal 12 [Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan](#) ("UU 12/2011").

[4] Penjelasan Pasal 12 UU 12/2011.

[5] Pasal 1 angka 6 UU 15/2019.