

KEDUDUKAN PERATURAN MENTERI SEBAGAI BAGIAN DARI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERDASARKAN UU 12/2011

Ubaiyana

Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta
ubaiyana25@mail.ugm.ac.id

Mar'atun Fitriah

Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta
maratnfitriah@mail.ugm.ac.id

Abstract

Law No. 12 of 2011 stipulates a ministerial regulation as part of the legislation. This position in practice raises debates both juridically and theoretically, as well as in relation to the system of government adopted by Indonesia. This paper will examine and critically analyse the position of the ministerial regulation in the juridical and theoretical statutory law, as well as its relation to the presidential system. This study aims to find the ideal position of ministerial regulation as part of the legislation in Indonesia. The results of the study found that juridically-theoretically, the ministerial regulation that is part of the legislation is the one that gets delegates from higher laws and regulations, not those formed based on authority. Whereas in the context of the presidential system, if the minister receives direct delegation from the Acts, it means that the minister acts as an assistant to the President, not as a minister in the sense of a separate independent institution.

Keywords: *Delegation, Ministerial Regulation, Legislation, Law 12/2011.*

Intisari

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 mendudukan Peraturan Menteri sebagai bagian dari Peraturan Perundang-Undangan. Kedudukan ini pada praktiknya menimbulkan perdebatan baik secara yuridis maupun teoretis, serta dalam hubungannya dengan sistem pemerintahan yang dianut Indonesia. Tulisan ini akan mengkaji dan menganalisis secara kritis mengenai kedudukan Peraturan Menteri dalam hukum perundang-undangan secara yuridis dan teoretis, serta kaitannya dengan tatanan sistem pemerintahan yang dianut yaitu sistem presidensial. Penelitian ini bertujuan untuk menemukan kedudukan Peraturan Menteri yang ideal sebagai bagian dari Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Hasil penelitian menemukan bahwa secara teoretis-yuridis, Peraturan Menteri yang menjadi bagian dari Peraturan Perundang-Undangan adalah yang mendapatkan delegasi dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi bukan yang dibentuk berdasarkan kewenangan. Sedangkan dalam konteks sistem presidensiil, dalam hal menteri memperoleh pendelegasian langsung dari undang-undang, mengartikan bahwa menteri bertindak sebagai pembantu Presiden bukan sebagai menteri dalam arti suatu lembaga tersendiri yang independen.

Kata Kunci: Delegasi, Peraturan Menteri, Peraturan Perundang-Undangan, UU 12/2011.

A. Pendahuluan

Kedudukan peraturan menteri sebagai peraturan perundang-undangan, selama ini mengundang banyak perdebatan, salah satunya berasal dari Maria Farida Indrati. Dalam Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-Undangan, Maria Farida menyatakan bahwa pada hakikatnya peraturan menteri sebagai salah satu instrumen hukum, diperlukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara, termasuk untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya yang secara tegas memerintahkan (mendelegasikan), atau karena adanya kebijakan pemerintahan yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan yang bersifat pelaksanaan terhadap peraturan yang lebih tinggi.¹

Agus Kusnadi kemudian menyebut kedudukan peraturan menteri yang dibenarkan adalah yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 10 Tahun 2004). Dalam Undang-Undang ini, peraturan menteri tidak selalu merupakan peraturan perundang-undangan. Peraturan menteri atas dasar Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang tersebut,² merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan. Sedangkan peraturan menteri yang tidak memenuhi Pasal 7 ayat (4) bukan merupakan peraturan perundang-undangan, tetapi merupakan aturan kebijakan (*beleidregels*).³ Sejalan dengan konteks hukum tata negara, yang membagi peraturan menteri sebagai peraturan perundang-undangan dan sebagai peraturan kebijakan. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Asep Warian bahwa peraturan menteri dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan dengan syarat harus berdasarkan pada perintah undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁴

1 Maria Farida, "Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-undangan" di Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Pusat Penelitian dan Pengembangan, Sistem Hukum Nasional (2008), 84-86.

2 Dalam Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Jenis Peraturan Perundang-Undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

3 Agus Kusnadi, "Implikasi Hukum dari Eksistensi Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Pemberlakuan Prinsip Hierarki Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Konstitusi* 1, no.1 (2009): 89.

4 Pendapat Asep Warian dalam RDPU II Pembahasan RUU tentang Pembentukan Peraturan

Berbeda halnya dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12 Tahun 2011) yang mengamanatkan melalui Pasal 8 bahwa:

“Jenis Peraturan Perundang-Undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

Tidak hanya karena perintah perundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan menteri berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 yang dibentuk berdasarkan kewenangan juga merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan. Frasa “dibentuk berdasarkan pada kewenangan” dalam Pasal *a quo*, berpotensi menimbulkan kekacauan dalam pemaknaan. Seolah melalui ketentuan pasal tersebut setiap lembaga yang disebutkan, diberikan atribusi kewenangan mengatur atau membentuk peraturan perundang-undangan, tanpa adanya undang-undang lain yang mengatribusikan kewenangan tersebut.

Persoalan semakin pelik ketika kategorisasi peraturan menteri sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan dikaitkan dengan sistem presidensial yang dianut Indonesia. Peraturan menteri yang dibentuk berdasarkan delegasi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti halnya undang-undang yang merupakan pelimpahan wewenang dari DPR,⁵ menimbulkan persoalan hukum lainnya. Undang-undang yang merupakan produk legislatif memberikan pendelegasian langsung kepada menteri untuk membentuk peraturan, terkesan menegaskan presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan. Kesan ini kemudian merupakan ciri sistem parlementer.⁶

Berdasarkan uraian tersebut, peneliti terdorong untuk melakukan penelitian mengenai kedudukan peraturan menteri sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan dalam hukum perundang-undangan di Indonesia, dengan fokus pada rumusan masalah yaitu mengkaji baik secara yuridis, teoretis,

Perundang-Undangan tertanggal 26 Januari 2011, 23-26.

5 Undang -Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

6 Afdalis, “Pendelegasian Peraturan Dari Undang-Undang Kepada Peraturan Menteri Secara Langsung Dalam Kerangka Sistem Presidensial”, *Fundamental Justice* 1, no. 1 (2020).

maupun dalam tatanan sistem pemerintahan presidensial. Setelah melakukan penelusuran pustaka, terdapat dua penelitian yang mengangkat topik seputar kedudukan peraturan menteri, yaitu: *Pertama*, “Implikasi Hukum dari Eksistensi Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Pemberlakuan Prinsip Hierarki Peraturan Perundang-Undangan“ oleh Agus Kusnadi, yang menjelaskan terkait kekuatan hukum suatu peraturan didasarkan pada hierarki. Agus menyimpulkan bahwa peraturan daerah berkedudukan lebih rendah dibanding peraturan menteri yang dibentuk atas delegasi. *Kedua*, penelitian tentang “Pendelegasian Peraturan dari Undang-Undang Kepada Peraturan Menteri Secara Langsung dalam Kerangka Sistem Presidensial” oleh Afdalis, yang menemukan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensiil seharusnya terjadi pendelegasian undang-undang kepada peraturan pemerintah, bukan langsung kepada peraturan menteri.

Dari dua penelitian tersebut, belum disebutkan terkait kedudukan peraturan menteri sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan atau justru merupakan peraturan kebijakan. Agus Kusnadi dalam penelitiannya membahas terkait hierarki peraturan menteri sesuai amanat Pasal 7 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2004, yaitu berada di bawah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang memerintahkannya. Sedangkan, Afdalis dalam penelitiannya menjelaskan terkait problematika pendelegasian langsung pembentukan peraturan menteri oleh undang-undang. Dua penelitian tersebut belum menjelaskan mengenai bagaimana kedudukan peraturan menteri dalam hukum Indonesia, apakah sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan atau merupakan peraturan kebijakan atau bahkan bisa menjadi keduanya, peraturan perundang-undangan dan juga peraturan kebijakan. Jika bisa menjadi keduanya, maka apa kriterianya. Oleh sebab itu, penelitian ini hadir untuk melengkapi kekosongan tersebut.

Penelitian ini menemukan bahwa peraturan menteri dapat dikategorikan sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan dengan syarat harus berdasarkan pada perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini disebabkan karena peraturan menteri berbeda dengan undang-undang, peraturan daerah, atau peraturan pemerintah, yang secara yuridis

diberikan kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan. Sedangkan peraturan menteri yang dibentuk berdasarkan kewenangan menteri, dalam rangka melaksanakan tugas-tugas kekuasaan pemerintahan negara, dapat dikategorikan sebagai peraturan kebijakan.

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif didefinisikan sebagai penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder, atau dapat dinamakan penelitian hukum kepustakaan, yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematik hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.⁷ Bahan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat autoritatif (mempunyai otoritas), dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari hasil penelitian dan hasil karya para pakar hukum, yang berupa publikasi tentang hukum dan bukan merupakan dokumen resmi.⁸ Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini berdasarkan metode penelitian kepustakaan (*library research*) dengan mengumpulkan data sekunder mencakup bahan hukum primer dan sekunder yang relevan dengan permasalahan yang sedang diteliti.⁹ Penelitian ini selanjutnya menggunakan tiga pendekatan, yaitu; *statue approach* (pendekatan perundang-undangan), *historical approach* (pendekatan sejarah), dan *conseptual approach* (pendekatan konsep).¹⁰

B. Kajian Teoretis-Yuridis Kedudukan Peraturan Menteri

Bagian ini akan mengulas lebih dalam terkait peraturan menteri berdasarkan hierarki dan kedudukan peraturan menteri dalam hukum perundang-undangan di Indonesia. Berikut adalah uraiannya.

1. Peraturan Menteri dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangannya Indonesia

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terjadi akibat adanya

7 Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018).

8 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2011).

9 Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010).

10 *Ibid.*

jenjang dan pengelompokkan norma hukum. Indonesia sendiri sudah mengalami perubahan rezim hukum terkait dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebanyak 7 (tujuh) kali. Rezim hukum pertama ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. *Kedua*, melalui Surat Presiden Nomor 3639 /Hk/59 Tanggal 26 November 1959. *Ketiga*, mengalami perubahan berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) Nomor XX/MPRS/1966. *Keempat*, diubah kembali dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Nomor III/MPR/2000. *Kelima*, perubahan dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. *Keenam*, perbaikan kembali dilakukan dengan UU No. 12 Tahun 2011, dan disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ahmad Redi dalam bukunya “Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” mengungkapkan bahwa penetapan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berbeda di setiap rezim hukum, disesuaikan dengan situasi dan kondisi pada masa itu.¹¹

Setiap rezim hukum mengalami perbedaan antara satu rezim dengan rezim lainnya. UU No. 1 Tahun 1950 berada di masa konstitusi RIS 1949, Surat Presiden No. 3639/Hk/59 berada di masa Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Ketetapan MPRS (TAP MPRS) No. XX/MPRS/1966 dan Ketetapan MPR (TAP MPR) No. III/MPR/2000 berada di masa UUD 1945 sebelum amandemen, serta UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011 berada di masa UUD 1945 pasca amandemen.

Penataan urutan norma atau yang biasa disebut dengan hierarki Peraturan Perundang-Undangan, baru dikenal dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR) mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dari aturan sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun

11 Ahmad Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017).

1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan dan Surat Presiden Nomor 3639/Hk/59, yang tidak secara eksplisit menyebutkan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan yang termuat merupakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.¹² Dalam kaitannya dengan tulisan ini, penting untuk menelusuri kembali sejarah kedudukan peraturan menteri dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dari berbagai rezim.

Tabel 1
Kedudukan Peraturan Menteri Dalam Berbagai Rezim

TAP MPRS No. XX/MPRS/1966	TAP MPR No. III/MPR/2000	UU No. 10 Tahun 2004	UU No. 12 Tahun 2011
Lampiran 2 hierarki PPUU, adalah: 1. UUD 1945 2. TAP MPRS 3. UU/Peraturan Pengganti Undang-Undang 4. PP 5. Keppres 6. Peraturan Pelaksana: - Peraturan Menteri - Instruksi Menteri - dan lainnya	Pasal 2, hierarki PPUU, adalah: 1. UUD 1945 2. TAP MPR 3. UU 4. Peraturan Pengganti Undang-Undang 5. PP 6. Keppres 7. Peraturan Daerah	Pasal 7 ayat (1) dan (2), hierarki PPUU, adalah: 1. UUD 1945 2. UU/ Peraturan Pengganti Undang-Undang 4. PP 5. Peppres 6. Peraturan Daerah: - Peraturan Daerah Provinsi - Peraturan Daerah Kabupaten/Kota - Peraturan Desa	Pasal 7 ayat (1), hierarki PPUU, adalah: 1. UUD 1945 2. TAP MPR 3. UU/ Peraturan Pengganti Undang-Undang 4. PP 5. Perpres 6. Peraturan Daerah Provinsi 7. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota
KETERANGAN			

12 Dian Agung Wicaksono, "Implikasi Re-Eksistensi Tap Mpr Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum Yang Adil Di Indonesia", *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (2016).

Peraturan Menteri termasuk dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan.	Peraturan Menteri tidak termasuk dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan, tetapi tetap diakui sebagai jenis Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR III/2000.	Peraturan Menteri tidak termasuk dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan, tetapi tetap diakui sebagai jenis Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (4) beserta penjelasannya dalam UU No. 10 Tahun 2004.	Peraturan Menteri tidak termasuk dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan, tetapi tetap diakui sebagai jenis Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang ditegaskan dalam ketentuan Pasal 8 UU No. 10 Tahun 2004.
---	--	---	--

Sumber: Intisari Buku “Ilmu Perundang-Undangan I: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan”.¹³

Sebagaimana yang tertera dalam tabel di atas, dapat dilihat bahwa hanya pada rezim hukum TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, peraturan menteri termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sementara pada rezim hukum lainnya, peraturan menteri tidak secara eksplisit dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, namun hanya diakui eksistensinya sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan. Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR III/2000, Pasal 7 ayat (4) dan Penjelasan Pasal UU No. 10 Tahun 2004, serta dalam Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011.

Masuknya peraturan menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan pada rezim hukum TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 merupakan pengaruh dari sistem pemerintahan parlementer yang diterapkan pada saat berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Pada masa itu, Perdana Menteri memiliki peran strategis dalam hal menjalankan pemerintahan. Sehingga menjadi sangat penting untuk memiliki kewenangan membentuk

¹³ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan I: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kasinius, 2007), 69-108.

peraturan.¹⁴

Setelah berlakunya kembali UUD 1945, rumusan baru tata urutan peraturan perundang-undangan, banyak mengalami perubahan.¹⁵ Hanya peraturan menteri yang masih termasuk dalam hierarki, kendati dijabarkan lebih eksplisit bahwa kedudukannya adalah sebagai peraturan pelaksana yang harus secara tegas berdasar dan bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya. Dalam perkembangannya setelah rezim TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, peraturan menteri tidak lagi dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sejauh penelusuran dokumen yang dilakukan peneliti, belum ditemukan pertimbangan alasan dikeluarkannya peraturan menteri dari hierarki peraturan perundang-undangan dalam TAP MPR No. III/MPR/2000. Mencuatnya pembahasan terkait tepat atau tidaknya peraturan menteri masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah pada saat pembahasan pembentukan UU No. 12 Tahun 2011. Beberapa pandangan yang dikemukakan sebagai dasar tidak dimasukkannya peraturan menteri dalam hierarki dapat dibagi menjadi dua poin utama, yaitu:

Pertama, berkaitan dengan sistem pemerintahan. Salah satu kesepakatan dalam rangka amandemen UUD 1945 ialah mempertegas sistem presidensiil dengan mengadopsi konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara 3 cabang kekuasaan: eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Posisi menteri dalam sistem pemerintahan presidensiil berada di bawah kendali presiden atau sebagai pembantu presiden. Oleh karena itu, dalam rangka menjalankan pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, aturan yang dikeluarkan pada dasarnya telah diakomodasi dalam bentuk peraturan pemerintah atau peraturan presiden yang telah termuat pula dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sehingga, peraturan menteri tidak perlu dimasukkan dalam hierarki. Jika peraturan menteri tetap dimasukkan dalam hierarki, berimplikasi pada terlalu

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Pada masa berlakunya UUDS 1950 hierarki Peraturan Perundang-Undangan dirumuskan sebagai berikut: 1. UU/Perppu; 2. Peraturan Pemerintah; 3. Peraturan Menteri. Bandingkan dengan hierarki Peraturan Perundang-Undangan yang dirumuskan dalam TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, jenis peraturan yang diakui jauh lebih banyak selain itu dalam Tap MPRS ini juga mengakui adanya suatu sistem norma hukum yang beralpis dan berjenjang secara eksplisit. Lebih lanjut lihat pada Indrati.

banyaknya aturan dan menyebabkan tumpang tindih satu dan yang lainnya serta menjadi tidak konsisten dengan sistem presidensial yang dipilih.¹⁶

Kedua, berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Dalam implementasinya, tidak sedikit peraturan menteri yang mengalami masalah dengan peraturan daerah dan surat keputusan walikota/bupati atau gubernur. Dengan memperjelas posisi peraturan menteri dalam hierarki, dikhawatirkan dapat menambah carut marutnya kondisi peraturan perundang-undangan. Hal demikian merupakan salah satu konsekuensi dari pemberian otonomi yang dapat dikatakan setengah hati. Sebab, terdapat beberapa bidang yang tidak diotonomikan dan menjadi kewenangan penuh pemerintah pusat. Peraturan menteri yang berkaitan dengan bidang yang tidak diotonomikan, tentunya berada pada kedudukan yang lebih tinggi daripada peraturan daerah. Sementara bidang-bidang lainnya yang menjadi kewenangan penuh pemerintah daerah, implementasinya akan menjadi sulit secara teknis dan berpotensi berbenturan dengan muatan peraturan menteri. Apabila peraturan menteri masuk dalam hierarki, maka pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya harus selaras dengan aturan menteri. Kondisi tersebut dapat menjadi hambatan bagi pelaksanaan otonomi daerah, karena tidak semua daerah dapat diatur sama. Beberapa daerah dengan kondisi tertentu, membutuhkan perlakuan khusus.¹⁷

Alhasil, UU No. 12 Tahun 2011, meletakkan peraturan menteri di luar hierarki dan termasuk dalam jenis perundang-undangan lainnya. Menurut Undang-Undang *a quo*, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, adalah:¹⁸

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR);
- Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- Peraturan Pemerintah;
- Peraturan Presiden;

16 Pandangan beberapa pihak (F-PKS, F-PDIPD, F-PKB) dalam Rapat Panja III dengan Dirjen Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Azasi Manusia RI tanggal 25 Mei 2011, 6-15.

17 *Ibid.*

18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Peraturan Daerah Provinsi;

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Tidak terbatas pada yang disebutkan dalam pasal tersebut, terdapat jenis peraturan perundang-undangan lain, yang dinyatakan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang *a quo*, yang meliputi peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); Dewan Perwakilan Daerah (DPD); Mahkamah Agung (MA); Mahkamah Konstitusi (MK); Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); Komisi Yudisial (KY); Bank Indonesia (BI); Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang; Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi; Gubernur; Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD); Bupati/Walikota; Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan perundang-undang sebagaimana disebutkan, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.¹⁹

Peraturan menteri tidak diakomodasi dalam hierarki yang dirumuskan dalam Pasal 7 ayat (1), tetapi eksistensi peraturan menteri diakui sebagai peraturan perundang-undangan. Di samping itu, sangat jelas terlihat bahwa peraturan menteri baik yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang dibentuk atas dasar kewenangan yang dimiliki oleh menteri, dikategorikan sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan. Peraturan menteri menjadi perpanjangan tangan presiden dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan negara yang membidangi urusan-urusan tertentu. Menteri dinilai perlu diberikan kewenangan mengatur tugasnya melalui suatu instrumen. Instrumen ini sekaligus bertujuan untuk mengikat negara kesatuan dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah.²⁰

Sayangnya, kedudukan peraturan menteri sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan justru menimbulkan persoalan hukum lainnya. Dalam ilmu perundang-undangan, dikenal dengan adanya teori hierarki. Teori ini

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

menyatakan bahwa sistem hukum disusun secara berjenjang dan bertingkat.²¹ Suatu norma yang menentukan perbuatan norma lain disebut sebagai norma superior. Sedangkan, norma yang melakukan perbuatan itu disebut sebagai norma inferior.²² Berdasarkan teori tersebut, maka apabila suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, maka peraturan tersebut dapat dituntut untuk dibatalkan atau batal demi hukum (*van rechtswegenietig*).²³ Dalam kaitannya, peraturan menteri yang tidak masuk dalam hierarki kemudian akan menimbulkan diskursus (kebingungan) apabila berbenturan dengan peraturan daerah provinsi/kabupaten/kota.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, peraturan menteri beserta peraturan lainnya yang disebutkan dalam Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011, tidak memiliki kedudukan secara pasti dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sehingga, sering kali terjadi pengabaian oleh peraturan daerah terhadap peraturan menteri. Banyak pemerintah daerah yang sengaja mengabaikan peraturan menteri dalam pembentukan peraturan daerah dengan alasan posisi peraturan menteri tidak jelas.²⁴ Padahal, di era Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, beberapa peraturan daerah dibatalkan melalui peraturan menteri. Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) pernah membatalkan sebanyak 3.143 peraturan daerah. Kemendagri bahkan melakukan evaluasi peraturan daerah yang bertentangan dengan konstitusi serta peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁵

Berdasarkan data yang dikutip dari penelitian yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), ditemukan bahwa hampir semua pungutan daerah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah memberikan dampak yang kurang kondusif terhadap iklim investasi, menyebabkan ekonomi biaya

21 Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 110.

22 Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Negara Hukum* 9, no.1, (Juni 2018): 80.

23 Ni'matul Huda, "Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Hukum* 13, no.1, (Januari 2006): 29.

24 Aditya dan Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", 88.

25 Puspen Kemendagri. "Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda yang Dibatalkan". <https://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/> (diakses pada 29 Oktober 2021).

tinggi, dan tumpang tindih dengan pungutan pusat. Salah satunya, Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 8 Tahun 2012 tentang Izin Gangguan, yang menetapkan besaran tarif retribusi perizinan tertentu dengan nilai yang dianggap tidak wajar dan penetapan masa retribusi izin yang bertentangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2009 tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan di Daerah.²⁶

2. Kedudukan Peraturan Menteri sebagai Bagian dari Peraturan Perundang-Undangan dan Problematikanya

Peraturan perundang-undangan didefinisikan oleh Bagir Manan, sebagai berikut:²⁷

- a. Keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, yang berisi aturan tingkah laku yang mengikat umum;
- b. Aturan tingkah laku yang berisi ketentuan mengenai kewajiban, fungsi status, atau suatu tatanan;
- c. Peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak. Artinya, tidak diperuntukkan pada orang, kelompok, atau obyek tertentu serta peristiwa atau gejala konkret tertentu.

A. Hamid. S. Attamimi mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai *wet in material zin* atau *materiele*²⁸ yang berarti peraturan yang berlaku umum dan biasanya disertai sanksi, serta dibuat oleh lembaga atau pejabat yang berwenang melalui prosedur tertentu.²⁹ Peraturan perundang-undangan yang disebut sebagai *wet in material zin*, dilihat berdasarkan substansinya tanpa melihat pembentukannya. Berbeda halnya dengan *wet in formale zin*, yang dilihat berdasarkan pembentukannya, yang dalam hal ini dilihat siapa pembentuknya.³⁰

Definisi peraturan perundang-undangan lebih jelas lagi dinyatakan dalam

26 BPHN, *Analisis dan Evaluasi tentang Pajak dan Retribusi Daerah*, (Jakarta: BPHN Kemenkumhan, 2013), 82.

27 Bagir Manan, *Ketentuan-Ketentuan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional*, (Jakarta: LPND, 1994).

28 A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Teori, Sejarah, Dan Perbandingan Dengan Beberapa Negara Bikameral*, (Malang: Setara Pers, 2015).

29 *Ibid.*

30 Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan I: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*.

UU No. 12 Tahun 2011, bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.³¹ Sementara itu, peraturan menteri didefinisikan sebagai peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan, dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.³² Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU No. 39 Tahun 2008), menjelaskan lebih lanjut terkait urusan tertentu dalam pemerintahan,³³ antara lain:³⁴

- a. Nomenklatur kementerian yang secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- c. Dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintahan.

Terkait kedudukan peraturan menteri sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan, jika menelusuri UU No. 39 Tahun 2008 sebagai alas hukum kedudukan menteri, sama sekali tidak memberikan kewenangan kepada menteri untuk membentuk peraturan. Undang-Undang *a quo* hanya mengatur terkait dengan kewenangan mengurus (*bestuur*).

Peraturan menteri menurut fungsinya, dimaksudkan untuk melaksanakan ketentuan yang termuat dalam peraturan perundang-undangan di atasnya yang secara tegas memerintahkan atau mendelegasikan pengaturan lebih lanjut. Pengaturan lebih lanjut yang dimaksud adalah penjabaran ketentuan yang diatur dalam undang-undang, peraturan pemerintah atau peraturan presiden. Dalam Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011, mengatur limitasi materi muatan peraturan menteri yaitu seputar pendelegasian kewenangan

31 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

32 *Ibid.*

33 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

34 *Ibid.*

mengatur dari undang-undang kepada menteri, pemimpin lembaga pemerintah non kementerian, atau pejabat yang setingkat dengan menteri dibatasi untuk peraturan yang bersifat teknis administratif.³⁵

Penjelasan tersebut kemudian didukung dengan laporan kompendium bidang hukum perundang-undangan. Dalam laporan tersebut, Maria Farida menyatakan bahwa pada hakikatnya peraturan menteri sebagai salah satu instrumen hukum, diperlukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara, termasuk untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya yang secara tegas memerintahkan (mendelegasikan), atau karena adanya kebijakan pemerintahan yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan yang bersifat pelaksanaan terhadap peraturan yang lebih tinggi.³⁶

Agus Kusnadi kemudian menyebut kedudukan peraturan menteri yang dibenarkan adalah yang termuat dalam UU No. 10 Tahun 2004. Dalam Undang-Undang ini, peraturan menteri tidak selalu merupakan peraturan perundang-undangan. Peraturan menteri atas dasar Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang tersebut,³⁷ merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan. Sedangkan peraturan menteri yang tidak memenuhi Pasal 7 ayat (4) bukan merupakan peraturan perundang-undangan, tetapi merupakan aturan kebijakan (*beleidregels*).³⁸

Dalam konteks hukum tata negara, peraturan menteri dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan dan dapat pula disebut sebagai peraturan kebijakan. Peraturan menteri dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan dengan syarat harus berdasarkan pada perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini disebabkan karena peraturan menteri berbeda dengan undang-undang, peraturan daerah, atau peraturan pemerintah, yang secara yuridis diberikan kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan. Sedangkan, peraturan menteri yang dibentuk

35 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

36 Maria Farida Indrati, "Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-Undangan", Badan Pembinaan Hukum Nasional, Pusat Penelitian dan Pengembangan, Sistem Hukum Nasional, 2008.

37 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

38 Kusnadi, "Implikasi Hukum Dari Eksistensi Peraturan Menteri Terhadap Peraturan Daerah Dalam Pemberlakuan Prinsip Hierarki Peraturan Perundang-Undangan".

berdasarkan kewenangan menteri, dalam rangka melaksanakan tugas-tugas kekuasaan pemerintahan negara, dapat dikategorikan sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*).³⁹

Kewenangan delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dikenal dengan istilah *delegated legislation*. Maria Farida menyamakan istilah *delegated legislation* dengan peraturan pelaksana (*verordnung*) yang disejajarkan juga dengan aturan otonom (*autonome satzung*). Aturan otonom (*autonome satzung*) diperoleh dari kewenangan atributif, sementara peraturan pelaksana (*verordnung*) diperoleh dari kewenangan delegasi. Aturan-aturan tersebut merupakan peraturan yang berada di bawah undang-undang, yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang.⁴⁰

Kedudukan peraturan menteri sebagai peraturan perundang-undangan berdasarkan kewenangan, dinilai berpotensi menimbulkan kekacauan dalam pemaknaan. Seolah melalui ketentuan pasal tersebut, setiap lembaga yang disebut dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, diberikan atribusi kewenangan mengatur atau membentuk peraturan perundang-undangan, tanpa adanya undang-undang lain yang mengatribusikan kewenangan tersebut. Padahal tidak semua jenis peraturan yang termuat dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang *a quo* dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan. Jenis peraturan tersebut, dapat dikelompokkan dalam beberapa kategori, yaitu: peraturan lembaga yang mempunyai daya ikat internal (Peraturan MPR, Peraturan DPR, Peraturan DPD, Peraturan Komisi Yudisial); peraturan lembaga yang pada prinsipnya mengikat internal, namun dalam pelaksanaannya berhubungan dengan subjek lain di luar lembaga (Peraturan Mahkamah Agung, Peraturan Mahkamah Konstitusi); dan peraturan lembaga yang mempunyai daya ikat keluar atau mengikat umum (Peraturan Menteri dan Peraturan Bank Indonesia tentang Mata Uang).⁴¹

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa pemaknaan frasa “berdasarkan kewenangan” dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011, tidak dapat

39 RDPU II Pembahasan RUU Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Tertanggal 26 Januari 2011.

40 Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan I: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*.

41 Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

dianggap sebagai bentuk kewenangan mengatur, kecuali dengan adanya syarat dinyatakan atau diatur secara tegas dalam suatu undang-undang. Sehingga, kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh menteri, hanya dapat diperoleh dengan cara delegasi wewenang dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam hubungannya dengan problematika kepatuhan pemerintah daerah dalam pembentukan Peraturan Daerahnya terhadap peraturan menteri, mengingat pembentukan peraturan menteri yang dibenarkan secara teoretis-yuridis adalah berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berada di atas peraturan daerah, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, atau peraturan presiden, maka peraturan menteri tersebut seharusnya dapat dipatuhi oleh pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerahnya.

C. Peraturan Menteri Berdasarkan Perintah Undang-Undang dalam Sistem Pemerintahan Presidensial

Indonesia merupakan negara dengan sistem pemerintahan presidensial. Hal ini didasarkan pada kesepakatan pendiri bangsa (*founding father*) dalam sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) pada 29 Mei-1 Juni dan 10-17 Juli 1945. Soepomo memiliki andil yang sangat besar dalam pembentukan sistem pemerintahan Indonesia, karena gagasan yang dikeluarkannya itulah yang kemudian disetujui oleh peserta sidang (meskipun dengan perdebatan yang cukup rumit).⁴² Melalui Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 (sebelum amandemen), sistem pemerintahan yang dianut Indonesia adalah presidensial, dengan tetap mengandung ciri parlementernya, yaitu dengan adanya status MPR sebagai lembaga tertinggi negara.⁴³

Perlu dipahami bahwa sistem presidensial dipilih dengan berbagai pertimbangan, di antaranya adalah untuk menjaga stabilitas pemerintahan, memperkuat posisi dan dominasi Presiden yang ditegaskan dalam UUD 1945, negara yang baru merdeka tidak cukup pengetahuan pengalaman, dan adanya pengaruh ketokohan Soekarno dan Hatta. Indonesia pada awal kemerdekaan

42 M. Yasin Al-Arif, "Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 22, no. 2 (2015).

43 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

menganut sistem presidensial, namun dalam perjalanannya tidak konsisten menganut sistem tersebut.⁴⁴

UUD 1945 telah mengalami empat kali perubahan (pertama pada tanggal 19 Oktober 1999, kedua pada tanggal 18 Agustus 2000, ketiga pada tanggal 9 November 2001, dan keempat pada tanggal 10 Agustus 2002), salah satu yang berubah adalah sistem pemerintahan. Ni'matul Huda mengungkapkan bahwa ketika terjadi reformasi konstitusi terhadap UUD 1945, terdapat beberapa kesepakatan dasar di antaranya adalah mempertegas sistem presidensial. Konstruksi presidensialisme dalam UUD 1945 signifikan dilaksanakan pada perubahan pertama tahun 1999.⁴⁵ Lebih jelasnya dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945, MPR menetapkan salah satu dari 5 (lima) kesepakatan dasar yaitu mempertegas sistem pemerintahan presidensiil. Kesepakatan ini bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis yang dianut oleh negara Indonesia dan telah dipilih oleh para pendiri negara.⁴⁶

Sistem pemerintahan presidensiil juga berimplikasi pada kedudukan peraturan menteri dalam hukum perundang-undangan di Indonesia. Ciri khas dari sistem pemerintahan presidensiil yaitu pemisahan kekuasaan antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif, terlepas dari prosedur pengawasan dengan sistem *check and balance*. Saldi Isra selanjutnya menegaskan bahwa terdapat perbedaan mendasar dalam fungsi legislasi sistem parlementer dan sistem presidensial. Dalam sistem parlementer, ada ketergantungan eksekutif kepada parlemen dalam fungsi legislasi. Sementara dalam sistem presidensial, terdapat pemisahan yang tegas antara fungsi legislasi pada eksekutif dan legislatif.⁴⁷

Dalam sejarahnya, dari tiga cabang kekuasaan negara, hanya legislatif dan eksekutif yang memiliki kekuasaan untuk mengatur melalui fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan. Lembaga legislatif menjadi

44 Retno Saraswati, "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial Yang Efektif", *Masalah-Masalah Hukum* 41, no. 1 (2012).

45 Al-Arif, "Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945."

46 Maria Farida Indrati Soeprapto, "Eksistensi Penjelasan UUD 1945 Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", *Mimbar Hukum* 2, no. 49 (2005).

47 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013).

lembaga utama pembentuk peraturan perundang-undangan. Sementara lembaga eksekutif menjadi lembaga sekunder dalam membentuk peraturan perundang-undangan dalam rangka melaksanakan atau mengatur kerja suatu undang-undang. Pada awalnya, eksistensi kekuasaan mengatur yang dimiliki lembaga eksekutif mendapat penolakan dari para Sarjana Hukum Tata Negara konvensional, yang menganut prinsip pemisahan kekuasaan. Namun dengan beberapa alasan krusial, kekuasaan mengatur eksekutif itu dapat diterima.⁴⁸ Berikut beberapa pertimbangan dan alasan krusial lembaga eksekutif perlu diberikan kekuasaan mengatur melalui fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan:⁴⁹

- a. Materi muatan undang-undang menurut kebiasaannya mengatur hal-hal yang prinsipal dan bersifat umum;
- b. Sebagai bentuk perkembangan kewajiban suatu negara kesejahteraan;
- c. Sebagai bentuk kewajiban pemerintah dalam memberikan layanan sosial dan mewujudkan kesejahteraan sosial;
- d. Dalam rangka menunjang perubahan masyarakat yang cepat mengikuti perkembangan zaman dan semakin kompleks, maka diperlukan pembentukan hukum yang cepat;
- e. Adanya keterbatasan dalam pembentukan undang-undang oleh legislatif, seperti keterbatasan waktu, informasi terkait urusan pemerintahan, kesesuaian produk hukum yang dibentuk dengan pelaksanaan hukum pada masyarakat, dan lainnya.

Berdasarkan alasan krusial tersebut, maka lembaga eksekutif diberikan kewenangan legislasi. Namun sebagaimana yang disebutkan oleh Saldi Isra, dalam sistem pemerintahan presidensiil perlu adanya pemisahan fungsi legislasi yang tegas antara eksekutif dan legislatif. Sayangnya, hal ini berbeda dengan praktik ketatanegaraan di Indonesia. Selama ini, telah banyak terjadi sub delegasi dari DPR kepada Menteri. Pada tahun 2015 terdapat 2 undang-

48 Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, (2016).

49 Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

undang yang mendelegasikan langsung kepada peraturan menteri dari 14 undang-undang yang telah disahkan.⁵⁰ Undang-undang tersebut di antaranya adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016.

Kemudian pada tahun 2016 terdapat 20 undang-undang yang ditetapkan,⁵¹ 8 diantaranya didelegasikan kepada peraturan menteri, antara lain: Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Pembudi Daya Ikan dan Petambak Garam; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas; Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak; Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2016; Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2016 tentang Paten; Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017; dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2016 tentang Merek dan Indikasi Geografis.

Pada tahun 2017, 6 dari 18 undang-undang yang ditetapkan, memberikan delegasi kepada peraturan menteri, di antaranya: Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2016 tentang Jasa Konstruksi; Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2017 tentang Sistem Perbukuan; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan; Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2017 tentang Arsitek; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017; dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia. Menanggapi hal ini, terdapat dua pendapat yang mengemuka, yakni:

50 Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Undang-Undang Yang disahkan Tahun 2015", <http://jdihn.bphn.go.id>.

51 Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Undang-Undang Yang disahkan Tahun 2016".

- a. Pendelegasian langsung undang-undang kepada peraturan menteri tidak dapat dibenarkan. Alasannya, undang-undang yang merupakan produk legislatif memberikan pendelegasian langsung kepada peraturan menteri, menegaskan presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan. Dalam pendelegasiannya, DPR terkesan memerintah menteri secara langsung yang kemudian merupakan ciri sistem parlementer. Salah satu ciri sistem parlementer adalah Presiden berkedudukan sebagai kepala negara sedangkan menteri sebagai kepala pemerintahan yang memegang tanggung jawab dalam pemerintahan.⁵² Pendelegasian langsung undang-undang kepada peraturan menteri dapat dibenarkan. Alasannya, pada hakikatnya menteri merupakan para pemimpin pemerintahan dalam bidangnya masing-masing.⁵³
- b. C.S.T Kansil menjelaskan bahwa menteri-menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden⁵⁴ adalah yang utama menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouvenie executif*) di bidangnya.⁵⁵ Sejalan dengan itu, Jimly Asshidiqie juga berpendapat bahwa peran menteri sangatlah penting. Menurutnya, kepala eksekutif yang sebenarnya adalah menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden. Oleh sebab itu, dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan dinyatakan bahwa menteri bukan pejabat biasa, kedudukannya sangat tinggi sebagai pemimpin eksekutif sehari-hari.⁵⁶ Dalam kaitannya, menteri di sini bertindak sebagai pelaksana undang-undang atau pembantu Presiden dalam menjalankan fungsi eksekutif Presiden. Antara Presiden dan menteri terdapat suatu ikatan yang tidak dapat dipisahkan, yang dibuktikan dari

52 Afdalis, "Pendelegasian Peraturan Dari Undang-Undang Kepada Peraturan Menteri Secara Langsung Dalam Kerangka Sistem Presidensial."

53 Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

54 Undang -Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

55 C.S.T Kansil and Christine S.T Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Revisi (Jakarta: Bumi Aksara, 2005).

56 Jimly Asshidiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK RI, 2006).

status pertanggungjawaban Menteri kepada Presiden. Sehingga dalam hal menteri memperoleh pendelegasian langsung dari DPR, mengartikan bahwa menteri bertindak sebagai pembantu Presiden bukan sebagai menteri dalam arti suatu lembaga tersendiri yang independen. Dengan demikian, adanya pendelegasian langsung DPR kepada menteri pada dasarnya dapat dibenarkan karena menteri adalah pembantu Presiden dalam bidang-bidang tertentu pemerintahan.⁵⁷

D. Penutup

Berdasarkan hasil kajian, dapat disimpulkan beberapa hal, antara lain: Secara yuridis, peraturan menteri tidak termasuk dalam hierarki yang dirumuskan melalui Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, tetapi eksistensi peraturan menteri diakui sebagai peraturan perundang-undangan, baik yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang dibentuk atas dasar kewenangan yang dimiliki oleh menteri. Namun, kedudukan peraturan menteri sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan yang tidak masuk dalam hierarki kemudian akan menimbulkan diskursus (kebingungan) apabila berbenturan dengan peraturan daerah provinsi/kabupaten/kota. Sebab, peraturan menteri beserta peraturan lainnya yang disebutkan dalam Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011, tidak memiliki kedudukan secara pasti dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sehingga, sering kali terjadi pengabaian oleh peraturan daerah terhadap peraturan menteri.

Secara teoretis, peraturan menteri sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan harus didasarkan atas kewenangan delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini karena UU No. 39 Tahun 2008 sebagai alas hukum kedudukan menteri, sama sekali tidak memberikan kewenangan kepada menteri untuk membentuk peraturan. Lampiran UU No. 12 Tahun 2011 juga mengatur limitasi materi muatan peraturan menteri yaitu seputar pendelegasian kewenangan mengatur dari undang-undang kepada menteri, pemimpin lembaga pemerintah non kementerian, atau pejabat

⁵⁷ Pendapat ini peneliti simpulkan dari kajian teoritis dan yuridis dalam pembahasan sebelumnya

yang setingkat dengan menteri dibatasi untuk peraturan yang bersifat teknis administratif. Sedangkan dalam konteks sistem presidensiil, dalam hal menteri memperoleh pendelegasian langsung dari DPR, mengartikan bahwa menteri bertindak sebagai pembantu Presiden bukan sebagai menteri dalam arti suatu lembaga tersendiri yang independen.

DAFTAR PUSTAKA

- Aditya, Zaka Firma dan M. Reza Winata. "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia." *Negara Hukum* 9, no.1, (Juni 2018): 79-100.
- Afdalis. "Pendelegasian Peraturan Dari Undang-Undang Kepada Peraturan Menteri Secara Langsung Dalam Kerangka Sistem Presidensial." *Fundamental Justice* 1, no. 1 (2020): 29-43.
- Al-Arif, M Yasin. "Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amendemen UUD 1945." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 22, no. 2 (2015): 238-254.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at. *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Atok, A.Rosyid Al. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Teori, Sejarah, Dan Perbandingan Dengan Beberapa Negara Bikameral*. Revisi. Malang: Setara Pers, 2015.
- BPHN. *Analisis dan Evaluasi tentang Pajak dan Retribusi Daerah*. Jakarta: BPHN Kemenkumhan, 2013.
- Huda, Ni'matul. "Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Hukum* 13, no.1, (Januari 2006): 27-37.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan I: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kasinius, 2007.
- . "Laporan Kompodium Bidang Hukum Perundang-Undangan." Badan Pembinaan Hukum Nasional, Pusat Penelitian dan Pengembangan, Sistem Hukum Nasional, 2008.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.
- Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Undang-Undang Yang disahkan Tahun 2015", <http://jdihn.bphn>.

go.id.

- Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, “Undang-Undang Yang disahkan Tahun 2016”.
- Kansil, C.S.T, and Christine S.T Kansil. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Revisi. Jakarta: Bumi Aksara, 2005.
- Kusnadi, Agus. “Implikasi Hukum Dari Eksistensi Peraturan Menteri Terhadap Peraturan Daerah Dalam Pemberlakuan Prinsip Hierarki Peraturan Perundang-Undangan.” *Konstitusi Jurnal* 1, no. 1 (2009): 81-96.
- Manan, Bagir. *Ketentuan-Ketentuan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta: LPND, 1994.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group, 2011.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. “Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,” 2016.
- . “Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”.
- ND, Mukti Fajar, and Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Puspen Kemendagri. “Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda yang Dibatalkan”. <https://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/> (diakses pada 29 Oktober 2021).
- RDPU II Pembahasan RUU Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Tertanggal 26 Januari 2011.
- Redi, Ahmad. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Saraswati, Retno. “Desain Sistem Pemerintahan Presidensial Yang Efektif.” *Masalah-Masalah Hukum* 41, no. 1 (2012): 137-143.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. “Eksistensi Penjelasan UUD 1945 Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945.” *Mimbar Hukum* 2, no. 49 (2005): 126-133.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun Anggaran 2016.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2016 tentang Paten.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2016 tentang Merek dan Indikasi Geografis.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2017 tentang Sistem Perbukuan.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2017 tentang Arsitek.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017.
- Undang -Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang Nomor 2 Tahun 2016 tentang Jasa Konstruksi.
- Wicaksono, Dian Agung. "Implikasi Re-Eksistensi Tap Mpr Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum Yang Adil Di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (2016): 143-178.