

KETIADAAN PERATURAN MENTERI DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN NASIONAL DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PENATAAN REGULASI DALAM SISTEM HUKUM NASIONAL

Sofyan Apendi*

Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Kampus Salemba, Jl. Salemba Raya No.4, Jakarta Pusat
E-mail: apendi@gmail.com

Naskah diterima : 02/28/2021, revisi : 03/12/2021, disetujui 03/31/2021

ABSTRAK

Materi muatan dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan seharusnya tidak diatur lagi dalam suatu Peraturan Menteri, akan tetapi cukup diatur secara tuntas dalam Peraturan Presiden. Hal ini disebabkan Peraturan Presiden memiliki efektivitas keberlakuan dan daya mengikat yang lebih kuat dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia dibandingkan Peraturan Menteri yang justru tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga seluruh kebijakan Pemerintah yang diatur dalam Peraturan Presiden dapat secara langsung efektif dilaksanakan tanpa harus menunggu disusunnya Peraturan Menteri. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi penyelesaian ketidakjelasan posisi Peraturan Menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia dengan didukung oleh dasar juridis dan teoritis yang lebih kuat sekaligus mencoba mencari jawaban atas pertanyaan: dapatkah Peraturan Menteri benar-benar ditiadakan dalam sistem hukum nasional sebagai solusi permasalahan over regulasi di Indonesia sehingga menjadikan Peraturan Presiden sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang dan/atau Peraturan Pemerintah tingkat pusat paling akhir yang memang menjadi bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan.

KATA KUNCI: Hierarki, Peraturan Menteri, Delegasi, Over Regulasi

ABSTRACT

The content material in the implementation of government administration should no longer be regulated in a Ministerial Regulation, but sufficiently regulated completely in a Presidential Regulation. This is due to the fact that the Presidential Regulation has a stronger enactment and binding power in the Indonesian statutory regulation system compared to Ministerial Regulations which are not included in the hierarchy of laws and regulations, so that all Government policies regulated in the Presidential Regulation can be directly effectively implemented without must wait for the formulation of the Ministerial Regulation. This research is expected to provide recommendations for resolving the unclear position of the Ministerial Regulation in the hierarchy of Indonesian laws and regulations, supported by a stronger juridical and theoretical basis as well as trying to find answers to the question: can the Ministerial Regulation really be eliminated in the national legal system as a solution to the problem of over regulation in Indonesia so as to make the Presidential Regulation the implementing regulation of Laws and/or Government Regulations at the latest central level which are indeed part of the hierarchy of statutory regulations.

Keywords: Hierarchy, Ministerial Regulation, Delegation, Over Regulation

A. Pendahuluan

Materi muatan dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan seharusnya tidak diatur lagi dalam suatu Peraturan Menteri, akan tetapi cukup diatur secara tuntas dalam Peraturan Presiden. Hal ini disebabkan Peraturan Presiden memiliki efektivitas keberlakuan dan daya mengikat yang lebih kuat dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia dibandingkan Peraturan Menteri yang justru tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga seluruh kebijakan Pemerintah yang diatur dalam Peraturan Presiden dapat secara langsung efektif dilaksanakan tanpa harus menunggu disusunnya Peraturan Menteri.

Hans Kelsen pernah menyatakan bahwa sistem hukum adalah sebuah sistem menyerupai anak tangga yang sifatnya berjenjang. Dalam konteks spasial, Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa antara norma yang satu dengan norma yang lain, dimana norma yang satu mengatur perbuatan norma yang lain, maka hubungan diantaranya keduanya disebut hubungan super dan sub-ordinasi.¹ Teori yang dipaparkan oleh Hans Kelsen mengenai sistem hukum tersebut dikenal sebagai Teori Hierarki Perundang-undangan. Kelsen mengungkapkan dalam teorinya bahwa:

“The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm—the lower one—is determined by another—the higher—the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity.”²

Berdasarkan teori Kelsen, norma yang menjadi dasar pembentukan norma lain adalah superior, dan sebaliknya norma yang dibentuk dari norma lain disebut norma inferior. Dengan demikian, sebagaimana disampaikan oleh Maria Farida Indrati, maka sebuah norma yang berlaku akan selalu bersumber dan mendasarkan dirinya pada norma yang lebih tinggi, dimana norma yang lebih tinggi tersebut juga berlaku dan mendasarkan dirinya pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai akhirnya tidak ada lagi norma tertinggi yang menjadi dasar berlaku norma dibawahnya, yang disebut sebagai norma dasar.³

Senada dengan pendapat Maria Farida Indrati tersebut, Aziz Syamsuddi dalam bukunya menyampaikan bahwa:

*“hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.”⁴*

Satu hal yang menjadi persoalan dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia saat ini adalah pembentukan regulasi oleh Pemerintah yang dalam praktiknya dilaksanakan dalam rangka menjalankan delegasi dari aturan yang lebih tinggi.⁵ Pemerintah seringkali membentuk aturan dalam rangka merespons aturan lain yang lebih tinggi lagi seperti

¹ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), Hal. 110.

² Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, (Massachusetts: Harvard University Printing Office Cambridge, 2009), hlm.124.

³ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal. 44.

⁴ Aziz Syamsuddi, *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hal. 14-15.

⁵ Dalam sejarah ketatanegaraan dunia, pendelegasian wewenang pengaturan undang-undang kepada peraturan yang lebih bawah ternyata tidak terjadi pada Abad 19 atau Abad 20-an, dimana kemajuan dibidang sosial-ekonomi maju begitu pesat. Abad 19 ini oleh A.V. Dicey disebut 'Periode kolektifisme' (*The Period of Collectivism*) yang dikatakan oleh Sir William Wade sebagai '*symptom of new era.*' Lihat, *Ibid.*, hlm. 148.

Undang-undang maupun Peraturan Pemerintah yang dalam perspektif regulasi seharusnya dalam kondisi yang sudah lengkap sehingga sebisa mungkin menghindari kemungkinan didelegasikan kembali ke aturan yang lebih bawah.

Sebuah Undang-undang memang biasanya mengatur hal-hal yang sederhana atau inti saja sehingga biasanya memerlukan pengaturan yang lebih lanjut dalam aturan lain yang lebih bawah seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, bahkan Peraturan Menteri. Namun sayangnya, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden yang seharusnya didelegasikan oleh Undang-undang untuk mengatur hal-hal yang lebih detail seringkali malah mendelegasikan kembali ke peraturan dibawahnya dengan alasan bahwa pengaturan tersebut bersifat teknis.

Berdasarkan hasil studi yang dilakukan oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jumlah regulasi di Indonesia sampai dengan bulan November 2019 sudah mencapai 42.996. Berdasarkan data dimaksud, PSHK menyebutkan peraturan pusat telah mencapai 8.414 peraturan, dimana Peraturan Menteri telah mencapai 14.453 peraturan, Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian sebanyak 4.164, dan Peraturan Daerah menempati jumlah terbanyak, yaitu mencapai 15.965 buah peraturan.⁶ Menurut catatan PSHK, mulai dari Oktober 2014 sampai dengan Oktober 2018, sebanyak 8.945 peraturan telah dibuat di level nasional/pusat dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri.⁷ Dimana dalam kurun waktu tersebut, Peraturan Menteri merupakan jenis peraturan yang paling banyak dibentuk, yaitu mencapai 7.621 buah peraturan.⁸

Kondisi tersebut mengakibatkan postur regulasi Indonesia menggemuk di tingkat peraturan pelaksana, dan berdasarkan data di atas, penggemukan paling besar berada pada level Peraturan Menteri.⁹ Jika dirata-ratakan secara sederhana, setiap Undang-Undang melahirkan 2-3 Peraturan Pemerintah, 2-3 Peraturan Presiden, serta sekitar 16-17 Peraturan Menteri. Dengan perhitungan yang sama, maka secara rata-rata, 6 regulasi lahir setiap hari di Indonesia. Dengan jumlah sebanyak itu, Indonesia dinilai oleh banyak pakar telah mengalami *over* kapasitas regulasi sehingga cenderung akan menghambat percepatan pembangunan dan ekonomi sebagaimana yang menjadi Nawacita era pemerintahan Jokowi.¹⁰ Obesitas regulasi ini menjadi masalah besar ketika satu peraturan dengan peraturan lainnya yang terkait saling tumpang tindih¹¹ dan bertolak belakang, padahal banyak dari peraturan perundang-undangan di level bawah mengatur hal yang sama dan kadang-kadang hanya berisi pengulangan dari aturan di atasnya.

Berdasarkan pengalaman mengikuti proses pembentukan peraturan perundang-undangan, baik Peraturan Presiden maupun Peraturan Menteri, seringkali sebuah Peraturan Presiden (atau bahkan Peraturan Pemerintah dan Undang-undang) tidak bisa efektif dijalankan atau bahkan tidak bisa dijalankan sama sekali oleh karena harus ada peraturan pelaksanaannya berupa Peraturan Menteri. Namun, seringkali Peraturan Menteri yang diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan di atasnya tersebut memakan waktu lama dalam penyusunannya, bahkan ada yang tidak dibuat sama sekali.¹²

⁶ Gaudensius Suhardi, "Obesitas Regulasi," <https://pshk.or.id/rr/obesitas-regulasi/>, 14 November 2019.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Saldi Isra, "Merampingkan Regulasi," *Kompas*, (13 Maret 2017): 6.

¹⁰ Ni Luh Putu Geney Sri Kusuma Dewi dan Ni Putu Riyani Kartika Sari, "Sengkabut Regulasi: Urgensi Pembentukan Lembaga Khusus Legislasi Di Indonesia," *Jurnal Hukum Saraswati (JHS) 1, Vol. 1*, (2019): 64.

¹¹ Sekitar dua pertiga regulasi eksekutif diproduksi kementerian yang isinya satu sama lain tumpang-tindih. Lihat, Suhardi, "Obesitas..."

¹² Sementara itu, tidak ada satupun aturan yang dapat mendorong atau memberikan sanksi kepada Menteri yang tidak membuat atau bilamana penerbitan Peraturan Menteri dimaksud memakan waktu yang lebih lama dari waktu yang telah diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan di atasnya.

Dalam praktiknya selama ini, walaupun Peraturan Presiden menyebutkan dengan tegas kapan batas akhir sebuah Peraturan Menteri harus sudah dibuat, namun seringkali penyelesaian pembuatan Peraturan Menteri melewati batas waktu yang sudah ditentukan. Padahal, jika Peraturan Menteri tersebut belum dibuat, maka ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Presiden atau Peraturan Pemerintah belum bisa dilaksanakan.¹³

Dalam kerangka efisiensi regulasi¹⁴ dan proporsionalitas jumlah regulasi inilah,¹⁵ diperlukan suatu kajian untuk melihat perlu tidaknya pendelegasian kembali atau pembuatan regulasi yang lebih rinci atau teknis dalam bentuk Peraturan Menteri dimana muatan regulasi tersebut seharusnya bisa dituangkan semuanya dalam Peraturan Presiden dan menjadikan Peraturan Presiden sebagai peraturan pelaksana level nasional tingkat akhir atau paling rendah.

Sejalan dengan penjelasan diatas, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur segala sesuatu mengenai tertib hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk didalamnya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.¹⁶ Namun, hierarki dimaksud ternyata tidak mengakomodasi semua jenis peraturan perundang-undangan yang ada, walaupun UU Nomor 12 Tahun 2011 tetap mengakui dan menyatakan keberlakuan atau kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan selain yang dengan tegas tercantum dalam hierarki.¹⁷

Salah satu peraturan perundang-undangan yang tidak masuk dalam hierarki adalah Peraturan Menteri. Ketiadaan Peraturan Menteri dalam hierarki tersebut tentu saja menimbulkan diskursus dan kebingungan banyak pihak, terutama terkait bagaimana posisi dan kedudukan Peraturan Menteri terhadap peraturan perundang-undangan lain yang justru masuk dalam hierarki, dimana dalam penerapannya Peraturan Menteri dan peraturan setingkatnya justru dapat mengesampingkan Peraturan Daerah.¹⁸ Walaupun, berdasarkan logika hukum, maka peraturan perundang-undangan tingkat Pusat yang berlaku di seluruh wilayah Republik Indonesia tentunya lebih tinggi kedudukannya dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan tingkat Daerah yang hanya bersifat lokal/regional.¹⁹

Peraturan Menteri tidak diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) sehingga tidak masuk dalam hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia. Namun, Pasal 8 ayat

¹³ Alasan yang sering disampaikan kementerian terkait belum disusunnya Peraturan Menteri diantaranya karena waktu penyusunan Peraturan Menteri yang relatif singkat, belum adanya kesepakatan dengan kementerian/lembaga lain yang terkait, masih adanya ego sektoral, sampai dengan memang karena adanya keengganan kementerian untuk menyusun Peraturan Menteri dengan alasan akan mengurangi tugas dan fungsi yang selama ini dimilikinya.

¹⁴ Turunnya kualitas peraturan perundang-undangan dan tidak terkendalinya kuantitas peraturan perundang-undangan berdampak terhadap efektivitas dan efisiensi peraturan perundang-undangan. Sebagai tolak ukur berkualitas atau tidaknya sebuah peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari jumlah pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) baik yang dilakukan oleh Mahkamah Agung maupun oleh Mahkamah Konstitusi. Lihat, Tim Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia, Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019*, (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), 2019), hlm. 87.

¹⁵ Dari perspektif regulasi, kualitas regulasi yang baik dan kuantitas regulasi yang proporsional merupakan jawaban atas persoalan inefisiensi. Lihat, Diani Sadiawati, Diani Sadiawati, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*, (Jakarta: BAPPENAS, 2015), hlm. 13.

¹⁶ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU Nomor 12 Tahun 2011, LN No. 82, TLN No. 5234, Pasal 7 ayat (1).

¹⁷ *Ibid.*, Pasal 8 ayat (1) dan (2).

¹⁸ Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangannya di Indonesia," *Jurnal Negara Hukum 1*, Vol. 9, (Juni 2018): 81.

¹⁹ Noor M. Aziz, et. al., *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Eksistensi Peraturan Perundang-Undangannya Di Luar Hierarki Berdasarkan UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya*, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM, 2010), hlm. 14.

(1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan tegas menyebutkan bahwa “peraturan yang ditetapkan oleh... Menteri”, termasuk dalam “peraturan perundang-undangan lain” yang diakui oleh negara, sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.²⁰ Penelitian ini mencoba untuk mencari tahu bagaimana sebenarnya posisi Peraturan Menteri dalam sistem hukum nasional, apa yang menjadi dasar pemberlakuannya serta bagaimana kekuatan mengikatnya.

Dalam kaitannya dengan obesitas regulasi yang terjadi saat ini, maka salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mengurangi jumlah regulasi yang beredar harus dimulai dari hulu. Di sisi hulu, Bappenas mendorong adanya sinergi kebijakan dan regulasi dengan mengarahkan proses perencanaan pembentukan regulasi sesuai kebutuhan pembangunan.²¹ Penataan regulasi diantaranya bisa dimulai dengan mempersempit ruang pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah berkontribusi banyak dalam timbulnya *over* regulasi Indonesia, yaitu Peraturan Menteri dengan cara menyusun Peraturan Presiden yang lebih rinci dan lebih teknis sehingga tidak ada lagi pendelegasian kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah lagi.²²

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi penyelesaian ketidakjelasan posisi Peraturan Menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia dengan didukung oleh dasar yuridis dan teoritis yang lebih kuat sekaligus mencoba mencari jawaban atas pertanyaan: dapatkah Peraturan Menteri benar-benar ditiadakan dalam sistem hukum nasional sebagai solusi permasalahan *over* regulasi di Indonesia sehingga menjadikan Peraturan Presiden sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang dan/atau Peraturan Pemerintah tingkat pusat paling akhir yang memang menjadi bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan? Dengan demikian, judul penelitian tesis ini adalah **“Ketiadaan Peraturan Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undang Nasional Dan Implikasinya Terhadap Penataan Regulasi Dalam Sistem Hukum Nasional.”**

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka tulisan ini akan membahas permasalahan perlu atau tidaknya pendelegasian kembali atau pembuatan regulasi yang lebih rinci atau teknis dalam bentuk Peraturan Menteri dimana muatan regulasi tersebut seharusnya bisa dituangkan semuanya dalam Peraturan Presiden. Untuk itu dua pertanyaan besar yang menjadi fokus permasalahan adalah sebagai berikut:

1. Dalam hal ketiadaan kedudukan yang jelas dalam hierarki peraturan perundang-undangan nasional, bagaimanakah pengaturan, eksistensi, dasar keberlakuan dan kekuatan mengikat Peraturan Menteri dalam hukum positif di Indonesia?
2. Bagaimanakah pengaruh hukum ketiadaan Peraturan Menteri terhadap efisiensi dan simplifikasi regulasi dalam sistem hukum nasional?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini berbentuk penelitian yuridis-normatif yang bertujuan untuk menganalisis penerapan asas hukum dan harmonisasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah hierarki peraturan perundang-undangan dikaitkan dengan ketiadaannya peraturan menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu penelitian ini juga dilakukan dengan

²⁰ Indonesia, *Undang-undang tentang Pembentukan...*, Pasal 8 ayat (1).

²¹Diani Sadiawati, dkk., *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*, (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), 2019), hlm. 10.

²² Jika Peraturan Menteri ditiadakan, maka sudah pasti kuantitas regulasi di Indonesia saat ini akan jauh berkurang.

menggunakan data sekunder melalui penelusuran literatur dan melakukan analisis dokumen terkait implikasi dari ketiadaan peraturan menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang dilengkapi dengan pelaksanaan wawancara dengan para ahli dibidang teori dan praktik perancangan peraturan perundang-undangan.

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder melalui penelusuran literatur dan analisis kepustakaan untuk memahami implikasi dari ketiadaan peraturan menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang dilengkapi dengan pelaksanaan wawancara dengan para ahli dibidang teori dan praktik perancangan peraturan perundang-undangan.

Kemudian, pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan dan penelusuran literatur baik dengan mencari langsung di perpustakaan Sekretariat Kabinet, Perpustakaan Kementerian Sekretariat Negara, Perpustakaan Universitas Indonesia, maupun perpustakaan lainnya yang dapat dikunjungi langsung, maupun melalui sistem online. Pengumpulan data juga dilakukan melalui penelusuran melalui informasi yang tersedia di internet untuk memperkaya data. Data untuk penelitian juga akan didapatkan melalui wawancara para praktisi dalam bidang perancangan peraturan perundang-undangan di lingkungan Sekretariat Kabinet, Kementerian Sekretariat Negara, dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, serta wawancara dengan narasumber pakar di bidang ilmu dan teori peraturan perundang-undangan.

C. Pembahasan

1. Eksistensi Peraturan Menteri dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangn Indonesia

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut Undang-Undang Dasar 1945) dengan tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum.²³ Konsekuensi dari ketentuan tersebut, maka sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.²⁴ Untuk mewujudkan negara hukum, diperlukan tata tertib dan aturan-aturan dalam segala bidang. Pemerintah, dalam hal ini menjadi subyek dan objek hukum, di satu sisi memiliki fungsi sebagai pembuat peraturan perundang-undangan, namun disisi lain juga menjadi pihak yang harus tunduk pada aturan, salah satunya aturan dalam fungsinya sebagai pembuat peraturan perundang-undangan.

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang perubahannya, maka seluruh aspek pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan harus berpedoman pada Undang-Undang tersebut. Selain tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga mengatur pihak-pihak mana saja yang berwenang membentuk dan mengeluarkan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur segala sesuatu mengenai tertib hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk didalamnya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.²⁵ Namun, hierarki dimaksud ternyata tidak mengakomodasi semua jenis peraturan perundang-undangan yang ada, walaupun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tetap mengakui dan menyatakan keberlakuan atau kekuatan hukum dari

(3). ²³ Lihat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 1 ayat

²⁴ Lihat Indonesia, *Undang-undang tentang Pembentukan...*, Penjelasan Umum.

²⁵ *Ibid.*, Pasal 7 ayat (1).

peraturan perundang-undangan selain yang dengan tegas tercantum dalam hierarki.²⁶ Salah satu peraturan perundang-undangan yang tidak masuk dalam hierarki adalah Peraturan Menteri.

Sejalan dengan dengan pendapat A. Hamid S. Attamimi yang mencoba membandingkan teori Hans Kelsen dan juga teori yang dikembangkan oleh Hans Nawiasky dengan struktur hukum yang berlaku di Indonesia, maka pada dasarnya jenis dan hierarki dari peraturan perundang-undangan di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, juga menganut teori hierarki yang dikemukakan oleh Kelsen. Tata urutan peraturan perundang-undangan yang diakui oleh Indonesia saat ini adalah sebagai berikut:²⁷

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 7 ayat (2) kemudian menyebutkan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) tersebut adalah sesuai dengan tata urutan atau hierarkinya.²⁸ Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) dan (2) tersebut, maka menurut Bagir Manan, ada beberapa prinsip yang harus dipahami secara tegas sebagai berikut:²⁹

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi landasan untuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya.
2. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber kepada peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan atau harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Sebuah peraturan perundang-undangan hanya bisa dicabut/diganti/diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau minimal sederajat/sama tingkatannya.
5. Jika ada peraturan perundang-undangan sejenis yang mengatur materi yang sama, maka yang berlaku adalah peraturan terbaru, walaupun peraturan yang lama tidak secara tegas dinyatakan tidak berlaku lagi. Kemudian, peraturan yang lebih khusus harus didahulukan dari peraturan yang mengatur materi yang lebih umum.

Sebagaimana telah disinggung di atas, Selain peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) tersebut, Pasal 8 ayat (1) menyebutkan jenis peraturan perundang-undangan lain yang mencakup: peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan UU atau Pemerintah atas perintah UU, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.³⁰ Jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan diatas diakui dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang dasar

²⁶ *Ibid.*, Pasal 8 ayat (1) dan (2).

²⁷ *Ibid.* Pasal 7 ayat (1)

²⁸ *Ibid.*, Pasal 7 ayat (2).

²⁹ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hal. 133. Lihat juga dalam Rosjidi Ranggawidjaja, *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, (Bandung: Cita Bhakti Akademika, 1996), hal. 19.

³⁰ Indonesia, *Undang-undang tentang Pembentukan...*, Pasal 8 ayat (1)

keberlakuannya diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk atas dasar kewenangan.³¹

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1), Peraturan Menteri tidak diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) sehingga tidak masuk dalam hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia. Namun, Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan tegas menyebutkan bahwa “peraturan yang ditetapkan oleh... Menteri”, termasuk dalam “peraturan perundang-undangan lain” yang diakui oleh negara, baik dalam hal keberadaan dan keberlakuannya maupun dari kekuatan mengikatnya, sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Walaupun Peraturan Menteri tidak secara jelas disebutkan, namun berdasarkan ketentuan Pasal 8 tersebut, maka dapat dikatakan bahwa Peraturan Menteri diakui keberadaannya dalam sistem hukum nasional dan memiliki kekuatan mengikat secara hukum.

Terkait kekuatan mengikat dari Peraturan Menteri, maka syarat-syarat yang harus dipenuhi, yaitu:³²

- a. Ada perintah untuk dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau atas dasar delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan, dan
- b. Dibentuk atas dasar kewenangan, atau atas dasar atribusi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Attamimi menyebutkan bahwa atribusi kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan berarti dilahirkannya wewenang yang baru oleh konstitusi/*grondwet* atau oleh pembentuk peraturan yang kemudian diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang baru dibentuk untuk itu.³³ Sementara itu, delegasi dalam bidang perundang-undangan ialah pemindahan/penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asal yang mendelegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegataris*) dengan tanggung jawab pelaksanaan kewenangan tersebut pada *delegataris* sendiri, sedangkan tanggung jawab *delegans* terbatas sekali.³⁴ Berdasarkan kewenangan delegasi tersebut, maka produk perundang-undangan yang dihasilkan bersifat imperior dan harus dibentuk hanya apabila ada perintah (delegasi) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Terkait pembentukan Peraturan Menteri berdasarkan kewenangan, hal ini terkait erat dengan Pasal 17 ayat (1) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa Menteri adalah pembantu Presiden dan setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Berdasarkan kedua rumusan tersebut, banyak pihak berpendapat bahwa Menteri memiliki kewenangan atributif atau melekat yang didapat dari kewenangan Presiden untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.

Pembentukan Peraturan Menteri pada dasarnya dilatarbelakangi oleh adanya kebijakan pemerintah yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan yang bersifat pelaksanaan terhadap peraturan yang lebih tinggi, oleh sebab itu Menteri atau pejabat setingkat menteri diberikan kewenangan untuk membuat peraturan yang bersifat pelaksanaan tersebut. Keberadaan Peraturan Menteri diperlukan untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya yang secara tegas memerintahkan atau mendelegasikan. Namun demikian, berdasarkan prinsip kewenangan atributif, tidak menutup kemungkinan bahwa menteri dapat membuat peraturan walaupun

³¹ *Ibid*, Pasal 8 ayat (2)

³² *Ibid*.

³³ A. Hamid S. Attamimmi, *Ilmu Perundang - Undangan*, (Bandung: Grafika, 1999), hlm. 352.

³⁴ *Ibid*.

pendelegasian tersebut tidak secara tegas atau tidak diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hal lain yang perlu ditekankan disini, Peraturan Menteri adalah peraturan tingkat pusat yang dibuat oleh Pemerintah Pusat yang isinya bersifat pelaksanaan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang memiliki kewenangan dan keberlakuan yang sifatnya nasional. Oleh karena itu, Peraturan Menteri merupakan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang levelnya paling rendah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia yang berlaku saat ini. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka karakteristik Peraturan Menteri pada dasarnya hampir sama dengan Peraturan Presiden, hanya saja posisi Peraturan Menteri berada di bawah Peraturan Presiden.

2. Peniadaan Peraturan Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangn Nasional

Di dalam penyelenggaraan negara, regulasi adalah instrumen untuk merealisasikan kebijakan-kebijakan negara dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Sebagai instrumen untuk merealisasikan setiap kebijakan negara, maka regulasi harus dibentuk dengan cara yang benar sehingga mampu menghasilkan regulasi yang baik dan mampu mendorong terselenggaranya dinamika sosial yang tertib serta mampu mendorong kinerja penyelenggaraan negara.

Sebelum masuk dalam konteks peniadaan Peraturan Menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, perlu disampaikan disini beberapa permasalahan dalam tata regulasi di Indonesia yang menyebabkan regulasi di Indonesia sudah dalam tahap kelebihan kapasitas.

Pemerintah sebagai penyelenggara negara telah banyak menerbitkan regulasi, baik dari tingkat Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, hingga Peraturan Menteri. Pada periode 2000 hingga 2015, Pemerintah telah menerbitkan 12.471 regulasi,³⁵ sehingga Indonesia kemudian dinilai oleh banyak pakar mengalami over kapasitas regulasi. Obesitas regulasi ini menjadi masalah besar ketika satu peraturan dengan peraturan lainnya yang terkait saling tumpang tindih dan bertolak belakang. Dari total jumlah tersebut, regulasi yang paling banyak diterbitkan adalah dalam bentuk peraturan setingkat menteri, yakni 8.311 regulasi. Jumlah terbanyak selanjutnya adalah peraturan pemerintah sebanyak 2.446 regulasi dan paling sedikit adalah berbentuk peraturan pengganti undang-undang sebanyak 49 regulasi.³⁶

Sebagai komponen utama di dalam kegiatan penyelenggaraan negara, kualitas dan kuantitas regulasi seharusnya dapat dikelola dengan baik supaya mampu menghasilkan regulasi yang sederhana dan tertib. Sederhana bermakna jumlahnya proporsional, mudah dipahami, dan dipatuhi. Sementara itu, tertib dapat diartikan bahwa suatu regulasi harus dibentuk dengan memperhatikan kaidah-kaidah yang berlaku dalam sistem regulasi.³⁷ Dengan memperhatikan kaidah-kaidah yang berlaku dalam pembentukan regulasi, diharapkan terwujud Sistem Regulasi Nasional yang sederhana dan tertib sehingga lebih mampu mendukung berfungsinya regulasi secara efektif dan efisien.

Permasalahan lain yang muncul adalah gejala pendelegasian pembuatan peraturan perundang-undangan kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah yang kemudian oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tersebut

³⁵ Diani Sadiawati *et al.*, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*, (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2015), hlm. 5.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*, hlm. 8.

didelegasikan kembali kepada peraturan perundang-undangan lain yang lebih rendah lagi. Seringnya muncul prasa “ketentuan lebih lanjut mengenai...diatur dengan...” dalam peraturan perundang-undangan Indonesia yang menyebabkan banyaknya aturan yang harus dibuat oleh Pemerintah. Padahal dalam kenyataannya, aturan yang lebih rendah yang dibuat biasanya mengatur hal yang sama dan seharusnya bisa selesai diatur dalam peraturan perundang-undangan di atasnya.

Kondisi ini yang pada akhirnya mengakibatkan postur regulasi Indonesia menggemuk di tingkat peraturan pelaksana, dan berdasarkan data di atas, penggemukan paling besar berada pada level Peraturan Menteri.³⁸ Jika dirata-ratakan secara sederhana, setiap Undang-Undang melahirkan 2-3 Peraturan Pemerintah dan 2-3 Peraturan Presiden, serta sekitar 16-17 Peraturan Menteri. Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mengurangi jumlah regulasi yang beredar saat ini harus dimulai dari hulu. Penataan regulasi bisa dimulai dengan mempersempit ruang pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak terkendali seperti Peraturan Menteri dengan cara meniadakan Peraturan Menteri melalui pengaturan yang lebih detail dalam Peraturan Presiden sehingga tidak ada lagi pendelegasian kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah lagi. Jika Peraturan Menteri ditiadakan, maka sudah pasti kuantitas regulasi di Indonesia saat ini akan jauh berkurang.

Peraturan Menteri pada dasarnya bisa ditiadakan apabila menteri tidak diberikan kewenangan untuk membuat Peraturan Menteri. Sebagaimana telah disinggung di atas, sesuai dengan apa yang disampaikan oleh A. Hamid S. Attamimi, kewenangan menteri dalam membuat Peraturan Menteri bersumber dari kewenangan delegasi dan kewenangan atribusi. Kewenangan delegasi sendiri merupakan kewenangan yang sifatnya tidak diberikan, melainkan “diwakilkan” dan bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat dilaksanakan sepanjang ada klausul pelimpahan atau pendelegasiannya dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam hal ini, Maria Farida juga menyampaikan hal yang sama bahwa delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun dengan tindakan.³⁹

Berbeda dengan kewenangan delegasi, kewenangan atribusi merupakan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada suatu lembaga negara atau pemerintah.⁴⁰ Kewenangan tersebut melekat terus-menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Contohnya kewenangan atribusi diantaranya dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 5 ayat (1) yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk undang-undang, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah membentuk Peraturan Daerah dengan sanksi pidana serendah-rendahnya 6 bulan kurungan dan denda sebanyak Rp 50.000.

Kewenangan delegasi untuk membuat Peraturan Menteri pada dasarnya dapat ditiadakan dengan mudah dengan cara tidak mendelegasikan pembuatan ketentuan lebih lanjut dalam melaksanakan suatu pasal atau ayat ke dalam sebuah Peraturan Menteri. Pendelegasian pembuatan peraturan pelaksana tingkat pusat cukup diberikan kepada Peraturan Presiden yang justru tingkatannya lebih tinggi dari pada Peraturan

³⁸ Isra, “Merampingkan...,” *Ibid.*

³⁹ Indrati, *Ilmu...*, hlm. 56

⁴⁰ *Ibid.*, hal. 55.

Menteri dan lebih kuat tanpa bisa dibantah karena memang menjadi bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan.

Kendala peniadaan Peraturan Menteri justru terletak pada kewenangan atribusi yang melekat pada menteri. Berdasarkan frasa “dibentuk berdasarkan kewenangan” dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Penjelasan Pasal 8 ayat (2) memberikan pengertian bahwa yang dimaksud dengan “berdasarkan kewenangan” artinya penyelenggaraan urusan tertentu di pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴¹ Ketentuan Pasal 8 ayat (2) tersebut menimbulkan penafsiran bahwa menteri memiliki kewenangan atribusi dalam membuat peraturan perundang-undangan, sehingga tanpa adanya peraturan perundang-undangan yang mendelegasikan kepada menteri untuk membuat peraturan, maka menteri tetap dapat membuat peraturan karena telah ada kewenangan atribusi tersebut.

Dalam kenyataannya, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara tidak memberi kewenangan kepada menteri untuk membuat peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti, menteri tidak mendapatkan kewenangan atribusi dari Undang-Undang yang mengatur keberadaannya. Oleh karena itu, seharusnya menteri hanya bisa membuat peraturan sepanjang ada peraturan perundang-undangan yang mendelegasikan.

Istilah “kewenangan” dalam Pasal 8 ayat (2) yang merasa dimiliki oleh kementerian dalam rangka membuat Peraturan Menteri, sebenarnya bukanlah kewenangan untuk membentuk peraturan, melainkan kewenangan menteri dalam melaksanakan kewenangan atas urusan pemerintahan tertentu yang merupakan kekuasaan Presiden.

Apabila mengacu kepada sistem pemerintahan Indonesia sebagaimana diatur dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, maka Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Dalam hal ini berarti tugas dan kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintahan melekat pada Presiden. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dengan tegas menyebutkan: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.”⁴² Untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan tersebut, maka Presiden membutuhkan kewenangan demi validitas tindakan hukum pemerintah. Dengan kata lain, menurut Josef Mario Monterio, dalam suatu negara hukum, pemerintah hanya dapat melakukan perbuatan hukum jika ia memiliki kewenangan.⁴³ Sehubungan dengan kewenangan Presiden tersebut dalam menjalankan roda pemerintahan, Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Presiden dibantu oleh menteri negara.⁴⁴

Undang-Undang Dasar 1945 hanya mengatur mengenai soal kedudukan dan fungsi menteri sebagai pembantu Presiden yang memimpin sebuah departemen atau kementerian. Sementara itu, mengenai kewenangan menteri dalam mengeluarkan kebijakan tidak diatur Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan uraian di atas, artinya, menteri sebenarnya tidak memiliki kewenangan yang bersifat atributif dari Undang-Undang Dasar 1945 maupun Undang-Undang, namun kewenangan tersebut lahir dari kewenangan milik Presiden. Presiden dalam hal ini yang memiliki kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya, kemudian mendelegasikan kewenangan tersebut kepada menteri-menterinya selaku pembantu Presiden.

⁴¹ Indonesia, *Undang-undang tentang Pembentukan...*, Penjelasan Pasal 8 ayat (2).

⁴² Indonesia, *UUD 1945...*, Pasal 4 ayat (1).

⁴³ Josef Mario Monterio, “*Tanggung Jawab Presiden atas Kebijakan Menteri yang Menimbulkan Korupsi Berdasarkan Sistem Presidensial dan Teori Kewenangan*,” *Jurnal Kertha Patrika*, Volume 39, Nomor 2, Agustus 2017, hlm. 79.

⁴⁴ Indonesia, *UUD 1945...*, Pasal 17.

Terkait kewenangan Menteri, H.A.S. Natabaya dalam bukunya menyampaikan hal-hal sebagai berikut:

“Pada dasarnya menteri sebagai pejabat negara didirinya melekat tiga kewenangan untuk membuat keputusan, yaitu keputusan, yaitu keputusan yang bersifat penetapan (*beschikking*), misalnya menetapkan pengangkatan pejabat di lingkungan kerjanya. Menteri juga mempunyai kewenangan untuk membuat aturan kebijakan (*beleidsregels*) yang tidak didasarkan kepada suatu peraturan perundang-undangan tetapi didasarkan kepada *freis ermessen* atau kewenangan diskresi (*discretionare bevoegdheid*) asalkan *beleids* tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada dan prinsip-prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik tidak boleh sewenang-wenang, menyalahgunakan kekuasaan, dsb. Kewenangan ketiga adalah membuat peraturan (*regeling*) dengan syarat bahwa kewenangan membuat peraturan yang disebut Permen adalah kewenangan derivatif/delegatif yang berasal dari Presiden, karena menteri adalah pembantunya Presiden.”⁴⁵

Berdasarkan uraian-uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa kewenangan menteri untuk menyusun peraturan hanya ada apabila ada pendelegasian atau bersifat delegatif dan bukan atributif.

Setelah jelas bahwa sebenarnya menteri tidak ada kewenangan atributif dalam membuat peraturan perundang-undangan, dan jika pendelegasian untuk menyusun peraturan pelaksana berupa Peraturan Menteri tidak diberikan dalam Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah, maka bahasan selanjutnya adalah mengenai dijadikannya Peraturan Presiden menjadi peraturan pelaksana tingkat pusat paling akhir dengan meniadakan Peraturan Menteri dan memasukan materi operasionalisasi aturan dan teknis pelaksanaan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah dalam Peraturan Presiden.

Sebagaimana disinggung di atas, karakteristik Peraturan Menteri pada dasarnya mirip dengan Peraturan Presiden. Hal ini dapat dilihat dari beberapa faktor:

- a. Peraturan Menteri merupakan peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya sebagaimana Peraturan Presiden.
- b. Peraturan Menteri dibuat dan disusun oleh Menteri yang diberikan kewenangan dibidangnya untuk menyusun peraturan. Demikian halnya Peraturan Presiden juga dibuat dan disusun oleh menteri, walaupun dalam hal ini, biasanya pembuatan Peraturan Presiden tidak bisa hanya dilakukan oleh satu menteri saja.
- c. Peraturan Menteri berisi materi-materi muatan yang seharusnya bisa diatur langsung dalam Peraturan Presiden.

Berdasarkan dalil-dalil yang telah dikemukakan di atas, maka dalam rangka simplikasi peraturan perundang-undangan dan kejelasan jenis serta hierarki peraturan perundang-undangan, Peraturan Menteri sebaiknya tidak lagi diakui sebagai peraturan pelaksana tingkat pusat paling akhir dan ditiadakan dari sistem peraturan perundang-undangan nasional. Peraturan pelaksana tingkat pusat paling akhir dalam hal ini berhenti di Peraturan Presiden yang tidak boleh lagi mendelegasikan ketentuan didalamnya kepada jenis peraturan perundang-undangan lain.

D. Simpulan

Pembentukan Peraturan Menteri pada dasarnya dilatarbelakangi oleh adanya kebijakan pemerintah yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan yang bersifat

⁴⁵ H.A.S. Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undang Indonesia*, (Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 177-178.

pelaksanaan terhadap peraturan yang lebih tinggi, oleh sebab itu kedudukan Peraturan Menteri saat ini diperlukan untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya yang secara tegas memerintahkan atau mendelegasikan.

Dengan karakteristik sama, namun dengan level yang lebih kuat, maka sudah seharusnya peraturan pelaksanaan baik Undang-undang maupun Peraturan Pemerintah dapat berhenti di tingkat Peraturan Presiden.⁴⁶ Ada beberapa hal yang menguatkan hal ini. *Pertama*, Peraturan Presiden merupakan peraturan pelaksana yang proses pembuatannya masih dalam kendali Presiden. Dalam hal ini Presiden adalah pihak yang menandatangani Peraturan Presiden sehingga mau tidak mau harus mengetahui dengan pasti hal-hal apa saja yang diatur dalam Peraturan Presiden, walaupun dalam praktiknya Presiden tidak terlibat langsung dalam proses pembuatannya.

Kedua, menjadikan Peraturan Presiden sebagai ujung tombak pelaksanaan Undang-undang dan Peraturan Pemerintah akan mempersingkat waktu efektivitas Peraturan Presiden. Aturan-aturan teknis yang diatur dalam Peraturan Presiden akan langsung efektif bisa dijalankan setelah Presiden menandatangani Peraturan Presiden tanpa harus menunggu lagi adanya aturan pelaksana lain dibawahnya yang biasanya memakan waktu lagi untuk disusun.

Alasan *ketiga* urgensi peniadaan Peraturan Menteri adalah bahwa perbedaan mendasar dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia akan menjadi lebih jelas. Undang-Undang dalam hal ini mengatur hal-hal yang pokok, Peraturan Pemerintah sebagai pelaksana Undang-Undang akan menjelaskan lebih detail, kemudian Peraturan Presiden akan menjadi aturan teknisnya.

Dengan demikian, Peraturan Menteri sebaiknya tidak lagi diakui sebagai peraturan pelaksana tingkat pusat paling akhir dan ditiadakan dari sistem peraturan perundang-undangan nasional. Peraturan pelaksana tingkat pusat paling akhir dalam hal ini berhenti di Peraturan Presiden yang tidak boleh lagi mendelegasikan ketentuan didalamnya kepada jenis peraturan perundang-undangan lain.

E. Ucapan Terimakasih

1. Tuhan Yang Maha Esa.
2. Orang Tua saya, Bapak (alm) Ahmad Apendi dan Ummi Sutinah, atas dukungan, doa dan kasih sayang yang tidak pernah berhenti sepanjang hidup dan usaha yang saya lakukan selama ini.
3. Istri dan anak-anak saya, Yulianti, Jenahara dan Kinan atas kesabaran, motivasi, doa dan penghiburan dalam setiap usaha saya.
4. Seluruh Guru dan Dosen yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat dan membimbing saya.
5. Sekretariat Kabinet, atas dukungan finansial dan beasiswa yang diberikan.
6. Almamater saya, Universitas Indonesia.

F. Biodata Penulis

Nama	: Sofyan Apendi
Tempat/Tanggal Lahir	: Bogor, 25 September 1981
Jenis Kelamin	: Laki-laki
Agama	: Islam
Status	: Menikah
Pekerjaan	: Pegawai Negeri Sipil

⁴⁶ Mengapa peraturan pelaksana seharusnya berhenti di level Peraturan Presiden? Zainal Arifin Muchtar menyampaikan bahwa pada titik itulah semuanya dipegang oleh Presiden. Lihat, Zainal Arifin Muchtar, "Perihal Menata Regulasi," <https://kumparan.com/zainal-muchtar/perihal-menata-regulasi>, diakses pada 9 Oktober 2020.

Alamat : Perumahan Ciomas River View 2 Blok C2 No. 16,
Kecamatan Ciomas, Kabupaten Bogor
No. Telp. : 089637031527
Email : apendi@gmail.com

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

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

Attamimmi, A. Hamid S. *Ilmu Perundang-Undangan*. Bandung: Grafika, 1999.

Aziz, Noor M. *et. al. Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Eksistensi Peraturan Perundang-Undangan Di Luar Hierarki Berdasarkan UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM, 2010.

Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 2000.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. Translated by Anders Wedberg. Massachusetts: Harvard University Printing Office Cambridge, 2009.

Natabaya, H.A.S. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Sekjend Mahkamah Konstitusi, 2006.

Sadiawati, Diani. *Strategi Nasional Reformasi Regulasi Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*. Jakarta: BAPPENAS, 2015.

_____, Diani dkk. *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*. Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), 2019.

Syamsuddi, Aziz. *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Tim Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia, Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019*. Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), 2019.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

_____. *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011*. LN No. 82. TLN No. 5234.

_____. *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. UU Nomor 15 Tahun 2019. LN No. 183. TLN No. 6398.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan*. Ketetapan MPR NOMOR III/MPR/2000 TAHUN 2000.

C. Lainnya

JURNAL

Aditya, Zaka Firma dan M. Reza Winata. "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia." *Jurnal Negara Hukum 1. Vol. 9.* (Juni 2018): 79-100.

Dewi, Ni Luh Putu Geney Sri Kusuma dan Ni Putu Riyani Kartika Sari. "Sengkarut Regulasi: Urgensi Pembentukan Lembaga Khusus Legislasi Di Indonesia." *Jurnal Hukum Saraswati (JHS) 1. Vol. 1.* (2019): 61-77.

SURAT KABAR DAN INTERNET

Isra, Saldi. "Merampingkan Regulasi." *Kompas.* (13 Maret 2017): 6.

Muchtar, Zainal Arifin. "Perihal Menata Regulasi." <https://kumparan.com/zainal-muchtar/perihal-menata-regulasi>. diakses pada 9 Oktober 2020.

Suhardi, Gaudensius "Obesitas Regulasi." <https://pshk.or.id/rr/obesitas-regulasi/>. 14 November 2019.