

## **PENGATURAN PEMBERIAN PERS`ETUJUAN PRESIDEN TERHADAP RANCANGAN PERATURAN MENTERI BERDASARKAN TEORI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**Moh. Amar Khoerul Umam\*, Fitriani A. Sjarif\*\***

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Jl. Prof. Mr Djokosoetono, Pondok Cina, Beji, Kota Depok, Jawa Barat 16424 amar@ui.ac.id,

E-Mail: fitriani.achlan@ui.ac.id.

Naskah diterima : 20/11/2021, revisi : 30/11/2021, disetujui 16/12/2021

### **Abstrak**

Pengaturan Persetujuan Presiden terhadap Peraturan Menteri dilandasi oleh banyaknya peraturan menteri yang materi muatannya tumpang tindih dan tidak selaras dengan kebijakan Presiden. Akan tetapi Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2021 ini menimbulkan masalah baru, yaitu memperpanjang rantai birokrasi dan mengintervensi perintah delegasi yang sudah diberikan. Berkaitan dengan latar belakang di atas terdapat beberapa persoalan yang akan diulas, antara lain: kedudukan Peraturan Menteri dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia; implikasi Persetujuan Presiden terhadap Rancangan Peraturan Menteri; dan konsep ideal pembentukan Peraturan Menteri. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kedudukan Peraturan Menteri tidak termasuk ke dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang memberikan kesan ketidakjelasan kedudukan Peraturan Menteri. Selanjutnya berkaitan dengan jumlah dan disharmoni Peraturan Menteri, Peraturan Menteri merupakan bentuk peraturan paling banyak di antara jenis peraturan lainnya, dimungkinkan menciptakan kewenangan baru, memberikan hak dan kewajiban bagi masyarakat dan kerap melampaui batas hingga mencampuri kewenangan kementerian lain. Sehingga diperlukan upaya untuk menyelesaikan permasalahan ini, mulai dari mempertegas kedudukan Peraturan Menteri dan mengatur materi muatan Peraturan Menteri; memperjelas kriteria Peraturan Menteri yang harus disetujui, mengembalikan proses Pembuatan Peraturan Menteri seperti semula serta penegasan kewenangan yang didelegasikan tidak perlu diintervensi lagi.

**Kata kunci:** Persetujuan Presiden, Pengaturan Peraturan Menteri, Hierarki Perundang-undangan

### **Abstract**

*The regulation of Presidential Approval on Ministerial Regulation is caused by hyper Ministerial Regulation whose content overlaps and is not in line with the President's policy. However, Presidential Regulation No. 68/2021 raises new problems, such as extending the bureaucratic chain. Based on these, there are several issues that will be discussed, including: the position of the Ministerial Regulation in the Indonesian Law Making System; implications of the Presidential Approval on the Draft Ministerial Regulation; and what is the best way to create*

**Ministerial Regulation.** *The results of this research indicates that the position of the Ministerial Regulation is not included in the hierarchy of Laws of the Republic of Indonesia based on Article 7 (1) of the Law of Law Making which gives the impression that the position of the Ministerial Regulation is unclear. Furthermore, it is related to the number and disharmony of Ministerial Regulations, where Ministerial Regulations are the hyper regulation among other types of regulations, it is possible to create new authorities, give rights and obligations to the citizens and often cross border the authority of other ministries. So that efforts are needed to solve this problem, start from confirming the position of the Ministerial Regulation to hierarchy of legislations strongly; clarifying the criteria for Ministerial Regulations that have to approved, restoring the process of making Ministerial Regulation as before and affirming that the delegated authority does not need to be intervened again.*

**Keywords:** *Presidential Approval, Ministerial Regulation, Hierarchy of Legislations*

## A. Latar Belakang

Indonesia sebagai salah satu negara penganut sistem Presidensial yang menempatkan Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan dan memiliki kekuasaan tunggal dalam bidang eksekutif (*single executive*)<sup>1</sup>. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945)

Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Kekuasaan eksekutif ini meliputi kekuasaan lainnya yang lebih luas diantaranya adalah kekuasaan dalam bidang administratif, legislatif, yudikatif, militer, dan diplomatik.<sup>2</sup>

Menteri, selaku pejabat yang bertugas membantu pelaksanaan kekuasaan Presiden dalam urusan tertentu, diangkat dan diberi wewenang membentuk peraturan perundang-undangan yang terintegrasi di bawah kekuasaan Presiden. Hal ini merupakan konsekuensi atas sistem Presidensial yang dianut oleh Indonesia. Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan dan dibantu oleh Menteri.<sup>3</sup> Pada sisi lain, dalam karakter pemerintahan Presidensial Indonesia yang bercitarasa parlemen, koalisi partai dalam Pemilu menyebabkan Presiden berada dalam situasi sindrom bebek pincang (*duck syndrome*).<sup>4</sup> Keberadaan Peraturan Menteri dalam lingkup Perundang-undangan di Indonesia yang mengacu pada UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU PPP) memang tidak termasuk ke dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

---

<sup>1</sup> Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, Depok: PT Rajagrafindo Persada (Rajawali Press), 2019, hlm. 88.

<sup>2</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press (FH UII Press), 2003, hlm. 115.

<sup>3</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Satu Naskah*. Jakarta: 2004, Pasal 4 Ayat (1) dan Pasal 17 Ayat (1).

<sup>4</sup> Satya Arinanto, "Lembaga Kepresidenan Dalam Perspektif Hukum Tata Negara", *Majalah FIGUR*, Edisi XI, (Jakarta: 2007).

Meski demikian, Peraturan Menteri diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum mengikat melalui Pasal 8 UU PPP, baik berdasarkan perintah peraturan lebih tinggi atau dibentuk atas kewenangan yang diberikan.<sup>5</sup> Selain itu, jika melihat dari sisi historis, Peraturan Menteri ini sudah diakui keberadaannya sejak TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1996 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia.

Berdasarkan data dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, secara kuantitatif dalam kurun waktu 1945 sampai dengan 2021 terdapat 4.747 Peraturan Pemerintah dan 2.217 Peraturan Presiden. Sementara itu, dalam kurun waktu 2005 sampai dengan 2021 terdapat 16.818 Peraturan Menteri. Menurut Saldi Isra jika merujuk dalam Pasal 7 Ayat (1) UU PPP, banyaknya peraturan pelaksana yang lahir kemungkinan berasal dari perintah Undang-Undang yang kurang detail dalam mengatur materi muatan terkait.<sup>6</sup> Dari ketiga jenis peraturan perundang-undangan tersebut, jumlah Peraturan Menteri lebih banyak jika dibandingkan dengan kedua peraturan lainnya yaitu Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Pada titik ini, sangat relevan kiranya jika muncul pertanyaan sejauh mana pembentukan dan materi muatan Peraturan Menteri agar tidak menimbulkan pertentangan norma dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Bahkan patut menjadi sebuah pertanyaan apakah Menteri melampaui kewenangan mengatur dari Undang-Undang dalam membentuk Peraturan Menteri atau tidak, mengingat Peraturan Menteri ini idealnya hanya bersifat teknis administratif atau operasional saja.<sup>6</sup>

Dalam perkembangan masa kini, Peraturan Menteri tidak lagi menjadi kewenangan yang sepenuhnya ada di Menteri, harus ada Persetujuan Presiden sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021 tentang Pemberian Persetujuan Presiden terhadap Rancangan Peraturan Menteri dan Kepala Lembaga. Lahirnya peraturan ini menjadi angin segar untuk menghasilkan peraturan yang berkualitas, harmonis, tidak sektoral. Bahkan Sekretaris Kabinet, Pramono Anung mengungkapkan bahwa seringkali arahan Presiden diterjemahkan berbeda oleh beberapa kementerian.<sup>7</sup>

Berdasarkan uraian di atas, perlu ada kajian terkait beberapa permasalahan. Pertama, terkait dengan kedudukan Peraturan Menteri dalam sistem Perundang-undangan di Indonesia. Kedua, perihal implikasi hukum persetujuan Presiden terhadap rancangan Peraturan Menteri berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021.

Ketiga, seperti apa konsep ideal pembentukan Peraturan Menteri di Indonesia.

## **B. Metode Penelitian**

Bentuk penelitian yang digunakan penulis dalam penulisan jurnal ini adalah dengan metode penelitian yuridis-normatif. Metode Penelitian yuridis-normatif diartikan sebagai penelitian

---

<sup>5</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU 15 Tahun 2019, LN No. 183 Tahun 2019, TLN No. 6398, Ps. 8 ayat (1) jo (2).

<sup>6</sup> Saldi Isra, "Merampingkan Regulasi", <https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikelkoran/11-artikelkompas/630-merampingkan-regulasi.html>, diakses 8 November 2021

<sup>6</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan atas..*, Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011, Bab II Hal-hal Khusus, A. Pendelegasian Kewenangan, Angka 211.

<sup>7</sup> dmi/ain, "Seskab Soal Perpres: Arahan Jokowi Sering Diterjemahkan Beda", <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210825131858-32-685144/seskab-soal-perpres-arahan-jokowi-sering-diterjemahkanbeda>, diakses 10 November 2021

hukum yang dilakukan dengan cara mengkaji teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Metode penelitian yuridis-normatif juga dapat diartikan sebagai penelitian kepustakaan, yaitu penelitian yang dilakukan dengan mempelajari sumber-sumber tertulis seperti buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen atau bahan sekunder lainnya

## **C. Pembahasan**

### **1. Kedudukan Peraturan Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia**

Teori Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menghendaki bahwa kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dibedakan menjadi dua, yaitu kewenangan atribusi dan delegasi yang bersumber dari peraturan perundang-undangan.<sup>8</sup> Atribusi tertinggi dalam peraturan perundang-undangan diberikan oleh UUD NRI 1945 atau UU terhadap suatu lembaga negara atau pemerintah untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut melekat selama tidak dicabut dan dapat dilakukan setiap diperlukan tanpa harus mendapat pertimbangan dan persetujuan dari pihak lain. Pada titik inilah lahir suatu wewenang baru.<sup>9</sup> Sedangkan delegasi diartikan sebagai kewenangan suatu organ pemerintahan yang dialihkan kepada organ lainnya dari kewenangan atribusi. Sehingga delegasi harus berpijak pada ketentuan perundang-undangan dan hanya dimungkinkan untuk dilakukan jika ada ketentuan yang mengatur dan memberikan landasan hukum. Peraturan Menteri dapat dibuat atas dasar pemberian kewenangan delegasi.

Peraturan Menteri sudah dikenal cukup lama dalam khasanah hierarki peraturan perundang-undangan nasional. Pertama kali diatur berdasarkan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangan, Peraturan Menteri berada di urutan ke 5 setelah UUD NRI 1945, Tap MPR, Undang-Undang/Perpu, Keputusan Presiden, lalu Peraturan Menteri.<sup>10</sup>

Namun sejak TAP MPR Nomor 3 Tahun 2000 Peraturan Menteri keluar dari hirarki sebagaimana juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (selanjutnya disebut UU 12/2011) Pasal 7 ayat (1), dimana Peraturan Menteri tidak disebutkan dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang 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. Sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, tata urutan peraturan perundang-undangan yang diakui oleh Indonesia saat ini adalah sebagai berikut:<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Bandung: Fakultas Hukum UNPAD, 2000), hlm. 1-2.

<sup>9</sup> Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 104.

<sup>10</sup> Hendra Kurnia Putra, *"Pengaturan Pembentukan Peraturan Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia,"* (Disertasi Doktor Universitas Brawijaya, Malang, 2019), hlm 68.

<sup>11</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Ps 7 ayat (1).

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) menyebutkan bahwa kekuatan hukum peraturan perundangundangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) adalah sesuai dengan tata urutan atau hierarkinya.<sup>12</sup>

Selain peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1), 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.<sup>13</sup> Jika melihat pada 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. Akan tetapi, dalam Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 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 perundangundangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Walaupun Peraturan Menteri tidak secara jelas disebutkan dalam UU 12/2011, 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:

1. Ada perintah untuk dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau atas dasar delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan, dan
2. 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.<sup>14</sup> Sementara itu, delegasi dalam bidang perundang-undangan adalah pemindahan/penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asal yang mendelegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegataris*) dengan tanggung jawab pelaksanaan kewenangan tersebut

---

<sup>12</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011.

LN No. 82 Tahun 2011. TLN No. 5234. Ps. 7 ayat (2)

<sup>13</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Ps. 8 ayat (1).

<sup>14</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Ilmu Perundang-undangan*, (Bandung: Grafika, 1999), hlm. 352.



pada delegataris sendiri, sedangkan tanggung jawab delegans terbatas sekali.<sup>15</sup> Berdasarkan kewenangan delegasi tersebut, maka produk perundang-undangan yang dihasilkan bersifat superior dan harus dibentuk hanya apabila ada perintah (delegasi) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pembentukan Peraturan Menteri pada dasarnya dilakukan karena adanya kewenangan delegasi dari peraturan yang lebih tinggi dan karena adanya kewenangan diskresi. Adapun Peraturan Menteri dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu Peraturan Menteri yang bersifat strategis untuk menjabarkan RPJMN<sup>16</sup> serta Peraturan Menteri yang bersifat administratif dan teknis. Namun demikian, materi muatan Peraturan Menteri tidak diatur dengan jelas, hal ini menyebabkan pengaturan yang melebihi kewenangan yang diberikan.

Kemudian guna menghindari disharmonis peraturan dan ketidakjelasan kedudukan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Peraturan Menteri perlu secara tegas dikembalikan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu di bawah Peraturan Presiden dan di atas Peraturan Daerah.

## **2. Implikasi Hukum Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Menteri Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021**

Dalam bagian pertimbangan disebutkan bahwa tujuan dari lahirnya Perpres ini untuk mengharmoniskan penyelenggaraan pemerintahan dan menjaga arah kebijakan pembangunan nasional dan menegaskan kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang tertinggi maka Presiden perlu mengetahui setiap kebijakan yang akan ditetapkan oleh menteri, pengetahuan ini penting untuk dimiliki oleh Presiden untuk memastikan apakah Para Menteri memahami kedudukannya masing-masing bahwa dalam membentuk peraturan perundangan merupakan bentuk pelaksanaan kewenangan Presiden.<sup>17</sup>

Perpres ini lahir untuk menghasilkan Peraturan Menteri yang berkualitas, harmonis, tidak sektoral dan tidak menghambat kegiatan masyarakat dan dunia usaha. Lebih lanjut pemberian persetujuan Presiden terhadap rancangan Peraturan Menteri dimaksudkan untuk meminimalkan permasalahan dalam pelaksanaan Peraturan Menteri.<sup>18</sup> Terbitnya Peraturan Presiden ini sama halnya dengan peraturan lainnya yang juga memiliki kelebihan dan kekurangan. Beberapa kelebihan yang ditawarkan dengan hadirnya Perpres ini adalah untuk menjadi alat kontrol untuk mengendalikan kementerian atau lembaga dalam membentuk peraturannya.

Sebagaimana telah disebutkan diatas dalam kurun waktu 2005 sampai dengan 2021 terdapat 16.818 Peraturan Menteri<sup>19</sup> dan ini melebihi jumlah Peraturan Daerah yang

---

<sup>15</sup> *Ibid*

<sup>16</sup> Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024, LN No. 10 Tahun 2020, Ps. 1 angka 2.

<sup>17</sup> Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021 tentang Pemberian Persetujuan Presiden terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga, LN No. 173, Tahun 2021.

<sup>18</sup> Wicipto Setiadi, FH UPN Veteran Jakarta, dalam diskusi webinar Kewajiban Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Kementerian/Lembaga: Apa Dampaknya Terhadap Reformasi Regulasi? <https://www.youtube.com/watch?v=4JpgTCE7DwE&t=2s>, diakses pada 28 November 2021.

<sup>19</sup> Kementerian Hukum dan HAM RI, melalui <http://www.peraturan.go.id> diakses pada tanggal 8 November 2021.

berjumlah 15.982. Angka ini bukanlah jumlah yang sedikit dan pada saat ini, Permen merupakan produk peraturan perundang-undangan paling banyak, padahal seharusnya Peraturan Menteri seharusnya hanya bersifat teknis administrasi atau operasional. Dengan hadirnya Perpres 68 Tahun 2021 ini, secara langsung Presiden akan membatasi Menteri untuk membentuk peraturannya sendiri.

Dalam Pasal 3 ayat (1) Perpres 68 Tahun 2021 dikatakan bahwa setiap rancangan Peraturan Menteri yang akan ditetapkan wajib mendapatkan persetujuan dari Presiden.<sup>20</sup> Hal ini kemudian juga memunculkan pertanyaan mengenai dampak terhadap pengujian secara formil dan bagaimana pengaturan sanksinya yang kemudian dalam Perpres ini juga belum diatur. Tidak semua Peraturan Menteri harus mendapatkan persetujuan dari Presiden. Merujuk ke Pasal 3 ayat (2) Perpres 68 Tahun 2021 ini, ada beberapa kriteria yang harus dimiliki oleh Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga yang harus disetujui oleh Presiden, diantaranya adalah:<sup>21</sup> (a) berdampak luas bagi kehidupan masyarakat; (b) bersifat strategis; dan (c) lintas sektor atau lalu lintas kementerian/lembaga.

Kriteria sebagaimana disebutkan di atas masih abstrak dan terlalu umum, sehingga dapat menimbulkan penafsiran yang luas.<sup>22</sup> Seyogianya perlu dipertegas batasan dari masing-masing kriteria. Selain itu dalam Perpres ini tidak diatur mengenai pihak yang akan menentukan bahwa suatu Peraturan Menteri memenuhi kriteria tersebut.

Perihal harmonisasi yang diangkat dalam Pasal 4 Perpres ini juga kemudian menimbulkan isu baru. Dengan Perpres ini kemudian secara tidak langsung menggeser fungsi harmonisasi yang selama ini dijalankan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan dan Badan Pembinaan Hukum Nasional, kepada Presiden melalui Perantara Sekretariat Kabinet. Lebih lanjut Perpres ini kemudian mengulang proses yang sebagaimana selama ini sudah dilakukan, dan persetujuan ini merupakan proses tambahan yang diberikan di akhir pembentukan Permen.<sup>23</sup>

Dalam Pasal 11 Perpres ini juga dikatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Peraturan Presiden ini diatur dengan Peraturan Sekretaris Kabinet.<sup>24</sup> Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2020, Sekretariat Kabinet memiliki fungsi untuk memberikan pengkajian dan pemberian rekomendasi atas rencana kebijakan kementerian/lembaga dalam membentuk Peraturan Menteri/Lembaga yang perlu mendapatkan persetujuan dari Presiden.

Bahwa berdasarkan uraian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwasanya keberadaan Perpres ini menimbulkan implikasi hukum antara lain:

- a. memperpanjang proses birokrasi dalam pembuatan Peraturan Menteri;
- b. menimbulkan ketidakjelasan pemilahan Peraturan Menteri yang harus mendapatkan Persetujuan dan tidak. Hal ini dilatarbelakangi oleh kriteria sebagaimana dimaksud

---

<sup>20</sup> Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021 tentang., Ps. 3 ayat (1)

<sup>21</sup> Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021., Ps. 3 ayat (2)

<sup>22</sup> Fitriani A. Sjarif, dan M. Nur Sholikin dalam diskusi webinar PSHK "Kewajiban Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Kementerian/Lembaga: Apa Dampaknya Terhadap Reformasi Regulasi?" <https://www.youtube.com/watch?v=4JpgTCE7DwE&t=2s>, diakses pada 18 November 2021.

<sup>23</sup> *Ibid*

<sup>24</sup> Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021., Ps. 11.

Pasal 3 Ayat (2) masih abstrak, dan tidak diatur mengenai petunjuk agar kriteria ini dapat dipenuhi;

- c. adanya repetisi pengaturan harmonisasi, sehingga tidak efektif;
- d. memberikan kewenangan baru bagi Sekretariat Kabinet untuk melaksanakan fungsinya diluar dari yang ditetapkan dalam Peraturan yang mengaturnya. Upaya penyelesaian persoalan *hyper regulation* Peraturan Perundang-undangan, tidak harus dilakukan dengan penambahan prosedur dan ketentuan baru, tetapi dengan mengembalikan kewenangan pejabat sesuai dengan porsinya masing-masing;<sup>25</sup>
- e. menambah beban kerja Presiden untuk hal yang tidak perlu, karena menurut teori kewenangan delegasi, peraturan yang dibuat oleh Menteri atas dasar delegasi Peraturan Pemerintah/Perpres tentu tidak perlu mendapatkan persetujuan dari Presiden lagi.

### C. Konsep Ideal Pembentukan Peraturan Menteri

Pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundangundangan yang baik menurut Maria Farida Indrati S terdapat dalam asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>26</sup> Selain susunan peraturan dan metode pembentukan peraturan, materi muatan dan proses pembentukan peraturan perundangundangan merupakan hal yang berkaitan dengan asas-asas hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan,<sup>27</sup> termasuk di dalamnya Peraturan Menteri.

#### 1. Materi Muatan Peraturan Menteri

Pada dasarnya pembentukan Peraturan Perundang-undangan, harus memperhatikan dan menjunjung asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 5 dan Pasal 6 UU PPP. Kemudian juga penggagas harus memperhatikan ketentuan hierarki Peraturan Perundangundangan sebagaimana dimuat dalam Pasal 7 dan 8 UU PPP. Dengan tidak mengenyampingkan tugas dan fungsi Menteri sebagai pembantu Presiden dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia yang merupakan sistem Presidensial, sudah seharusnya kebijakan peraturan dalam Kementerian ini adalah untuk melaksanakan tugas pembantuan kepada Presiden dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan.

UU PPP tidak mengatur mengenai bagaimana materi muatan untuk Peraturan Menteri. Didalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara juga tidak diatur mengenai hal ini. Dr. Wahiduddin Adams, S.H, M.A selaku Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM pada tahun 2011, menyatakan.<sup>28</sup> mengenai materi muatan Peraturan Menteri sebagai berikut:

---

<sup>25</sup> Fitriani A. Sjarif, dalam diskusi webinar PSHK., diakses pada 18 November 2021.

<sup>26</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 252.

<sup>27</sup> A Hamid S Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara," (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), hlm. 300.

<sup>28</sup> Penjelasan Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Dalam Rapat Kerja DPR dan Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Pada Tanggal 25 Mei 2011, dikutip dari Buku I Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Buku I, hlm. 495 sebagaimana dikutip dari Hendra Kurnia Putra, "Pengaturan Pembentukan Peraturan Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-Undang di Indonesia," (Disertasi Doktor Universitas Brawijaya, Malang, 2019), hlm 161.



*“Peraturan Menteri hanya berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan. Kemudian diberikan penjelasan, urusan tertentu dalam pemerintahan mengacu pada UU tentang Kementerian Negara, jadi jelas rambu batasnya sehingga dia tidak keluar dari ketentuan yang ada dalam UU yang mengatur mengenai fungsi dan tugas dari Kementerian Negara”.*

Dapat diartikan bahwa keberadaan materi muatan pada prinsipnya tidak boleh keluar dari kewenangan menteri dalam melaksanakan urusan tertentu dalam pemerintahan dengan tetap mengacu UU tentang Kementerian Negara. Sehingga, menteri tidak boleh mengatur di luar yang menjadi kewenangan berdasarkan UU Kementerian Negara.<sup>29</sup> Jalan panjang yang dilalui untuk kemudian dapat menemukan titik terang terkait dengan konsep ideal ini kemudian dikemukakan oleh Dr. Hendra Kurnia Putra, S.H., M.H dalam Legislatalk yang diselenggarakan oleh Indonesia Center for Legislative Drafting (ICLD) Universitas Indonesia. Menurut beliau, konsep ideal materi muatan Peraturan Menteri itu jika memenuhi hal-hal ini:<sup>31</sup>

1. Tidak menciptakan kewenangan baru terhadap kementeriannya;
2. Tidak secara materi muatannya membebani masyarakat dalam kewajiban dan wewenang;
3. Hanya bersifat teknis administrasi atau operasional, berlaku teori nilai sisa dimana hanya melaksanakan ketentuan yang sudah ada;
4. Tidak bersinggungan, bertentangan, dan atau melampaui kepentingan dan kewenangan kementerian lain.

Apabila muatan Peraturan Menteri disusun sebagaimana disebutkan di atas, maka hal ini dapat memupuk harmoni peraturan yang tidak jarang dalam praktiknya sering bertentangan atau bertolak belakang sehingga terjadi disharmonis antara kementerian, bahkan dengan peraturan lainnya.

## **2. Proses Pembentukan Peraturan Menteri**

Mekanisme dan Prosedur Penyusunan Peraturan Menteri harus memperhatikan aspek filosofis, aspek sosiologis, dan aspek yuridisnya. Aspek filosofis pembentukan Peraturan Menteri harus mencerminkan cita hukum dan cita keadilan serta nilai-nilai yang hakiki, hidup dan berkembang ditengah-tengah masyarakat. Aspek sosiologisnya, pembentukan Peraturan Menteri harus dapat diterima dan ditaati secara wajar oleh masyarakat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Aspek yuridisnya, pembentukan Peraturan Menteri, harus memperhatikan dasar hukumnya, dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku. Setiap rancangan Peraturan Menteri harus dilakukan harmonisasi materi dan sinkronisasi pengaturan.<sup>30</sup>

Kewenangan delegasi yang didapatkan Menteri dari peraturan yang lebih tinggi adalah sumber dari terbitnya Peraturan Menteri. Kewenangan ini menghendaki adanya kepercayaan penuh dan pemindahan kewenangan dari pemberi delegasi kepada penerima delegasi.

---

<sup>29</sup> *Ibid* <sup>31</sup> Hendra Kurnia Putra, dalam Legislatalk Ep 17, “Eksistensi Peraturan Menteri dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia”, <https://www.youtube.com/watch?v=1Ko6nYKJFko&t=85s>, diakses pada 19 November 2021

<sup>30</sup> Hendra Kurnia Putra, “Pengaturan Pembentukan Peraturan Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia,” (Disertasi Doktor, Universitas Brawijaya, Malang, 2019), hlm 145.

Sehingga proses pembuatan Peraturan Menteri seyogyanya menjadi proses di level kementerian tanpa intervensi dari Presiden dan pemberi delegasi. Selain itu, kewenangan delegasi yang diberikan memiliki batasan yang jelas, yaitu tidak boleh mengatur lebih dari dan di luar kewenangan yang diberikan. Adapun jika terjadi kesalahan dan tindakan melampaui wewenang, maka hal itu menjadi tanggung jawab Menteri sebagai penerima delegasi. Tentu teguran dari Presiden dapat diberikan, bahkan prosedur hukum di PTUN/Mahkamah Agung dapat ditempuh oleh masyarakat.

Adapun mengenai kebijakan strategis, Presiden cukup memberikan arahan dan persetujuan terhadap substansi draft naskah tersebut. Bahwa hal yang harus ditingkatkan adalah pengawasan yang dilakukan oleh Presiden kepada Menteri, terkait dengan pelaksanaan urusan strategis. Jika hal ini dapat dijalankan dengan baik, maka akan menutup celah beda tafsir Menteri terhadap arahan Presiden. Kemudian dalam proses pembentukan Peraturan Menteri yang ideal seyogyanya dikembalikan seperti semula, yaitu tanpa adanya Persetujuan Presiden sebelum diundangkan. Arahan dari Presiden diberikan pada saat inisiasi dan penyusunan Peraturan Menteri.

#### **D. Kesimpulan dan Saran**

Berdasarkan uraian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa:

1. Berdasarkan Pasal 8 UU 12/2021 Peraturan Menteri diakui keberadaannya dalam sistem hukum nasional dan memiliki kekuatan mengikat secara hukum. Namun ketidakjelasan kedudukan Peraturan Menteri karena tidak termasuk ke dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (1) UU 12/2021, berdampak pada disharmonisasi peraturan. Selanjutnya mengenai materi muatan Peraturan Menteri, ini tidak diatur dalam UU PPP maupun Perpres 68/2021, sehingga dapat menyebabkan pengaturan yang tidak tepat dan melebihi kewenangan yang dimiliki.
2. Persetujuan Presiden dalam rancangan Peraturan Menteri merupakan solusi yang kurang tepat. Implikasi hukum dari terbitnya Perpres 68/2021 antara lain: (a) menambah rantai birokrasi dan menjauhkan dari upaya reformasi regulasi; (b) menimbulkan ketidakjelasan proses dalam pembuatan Peraturan Menteri, khususnya dalam hal menentukan Rancangan Peraturan Menteri yang harus mendapatkan Persetujuan atau tidak berkaitan dengan kriteria yang multitafsir; (c) memberikan fungsi baru bagi Sekretariat Kabinet di luar kewenangannya; (d) dan memberikan beban tambahan bagi Presiden untuk melakukan hal yang tidak perlu, dalam hal memberikan Persetujuan terhadap Peraturan Menteri yang merupakan delegasi dari peraturan yang lebih tinggi.
3. Idealnya Peraturan Menteri dibentuk tanpa intervensi Presiden dan pemberi delegasi, karena telah terjadi pemindahan kewenangan kepada Menteri. Dalam hal muatan Peraturan Menteri, harus dalam rangka menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan dengan mengacu pada UU Kementerian Negara; tidak menciptakan kewenangan baru; hanya bersifat administratif dan tidak melampaui kewenangan kementerian lain.

Adapun Saran yang bisa diberikan sebagai berikut :

1. Kedudukan Peraturan Menteri perlu dipertegas yaitu di bawah Peraturan Presiden dan di atas Peraturan Daerah. Kemudian mengenai materi muatan Peraturan Menteri perlu diatur

secara eksplisit dalam perubahan Perpres 68/2021 atau UU PPP, agar berfokus kepada urusan administratif dan teknis serta tidak melampaui kewenangan sendiri.

2. Persetujuan Presiden terhadap Peraturan Menteri sebagaimana dalam Perpres Nomor 68 Tahun 2021 seharusnya tidak menjadi beban tambahan birokrasi dalam proses penerbitan suatu Permen. Persetujuan Presiden lebih tepat diberikan pada saat inisiasi atau pembahasan substansi, bukan diberikan di ujung setelah proses sinkronisasi.
3. Proses Pembuatan Peraturan Menteri seharusnya tanpa intervensi sebagai bentuk penegasan kewenangan yang didelegasikan tidak perlu diintervensi lagi. Penulis menyarankan agar hal ini menjadi ketentuan perbaikan dalam perubahan Perpres 68/2021.

#### **E. Biodata Singkat Penulis**

**Moh. Amar Khoerul Umam** menyelesaikan Pendidikan Strata I di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, bidang studi Hukum Kenegaraan. Saat ini Penulis sedang menyelesaikan tugas akhir untuk program Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan program kekhususan Magister Kenegaraan.

**Fitriani Ahlan Sjarif**, menempuh pendidikan S1, S2 dan S3 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saat ini Penulis merupakan Dosen Tetap di Fakultas Hukum UI sekaligus sebagai ahli Ilmu Perundangan-undangan

#### **F. Ucapan Terimakasih**

Segala puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah S.W.T yang telah memberikan kesehatan dan pemikiran yang jernih kepada penulis, karena berkat rahmat, hidayah, serta pertolongan-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan jurnal ini. Dalam penulisan hukum ini, penulis menyadari sepenuhnya masih terdapat banyak kekurangan baik dari segi materi, susunan bahasa maupun cara penyajian maupun penulisannya. Dalam menyusun jurnal ini, penulis menyadari bahwa penulisan jurnal hukum ini tidak akan terselesaikan tanpa bantuan dari berbagai pihak yang telah memberi banyak dukungan, dan penulis mengucapkan terimakasih atas dukungan moril maupun materiil terutama kepada redaksi jurnal palar, sehingga sampai diterbitkannya jurnal palar ini.

## Daftar Pustaka

### A. Buku

- Arsil, Fitra. *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*. Depok: PT. Raja Grafindo Persada, 2019.
- Attamimi, A.Hamid S, *Ilmu Perundang-undangan*. Bandung: Grafika, 1999.
- Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Teori dan Praktik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Ranggawidjaja, Rosjidi. *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan PerundangUndangan*. Bandung: Cita Bhakti Akademika, 2006.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

### B. Undang-Undang:

- Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 15 Tahun 2019, LN No. 183 Tahun 2019, TLN No. 6398.
- Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021 tentang Pemberian Persetujuan Presiden terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga, LN No. 173, Tahun 2021.
- \_\_\_\_\_. Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024, LN No. 10 **Disertasi:**
- Attamimi, A Hamid S, “*Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*.” Disertasi Doktor Universitas Indonesia. Depok, 1990
- Putra, Hendra Kurnia. “*Pengaturan Pembentukan Peraturan Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*.” Disertasi Doktor Universitas Brawijaya. Malang, 2019.

### C. Lainnya

- Arinanto, Satya. “Lembaga Kepresidenan Dalam Perspektif Hukum Tata Negara.” *Majalah Figur Edisi XI* (Jakarta 2007).
- Ain/Dmi, “Seskab soal Perpres: Arahan Jokowi Sering Diterjemahkan Berbeda” <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210825131858-32685144/seskab-soal-perpres-arahan-jokowi-sering-diterjemahkan-beda>, diakses 7 November 2021
- Isra, Saldi. “Merampingkan Regulasi” <https://www.saldiisra.web.id/>, diakses 8 November 2021.
- Kementerian Hukum dan HAM RI, melalui <http://www.peraturan.go.id> diakses pada tanggal 8 November 2021.
- Putra, Hendra Kurnia, “*Eksistensi Peraturan Menteri dalam Sistem Perundangundangan Indonesia*”, [https://www.youtube.com/watch?v=1Ko6n\\_YKJFko&t=85s](https://www.youtube.com/watch?v=1Ko6n_YKJFko&t=85s), diakses 19 November 2021.
- Sjarif, Fitriani A., “*Kewajiban Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Kementerian/Lembaga: Apa Dampaknya Terhadap Reformasi*

*Regulasi? ”* <https://www.youtube.com/watch?v=4JpgTCE7DwE&t=2s>, diakses 18 November 2021.