



ANALISIS DAN EVALUASI KEDUDUKAN PERATURAN MENTERI TERHADAP PERATURAN DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Muhamad Nafi Uz Zaman*, Retno Saraswati, Ratna Herawati
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail : mnafiuzzaman3kg@gmail.com

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan dan mendeskripsikan perkembangan kedudukan Peraturan Menteri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia serta untuk menganalisa dan mengevaluasi kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, metode pengumpulan data deskriptif analitis dengan teknik pengumpulan data dengan cara studi pustaka untuk memperoleh data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mengenai perkembangan kedudukan Peraturan Menteri ditunjukkan melalui perkembangan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam peraturan-peraturan antara lain: UU Nomor 1 Tahun 1950 yang berlaku di RI Yogyakarta, Surat Presiden No 2262/HK/59 tanggal 20 Agustus 1959, TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, TAP MPR Nomor III/MPR/2000, UU Nomor 10 Tahun 2004, dan UU Nomor 12 Tahun 2011. Adapun analisis dan evaluasi kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah ditunjukkan melalui 3 (tiga) indikator yang dapat menjelaskan mengenai kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah yaitu kedudukan pembuat peraturan, ruang lingkup berlakunya peraturan serta materi muatan.

Kata kunci : Analisis dan Evaluasi; Peraturan Menteri; Sistem Ketatanegaraan.

Abstract

The purpose of this study is to explain and describe the development of the position of the Ministerial Regulation in the Indonesian constitutional system and to analyze and evaluate the position of the Ministerial Regulation on Regional Regulations. secondary. The results showed that the development of the position of the Ministerial Regulation was shown through the development of a hierarchy of laws and regulations governed by the regulations, among others: Law No. 1 of 1950 in force in RI Yogyakarta, Presidential Letter No. 2262 / HK / 59 dated 20 August 1959, TAP MPRS Number XX / MPRS / 1966, TAP MPR Number III / MPR / 2000, Law Number 10 Year 2004, and Law Number 12 Year 2011. The analysis and evaluation of the position of Ministerial Regulation on Regional Regulations is shown through 3 (three) indicators that can explain the position of the Ministerial Regulation on Regional Regulations, namely the position of the maker of the regulation, the scope of the enactment of the regulation and the material content..

Keyword : Analysis and Evaluation; Ministerial Regulation; Constitutional System.

I. PENDAHULUAN

Sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No 12 Tahun 2011) yang memuat mengenai hierarki peraturan perundang-

undangan, sistematika penyusunan, hingga proses pengajuan uji materiil peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 7 UU No 12 Tahun 2011 mengatur mengenai jenis-jenis Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut :

a. UUD NRI 1945;

- b. Ketetapan MPR;
- c. UU/Peraturan Pemerintah
Pengganti Undang-Undang
(Perpu);
- d. Peraturan Pemerintah (PP);
- e. Peraturan Presiden (Perpres);
- f. Peraturan Daerah Provinsi (Perda
Provinsi);
- g. Peraturan Daerah
Kabupaten/Kota (Perda
Kabupaten/Kota).

Salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak tercantum dalam Pasal 7 tersebut tetapi diakui keberadaannya dalam UU No 12 Tahun 2011 yaitu Peraturan Menteri. Secara hierarkis formal, Peraturan Menteri memang tidak termasuk kedalam hierarki peraturan perundang-undangan, namun berdasarkan Pasal 8 ayat (2) UU No 12 Tahun 2011, Peraturan Menteri diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Keberadaan Peraturan Menteri diperlukan untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya yang secara tegas memerintahkan atau mendelegasikan, seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.¹

Pengaturan mengenai kedudukan Peraturan Menteri dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia mengalami dinamika

perkembangan sejak diaturnya sistem peraturan perundang-undangan dalam UU No 1 Tahun 1950 tentang Peraturan-peraturan Pemerintah Pusat hingga UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Apabila melihat kedudukan dan status hukum Peraturan Menteri saat ini yang diatur dalam Pasal 8 ayat (2) UU No 12 Tahun 2011, maka justru menimbulkan banyak pertanyaan yang menyebabkan ketidakjelasan kedudukan Peraturan Menteri dengan peraturan perundang-undangan lainnya, karena disisi lain diakui keberadaannya sebagai sebuah peraturan, tetapi disisi lainnya lagi tidak tercantum kedalam hierarki peraturan perundang-undangan. Ketidakjelasan tersebut ditandai dengan misalnya apakah Peraturan Menteri berada dibawah peraturan presiden sebagai aturan pelaksana dari Perpres dan berada diatas Perda serta apakah dalam pembentukan Perda harus mempertimbangkan Peraturan Menteri.

Menurut Retno Saraswati, ketidakjelasan kedudukan Peraturan Menteri dalam praktiknya menyebabkan banyak daerah dalam membentuk Perda tidak mengacu pada Peraturan Menteri bahkan cenderung diabaikan dengan alasan tidak masuknya jenis Peraturan Menteri dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.² Hal tersebut dapat menyebabkan ketimpangan

¹Maria Farida, *Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-Undangan*, (Jakarta: Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, 2008), halaman 83.

²Retno Saraswati, "Problematika Hukum Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Yustisia* Vol.2 No.3 September - Desember 2013, halaman 101.

kebijakan yang tidak harmonis antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Jika ditarik benang merah dari permasalahan kedudukan Peraturan Menteri yang telah dijelaskan diatas, maka dengan jelas bahwa inti permasalahannya terletak kepada kerancuan atau ketidakjelasan kedudukan Peraturan Menteri dengan peraturan lainnya, sehingga diperlukan adanya pembaharuan dan pengkajian ulang mengenai kedudukan Peraturan Menteri dalam UU No 12 Tahun 2011 agar terdapat kepastian hukum yang jelas mengenai kedudukan Peraturan Menteri. Oleh sebab itu maka penulis mengangkat judul “Analisis dan Evaluasi Kedudukan Peraturan Menteri dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana perkembangan kedudukan Peraturan Menteri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimana analisis dan evaluasi kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?

II. METODE

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum yang bersifat kumulatif dan didasarkan pada data

sekunder, tetapi di samping itu juga berdasarkan usaha menelaah kaidah – kaidah hukum yang berlaku. Pendekatan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif (*legal research*) dilakukan penelitian terhadap data sekunder dibidang hukum yaitu yang menyangkut bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder yang berupa hasil karya ilmiah para sarjana-sarjana.³

Spesifikasi penelitian pada penulisan hukum ini dilakukan secara deskriptif analitis, yaitu cara memaparkan keadaan obyek yang diteliti. Berdasarkan fakta-fakta yang aktual pada saat ini.⁴

Data yang digunakan di dalam penulisan hukum ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka.⁵ Data sekunder yang bisa diteliti antara lain berikut ini:⁶

- a. Bahan hukum primer berupa :
Peraturan perundang-undangan, hukum adat, yurisprudensi dan traktat
- b. Bahan hukum sekunder terdiri dari:
 - a. Buku – Buku
 - b. Jurnal – Jurnal
- c. Bahan hukum tersier (bibliografi, indeks kumulatif)

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Perkembangan Kedudukan Peraturan Menteri dalam

³ Ronny Hanitjo Soemitro, *Op.cit.*,halaman 11.

⁴ Barda Nawawi A., *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gajah Mada University, Press, 1992), halaman 47.

⁵ Soerjono Soekanto, *Loc.cit.*

⁶ J. Soepranto, *Metode ...Loc.cit.*

Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perkembangan sejak disahkannya UUD 1945 sebagai landasan konstitusional Indonesia hingga saat ini. Perkembangan tersebut mempengaruhi tatanan lembaga negara termasuk kementerian yang menjalankan fungsi eksekutif dibidang pemerintahan.

1. Korelasi Kedudukan Peraturan Menteri dengan Sistem Ketatanegaraan Indonesia

1.1. Pengaruh Sistem Pemerintahan terhadap Kedudukan Menteri dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu struktur yang terdiri dari fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif yang saling berhubungan, bekerja sama dan mempengaruhi satu sama lain.⁷ Sri Soemantri menyatakan bahwa sistem pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif.⁸ Sistem pemerintahan secara umum dibagi 2 (dua) yaitu sistem presidensiil dan parlementer.⁹

Dalam sistem parlementer, Perdana Menteri akan membentuk kabinet yang terdiri dari Menteri-menteri yang mengurus urusan pemerintahan tertentu. Menteri menjadi institusi yang menyelenggarakan urusan eksekutif

yang dimana Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan, sedangkan Presiden memegang jabatan sebagai kepala presiden. Perdana Menteri dapat dibubarkan oleh parlemen.

Sementara itu, kedudukan Menteri dalam sistem presidensiil merupakan pembantu Presiden yang mengurus urusan tertentu dalam pemerintahan, Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, sehingga Menteri bertanggung jawab kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara.

Tabel 1.
Perbandingan Kedudukan Menteri dalam Sistem Presidensiil dan Parlementer

Aspek	Sistem	
	Presidensiil	Parlementer
Hubungan kelembagaan	Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan membahwahi Menteri.	Perdana Menteri atau <i>prime minister</i> sebagai kepala pemerintahan membawahi kabinet kementerian
Pola rekrutmen	Jajaran eksekutif lini kedua (yakni para menteri) diangkat dan diberhentikan oleh Presiden	Menteri Negara berasal dari anggota parlemen yang diangkat dari partai mayoritas di parlemen
Pola Pengawasan dan Pertanggungjawaban	Menteri bertanggung jawab kepada Presiden sebagai Kepala Pemerintahan	Menteri bertanggung jawab kepada Perdana Menteri yang selanjutnya bertanggung jawab kepada parlemen atau legislative

⁷ Cora Elly Noviati, "Demokrasi dan Sistem Pemerintahan", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 2, Juni 2013, halaman 337.

⁸ Sri M Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1992), halaman. 90.

⁹ Cora Elly Noviati, *Op.cit.*, halaman 338.

1.2. Pengaruh Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia terhadap Kedudukan Peraturan Menteri

- Periode UUD 1945 (18 Agustus 1945-27 Desember 1949)

Jika dilihat dari ketentuan pasal yang terdapat dalam UUD 1945, Indonesia menganut sistem presidensiil yang ditandai bahwa para Menteri tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif, tetapi hanya bertindak sebagai pembantu Presiden.

Jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam masa periode UUD 1945 ini adalah:¹⁰

1. UUD 1945;
2. UU/Perpu;
3. PP; dan
4. Peraturan yang berasal dari Zaman Hindia Belanda berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945.

Peraturan perundang-undangan tersebut di atas terdapat dalam praktik penyelenggaraan negara meskipun sebenarnya tidak terdapat ketentuan hukum

positif yang mengatur tentang hierarki/tata urutan peraturan perundang-undangan.

Kondisi tersebut disebabkan karena Indonesia pada saat itu masih mengalami upaya untuk konsolidasi politik, hukum dan keamanan. Indonesia masih dalam proses untuk mempertahankan kedaulatan pasca kemerdekaan 17 Agustus 1945 dari agresi militer Belanda I dan II.

- Periode Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS)

Konsekuensi adanya konstitusi RIS adalah berubahnya konstitusi Indonesia UUD 1945 menjadi UUD RIS, berubahnya bentuk Negara Kesatuan menjadi Negara Serikat (federal), yaitu negara yang tersusun dari beberapa negara yang semula berdiri sendiri-sendiri kemudian mengadakan ikatan kerja sama secara efektif.¹¹ Selain itu, konsekuensi lainnya adalah berubahnya sistem pemerintahan presidensiil menjadi parlementer yang menyebabkan pemerintah (eksekutif) yang berada di tangan Menteri-Menteri baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertanggung jawab kepada parlemen.

Pada masa berlakunya Konstitusi RIS tidak terdapat ketentuan yang mengatur mengenai hierarki peraturan

¹⁰ Noor M Aziz, *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 HAMRI, 2010), halaman 25.

¹¹ M. Agus Santoso, *Op.cit*, halaman 122.

perundang-undangan. Jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku pada masa di bawah Konstitusi RIS adalah sebagai berikut :

1. Konstitusi RIS;
2. UU (Pasal 127)/UU Darurat (Pasal 139);
3. PP (berdasarkan Pasal 141).

- Periode Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950

Bentuk negara pada konstitusi ini adalah Negara Kesatuan, yakni negara yang bersusun tunggal, artinya tidak ada negara dalam negara sebagaimana halnya bentuk negara serikat. Sistem pemerintahannya adalah sistem pemerintahan parlementer, karena tugas-tugas eksekutif dipertanggungjawabkan oleh Menteri-Menteri baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri kepada DPR.¹²

UUUDS 1950 juga tidak terdapat ketentuan yang secara khusus mengatur tentang hierarki/tata urutan peraturan perundang-undangan,¹³ namun dalam praktik penyelenggaraan negara, jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat itu adalah :

1. UUDS 1950;
2. UU/UU Darurat; dan
3. PP.

Selain ke tiga jenis peraturan perundang-undangan tersebut dalam praktik penyelenggaraan negara masih terdapat beberapa produk hukum yang berlaku yakni:

1. Peraturan Menteri;
2. Keputusan Menteri; dan
3. Peraturan Tingkat Daerah.

- Periode UUD 1945 Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959/Sebelum Perubahan

Pada masa orde lama tersebut terdapat ketentuan yang mengatur tentang hierarki/tata urutan peraturan perundang-undangan yang meskipun tidak diatur dalam sebuah produk hukum resmi berupa peraturan perundang-undangan seperti UU, melainkan dalam bentuk Surat Presiden, Pimpinan DPR, serta Pimpinan MPRS. Pengaturan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan diatur dalam :

1. Surat Presiden kepada DPR No. 2262/HK/1959
 2. Surat Presiden kepada DPR No. 3639/HK/1959
 3. Surat DPR kepada Presiden No. 12324/DPR-RI/1959
 4. Surat Pimpinan MPRS kepada Presiden No.1168/U/MPRS/1961
- Bentuk peraturan perundang-undangan yang

¹²Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*,(Jakarta: Rineka Cipta, 2005), halaman 202.

¹³Noor M Aziz, *Op. cit*, halaman 28.

diatur dalam peraturan diatas adalah :

1. UU
2. PP
3. Perpu
4. Penpres
5. Perpres
6. Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan PerPres
7. Keppres
8. Peraturan / Keputusan Menteri

Setelah runtuhnya pemerintahan orde lama, maka pada tahun 1966 MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. TAP MPRS ini dimaksudkan untuk membenahi dan mendudukkan secara konstitusional jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan yang banyak menyimpang dari UUD 1945. Namun perlu diketahui bahwasanya sebelum keluar TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 ini terlebih dahulu dikeluarkan TAP MPRS No. XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-produk legislasi Negara di Luar Produk MPRS yang tidak sesuai dengan UUD 1945.

Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia berdasarkan TAP

MPRS No. XX/MPRS/1966 yaitu :

1. UUD RI 1945 ;
2. Tap MPR;
3. UU/Perpu;
4. PP;
5. KepPres,
6. Peraturan Pelaksanaan lainnya seperti
 - a. Peraturan Menteri,
 - b. Instruksi Menteri
 - c. dan lain-lainnya.

Selain itu, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan digunakan juga produk hukum yang lain yakni Pengumuman Pemerintah, contoh Pengumuman Pemerintah Republik Indonesia tanggal 17 Februari 1969 tentang Landas Kontinen.

- Periode UUD 1945 Setelah Perubahan

Setelah runtuhnya Orde Baru pada tahun 1998, maka TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 itupun masih berlaku sampai tahun 2000. Namun semenjak amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan sejak tahun 1999 hingga amandemen terakhir dilakukan tahun 2002 dan disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002,¹⁴ maka pada tahun 2000 MPR (Hasil Pemilu 1999) menetapkan TAP MPR No. III/MPR/2000

¹⁴Kus Eddy Santoso, *Op.cit*, halaman 101-102

tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 2 TAP MPR No. III/MPR/2000 adalah:

1. UUD 1945;
2. TAPMPR;
3. UU;
4. Perpu;
5. PP;
6. Keppres;
7. Perda.

Kedudukan Peraturan Menteri dalam ketentuan tersebut memang tidak dijelaskan secara eksplisit, namun perlu diingat walaupun Peraturan Menteri tidak dicantumkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan bukan berarti pada saat berlakunya TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tidak diakui keberadaan Peraturan Menteri atau Peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga yang lain.

TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tersebut berlaku sampai tahun 2004 dimana didahului dengan ditetapkan dalam TAP MPR No. I/MPR/2003 yang mengatur mengenai peninjauan terhadap Ketetapan MPRS dan MPR dari tahun 1966-2003 termasuk TAP MPR No. III/MPR/2000 yang menghasilkan bahwa TAP tersebut masih tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU yang mengatur tentang

Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, sehingga pada tanggal 22 Juni 2004 dikeluarkanlah Undang-Undang tersebut, yaitu UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut UU No. 10 Tahun 2004 (Pasal 7 ayat 1) :

- a. UUD NRI 1945
- b. UU/Perpu
- c. PP
- d. Perpres
- e. Perda

Ketentuan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diperbaharui lagi dengan adanya UU No 12 tahun 2011, dikarenakan terdapat peraturan perundang-undangan yang belum tertera dalam UU No 10 tahun 2004 seperti Ketetapan MPR dan penjelasan mengenai macam-macam peraturan daerah, sehingga ditetapkan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011.

- a. UUD NRI 1945;
- b. TAP MPR;
- c. UU/Perpu;
- d. PP;
- e. Perpres;
- f. Perda Provinsi; dan
- g. Perda Kabupaten/Kota.

Namun dalam UU No 10 Tahun 2004 dan UU No 12

Tahun 2011 tidak memasukkan Peraturan Menteri dalam hieraki peraturan perundang-undangan, akan tetapi kedua aturan tersebut tetap mengakui keberadaan Peraturan Menteri disamping Peraturan Lembaga lainnya seperti Peraturan atau Keputusan MA, BPK, BI, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.¹⁵

2. Kedudukan Peraturan Menteri dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia

2.1. UU No 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat.

Hierarki peraturan perundang-undangan mulai dikenal sejak dibentuknya UU No 1 Tahun 1950 yaitu Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat yang ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1950. UU ini merupakan UU dari Negara Bagian Republik Indonesia Yogyakarta.

Pasal 1

- a. UU dan Perpu
- b. PP
- c. Peraturan Menteri

Pasal 2

Tingkat kekuatan peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah menurut urutannya pada Pasal 1.

2.2. Surat Presiden Nomor 2262/HK/59 tanggal 20 Agustus 1959 mengenai Bentuk-Bentuk Peraturan-Peraturan Negara

Pada masa berlakunya UUD 1945 dalam kurun waktu 5 Juli 1959 – 1966 (Orde Lama), Presiden Soekarno dalam suratnya kepada ketua DPR No. 2262/HK/59 tanggal 20 Agustus 1959 yang selanjutnya dijelaskan lebih lanjut dengan Surat Presiden No. 3639/HK/59 tanggal 26 November 1959, disebutkan bentuk-bentuk peraturan-peraturan negara sebagai berikut:

- a. UU
- b. PP
- c. Perpu
- d. Penpres
- e. Perpres
- f. Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Perpres
- g. Keppres
- h. Peraturan/Keputusan Menteri

2.3. TAP MPRS No XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan RI

Berdasarkan Lampiran II tentang “Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut:

- a. UUD 1945
- b. TAP MPR
- c. UU / Perpu
- d. PP

¹⁵Noor M Aziz, *Op.cit*, halaman 32.

- e. Keppres
- f. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti:
 - 1. Peraturan Menteri
 - 2. Instruksi Menteri
 - 3. dan lain-lainnya.

2.4. TAP MPR No III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

Pasal 2

Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum dibawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah :

- a. UUD 1945
- b. TAP MPR
- c. UU
- d. Perpu
- e. PP
- f. Keppres
- g. Perda

Kedudukan Peraturan Menteri dalam TAP MPR No III/MPR/2000 tersebut memang tidak secara eksplisit dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Namun Peraturan Menteri masih tetap diakui keberadaannya sebagai peraturan dalam sistem hukum di Indonesia. Hal tersebut diatur dalam Pasal 4 TAP MPR No III/MPR/2000 :

Pasal 4

- (1) Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.
- (2) Peraturan atau Keputusan MA, BPK, Menteri, BI, Badan, Lembaga atau Komisi yang

setingkat yang dibentuk oleh Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ini.

2.5. UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (4) UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pasal 7

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a. UUD NRI 1945
- b. UU / Perpu
- c. PP
- d. Perpres
- e. Perda

(4) 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.

Berdasarkan Pasal 7 tersebut, kedudukan Peraturan Menteri tidak secara eksplisit dijelaskan dalam hierarki peraturan perundang-undangan., melainkan dijelaskan dalam penjelasan ayat (4).

Pembatasan peraturan perundang-undangan lainnya dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan ayat (4) yaitu :

Jenis peraturan perundang-undangan selain dalam ketentuan ini antara lain peraturan yang

dikeluarkan oleh MPR dan DPR, DPD, MA, MK, BPK, BI, Menteri, Kepala Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh UU atau pemerintah atas perintah UU, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

2.6. UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Ketentuan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011.

Pasal 7

(2) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. UUD NRI 1945;
- b. TAP MPR;
- c. UU/Perpu;
- d. PP;
- e. Perpres;
- f. Perda Provinsi; dan
- g. Perda Kabupaten/Kota.

Pasal 8

(1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) 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.

(2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan

yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

B. Analisis dan Evaluasi Kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

1. Analisis dan Evaluasi Kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

1.1. Dasar Pembentukan Peraturan Menteri

Menteri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan pembantu Presiden yang bertugas untuk menjalankan urusan pemerintahan dibidang eksekutif (Pasal 17 UUD NRI 1945). Maria Farida Indrati S berpendapat bahwa kedudukan Menteri berdasarkan Bab V Pasal 17 UUD NRI 1945 dapat dijelaskan bahwa Menteri-menteri Negara bukanlah pegawai tinggi biasa, meskipun kedudukan menteri itu bergantung pada Presiden, selain itu berdasarkan Pasal 17 ayat (3) UUD NRI 1945, sebenarnya Menteri-menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouveir executive*) di bidangnya.¹⁶

¹⁶Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Op.cit.*, halaman 155.

Urgensi kedudukan Menteri dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan dan sebagai upaya melaksanakan urusan pemerintahan yang dibidangnya maka Menteri diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan,

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 terdapat dua syarat agar peraturan-peraturan memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau
2. dibentuk berdasarkan kewenangan.

Berdasarkan hal tersebut, maka Peraturan Menteri dapat dibentuk jika diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya seperti UU, PP, maupun Perpres atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Menurut doktrin hukum, hanya dikenal dua macam peraturan perundang-undangan dilihat dasar kewenangan pembentukannya, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar:¹⁷

1. atribusi pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
2. delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan

A. Hamid S. Attamimmi menegaskan atribusi kewenangan perundang undangan diartikan penciptaan wewenang (baru) oleh konstitusi/*grondwet* atau oleh pembentuk undang-undang (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah

ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.¹⁸

Delegasi dalam bidang perundang-undangan ialah pemindahan/ penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asal yang member delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegataris*) dengan tanggungjawab pelaksanaan kewenangan tersebut pada *delegataris* sendiri, sedangkan tanggungjawab *delegans* terbatas sekali.¹⁹

Persoalan keberadaan dan kekuatan mengikat Peraturan Menteri dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tidak hanya mengatur keberadaan peraturan perundang-undangan atas dasar delegasi (peraturan yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi), namun dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 juga menegaskan adanya peraturan perundang-undangan “yang dibentuk atas dasar kewenangan”.

Istilah “kewenangan” dalam ketentuan tersebut, mengacu kepada kewenangan yang dimiliki oleh Menteri sesuai dengan bidang kerjanya misalnya, Menteri melaksanakan kewenangan atas urusan pemerintahan tertentu yang merupakan kekuasaan Presiden, artinya apabila Menteri membentuk Peraturan Menteri tanpa adanya “perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, maka Peraturan Menteri

¹⁸A. Hamid S. Attamimmi, *Ilmu Perundang – Undangan*, (Bandung: Grafika, 1990), halaman 352.

¹⁹*Ibid*

¹⁷Maria Farida, *Op.cit*, halaman 55

tersebut tetap dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Namun terdapat perbedaan dasar pembentukan Peraturan Menteri antara UU No 10 Tahun 2004 dengan UU No 12 Tahun 2011.

Tabel 2.
Perbandingan Dasar Pembentukan Peraturan Menteri

Pasal 7 ayat (4) UU No 10 Tahun 2004	Pasal 8 ayat (2) UU No 12 Tahun 2011
Jenis Peraturan Perundang undangan selain sebagaimana dimaksud ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan perundang-undangan lebih tinggi.	“Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

1.2. Kedudukan antara Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah

Dalam rangka untuk melihat kedudukan antara kedua peraturan tersebut, setidaknya terdapat 3 (tiga) indikator yaitu:²⁰

1. Kedudukan Pembuat Peraturan (Kementerian dan Pemerintahan Daerah)

Menteri berdasarkan Pasal 17 UUD NRI 1945 diberikan tanggungjawab untuk mengurus urusan-urusan pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu. Menteri-menteri menjalankan garis kebijakan umum yang telah diambil oleh Presiden, sehingga Menteri-menteri diposisikan sebagai orang “suruhan” yang mewakili Presiden di dalam

menjalankan urusan-urusan tertentu pemerintahan. Posisi Menteri yang sangat strategis tersebut, menyebabkan kedudukan Menteri yang berkedudukan di Pemerintah Pusat lebih tinggi dibandingkan Pemerintahan Daerah. Selain itu, dalam konsep negara kesatuan yang diatur dalam Pasal 18 dan Pasal 25A UUD NRI 1945, menjelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, artinya dimensi kesatuan nasional digunakan sebagai kerangka yang besar dalam memandang bahwa setiap daerah adalah bagian-bagian yang menyusun kesatuan nasional tersebut, sehingga kedaulatan secara penuh berada di tingkat pusat, bukan berada di daerah.

2. Ruang Lingkup Berlakunya Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah

Kedudukan Menteri sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya sudah jelas bahwa Menteri sebagai pembantu Presiden yang berkedudukan di Pemerintahan Pusat, maka daya jangkau atau ruang lingkup Peraturan Menteri berlaku secara nasional dan tidak ditujukan kepada kepentingan satu daerah. Satu Peraturan Menteri mengikat semua daerah, artinya semua daerah terdampak atau terikat atas adanya Peraturan Menteri tersebut.

Sementara itu, Peraturan Daerah hanya berlaku secara lokal untuk daerah tertentu, bagi Peraturan Daerah Provinsi hanya berlaku untuk

²⁰ Tesano, Op.cit, halaman 11-13

provinsi yang bersangkutan saja dan tidak menjangkau provinsi-provinsi lainnya, begitu juga terhadap Peraturan Daerah yang dibentuk oleh kabupaten/kota juga hanya berlaku untuk kabupaten/kota yang bersangkutan saja. Berdasarkan penjelasan ruang lingkup diatas, maka telah jelas ruang lingkup berlakunya Peraturan Menteri lebih luas dibanding Peraturan Daerah.

3. Materi Muatan Peraturan

Peraturan Menteri merupakan peraturan pusat yang dibuat oleh pemerintah pusat yang materi muatannya bersifat pelaksanaan atau penjabaran dari peraturan yang lebih tinggi seperti UU, PP, Perpres baik karena adanya atribusi maupun delegasi dari peraturan perundang-undangan tersebut dan sekaligus merupakan pelaksanaan kewenangan pusat, artinya Peraturan Menteri tidak menyimpang dari aturan-aturan dasar peraturan perundang-undangan di tingkat nasional.²¹

Selain itu apabila diperhatikan, pelaksanaan pembuatan Peraturan Menteri bersumber dari delegasi untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, oleh sebab itu, Peraturan Menteri memiliki karakteristik yang hampir sama dengan Perpres hanya saja Peraturan Menteri berada di bawahderajat Perpres.²²

²¹Maria Farida, *LaporanKompediumBidang Hukum Perundang-Undangan*, (Jakarta: Departemen HukumDan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum NasionalPusat Penelitian Dan PengembanganSistem Hukum Nasional, 2008), halaman 47.

²²Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-UndanganDi Indonesia", *Negara*

2. Penerapan Konsep Pembagian Peraturan Perundang-undangan Tingkat Pusat dan Tingkat Daerah

Penerapan konsep pembagian peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan tingkat daerah merupakan solusi yang dapat dilakukan untuk menjelaskan secara pasti kedudukan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Menteri, sehingga diharapkan tidak menimbulkan kebingungan dalam praktiknya. Pembagian peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan tingkat daerah tersebut dilandasioleh pemikiran dari Maria Farida yang membagi peraturan perundang-undangan menjadi dua klasifikasi yaitu peraturan di tingkat pusat dan peraturan di tingkat daerah yaitu sebagai berikut :²³

1. UUD NRI 1945
2. Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Pusat
 - a. UU dan Perpu;
 - b. PP;
 - c. Perpres;
 - d. Peraturan Menteri;
 - e. Peraturan Kepala Lembaga Pemerintahan Non Kementrian; dan
 - f. Peraturan Direktur Jenderal Kementrian.
3. Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah
 - a. Perda Provinsi;
 - b. Peraturan Gubernur;
 - c. Perda Kabupaten/Kota; dan
 - d. Peraturan Bupati/Walikota.

Hukum: Vol. 9, No. 1, Juni 2018, halaman 95.

²³Maria Farida, *Op.cit*, halaman 97-108.

Namun pendapat Maria Faridatersebut dalam konteks kritikan dan masukan terhadap UU No 10 Tahun2004, sehingga perlu adanya penyempurnaan kembali dan penyesuaian dengan UU No12 Tahun 2011.dengan demikian penyempurnaan tersebut dapat disusun sebagai berikut:

1. UUD NRI 1945
2. Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Pusat
 - a. Ketetapan MPR
 - b. UU/Perpu;
 - c. PP;
 - d. Perpres; Peraturan MPR, Peraturan DPR, Peraturan DPD, Peraturan MA, Peraturan MK, dan Peraturan BPK;
 - e. Peraturan Menteri, Peraturan KY, Peraturan BI, Peraturan KPU, Peraturan TNI–Polri, dan badan, lembaga atau komisi yang dibentuk dengan UU atau Pemerintah atas perintah UU.
3. Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah
 - a. Perda Provinsi;
 - b. Peraturan Gubernur;
 - c. Perda Kabupaten/Kota;
 - d. Peraturan Bupati/Walikota;
 - e. Peraturan Desa; dan
 - f. Peraturan Kepala Desa.

Konsep yang dijelaskan dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang dijelaskan diatas dapat dipahami berdasarkan tingkatan klasifikasi kelembagaan dari pusat hingga daerah, dari UUD NRI 1945 sebagai landasan hukum konstitusional hingga tingkat paling rendah yaitu Peraturan Kepala Desa.

Pembagian peraturan di tingkat pusat tersebut dilandasi oleh pendapat Jimly Asshidiqie yang menyebutkan bahwa Lembaga Tinggi Negara sebagai organ lapis pertama yang sederajat dan bersifat independen ditingkat pusat yaitu :²⁴

1. Presiden dan Wakil Presiden
2. DPR
3. DPD
4. MPR
5. MK
6. MA
7. BPK

Sementara itu, terdapat organ lapis kedua yang dapat disebut lembaga negara saja yaitu sebagai berikut :²⁵

1. Menteri
2. TNI
3. Polri
4. KY
5. KPU
6. BI

3. Penerapan Peraturan Kebijakan dalam Menjelaskan Kedudukan Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah

Penerapan peraturan kebijakan yang dimaksud merupakan solusi yang diadopsi dari praktik penyelenggaraan negara yang pernah dilakukan oleh Kementerian Kehakiman dan HAM dalam menjawab pertanyaan mengenai posisi Keputusan Menteri dalam

²⁴Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), halaman 25-27

²⁵Abustan, “Penataan Lembaga Negara Refleksi Penguatan Sistem Presidensial”, *Jurnal Al’Adl*, Volume IX Nomor 2, Agustus 2017, halaman 202.

TAP MPR Nomor III/MPR/2000. Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia telah menetapkan di dalam Surat Edaran Nomor M.UM.01.06-27 pada tanggal 23 Februari 2001 yang menyatakan bahwa Keputusan Menteri yang bersifat mengatur merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan, dan secara hierarki terletak diantara Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah, artinya pada saat itu Peraturan Menteri berada dibawah Peraturan Presiden dan berada diatas Peraturan Daerah. Surat Edaran tersebut menjadi penjelasan secara resmi dari pemerintah melalui Menteri Kehakiman dan HAM untuk menjadi penegasan sekaligus pedoman bagi daerah. Namun demikian hal tersebut untuk saat ini tidak menjadi landasan yang kuat karena Surat Edaran tersebut dikeluarkan tanggal 23 Februari 2001 yang digunakan untuk menjelaskan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 jauh sebelum lahirnya UU Nomor 12 Tahun 2011,²⁶ sehingga dapat dikatakan sudah tidak berlaku kembali dan diperlukan adanya landasan hukum lagi untuk memberikan penjelasan tersebut.

Landasan hukum tersebut nantinya dapat dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat melalui Surat Edaran Kementerian Hukum dan HAM yang berisi penjelasan kepada seluruh daerah untuk memperhatikan dan mempertimbangkan Peraturan Menteri terkait dalam penyusunan kebijakan daerah dan pembentukan Peraturan Daerah, sehingga mampu memberikan penjelasan mengenai kedudukan Peraturan Menteri dengan Peraturan Daerah. Solusi tersebut

dapat menjadi alternatif yang tidak terlalu berat, karena tidak ada perubahan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga tidak membutuhkan proses legislasi yang relatif lama.

Keberadaan surat edaran ini secara hukum tata usaha negara dibenarkan sebagai tindakan pemerintah dalam peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang merupakan konsekuensi dari kewenangan bebas yang dimiliki oleh pemerintah (diskresi) dalam wujud tertulis.²⁷ Menurut Bagir Manan, peraturan kebijakan (*beleidsregel, pseudowetgeving, policy rules*) yaitu peraturan yang dibuat baik kewenangan maupun materi muatannya tidak berdasar pada peraturan perundang-undangan, delegasi, atau mandat, melainkan berdasarkan wewenang yang timbul dari *freis ernessen* (diskresi).²⁸ Sementara itu, diskresi menurut Pasal 1 angka 9 UU Administrasi Pemerintahan adalah peraturan kebijakan, keputusan, dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau

²⁷Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993), halaman 152.

²⁸Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), halaman 15.

²⁶Maria Farida, *Op.cit*, halaman 94.

tidak jelas dan/atau adanya stagnasi pemeritahan.

Apabila melihat beberapa penjelasan mengenai peraturan kebijakan dan diskresi atau *freis ernessen* tersebut, maka kebijakan Kementerian Hukum dan HAM dalam menetapkan Surat Edaran yang dijelaskan diatas merupakan sebuah kebutuhan yang *urgent* untuk ditetapkan, karena dalam UU Nomor 12 tahun 2011 tidak mengatur secara jelas mengenai kedudukan Peraturan Menteri, sehingga menimbulkan persoalan dalam praktik penyelenggaran pemerintahan.

Meskipun wujud dari penjelasan tersebut berupa surat edaran yang merupakan wujud peraturan kebijakan, namun tetap mempunyai daya ikat yang dimana pemerintah daerah harus mengikuti isi dari surat edaran tersebut. Hal tersebut dijelaskan oleh Belifante bahwa peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan, akan tetapi di dalam banyak hal peraturan kebijakan juga berwatak peraturan perundang-undangan seperti mengikat secara umum di mana masyarakat tidak ada pilihan lain kecuali mematuhiya.²⁹

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian hasil penulisan hukum yang berjudul “Analisis dan Evaluasi Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, terdapat beberapa pokok

penting yang dapat disimpulkan, yaitu:

1. Perkembangan kedudukan Peraturan Menteri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ditunjukkan melalui perkembangan pengaturan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan mulai dari UU Nomor 1 Tahun 1950 yang berlaku di RI Yogyakarta, Surat Presiden No 2262/HK/59 tanggal 20 Agustus 1959, TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, TAP MPR Nomor III/MPR/2000, UU Nomor 10 Tahun 2004, hingga UU Nomor 12 Tahun 2011. Kedudukan Peraturan Menteri tersebut dipengaruhi oleh sistem ketatanegaraan Indonesia yang diwujudkan melalui perkembangan konstitusi dari UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950, hingga UUD NRI 1945 pasca perubahan dan sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia..
2. Analisis dan evaluasi kedudukan Peraturan Menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan dapat ditunjukkan melalui kedudukan Peraturan Menteri yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 bahwa Peraturan Menteri diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Kedudukan Peraturan Menteri tersebut mengalami kerancuan dalam pemaknaan hierarki peraturan perundang-undangan, terutama jika dikaitkan dengan

²⁹Belifante, *Kort Begrip Van Het Administratief Recht (Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara)*, (Alphen Aan den rijn: Samson Uitgeverij, 1985), halaman 84.

Peraturan Daerah, karena tidak dijelaskan secara jelas. Oleh karena untuk menilai kedudukan antara Peraturan Menteri dengan Peraturan Daerah dapat menggunakan 3 (tiga) indikator yaitu kedudukan pembuat peraturan (kementerian dan pemerintahan daerah), ruang lingkup berlakunya Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah serta materi muatan peraturan. Berdasarkan indikator-indikator tersebut, dapat dilihat bahwa baik secara filosofis maupun sosiologis Peraturan Menteri mempunyai kedudukan lebih tinggi dibanding Peraturan Daerah..

V. DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Asshidiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006)
- Attamimmi, A. Hamid S., *Ilmu Perundang – Undangan*, (Bandung: Grafika, 1990), halaman 352.
- Belifante, *Kort Begrip Van Het Administratief Recht (Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara)*, (Alphen Aan den rijn: Samson Uitgeverij, 1985).
- Farida, Maria, *Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-Undangan*, (Jakarta: Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, 2008).
- Hadjon, Philipus M, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993).
- Manan, Bagir, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004).
- Nawawi, Barda A., *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gajah Mada University, Press, 1992).
- Noor M Aziz, *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 RI, 2010).
- Radjab, Dasril, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2005).
- Soemantri, Sri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1992).

B. Jurnal

- Abustan, “Penataan Lembaga Negara Refleksi Penguatan Sistem Presidensial”, *Jurnal Al’Adl*, Volume IX Nomor 2, Agustus 2017.



- Cora Elly Noviati, “Demokrasi dan Sistem Pemerintahan”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 2, Juni 2013.
- Retno Saraswati, “Problematika Hukum Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Yustisia* Vol.2 No.3 September - Desember 2013.
- Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, “Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”, *Negara Hukum*: Vol. 9, No. 1, Juni 2018,
- C. Peraturan Perundang-undangan**
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Ketetapan MPRS RI Nomor XX/MPRS/1966 tentang
- Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia
- Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah