

KAJIAN

KEDUDUKAN HUKUM PERATURAN (REGELING) DAN PERATURAN KEBIJAKAN (BELEIDREGEL) DI BAWAH PERATURAN MENTERI PPN/ KEPALA BAPPENAS

**BIRO HUKUM KEMENTERIAN PPN/BAPPENAS
AGUSTUS 2012**

KATA PENGANTAR

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Republik Indonesia, termasuk Peraturan Menteri. Namun demikian Undang-Undang tersebut belum mengatur kedudukan peraturan perundang-undangan atau peraturan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat di bawah Menteri pada sebuah Kementerian. Padahal, dalam prakteknya aturan-aturan tersebut ada dan berlaku. Seperti halnya di Kementerian PPN/Bappenas, banyak aturan-aturan yang dibuat oleh Pejabat Eselon I dalam berbagai bentuk, baik berupa Surat Edaran, Petunjuk Pelaksana (Juklak), atau Petunjuk Teknis (Juknis). Penyusunan dan penetapan aturan-aturan tersebut belum dilaksanakan secara tertib administrasi dan menimbulkan berbagai pertanyaan terkait dengan kedudukan dan kekuatan hukumnya.

Oleh karena itu Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas memandang perlu melakukan Kajian “Kedudukan Hukum Peraturan (*Regeling*) dan Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) di bawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional”. Dengan adanya kajian ini diharapkan dapat tercipta tertib administrasi dan kepastian hukum yang lebih baik di Kementerian PPN/Bappenas.

Akhir kata, semoga kajian ini memberikan manfaat bagi kita semua.

Jakarta, Agustus 2012

Emmy Suparmiatun, SH, MPM
Kepala Biro Hukum

DAFTAR ISI

	Hal
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Permasalahan.....	3
C. Metodologi	4
D. Sistematika	4
BAB II. LANDASAN TEORI	5
A. Sumber Hukum.....	5
B. Peraturan Kebijakan	7
C. Pelimpahan Kewenangan	9
BAB III. ANALISA MASALAH	11
A. Peraturan (<i>Regeling</i>) dan Peraturan Kebijakan (<i>Beleidsregel</i>) di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	11
B. Kedudukan Peraturan Menteri dan Peraturan Kebijakan yang Diterbitkan Oleh Menteri.....	13
C. Kedudukan Peraturan Pejabat Eselon I	13
D. Kedudukan Peraturan Kebijakan Pejabat Eselon I	14
BAB IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	16
A. Kesimpulan	16
B. Rekomendasi.....	17

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, maka seluruh aspek dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Sehingga untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka mewujudkan tatanan yang tertib di bidang peraturan perundang-undangan di Indonesia, telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menyatakan bahwa Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah Provinsi.

Selain peraturan perundang-undangan yang telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) tersebut, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga mengakui peraturan perundang-undangan lain yang dikenal dalam praktek kehidupan bernegara. Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 membuka kemungkinan adanya peraturan perundang-undangan lainnya yang ditetapkan oleh pimpinan lembaga atau badan negara seperti misalnya Peraturan Menteri. Berdasarkan Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011, menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Berdasarkan ketentuan tersebut maka kedudukan Peraturan Menteri dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia telah jelas eksistensinya.

Kementerian PPN/Bappenas yang merupakan salah satu bagian dari organ pemerintahan menyadari pentingnya fungsi peraturan sebagai sarana mengatur maupun sebagai instrumen kebijakan.¹ Oleh karena itu dalam praktek pembentukan peraturan perundang-undangan, Kementerian PPN/Bappenas selalu berusaha untuk mematuhi sistem, asas, tata cara, teknik penyusunan, pemberlakuan maupun penyebarluasan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan kebijakan peraturan perundang-undangan di Kementerian PPN/Bappenas sampai saat ini hanya dikenal satu bentuk peraturan yaitu Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas.

Namun demikian dengan perkembangan praktek pemerintahan yang semakin cepat, saat ini juga dapat ditemukan berbagai bentuk aturan tertulis selain Peraturan Menteri. Bentuk-bentuk aturan tertulis tersebut antara lain adalah Pedoman, Petunjuk Pelaksanaan, Instruksi, Prosedur Tetap, dan Surat Edaran yang didasarkan pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 22 Tahun 2008 Tentang Pedoman Umum Tata Naskah Dinas. Selain bentuk-bentuk tersebut, dalam pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Kementerian/Lembaga saat ini juga dikenal Standar Operasional Prosedur (SOP) yang didasarkan pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/21/M.PAN/11/2008 tentang Pedoman Penyusunan Standar Operational Prosedur (SOP) Administrasi Pemerintahan.

Kecenderungan permintaan pembentukan aturan tertulis selain Peraturan Menteri di Kementerian PPN/Bappenas juga semakin menguat. Berdasarkan inventarisasi yang dilakukan oleh Biro Hukum, saat ini telah ditetapkan berbagai aturan tertulis selain Peraturan Menteri di Kementerian PPN/Bappenas yang antara lain adalah petunjuk pelaksanaan/pedoman yang ditetapkan oleh pejabat eselon I misalnya Kode Etik Auditor yang berlaku untuk para auditor, Pedoman Pelaksanaan Pengelolaan Kegiatan dan Anggaran yang ditetapkan oleh Sekretaris Kementerian/Sekretaris Utama, Pedoman Umum Rencana Aksi Daerah Pemberantasan Korupsi, Pedoman Penyusunan Rencana Aksi Daerah Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca, Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang di susun Kementerian PPN/Bappenas

¹ Machmud Azis, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan. Makalah dalam Bimbingan Teknis Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, Australian Legal Resources International (ALRI) dan Departemen Kehakiman dan HAM, 2002, hlm. 5

bersama Kementerian Dalam Negeri.² Aturan tertulis tersebut saat ini ada yang berdiri sendiri maupun ditempatkan sebagai aturan pelaksana Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas.

Berkembangnya berbagai bentuk aturan tertulis selain Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas tersebut perlu direspon dengan kebijakan peraturan yang tepat. Kebijakan yang tepat sangat penting untuk menjaga konsistensi yang tertib terhadap sistem dan menjaga asas kepastian hukum terhadap bentuk peraturan di Kementerian PPN/Bappenas.

Proses perumusan kebijakan di bidang peraturan di Kementerian PPN/Bappenas perlu dilakukan dengan cermat, teliti dan didasarkan pada kajian yang mendalam di bidang ilmu perundang-undangan. Hal tersebut adalah dalam rangka untuk memperoleh gambaran yang utuh mengenai berbagai bentuk peraturan/kebijakan tertulis yang saat ini ada di Kementerian PPN/Bappenas dan menatanya kembali berdasarkan teori ilmu perundang-undangan maupun peraturan perundang-undangan yang ada. Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas, Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas sebagai unit kerja yang tugas dan fungsinya melakukan kajian dan fasilitasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan memandang perlu untuk melakukan kajian tentang Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Di bawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah di atas, permasalahan yang akan dipecahkan dalam kajian ini adalah, bagaimanakah kedudukan hukum peraturan (*regeling*) dan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) di bawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

² Inventarisasi Bentuk Peraturan/Kebijakan di Kementerian PPN/Bappenas yang disusun oleh Bagian Pengembangan dan Informasi Hukum Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas, 2012.

C. METODOLOGI

Metode yang digunakan dalam pelaksanaan kajian ini adalah

1. *Regulation Mapping* dengan mempelajari berbagai bentuk peraturan/kebijakan yang ada di Kementerian PPN/Bappenas dan memetakannya dalam beberapa kelompok;
2. Studi literatur dengan mempelajari teori dan pendapat ahli yang dimuat dalam beberapa buku, jurnal, dan sumber-sumber lainnya; dan
3. *Focus Group Discussion* dengan melibatkan para pakar di bidang peraturan/kebijakan.

D. SISTEMATIKA

Kajian ini terdiri dari 4 (empat) Bab. Bab I berisi latar belakang pelaksanaan kajian, permasalahan yang hendak dipecahkan dalam kajian ini, serta metodologi pelaksanaan kajian. Bab II berisi landasan teori yang dapat digunakan sebagai alat analisa dalam pelaksanaan kajian ini. Bab III berisi analisa kedudukan peraturan (*regeling*) dan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang ada di Kementerian PPN/Bappenas, dan Bab IV berisi saran dan rekomendasi.

BAB II LANDASAN TEORI

A. SUMBER HUKUM

Menurut E.Utrecht, terdapat dua macam pengertian sumber hukum (*sources of law*), yaitu sumber hukum dalam arti formal atau *formele zein* (*source of law in its formal sense*) dan sumber hukum dalam arti substansial, material atau *in materiele zin* (*source of law in its material sense*). Sumber hukum dalam arti formal ialah tempat formal dalam bentuk tertulis dari mana suatu kaedah hukum diambil, sedangkan sumber hukum dalam arti material adalah tempat dari mana norma itu berasal, baik yang berbentuk tertulis ataupun yang tidak tertulis.³

Bagi kebanyakan sarjana hukum, biasanya yang lebih diutamakan adalah sumber hukum formal, baru setelah itu sumber hukum material apabila hal itu dipandang perlu. Sumber hukum dalam arti formal adalah sumber hukum yang dikenali bentuk formalnya. Dengan mengutamakan bentuk formalnya itu, maka sumber norma hukum itu haruslah mempunyai bentuk hukum tertentu yang bersifat mengikat secara hukum.⁴

Menurut Jimly Asshiddiqie, sumber hukum formal itu haruslah mempunyai salah satu bentuk sebagai berikut :

1. *Regels* yaitu bentuk produk legislasi ataupun produk regulasi tertentu;
2. *Contract, treaty* yaitu bentuk perjanjian atau perikatan tertentu yang mengikat para pihak;
3. *Vonnis* yaitu bentuk putusan hakim tertentu; atau
4. *Beschikking* yaitu bentuk-bentuk keputusan administratif tertentu dari pemegang kewenangan administrasi negara.

Hukum negara adalah hukum yang ditetapkan dengan keputusan kekuasaan negara sebagai hasil tindakan pengaturan, penetapan atau pengadilan.⁵ Keputusan-keputusan yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract*)

³ E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta, Penerbit Ichisar) hlm. 133-134 sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I (Jakarta, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006) hlm. 87

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I (Jakarta, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006) hlm. 88

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Buku Perihal Undang-Undang* hlm. 9 diunduh dari <http://www.jimly.com/pemikiran>

biasanya bersifat mengatur (*regeling*), sedangkan yang bersifat individual dan konkret dapat merupakan keputusan yang bersifat atau berisi penetapan administratif (*beschikking*) ataupun keputusan yang berupa “*vonnis*” hakim yang lazimnya disebut dengan istilah keputusan. Oleh karena itu, ketiga bentuk kegiatan pengambilan putusan tersebut dapat dibedakan menjadi:⁶

1. Pengaturan menghasilkan peraturan (*regels*). Hasil kegiatan pengaturan itu sudah seharusnya tidak disebut dengan istilah lain kecuali “**peraturan**”;
2. Penetapan menghasilkan ketetapan atau keputusan (*beschikkings*). Hasil kegiatan penetapan atau pengambilan keputusan administratif ini sebaiknya hanya dimungkinkan untuk disebut “**keputusan**” atau “**ketetapan**”
3. Penghakiman atau pengadilan menghasilkan putusan (*vonnis*).

Dalam kajian ini pembahasan hanya dibatasi pada sumber hukum pengaturan (*regeling*), di mana sumber hukum formal telah diatur secara jelas dalam hukum positif Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah mengatur tentang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan yang terdiri atas:

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

Selain jenis Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud di atas, Undang-Undang 12 Tahun 2011 juga mengakui keberadaan sumber hukum formal lain, yakni mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Buku Perihal Undang-Undang*, hlm. 9-10 diunduh dari <http://www.jimly.com/pemikiran>

B. PERATURAN KEBIJAKAN

Dari paparan sebagaimana tersebut di atas, tidaklah lagi disangsikan bahwa Peraturan Perundang-Undangan diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Namun dalam praktek pelaksanaan pemerintahan sehari-hari, seringkali dijumpai produk peraturan kebijakan (*beleidregel, policy rule*) yang memiliki karakteristik berbeda peraturan perundang-undangan. Produk peraturan kebijakan tidak terlepas dari penggunaan *Freies Ermessen*, yaitu badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan merumuskan kebijaksanaannya dalam berbagai bentuk "*juridische regels*" seperti peraturan, pedoman, pengumuman, surat edaran dan mengumumkan kebijaksanaan itu.⁷

Freies Ermessen merupakan kebebasan administrasi negara melakukan suatu tindakan (dengan berbuat atau tidak berbuat) untuk mencapai tujuan atau manfaat tertentu (*doelmatigheid*) di luar batas ketentuan yang berlaku. Namun demikian, tidak berarti dapat dilakukan secara atau untuk sesuatu yang melawan hukum. Kendali terhadap asas *Freies Ermessen* adalah asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).⁸ *Freies Ermessen* dalam pelaksanaannya memperhatikan kepatutan atau kepatutan sesuai dengan keadaan faktual yang dihadapi pejabat administrasi⁹.

Kebebasan bertindak (*Freies Ermessen*) tersebut dilaksanakan untuk menyelesaikan suatu permasalahan konkrit yang pada dasarnya

1. belum atau tidak peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelesaian masalah tersebut, padahal masalah tersebut menuntut segera untuk diselesaikan;
2. peraturan perundang-undangan telah memberikan kebebasan untuk bertindak penuh; dan
3. adanya delegasi dari suatu peraturan perundang-undangan¹⁰.

⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta, Penerbit Gadjah mada University Pers, 2005), hlm. 130

⁸ Baqir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, (Yogyakarta, Penerbit FH UII Press, 2006), hlm. 66

⁹ Hotma P. Sibuea, *Asas-Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta, Erlangga, 2010), hlm. 70

¹⁰ Hotma P. Sibuea, *ibid*, hlm. 73-74

Kebebasan bertindak tersebut diwujudkan dalam bentuk penerbitan peraturan kebijakan (*beleidregel*) dalam berbagai format sebagaimana yang telah disebut di atas tadi. Pembentukan peraturan kebijakan ini merupakan hal lumrah terjadi dalam praktik pemerintahan.

Peraturan kebijakan tetap diakui sebagai peraturan perundangan selama memenuhi ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Berupa keputusan atau peraturan tertulis yang mempunyai bentuk dan format tertentu;
- b. Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi;
- c. Memuat norma hukum yang mengikat secara umum artinya norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak dan tidak ditujukan kepada individu tertentu, tetapi berlaku bagi siapapun.
- d. Melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan artinya pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tertentu.

Menurut Bagir Manan, sebagai peraturan yang bukan merupakan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan tidak secara langsung mengikat secara hukum tetapi mengandung relevansi hukum.¹¹

Namun demikian, tidak berarti bahwa seseorang yang tidak menjalankan substansi peraturan kebijakan tidak dapat dikenai sanksi hukum. Setiap perbuatan yang tidak melaksanakan substansi peraturan kebijakan tentu saja akan memiliki konsekuensi tertentu, meskipun tidak berupa sanksi hukum pidana atau perdata. Jika pejabat administrasi berwenang membentuk peraturan kebijakan, dengan sendirinya pejabat administrasi tersebut berwenang menerapkan sanksi atau konsekuensi terhadap setiap perbuatan yang melanggar substansi peraturan kebijakan tersebut.¹²

¹¹ Bagir Manan dalam Hotma P. Sibuea, *ibid*, hlm. 124

¹² Hotma P. Sibuea, *ibid*, hlm. 127

C. PELIMPAHAN KEWENANGAN

Dalam lapangan hukum publik, kewenangan diperoleh oleh seseorang dengan dua cara yaitu dengan atribusi atau dengan pelimpahan kekuasaan. Kewenangan atribusi berarti kewenangan tersebut melekat pada jabatan yang disandang. Selain secara atribusi, kewenangan juga dapat diperoleh melalui proses pelimpahan kewenangan baik berupa delegasi maupun mandat.

Perbedaan Delegasi dan Mandat adalah sebagai berikut :

- a. Delegasi diberikan antar organ pemerintah satu dengan organ pemerintah lain, dan biasanya pihak pemberi wewenang memiliki kedudukan lebih tinggi dari pihak yang diberikan wewenang, sedangkan mandat diberikan dalam hubungan kerja internal antara atasan dan bawahan.
- b. Pada delegasi diberikan, maka terjadi pengakuan kewenangan atau pengalih-tanganan kewenangan, sedangkan ketika mandat diberikan, tidak terjadi pengakuan kewenangan atau pengalih-tanganan kewenangan dalam arti yang diberi mandat hanya bertindak untuk dan atas nama yang memberikan mandat.
- c. Pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan wewenang yang dimilikinya karena telah terjadi pengalihan wewenang kepada yang diserahkan wewenang, sedangkan pemberi mandat masih dapat menggunakan wewenang bilamana mandat telah berakhir.
- d. Pemberi delegasi tidak wajib memberikan instruksi kepada yang diserahkan wewenang mengenai penggunaan wewenang tersebut namun berhak untuk meminta penjelasan mengenai pelaksanaan wewenang tersebut. Pemberi mandat wajib untuk memberikan instruksi kepada yang diserahkan wewenang dan berhak untuk meminta penjelasan mengenai pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Jika telah ada pemberian delegasi, maka tanggung jawab atas pelaksanaan wewenang berada pada pihak yang menerima wewenang tersebut. Sebaliknya, meskipun ada pemberian mandat, tetapi tanggung jawab atas

pelaksanaan wewenang tidak beralih dan tetap berada pada pihak yang memberi mandat.

BAB III

ANALISA MASALAH

A. PERATURAN (REGLING) DAN PERATURAN KEBIJAKAN (BELEIDREGEL) DI KEMENTERIAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL/ BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Kementerian PPN/Bappenas sebagai lembaga pemerintah yang bertanggung jawab di bidang perencanaan pembangunan nasional, dalam menjalankan tugas dan fungsinya kerap menerbitkan peraturan (*regeling*) maupun peraturan kebijakan (*beleidregel*).

Peraturan perundang-undangan tersebut ditetapkan dalam bentuk Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas yang format penulisannya mengikuti ketentuan yang berlaku di bidang penyusunan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Menteri tersebut dapat dibagi dalam dua kelompok sebagai berikut:

- a. Peraturan Menteri yang berlaku internal untuk kepentingan Kementerian PPN/Bappenas. Misalnya, Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Pemerintah di Kementerian PPN/Bappenas. Peraturan Menteri ini hanya mengikat dan berlaku bagi pegawai di Kementerian PPN/Bappenas dan tidak berlaku bagi pegawai Kementerian/Lembaga lain; dan
- b. Peraturan Menteri yang berlaku eksternal yang lingkup pengaturannya berlaku bagi Kementerian/Lembaga lain dan pihak swasta. Misalnya, Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Urusan Pemerintahan Kementerian PPN/Bappenas Kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Dalam Rangka Penyelenggaraan Dekonsentrasi Tahun Anggaran 2012.

Di bawah Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas tersebut tidak dikenal adanya Peraturan Pejabat Eselon I. Dalam hal Peraturan Menteri tersebut membutuhkan pengaturan lebih lanjut, maka ditetapkan pedoman pelaksanaan oleh Pejabat Eselon I terkait sebagai sebuah peraturan kebijakan. Contoh pedoman tersebut adalah Pedoman Pengawasan yang ditetapkan oleh Inspektur Utama atau petunjuk Pelaksanaan Pengelolaan Kegiatan dan Anggaran yang ditetapkan oleh Sekretaris Kementerian/Sekretaris Utama.

Selain Peraturan Menteri sebagaimana tersebut di atas, pada level Kementerian, dikenal pula adanya peraturan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri. Peraturan kebijakan ini ditetapkan baik dalam bentuk Rencana Aksi, Surat Edaran, maupun buku. Contohnya adalah Pedoman Umum Rencana Aksi Daerah Pemberantasan Korupsi dan Pedoman Penyusunan Rencana Aksi Daerah Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca. Dalam hal tertentu, peraturan kebijakan tersebut ditetapkan oleh Kementerian bersama dengan Kementerian lain dalam bentuk Surat Edaran Bersama. Misalnya Surat Edaran Pagu Indikatif yang disusun bersama Kementerian PPN/Bappenas bersama Kementerian Keuangan.

Sebagaimana disebutkan di atas tadi bahwa di bawah Peraturan Menteri tidak dikenal adanya peraturan pejabat eselon I, yang ada adalah peraturan kebijakan pejabat eselon I yang merupakan pelaksanaan dari Peraturan Menteri. Namun dalam prakteknya, muncul bentuk peraturan kebijakan lain yang diterbitkan oleh pejabat eselon I atau bahkan pejabat eselon II yang tidak diamanatkan oleh sebuah Peraturan Menteri tertentu. Peraturan kebijakan tersebut dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. petunjuk pelaksanaan/pedoman yang ditetapkan oleh pejabat eselon II yang ruang lingkup pengaturannya internal berlaku di Unit kerja eselon II tersebut.
- b. petunjuk pelaksanaan/pedoman yang ditetapkan oleh pejabat eselon II yang ruang lingkup pengaturannya/internal berlaku di Kementerian PPN/Bappenas misalnya beberapa edaran yang diterbitkan oleh Biro Sumber Daya Manusia.
- c. petunjuk pelaksanaan/pedoman yang ditetapkan oleh Pejabat Eselon I yang ruang lingkup pengaturannya internal berlaku di unit kerja eselon I tersebut, misalnya Kode Etik Auditor yang berlaku untuk para auditor di lingkungan Inspektorat Utama.
- d. Petunjuk Pelaksanaan/pedoman yang ditetapkan oleh pejabat eselon I yang ruang lingkup pengaturannya internal berlaku di Kementerian PPN/Bappenas, misalnya memorandum/edaran Sekretaris Kementerian/Sekretaris Utama.

Peraturan kebijakan sebagaimana tersebut di atas ditetapkan bukan dalam bentuk peraturan melainkan beragam dokumen sebagai berikut:

- a. memorandum;
- b. surat edaran;
- c. surat edaran bersama;

- d. petunjuk pelaksanaan dengan mengadopsi format petunjuk pelaksanaan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri PAN Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas;
- e. SOP; dan
- f. buku.

B. KEDUDUKAN PERATURAN MENTERI DAN PERATURAN KEBIJAKAN YANG DITERBITKAN OLEH MENTERI

Kedudukan Peraturan Menteri dalam tata hukum Indonesia diakui keberadaannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 baik yang lahir karena amanat peraturan yang lebih tinggi maupun dalam lingkup tugas dan kewenangan menteri tersebut. Dengan demikian, tidak diragukan lagi bahwa Peraturan Menteri ini memiliki kekuatan mengikat yang harus dipatuhi oleh pihak-pihak yang diatur di dalamnya. Sedangkan Peraturan Kebijakan yang diterbitkan oleh Menteri juga diakui keberadaannya sebagai sebuah *Freies Ermessen* dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian PPN/Bappenas.

C. KEDUDUKAN PERATURAN PEJABAT ESELON I

Kedudukan Peraturan Pejabat Eselon I tidak dikenal dalam tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011. Namun dalam praktek di Kementerian lain, Peraturan Pejabat Eselon I tersebut ada dan berlaku efektif, misalnya Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan, Peraturan Direktur Jenderal Pajak Kementerian Keuangan, Peraturan Direktur Jenderal Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan, Peraturan Direktur Jenderal Mineral dan Batubara Kementerian ESDM dan lain sebagainya. Peraturan Pejabat Eselon I ini lahir mendasarkan diri pada teori pelimpihan kewenangan sebagaimana telah disebut di atas. Menteri selaku pimpinan Kementerian, mendelegasikan pengaturan lebih lanjut melalui Peraturan Pejabat Eselon I-nya.

Namun pemberian kewenangan tersebut seyogyanya mempertimbangkan pula ruang lingkup tugas dari suatu kementerian. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 mengatur hanya sampai dengan Peraturan Menteri dapat diartikan bahwa tugas dan kewenangan menerbitkan peraturan sebaiknya ada pada Menteri, bukan pada Pejabat di bawahnya. Prinsip ini dapat diterapkan pada Kementerian

PPN/Bappenas, di mana sebaiknya peraturan, baik yang berlaku internal ataupun eksternal diterbitkan oleh Menteri, bukan Pejabat Eselon I di bawahnya. Dalam hal peraturan menteri tersebut membutuhkan uraian lebih lanjut, maka dapat ditindaklanjuti dengan peraturan kebijakan yang ditetapkan oleh Pejabat Eselon I di bawahnya.

Sebagaimana dicontohkan di atas bahwa Direktur Jenderal pada beberapa kementerian dapat menerbitkan Peraturan Direktur Jenderal, sementara Deputy Menteri PPN/Kepala Bappenas, yang merupakan pejabat setingkat dengan Direktur Jenderal tidak dapat mengeluarkan Peraturan Deputy. Hal ini dikarenakan terbatasnya kewenangan Deputy dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dibandingkan Direktur Jenderal pada sebuah Kementerian (Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara). Direktur Jenderal memiliki tugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standar teknis di bidangnya (mohon lihat Pasal 34). Dalam rangka melaksanakan tugas tersebut Direktur Jenderal memiliki fungsi di antaranya penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidangnya (mohon lihat Pasal 35). Tugas dan fungsi inilah yang menjadi dasar bagi Direktur Jenderal untuk menerbitkan Peraturan Direktur Jenderal. Hal ini berbeda dengan Deputy yang tidak memiliki tugas dan kewenangan untuk menyusun norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidangnya. Hal ini bisa dilihat pada Pasal 58 dan Pasal 59 Perpres Nomor 47 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa Deputy bertugas menyiapkan perumusan kebijakan dan koordinasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya. Dalam melaksanakan tugas tersebut Deputy tidak memiliki fungsi untuk menyusun norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidangnya.

D. KEDUDUKAN PERATURAN KEBIJAKAN PEJABAT ESELON I

Sebagaimana telah disampaikan di atas bahwa Peraturan Kebijakan diakui keberadannya dalam tata kelola pemerintahan. Peraturan kebijakan dikeluarkan oleh pejabat publik sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

Sehubungan dengan hal tersebut, Pejabat Eselon I di Kementerian PPN/Bappenas dapat menerbitkan Peraturan Kebijakan. Peraturan Kebijakan tersebut dapat dibuat karena

- a. diamanatkan dengan tegas oleh sebuah Peraturan Menteri sebagai sebuah pengaturan lebih lanjut dari Peraturan Menteri tersebut; atau
- b. dalam rangka melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagaimana yang telah diatur dalam sebuah Peraturan Perundang-Undangan. Misalnya Memorandum Sekretaris Utama selaku Pejabat Pembina Kepegawaian terkait dengan kebijakan kepegawaian yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian.

Tidak seluruh Pejabat Eselon I dapat membuat peraturan kebijakan. Pejabat Eselon I yang dapat mengeluarkan Peraturan Kebijakan adalah

- a. Sekretaris Kementerian/Sekretaris Utama selaku pejabat administratif;
- b. Inspektur Utama terkait tugas dan fungsinya di bidang pengawasan dan pembinaan; dan
- c. Deputi dalam pelaksanaan koordinasi perencanaan pembangunan sesuai dengan bidangnya.

Staf Ahli Menteri yang tugasnya memberikan masukan dan pertimbangan kepada Menteri, tidak dapat mengeluarkan peraturan kebijakan.

BAB IV

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas baik yang berlaku eksternal, maupun internal diakui keberadaannya oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.
2. Peraturan Kebijakan Menteri PPN/Kepala Bappenas baik yang berlaku internal maupun eksternal diakui keberadaannya berdasarkan teori kewenangan (*Freies Ermessen*).
3. Peraturan Pejabat Eselon I di Kementerian PPN/Bappenas tidak diperlukan dikarenakan terbatasnya tugas dan kewenangan Deputi dibandingkan Direktur Jenderal sebagaimana yang diatur dalam Perpres Nomor 47 Tahun 2009.
4. Peraturan Kebijakan Pejabat Eselon I (Sekretaris Kementerian/Sekretaris Utama, Inspektur Utama, Deputi) yang berlaku internal diakui keberadaannya berdasarkan teori kewenangan (*Freies Ermessen*) dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas sepanjang Peraturan Kebijakan tersebut merupakan amanat dari Peraturan Menteri atau dalam rangka melaksanakan sebuah ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Peraturan Kebijakan Pejabat Eselon I (Sekretaris Kementerian/Sekretaris Utama, Inspektur Utama, Deputi) yang berlaku eksternal dapat diterbitkan sepanjang mendapatkan mandat/delegasi dari Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas; dan
6. Peraturan Kebijakan dapat ditetapkan dalam berbagai bentuk dokumen, seperti:
 - a. Berlaku Eksternal
 - 1) Surat Edaran;
 - 2) Rencana Aksi;
 - 3) Pedoman;
 - b. Berlaku Internal
 - 1) Instruksi;
 - 2) Memorandum;
 - 3) Petunjuk Pelaksanaan;

4) SOP.

B. REKOMENDASI

Berdasarkan Kesimpulan sebagaimana tersebut di atas maka, kami menyampaikan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Tata Urutan (Hierarki) Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan di Kementerian PPN/Bappenas adalah sebagai berikut:
 - a. Peraturan Menteri
 - 1) Berlaku Eksternal
 - 2) Berlaku Internal
 - b. Peraturan Kebijakan Menteri
 - 1) Berlaku Eksternal
 - 2) Berlaku Internal
 - c. Peraturan Kebijakan Pejabat Eselon I
 - 1) Berlaku Eksternal
 - 2) Berlaku Internal
2. Tata urutan sebagaimana tersebut di atas diusulkan menjadi bagian dari Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas tentang Pedoman Tata Naskah Dinas di Kementerian PPN/Bappenas.
3. Dalam hal Peraturan Menteri tentang Pedoman Tata Naskah Dinas tersebut belum ditetapkan, Sekretaris Menteri PPN/Sekretaris Utama Bappenas dapat mengeluarkan Peraturan Kebijakan tentang tata urutan peraturan/peraturan kebijakan di Kementerian PPN/Bappenas dalam rangka tertib administrasi.

DAFTAR PUSTAKA

1. Arif Christiono, *Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan di Bawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas*, makalah disampaikan pada Workshop Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan di Bawah Peraturan Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas, 8 Maret 2012;
2. Baqir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, (Yogyakarta, Penerbit FH UII Press, 2006);
3. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta, Penerbit Ichtisar);
4. Hotma P. Sibuea, *Asas-Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta, Erlangga, 2010);
5. Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I (Jakarta, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006);
6. Jimly Asshiddiqie, *Buku Perihal Undang-Undang*;
7. Machmud Azis, *Jenis, Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan. Makalah dalam Bimbingan Teknis Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah*, Australian Legal Resources International (ALRI) dan Departemen Kehakiman dan HAM, 2002;
8. Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta, Penerbit Gadjah mada University Pers, 2005).