

PENDELEGASIAN WEWENANG PEMBENTUKAN PERATURAN KEPADA MENTERI¹

Oleh : Jonathan Haamashea Wardoyo²

Derkilan27@gmail.com

Donald A. Rumokoy³

donaldalbert56@yahoo.com

Lendy Siar⁴

lendysiar@gmail.com

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini untuk mengetahui bagaimana Wewenang Menteri dalam membuat Peraturan dan untuk mengetahui bagaimana Pendelegasian kepada Menteri dari jabatan yang lebih tinggi. Metode Penelitian yang digunakan Penelitian hukum Normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem Norma. Sistem Norma yang dibangun adalah mengenai asas-asas, Norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, serta doktrin (ajaran). Hasil pembahasan menunjukkan pendelegasian wewenang pembentukan peraturan kepada Menteri diatur oleh Undang-Undang yang saling berkaitan satu sama lain dan juga terdapat kekurangan pada penerapan Menteri yang terjadi hanya ego sektoral akibat dari ketidakjelasan dari Peraturan Presiden berkaitan dengan tugas pokok Menteri.

Kata Kunci : Pendelegasian, Wewenang, Penyusunan Peraturan Menteri, Pembentukan Peraturan Menteri.

PENDAHULUAN

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum UNSRAT, NIM 19071101482

³ Fakultas Hukum Unsrat, Guru besar Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Hukum

⁵ Aris Prio Agus Santoso, *Hukum Administrasi Negara* (Semarang: Mulia Medika, 2019), hlm. 22.

Kekuasaan merupakan ketangkasan yang dimiliki individu atau kelompok orang untuk mempengaruhi individu lain maupun kelompok lain. Kekuasaan dalam Bahasa Inggris disebut *power*, atau *macht* (Belanda) atau *pouvoir, puissance* (Prancis), sedangkan istilah kewenangan sering disebut *authority, gezag* atau yurisdiksi dan istilah wewenang disebut *competence* atau *bovoegdheid*.⁵

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan "Presiden memegang kekuasaan Pemerintah menurut Undang-Undang Dasar".⁶ Hal yang perlu diperhatikan di sini bahwa Presiden tidak bisa menjalankan sepenuhnya UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang maka perlu adanya delegasi wewenang kepada Menteri atau Lembaga Pemerintah yang di bawah untuk menjalankannya. Menteri merupakan Pembantu Presiden (delegasi) terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 17 ayat (1) Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri Negara.⁷ Artinya, Presiden memberi wewenang kepada Menteri dalam rangka melaksanakan tugas-tugas yang diemban oleh Kementerian yang dipimpinnya.

Berkaitan dengan Peraturan Menteri, ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam pembuatan/pembentukan pada Peraturan Menteri yaitu sebagai berikut: Pertama, menurut teori bersifat anak tangga (*Teori Stufenbau*) oleh Hans Kelsen yang menyatakan kekuatan mengikat dari suatu peraturan (Norma) terletak pada suatu peraturan (Norma) yang lebih tinggi.⁸

Persoalan yang timbul, apa yang membuat sehingga munculnya delegasi kepada Peraturan Menteri? Pertama, Peraturan Pemerintah, Undang-Undang dan Peraturan Presiden tidak mencakup semua urusan apalagi Menteri bidang tertentu. Contohnya Menteri

⁶Lihat Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

⁷ Lihat Pasal 17 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

⁸Donald Albert Rumokoy dan Frans Maramis, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Manado: PT RajaGraffindo, 2018), hlm. 94

dalam Negeri berbeda urusan dengan Menteri Luar Negeri. Di tingkat PERPRES bersifat umum sedangkan PERMEN bersifat khusus (urusan tertentu). Kedua, Peraturan Pemerintah, Undang-Undang dan Peraturan Presiden tidak terinci, perlu adanya Peraturan Menteri sehingga lebih terinci apa yang dibahas dalam peraturan tersebut.

Contohnya dari peraturan perundang-undangan delegasi, misalnya tergambar dalam Pasal 19 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, yang menegaskan bahwa: "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara menyampaikan pernyataan untuk menjadi Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri."⁹

Peraturan Menteri yang dimaksud adalah Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02-HL.05.06 Tahun 2006 tentang Tata Cara Menyampaikan Pernyataan Untuk Menjadi Warga Negara Indonesia.¹⁰

Menurut Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2021 tentang Pemberian Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga di dalam Pasal 2 ayat (1) Menteri/Kepala Lembaga menyusun Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga sesuai dengan lingkup tugas kewenangannya. (2) Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga disusun berdasarkan: a. perintah Peraturan Perundang-undangan; b. arahan Presiden; atau c. pelaksanaan Penyelenggaraan urusan tertentu dalam Pemerintahan. (3) Dalam menyusun Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga, Pemrakarsa dapat melibatkan Kementerian/Lembaga lain.¹¹ Selanjutnya yang menjadi permasalahan di sini

adalah cara pendelegasian terhadap Menteri dibidang tertentu apakah disamakan atau tidak. Cara mendelegasikan termasuk mekanisme, isi/muatannya dan luas cakupan.

Penulis juga melihat ada Peraturan Menteri membuat peraturan dalam hal ini sebagai kebijakan yang tumpang tindih dan tidak sinkron antara yang satu dengan yang lain. Hal ini sering kali menimbulkan perdebatan mengenai jenis, fungsi, hierarki dan materi muatan masing-masing.¹² Sebagai contoh, sebuah ketidakjelasan dalam peraturan presiden yang berkaitan dengan tugas pokok menteri mungkin terjadi dalam hal penentuan kewenangan antara dua atau lebih kementerian yang tumpang tindih. Misalnya, jika dua kementerian memiliki tanggung jawab yang tumpang tindih dalam suatu bidang tertentu, seperti lingkungan hidup atau pembangunan infrastruktur, mungkin terjadi ketidakjelasan dalam pembagian kerja antara kementerian-kementerian tersebut.

Contoh konkretnya bisa dilihat dalam konteks pembangunan infrastruktur di suatu daerah. Misalkan ada peraturan Presiden yang mengatur bahwa Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) bertanggung jawab atas pembangunan jalan raya di suatu daerah, akan tetapi ada juga peraturan yang menyatakan bahwa Kementerian Perhubungan bertanggung jawab atas pembangunan transportasi di daerah yang sama. Hal ini bisa menimbulkan ketidakjelasan/ketidakpastian hukum apakah pembangunan di jalan raya harus menjadi tanggung jawab Kementerian PUPR sepenuhnya atau apakah tanggung jawab Kementerian Perhubungan, juga harus terlibat dalam pembangunan tersebut.

⁹BilalDewansyah,<https://www.hukumonline.com/kl/inik/a/kedudukan-peraturan-menteri-dalam-hierarki-peraturan-perundang-undangan-lt5264d6b08c174/>., diakses pada tanggal 06 April 2024

¹⁰ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02-HL.05.06 Tahun 2006 tentang *Tata Cara Menyampaikan Pernyataan Untuk Menjadi Warga Negara Indonesia*.

¹¹ Lihat Pasal 2 Perpres Nomor 68 Tahun 2021 tentang *Pemberian Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga*.

¹²Charles Simabura, *Peraturan Menteri Dalam Praktik Sistem Presidensial Setelah Perubahan UUD NRI 1945*, (Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2022), hlm. 6, mengutip H.A.S. Natabaya, *Sistem Peraturan PerUndang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (Sekjen MK RI), 2006), hlm. 15.

Persoalan lain muncul akibat dari ketidakjelasan dari peraturan Presiden yang berkaitan dengan tugas pokok Menteri. Ada begitu banyak persoalan-persoalan dengan Peraturan Menteri, ada yang di delegasi, ada yang karena persoalan di lapangan, dan tidak ada Peraturan Presiden. Akhirnya dibuat kebijakan karena terjadi kekosongan hukum. Penulis juga melihat Peraturan Menteri tidak melibatkan Menteri lain dalam hal ini tugas yang sama, dengan Menteri yang memprakarsai.

Berdasarkan latar belakang tersebut, beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi dalam penyusunan ini, yaitu sebagai berikut: *Pertama*, Cara pendelegasian terhadap urusan Pemerintahan; *Kedua*, Peraturan Presiden (induk) dapat dibahas secara detail melalui Peraturan Menteri; dan *Ketiga*, Tugas pokok dan fungsi Menteri berbeda-beda jika tidak ada pada TUPOKSI Menteri tertentu maka Presiden dapat mendelegasikan kepada Menteri karena Presiden tidak dapat melaksanakannya.

RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana pengaturan pendelegasian wewenang penyusunan Peraturan Menteri?
2. Bagaimana mekanisme pembentukan Peraturan Menteri berdasarkan Peraturan Perundang-undangan?

METODE PENELITIAN

Penelitian hukum Normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem Norma. Sistem Norma yang dibangun adalah mengenai asas-asas, Norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, serta doktrin (ajaran).

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Pendelegasian Wewenang Penyusunan Peraturan Menteri

Sifat wewenang Pemerintahan antara lain; *expressimplied*, jelas maksud dan tujuannya, terkait pada waktu tertentu, dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis. Isi wewenang dapat bersifat abstrak (umum) misalnya membuat suatu peraturan dan dapat bersifat konkrit (pasti) dalam bentuk suatu dekrit, keputusan atau suatu rencana, misalnya membuat tata ruang serta memberikan nasehat.¹³

Kewenangan yang ada pada Presiden diperoleh melalui UUD NRI Tahun 1945 Pasal 4 ayat (1) sebagai pemegang kekuasaan Pemerintahan termasuk dalam membentuk Kabinet. Dengan demikian, kekuasaan Kabinet sebenarnya pelaksanaan dari kekuasaan Presiden yang diserahkan kepada para Menteri, sehingga Menteri bertanggung jawab kepada Presiden. Hubungan Presiden dan Menteri lahir dari konvensi Ketatanegaraan yang memberikan kekuasaan kepada Presiden mengangkat para Menteri dalam membentuk susunan Kabinet, dan sekarang pembentukan Kabinet diatur dalam undang-undang.¹⁴ Keberadaan Kabinet atau Menteri-menteri yang dibentuk oleh Presiden pada dasarnya dibentuk dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan Pemerintahan Presiden.¹⁵ Pembentukan Kabinet dimaksudkan untuk melaksanakan kekuasaan Pemerintahan dan orang-orang yang menduduki jabatan Menteri akan melakukan urusan Pemerintahan berdasarkan keahlian, kepintaran dalam bidangnya, dan lain-lain. Menteri selaku organ konstitusional sistem presidensial bertugas membantu presiden menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya tersebut, menteri dapat membentuk Peraturan Menteri.¹⁶

Peraturan Menteri dan instruksi Menteri pada masa ini secara Normatif ditegaskan hanya dapat dibentuk berdasarkan dan bersumber pada peraturan perundangan

¹³ Aris Prio Agus Santoso, *Hukum Administrasi Negara* (Semarang: Mulia Medika, 2019), hlm. 31.

¹⁴ Charles Simabura, *Peraturan Menteri Dalam Praktik Sistem Presidensial Setelah Perubahan UUD NRI 1945*, (Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2022), hlm. 15, mengutip Jimly Asshiddiqie, *Pengantar ilmu hukum Tata Negara Jilid I*, (Jakarta:

Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 253.

¹⁵ Lihat Pasal 7 ayat (1) UU Nomor. 39 Tahun 2008.

¹⁶ Charles Simabura, *Op.cit.*, hlm. 198., mengutip Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Sekretarian Jendral dan kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 5

yang lebih tinggi.¹⁷ Dengan demikian, pembentukan Peraturan Menteri dibatasi hanya dalam hal mendapat delegasi dari peraturan yang lebih tinggi dan tidak dapat dibentuk berdasarkan kewenangan. Peraturan Menteri yang demikian jika dikaitkan dengan pendapat Maria Farida Indrati pada saat itu dikategorikan sebagai peraturan kebijakan yang diakui keberlakuannya namun hanya bersifat mengatur ke dalam.¹⁸ Pembentukan Peraturan Menteri didasarkan pada landasan hukum yang kuat dan sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Kementerian dapat mengeluarkan peraturan yang ditetapkan oleh Menteri, namun tidak semua Menteri diberikan kewenangan untuk mengatur, karena kewenangan tersebut dibatasi hanya digunakan oleh Menteri yang memimpin Departemen (dengan *portofolio*). Karena Menteri yang memimpin Departemen sajalah yang mempunyai aparatur yang cukup untuk dapat memastikan peraturan yang dibuat tersebut dapat diterapkan dengan sebaik-baiknya.¹⁹ Menurut Philipus M. Hadjon, Peraturan Menteri merupakan suatu peraturan yang dikeluarkan oleh Menteri yang itu berisi tentang ketentuan-ketentuan yang sesuai dengan bidang tugasnya.²⁰ Peraturan Menteri merujuk pada peraturan yang dikeluarkan oleh Menteri atau Kementerian yang memiliki tanggung jawab terhadap bidang tertentu dalam pemerintahan.

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 dan Perpres No. 87 Tahun 2014 tahapan pembentukan Peraturan Perundang-undangan meliputi: perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Menindaklanjuti pengaturan tersebut masing-masing Kementerian kemudian menetapkan Peraturan Menteri sebagai pedoman dalam menyusun Peraturan Menteri di masing-masing Kementerian antara lain:

1. Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, dan Keputusan Pimpinan Tinggi Madya di Lingkungan Kementerian Luar Negeri;
2. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia No. 14 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Menteri di Lingkungan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi;
3. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia No. 30 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Menteri di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
4. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No. 142 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan;
5. Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia No. 6 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Perundang-undang dan Keputusan di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
6. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia No. 40 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Menteri Pada Kementerian Agama;
7. Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia No. 7 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyusunan Produk Hukum di Lingkungan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.²¹

Selain peraturan delegasi, dikenal juga peraturan subdelegasi yaitu pendelegasian dari

¹⁷Lihat Lampiran Ketetapan MPRS Nomor XX Tahun 1966 Angka II huruf B angka 6.

¹⁸Charles Simabura, *Op.cit.*, hlm. 239, mengutip Maria Farida Indrati S, *Ilmu PerUndang-Undangan: (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan):* Cetakan ke-1, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007), hlm. 79.

¹⁹*Ibid*, mengutip King Faisal Sualiman, *Teori Peraturan PerUndang-Undangan dan Aspek*

Pengujiannya, (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2017), hlm. 78-79.

²⁰*Ibid*, mengutip Philipus M. Handjon., et. al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit Gadjah Mada University Pers, 2005), hlm. 354.

²¹ Charles Simabura, *Op.cit.*, hlm. 275.

Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk berdasarkan delegasi kepada peraturan pelaksana yang lebih rendah. Misalnya PP yang dibentuk atas dasar delegasi UU kemudian mendelegasikan kepada Peraturan Presiden termasuk Peraturan Menteri. Menurut Jimly Asshidiqie, peraturan yang dibentuk atas subdelegasi tersebut berlaku syarat sebagai berikut: a. materi yang dianggap perlu diatur, b. Lembaga yang diberi subdelegasi kewenangan maupun c. Bentuk peraturan yang ditunjuk untuk mengaturnya.²² Contohnya, Misalnya sebuah kantor polisi dapat subdelegasikan wewenang tertentu kepada petugas lapangan untuk mengambil tindakan tertentu dalam kasus-kasus kecil, tetapi tetap dalam batas-batas hukum dan kebijakan yang telah ditetapkan oleh otoritas polisi yang lebih tinggi. Subdelegasi wewenang seperti ini memungkinkan untuk penanganan cepat dan efisien.

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 setidaknya telah memberikan kaidah delegasi kepada Peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang termasuk Peraturan Menteri terutama dalam memberikan delegasi atau menerima delegasi. Beberapa kaidah dalam merumuskan bentuk pendelegasian pengaturan tersebut secara redaksional ditentukan sebagai berikut:

1. Dalam hal materi muatan yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam peraturann perundang-undangan yang mendelegasikan tetapi materi muatan itu harus diatur hanya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat: *... ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan ...*²³
2. Jika pengaturan materi muatan tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi), gunakan kalimat: *...ketentuan lebih lanjut mengenai ...diatur dengan atau berdasarkan ...*²⁴ Dengan ketentuan ini maka dapat dikatakan bahwa

subdelegasi dikenal dalam UU No. 12 Tahun 2011 namun tentu tidak dipahami sebagai bentuk delegasi loncat artinya subdelegasi merupakan bentuk delegasi bertingkat atau berjenjang. Contoh subdelegasi dapat ditemukan dalam berbagai bidang pemerintahan atau organisasi, seperti dalam penegakan hukum, pengelolaan sumber daya manusia, atau pengaturan lingkungan. Subdelegasi wewenang ini memungkinkan untuk pengambilan keputusan yang lebih cepat dan efisien di tingkat yang lebih rendah.

3. Jika materi muatan yang didelegasikan sama sekali belum diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan dan materi muatan itu harus diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan yang diberi delegasi dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat: *...ketentuan mengenai ...diatur dengan ...*²⁵
4. Jika pengaturan materi tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi) digunakan kalimat: *...ketentuan mengenai ...diatur dengan atau berdasarkan ...*²⁶
5. Jika terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan dan materi muatan tersebut tercantum dalam beberapa pasal atau ayat tetapi akan didelegasikan dalam suatu Peraturan Perundang-undangan, gunakan kalimat: *...ketentuan mengenai ...diatur dalam ...*²⁷
6. Jika terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan maka materi muatan yang didelegasikan dapat disatukan dalam 1 (satu) peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan, gunakan kalimat: *(jenis Peraturan Perundang-undangan) ...tentang peraturan pelaksanaan ...*²⁸
7. Pendelegasian kewenangan mengatur dari undang-undang kepada Menteri, pemimpin Lembaga Pemerintah non Kementerian, atau Pejabat yang setingkat

²² *Ibid.*, hlm. 298., mengutip Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang, Op. Cit.*, hlm. 386.

²³ Republik Indonesia, Lampiran UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan, LN Nomor 82 Tahun 2011, TLN Nomor 5234 Angka 201.

²⁴ *Ibid.*, Angka 202.

²⁵ *Ibid.*, Angka 203.

²⁶ *Ibid.*, Angka 204.

²⁷ *Ibid.*, Angka 205

²⁸ *Ibid.*, Angka 206

dengan Menteri dibatasi untuk peraturan yang bersifat teknis administratif.²⁹

Terhadap materi muatan yang berupa peraturan kebijakan tidak boleh dimuat dalam bentuk Peraturan Menteri karena bukanlah Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Menteri hanya diperuntukkan dalam rangka mengatur lebih lanjut berdasarkan delegasi dari peraturan Pemerintah atau peraturan Presiden. Pembatasan bagi Menteri dalam membentuk peraturan kebijakan (*beleidsregels*) berdasarkan kewenangan diskresi baik berupa surat edaran, instruksi, dan atau bentuk lainnya perlu diawasi.³⁰

Seperti yang sudah diketahui bersama bahwa Menteri boleh membuat peraturan kebijakan. Menteri sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif juga diberikan kuasa membentuk peraturan kebijakan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian. Peraturan kebijakan tersebut ditetapkan dalam berbagai bentuk dokumen yang berlaku secara eksternal maupun internal. Secara eksternal dikenal: Surat Edaran (*ministerial circulars*), petunjuk teknis (*codes of practice*); Rencana Aksi (*action plan*); Pedoman dan lainnya. Sedangkan yang berlaku secara internal antara lain: Instruksi (*instruction*); Memorandum; Petunjuk Pelaksanaan; dan *Standard Operating Procedure, administrative rules, circulaire, beleidsnota's*.³¹ Dalam pembahasan tersebut dapat disimpulkan bahwa pembentukan Peraturan Menteri tidak jauh berbeda dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada umumnya.

B. Mekanisme Pembentukan Peraturan Menteri Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan

Mekanisme adalah hal saling bekerja seperti mesin (kalau yang satu bergerak, yang lain turut bergerak). Selain itu, pengertian lain mekanisme adalah cara kerja suatu organisasi (perkumpulan dan sebagainya). Sementara dalam kamus filsafat, mekanisme adalah istilah

yang berasal dari bahasa Yunani, "*mechane*", yang memiliki arti instrumen, mesin pengangkat beban, perangkat, peralatan untuk membuat sesuatu, dan dari kata "*mechos*", yang memiliki arti sarana dan cara menjalankan sesuatu.³²

Kewenangan ada pada Presiden menurut Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi: Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Kekuasaan Pemerintahan dibagi kepada urusan-urusan Pemerintahan atas dasar urusan-urusan Pemerintahan dibentuklah Kabinet.

Sebagaimana diketahui bahwa Presiden memiliki kekuasaan yang meliputi: *law making process, appointment powers, administrative power, emergency powers, military powers, foreigns affair powers, war powers, pardoning powers*.³³ Artinya bahwa Presiden berkuasa atas negara yang diembannya memiliki kekuatan dan kekuasaan. "Presiden mengangkat dan memberhentikan Menteri-Menteri Negara. Menteri-Menteri itu tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukannya tidak tergantung dari pada Dewan, akan tetapi tergantung dari pada Presiden. Mereka ialah pembantu Presiden."³⁴ Pembantu Presiden dalam tanda kutip membantu menjalankan urusan pemerintahan.

Di dalam Perpres No. 67 Tahun 2019 Tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kementerian Negara Kabinet Indonesia Maju Periode Tahun 2019-2024 Pasal 1 ayat (1) Kementerian Negara Kabinet Indonesia Maju Periode 2019-2024, ada 34 Kementerian Indonesia yang mempunyai tugas pokok di setiap bidang masing-masing.³⁵

Pemimpin kabinet biasanya merujuk kepada posisi kepemimpinan tertinggi dalam sebuah kabinet pemerintahan. Di beberapa

²⁹ *Ibid.*, Angka 211

³⁰ *Ibid.*, hlm. 407.

³¹ Charles Simabura, *Op.cit.*, hlm. 172., mengutip A. Hamid S. Attami, *Hukum Tentang Kebijakan*, Pidato Purna Bhakti Guru Besar Tetap FH UI, 1993, hlm. 10.

³² <https://www.bola.com/ragam/read/5372103/apa-itu-mekanisme-yuk-pahami-penjelasan-nya-dalam-sudut-pandang-filsafat-kerja-dan-pasar?page=3>.

³³ Charles Simabura, *Op.cit.*, hlm. 198, hlm. 145., mengutip C.F. Strong, *Modern Political*

Constitution: "An Introduction to The Study of Their History and Existing Form", (London: Sidgwick & Johnson, 1997), hlm. 25.

³⁴ Donald Albert Rumokoy, *Praktik Konvensi Ketata Negara di Indonesia*, (Jakarta: Media Prima Aksara, 2011), hlm. 254.

³⁵ Lihat Pasal 1 ayat (1) Perpres Nomor 67 Tahun 2019 Tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kementerian Negara Kabinet Indonesia Maju Periode Tahun 2019-2024

sistem pemerintahan, terutama yang mengadopsi model parlementer, pemimpin kabinet dapat memiliki beberapa gelar atau jabatan yang berbeda, tergantung pada struktur pemerintahan negara tersebut. Menteri yang berkedudukan sebagai pembantu Presiden bertugas melaksanakan segala urusan yang menjadi kekuasaan Presiden yang didelegasikan kepadanya sesuai dengan bidang tugas dan pembatasan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan.³⁶

Pemimpin kabinet memiliki tanggung jawab utama dalam mengarahkan dan mengelola kebijakan pemerintah serta memastikan bahwa keputusan yang diambil oleh kabinet dilaksanakan dengan efektif. Peran dan wewenang pemimpin kabinet dapat berbeda-beda antara satu negara dengan negara lainnya, tergantung pada sistem pemerintahan yang dianut.

Lebih tegas lagi secara Normatif berdasarkan UU 12/2011 syarat-syarat delegasi pengaturan ditentukan sebagai berikut:

1. Pendelegasian kewenangan mengatur dari undang-undang kepada Menteri, pemimpin Lembaga Pemerintah nonKementerian, atau Pejabat yang setingkat dengan Menteri dibatasi untuk peraturan yang bersifat teknis administratif.
2. Kewenangan yang didelegasikan kepada suatu alat penyelenggara Negara tidak dapat didelegasikan lebih lanjut kepada alat penyelenggara Negara lain, kecuali jika oleh undang-undang yang mendelegasikan kewenangan tersebut dibuka kemungkinan untuk itu.
3. Peraturan Perundang-undangan pelaksana hendaknya tidak mengulangi ketentuan Norma yang telah diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan, kecuali jika hal tersebut memang tidak dapat dihindari.
4. Di dalam peraturan pelaksanaan tidak mengutip kembali rumusan Norma atau ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi yang

mendelegasikan pengutipan kembali dapat dilakukan sepanjang rumusan Norma atau ketentuan tersebut diperlukan sebagai pengantar (*aanloop*) untuk merumuskan Norma atau ketentuan lebih lanjut didalam pasal atau beberapa pasal atau ayat selanjutnya.³⁷

Ketentuan tersebut tidak jauh berbeda dengan yang diatur dalam Keputusan Presiden No. 44 Tahun 1999 pada angka 136: “Pendelegasian kewenangan mengatur dari undang-undang kepada Menteri atau Pejabat yang setingkat dengan Menteri dibatasi untuk peraturan yang sangat bersifat teknis administratif.”³⁸ Juga UU No. 10 Tahun 2014 angka 173: “Pendelegasian kewenangan mengatur dari Undang-Undang kepada Menteri atau Pejabat setingkat dengan Menteri dibatasi untuk peraturan yang bersifat teknis administratif.”³⁹

Dalam membuat Peraturan Menteri perlu diketahui rancangan Peraturan Menteri terdapat dalam Perpres No. 68 Tahun 2021 terdapat di dalam Pasal 2 ayat (1) yaitu: (1) Menteri/kepala Lembaga menyusun Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga sesuai dengan lingkup tugas kewenangannya. (2) Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga disusun berdasarkan: a. perintah Peraturan Perundang-undangan; b. arahan Presiden; atau c. pelaksanaan penyelenggaraan urusan tertentu dalam Pemerintahan. (3) Dalam menyusun Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga, Pemrakarsa dapat melibatkan Kementerian/Lembaga lain.⁴⁰

Dalam pelaksanaan Pemerintahan sehari-hari, sering kali dijumpai produk peraturan kebijakan (*beleidsregel, policy rule*) yang memiliki karakteristik berbeda dengan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) secara umum dipahami sebagai perwujudan *freies Ermessen (discretionary power)* yaitu kewenangan dalam bentuk tertulis dan mengikat pada warga secara umum. Materi muatan pengaturannya memuat aturan umum (*algemene regel*) tersendiri yang melampaui cakupan kaidah (*material sphere*)

³⁶Charles Simabura, *Op.cit.*, hlm. 145., mengutip Patrick Overeem, *The Politics-Administration Dichotomy Toward a Constitutional Perspective, Second Edition*, (s.l.: CRC Press,2012), hlm. 142.

³⁷Lihat BAB II mengenai ketentuan khusus UU Nomor. 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁸ Lihat Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 pada angka 136.

³⁹ Lihat UU Nomor 10 Tahun 2004 angka 173.

⁴⁰ Lihat Perpres Nomor 68 Tahun 2021 Pasal 2 ayat (1).

Peraturan Perundang-undangan dan dibuat secara operasional.⁴¹ Peraturan kebijakan ini bertujuan untuk memberikan kerangka kerja atau pedoman.

Pembentukan peraturan kebijakan ini merupakan hal lumrah yang terjadi dalam praktik Pemerintahan. Peraturan kebijakan tetap diakui dan didefinisikan dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Peraturan kebijakan ini bukan merupakan Peraturan Perundang-undangan;
2. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap Peraturan Perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan;
3. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid* karena memang tidak ada dasar Peraturan Perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan;
4. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang Administrasi bersangkutan membuat Peraturan Perundang-undangan;
5. Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* sehingga batu ujinya adalah asas-asas umum Pemerintahan yang baik; dan

Dalam praktik, diberi format berupa berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman, dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.⁴²

Berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan diskresi adalah “keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan Pemerintahan dalam hal Peraturan Perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi Pemerintahan.”⁴³

Diskresi adalah kebebasan yang dimiliki oleh individu atau entitas pemerintah

untuk mengambil keputusan atau bertindak sesuai dengan kebijakan yang ada. Dalam konteks pemerintahan, diskresi menunjukkan kewenangan yang diberikan kepada pejabat atau lembaga pemerintah untuk menggunakan pertimbangan atau penilaian mereka sendiri dalam mengambil keputusan, tanpa harus secara ketat mematuhi aturan yang telah ditetapkan.

Diskresi hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang dan setiap penggunaan diskresi oleh Pejabat Pemerintahan haruslah bertujuan untuk: “a) melancarkan penyelenggaraan Pemerintahan; b) mengisi kekosongan hukum; c) memberikan kepastian hukum; dan d) mengatasi stagnasi Pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.”⁴⁴

Diskresi yang dimiliki oleh Pejabat Pemerintahan meliputi: “a) pengambilan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan dan/atau tindakan; b) pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena Peraturan Perundang-undangan tidak mengatur; c) pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena Peraturan Perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan d) pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya stagnasi Pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.”⁴⁵

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Peraturan Menteri pada dasarnya merupakan kewenangan Menteri sebagai pembantu Presiden berdasarkan delegasi kekuasaan Pemerintah Presiden yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menurut Pasal 17 ayat (1) konsekuensi dari sub delegasi melalui Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden.
2. Peraturan Menteri bisa didapat atas atribusi jika tidak diberikan delegasi maka Menteri membuat aturannya. Jika tidak ada kejelasan dari aturan presiden maka

⁴¹ Charles Simabura, *Peraturan Menteri Dalam Praktik Sistem Presidensial Setelah Perubahan UUD NRI 1945*, (Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2022), 169, mengutip Philipus M. Handjon., et. al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit Gadjah Mada University Pers, 2005), hlm. 152.

⁴²Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm.186-187.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 188., Lihat pasal 9 Angka 1, UU Nomor 30 Tahun 2014.

⁴⁴ *Op. Cit.*, hlm. 188., *Ibid.*, Pasal 22.

⁴⁵ *Op. Cit.*, hlm. 188-189., *Ibid.*, Pasal 23

menurut UU no 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Menteri dapat membuat aturan baru atau disebut diskresi. Peraturan Menteri tersebut dibentuk tidak atas dasar delegasi namun atas dasar wewenang atribusi sehubungan dengan Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011.

B. SARAN

1. Proses delegasi dari diskresi Menteri dalam pembentukan peraturan Menteri hendaknya dilakukan dengan memberitahukan kepada Kementerian Lembaga/Badan lain sehingga tidak terjadi tumpang tindih dalam pembentukan peraturan atau perlu ada pusat pengkajian peraturan di tingkat Kementerian.
2. kepada Pemerintah diharapkan meninjau kembali materi muatan dan teknik pembuatan aturan Menteri karena Mekanisme Peraturan Menteri sebenarnya menyusun satu peraturan Menteri, Peraturan Menteri tidak boleh hanya Lembaga yang terkait seperti dalam praktek atau bisa dikatakan egosektoral, melainkan melibatkan semua Kabinet karna urusan Pemerintahan itu tidak menjadi monopoli satu Lembaga tetapi terkait dengan Lembaga-Lembaga/ Badan lain.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Aris Prio Agus Santoso, *Hukum Administrasi Negara* (Semarang: Mulia Medika, 2019).
- Donald Albert Rumokoy dan Frans Maramis, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Manado: PT RajaGraffindo, 2018)
- Donald Albert Rumokoy, *Praktik Konvensi Ketata Negara di Indonesia*, (Jakarta: Media Prima Aksara, 2011)
- Charles Simabura, *Peraturan Menteri Dalam Praktik Sistem Presidensial Setelah Perubahan UUD NRI 1945*, (Depok: PT. RajaGraffindo Persada, 2022)
- Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Raja Graffindo Persada, 2011),

Perundang-Undangan

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02-HL.05.06 Tahun 2006 tentang Tata Cara

Menyampaikan Pernyataan Untuk Menjadi Warga Negara Indonesia.

- Undang-Undang Dasar 1945 (Naskah Sesuai Lembaran Negara Republik Indonesia, No. 75, 1959)
- Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021 tentang Pemberian Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga. LN.2021/No.173
- Undang-Undang No. 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara, LN.2008/NO.166, TLN NO.4916.
- Ketetapan MPRS Nomor XX Tahun 1966 tentang Memorandum Dpr-Gr Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234
- Undang-Undang No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, LN.2014/No. 292, TLN No. 5601
- Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 44 Tahun 1999 tentang Tehnik Penyusunan Peraturan Perundangundangan Dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Dan Rancangan Keputusan Presiden, LN. 1999 No. 70
- Undang-undang (UU) Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, LN. 2004/ No. 53, TLN. NO. 4389

Internet

- BilalDewansyah,<https://www.hukumonline.com/klirik/a/kedudukan-peraturan-menteri-dalam-hierarki-peraturan-perundang-undangan-lt5264d6b08c174/>., diakses pada tanggal 06 April 2024.
- <https://www.bola.com/ragam/read/5372103/apa-itu-mekanisme-yuk-pahami-penjelasan-dalam-sudut-pandang-filsafat-kerja-dan-pasar?page=3>, diakses pada tanggal 10 Oktober 2023.

