

## Kata Pengantar

Dengan diiringi rasa syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, Tim Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan Lembaga Negara Non Presiden (Psl. 54 UU No. 10 Tahun 2004), yang dibentuk oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI berdasarkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI No. G-20.PR.09.03 tertanggal 21 Pebruari 20005, dapat menyelesaikan tugasnya tepat pada waktunya.

Dalam pelaksanaan kegiatan, tim mengkaji pasal-pasal yang berkaitan dengan ketentuan pasal 54 Undang-Undang No. 10 tahun 2004 dan berbagai pendapat yang terus berkembang tentang kedudukan hukum dari peraturan perundang-undangan Lembaga Negara Non Presiden sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia yang masih terus berkembang.

Pada kesempatan ini juga kami mengucapkan terima kasih kepada Menteri Hukum dan HAM RI beserta Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional yang telah memberi kepercayaan kepada Tim untuk melakukan analisis dan evaluasi terhadap Peraturan Perundang-undangan Lembaga Negara Non Presiden (Psl. 54 UU No. 10 Tahun 2004).

Selanjutnya kami selaku Ketua Tim juga mengucapkan terima kasih kepada seluruh Anggota tim yang telah berperan serta secara aktif, sehingga Tim ini dapat menyusun Laporan Akhir tepat pada waktunya.

Akhirnya, semoga hasil analisis dan evaluasi ini segera dapat ditindaklanjuti, sehingga dapat memberi manfaat atau masukan bagi

perbaikan (revisi) terhadap ketentuan pasal 54 Undang-Undang Non 10 Tahun 2004 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Jakarta, Desember 2005

Tim Analisis dan Evaluasi Hukum tentang  
Peraturan Perundang-undangan  
Lembaga Negara Non Presiden  
Ketua

DR. Maria Farida Indrati, S.H., MH.

# DAFTAR ISI

## Kata Pengantar Daftar Isi

### Bab I : PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang ..... 1
- B. Maksud dan Tujuan..... 2
- C. Ruang Lingkup Pembahasan ..... 3
- D. Pelaksanaan Kegiatan..... 3
- E. Keanggotaan Tim..... 3

### Bab II : PERATURAN DAN KEPUTUSAN

- A. Latar Belakang Permasalahan .....5
- B. Kerangka Pemikiran ..... 9
  - 1. Negara dan Pemerintah ..... 9
  - 2. Tindakan Lembaga Negara Non Presiden di Bidang Eksekutif .....18

### Bab III : ANALISIS DAN EVALUASI

- A. Pendahuluan .....19
- B. Pembahasan ..... 19
  - 1. Ketentuan yang diatur dalam Pasal 54
  - 2. Ketentuan Pasal 54 dikaitkan dengan Judul
  - 3. Ketentuan Pasal 54 dikaitkan dengan Pasal 44 ayat (1) dan ayat (2), jo pasal 56
  - 4. Ketentuan Pasal 54 dikaitkan dengan Penjelasan Pasal 54

### Bab IV : PENUTUP

- A. Kesimpulan ..... 25
- B. Rekomendasi/saran..... 26

### Daftar Pustaka

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang.**

Perkembangan ketatanegaraan Republik Indonesia bergerak sangat cepat sejalan dengan runtuhnya rezim Orde Baru. Perubahan terjadi bukan hanya dalam tatanan yang kecil (infra struktur) tetapi terjadi pula dalam supra struktur kelembagaan Negara. Lembaga-Lembaga Negara yang sebelumnya eksis dalam waktu lama, saat ini menjadi tidak ada misalnya, Dewan Pertimbangan Agung, sementara lembaga yang sebelumnya tidak ada, saat ini menjadi ada misalnya, Mahkamah Konstitusi.

Di samping itu muncul pula lembaga negara lain yang sebelumnya di bawah koordinasi kekuasaan eksekutif menjadi berdiri sendiri dan sejajar dengan eksekutif yaitu Bank Indonesia. Di bagian lain juga timbul lembaga Negara yang bersifat independent dalam menjalankan tugasnya misalnya, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Ombudsman, Komisi Pemilihan Umum dan lain sebagainya.

Lembaga-lembaga Negera tersebut dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya mengeluarkan berbagai keputusan baik yang bersifat einmalig maupun yang bersifat regeling. Permasalahannya adalah bagaimana kedudukan hukum dari berbagai peraturan yang mereka keluarkan ?

Hal ini sangat penting sebab dalam hukum terdapat asas “ **Legi Superior derogate Legi Inferior**” (peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah), untuk terciptanya hirarkhi peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan tata urutan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dalam Ketetapan MPR/No. III/MPR/2000, sebagai pengganti Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 peraturan perundang-undangan dalam bentuk Keputusan Lembaga Negara selain Keputusan Presiden tidak dikenal padahal kedudukan sebagian lembaga Negara tersebut setara dengan Presiden, terlebih lagi apa yang dimaksud dengan lembaga Negara saat ini belum jelas !, terutama dalam hirarkhinya.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 10 Th. 2004, dimasukan berbagai jenis Keputusan Lembaga Negara dalam hierarki peraturan perundang-undangan apabila diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan. Permasalahannya adalah, apakah ketentuan yang diperintahkan oleh sesuatu yang lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan yang jelas-jelas tercantum dalam hirarkhi ?

Untuk itu Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI pada tahun anggaran 2005 memandang perlu membentuk Tim analisis dan evaluasi hukum tentang Kedudukan Hukum Peraturan Perundang-undangan Lembaga Negara Non-Presiden (Pasal 54 UU No. 10 Th. 2004).

## **B. Maksud dan Tujuan.**

Maksud dan tujuan dibentuknya tim analisis dan evaluasi hukum ini adalah untuk mengetahui berbagai pendapat yang berkembang tentang kedudukan hukum dari peraturan perundang-undangan dari

Lembaga Negara Non Presiden sesuai dengan hirarkhi peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan kedudukan lembaga Negara tersebut, dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia yang masih terus berkembang.

Dari hasil kegiatan tim ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pengembangan hukum nasional, khususnya di bidang peraturan perundang-undangan di masa yang akan datang.

### **C. Ruang Lingkup Pembahasan.**

Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia saat ini cukup banyak dan produk perundang-undangan yang dihasilkan cukup banyak pula, oleh karena itu pembahasan kegiatan tim ini hanya akan membahas peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur dan mengikat keluar.

### **D. Pelaksanaan Kegiatan.**

Pelaksanaan kegiatan tim ini berlangsung selama 12 (dua belas) bulan, yang dibebankan pada mata anggaran Badan Pembinaan Hukum Nasional Tahun 2005.

### **E. Keanggotaan Tim**

Susunan Keanggotaan Tim Terdiri dari

Ketua	:	DR. Maria Farida Indrati, S.H., MH
Sekretaris/Anggota	:	Supriyatno, S.H.
Anggota	:	1. Abdul wahid Masru, S.H.
		2. Sri Hariningsih, S.H., MH.

3. H. Kuntana Magnar, S.H., MH.
4. Melok Karyandani, S.H.
5. Multiwati Darus, S.H.
6. Drs. Basar, SK

Asisten : 1. Purbadi  
2. Dadang Iskandar

Pengetik : 1. Bahrudin  
2. Suparjo

## **BAB II**

### **PERATURAN DAN KEPUTUSAN**

#### **A. Latar Belakang Permasalahan**

Pasal 54 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 berbunyi : “ Teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan MPR dan Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan Ketua MA, Keputusan Ketua MK, Keputusan Kepala/Ketua BPK, Keputusan Gubernur BI, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat, harus berpedoman pada teknik penyusunan dan atau bentuk yang diatur dalam undang-undang ini “.

Pasal 56 menentukan : “ Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota atau Keputusan Pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum undang-undang ini berlaku, harus dibaca peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini”.

Penjelasan Pasal 54 mengisyaratkan : “ Ketentuan dalam pasal ini menyangkut ketentuan di bidang administrasi di berbagai lembaga yang ada sebelum undang-undang ini diundangkan dan dikenal dengan keputusan yang bersifat tidak mengatur “.



Sementara itu Pasal 1 Undang-Undang No. 10 Th. 2004, menegaskan :

Angka 1 : Pembentukan peraturan perundang-undangan, adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari :

- a. perencanaan,
- b. persiapan,
- c. teknik penyusunan,
- d. perumusan,
- e. pembahasan,
- f. pengesahan,
- g. pengundangan,
- h. penyebarluasan.

Angka 2 : Peraturan perundang-undangan, adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

Angka 3 –8: mengatur mengenai jenis peraturan perundang-undangan :

- Undang-Undang,
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
- Peraturan Pemerintah,
- Peraturan Presiden,
- Peraturan Daerah,
- Peraturan Desa.

Pasal 7 ayat (1) menyetakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undang yaitu sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar 1945,
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
- c. Peraturan Pemerintah,
- d. Peraturan Presiden,
- e. Peraturan Daerah.

Apabila ketentuan di atas, dihubungkan dengan judul penelaahan, maka dapat ditarik beberapa permasalahan :

1. Menurut Pasal 54, maka berkaitan dengan teknik penyusunan bentuk-bentuk keputusan dimaksud, harus berpedoman pada teknik penyusunan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan, seperti Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah, Peraturan Desa. Sementara itu yang disebut dalam Pasal 54, yaitu bentuk Keputusan Kepala Desa.
2. Mengenai proses pembuatan peraturan perundang-undangan, adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1. tetapi melalui penjelasan Pasal 54 dapat diketahui bahwa yang dimaksudkan di sini adalah keputusan di bidang administrasi di berbagai lembaga yang dikenal dengan keputusan yang bersifat tidak mengatur. Apakah dalam hubungan ini seluruh prosesnya akan sama dengan yang diatur dalam Pasal 1 angka 1.

3. Dalam hal ini, judul penelaahan adalah berkaitan dengan kedudukan hukum peraturan perundang-undangan dari lembaga negara non presiden. Sementara Lembaga Negara Non Presiden di sini, sebagaimana tercantum dalam Pasal 54 (kecuali Presiden), yaitu :

- Pimpinan MPR,
- Pimpinan DPR,
- Ketua MA,
- Ketua MK
- Kepala (seharusnya Ketua) BPK,
- Gubernur BI,
- Menteri,
- Kepala Badan/Lembaga, Komisi setingkat,
- Pimpinan DPRD Kabupaten/Ketua,
- Bupati/Walikota,
- Kepala Desa.

Lembaga-lembaga negara tersebut, dapat dikelompokkan menjadi :

- a. Lembaga Negara di bidang lelislatif, seperti MPR, DPR, DPD, DPRD (Provinsi, Kabupaten/Kota)
- b. Lembaga Negara di bidang yudisial, seperti MA, MK,
- c. Lembaga Negara di bidang Eksekutif (selain Presiden) lainnya, seperti BPK, Bank Indonesia, Badan/Lembaga, Komisi setingkat, Gubernur, Bupati/Walikota, Desa (maksudnya Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa).

Apakah dalam hubungan ini semua lembaga negara itu kedudukannya sama/ sederajat dengan lembaga Negara Presiden, serta apakah jabatan Pimpinan, Ketua, Kepala, dapat disebut “ Lembaga Negara “.

## **B. Kerangka Pemikiran.**

### **1. Negara dan Pemerintah.**

Dalam praktek sehari-hari, jarang dibedakan antara penggunaan “negara” dan “Pemerintah”. Akibatnya kedua kata itu secara saling bergantian dipakai dengan tidak memperhatikan bahkan tidak menyadari adanya perbedaan arti. Padahal secara yuridis terdapat perbedaan yang mendasar antara keduanya. Apabila diperbandingkan, akan terlihat perbedaannya sebagai berikut :

Negara	:	-	Abstrak; wadah pemerintahan;
		-	Badan Hukum (public)
		-	Secara hukum mandiri
		-	Memikul hak dan kewajiban
		-	Subyek hukum <sup>1)</sup>
Pemerintah	:	-	Konkret
		-	Alat kelengkapan/organ negara
		-	Melakukan perbuatan/tindakan negara sebagai badan hukum

---

<sup>1</sup> ). Van Wijk/Konijnenbelt, Hoofdstukken Van Administratief Recht, Juga, S'Dravenhage, 1984, hlm. 126 dst.; lihat juga Willem Konijnenbelt, Hoofdlijnen Van Administratief Recht, Lemma, Culemborg, 1988, hlm. 21 dst. Bandingkan dengan ASSER'S, Hanleiding tot de Beoefening Van Het Nederlands Burgerlijk Recht ( De Recht Personen), Tjeenk Willink, Zwolle, 1976, hlm, 25 dst.

- Sebagai organ negara, bertindak untuk dan atas nama negara (mewakili negara)
- Dalam arti luas, meliputi semua alat kelengkapan negara (eksekutif, legislative, yudisial) atau alat-alat kelengkapan negara lainnya yang bertindak untuk dan atas nama negara;
- Dalam arti sempit, hanya menyangkut cabang kekuasaan eksekutif.<sup>2)</sup>

Meskipun antara pengertian negara dan pemerintah dapat dibedakan, tetapi tidak selalu dapat dipisahkan, Artinya, negara tanpa pemerintah tidak mungkin berfungsi, karena tidak mempunyai alat yang bertindak untuk dan atas nama negara, begitu pula tidak akan ada pemerintah, apabila tidak ada negara. Keberadaan pemerintah, ditentukan oleh keberadaan negara.

Dalam hubungan dengan negara, pemerintah dalam arti sempit sedikit berbeda dengan cabang kekuasaan yang lain (legislatif, yudisial), dll) Pemegang kekuasaan legislatif dan yudisial, semata-mata hanya merupakan alat kelengkapan negara, selalu dan hanya bertindak untuk dan atas nama negara. Dengan lain perkataan, tindakan kekuasaan legislatif dan yudisial, selalu merupakan tindakan negara. Berbeda halnya dnegan pemerintah dalam arti sempit (eksekutif) yang tindakannya dapat mengandung dua sifat, yaitu :

---

<sup>2</sup>). C.F. Stronk, Modern Political (Constitutions), Sidgwick & Jackson Limited, London, 1952, hlm. 6.

**Pertama**, sebagai alat kelengkapan negara :

- bertindak untuk dan atas nama negara;
- tindakannya merupakan tindakan negara;
- tindakanya tidak dapat diganggu-gugat secara hukum (Misalnya, tindakan Presiden atas dasar hak proregatif, demikian pula dalam rangka system pemerintahan parlementer, seperti pada Konstitusi RIS dan UUDS 1959).<sup>3)</sup>

**Kedua**, sebagai badan administrasi negara :

- mempunyai kekuasaan mandiri yang dilimpahkan negara;
- mampu melakukan tindakan-tindakan mandiri, baik di bidang pengaturan maupun penyelenggaraan administrasi.
- Berwenang membuat peraturan perundang-undangan, ketetapan (beschikking), bukan peraturan perundang-undangan dan bukan ketetapan (Peraturan kebijakan).<sup>4)</sup>

Pembedaan antara pemerintah dalam arti sempit sebagai alat kelengkapan negara dan sebagai administrasi negara, secara konkrit dapat dijumpai seperti pada kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara (head of State) dengan Presiden sebagai kepala pemerintah/pemegang kekuasaan tertinggi penyelenggaraan pemerintahan (Chief of Government"/The Highest Administrates of State)<sup>5)</sup>.

Kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara (sebagai alat kelengkapan negara), dilakukan untuk dan atas nama negara, misalnya kekuasaan mengesahkan rancangan undang-undang

---

<sup>3</sup> ). Lihat Pasal 118 ayat (1) Konstitusi RIS dan Pasal 83 ayat (1) UUDS 1950.

<sup>4</sup> ). Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, FH. UII, Press, Juni 2003, hlm. 229, 230.

<sup>5</sup> ). Bagir Manan & Kuntana Magnar, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia, Alumni, 1997, Bandung, Hlm. 160.

(pasal 20 ayat (4) UUD 1945), kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri (Pasal 11 ayat (1) UUD 1945), dan hak-hak prerogative presiden (pasal 10, pasal 12, pasal 13, pasal 14, pasal 15 dan pasal 17 ayat (2)). Demikian pula hak-hak yang berkaitan dengan pengisian jabatan kenegaraan tertentu lainnya yang diisi melalui pengangkatan, seperti anggota (Hakim Agung) MA dan MK (Pasal 24 A ayat (3), Pasal 24 C ayat (3) UUD 1945), anggota BPK (Pasal 23 F ayat (1) UUD 1945), Panglima ABRI, dan Jaksa Agung.

Tindakan Presiden yang didasarkan atau untuk melaksanakan hak-hak prerogatif mengandung pembawaan tidak dapat diganggu-gugat secara hukum dalam suatu proses yudisial, karena tindakan tersebut tidak berada dalam lingkup tindakan hukum, tetapi politik.<sup>6)</sup>

Sementara kekuasaan Presiden untuk mengisi jabatan administrasi negara seperti Gubernur Provinsi, Gubernur BI, Kapolri, tidak termasuk hak prerogatif, karena kekuasaan ini dilakukan Presiden sebagai pemimpin administrasi negara yang bertanggungjawab atas pengisian jabatan administrasi negara.<sup>7)</sup>

Sebagai konsekuensi dari perbedaan antara negara dengan pemerintah serta perbedaan pemerintah dengan administrasi negara, maka dikenal ada dua macam keputusan, yaitu :

1. Keputusan Negara.
2. Keputusan Administrasi Negara.

---

<sup>6)</sup>. Ibid., hlm. 161.

<sup>7)</sup>. Ibid., hlm 160.

Baik keputusan negara, maupun keputusan administrasi negara, dapat merupakan :

- a. Peraturan perundang-undangan,
- b. Bukan peraturan perundang-undangan.

Di Belanda bentuk-bentuk keputusan administrasi negara dapat dibedakan dalam : <sup>8)</sup>

1. Yang berisi peraturan perundang-undangan.

Contoh : keputusan pengesahan atau pembatalan suatu peraturan perundang-undangan. Keputusan semacam ini bukan merupakan “beschikking”, karena mengandung sifat umum yang secara langsung mengakibatkan suatu peraturan perundang-undangan berlaku atau menjadi tidak berlaku. Misalnya, Presiden mengesahkan RUU (Pasal 20 ayat (4) UUD 1945), Gubernur, Bupati/Walikota menetapkan Raperda (Pasal 144 ayat (3) Uu No. 32 Th. 2004), Presiden membatalkan Perda (Pasal 145 ayat (3)).

2. Yang bukan peraturan perundang-undangan, tetapi mempunyai akibat secara umum.

Contoh : Belifante memasukkan norma konkret (“concrete norm”), yaitu suatu peraturan perundang-undangan, tetapi isinya bersifat konkret dan praktis diterapkan untuk waktu

---

<sup>8)</sup> F.A.M. Stroink-J.G.Steenbeek, *Ruleidingin het Staatz-en administratiefsrecht*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1983, hlm. 85 dst.



dan tempat tertentu. Misalnya keputusan mengenai larangan parkir pada tempat-tempat tertentu. Keputusan ini bukan “beschikking”, karena tidak ditujukan pada orang-orang tertentu, tetapi pada semua orang.<sup>9)</sup>

3. Yang berisi penetapan ( “beschikking “ ).  
Contoh : Keputusan Presiden tentang pemberian gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan.
4. Yang berisi perencanaan.  
Stroink dan Steenbeek memasukkan perencanaan ke dalam katagori keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan dan bukan ketetapan<sup>10)</sup>. Tetapi dari segi bentuknya dapat digolongkan dalam peraturan perundang-undangan, seperti Ketetapan MPR tentang GBHN, UU APBN, Kepres tentang REPELITA, Perda tentang APBD.
5. Yang berisi peraturan kebijakan ( “beleidsregels “, “spiegelsrecht “, “pseudewetgeving “, “policy rules “), yaitu ketentuan ( “rules “ bukan “law “) yang dibuat oleh pemerintah sebagai administrasi negara atas dasar kebebasan bertindak atau “freie ermessen “<sup>11)</sup>.

Sebenarnya penggunaan kata “peraturan” di sini, bukan sebagai padanan “wetgeving” atau “legislation “, tetapi dari kata “regel” atau “rule”. Sehingga lebih tepat disebut “beleidsregel” dari pada “pseudowetgeving”. Begitu

---

<sup>9</sup> ). Ibid., hlm. 105.

<sup>10</sup> ). Ibid., hlm. 106 dst.

<sup>11</sup> ). Philipus M.Hadjan (et.al), Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajah Mada, Univ. Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 148; lihat juga Van Wijk (et.al), Hoofdstukken....., ibid., hlm. 32,33.

pula kata “ regel “ atau “ rule “, akan lebih tepat bila berpadanan dengan kata “ketentuan” dari pada “peraturan”. Dengan demikian, ‘beleidregel” akan lebih tepat bila disebut “ ketentuan kebijakan”, serta akan jelas perbedaannya dengan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan seperti Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri.

Pembuatan peraturan/ketentuan kebijakan diperlukan dalam rangka menjamin ketaatan asas (konsisten) tindakan administrasi, yang berdasarkan kebebasan bertindak. Kesatuan akan ketaatan-asasan ini bertalian dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak, seperti asas kesamaan, asas kepastian hukum dan asas dapat dipercaya.

Pembentuk peraturan kebijakan tidak mempunyai kewenang perundang-undangan, tetapi terbatas pada segi-segi pelaksanaan dan tidak ada kewenangan untuk mengatur ( “wetgever”). Oleh karena itu, peraturan kebijakan tidak secara langsung mengikat secara hukum, meskipun mengandung relevansi hukum.

Mengingat bukan merupakan peraturan perundang-undangan, maka peraturan/ketentuan kebijakan tidak dapat diuji dengan peraturan perundang-undangan ( secara “wetmatigheid”). Kalau pun akan dilakukan pengujian terhadap peraturan/ketentuan kebijakan, maka lebih diarahkan pada “doelmatigheid” dan satu pengujiannya yaitu asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak.<sup>12)</sup>

---

<sup>12</sup>). Ibid., hlm. 170, 171.

Perwujudan peraturan/ketentuan kebijakan dalam praktek, dapat berupa :

**a. Keputusan.**

Contoh : Keputusan Presiden No. 29 Th. 1984 tentang Pelaksanaan APBN.

**b. Peraturan.**

Contoh : Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 Th. 1976 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penyerahan Urusan-urusan Dari Daerah Tingkat I Kepada Daerah Tingkat II.

**c. Surat Edaran**

Menurut buku Pedoman Penyusunan dan Bentuk Tata Naskah Dinas Departemen Kehakiman RI, surat edaran adalah “ naskah dinas yang memuat petunjuk dan atau penjelasan tentang hal-hal yang harus diperhatikan dan dilakukan berdasarkan peraturan/ketentuan yang ada. Surat Edaran bersifat umum dan berlaku tetap.....”.

Sebenarnya sebagai suatu bentuk peraturan/ketentuan kebijakan, surat edaran tidak mengikat secara hukum ( “wetmatigheid”). Tetapi administrasi negara sebagai pelaksana suatu kebijakan tidak dapat begitu saja mengenyampingkan surat edaran, karena meskipun bukan suatu ketentuan hukum, surat edaran merupakan manifestasi dari kebebasan bertindak yang melekat pada administrasi negara yang membuatnya. Apalagi dikalangan administrasi negara dikenal asas mematuhi keputusan

sendiri dan melaksanakan dengan sungguh-sungguh kebijakan yang dikeluarkan secara hirarkis dalam lingkungan administrasi negara yang bersangkutan. <sup>13)</sup>

**d. Instruksi.**

Merupakan suatu bentuk keputusan yang bersifat perintah, dan berlaku untuk jajaran administrasi negara di bawah pembuat instruksi. Dilihat dari isinya instruksi dapat dibedakan :

**Pertama**, merupakan peraturan/ketentuan kebijakan.

Instruksi semacam ini, mengandung ketentuan yang bersifat umum.

Contoh : Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 1 Th. 1979 tentang Petunjuk Pelaksanaan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 133 Tahun 1978 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Direktorat Agraria Propinsi dan Kantor Agraria Kabupaten/Kotamadya.

**Kedua**, bukan peraturan/ketentuan kebijakan.

Misalnya, Instruksi mengenai kebijakan konkret tertentu (khusus), dan Instruksi untuk melaksanakan tugas tertentu.

---

<sup>13</sup>). Ibid., hlm. 173.

**e. Pengumuman.**

Pengumuman yang termasuk peraturan/ketentuan kebijakan, yaitu pengumuman yang dilakukan secara tertulis dan bersifat umum. Dengan demikian, pengumuman yang diberikan secara lisan, adalah bukan peraturan/ketentuan kebijakan, kerana tidak memenuhi tujuan peraturan/ketentuan kebijakan, antara lain kepastian (“zekerheid”).<sup>14)</sup>

**2. Tindakan Lembaga Negara Non Presiden.**

a. sebagai Alat Kelengkapan Negara (berupa Keputusan Negara) maupun sebagai Administrasi Negara (berupa Keputusan Administrasi), dapat merupakan :<sup>15)</sup>

- 1). peraturan perundang-undangan, dan
- 2). yang bukan peraturan perundang-undangan.

Dihubungkan dengan judul penelaahan ini serta Penjelasan Pasal 54, maka yang akan diteliti lebih lanjut (dari sudut teknik penyusunan), yaitu tindakan Lembaga Negara Non Presiden di bidang eksekutif baik sebagai Alat Kelengkapan Negara maupun sebagai Administrasi Negara yang bukan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>14</sup>). Ibid., hlm. 174

<sup>15</sup>). Ibid, hlm. 162

b. Tindakan Lembaga Negara Non Presiden di bidang eksekutif sebagai Administrasi Negara yang bukan peraturan perundang-undangan, dilihat dari isinya dapat dibedakan :<sup>16)</sup>

- 1). yang mempunyai akibat secara hukum,
- 2). yang berisi penetapan,
- 3). yang berisi perencanaan,
- 4). yang berisi peraturan/ketentuan kebijakan.

Peraturan/Ketentuan kebijakan, dilihat dari bentuknya dapat berupa :<sup>17)</sup>

- (a). Keputusan.
- (b). Peraturan.
- (c). Surat Edaran.
- (d). Instruksi.
- (e). Pengumuman.

---

<sup>16)</sup> F.A.M. Stroink, Inleiding.....,op.cit., halm. 105, 106.

<sup>17)</sup> Bagir Manan (et,al.) Beberapa....., op.cit., hlm. 171,172,173.

## **BAB III**

### **ANALISIS DAN EVALUASI**

#### **A. Pendahuluan.**

Untuk dapat memahami esensi ketentuan yang diatur dalam Pasal 54 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, harus dicermati pula ketentuan yang lain, mulai dari judul, Pasal-pasal yang lain sampai penjelasan pasal tersebut.

Pencermatan ketentuan yang lain selain Pasal 54 itu sendiri, karena pada dasarnya ketentuan dalam Pasal 54 mempunyai keterkaitan dengan Judul, Ketentuan Pasal 44 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 56, dan Penjelasan dari Pasal 54 itu sendiri. Pengkaitan ketentuan Pasal 54 dengan ketentuan yang lain dimaksudkan agar dapat diperoleh pemahaman yang benar mengenai esensi yang diatur dalam Pasal 54 tersebut.

#### **B. Pembahasan.**

##### **I. Ketentuan yang diatur dalam Pasal 54.**

Pasal 54 menentukan bahwa “ Teknik penyusunan dan/atau bentuk **Keputusan** Presiden, Keputusan Pimpinan MPR, Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan Ketua MA, Keputusan MK, Keputusan Kepala BPK, Keputusan Gubernur BI, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat harus berpedoman pada teknik

penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam Undang-Undang ini “.

Dari rumusan Pasal 54 tersebut jelas yang diatur adalah **Keputusan** bukan **Peraturan**.

Pemahaman ini perlu dikemukakan karena Undang-Undang No. 10 Th. 2004 ini mengubah pemahaman yang sejak Tahun 1968 dengan Undang-Undang Peraturan Presiden dan Penetapan Presiden. Sejak tahun itu instrumen hukum yang digunakan hanya berbentuk “ Keputusan “ baik untuk yang sifatnya pengaturan (regeling) maupun untuk yang sifatnya penetapan ( besichkking ). Salah satu contoh ketidak-konsistenan yang terdapat dalam Undang-Undang No. 10 Th. 2004 ini adalah untuk instrumen hukum yang sifatnya pengaturan “ digunakan istilah “ Peraturan “ , tetapi yang sifatnya bukan pengaturan tidak digunakan “ Penetapan “ melainkan Keputusan”.

## **II. Ketentuan Pasal 54 dikaitkan dengan Judul.**

Judul dari Undang-Undang No. 10 Th. 2004 adalah tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan mengacu pada pedoman bahwa judul peraturan “ mencerminkan isi peraturan perundang-undangan yang bersangkutan “, maka berdasarkan judul dari Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tersebut, segala sesuatu yang diatur adalah mengenai “ pembentukan peraturan perundang-undangan “ bukan mengatur instrumen hukum yang lain.



Pasal 54 tersebut jelas menyebut “ Keputusan “ yang notabene sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang No. 10 Th.2004 berarti bukan “ peraturan “. Dengan demikian, ketentuan dalam Pasal 54 tidak tepat sebagai materi muatan dari Undang-Undang No.10 Th. 2004 tentang “ Pembentukan Peraturan Perundang-undangan “.

### **III. Ketentuan Pasal 54 dikaitkan dengan Pasal 44 ayat (1) dan ayat (2), jo pasal 56.**

Pasal 54 menyebutkan “ Teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan Presiden, Keputusan ..... dan seterusnya”.

Sebelum berlakunya Undang-Undang No. 10 Th. 2004, instrumen hukum yang berbentuk “ Keputusan “ (yang bersifat mengatur/regeling “ dari pejabat tertentu memang termasuk dalam jenis Peraturan Perundang Undangan, misalnya “ Keputusan Presiden, Keputusan Menteri “.

Namun kemudian, dengan berlakunya Undang-Undang No. 10 Th. 2004 khususnya yang tercantum di Pasal 56 yang menyatakan bahwa : Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri,.... dan seterusnya yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dibaca “ peraturan “ .... dst, maka berarti setelah berlakunya Undang-Undang No. 10 Th. 2004 (tgl. 1 November 2004) instrumen hukum pengaturan dalam bentuk “Keputusan” (yang bersifat mengatur) harus diganti dengan “Peraturan”, bukan “ Keputusan”.

Dengan mendasarkan pada Ketentuan dalam Pasal 56, maka jelas bahwa “Keputusan” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 bukanlah Peraturan dan oleh karena itu juga tidak harus tunduk pada ketentuan mengenai teknik penyusunan dan/atau bentuk peraturan perundang-undangan. Hal tersebut karena sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 44 ayat (1) dan ayat (2) secara tegas diatur bahwa yang harus disusun sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan adalah “Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan”.

#### **IV. Ketentuan Pasal 54 dikaitkan dengan Penjelasan Pasal 54.**

Penjelasan Pasal 54 menyebutkan bahwa “ketentuan dalam pasal ini menyangkut keputusan di bidang administrasi di berbagai lembaga yang ada sebelum Undang-Undang ini diundangkan dan dikenal dengan keputusan yang bersifat tidak mengatur”.

Dari rumusan penjelasan ini terdapat dua hal yang janggal yakni :

- a. Keputusan yang harus disesuaikan dengan teknik dan/atau bentuk penyusunan peraturan perundang undangan adalah keputusan di bidang administrasi yang ada sebelum Undang-Undang ini diundangkan.

Pertanyaan : jika keputusan sudah ada sebelum Undang-Undang No. 10 Th. 2004 diundangkan, mengapa mesti harus disesuaikan teknik dan/atau bentuk penyusunannya dengan teknik dan/atau bentuk penyusunan peraturan perundang-undangan ?

- b. Keputusan yang dimaksud adalah keputusan yang bersifat tidak mengatur.

Pertanyaan : jika tidak mengatur (berarti bukan peraturan), mengapa teknik dan/atau bentuknya harus tunduk pada teknik dan/atau bentuk penyusunan peraturan perundang-undangan ?

Jika diikuti ketentuan dalam Pasal 54 yang kemudian ditambah penjelasan yang sifatnya rancu tersebut, maka yang akan terjadi bukan ketertiban dalam penyusunan peraturan perundang-undangan , tetapi justru carut marut yang didapat karena tidak ada bedanya menyusun instrument hukum yang sifatnya mengatur dan yang sifatnya penetapan.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan.**

Dengan mendasarkan pada uraian pada bab analisis dan evaluasi nomor 1 sampai dengan nomor 4, dapat disimpulkan bahwa Pasal 54 **tidak tepat** menjadi materi dari Undang-Undang No. 10 Th. 2004, karena:

1. materi yang diatur tidak sesuai dengan esensi yang tercermin dalam judul, yakni “ peraturan perundang-undangan “, sedangkan “ Keputusan “ tidak lagi diklasifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan;
2. materi yang diatur, khususnya yang menegaskan bahwa “ harus berpedoman pada teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam Undang-Undang ini “ bertentangan dengan ketentuan Pasal 44 ayat (1) dan ayat (2), yang secara tegas mengatur tentang “ Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan “, bukan Keputusan yang bersifat tidak mengatur.
3. Penjelasan Pasal 54 menegaskan bahwa Keputusan yang dimaksudkan adalah keputusan di bidang administrasi..... Dan seterusnya yang dikenal dengan keputusan yang bersifat tidak mengatur. Jadi, bila tidak mengatur “ mengapa harus diatur dalam Undang-Undang yang secara tegas mengatur “ pembentukan peraturan perundang-undangan ?

#### **B. Rekomendasi/Saran.**

Ketentuan Pasal 54 harus dikeluarkan/dicabut karena tidak terkait dengan Peraturan Perundang-undangan, selama definisi Peraturan Perundang-undangan masih seperti dirumuskan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut.

## Daftar Pustaka

1. Undang-Undang Dasar Sementara 1950
2. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Bagir Manan dan Kuntana Magnar, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia, Penerbit Alumni, Bandung Tahun 1997.
4. -----, Teori dan Politik Konstitusi, Penerbit Press FH.UII. Tahun 2003.
5. C.F. Stronk, Political Modern (Constitutions), Sidgwick & Jackson Limited,London, 1952.
5. F.A.M. Stroink – J.G. Steenbeek, Releidingin het Staatz-en Administratiefrecht, Samson, Alphen aan den Rijn, 1983.
6. Philipus M. Hadjan, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Penerbit. Press. Univ. Gajah Mada. Tahun 1993

**LAPORAN AKHIR  
TIM ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM  
T E N T A N G  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN LEMBAGA  
NEGARA NON PRESIDEN**

Disusun Oleh Tim Kerja  
Dibawah Pimpinan

**DR. MARIA FARIDA INDRATI, S.H., MH**

**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL  
DEPARTEMEN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI  
Tahun 2005**