



Peraturan Menteri: Analisa dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia

Maria BR Napitupulu

Universitas Mandiri Bina Prestasi Medan

mariabrnapiutupulu@gmail.com

Abstrak

Ketidakjelasan pengaturan terkait posisi Peraturan Menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia meniscayakan kajian lebih mendalam guna mempertegas status hukumnya. Penelitian ini secara khusus bertujuan menganalisis eksistensi peraturan menteri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berbasis presidensial, dengan memerhatikan dinamika kewenangan menteri sebagai bagian dari struktur pemerintahan. Sehingga akan terlihat kedudukan dari peraturan menteri dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normative yang bersifat deskriptif dengan perundang-undangan (*statute approach*). Hasil penelitian ini memaparkan bahwa Peraturan Menteri diterbitkan oleh seorang Menteri untuk mengatur pelaksanaan tugas dan fungsi kementerian dalam suatu bidang tertentu. Peraturan Menteri dapat dianggap sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang memenuhi syarat yang ditetapkan dalam undang-undang.

Kata Kunci: Sistem Pemerintahan, Peraturan menteri, perundang-undangan

Abstract

The ambiguity in the regulatory framework concerning the position of Ministerial Regulations within the hierarchy of Indonesian legislation necessitates an in-depth study to clarify their legal status. This research specifically aims to analyze the existence of Ministerial Regulations within Indonesia's presidential-based governance system, considering the dynamics of ministerial authority as part of the governmental structure. Through this analysis, the position of Ministerial Regulations within Indonesia's legislative system becomes evident. This study employs a descriptive normative juridical research method with a legislative (statute) approach. The findings reveal that Ministerial Regulations are issued by a Minister to regulate the implementation of tasks and functions within a specific domain of their ministry. Ministerial Regulations can be recognized as a form of legislation with binding legal force, provided they fulfill the requirements stipulated by law.

Keywords: Government System, Ministerial Regulations, Legislation

PENDAHULUAN

Sebagai entitas negara yang merdeka, Indonesia mengadopsi model sistem hukum Eropa Kontinental yang secara terminologis disebut sebagai civil law. Ciri utama sistem ini terletak pada supremasi instrumen legislasi formal sebagai sumber hukum primer. Dalam struktur hirarkis perundang undangan, konstitusi berkedudukan sebagai norma tertinggi yang secara sistematis diikuti oleh produk legislatif tingkat undang-undang, peraturan pemerintah, serta derivasi hukum administratif lainnya. Karakteristik fundamental sistem ini termanifestasi melalui penjaminan kepastian hukum yang diwujudkan melalui proses kodifikasi yang komprehensif dalam bentuk produk legislatif tertulis. (Rahman, 2021) Sama halnya dengan negara-negara lain



yang menganut, Indonesia menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam sistem hukumnya.

Dinamika pembentukan kebijakan regulasi di Indonesia mengindikasikan adanya kompleksitas sistemik dalam mekanisme hierarki perundang-undangan. Fenomena dominan menunjukkan kecenderungan institusi pemerintahan untuk memproduksi regulasi derivatif sebagai implikasi reaktif terhadap mandat yang ditetapkan instrumen hukum superior. Aziz Syamsuddin, *Proses Dan Teknik Penyusunan Undang-Undang* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014). hlm. 148. Secara normatif, konstruksi regulasi primer seperti Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah semestinya dirumuskan secara holistik guna membatasi ruang delegasi berjenjang ke tingkat regulasi subordinat. Prinsip ideal menegaskan bahwa produk legislasi utama wajib memuat substansi normatif fundamental, sementara aspek implementatif-operasional diamanatkan kepada regulasi teknis seperti Peraturan Presiden atau Peraturan Menteri. Namun, praktik aktual justru memperlihatkan penyimpangan struktural ketika instrumen delegatif seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden—yang secara teoritis berfungsi sebagai derivasi teknis—kembali mendelegasikan kewenangan normatifnya kepada regulasi inferior. Paradoks ini muncul dengan dalih teknisitas materi muatan, meskipun secara esensial bertentangan dengan prinsip efektivitas hierarki hukum dan koherensi sistem regulasi nasional.

Terkait pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan nasional, Indonesia telah memiliki landasan hukum yang cukup kuat, yakni UU 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU 15 Tahun 2019. Undang-undang ini secara komprehensif mengatur berbagai aspek terkait pembentukan suatu peraturan, mencakup asas-asas fundamental hingga format penulisan yang harus dipatuhi. Namun, dalam praktiknya, implementasi undang-undang tersebut masih dihadapkan pada berbagai tantangan yang memicu munculnya permasalahan hukum. (Firma & Reza, 2018) Salah satu isu krusial yang menjadi sorotan adalah kedudukan peraturan perundang-undangan yang berada di luar hierarki yang telah ditetapkan, terutama dalam konteks Peraturan Menteri.

Pasal 7 ayat 1 UU 12 Tahun 2011 secara eksplisit mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hierarki ini menetapkan urutan berbagai jenis peraturan berdasarkan fungsi hingga statusnya dalam sistem perundang-undangan. Namun demikian, perlu diperhatikan bahwa terdapat peraturan-peraturan lain yang tidak secara eksplisit dimasukkan dalam hierarki tersebut. Walaupun Pasal 8 ayat 2 pada UU tersebut memberikan pengakuan terhadap keberadaan dan kekuatan hukum Peraturan Menteri, ketidakjelasan terkait kedudukan peraturan tersebut dalam hirarki perundang-undangan tetap menjadi persoalan. Hal ini menyebabkan ketidakpastian hukum mengenai posisi Peraturan Menteri di antara peraturan perundang-undangan lainnya. Akibatnya, penentuan tingkat kedudukan dan kekuatan mengikat suatu Peraturan Menteri menjadi sulit untuk dilakukan secara pasti, yang mana Pasal 8 ayat 1 undang-undang yang sama merujuk pada keberadaan peraturan-peraturan di luar hierarki, salah satunya adalah Peraturan Menteri. (Riski, 2021)

Dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia, posisi peraturan menteri dalam hierarki perundang-undangan menimbulkan persoalan struktural yang multidimensional. Pelimpahan kewenangan legislatif dari tingkat undang-undang kepada instansi eksekutif—dalam hal ini kementerian—memicu polemik hukum terkait legitimasi dan koherensi produk regulasi. Fenomena ini berpotensi mengaburkan



supremasi konstitusional presiden sebagai kepala eksekutif tertinggi, sekaligus mengakselerasi karakteristik sistem parlementer melalui dominasi legislatif parlemen dalam formulasi kebijakan strategis. (Afdalis, 2020)

Berdasarkan uraian di atas, penulis bermaksud untuk membahas secara komprehensif eksistensi peraturan menteri dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Penelitian mendalam diperlukan untuk mengkaji secara komprehensif dinamika interaksi antara prinsip *checks and balances* dan praktik administratif di Indonesia. Pemetaan konseptual ini diharapkan mampu menjelaskan paradoks antara teori negara presidensial murni dengan realitas implementasi kebijakan yang menunjukkan kecenderungan semi-parlementer. Dengan demikian, klarifikasi akademis mengenai status hukum peraturan menteri dapat menjadi landasan reformasi sistem regulasi yang lebih koheren dengan konstitusi.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif bersifat deskriptif yang bertujuan untuk memberikan gambaran mendalam dan analisis kritis terhadap objek penelitian. Mengingat fokus penelitian berada dalam ranah hukum, maka kajian dilakukan secara normatif-yuridis akan meliputi telaah terhadap asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan, serta dokumen-dokumen negara yang relevan (Soekanto & Mamudji, 2010). Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan ini diimplementasikan melalui analisis mendalam terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Analisis ini bertujuan untuk mengidentifikasi kerangka hukum yang relevan dengan isu penelitian (Marzuki, 2017). Dalam hal ini peraturan menteri dikaji dengan paradigma yuridis pembantu perundang-undangan di Indonesia serta ketentuan hukum yang berlaku.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep Perundang-Undangan di Indonesia

Istilah 'peraturan perundang-undangan' berasal dari terjemahan bahasa Belanda, yaitu 'wettelijke regels'. Namun, dalam praktik, penggunaan istilah ini menunjukkan inkonsistensi. Dalam konteks tertentu, terutama ketika merujuk pada sistem hukum secara keseluruhan atau kajian teoritis mengenai hukum, penggunaan istilah 'perundang-undangan' lebih tepat (Ranggawidjaja, 1998). Penggunaan istilah "peraturan perundang-undangan" cenderung dikhususkan untuk mengidentifikasi bentuk-bentuk hukum yang spesifik. Tujuan dari pembedaan terminologi ini adalah untuk memperjelas kompleksitas sistem perundang-undangan, yang mencakup variasi dalam klasifikasi, jenjang hierarki, dan prosedur pembentuk (Syarif, 1997).

Konsep hierarki peraturan perundang-undangan seringkali dihubungkan dengan teori *Stufenbau des Recht* atau hierarki hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum tersusun dalam hierarki yang berlapis, di mana setiap norma tingkat rendah memperoleh legitimasi dari norma tingkat yang lebih tinggi. Rantai hierarki ini berlanjut hingga mencapai norma dasar (*Grundnorm*) yang bersifat hipotesis dan menjadi fondasi bagi seluruh sistem hukum. (Ashiddiqie & Safa'at, 2016) Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum dikembangkan lebih lanjut oleh Hans Nawiasky dalam karyanya, *Allgemeine Rechtslehre*. Nawiasky menegaskan bahwa sistem norma hukum suatu negara tidak hanya bersifat hierarkis, tetapi juga terkelompokkan. Artinya, norma-norma hukum tersusun secara vertikal berdasarkan hierarki, serta secara horizontal berdasarkan bidang materinya. (Nawiasky, 1948) Implikasi dari pemahaman ini pada peraturan



perundang-undangan di Indonesia mewajibkan peraturan di Indonesia termasuk peraturan menteri harus memiliki 'legal standing' yang lebih tinggi (Supriadi & Amalia, 2021)

Sejak diundangkannya UU 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, sistem hukum di Indonesia telah mengalami transformasi signifikan dalam hal jenis dan hierarki perundangan. Perkembangan ini tidak terlepas dari dinamika perubahan rezim hukum yang terjadi dalam lintasan sejarah Indonesia, yang turut memengaruhi struktur dan klasifikasi norma hukum. Akibatnya, terbentuklah jenis dan hierarki perundangan yang berlaku hingga saat ini. Perubahan tersebut mencerminkan adanya hubungan erat antara evolusi hukum dengan konteks historis dan kondisi sosial-politik pada setiap periode. Hal ini dapat dilihat dari serangkaian perubahan yang terjadi, mulai dari Surat Presiden Nomor 3639/HK/59, Ketetapan MPRS Nomor 20 Tahun 1966, Ketetapan MPR Nomor 3 Tahun 2000, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, hingga yang terbaru, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Oleh karena itu, adaptasi yang terus-menerus terhadap jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan merupakan bentuk respons terhadap berbagai tuntutan dan tantangan yang dihadapi oleh negara dari waktu ke waktu (Redi, 2017).

Sebagaimana suatu produk legislatif yang bersifat imperatif, norma-norma yuridis dalam kerangka perundang-undangan dirumuskan melalui mekanisme prosedural yang telah diatur secara jelas oleh institusi negara atau otoritas hukum yang kompeten, dengan tujuan menciptakan ketentuan yang berlaku universal bagi seluruh subjek hukum. Berdasarkan definisi ini, empat karakteristik fundamental dari peraturan perundang-undangan dapat diidentifikasi, yaitu (Atmaja, 2018):

1. Formalitas Tertulis:

Peraturan perundang-undangan harus diwujudkan dalam bentuk tertulis. Formalitas ini membedakannya dari norma hukum tidak tertulis dan esensial dalam menciptakan kepastian hukum.

2. Norma Hukum yang Bersifat Umum:

Setiap peraturan perundang-undangan memuat norma-norma hukum yang mengikat secara umum, berlaku bagi seluruh anggota masyarakat atau kelompok masyarakat tertentu.

3. Otoritas Lembaga atau Pejabat yang Berwenang:

Proses penyusunan produk perundang undangan merupakan kewenangan eksklusif institusi negara yang berwenang atau pejabat publik yang legitimasinya bersumber pada kerangka hukum yang berlaku, dengan tetap memperhatikan asas hierarki peraturan perundang-undangan.

4. Prosedur Pembentukan yang Terstruktur:

Guna menjamin ketertiban dan kepastian hukum dalam setiap tahapan pembentukannya, prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri wajib diikuti dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, dalam suatu pembentukan peraturan perundang-undangan yang komprehensif memerlukan pemenuhan landasan pembentukan yang kuat, meliputi (Mastorat, 2020) :

1. Landasan Filosofis

Landasan ini mengacu pada justifikasi normatif melalui kajian filosofis mendalam. Sehingga Peraturan yang dihasilkan harus mencerminkan cita-cita



kebenaran, keadilan, dan pandangan hidup masyarakat, serta selaras dengan falsafah hidup bangsa dan nilai-nilai kesusilaan.

2. Landasan Sosiologis

Landasan ini menekankan kesesuaian peraturan dengan keyakinan umum, kesadaran hukum masyarakat, tata nilai, dan hukum yang hidup dalam masyarakat. Tujuannya adalah untuk memastikan peraturan tersebut dapat diimplementasikan secara efektif.

3. Landasan Yuridis

Landasan ini mengacu pada dasar hukum, legalitas, dan hierarki peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan harus didasarkan pada kewenangan yang sah dan sesuai dengan ketentuan hukum yang lebih tinggi.

4. Landasan Politis

Landasan ini mempertimbangkan urgensi permasalahan yang akan diselesaikan dan keterkaitannya dengan tujuan negara. Peraturan yang dihasilkan harus menjadi bagian dari program legislasi yang mencerminkan aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat.

Dalam kerangka doktrin perundang-undangan di Indonesia, setiap peraturan diwajibkan untuk memenuhi serangkaian landasan yang telah disepakati. Selain itu, manifestasi peraturan perundangan harus tertulis, mengandung norma hukum yang bersifat mengikat, serta dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga atau pejabat yang memiliki kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan itu sendiri. Oleh karena itu, pemahaman yang komprehensif terhadap peraturan menteri dapat dicapai melalui analisis mendalam terhadap proses pembentukan dan landasan-landasan yang mendasarinya, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Kedudukan Menteri dalam Perspektif Sistem Pemerintahan di Indonesia

Sistem pemerintahan adalah kerangka hukum ketatanegaraan yang mengatur relasi antara eksekutif dan legislatif, baik dalam bentuk monarki maupun republik. Dalam konteks ini, Mahfud MD mendefinisikan sistem pemerintahan sebagai suatu tatanan yang mengatur interaksi dan mekanisme kerja antar lembaga-lembaga negara (Mahfud MD, 2000). Dalam kajiannya, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa sistem pemerintahan memiliki korelasi yang signifikan dengan *regeringsdaad*, yaitu praktik penyelenggaraan pemerintahan oleh lembaga eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislative (Asshiddiqie, 2006). Dalam kajian akademik mengenai tipologi sistem pemerintahan, dua pakar hukum tata negara Indonesia menyajikan klasifikasi yang berbeda secara konseptual. Jimly Asshiddiqie mengelompokkan model pemerintahan ke dalam triadika konseptual yang meliputi sistem presidensial, sistem parlementer, dan sistem campuran sebagai kategori utamanya (Asshiddiqie, 2006). Secara kontras, Mahfud MD mengembangkan kerangka klasifikasi alternatif yang menambahkan sistem referendum sebagai kategori tersendiri, selain dua model konvensional yang telah disebutkan. Perbedaan metodologis ini secara implisit mengindikasikan variasi dalam sudut pandang akademik maupun penekanan analisis antara kedua ahli tersebut (Mahfud MD, 2000).

Pasca proses amandemen konstitusi di Indonesia, struktur ketatanegaraan mengalami penegasan melalui Pasal 4 UUD 1945 yang menetapkan sistem pemerintahan presidensial sebagai landasan utama. Dalam pasal tersebut, kekuasaan eksekutif sepenuhnya berada di bawah kewenangan Presiden dengan berpedoman pada batasan-batasan yang diatur dalam konstitusi. Pelaksanaan wewenang ini didukung oleh kelembagaan kementerian negara, di mana hak



prerogatif Presiden mencakup pengangkatan maupun pemberhentian para menteri selaku pembantu pemerintahan. Lebih lanjut, perubahan paradigmatis terjadi pada regulasi kelembagaan kementerian melalui amendemen Pasal 17 UUD 1945, yang menandai transformasi signifikan dalam tata kelola administrasi negara. Penambahan ayat (4) pada pasal tersebut memberikan landasan hukum yang tegas, yaitu pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara harus diatur melalui undang-undang. Langkah ini diambil sebagai respons terhadap kekhawatiran adanya potensi penyalahgunaan wewenang oleh Presiden dalam menentukan jumlah dan jenis kementerian. Konfigurasi kementerian negara di Indonesia kerap kali mencerminkan dinamika politik yang kompleks. Pada era Orde Baru, misalnya, penyesuaian jumlah dan struktur kementerian sering kali dipengaruhi oleh kepentingan politik rezim yang berkuasa. Demikian pula, pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, konfigurasi kabinet tidak terlepas dari pertimbangan politik partai-partai di DPR dan militer. Untuk mengatasi potensi politisasi dalam pembentukan dan perubahan kementerian, diperlukan pengaturan yang jelas dalam undang-undang. Pengaturan ini diharapkan dapat menjamin transparansi dan akuntabilitas dalam proses tersebut. (Ni'matul Huda, 2019)

Dalam sistem pemerintahan presidensial, status hukum menteri bersifat sebagai perwakilan mandat presiden yang mekanisme pengangkatan dan pemberhentiannya sepenuhnya berada di bawah kewenangan kepala negara. Tugas utama pejabat tersebut adalah mengimplementasikan kebijakan pemerintahan pada sektor-sektor strategis yang telah ditetapkan. (Ridwan, 2021) Secara normatif, distribusi wewenang dan cakupan urusan pemerintahan antarkementerian diatur melalui Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, yang berfungsi sebagai landasan operasionalisasi struktur birokrasi. Undang-undang ini merupakan implementasi dari amanat Pasal 17 ayat (4) UUD 1945. Lebih lanjut, Pasal 4 ayat (2) UU 39 Tahun 2008 mengklasifikasikan kewenangan kementerian dalam urusan pemerintahan dapat diklasifikasikan ke dalam tiga kategori utama:

1. **Urusan Pemerintahan dengan Nomenklatur Kementerian yang Secara Tegas Dinyatakan dalam UUD 1945**

Kategori pertama mencakup bidang-bidang pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara spesifik tercantum dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keberadaan kementerian dalam klasifikasi ini bersifat imperatif berdasarkan mandat konstitusional.

2. **Urusan Pemerintahan dengan Cakupan Substansi Konstitusional dalam UUD 1945**

Kategori kedua meliputi urusan pemerintahan yang meskipun tidak secara langsung merujuk pada nomenklatur kementerian, namun cakupan substansi dan ruang lingkup kewenangannya telah ditetapkan secara implisit maupun eksplisit dalam pasal-pasal UUD 1945. Pembentukan kementerian dalam kelompok ini didasarkan pada interpretasi holistik terhadap prinsip konstitusi.

3. **Urusan Pemerintahan untuk Optimalisasi Koordinasi Kebijakan Strategis**

Kategori ketiga merupakan bidang pemerintahan yang memiliki fungsi strategis dalam memastikan kejelasan (klarifikasi), keselarasan (harmonisasi), dan sinergi (integrasi) antarkebijakan serta program pemerintah. Klasifikasi ini bertujuan meningkatkan efektivitas tata kelola pemerintahan melalui pendekatan sistemik dan terstruktur.



Dalam konteks jabatan sebagai pejabat negara, seorang menteri memiliki tiga jenis kewenangan pengambilan keputusan yang signifikan. *Pertama*, Dalam ranah kewenangannya, menteri berhak untuk mengeluarkan keputusan penetapan, yang salah satu bentuknya adalah keputusan pengangkatan pejabat. *Kedua*, dalam konteks pelaksanaan fungsi jabatannya, seorang menteri memiliki kewenangan untuk merumuskan sekaligus menetapkan regulasi kebijakan melalui mekanisme diskresi kebijakan. Namun demikian, pelaksanaan kewenangan diskresioner ini tidak bersifat mutlak, melainkan harus selaras dengan dua parameter utama: (1) hirarki perundang-undangan yang berlaku dan (2) asas-asas tata kelola pemerintahan yang baik sebagai kerangka normatif. *Ketiga*, Sebagai pembantu Presiden, menteri memiliki kewenangan derivatif untuk menetapkan peraturan perundang-undangan tingkat menteri, yang merupakan turunan dari delegasi yang diberikan oleh Presiden. (Apendi, 2021)

Dalam konteks pemerintahan Indonesia yang menganut sistem presidensial, para menteri menempati posisi strategis sebagai mitra utama presiden dalam menjalankan mandat kenegaraan. Batasan kewenangan yang melekat pada jabatan ini secara tegas diatur melalui instrumen hukum nasional, menciptakan kerangka kerja institusional yang menjamin akuntabilitas publik. Mekanisme regulasi ini memastikan bahwa setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat kementerian senantiasa berpijak pada legitimasi yuridis yang dapat diverifikasi. Salah satu aspek krusial dalam lingkup tugas menteri mencakup kapasitas normatif untuk merumuskan dan menetapkan regulasi sektoral (peraturan menteri) sebagai turunan dari peraturan perundangan yang lebih tinggi. Dalam sistem hierarki norma hukum Indonesia, peraturan menteri menempati posisi subordinat terhadap produk legislasi tingkat undang-undang. Secara yuridis, instrumen ini berfungsi sebagai derivasi operasional untuk mengkonkretkan ketentuan hukum yang lebih tinggi melalui mekanisme penjabaran teknis, sehingga memastikan konsistensi implementasi kebijakan di tingkat praktis. Kewenangan formulasi peraturan menteri bersifat atributif sebagai konsekuensi logis dari mandat konstitusional yang melekat pada jabatan menteri selaku anggota kabinet. Sebagai bagian dari kabinet yang membantu presiden, menteri memiliki tanggung jawab untuk menjamin efektivitas dan efisiensi pelaksanaan kebijakan pemerintah di bidang tugasnya masing-masing. Peraturan menteri menjadi salah satu instrumen penting dalam melaksanakan tanggung jawab tersebut. Namun, kewenangan menteri dalam menetapkan peraturan menteri juga memiliki batasan. Menteri tidak dapat membuat peraturan yang melampaui kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, atau yang bertentangan dengan kebijakan presiden. Hal ini untuk menjaga agar sistem pemerintahan tetap berjalan dalam koridor hukum yang berlaku, dan agar kebijakan pemerintah tetap terkoordinasi dengan baik.

Eksistensi Peraturan menteri dalam kerangka perundang undangan di Indonesia

Sebagai produk administrasi yang dihasilkan oleh institusi atau badan negara sesuai dengan kewenangan masing-masing, instrumen hukum di luar hierarki peraturan perundang-undangan formal memiliki peran penting sebagai landasan hukum dalam implementasi kebijakan publik. (Herman & Muin, 2018) Dalam sistem hukum yang ideal, hierarki peraturan perundang-undangan mencerminkan hierarki jabatan yang mengeluarkan peraturan tersebut. Namun, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa dalam praktiknya, hal ini tidak selalu berlaku. Terutama dalam



konteks lembaga-lembaga khusus yang memiliki kewenangan atribusi dari undang-undang. Meskipun lembaga-lembaga negara seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU), Mahkamah Agung (MA), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Bank Indonesia (BI), dan Mahkamah Konstitusi (MK) memiliki kedudukan protokoler yang setara, produk hukum yang dihasilkan oleh masing-masing lembaga tersebut menunjukkan variasi yang signifikan. Variasi ini tidak dapat dijelaskan melalui hierarki jabatan, melainkan lebih tepat dianalisis berdasarkan prinsip *lex specialis derogat lex generali* (Asshiddiqie, 2004).

Dalam konteks hukum, penerapan asas *lex specialis derogat lex generalis* menegaskan supremasi norma hukum spesifik atas norma hukum umum. Fenomena ini termanifestasikan melalui regulasi teknis yang dirumuskan oleh institusi khusus sebagai *lex specialis*, yang dirancang untuk mengakomodasi kebutuhan spesifik sesuai kewenangan yang diatur undang-undang. Sebagai contoh konkret, Komisi Pemilihan Umum (KPU) menerbitkan regulasi teknis terkait mekanisme penyelenggaraan pemilu—suatu bidang yang tidak diatur secara rinci dalam peraturan umum. Paralel dengan hal tersebut, Mahkamah Agung (MA) mengeluarkan pedoman prosedural khusus yang berlaku eksklusif di lingkungan peradilanannya. Legitimasi pembentukan regulasi mandiri oleh lembaga-lembaga tersebut bersumber pada derivasi kewenangan yang secara eksplisit diatur dalam instrumen hukum induk. Meskipun demikian, otonomi regulasi ini dibatasi oleh prinsip hierarki hukum. Setiap produk regulasi *lex specialis* wajib selaras dengan substansi dan semangat undang-undang yang menjadi landasan legalitasnya. Dalam situasi adanya inkonsistensi antara peraturan khusus dan undang-undang, ketentuan yang termuat dalam undang-undang tetap menjadi norma yang mengikat secara hukum.

Dalam sistem hukum Indonesia, prinsip legalitas memegang peranan penting, yang mengartikulasikan bahwa setiap tindakan pemerintah harus memiliki dasar hukum yang jelas. Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, prinsip ini menegaskan bahwa lembaga atau badan tertentu hanya dapat mengeluarkan peraturan jika kewenangan tersebut secara eksplisit didelegasikan oleh undang-undang. Pendelegasian kewenangan ini merupakan mekanisme yang memungkinkan pembentukan peraturan di tingkat yang lebih rendah untuk melaksanakan ketentuan undang-undang. Hal ini menjadi krusial dalam negara hukum modern, di mana kompleksitas permasalahan memerlukan fleksibilitas dan keahlian khusus yang mungkin tidak selalu tercakup dalam undang-undang. Terdapat tiga metode dalam pendelegasian kewenangan pengaturan, yang masing-masing memiliki karakteristik yang berbeda dalam hal spesifikasi materi dan bentuk peraturan yang dihasilkan: (Asshiddiqie, 2004)

1. **Delegasi Spesifik:** Metode ini ditandai dengan adanya ketentuan yang sangat jelas dan rinci mengenai subjek materi yang akan diatur, lembaga pelaksana yang diberikan kewenangan, serta bentuk peraturan perundang-undangan yang dapat diterbitkan.
2. **Delegasi Terhadap Bentuk Peraturan:** Dalam metode ini, undang-undang secara tegas menentukan bentuk peraturan perundang-undangan yang boleh dibuat oleh lembaga penerima delegasi, namun tidak merinci secara spesifik materi yang diatur.
3. **Delegasi Umum:** Metode ini memberikan kewenangan yang luas kepada lembaga tertentu untuk membuat peraturan perundang-undangan, tanpa adanya spesifikasi mengenai materi yang diatur maupun bentuk peraturan yang dapat diterbitkan.



Tiga mekanisme delegasi yang telah diuraikan sebelumnya beroperasi secara eksklusif, yang berarti bahwa pemenuhan salah satu atau kombinasi dari ketiga mekanisme tersebut merupakan syarat mutlak bagi suatu lembaga untuk memperoleh otoritas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Landasan fundamental dalam pendelegasian kewenangan regulasi terletak pada keberadaan dasar hukum yang kuat, yang diwujudkan dalam bentuk undang-undang sebagai instrumen hukum tingkat primer. Hanya dengan adanya mandat atau delegasi yang eksplisit dari undang-undang, suatu lembaga berhak untuk menerbitkan regulasi yang memiliki daya ikat umum. Mandat ini dapat bersifat spesifik, mencakup baik substansi materi maupun format peraturan yang dihasilkan. Terdapat mekanisme delegasi kewenangan bersifat generik dalam sistem legislasi, yang termanifestasi melalui pemberian otoritas kepada lembaga eksekutif untuk mengembangkan peraturan teknis guna mengoperasionalkan ketentuan undang-undang. Dalam konteks demikian, pemerintah diberi ruang kebebasan pertimbangan (*freies Ermessen*) dalam memilih instrumen regulasi yang sesuai, baik berupa penetapan Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), maupun pelimpahan kewenangan regulatori kepada pejabat tingkat menteri untuk menerbitkan Peraturan Menteri (Permen). (Ni'matul Huda, 2021)

Dalam praktik penyelenggaraan administrasi negara, terlihat adanya variasi produk hukum yang diterbitkan oleh para menteri. Sebagian menteri cenderung menggunakan instrumen hukum berupa Keputusan Menteri (Kepmen), sementara yang lain lebih memilih menggunakan Peraturan Menteri (Permen). Secara konseptual, Permen umumnya memuat ketentuan yang bersifat regulatif, sedangkan Kepmen dapat berbentuk regulasi maupun ketetapan. Materi yang diatur dalam Permen dan Kepmen yang bersifat regulatif dapat bersumber dari atribusi atau delegasi kewenangan. Namun, terdapat batasan-batasan yang mengikat materi muatan kedua jenis produk hukum tersebut. Dalam kerangka regulasi, terdapat tiga kriteria utama yang harus dipenuhi oleh Peraturan Menteri (Permen) dan Keputusan Menteri (Kepmen). Pertama, pembatasan ruang lingkup regulasi secara eksklusif pada ranah administrasi negara dilakukan dengan menyertakan dua dimensi fungsional - baik fungsi instrumental maupun protektif - yang dioperasionalkan melalui mekanisme perjanjian. Kedua, substansi regulasi di tingkat menteri harus memperlihatkan kompatibilitas substantif yang terukur dengan triad kewenangan struktural meliputi tugas pokok, kapasitas legal, dan akuntabilitas institusional yang melekat pada jabatan terkait. Ketiga, implementasi Permen maupun Kepmen mensyaratkan konsistensi vertikal dengan kerangka hierarkis legislasi nasional, dengan menegaskan prinsip non-kontradiksi terhadap instrumen hukum superior serta harmonisasi dengan asas-asas pemerintahan yang baik (Ni'matul Huda, 2023).

Sebagai instrumen hukum, Peraturan Menteri berfungsi dalam regulasi dan pengelolaan urusan pemerintahan yang spesifik. Signifikansi peraturan ini terletak pada kemampuannya dalam menata kinerja kementerian serta interaksinya dengan masyarakat. Dalam penyusunannya, pembentukan norma hukum yang spesifik dan berbasis kewenangan menjadi esensial, guna mencegah tumpang tindih atau kontradiksi antar bidang. (Amin & Achmad, 2020) Secara fungsional, Peraturan Menteri memiliki dua peran utama. Pertama, sebagai instrumen internal kementerian, ia berfungsi untuk mengatur tata kerja, prosedur, dan mekanisme pelaksanaan tugas dan fungsi di dalam lingkungan kementerian tersebut. Hal ini mencakup pengaturan struktur organisasi, pembagian tugas, serta standar operasional prosedur yang harus ditaati oleh aparatur kementerian. Kedua, Peraturan Menteri juga berperan sebagai



instrumen eksternal yang mengatur hubungan antara kementerian dengan warga negara atau pihak-pihak lain di luar lingkungan kementerian. Dalam konteks ini, Peraturan Menteri dapat mengatur berbagai aspek yang berkaitan dengan pelayanan publik, perizinan, pengawasan, dan pengaturan lainnya yang menjadi kewenangan kementerian. Eksistensi Peraturan Menteri menjadi sangat penting, terutama dalam mengatur urusan-urusan pemerintahan yang bersifat spesifik dan teknis. Mengingat kompleksitas dan dinamika urusan pemerintahan, seringkali diperlukan pengaturan yang lebih rinci dan fleksibel daripada yang dapat diakomodasi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Di sinilah Peraturan Menteri hadir sebagai solusi, dengan memberikan landasan hukum yang jelas dan terperinci untuk pelaksanaan tugas dan fungsi kementerian di bidang-bidang tertentu (Waaldijk, 1987).

Namun, dalam pembentukan Peraturan Menteri, terdapat beberapa prinsip yang harus diperhatikan. Pertama, prinsip spesifisitas, yaitu norma hukum yang dibentuk harus bersifat khusus dan relevan dengan bidang tugas kementerian yang bersangkutan. Kedua, prinsip kewenangan, yaitu norma hukum yang dibentuk harus didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pentingnya menjaga konsistensi dan integritas sistem hukum secara keseluruhan mengharuskan penerapan prinsip harmonisasi, yang memastikan tidak adanya tumpang tindih atau kontradiksi antara norma hukum yang dibentuk dengan peraturan perundang-undangan lain, baik secara vertikal maupun horizontal. Dalam konteks pembentukan Peraturan Menteri, proses penyusunan harus dilakukan secara cermat dan partisipatif, dengan melibatkan berbagai pihak terkait, termasuk ahli hukum, praktisi, dan masyarakat. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa Peraturan Menteri yang dihasilkan berkualitas, responsif terhadap kebutuhan masyarakat, dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum.

Hirarki peraturan perundangan di Indonesia berfungsi sebagai kerangka normatif untuk memastikan konsistensi dan stabilitas sistem hukum. UU 12 Tahun 2011 secara komprehensif mengatur tata urutan produk legislatif nasional, meskipun menimbulkan ambiguitas terkait status hukum Peraturan Menteri. Secara eksplisit, Pasal 7 Ayat (1) UU tersebut tidak mencantumkan Peraturan Menteri dalam kategori peraturan yang diakui hierarkis, sehingga memunculkan persepsi tentang ketiadaan kesetaraan posisi yuridis dengan instrumen hukum tingkat tinggi seperti Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah. Paradoksnya, Pasal 8 Ayat 1 dalam regulasi yang sama mengakui eksistensi "peraturan yang ditetapkan menteri" sebagai bagian dari sistem peraturan derivatif yang sah. Konstruksi hukum ini mengindikasikan dualitas status dimana meskipun tidak tercatat dalam struktur hierarkis utama, Peraturan Menteri tetap termasuk dalam kelompok peraturan perundang-undangan lain yang diakui validitasnya. Implikasi yuridis dari ketentuan ini menegaskan bahwa instrumen hukum tersebut mempunyai kekuatan mengikat secara normatif, meskipun posisinya dalam tata urutan legislatif memerlukan interpretasi kontekstual.

Pengakuan terhadap Peraturan Menteri didasarkan pada prinsip bahwa Menteri memiliki kewenangan untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan bidang tugasnya, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Menteri dapat diterbitkan sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, atau berdasarkan kewenangan atribusi yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian, seringkali timbul permasalahan terkait tumpang tindih atau inkonsistensi antara Peraturan Menteri dengan peraturan yang lebih tinggi. Hal ini dapat terjadi karena beberapa faktor, antara lain:



- **Ketidakjelasan norma:** Peraturan Menteri yang diterbitkan dapat mengandung norma yang ambigu atau multitafsir, sehingga menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda.
- **Perubahan peraturan:** Perubahan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menyebabkan Peraturan Menteri menjadi tidak sesuai atau bertentangan.
- **Kepentingan sektoral:** Peraturan Menteri yang diterbitkan dapat dipengaruhi oleh kepentingan sektoral tertentu, sehingga mengabaikan kepentingan yang lebih luas.

Contoh konkret dari permasalahan ini adalah Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 16 Tahun 2024. Peraturan ini menimbulkan ambiguitas terkait statusnya sebagai peraturan pelaksana, karena terindikasi mengabaikan Peraturan Pemerintah (PP) 51 Tahun 2023 yang merupakan peraturan pelaksana dari UU Nomor 6 Tahun 2023. Oleh karena itu, penting untuk memperhatikan aspek hierarki peraturan perundang-undangan dalam proses pembuatan Peraturan Menteri. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa Peraturan Menteri tidak bertentangan dengan norma atau peraturan yang lebih tinggi, sehingga tercipta kepastian dan ketertiban hukum.

KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam sistem pemerintahan presidensial salah satu kewenangan menteri adalah merumuskan peraturan perundang-undangan tingkat rendah, yaitu Peraturan Menteri. Kewenangan ini diperoleh melalui delegasi dari Presiden, sehingga bersifat turunan. Sebagai pembantu Presiden, menteri memiliki mandat untuk menerbitkan Peraturan Menteri sebagai instrumen hukum yang mengatur pelaksanaan tugas dan fungsi kementerian dalam bidang tertentu.

Keberadaan Peraturan Menteri mencerminkan sifat dinamis dari penyelenggaraan pemerintahan yang senantiasa beradaptasi dengan perubahan dinamika sosial dan politik. Fungsi utama pendirian kementerian adalah melakukan pengaturan, pengelolaan, serta penataan sistem pemerintahan dalam lingkup urusan yang bersifat kompleks dan multidimensi. Secara legal-formal, ketentuan Pasal 8 ayat 1 UU 12 Tahun 2011 menegaskan kewenangan institusional menteri dalam menerbitkan produk legislatif, salah satunya melalui instrumen hukum yang sah berupa Peraturan Menteri.

DAFTAR PUSTAKA

- Afdalis, A. (2020). Pendelegasian Peraturan Dari Undang-Undang Kepada Peraturan Menteri Secara Langsung Dalam Kerangka Sistem Presidensial. *Jurnal Fundamental Justice*, 1(1), 60–86. <https://doi.org/10.30812/fundamental.v1i1.636>
- Amin, R. I., & Achmad. (2020). Mengurai Permasalahan Peraturan Perundang - Undangan di Indonesia. *Res Publica*, 4(2), 205–220.
- Apendi, S. (2021). Ketiadaan Peraturan Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Nasional Dan Implikasinya Terhadap Penataan Regulasi Dalam Sistem Hukum Nasional. *PALAR (Pakuan Law Review)*, 07(01), 111–126. <https://journal.unpak.ac.id/index.php/palar>
- Asshiddiqie, J. (2004). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat studi HTN Fakultas Hukum UI.
- Asshiddiqie, J. (2006). Pengantar Ilmu Hukum Tata negara jilid 1. In *Buku Ilmu Hukum Tata Negara* (Vol. 1). Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah



- Konstitusi RI. www.jimly.com/pemikiran/getbuku/4
- Asshiddiqie, J., & Safa'at, M. A. (2016). Teori Hans Kelsen Tentang Hukum. In *Mahkamah Konstitusi RI* (Issue Jakarta).
- Atmaja, G. M. W. (2018). *Hukum Perundang-Undangan* (Cetakan Pe). Uwais Inspirasi Indonesia.
- Firma, A. Z., & Reza, W. M. (2018). Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. *Negara Hukum*, 9(1), 90–115.
- Herman, & Muin, F. (2018). Sistematisasi Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 4(2), 89. <https://doi.org/10.23887/jkh.v4i2.15445>
- Huda, Ni'matul. (2019). *Presiden dan Pembantu Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. FH UII Press.
- Huda, Ni'matul. (2021). Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 28(3), 550–571. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol28.iss3.art5>
- Huda, Ni'matul. (2023). Kedudukan Peraturan Menteri Dan Kelembagaan Pengawasan Perundang-Undangan. *Jurnal Hukum Kenegaraan*, 1(1), 1–17.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Prenada Media.
- Mastorat. (2020). The Perspective of Forming Rules and Regulations In Indonesia. *Jurnal Fundamental*, 9(2), 147–168. <https://doi.org/10.34304>
- MD, M. M. (2000). *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia*. Rineka Cipta.
- Nawiasky, H. (1948). *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe* (2nd ed.). Verlagsanstalt Benziger & Company AG.
- Rahman, Y. S. (2021). Perbandingan Sistem Hukum Mengenai Disiplin Hukum. *Al Adl : Jurnal Hukum*, 3(1), 189–205. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.31602/al-adl.v13i1.3855>
- Ranggawidjaja, R. (1998). *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*. Mandar Maju.
- Redi, A. (2017). *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Sinar Grafika.
- Ridwan. (2021). Eksistensi dan Urgensi Peraturan Menteri dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Sistem Presidensial. *Jurnal Konstitusi*, 18(4), 829–845. <https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk1845>
- Riski. (2021). Kedudukan Peraturan Menteri Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah. *Jurnal Akta Yudisia*, 5(2), 118. <https://doi.org/10.35334/ay.v5i2.1912>
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2010). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (1st ed.). Raja Grafindo Persada.
- Supriadi, A., & Amalia, F. (2021). Kedudukan peraturan menteri di tinjau dari hierarki peraturan perundang undangan di indonesia. *Unizar Law Review*, 4(2), 146–152. <http://legalitas.unbari.ac.id/index.php/Legalitas/article/view/191>
- Syamsuddin, A. (2014). *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-Undang*. Sinar Grafika.
- Syarif, A. (1997). *Perundang-undangan (Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya)*. Rineka Cipta.
- Waaldijk, C. (1987). *Wetgevingswijzer*. KONINKLIJKE VERMANDE B.V.