



# MENDUDUKKAN PRODUK HUKUM TATA PENGATURAN DAN PENETAPAN

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>I</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>II</b>
<b>A. Pendahuluan.....</b>	<b>1</b>
1. Urgensi Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas tentang Produk Hukum Pengaturan dan Penetapan.....	1
2. Penyusunan Naskah Konsepsi.....	2
<b>B. Konsep Umum Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan ....</b>	<b>2</b>
1. Peraturan Perundang-Undangan .....	3
2. Peraturan Kebijakan.....	4
<b>C. Hukum Tata Pengaturan .....</b>	<b>6</b>
<b>D. Produk Hukum Pengaturan.....</b>	<b>7</b>
1. Ruang Lingkup Produk Hukum Pengaturan .....	7
2. Praktik Pengaturan Produk Hukum di Kementerian/Lembaga.....	8
a. Kementerian Dalam Negeri .....	9
b. Komisi Pemberantasan Korupsi .....	10
c. Kementerian PPN/Bappenas.....	11
<b>E. Materi Muatan Rancangan Peraturan Menteri tentang Produk Hukum Pengaturan dan Penetapan .....</b>	<b>13</b>
1. Garis Besar Materi Muatan .....	13
2. Mengenai Analisa Dampak Regulasi ( <i>Regulatory Impact Assessment</i> ) .....	14
3. Materi Muatan Penetapan.....	15
<b>F. Penutup .....</b>	<b>16</b>

# MENDUDUKKAN PRODUK HUKUM TATA PENGATURAN DAN PENETAPAN<sup>1</sup>

## A. Pendahuluan

1. Urgensi Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas tentang Produk Hukum Pengaturan dan Penetapan

Kajian singkat ini disusun dalam rangka merumuskan dan memantapkan konsep tentang kebutuhan penyusunan peraturan Menteri tentang Produk Hukum Pengaturan dan Penetapan. Hal ini didasari tentang kebutuhan bahwa belum ada pengaturan yang komprehensif terutama tata cara penyusunan peraturan kebijakan yang sangat dibutuhkan dalam kondisi atau situasi yang membutuhkan pengambilan kebijakan secara cepat seperti saat terjadi pandemi COVID-19 saat ini.

Sebagaimana diketahui, sejak terjadinya pandemi COVID-19 yang dimulai pada awal sekitar tahun 2020 lalu, produksi peraturan kebijakan khususnya di Kementerian PPN/Bappenas meningkat tajam. Apabila dibandingkan dengan tahun sebelumnya, misalnya jumlah Surat Edaran yang ditetapkan selama tahun 2020-2021 setidaknya telah mencapai 21 (dua puluh satu), Juklak sejumlah 6 (enam), dan Pedoman sebanyak 7 (tujuh) aturan.

Hal ini sebanding dengan tren penetapan peraturan kebijakan secara nasional, khususnya dalam bentuk surat edaran maupun produk lainnya. Sebagai contoh Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Menpan pada tahun 2020 mencapai lebih dari 50 (lima puluh) peraturan.

Dengan meningkatnya kebutuhan penyusunan peraturan kebijakan sebagaimana dimaksud, perlu diatur tata kelola dan hal penting lainnya yang terkait dengan pembentukan peraturan kebijakan di Kementerian PPN/Bappenas. Hal ini dikarenakan pada saat ini **Permen No. 6 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Keputusan di Kementerian PPN/Bappenas** dan **Permen No. 4 Tahun 2020 tentang Tata Naskah Dinas di Kementerian PPN/Bappenas** belum mengatur dengan jelas mengenai hal tersebut.

Selain hal tersebut, penyusunan naskah konsepsi ini juga dilakukan dalam rangka pelaksanaan Keputusan Menteri No. 16 Tahun 2021 tentang Daftar Rencana Penyusunan Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Tahun 2021 yang telah mengamanatkan dibentuknya Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas tentang Tata Pengaturan.

---

<sup>1</sup> Disusun dalam sebagai Naskah Konsepsi pembentukan Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas tentang Produk Hukum Pengaturan dan Penetapan di Kementerian PPN/Bappenas. Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas, Juli 2021.

## 2. Penyusunan Naskah Konsepsi

Penyusunan naskah konsepsi ini dilaksanakan dengan melakukan analisa terhadap bahan hukum primer yang berupa undang-undang, dan bahan hukum sekunder yaitu berupa buku, jurnal, dan karya ilmiah lainnya. Selain itu juga digunakan referensi lain yaitu berupa tulisan atau doktrin yang disampaikan oleh para ahli hukum.

Selain hal tersebut, penyusunan naskah konsepsi juga dilakukan melalui serangkaian *Focus Group Discussion* (FGD) yang dilaksanakan baik secara luring maupun daring dengan mengundang akademisi yang ahli di bidangnya, yaitu:

- a. FGD I, dilaksanakan di Bali pada tanggal 15 Juni 2021. Dengan mengundang narasumber Dr. Gede Marhaendra Wija Atmaja, S.H., M.Hum.
- b. FGD II, dilaksanakan secara daring pada tanggal 1 Juli 2021. Dengan mengundang narasumber Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum.
- c. FGD III, dilaksanakan secara daring pada tanggal 5 Juli 2021. Dengan mengundang narasumber Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.

## B. Konsep Umum Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan

Negara Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 tersebut merupakan norma dasar (*groundnorm*) pembentukan hukum di Indonesia, sejak negara ini pertama kali berdiri. Dalam perjalanannya ada berbagai teori dan pandangan tentang apa itu negara hukum. Namun sederhananya negara hukum dimaknai sebagai sebagai kondisi ketika segala kewenangan dan tindakan bernegara, semata-mata berdasarkan hukum atau diatur oleh hukum.

Konsep negara hukum lalu diejawantahkan dalam bentuk peraturan negara (*staatsregelings*). M. Solly Lubis mengartikan peraturan negara sebagai peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga maupun pejabat tertentu. *Staatsregeling* ini lantas dikenal pula sebagai "keputusan dalam arti luas" (*besluiten*). I Gde Pantja Astawa lalu membaginya menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu:

- 1) *Wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan), seperti UUD, undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, dan lain-lain;
- 2) *Beleidsregels* (peraturan kebijakan), seperti instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain;
- 3) *Beschikking* (penetapan), seperti surat keputusan dan lain-lain.

Ketiganya tentu memiliki karakter yang membedakan satu dengan yang lain. Faktor-faktor seperti ruang lingkup, materi muatan, lembaga pembentuk, serta syarat-syarat formil dan materiil lainnya melekat di masing-masing produk hukum. Konsep secara utuh terkait peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat dengan mudah

ditemukan dalam UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam UU tersebut diatur secara komprehensif, mulai dari hierarki sampai dengan mekanisme pembentukannya.

Di sisi lain, peraturan kebijakan dan penetapan memiliki posisi yang unik dalam sistem hukum Indonesia. Pembentukan keduanya sangat bergantung pada mekanisme yang dibangun oleh badan yang berwenang membentuknya. Hal ini menjadikan peraturan kebijakan dan penetapan sebagai produk hukum yang jauh lebih fleksibel. Walaupun tidak jarang kondisi ini mengakibatkan perbedaan konsepsi atas kedudukan peraturan kebijakan dan peraturan perundang-undangan, dalam eksistensinya sebagai sumber hukum.

#### 1. Peraturan Perundang-Undangan

Ketika berbicara tentang peraturan perundang-undangan, konstruksi awal yang mutlak harus dipahami adalah dari mana kewenangan hukum sebenarnya berasal. Jean Jacques Rousseau pada masanya mempopulerkan sebuah teori bernama teori kedaulatan rakyat. Teori ini nantinya menginspirasi dan menjadi cikal bakal ajaran demokrasi di seluruh dunia.

Teori tersebut menjelaskan bahwa rakyatlah yang pada mulanya berdaulat, lalu mewakilkan atau menyerahkan kekuasaannya kepada negara. Singkat cerita negara lantas memecahnya menjadi beberapa kekuasaan yang diberikan kepada Presiden ataupun lembaga perwakilan seperti DPR, DPD, dan MPR. Di Indonesia, hal ini sejalan dengan bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Rousseau dalam ajarannya memperlihatkan bahwa pembentukan peraturan negara yang mengikat penduduknya, beserta sanksi pidana dan sanksi pemaksaannya, pada hakikatnya berasal dari fungsi legislatif yang bersumber pada kedaulatan rakyat. Namun ketika legislatif dianggap tidak mampu mengikuti perkembangan masyarakat, muncul dinamika dalam dunia pembentukan peraturan. Badan legislatif melimpahkan sebagian kewenangan legislatifnya kepada eksekutif, sehingga mereka dapat ikut pula membentuk peraturan negara. Dalam kaitannya dengan perkembangan tersebut, A. Hamid S. Attamimi mengemukakan bahwa, “kewenangan pengaturan yang timbul dari fungsi *regelementer* dan eksekutif selalu didasarkan pada peraturan negara yang lebih tinggi dalam wujud kewenangan atribusi ataupun delegasi.”

Konsep atribusi (pemberian) dan delegasi (pelimpahan) dalam pembentukan peraturan, menimbulkan variasi baik dari segi produk hukum maupun lembaga yang berwenang untuk membentuk. Variasi produk hukum ini kemudian menciptakan sebuah hierarki ataupun tata urutan. Ada banyak teori yang berkembang terkait hierarki. Namun di Indonesia, hierarki secara normatif diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011. Dalam Pasal 7 diatur mengenai tata urutan yang

kemudian disebut sebagai hierarki peraturan perundang-undangan. Hierarki ini disusun berdasarkan tingkat kekuatannya dan terdiri atas:

- a) UUD 1945;
- b) TAP MPR;
- c) UU/Perpu;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) Perda Provinsi; dan
- g) Perda Kabupaten/Kota.

Lalu di Pasal 8 diatur pula lembaga-lembaga negara yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan seperti MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat. Berbagai produk hukum yang nomenklaturnya disebutkan di atas adalah apa yang disebut sebagai peraturan perundang-undangan.

A. Hamid S. Attamimi menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan mengandung tiga unsur: (a) norma hukum (*rechtsnormen*); (b) berlaku keluar (*naar buiten werken*); dan (c) bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*). Sederhananya, unsur-unsur yang terkandung dalam pengertian peraturan perundang-undangan mencakup:

- a) bentuknya, yakni peraturan tertulis;
- b) pembentuknya, ialah lembaga negara atau pejabat yang diberi kewenangan di bidang perundang-undangan; dan
- c) sifat mengikatnya, yakni mengikat secara umum.

Dimaksud “mengikat secara umum” berkaitan dengan norma hukum yang terkandung di dalamnya, akan memiliki sifat umum dalam arti luas dan berlaku ke luar. Ini yang kemudian menjadi ciri khas sebuah peraturan perundang-undangan, yaitu ditujukan kepada setiap orang atau orang-orang bukan tertentu, dan dari segi obyeknya adalah norma hukum mengenai peristiwa yang terjadi berulang atau peristiwa yang bukan tertentu.

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan sendiri memiliki asas-asas yang membedakannya dengan *beleidsregel* dan *beschikking*. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kesalahan dan kecacatan dalam pembentukan norma. Dalam UU No. 12 Tahun 2011, asas tersebut mencakup asas pembentukan dan asas materi muatan. Keduanya kemudian menjadi sumber syarat-syarat pembentukan peraturan perundang-undangan.

## 2. Peraturan Kebijakan

Dalam perjalanannya, pemerintahan harus bergerak dinamis mengikuti kebutuhan masyarakat. Hal ini berimplikasi pada kebutuhan membentuk aturan secara intens dan cepat. Namun akan sulit dipenuhi ketika proses pembentukan peraturan perundang-undangan dibatasi oleh aspek-aspek formil dan materiil

dalam pembentukannya. Oleh sebab itu selain aturan yang bersifat mengikat secara umum seperti peraturan perundang-undangan, Pemerintah (eksekutif) juga dapat menetapkan kebijakan-kebijakan yang bersifat bebas (*vrijbeleid*).

Kebijakan yang bersifat bebas oleh pejabat pemerintah ini didasarkan pada kewenangan kebebasan bertindak (*freies ermessen*). *Freies ermessen* adalah sarana alternatif yang digunakan untuk mengisi kelemahan dan kekosongan undang-undang. Namun untuk menegakkan kepastian hukum, kebijakan pejabat pemerintahan yang sifatnya bebas tersebut tetap perlu dituangkan dalam suatu bentuk formal atau sebuah format tertentu yang kemudian disebut sebagai peraturan kebijakan.

Pembentukan peraturan kebijakan dalam sebuah penyelenggaraan pemerintahan adalah hal yang lazim dilakukan. Philipus M. Hadjon mengatakan “pelaksanaan pemerintahan sehari-hari menunjukkan betapa badan atau pejabat tata usaha negara acapkali menempuh berbagai langkah kebijaksanaan tertentu, antara lain menciptakan apa yang kini sering dinamakan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel, policy rule*)”. Sehingga pada dasarnya asas diskresi atau asas *freies ermessen* memiliki kaitan erat dengan peraturan kebijakan.

Menurut Gede Marhaendra Wija Atmaja, peraturan kebijakan mengandung tiga unsur utama dalam pengertiannya:

- a) peraturan tertulis;
- b) memuat aturan yang karenanya bersifat umum namun bukan norma hukum yang mengikat secara umum.
- c) dibentuk atau ditetapkan oleh administrasi pemerintahan yang memiliki wewenang diskresi.

Konsep peraturan kebijakan yang bersumber pada diskresi menghasilkan suatu bentuk pengawasan yang unik. Peraturan perundangan pada umumnya akan memiliki mekanisme pengujian, sebagai bentuk pengawasan eksternal. Namun sifat kewenangan bebas yang ada pada peraturan kebijakan membuatnya tidak dapat diuji dari aspek *wetmatigheid*. Karena pembentukannya memang tidak didasarkan pada atribusi ataupun delegasi dari ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya. Sehingga pengujian peraturan kebijakan lebih diserahkan pada aspek *doelmatigheid* (kemanfaatan). Menurut Riawan Tjandra, setidaknya terdapat beberapa ciri-ciri peraturan kebijakan yaitu:

- a) bukan bagian dari peraturan perundang-undangan;
- b) tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, melainkan *doelmatigheid* (kemanfaatan);
- c) dibuat badan/pejabat TUN berdasarkan asas *freies ermessen* (kewenangan bebas);
- d) tidak dapat diberlakukan asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan.

Secara format, hampir tidak ada perbedaan antara peraturan kebijakan dan peraturan perundang-undangan, Menurut A. Hamid S. Attamimi, dilihat dari bentuk dan formatnya, peraturan kebijakan sama benar dengan peraturan perundang-undangan, lengkap dengan pembukaan berupa konsiderans “menimbang” dan dasar hukum “mengingat”, batang tubuh yang berupa pasal-pasal, bagian-bagian dan bab-bab serta penutup, yang sepenuhnya menyerupai peraturan perundang-undangan.

Namun terdapat pula bentuk-bentuk peraturan kebijakan yang dari segi formalnya, sangat berbeda dengan peraturan perundang-undangan. Jenis peraturan kebijakan ini biasanya mudah dibedakan dari peraturan perundang-undangan. Dalam hal tertentu, format peraturan kebijakan dapat lebih sederhana daripada peraturan perundang-undangan misalnya nota dinas, surat edaran, petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis, pengumuman dan sebagainya.

Namun meskipun memiliki persamaan, penting untuk membedakan peraturan kebijakan dan peraturan perundang-undangan. Hal ini untuk memberikan kepastian hukum dan mencegah penyalahgunaan peraturan kebijakan. Bagir Manan secara tegas mengatakan “peraturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan, meskipun menunjukkan sifat atau gejala sebagai peraturan perundang-undangan. Mengapa pelaksanaan kebijakan tersebut (*beleidsvrijheid*) tidak dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan? Karena pembuat peraturan kebijakan tidak mempunyai kewenangan perundang-undangan.”

### **C. Hukum Tata Pengaturan**

Hukum tata pengaturan bukan istilah baru dalam studi ilmu perundang-undangan dan kebijakan negara. Penamaan hukum tata pengaturan ini diperkenalkan oleh A. Hamid S. Attamimi dalam pidato purnabaktinya. Beliau mengartikan hukum tata pengaturan sebagai hukum tentang peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan. Namun istilah ini tidak populer dalam dunia perundang-undangan. Selain karena minimnya perhatian terhadap ilmu pembentukan peraturan kebijakan, juga karena pengaturan normatifnya yang masih terbatas.

Dalam sejarah pembentukan peraturan di Indonesia, belum ada organ pemerintahan (Kementerian/Lembaga) yang mengatur secara bersamaan mekanisme pembentukan peraturan kebijakan dan peraturan perundang-undangan pada satu produk hukum yang sama. Ada berbagai faktor yang mempengaruhi mengapa tiap-tiap Kementerian/Lembaga mengatur secara terpisah pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakannya. Persoalan semacam banyaknya substansi, luas ruang lingkup, dan fleksibilitas termasuk di dalamnya.

Konsep mengenai Hukum Tata Pengaturan yang dipopulerkan oleh A. Hamid S. Attamimi tersebut kemudian coba diimplementasikan Kementerian PPN/Bappenas dalam pengaturan produk hukumnya. Dengan corak pengaturan yang



menggabungkan peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan. Konsep Hukum Tata Pengaturan ini menjadi landasan konseptual yang digunakan Kementerian PPN/Bappenas dalam menyusun Peraturan Menteri tentang Produk Hukum Pengaturan dan Penetapan.

#### **D. Produk Hukum Pengaturan**

Tiap-tiap Kementerian/Lembaga memiliki mekanisme sendiri bagaimana dia mengatur produk hukumnya. Pertama-tama, definisi jelas menjadi hal mutlak dalam menentukan batas dan ruang lingkup suatu nomenklatur baru. Apabila dimaknai secara sederhana, maka produk hukum peraturan adalah naskah tertulis yang ditetapkan oleh pejabat berwenang berdasarkan kewenangan yang berlaku sebagai ketentuan hukum yang bersifat mengatur secara umum.

Kewenangan membentuk produk hukum baik yang bersumber pada atribusi dan delegasi, ataupun lewat kewenangan bebas pejabat pemerintah, menghasilkan berbagai varian dokumen produk hukum. Walaupun secara teoritis telah dikelompokkan menjadi 3 (tiga), yaitu

1. peraturan perundang-undangan;
2. peraturan kebijakan;
3. penetapan.

Namun pengelompokan ini tidak bersifat mutlak dan dapat bergantung pada kebutuhan. Maka dalam Peraturan Menteri tentang Produk Hukum Pengaturan dan Penetapan menjadi penting untuk menentukan ruang lingkup dan produk hukum apa saja yang akan diatur di dalamnya.

Sekalipun Kementerian PPN/Bappenas secara normatif memiliki kewenangan untuk menentukan sendiri bagaimana peraturan internalnya akan disusun. Namun akan lebih bijaksana apabila pengaturan tersebut melewati fase perbandingan dengan Kementerian/Lembaga lain. Untuk itu kajian ini akan membahas lebih lanjut ruang lingkup dan praktik pengaturan produk hukum di Kementerian/Lembaga.

##### **1. Ruang Lingkup Produk Hukum Pengaturan dan Penetapan**

Definisi produk hukum peraturan adalah naskah tertulis yang ditetapkan oleh pejabat berwenang berdasarkan kewenangan yang berlaku sebagai ketentuan hukum yang bersifat mengatur secara umum. Frasa “pejabat yang berwenang” dalam definisi tersebut telah menentukan batas dan lingkup pengaturan produk hukum peraturan. Sebab nantinya, batas dan ruang lingkup yang bisa diatur akan sangat bergantung pada regulasi yang memuat nomenklturnya. Apabila diatur lewat Peraturan Menteri, tentu konteks pejabat yang berwenang adalah Menteri dan pejabat-pejabat dibawahnya, yang nantinya akan diatur lebih lanjut oleh peraturan menteri ini. Sementara sifat mengatur secara umum, dapat dimaknai mengatur umum keluar

apabila yang dimaksud adalah peraturan perundang-undangan dan mengatur umum kedalam apabila yang dimaksud adalah peraturan kebijakan.

Sifat “mengatur secara umum” dapat pula dimaknai bahwa produk hukum yang akan diatur dalam Peraturan Menteri ini hanya mencakup peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan. Sementara produk hukum penetapan bukan bagian dari produk hukum peraturan. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, tidak memiliki sifat mengatur secara umum melainkan konkrit, individual, dan mengikat.

Pertanyaan berikutnya adalah, produk hukum dalam bentuk apa saja yang mungkin untuk diatur dalam Peraturan Menteri tentang Produk Hukum Pengaturan dan Penetapan ini? Di level peraturan perundang-undangan setidaknya terdapat 4 (empat) bentuk produk hukum yang dapat dibentuk, yaitu:

- a. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Presiden;
- d. Peraturan Menteri.

Sementara di level peraturan kebijakan akan mencakup:

- a. Peraturan;
- b. Instruksi;
- c. Standar Operasional Prosedur;
- d. Petunjuk Pelaksanaan;
- e. Pedoman;
- f. Surat Edaran;

Diluar itu dapat pula mengatur beberapa bentuk peraturan kebijakan lain seperti:

1. Nota dinas;
2. Edaran/disposisi;
3. Surat undangan intern;
4. Surat dinas;
5. Surat undangan ekstern.

Sementara untuk produk penetapan akan mencakup Keputusan di lingkungan Kementerian PPN/Bappenas. Selanjutnya kajian ini bermaksud untuk menelaah bagaimana praktik penyelenggaraan pengaturan produk hukum di beberapa Kementerian/Lembaga.

## 2. Praktik Pengaturan Produk Hukum di Kementerian/Lembaga

Masing-masing Kementerian/Lembaga tentu memiliki pengaturan terkait produk hukum yang dibentuk oleh internalnya. Ada yang menggunakan nomenklatur pembentukan produk hukum, teknik penyusunan dan format naskah produk hukum, ruang lingkup produk hukum, dan sebagainya. Namun kajian ini akan berfokus pada pengaturan yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri dan Komisi Pemberantasan Korupsi. Beberapa hal yang mungkin perlu untuk di-highlight dari

masing-masing Kementerian/Lembaga tersebut seperti definisi, variasi produk hukum, dan pengelompokan produk hukumnya.

a. Kementerian Dalam Negeri

Kementerian Dalam Negeri mengatur pembentukan produk hukumnya lewat Permen No. 80 Tahun 2013 tentang Pembentukan Produk Hukum di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Peraturan Menteri ini awalnya dibentuk dengan pertimbangan peraturan sebelumnya, Permen No. 68 Tahun 2009, dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan sehingga perlu diganti.

Dalam Permen No. 80 Tahun 2013 tersebut produk hukum Kementerian Dalam Negeri dimaknai sebagai peraturan dan keputusan yang dikeluarkan sesuai dengan fungsi dan tugas Kementerian Dalam Negeri. Menariknya, Permen ini membagi produk hukum Kementerian Dalam Negeri hanya menjadi 2, yaitu produk yang ditetapkan oleh Presiden dan yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Dimana masing-masing dapat memiliki sifat berupa pengaturan ataupun penetapan.

Konsekuensinya maka produk hukum yang dapat diatur dalam Permen tersebut menjadi sangat terbatas. Yaitu hanya produk yang ditetapkan langsung oleh Presiden ataupun Menteri. Setidaknya produk hukum bersifat pengaturan yang ditetapkan oleh Presiden hanya mencakup Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden. Sementara yang bersifat penetapan hanyalah Keputusan Presiden.

Sedangkan produk hukum bersifat pengaturan yang ditetapkan oleh Menteri mencakup Peraturan Menteri dan Peraturan Bersama Menteri. Sementara yang sifatnya penetapan adalah Keputusan Menteri. Peraturan Bersama Menteri sendiri merupakan jenis produk hukum yang tidak semua kementerian mengaturnya. Pertanyaannya bagaimana dengan kelompok peraturan kebijakan? Dimana Kementerian Dalam Negeri mengatur peraturannya?

Ternyata pengaturan terkait pembentukan peraturan kebijakan diatur secara terpisah Permen No 42 Tahun 2016 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Di dalamnya mencakup:

- 1) Naskah Dinas Arahkan
- 2) Naskah Dinas Korespondensi;
- 3) Naskah Dinas Khusus;
- 4) Naskah Dinas Lainnya;
- 5) Laporan;
- 6) Telaahan Staf; dan
- 7) Naskah Dinas Elektronik

Naskah Dinas sendiri hanya dimaknai sebagai informasi tertulis sebagai alat komunikasi kedinasan yang dibuat dan atau dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang di lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Artinya Naskah Dinas merupakan produk-produk yang sifatnya mengatur ke dalam.

Secara jelas Kementerian Dalam Negeri telah memisahkan antara produk hukum yang mengatur keluar dan mengatur ke dalam lewat dua Peraturan Menteri yang berbeda. Hal yang sama sebenarnya juga terjadi di Kementerian PPN/Bappenas dimana peraturan yang sifatnya mengatur keluar diatur lewat Permen No. 6 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dan Keputusan di Kementerian PPN/Bappenas. Sedangkan untuk peraturan yang mengatur kedalam diatur lewat Permen No. 4 Tahun 2020 tentang Tata Naskah Dinas.

#### b. Komisi Pemberantasan Korupsi

Produk hukum di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) diatur lewat Peraturan KPK No. 12 Tahun 2018 tentang Produk Hukum di Komisi Pemberantasan Korupsi. Peraturan ini dibentuk dengan pandangan bahwa KPK sebagai lembaga negara independen perlu menerbitkan berbagai peraturan, keputusan, dan kebijakan yang dituangkan dalam produk hukum. KPK memiliki definisi produk hukum yang terpisah menjadi produk hukum peraturan, produk hukum penetapan, dan produk hukum perjanjian.

Sementara dalam praktiknya, KPK membagi produk hukum menjadi empat, yaitu

- 1) Produk Hukum Peraturan
- 2) Produk Hukum Penetapan
- 3) Produk Hukum perjanjian, dan
- 4) Produk Hukum lainnya

Produk hukum peraturan akan mencakup Peraturan Komisi, Peraturan Pimpinan, dan Peraturan Bersama. Perlu digaris bawahi bahwa berdasarkan Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 11, KPK termasuk dalam lembaga negara yang diberikan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan, atas dasar KPK dibentuk dengan Undang-Undang. Dimana Peraturan Komisi merupakan peraturan yang materi muatannya berisi pengaturan lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Produk hukum penetapan terdiri atas Keputusan Pimpinan, Keputusan bersama, dan Keputusan Sekretaris Jenderal/Deputi. Sementara produk hukum perjanjian terdiri atas perjanjian dalam negeri dan perjanjian internasional. Penting untuk diperhatikan bahwa secara normatif KPK memutuskan untuk mengatur peraturan, penetapan, dan perjanjian dalam satu regulasi yang sama. Hal ini jarang terjadi dalam praktik Kementerian/Lembaga lainnya.

Terakhir KPK mengelompokkan produk hukum lainnya yang terdiri atas edaran dan instruksi. Menarik bagaimana KPK mendefinisikan Edaran sebagai naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Namun KPK tidak menggolongkan edaran sebagai bagian dari produk hukum peraturan. Meskipun definisi ini hampir sama dengan definisi Edaran yang digunakan di Kementerian PPN/Bappenas yang memaknai Surat Edaran sebagai Naskah Dinas

yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.

c. Kementerian PPN/Bappenas

- 1) Permen No. 6 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Keputusan di Kementerian PPN/Bappenas.

Sesuai nomenklatur, Permen No. 6 Tahun 2018 menggabungkan penyusunan peraturan perundang-undangan dan keputusan (penetapan). Dalam Permen ini peraturan perundang-undangan diartikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang. Sementara keputusan adalah peraturan tertulis yang dibuat oleh Menteri PPN/Kepala Bappenas, Sekretaris Kementerian PPN/Sekretaris Utama Bappenas, Deputi, atau Inspektur Utama yang bersifat menetapkan, mengikat individu, dan pada umumnya berlaku untuk jangka waktu tertentu.

Apabila melihat konsep penyusunan produk hukum di Kementerian Dalam Negeri, maka perspektif yang digunakan hampir serupa. Keduanya menggabungkan peraturan dan penetapan. Namun terdapat perbedaannya, Kementerian Dalam Negeri membatasi keputusan hanya yang dikeluarkan oleh Presiden atau Menteri. Lain halnya dengan Kementerian PPN/Bappenas yang membuka ruang bagi Sesmen, Deputi, hingga Inspektur Utama untuk membuat keputusan.

Secara umum, pengaturan dalam Permen 6 Tahun 2018 hampir sama dengan Permendagri No. 88 Tahun 2013. Di level peraturan perundang-undangan, terdapat empat macam produk hukum yaitu:

- a) UU/Perpu
- b) Peraturan Pemerintah
- c) Peraturan Presiden
- d) Peraturan Menteri

Perbedaan lainnya adalah Kementerian PPN/Bappenas tidak mengenal produk hukum Peraturan Bersama ataupun Keputusan bersama. Selain itu Permen 6 Tahun 2018 juga tidak menggunakan istilah Tim Penyusun dalam penyusunan peraturan perundang-undangannya. Sebagaimana dituangkan dalam definisi terdapat beberapa jenis keputusan yang diakui, yaitu:

- a) Keputusan Menteri
- b) Keputusan Sesmen
- c) Keputusan Deputi
- d) Keputusan Inspektur Utama

Permen 6 Tahun 2018 secara utuh hanya mengatur bab-bab mengenai tata cara penyusunan mulai dari UU sampai dengan Keputusan Deputi dan

Inspektur Utama. Sama sekali tidak ada pengaturan terkait pengawasan seperti halnya Permendagri No. 88 Tahun 2013.

2) Permen No. 4 Tahun 2020 tentang Tata Naskah Dinas di Kementerian PPN/Bappenas

Tata naskah dinas diartikan sebagai pengaturan tentang jenis, format, teknik penyusunan, kewenangan penandatanganan, serta pengamanan naskah dinas yang digunakan dalam komunikasi kedinasan. Sementara naskah dinas adalah informasi tertulis sebagai alat komunikasi kedinasan yang dibuat dan diterima oleh pejabat yang berwenang. Lewat Permen 4 Tahun 2020, Kementerian PPN/Bappenas mengatur dokumen naskah dinasnya seperti halnya Kementerian Dalam Negeri.

Dokumen-dokumen yang diatur dalam tata naskah dinas, apabila dilihat secara teoritis sebagian besar merupakan peraturan kebijakan. Misalnya terdapat Surat Edaran, Petunjuk Pelaksanaan, Pedoman, dan lain-lain. Permen 4 Tahun 2020 ini lantas membagi dokumen Naskah Dinas menjadi:

- a) Naskah Dinas arahan
- b) Naskah Dinas korespondensi
- c) Naskah Dinas Khusus
- d) laporan
- e) telaahan staf

Pembagian masih terbagi lagi dalam beberapa bentuk. Misalnya dalam naskah dinas arahan seperti dalam poin a, masih dibagi lagi menjadi naskah dinas pengaturan, naskah dinas penetapan, dan naskah dinas penugasan. Naskah dinas pengaturan sendiri terbagi lagi menjadi enam jenis, yaitu:

- a) peraturan
- b) instruksi
- c) SOP
- d) Petunjuk pelaksanaan
- e) Pedoman
- f) Surat edaran

Naskah Dinas penetapan sendiri hanya meliputi Keputusan. Keputusan yang dimaksud tentu adalah keputusan yang tata cara pembentukannya sudah diatur dalam Permen 6 Tahun 2018. Keputusan terbagi menjadi keputusan Menteri, Sesmen, Deputi, atau Inspektur Utama.

Naskah Dinas penugasan meliputi surat perintah dan surat tugas. Naskah Dinas korespondensi mencakup korespondensi intern dan ekstern. Lalu Naskah dinas khusus mencakup:

- a) Naskah kerja sama
- b) Surat kuasa
- c) Berita acara

- d) Surat keterangan
- e) Surat pengantar
- f) pengumuman

Sekilas dapat dibayangkan berapa banyak produk hukum yang diatur lewat Permen 4 Tahun 2020 tentang Tata Naskah Dinas tersebut. Namun meskipun begitu Permen 4 Tahun 2020 masih berfokus pada hal-hal yang sifatnya administratif. Hal ini bisa dilihat pada Pasal 3 Permen No. 4 Tahun 2020 yang secara umum tujuan dibentuknya adalah menyelesaikan persoalan administrasi.

Permasalahan-permasalahan yang timbul akibat keterbatasan pengaturan dalam Permen 6 Tahun 2018 dan Permen 4 Tahun 2020 menjadi dasar pertimbangan dilakukannya pembentukan Peraturan Menteri tentang Produk Hukum Pengaturan di lingkungan Kementerian PPN/Bappenas.

## **E. Materi Muatan Rancangan Peraturan Menteri tentang Produk Hukum Pengaturan dan Penetapan**

### **1. Garis Besar Materi Muatan**

Dari penjelasan sebelumnya dapat diamati bagaimana Kementerian/Lembaga mengatur produk hukumnya secara berbeda, sesuai dengan kebutuhan internalnya masing-masing. Konstruksi berpikir yang sama kemudian diterapkan Kementerian PPN/Bappenas melalui pembentukan Rancangan Peraturan Menteri tentang Produk Hukum Pengaturan dan Penetapan.

Poin besar yang melatarbelakangi penyusunan Peraturan Menteri tentang Produk Hukum Pengaturan dan Penetapan ini adalah ketidaksesuaian mekanisme pembentukan Permen 4 Tahun 2020 tentang Tata Naskah Dinas yang secara umum dibentuk hanya berdasarkan prinsip-prinsip kearsipan. Dimana unsur-unsur yang seharusnya dimiliki suatu produk hukum seperti, ruang lingkup, materi muatan, pejabat yang berwenang untuk membentuk, belum secara komprehensif diatur.

Oleh sebab itu, Peraturan Menteri ini akan memuat perbaikan-perbaikan dari ketentuan sebelumnya, serta ketentuan-ketentuan baru sebagai pedoman pembentukan produk hukum di Kementerian PPN/Bappenas. Setidaknya materi muatan yang akan diatur dalam Produk Hukum Pengaturan dan Penetapan akan mencakup:

- 1) Ketentuan Umum
- 2) Jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan;
- 3) Ruang lingkup
- 4) Kewenangan pembentukan;
- 5) Prosedur/mekanisme penyusunan;
- 6) Format penyusunan; dan
- 7) Sistem pengendalian atau pengawasan produk hukum;

Rancangan Peraturan Menteri tentang Produk Hukum Pengaturan dan Penetapan di Kementerian PPN/Bappenas dimaksudkan untuk mengisi kekurangan dari regulasi yang telah ada sebelumnya. Sejauh ini pengaturan yang berkaitan dengan produk hukum dimuat dalam Permen No. 6 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dan Keputusan di Kementerian PPN/Bappenas, serta Permen No. 4 Tahun 2020 tentang Tata Naskah Dinas. Maka secara umum substansi yang akan diatur dalam Peraturan Menteri tentang Produk Hukum Peraturan tidak akan terlepas dari hal-hal yang sudah diatur dalam kedua regulasi di atas. Namun tidak dengan konstruksi yang memisahkan keduanya, melainkan digabungkan menjadi sebuah Peraturan Menteri.

## 2. Analisa Dampak Regulasi (Regulatory Impact Assessment)

Dalam pembentukan produk hukum di Kementerian/Lembaga, RIA telah menjadi faktor penting untuk diatur secara eksplisit. Oleh sebab itu, Penyusunan peraturan menteri ini akan digunakan untuk mengakomodasi kebutuhan terkait analisa dampak regulasi, atau yang umum dikenal sebagai *Regulatory Impact Assessment* (RIA). RIA adalah suatu metode dalam mengkalkulasikan dampak positif dan negatif suatu peraturan maupun rancangan peraturan. Dalam praktiknya RIA dapat dijadikan dasar dalam membentuk suatu aturan, ataupun sebagai mekanisme evaluasi atas aturan yang sudah berjalan.

Meskipun bukan amanat langsung dari Undang-Undang, namun RIA telah menjadi keharusan pada pembentukan produk hukum tertentu di lingkungan Kementerian/Lembaga. Salah satu yang melatarbelakangi yaitu kehadiran Inpres No. 7 tahun 2017, yang mewajibkan penyusunan analisis dampak dan konsultasi publik dalam penyusunan peraturan kebijakan yang berdampak luas pada masyarakat. Sebut saja beberapa instansi pemerintah yang menerapkan RIA dalam penyusunan regulasinya yaitu Kementerian Perindustrian, Sekretariat Kabinet, Badan Kependidikan dan Pelatihan, Kementerian Kesehatan, dan lain-lain.

Atas pertimbangan tersebut dan didorong oleh minimnya mekanisme pengawasan produk hukum di Kementerian PPN/Bappenas, eksistensi RIA dapat berkontribusi pada proses evaluasi produk hukum. Dalam praktiknya RIA dibentuk melalui beberapa tahapan, diantaranya:

- a. Perumusan masalah
- b. Identifikasi tujuan
- c. Alternatif tindakan
- d. Analisis biaya & manfaat
- e. Pemilihan tindakan

Selain sebagai sarana evaluasi dan pengawasan, RIA juga menjadi tolak ukur unit kerja ketika mengusulkan penyusunan suatu peraturan. Contoh sederhana, di Kementerian PPN/Bappenas masih ditemukan unit kerja yang ketika mengusulkan pembentukan Peraturan Menteri, belum memahami secara komprehensif usulannya tersebut. Hal berpotensi mempersulit penyusunan aturan ketika difasilitasi oleh Biro



Hukum. Untuk menghindari hal tersebut, RIA dapat diterapkan pada tahap tertentu dalam pembentukan peraturan. Misalnya, tahap di perencanaan. Sebab pada dasarnya RIA akan memuat beberapa hal penting terkait penyusunan produk hukum, diantaranya:

- a. Latar belakang
- b. Identifikasi masalah
- c. Rumusan masalah
- d. Kerangka teori/kerangka konsep; dan
- e. Pembahasan.

Faktor-faktor di atas yang menjadi urgensi memuat RIA dalam Peraturan Menteri yang baru. Selain itu pertimbangan paling utama disebabkan Kementerian PPN/Bappenas sendiri belum memuat RIA dalam tata cara penyusunan produk hukumnya, baik di Permen No. 6 Tahun 2018 ataupun Permen No. 4 Tahun 2020.

### 3. Materi Muatan Produk Hukum Penetapan

Terdapat berbagai definisi terkait eksistensi penetapan sebagai sebuah produk hukum. Bayu Dwi Anggono dalam *Focus Group Discussion* bersama Biro Hukum pada tanggal 5 Juli 2021, mengartikan penetapan (*beschikking*) sebagai suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara, yang berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Jenis produk hukum yang digolongkan sebagai penetapan sebenarnya telah diatur melalui Permen No. 6 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dan Keputusan di Kementerian PPN/Bappenas. Sebab dalam Permen ini diatur secara eksplisit pembentukan Keputusan yang secara teoritis diklasifikasikan sebagai produk Penetapan. Setidaknya terdapat beberapa bentuk Keputusan yang dikenal, yaitu:

- 1) Keputusan Menteri
- 2) Keputusan Sesmen
- 3) Keputusan Deputi
- 4) Keputusan Inspektur Utama

Seperti pembentukan peraturan pada umumnya di Kementerian/Lembaga, penyusunan keputusan diawali dengan usulan dari unit kerja dan dikonsultasikan dengan Biro Hukum. Biro Hukum lantas dapat mengoordinasikan lebih jauh dengan unit kerja yang mungkin terdampak. Untuk penomoran Keputusan sendiri dilakukan secara terpisah. Dimana Keputusan Menteri dan Keputusan Sesmen dinomori oleh unit di bidang Sumber Daya Manusia, sementara Keputusan Deputi dan Inspektur utama dilakukan oleh Sekretariat Deputi dan Inspektur Utama. Sebagaimana yang sejauh ini telah diatur dalam Permen 6 Tahun 2018.

Atas dasar hal tersebut perlu dipahami hal-hal lainnya yang secara eksplisit telah diatur dalam Permen No. 6 Tahun 2018 Tata Cara Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dan Permen 4 Tahun 2020 tentang Tata Naskah Dinas.

## **F. Penutup**

Perbaikan yang dilakukan melalui penggabungan Permen 4 Tahun 2020 dan Permen 6 Tahun 2018 dapat berimplikasi positif terhadap masalah yang dialami oleh hampir semua Kementerian/Lembaga, yaitu obesitas regulasi. Pada tahun 2019, terdapat sekitar 14.453 peraturan menteri dan 4.164 peraturan lembaga pemerintah nonkementerian yang masih berlaku. Namun secara umum, penyusunan Peraturan Menteri ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas pembentukan produk hukum pengaturan sehingga tidak hanya sebatas pada prinsip-prinsip kearsipan.

Rancangan Peraturan Menteri tentang Produk Hukum Pengaturan dan Penetapan di Kementerian PPN/Bappenas dimaksudkan untuk mengisi kekurangan dari regulasi yang telah ada sebelumnya. Sejauh ini pengaturan yang berkaitan dengan produk hukum dimuat dalam Permen No. 6 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dan Keputusan di Kementerian PPN/Bappenas, serta Permen No. 4 Tahun 2020 tentang Tata Naskah Dinas. Penyusunan Peraturan Menteri tentang Produk Hukum Peraturan di Kementerian PPN/Bappenas ini diharapkan dapat memperbaiki mekanisme penyusunan peraturan dan penetapan di internal Bappenas