

Kedudukan dan Karakteristik Peraturan Menteri dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ardilafiza^a, Beni Kurnia Illahi^b, Amancik^c, Annisa Salsabila^d

^{abc}Fakultas Hukum Universitas Bengkulu,

^dFakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

Email: beniillahi@yahoo.co.id

Naskah diterima: 6/12/2021, direvisi: 17/8/2022, disetujui: 19/8/2022

Abstract

Increasing regulation is unavoidable in Indonesia. This study will discuss one of the problems in the formation of legislation, which are the characteristics of the formation of ministerial regulations in carrying out government affairs. As referred to in Article 8 paragraph (2) of Law Number 12 of 2011 on Legislation Making as amended several times, most recently by Law Number 13 of 2022 on the Second Amendment to Law Number 12 of 2011 on Legislation Making, it states that the Ministerial Regulation is formed based on 2 things, the first is ordered by a higher statutory regulation, the second is formed based on the authority. This is intended to answer the following questions, does the minister have the authority to formulate legislation based on the 1945 Constitution. Then how to determine and design the characteristics of the formation of ministerial regulations that are formed based on orders from higher laws and regulations and ministerial regulations that are formed based on the decree of authority according to the 1945 Constitution. This research uses normative legal research methods with descriptive research specifications and is analyzed through literature study and data analysis methods using juridical-qualitative. The results of the research will later find the characteristics of the formation of ministerial regulations which are formed based on orders from higher legislation and which are formed based on orders of authority according to the 1945 Constitution. This is expected as a proposal/idea to lawmakers to try to rearrange the limits of authority in the formation of legislation based on the 1945 Constitution.

Keywords: Characteristic of forming ministerial regulation, the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia

Abstrak

Bertambahnya regulasi tidak dapat dihindari di Indonesia. Penelitian ini akan membahas satu dari sekian banyak problematika dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini yaitu soal karakteristik pembentukan peraturan Menteri dalam menjalankan urusan pemerintahan. Dimana, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada intinya menyebutkan peraturan Menteri tersebut dibentuk berdasarkan 2 hal pertama diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kedua dibentuk berdasarkan kewenangan. Hal ini dimaksudkan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut, Bagaimana peran dan kedudukan Menteri dalam sistem Pemerintahan Presidensial. Lalu bagaimana menentukan dan mendesain karakteristik pembentukan peraturan menteri yang dibentuk berdasarkan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan menteri yang dibentuk berdasarkan titah kewenangan menurut Undang-Undang Dasar 1945. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif serta dianalisis melalui studi kepustakaan dan metode analisis data menggunakan yuridis-kualitatif. Hasil penelitian dan pembahasan dalam penelitian ini nantinya akan menemukan karakteristik pembentukan peraturan menteri yang

dibentuk berdasarkan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan yang dibentuk berdasarkan titah kewenangan menurut Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini diharapkan sebagai usulan/gagasan kepada pembentuk hukum untuk mencoba menata ulang batasan kewenangan dalam pembentukan legislasi berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

Kata Kunci: Karakteristik pembentukan peraturan menteri, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

A. Pendahuluan

“...Dalam negara yang berdasar atas hukum modern (*verzorgingsstaat*) tujuan utama legislasi bukan sekedar menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, namun tujuannya lebih luas dari itu yaitu untuk menciptakan modifikasi dalam kehidupan masyarakat....” [Tjalling Charles Koopmans].¹

Prinsip negara hukum yang dianut oleh Indonesia secara garis besar mengharuskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara harus didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (asas legalitas).² Hal ini dilakukan demi pembatasan terhadap kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan guna penghormatan terhadap hak-hak yang melekat dalam diri setiap warga negara, sebagaimana halnya sejarah asas legalitas yang berawal dari pungutan Pajak. Di Amerika Serikat ada istilah “*taxation without representation is robbery*” sedangkan di Inggris mengungkapkannya dengan istilah “*no taxation without representation*”.³

Pentingnya keberadaan peraturan perundang-undangan dalam negara hukum sudah menjadi kesepakatan umum di berbagai belahan negara. Albert Venay Dicey, mengidentifikasi 3 unsur *rule of law*, diantaranya : (1) *supremacy of law*, (2) *equality before the law*, (3) *the constitution based on individual rights*.⁴ Disisi lain, Julius Friedrich Stahl yang menyempurnakan gagasan Imanuel Kant, mengemukakan 4 unsur dari negara hukum “*rechstaat*”, yaitu: 1) Adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia; 2) Adanya pemisahan dalam kekuasaan negara; 3) Setiap tindakan negara harus didasarkan atas undang-undang yang telah ditetapkan terlebih dahulu; 4) Adanya peradilan administrasi negara.⁵

Untuk memastikan agar pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat mendukung tegaknya prinsip negara hukum, maka diperlukan tertib peraturan perundang-undangan dan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan.⁶ Tertib pembentukan Peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangannya. Sejak Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, sampai dengan era Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terlihat jelas sekali bahwa Indonesia membangun sistem norma hukumnya sesuai dengan yang disampaikan oleh Hans Kelsen dan sejurus yang dikembangkan oleh Hans Nawiasky. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

-
1. Koopmans C. *Legislature and Judiciary: Present Trends, New perspectives for a common law of Europe/Nouvelles perspectives d'un droit commun de l'europe* (Leiden: Florence, 1978), 309-337
 2. Manan B. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), 159.
 3. Judisenno R. *Pajak dan Strategi Bisnis, Suatu Tinjauan Tentang Kepastian Hukum dan Penerapan Akuntansi di Indonesia*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 199.), 13.
 4. Dicey A. *Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution*, Fifth edition, London, Macmillan And Co., (New York: Limited The Macmillan Company, 1987), 179-187.
 5. Budiardjo M. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), 57.
 6. Imanuel V., *Ilmu Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Suluh Media, 2017), 137.

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

Tidak hanya sampai pada norma Pasal 7, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Selanjutnya Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan meneruskan pengaturan dalam ayat (1) Pasal 8, bahwa “peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.” Artinya, ada jenis peraturan perundang-undangan lain yang memiliki kekuatan hukum mengikat dan diakui keberadaannya di dalam sistem norma peraturan perundang-undangan di Indonesia, apabila itu dibentuk berdasarkan kewenangan.⁷

Kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu atribusi dan delegasi. Dengan demikian, apabila peraturan di Indonesia dibentuk berdasarkan salah satu dari dua kewenangan itu oleh lembaga atau pejabat negara, itu dianggap sebagai peraturan perundang-undangan di Indonesia dan memiliki kekuatan hukum mengikat.⁸ Masalahnya di Indonesia, kelembagaan negara berkembang sedemikian rupa seiring dengan kebutuhan dan perkembangan situasional. Thatcher dalam studinya mendeskripsikan permasalahan yang timbul ketika lembaga negara berkembang sedemikian rupa, yaitu lembaga-lembaga itu akan melakukan regulasi yang terbagi dalam dua arus besar yaitu regulasi yang berdasarkan prinsip dan teori pasar, serta regulasi untuk melindungi kepentingan publik.⁹

Dari berbagai lembaga negara dan pejabat negara yang muncul selalu ditempelkan kewenangan untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan sebagai bentuk pelaksanaan fungsi. Ini menyebabkan jumlah peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh kelembagaan begitu membengkak, di Kementerian sendiri berdasarkan web Peraturan.go.id yang dimiliki oleh Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, terpapar bahwa jumlah dari Peraturan Menteri sebanyak 11985. Dengan demikian, jumlah peraturan menteri di Indonesia sedemikian banyak untuk melaksanakan lebih lanjut ketentuan undang-undang dan untuk melaksanakan urusan di bidang masing-masing kementerian tersebut. Belum lagi untuk Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan berjumlah 22 (dua puluh dua), Peraturan Bank Indonesia berjumlah 54 (lima puluh empat), Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian berjumlah 3200.¹⁰

7. M. Ilham F. Putuhena, “Politik Hukum Perundang-undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi yang Progresif”, *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 2 No. 3 Desember 2013, tersedia pada <https://rechtsvinding.bphn.go.id/>,

8. Triningsih A., *Politik Hukum Pendidikan: Analisis Politik Hukum dalam Masa Reformasi*, Jurnal Konstitusi Volume 14 Nomor 2 Juni 2017, (Jakarta: MK Press, 2017), 336-337

9. Thatcher M., “Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressure, Functions and Contextual Mediations,” dalam Mochtar Z., 2017. *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, (Depok: Rajawali Press, 2017), 39.

10. PSHK, Revisi UU Nomor 12 Tahun 2011: Reformasi Kelembagaan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, <https://pshk.or.id/publikasi/info-legislasi/revisi-uu-nomor-12-tahun-2011-reformasi-kelembagaan-pembentuk-peraturan-perundang-undangan/>, diakses 4 April 2021.

Realitas empiris lain yang tidak boleh dinegasikan sama sekali ialah bahwa dalam pembentukan peraturan-peraturan itu terlihat sekali tarik-menarik kepentingan ego sektoral antar lembaga, dikarenakan memang setiap lembaga memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakan dan menetapkannya. Belum lagi, peraturan yang dikeluarkan lembaga itu bukanlah peraturan akhir untuk melaksanakan lebih lanjut ketentuan undang-undang, karena akan ditemukan kembali delegasi kewenangan dari peraturan-peraturan itu ke pejabat di dalamnya. Dari realitas ini, dapat ditemukan betapa karut-marutnya sistem norma hukum dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia pada setingkat peraturan menteri.

Berdasarkan hal itu, perlu diketahui secara lebih mendalam pertama, soal kedudukan peraturan menteri tersebut dalam konsepsi peraturan perundang-undangan. Kedua, dengan diketahuinya kedudukan tersebut peneliti mencoba menelaah dan menentukan karakteristik dari masing-masing peraturan baik yang dibentuk berdasarkan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan titah kewenangan. Itu sebabnya, mempertimbangkan pentingnya gagasan penataan kebijakan tersebut, maka Penulis perlu melakukan kajian komprehensif dengan judul, “Mendesain Karakteristik Pembentukan Peraturan Menteri Dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar 1945”.

Di samping itu, penulisan ini menggunakan metode Yuridis Normatif dengan 2 (dua) pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.¹¹ Alasannya, penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹² Dari segi sifat, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif (descriptive reseach) yang mengartikan suatu penelitian untuk melukiskan tentang sesuatu hal dalam ruang dan waktu tertentu. Dalam penelitian hukum, penelitian deskriptif ini sangat penting untuk menyajikan bahan-bahan hukum yang ada secara tepat. Itu sebabnya, pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui penelitian kepustakaan terhadap bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku-buku, artikel jurnal, dan makalah ilmiah, dan bahan hukum tersier berupa kamus dan internet.¹³

B. Pembahasan

1. Peran dan Kedudukan Menteri dalam Sistem Pemerintahan Presidensial

Dalam desain ketatanegaraan, kedudukan dan peran menteri dikonstruksikan tersendiri dalam BAB V UUD 1945 mengenai Kementerian Negara. Pasal 17 terdiri dari 4 (empat) ayat yang menegaskan:

- 1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara
- 2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden
- 3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan
- 4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.¹⁴

Pemisahan bab Kekuasaan Presiden dan bab Kementerian Negara bukan tanpa alasan, hal ini mencerminkan bahwa Kementerian Negara menduduki posisi strategis nan penting dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945. Bahkan sebelum perubahan UUD 1945 sekalipun, pasal yang mengatur mengenai kementerian negara tetap dikonstruksikan dalam bab tersendiri meskipun secara struktur ketatanegaraan, sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 memiliki perbedaan yang signifikan.

Presiden Republik Indonesia menurut UUD 1945 bukanlah merupakan kepala eksekutif. Kepala eksekutif yang sebenarnya adalah menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden.¹⁵ Oleh sebab itu, dalam penjelasan pasal sebelum perubahan UUD 1945 disebutkan bahwa menteri merupakan pejabat

11. Zainuddin Ali. *Metode Penelitian Hukum*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 105.

12. Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1984), 76.

13. Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2003), 33-37.

14. Pasal 17 Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun UUD 1945.

15. Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 147.

yang memiliki kedudukan yang sangat tinggi sebagai pelaksana pemerintahan sehari-hari. Artinya, para menteri itulah pada pokoknya yang merupakan pimpinan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya di bidang tugasnya masing-masing. Kedudukan menteri sebagai pembantu Presiden sangat strategis dalam hal menjalankan tugas dan bidangnya sehari-hari untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Posisinya yang strategis tersebut digambarkan melalui ketentuan Pasal 17 yang menyebut bahwa setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, adapun urusan di bidang tertentu yang menjadi ruang lingkup Kementerian berdasarkan UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara ialah:

- a. urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- c. urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Oleh karena posisinya yang tidak sembarangan, maka penyusunan kabinet tidak boleh didasarkan atas logika sistem sistem parlementer yang dibangun atas dasar koalisi antarpolitis pendukung Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini dimaksudkan agar pejabat yang menduduki peran sebagai menteri benar-benar dipilih sesuai dengan kecakapan dan kualitas kerja sehingga dapat menunjang kualitas dan efektivitas kinerja pemerintahan. Pengisian jabatan demikian dikenal dengan istilah merit system. McCourt mendefinisikan merit system sebagai *“the appointment of the best person for any given job”* yang dimaknai penunjukan orang terbaik untuk pekerjaan apapun. Sehingga pekerjaan atau jabatan haruslah diisi oleh orang-orang yang terbaik karena kualitas dan kemampuannya.¹⁶ Pengisian demikian tidak lagi mengenal unsur kedekatan, kelas sosial, gender, ataupun hal-hal yang bersifat di luar kemampuan dan kualitas kinerja seseorang yang dikenal dengan *spoils system*.

Dalam praktik sehari-hari, kita tidak hanya mengenal menteri negara, melainkan juga mengenal menteri koordinator yang pada jajaran Kabinet Indonesia Maju Periode 2019-2024 terdiri dari Menko Perekonomian, Menko Pembangunan Manusia Kebudayaan (PMK), Menko Kemaritiman dan Investasi, serta Menko Politik Hukum dan Keamanan. Seperti namanya, menteri koordinator memiliki tugas menyelenggarakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian urusan Kementerian dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang tertentu.

Menteri Koordinator membawahi beberapa kementerian yang berhubungan secara sekaligus, menko bertugas untuk melakukan sinkronisasi kinerja beberapa kementerian tersebut. Misalnya, Menko Perekonomian akan membawahi beberapa kementerian yang saling terkait, diantaranya kementerian keuangan hingga kementerian perdagangan. Sedangkan menteri negara berfokus pada satu sektor tertentu yang berhubungan langsung dengan masyarakat.

Selain menteri negara dan menteri koordinator seperti yang telah diuraikan, terdapat tiga jabatan menteri yang biasa disebut dengan menteri triumvirat.¹⁷ Secara etimologi, Triumvirat berasal dari bahasa Latin yang artinya tiga laki-laki, yakni sebuah rezim politik yang didominasi oleh tiga orang penguasa yang masing-masing disebut Triumvirat.¹⁸ Ketiga jabatan menteri triumvirat tersebut ialah Menteri Luar Negeri (Menlu), Menteri Dalam Negeri (Mendagri), dan Menteri Pertahanan (Menhan) sebagaimana yang tercermin dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Pasal 8 ayat (3) menyebut bahwa ketiga menteri tersebut akan melaksanakan tugas kepresidenan secara bersama-sama jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan. Secara lengkap, ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 sebagai berikut:

16. Herman. Meritokrasi dalam Pengisian Jabatan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia. (Depok: Disertasi FISIP Universitas Indonesia, 2012), 67.

17. Jimly Asshiddiqie, Perkembangan....., Op.Cit., 152

18. Samuel Willard Crompton. 100 Wars That Shaped World History. Diterjemahkan oleh Rahmat Herutomo, dkk. 100 Peperangan Yang Berpengaruh Di Dalam Sejarah Dunia. (Tangerang: Kharisma Publishing Group, 2005). Lihat juga dalam Kristopher Stenson. Caesar, Pompey, and the CoLLapse of the First Triumvirate.<https://research.libraries.wsu.edu/>. Diakses pada 04 Agustus 2021.

Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Artinya, secara konstitusional ketiga menteri tersebut diberikan kewenangan khusus untuk dapat melaksanakan tugas kepresidenan oleh UUD 1945, bahkan bukan menko yang menduduki posisi tersebut. Padahal, dalam pelaksanaan tugas sehari-hari menko terkesan berada pada posisi yang lebih tinggi atau dengan kata lain lebih senior dibandingkan dengan menteri-menteri yang berfokus pada satu sektor tertentu.

Selama ini, instrumen hukum yang digunakan Menteri untuk membantu tugas Presiden sehari-hari ialah Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri. Dalam praktik, tidak begitu jelas perbedaan antara kedua bentuk tersebut. Untuk menghindari kerancuan, sebaiknya ditentukan batas-batasnya. Peraturan Menteri adalah keputusan (*besluit*) yang bersifat mengatur (*regelen*), sedangkan Keputusan Menteri adalah keputusan yang bersifat penetapan (*beschikking*).¹⁹ Berdasarkan penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU 12 tahun 2011, "Peraturan Menteri" adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan. Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri hanya boleh mengatur hal-hal prosedural administratif dalam lingkungan departemennya seperti keorganisasian, tata kerja, tata perizinan, tata permohonan, dan lain-lain semacam itu.²⁰

Selain yang dimaksud pada Pasal 8 ayat (1), Peraturan Menteri yang dibentuk berdasarkan kewenangan sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (2) muncul sebagai celah bagi lembaga/pejabat pemerintahan untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang tidak mendapatkan kewenangan atribusi atau delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan kewenangan ini sesuai dengan ruang lingkup lembaga/pejabat pemerintahan yang bersangkutan. Misalnya, Kementerian Pendidikan, dan Kebudayaan, Riset, dan Teknologi dapat mengeluarkan peraturan perundang-undangan berdasarkan kewenangannya dibidang pendidikan, kebudayaan, riset, dan teknologi sekalipun hal tersebut bukan merupakan bagian dari kewenangan atribusi atau delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berbagai alasan pendelegasian di atas menunjukkan pergeseran peran badan perwakilan dan eksekutif dalam pembentukan undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Ada yang memandang badan legislatif dewasa ini tidak lagi sebagai pembuat atau pembentuk norma (*normsteller*) melainkan sebagai pemberi wewenang (*bevoegdhedentoeckenner*).²¹ Bahkan, wewengangnya sudah diperluas dengan adanya peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar kewenangan.

19. Bagir Manan, *Dasar-Dasar*., Op. Cit.. 59.

20. Ibid.

21. Bagir Manan, *Dasar-Dasar*...., Op Cit, 46.

2. Mendesain Karakteristik Pembentukan Peraturan Menteri yang Dibentuk Berdasarkan Perintah dari Peraturan Perundang-Undangan yang Lebih Tinggi dan Peraturan Menteri yang Dibentuk Berdasarkan Titah Kewenangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945

“...Pentingnya memberikan perhatian pada pembentukan peraturan perundang-undangan disebabkan karena suatu kondisi di mana isi dari peraturan perundang-undangan memiliki dampak tidak hanya kepada pembentuk, melainkan semua fungsi masyarakat yang amat penting” [Matti Niemivuo, *Legislative Drafting Process, Main Issues and Some Examples*, 2010].²²

Sebagai instrumen hukum yang melaksanakan khittah dan norma konstitusi, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan sebuah keniscayaan dalam sebuah negara hukum. Tentu, sebagai negara yang baru menjalankan konsepsi negara hukum selama lebih kurang 76 tahun, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia baik secara formil maupun materiil masih menyisakan persoalan. Itu sebabnya, dalam batas penalaran yang wajar perkembangan hukum beberapa tahun terakhir selalu diselimuti dengan pelbagai persoalan kebijakan penataan peraturan perundang-undangan.²³

Sejalan dengan penjelasan di atas, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) mengatur segala sesuatu mengenai tertib hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk didalamnya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.²⁴ Namun, hierarki dimaksud ternyata tidak mengakomodasi semua jenis peraturan perundang-undangan yang ada, meskipun UU P3 tetap mengakui dan menyatakan keberlakuan atau kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan selain yang dengan tegas tercantum dalam hierarki.²⁵

Salah satu peraturan perundang-undangan yang tidak masuk dalam hierarki adalah Peraturan Menteri. Ketidadaan Peraturan Menteri dalam hierarki tersebut tentu saja menimbulkan diskursus dan keambiguan banyak pihak, terutama terkait bagaimana posisi dan kedudukan Peraturan Menteri terhadap peraturan perundang-undangan lain yang justru masuk dalam hierarki. Di mana, dalam penerapannya Peraturan Menteri dan peraturan setingkatnya justru dapat mengenyampingkan Peraturan Daerah.²⁶ Meskipun berdasarkan nalar hukum, peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang berlaku di seluruh wilayah Republik Indonesia tentunya lebih tinggi kedudukannya dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang hanya bersifat lokal/regional.²⁷

Ironinya, Peraturan Menteri tidak diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) sehingga tidak masuk dalam hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia. Hanya saja, rumusan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan tegas menyebutkan bahwa:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

22. Niemivuo M. *Legislative Drafting Process, Main Issues and Some Examples*, (Unidem Campus Trieste Seminar, Venice Commission, 2010), 309-337

23. Isra S. “75 Tahun Negara Hukum Indonesia”, *Opini Kompas*, 21 Agustus 2020.

24. Attamimi H. Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: “Gesetzgebungswissenschaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara Peraturan Perundang-undangan”, (Jakarta: Fakultas Hukum UI, 2021), 21.

25. Ibid.

26. Aditya Z. dan Winata R., “Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia,” *Jurnal Negara Hukum* 1, Vol. 9, Juni 2018, 81.

27. Aziz N. Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Eksistensi Peraturan Perundang- Undangan Di Luar Hierarki Berdasarkan UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 2010), 14.

Meskipun ketentuan di atas tidak menyebut secara tegas jenis peraturan perundang-undangan berupa “Peraturan Menteri”, namun frasa “...peraturan yang ditetapkan oleh... menteri...” di atas, mencerminkan keberadaan Peraturan Menteri sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Peraturan Menteri setelah berlakunya UU P3 tetap diakui keberadaannya. Selanjutnya, selain kedudukan yang dirumuskan dalam UU P3, kekuatan mengikat Peraturan Menteri di dalam juga di atur melalui Pasal 8 ayat (2) UU P3 menegaskan bahwa “Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

Dari ketentuan di atas, terdapat dua syarat agar peraturan-peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU P3 termasuk Peraturan Menteri memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau
2. dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dalam doktrin, hanya dikenal dua macam peraturan perundang-undangan dilihat dasar kewenangan pembentukannya, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar:²⁸

1. atribusi pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
2. delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan

Senada dengan hal itu, A. Hamid S. Attamimmi, menegaskan atribusi kewenangan perundang-undangan diartikan penciptaan wewenang (baru) oleh konstitusi atau *grondwet* atau oleh pembentuk undang-undang (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.²⁹ Sebagai contoh, peraturan perundang-undangan atribusian dalam UUD NRI 1945 berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dan Peraturan Daerah (Perda). Dalam UU P3 juga dikenal satu jenis peraturan perundang-undangan atribusian di luar UUD 1945, yaitu Peraturan Presiden (Perpres), yang pada masa lalu dikenal sebagai Keputusan Presiden yang bersifat mengatur yang dasarnya adalah Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

Sementara itu, delegasi dalam bidang perundang-undangan ialah pemindahan/ penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asal yang memberdelegasi (delegans) kepada yang menerima delegasi (delegataris) dengan tanggungjawab pelaksanaan kewenangan tersebut pada delegataris sendiri, sedangkan tanggungjawab delegans terbatas sekali.³⁰ Contohnya dari peraturan perundang-undangan delegasi, misalnya tergambar dalam Pasal 19 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, yang menegaskan bahwa: “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara menyampaikan pernyataan untuk menjadi Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri.” Peraturan menteri yang dibentuk atas dasar perintah dari undang-undang tersebut dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan atas dasar delegasi (*delegated legislation*).³¹ Dengan demikian, secara umum peraturan perundang-undangan delegasi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³²

28. Maria Farida Soeprapto. Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya, (Yogyakarta: Kanikus, 2006), 44.

29. Attamimmi H. Ilmu Perundang-Undangan, (Bandung: Sinar Grafika, 1990), 352.

30. Ibid.

31. Redi A. Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (Sinar Grafika, Jakarta, 2018), 200.

32. Soehino. Hukum Tata Negara Teknik Perundang-undangan (Setelah Dilakukan Perubahan Pertama dan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), Cetakan 1, BPFE, Yogyakarta, 21., dalam Manan B. 1992, Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia, (Ind-Hill-Co, Jakarta, 2006), 36.

Di lain sisi, pembentukan Peraturan Menteri berdasarkan kewenangan berkaitan erat dengan ketentuan Pasal 17 ayat (1) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa Menteri adalah pembantu Presiden dan setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Berdasarkan kedua rumusan tersebut, banyak pihak berpendapat bahwa Menteri memiliki kewenangan atributif atau melekat yang didapat dari kewenangan Presiden untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Namun di lain sisi, sebagian pihak menganggap bahwa pada dasarnya Menteri tidak memiliki kewenangan atributif untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan karena Menteri tidak memiliki kewenangan asli, kewenangannya bersumber dari kewenangan Presiden selaku pembantu Presiden.

Namun dalam praktiknya, *ratio legis* hadirnya peraturan menteri yang dibentuk berdasarkan kewenangan adalah ketentuan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang menyebutkan bahwa setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.³³ Urusan tertentu yang dimaksud terdiri atas:³⁴

- a. Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- c. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Meskipun kewenangannya sudah jelas, namun hal lain yang perlu ditekankan disini, Peraturan Menteri adalah peraturan tingkat pusat yang dibuat oleh Pemerintah Pusat yang isinya bersifat pelaksanaan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang memiliki kewenangan dan keberlakuan yang sifatnya nasional. Oleh karena itu, Peraturan Menteri merupakan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang levelnya paling rendah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia yang berlaku saat ini. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka karakteristik Peraturan Menteri pada dasarnya hampir sama dengan Peraturan Presiden, hanya saja posisi Peraturan Menteri berada di bawah Peraturan Presiden.

Namun di balik itu semua yang tak kalah pentingnya mesti dipertimbangkan adalah dengan semakin meningkatnya kuantitas dari peraturan-peraturan menteri di 34 lingkungan kementerian negara, bagaimana dampak yang ditimbulkan dari banyaknya aturan tersebut baik secara yuridis dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun secara implementatif dalam kondisi sosial masyarakat. Sebab, Pemerintah sebagai penyelenggara negara telah banyak menerbitkan regulasi, baik dari tingkat Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, hingga Peraturan Menteri.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) melalui kajiannya telah memaparkan bahwa terdapat beberapa hal situasi sulit regulasi Indonesia pada era reformasi ini. Hal tersebut diantaranya tidak sinkronnya perencanaan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan. Selain itu, ada kecenderungan peraturan perundang-undangan menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur. Ketidaktaatan terhadap materi muatan tersebut memunculkan persoalan “hypper regulation”.³⁵

Persoalan tentang kualitas dan kuantitas regulasi di Indonesia sudah seringkali menjadi sorotan dari berbagai pihak baik nasional maupun internasional. Pada 2012, The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) menerbitkan Laporan Kajian mengenai Reformasi Regulasi Indonesia. Salah satu temuan dalam kajian itu adalah tidak adanya pendekatan menyeluruh dalam pembenahan peraturan

33. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, LNRI Tahun 2008 Nomor 166, TLN Nomor 4916.

34. Lihat Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, LNRI Tahun 2008 Nomor 166, TLN Nomor 4916.

35. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK). Kajian Reformulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya, (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019), 2.

perundang-undangan di Indonesia. "Indonesia does not, however, have an explicit whole-of-government policy to ensure equality in regulation and regulatory management".³⁶ Beberapa indikasi permasalahan regulasi memiliki kesamaan dengan permasalahan yang diungkapkan oleh Presiden Joko Widodo.

Saldi Isra³⁷ berpandangan bahwa peraturan delegasi seperti peraturan menteri atau peraturan lainnya hanya dapat dibentuk sepanjang mendapat perintah atau delegasi secara langsung dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Bahkan Saldi Isra memiliki gagasan untuk menghilangkan frasa "dibentuk berdasarkan kewenangan" sebagaimana tercermin dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU No 12 Tahun 2011). Dengan menghilangkan frasa tersebut, peraturan menteri atau peraturan lainnya hanya dapat dibentuk sepanjang mendapat perintah atau delegasi secara langsung dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁸

Sejalan dengan pandangan Bagir Manan, beliau berpandangan bahwa tidak boleh ada delegasi pengaturan yang bersifat umum. Setiap delegasi pengaturan harus menyebut dengan tegas pokok-pokok yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Misalnya disebutkan mengenai pengaturan susunan organisasi, tata kerja, dan sebagainya.³⁹ Hal demikian tentu tidak ditemukan ketika sebuah peraturan perundang-undangan dibentuk atas dasar kewenangan. Secara lebih spesifik, beliau mengatakan bahwa Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri hanya dapat mengatur hal-hal yang secara tegas diperintahkan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.⁴⁰

Dalam konteks peraturan menteri dalam sistem presidensial, menteri merupakan pembantu presiden sebagaimana yang tercermin dalam Pasal 17 ayat (1) UUD 1945. Artinya, menteri pada hakikatnya tidak memiliki kewenangan yang bersifat asli. Kewenangannya lahir dari kewenangan yang dimiliki oleh Presiden. Sehingga sebenarnya kewenangan menteri adalah kewenangan presiden yang dapat Presiden delegasikan atau mandatkan kepada menteri untuk dijalankan. Maka pandangan bahwa peraturan menteri di posisikan sebagai peraturan delegasi yang hanya dapat dibentuk setelah memperoleh perintah delegasi dari peraturan yang ada di atasnya menjadi relevan. Meskipun sebenarnya dalam doktrin hukum administrasi, sebuah jabatan dan lembaga melekat kepadanya kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam arti fungsional, hal ini menjadi celah bagi menteri untuk dapat membentuk sebuah peraturan meskipun tanpa ada perintah dari peraturan di atasnya.

Sebagai peraturan delegasi, maka Peraturan Menteri tidak bisa mengatur mengenai hal-hal yang sebelumnya tidak pernah diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Menteri yang memuat pengaturan tentang hal-hal yang tidak didelegasikan kepadanya mengakibatkan Peraturan Menteri tersebut tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat secara umum. Peraturan Menteri seperti ini jelas tidak mendapatkan penyerahan kewenangan mengatur secara implisit dari lembaga legislatif, terbukti dari materi muatannya yang mengatur hal-hal di luar yang didelegasikan oleh lembaga legislatif itu sendiri. Oleh karena itu, Peraturan Menteri yang dibentuk tanpa adanya pendelegasian tidak dapat diakui keberadaannya dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan ketentuan pada Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011.

36. The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). *Reviews of Regulatory Reform, Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, (OECD, 2012), 19.

37. Saldi Isra, *Merampingkan Regulasi*, Kompas, 13 Maret 2017, diakses pada tanggal 06 Desember 2021 dari <https://www.kompas.id/baca/opini/2017/03/13/merampingkan-regulasi>

38. Ibid.

39. Bagir Manan, *Dasar-Dasar....*, Op. Cit, 45.

40. Ibid, 59.

C. Penutup

Berdasarkan uraian sebelumnya maka dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam konteks kedudukan peraturan menteri yang bersumber dari peraturan delegasi, Peraturan menteri bisa dibentuk apabila ada ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang memerintahkan pembentukan Peraturan Menteri tersebut. Sementara untuk Peraturan Menteri yang dibentuk berdasarkan kewenangan harus diartikan sebagai kewenangan atribusi membentuk peraturan, bukan berdasarkan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan. Bahkan bila tidak terdapat kewenangan delegasi maka Menteri dalam membentuk Peraturan Menteri harus memiliki kewenangan atribusi yang diberikan oleh Undang-Undang. Kemudian, sebagai penentu karakteristik, peraturan menteri memungkinkan hanya dapat dibentuk berdasarkan kewenangan delegasi. Sebab, menteri memang tidak memiliki kewenangan atribusi untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara hanya mengatur tentang kewenangan-kewenangan mengurus (bestuur) yang dimiliki oleh Menteri tetapi tidak mengatribusikan kewenangan mengatur (regeling) kepada Menteri. Oleh karena itu, peraturan menteri hanya dapat dibentuk apabila diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, baik secara eksplisit maupun tidak eksplisit. Dengan demikian, Peraturan Menteri yang dimaksud dapat mendasarkan kewenangan delegasi pembentukannya pada pasal yang membutuhkan ketentuan lebih lanjut saja.

Daftar Pustaka

- Attamimi H. 2021. Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: "Gesetzgebungswissenschaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara Peraturan Perundang-undangan", Jakarta: Fakultas Hukum UI.
- Attamimmi H. 1990. Ilmu Perundang-Undangan, Bandung: Sinar Grafika.
- Aziz N. 2010. Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Eksistensi Peraturan Perundang- Undangan Di Luar Hierarki Berdasarkan UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta.
- Budiardjo M. 1998. Dasar-dasar Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Dacey A. 1987. Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution, Fifth edition, London, Macmillan And Co., New York: Limited The Macmillan Company.
- Herman. 2012. Meritokrasi dalam Pengisian Jabatan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia. Depok: Disertasi FISIP Universitas Indonesia.
- Imanuel V. 2017. Ilmu Perundang-undangan, Yogyakarta: Suluh Media.
- Jimly Asshiddiqie. 2012. Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Jakarta: Sinar Grafika.
- Judisenno R. 1997. Pajak dan Strategi Bisnis, Suatu Tinjauan Tentang Kepastian Hukum dan Penerapan Akuntansi di Indonesia, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Koopmans C. 1978. Legislature and Judiciary: Present Trends, New perspectives for a common law of Europe/ Nouvelles perspectives d'un droit commun de l'europe, Leiden: Florence.
- Manan B. 1994. Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Maria Farida Soeprapto. 2006. Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya, Yogyakarta: Kanikus.

- Niemivuo M. 2010. Legislative Drafting Process, Main Issues and Some Examples, Unidem Campus Trieste Seminar, Venice Commision.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK). 2019. Kajian Reformulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya, Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.
- Redi A. 2018. Hukum Pembentukan Peraturan Perundang- undangan, Sinar Grafika, Jakarta.
- Soehino. 2006. Hukum Tata Negara Teknik Perundang-undangan (Setelah Dilakukan Perubahan Pertama dan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), Cetakan 1, BPFE, Yogyakarta, 21., dalam Manan B. 1992, Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia, Ind-Hill-Co, Jakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji. 2003. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Rajawali Pers.
- Thatcher M. 2017. "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressure, Functions and Contextual Mediations," dalam Mochtar Z., 2017. Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi, Depok: Rajawali Press.
- The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2012. Reviews of Regulatory Reform, Government Capacity to Assure High Quality Regulation, OECD, Hlm. 19.
- Zainuddin Ali. 2011. Metode Penelitian Hukum. Jakarta: Sinar Grafika.
- Aditya Z. dan Winata R., "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia," Jurnal Negara Hukum 1, Vol. 9, Juni 2018.
- M.Ilham F. Putuhena, "Politik Hukum Perundang-undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi yang Progresif", Jurnal RechtsVinding, Vol. 2 No. 3 Desember 2013, tersedia pada <https://rechtsvinding.bphn.go.id.>,
- Triningsih A., 2017. Politik Hukum Pendidikan: Analisis Politik Hukum dalam Masa Reformasi, Jurnal Konstitusi Volume 14 Nomor 2 Juni 2017, Jakarta: MK Press.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara
- <https://www.kompas.id/baca/opini/2020/08/21/75-tahun-negara-hukum-indonesia/>, 21 Agustus 2020, 75 Tahun Negara Hukum Indonesia, Jakarta: Opini Kompas, diakses tanggal 6 Desember 2021.
- <https://pshk.or.id/publikasi/info-legislasi/revisi-uu-nomor-12-tahun-2011-reformasi-kelembagaan-pembentuk-peraturan-perundang-undangan/>, 20 September 2019, Revisi UU Nomor 12 Tahun 2011: Reformasi Kelembagaan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta: PSHK, diakses tanggal 4 April 2021.
- <https://www.kompas.id/baca/opini/2017/03/13/merampingkan-regulasi>, 13 Maret 2017, Merampingkan Regulasi, Jakarta: Kompas, diakses tanggal 6 Desember 2021.
- Samuel Willard Crompton. 2005. 100 Wars That Shaped World History. Diterjemahkan oleh Rahmat Herutomo, dkk. 100 Peperangan Yang Berpengaruh Di Dalam Sejarah Dunia. Tangerang: Kharisma Publishing Group. Lihat juga dalam Kristopher Stenson. Caesar, Pompey, and the CoLLapse of the First Triumvirate.<https://research.libraries.wsu.edu/>. Diakses pada 04 Agustus 2021.