

Menyoal Kedudukan Hukum Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Rangka Penanganan Covid-19 Sebagai Upaya Penataan Regulasi

Mar'atun Fitriah^a & Nur Wahyuni Utami^b

Magister Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

Email: ^amaratnfitriah@mail.ugm.ac.id, ^bnurwahyuniutami@mail.ugm.ac.id

Naskah diterima: 20/9/2021, direvisi: 2/6/2022, disetujui: 6/6/2022

Abstract

Establishment of a Joint Ministerial Decision raises many questions, ranging from the shape, the use of the nomenclature and various content of materials. This study examines the legal position of the Joint Ministerial Decision to then provide ideas related to reconstruction of the position of the Joint Ministerial Decision. This research is a normative legal research that uses primary and secondary legal materials with a statutory approach, a conceptual approach and a case approach. The conclusion of this research is first that the Joint Ministerial Decision is not recognized as a type of statutory regulation. Second, the legal position of the Joint Ministerial Decision it would be more appropriate if it was categorized as a policy regulation.

Keywords: Legal Position, Joint Ministerial Decisions, Covid-19, Organize Regulations

Abstrak

Pembentukan Surat Keputusan Bersama Menteri menuai banyak pertanyaan, mulai dari bentuk, penggunaan nomenklatur hingga materi muatannya yang beragam. Penelitian ini mengkaji mengenai kedudukan hukum dari Surat Keputusan Bersama Menteri untuk kemudian memberikan gagasan terkait rekonstruksi terhadap kedudukan Surat Keputusan Bersama. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan bahan hukum primer dan sekunder dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual serta pendekatan kasus. Kesimpulan dari penelitian ini pertama bahwa Surat Keputusan Bersama Menteri tidak dikenal sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Kedua, kedudukan hukum Surat Keputusan Bersama Menteri akan lebih tepat jika dikategorikan sebagai peraturan kebijakan.

Kata Kunci: Kedudukan Hukum, Surat Keputusan Bersama Menteri, Covid-19, Penataan Regulasi

A. Pendahuluan

Pandemi *Corona Virus Disease* (Covid-19) yang pertama kali terindikasi di China pada awal Januari 2020 lalu, membuat negara-negara menjadi resah, termasuk Indonesia. Covid-19 adalah varian virus baru yang menyerang sistem pernapasan, sehingga membuat banyak pihak kebingungan dalam menanggulangnya. Seiring dengan merebaknya Covid-19 ke ratusan negara, membuat Pemerintah Republik Indonesia mau tidak mau harus melakukan langkah pencegahan penularan virus tersebut serta penanganan dampak yang ditimbulkan dalam aspek-aspek kehidupan masyarakat. Kebijakan tersebut dibuat dalam berbagai macam bentuk dan sifat, salah satunya adalah Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri sebagai upaya mewujudkan sinergitas kebijakan dari berbagai sektor kementerian.¹

Pada dasarnya setiap bentuk campur tangan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas, yang menjadi sendi utama negara hukum. Namun, terdapat keterbatasan dari asas ini atau karena adanya kelemahan serta kekurangan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan.² Salah satunya disebabkan karena karakteristik dari suatu undang-undang lebih bersifat umum dan abstrak sehingga tidak ada jaminan bahwa pengaturannya akan mencakup semua persoalan terkait dengan kesejahteraan masyarakat. Maka dari itu, kemudian pemerintah diberikan alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) melalui kewenangan diskresi.³ Penting untuk diketahui bahwa diskresi itu sendiri diperlukan dalam rangka menyelesaikan persoalan-persoalan yang peraturan perundang-undangan belum mengaturnya secara umum, sehingga administrasi negara memiliki kebebasan dalam menyelesaikannya.⁴ Diskresi merupakan kebebasan administrasi negara dalam mengambil keputusan atau tindakan dalam situasi khusus (*in a particular situation*).⁵

Pemahaman terkait konsep negara hukum material adalah pemberian keleluasaan kepada pemerintah dalam menjalankan tugasnya, salah satunya dengan membentuk keputusan atau kebijakan yang mempengaruhi sistem peraturan perundang-undangan. Terkait dengan hal ini, terdapat beberapa produk yang dikeluarkan oleh beberapa menteri/pejabat setingkat menteri, yakni Peraturan Bersama. Sejak tahun 1966, Surat Keputusan Bersama (SKB) menjadi dasar hukum yang kerap kali dipilih untuk mengatasi permasalahan, khususnya mengenai penegakan hukum yang bersifat lintas sektoral. Dalam perkembangannya SKB sendiri banyak menuai pro dan kontra dalam diskusi-diskusi hukum lantaran bentuknya yang masih sering dipertanyakan, apakah berupa ketetapan (*beschikking*), peraturan (*reggelling*) atau peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Sebab menjadi dilematis ketika menggunakan istilah keputusan sementara isinya bersifat mengatur umum, Selain itu, dalam praktiknya terdapat nomenklatur yang tidak hanya menggunakan “Surat Keputusan Bersama” melainkan juga ada yang menggunakan “Peraturan Bersama Menteri”.

Dari segi tata hukum nasional, eksistensi SKB harus dilihat dari aturan hukum terkait tata urutan perundang-undangan. Pengaturan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan dimulai dari era Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yang keberlakukannya dicabut oleh Tap No: III/ TAP MPR/ 2000. Tiga tahun berselang, ketentuan tersebut kembali dicabut melalui Tap No: I/ TAP MPR/ 2003 dengan mengamanatkan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan harus dituangkan dalam bentuk undang-undang. Atas dasar tersebut, maka dibentuklah Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengalami pembaharuan melalui Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

1. Novrizaldi, “Pemerintah Susun SKB 4 Menteri, Atur Kegiatan Belajar Mengajar di Era Kenormalan Baru”, Kemenko Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan RI, diakses tanggal 23 Maret 2021 melalui <https://www.kemenkopmk.go.id/pemerintah-susun-skb-4-menteri-atur-kegiatan-belajar-mengajar-di-era-kenormalan-baru>

2. Ridwan HR, “Hukum Administrasi Negara”, (Bandung: PT Raja Grafindo. Persada, 2011), 229

3. Ibid., 171.

4. Ridwan, “Eksistensi dan Keabsahan Surat Keputusan Bersama 3 Menteri tentang Penjatuhan Sanksi Terhadap Pegawai Negeri Sipil”, IUS QUIA IUSTUM Volume 28 Nomor 1 (2021), 8.

5. Ibid.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selanjutnya kembali diperbaharui melalui Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (kemudian disebut UU P3). Namun, dalam perkembangannya itu, tidak ditemukan satu pun pengaturan mengenai kedudukan hukum SKB secara jelas.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji: Pertama, bagaimana kedudukan Surat Keputusan Bersama Menteri dalam Rangka Penanganan Covid-19 ditinjau dari Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan? Kedua, bagaimana rekonstruksi kedudukan hukum Surat Keputusan Bersama Menteri dalam Pembentukan Regulasi di Indonesia?

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah yuridis normatif yang dilakukan dengan menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum dan doktrin hukum untuk menjawab suatu isu hukum. Penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum (*sources of the law*) sebagai objek kajiannya, yaitu SKB Menteri, terkhusus pada 2 (dua) SKB Menteri yang dibentuk dalam rangka penanganan Covid-19, peraturan perundang-undangan yang berlaku serta publikasi ilmiah atas hasil penelitian para pakar hukum, yang berupa publikasi tentang hukum dan bukan merupakan dokumen resmi.⁶ Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*), yakni pendekatan yang menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi terkait dengan isu hukum yang sedang diteliti⁷ guna mencari norma-norma yang terkandung dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, serta pendekatan konsep (*Conseptual Approach*), yakni pendekatan yang beranjak dari pandangan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.⁸

B. Pembahasan

B.1. Menelusuri Kedudukan Hukum Peraturan Bersama Menteri ditinjau dari Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Merujuk pada pendapat I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na.a yang membagi peraturan negara (*staatsregelings*) atau keputusan dalam arti luas (*besluiten*) dalam 3 (tiga) kategori yang terdiri dari:⁹

- a. *Wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan), seperti Undang-undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah dan Peraturan Desa.
- b. *Beleidsregels* (Peraturan Kebijakan), seperti Instruksi, Surat Edaran, Pengumuman dan lainnya.
- c. *Beschikings* (Penetapan), seperti surat keputusan dan lain-lain.

Berdasarkan bentuk-bentuk keputusan pemerintah menurut ahli diatas, maka dalam kaitannya dengan tulisan ini akan dicari tahu berkedudukan sebagai apakah SKB Menteri guna mengkaji apakah kedudukannya termasuk di dalam kategori perundang-undangan di Indonesia. Sebagai dasar pijakan pembahasan kali ini akan bertumpu pada Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diperbaharui melalui Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3).

Selanjutnya, terkait jenis-jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia tertuang dalam Pasal 7 Ayat (1), Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

6. Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum", (Jakarta: Prenada Media Group, 2011), 181.

7. Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum"..., Op.cit., 133.

8. Ibid., 93.

9. I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na.a., "Dinamika Hukum Ilmu Perundang-undangan di Indonesia" (Bandung: Alumni, 2008), 13.

- c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota¹⁰.

Meskipun dalam hierarki dan jenis peraturan perundang-undangan yang disebutkan di Pasal 7 Ayat (1) UU P3 hanya mencantumkan 7 jenis peraturan perundang-undangan, akan tetapi jenisnya tidak terbatas seperti pada yang disebutkan pada pasal tersebut. Terdapat jenis peraturan perundang-undangan lain, hal tersebut diatur dalam ketentuan pasal selanjutnya, yaitu dalam Pasal 8, bahwa jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); Dewan Perwakilan Daerah (DPD); Mahkamah Agung (MA); Mahkamah Konstitusi (MK); Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); Komisi Yudisial (KY); Bank Indonesia (BI); Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-undang atau Pemerintah atas Perintah Undang-undang; Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi; Gubernur; Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD); Bupati/Walikota; Kepala Desa atau yang setingkat.¹¹

Peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan sebelumnya diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.¹²

Sebelum membahas lebih jauh terkait apakah SKB Menteri masuk dalam kategori jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah disebutkan di atas, sekiranya penting untuk mengetahui definisi dari peraturan perundang-undangan itu sendiri. Dalam pendapat A. Hamid. S. Attamimi mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai *wet in material zin* atau *materiele*¹³ yang berarti peraturan yang berlaku umum dan biasanya disertai sanksi, serta dibuat oleh lembaga atau pejabat yang berwenang melalui prosedur tertentu.¹⁴ Peraturan perundang-undangan yang disebut sebagai *wet in material zin*, dilihat berdasarkan substansinya tanpa melihat pembentukannya. Berbeda halnya dengan *wet in formale zin*, yang dilihat berdasarkan pembentukannya, yang dalam hal ini dilihat siapa pembentuknya.¹⁵

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, *wet in formale zin* adalah undang-undang yang dibentuk atas persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.¹⁶ Definisi peraturan perundang-undangan lebih jelas lagi termuat dalam UU P3 yang mendefinisikan bahwa Peraturan Perundang-undangan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.¹⁷ Dari uraian tersebut, maka akan dijabarkan lebih lanjut apakah Peraturan Bersama Menteri memenuhi kriteria sebagai peraturan perundang-undangan sesuai dengan definisi yang dijabarkan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Kriterianya sebagai berikut:

10. Pasal 7 ayat (1) Undang-undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

11. Pasal 8 ayat (1) Undang-undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

12. Pasal 8 ayat (2) Undang-undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

13. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara.", Disertasi, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1993), 200.

14. Ibid.

15. Maria Farida Indrati, "Ilmu Perundang-undangan I: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan", (Yogyakarta: Kasinius, 2007), 13.

16. Pasal 20 ayat (2) Undang -Uudang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

17. Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

a) Memuat norma yang mengikat umum

Dalam bukunya, Maria Farida menyebutkan terkait dengan norma hukum dalam peraturan perundang-undangan, sifatnya berupa: Perintah (*gebod*), Larangan (*verbod*), Pengizinan (*toestemming*) dan Pembebasan (*vrijstelling*).¹⁸ Ciri mengikat umum sendiri mengandung dua hal, Pertama, norma tersebut berlaku keluar, artinya norma dalam peraturan perundang-undangan yang ditujukan untuk rakyat baik dalam hubungan antar sesama maupun antar rakyat dengan pemerintah. Sementara norma yang hanya mengatur hubungan antar bagian-bagian organisasi pemerintahan (pengaturan internal) disebut bukan norma peraturan perundang-undangan yang sebenarnya, melainkan hanya dianggap sebagai norma organisasi. Kedua, norma tersebut bersifat umum dalam arti luas artinya hal tersebut dapat ditinjau dari alamat yang dituju adressat (*adressat*) atas keberlakuan norma, dalam hal ini ada ditujukan kepada umum (*algemeen*) dengan rumusan norma “setiap orang” dan bukan yang ditujukan kepada individu (*individueel*). Selain itu, juga dapat ditinjau dari hal yang diatur, biasanya dalam peraturan perundang-undangan dapat mengatur peristiwa yang bersifat tidak tertentu (*abstrak*) dan dapat pula berupa peristiwa tertentu (*kongkret*).¹⁹

Adapun kaitannya dengan obyek penelitian dalam tulisan ilmiah ini yakni SKB Menteri yang dibuat dalam rangka penanganan Covid-19 akan di jabarkan lebih lanjut terkait ciri norma mengikat umum pada poin pembahasan “Surat Keputusan Bersama dalam Rangka Penanganan Covid-19”.

b) Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang

Kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh lembaga negara atau pejabat negara diperoleh dengan cara atribusi dan delegasi. Hamid S. Attamimi mendefinisikannya sebagai berikut:²⁰

- (1) Kewenangan atribusi adalah pembuatan kewenangan (baru) oleh *gronwet* (konstitusi) atau pemberian oleh pembentuk *wet* (undang-undang) kepada suatu lembaga negara, baik yang telah ada ataupun yang baru dibentuk untuk kewenangan tersebut
- (2) Kewenangan delegasi adalah pemberian kewenangan dari *delegans* (pemegang kewenangan asal/ yang memberi delegasi) kepada *delegataris* (yang menerima delegasi) untuk membentuk peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 8 Ayat (2) UU P3 disebutkan bahwa “peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”.²¹ Penting bagi penulis untuk mengidentifikasi perbedaan antara peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan kewenangan.

Peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi merujuk pada konsep peraturan delegasi (*delegated legislation*) yang diperoleh dari kewenangan delegasi. Peraturan delegasi berarti pembentukan peraturan yang didahului dengan perintah pembentukan peraturan yang lebih tinggi. Contohnya adalah ketika undang-undang yang dibentuk oleh DPR²² yang berkedudukan sebagai *delegans* (kewenangan asli berasal dari UUD/*original authority*) memerintahkan pembentukan peraturan sebagai bentuk tindak lanjut dari pengaturan yang ada pada undang-undang kepada *delegataris* (penerima delegasi) agar membentuk peraturan perundang-undangan. Maka dapat diartikan sebagai peraturan delegasi dari undang-undang.

18. Maria Farida Indrati, "Ilmu Perundang-undangan...", Op.cit., 36.

19. Ibid.

20. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden..." Op. cit., 347.

21. Pasal 8 Ayat (2) Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

22. Pasal 20 ayat (1) Undang -Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang”

Dari uraian di atas diperoleh kesimpulan bahwa suatu delegasi harus selalu didahului oleh adanya atribusi wewenang. Maria Farida menyamakan istilah *delegated legislation* dengan peraturan pelaksana (*verordnung*), yaitu peraturan di bawah undang-undang, yang memiliki fungsi penyelenggara ketentuan-ketentuan dalam undang-undang.²³ Sementara, jika peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk berdasarkan kewenangan maka pertama harus mengusut bersumber dari peraturan perundang-undangan manakah kewenangan tersebut, sebagaimana yang dijelaskan dalam penjelasan Pasal 8 Ayat (2) UU P3.²⁴

Permasalahan yang timbul dari ketentuan ini adalah tidak sedikit yang menafsirkan bahwa Pasal 8 Ayat (2) UU P3 memberikan kewenangan atribusi kepada lembaga-lembaga negara yang dimaksud dalam Ayat (1) untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Padahal seharusnya Pasal 8 Ayat (2) UU P3 tidak dapat dijadikan landasan pengatribusian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan, harusnya terdapat undang-undang lain yang secara tegas memberikan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan untuk dijadikan rujukan dasar atribusi kewenangan lembaga negara yang dimaksud dalam Pasal 8 Ayat (1). Sebagai contoh, dalam Pasal 8 UU P3²⁵ jo. Pasal 1 Angka 11 Undang-undang Nomor 21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK)²⁶ memberikan kewenangan kepada Dewan Komisiner OJK untuk membuat peraturan yang mengikat umum, sehingga Undang-undang OJK inilah yang menjadi undang-undang landasan atribusi kewenangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

c) Melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan

Menurut Burkhardt Kreams yang dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat dua hal pokok yang perlu diperhatikan: Pertama, kegiatan pembentukan isi peraturan (*inhalt der regelung*) dan kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan (*form der regelung*). Kedua, metode pembentukan peraturan (*methode der ausarbeitung der regelung*) dan proses serta prosedur pembentukan peraturan (*verfahren der ausarbeitung der regelung*).²⁷ Pada poin ini akan fokus membahas terkait prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 1 Ayat (1) UU P3 menyatakan bahwa pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.²⁸ Namun, jenis peraturan perundang-undangan yang dijelaskan lebih rinci terkait tahapannya hanya Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden serta Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Untuk jenis peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Ayat (1) UU P3 merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi atau instansi masing-masing.²⁹

Membahas mengenai Peraturan Menteri, secara hierarki Peraturan Menteri memang tidak termasuk ke dalam Pasal 7 Ayat (1) UU P3, melainkan keberadaannya diakui melalui Pasal 8 Ayat (1) UU P3 yang selain itu, juga memberikan kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.³⁰ Sementara, ketentuan terkait proses

23. Maria Farida Indrati, "Ilmu Perundang-undangan...", Op.cit., 55.

24. Pasal 8 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa "yang dimaksud dengan berdasarkan kewenangan adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

25. Pasal 8 Undang-undang Nomor 21 tahun 2011 tentang OJK menyatakan "Dalam melaksanakan tugas ojk berwenang menetapkan peraturan, yang salah satunya adalah peraturan perundang-undangan"

26. Pasal 1 angka 11 Undang-undang Nomor 21 tahun 2011 tentang OJK menyatakan "Peraturan OJK adalah peraturan tertulis yang ditetapkan oleh Dewan Komisiner, mengikat secara umum, dan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia"

27. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden..." Op. cit., 317.

28. Pasal 1 Ayat (1) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

29. Pasal 42 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

30. Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia". Negara Hukum Vol. 9 No. 1 (2018), 90

pembentukan peraturan maupun keputusan di lingkungan masing-masing kementerian. Oleh sebab itu, tidak ada keseragaman dalam proses pembentukannya, melainkan setiap kementerian memiliki landasan hukumnya masing-masing.

Landasan yuridis dari prosedur pembentukan peraturan menteri mengacu pada peraturan yang telah dikeluarkan oleh masing-masing kementerian, lantas yang menjadi pertanyaan bagaimana dengan prosedur pembentukan Keputusan Bersama ataupun Peraturan Bersama Menteri? Setelah penulis melakukan penelusuran dari berbagai ketentuan peraturan undang-undang maupun Peraturan Menteri itu sendiri tidak terdapat ketentuan mengenai prosedur pembuatan keputusan bersama/peraturan bersama antar Kementerian. Sebelumnya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 88 tahun 2013 tentang Pembentukan Produk Hukum di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dalam dikenal istilah peraturan bersama menteri³¹ dan terdapat pula ketentuan terkait tim penyusun rancangan peraturan bersama menteri³² serta ketentuan terkait paraf koordinasi rancangan peraturan bersama menteri,³³ akan tetapi dalam Permendagri Nomor 74 tahun 2017 tentang perubahan Permendagri Nomor 88 tahun 2013 tentang Pembentukan Produk Hukum di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri, semua ketentuan terkait peraturan bersama menteri dihapuskan. Berdasarkan segala penelusuran tersebut, penulis berkesimpulan untuk pembentukan peraturan bersama menteri tidak mempunyai landasan yuridis.

Selanjutnya untuk mengkaji apakah keputusan bersama menteri masuk dalam jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam UU P3 maka kajian ini akan merujuk pada Pasal 8 Ayat (1) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan frasa “peraturan yang ditetapkan oleh Menteri” dalam muatan Pasal 8 Ayat (1) dapat diidentifikasi bahwa produk hukum berupa peraturan yang dikeluarkan oleh menteri adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang keberadaannya diakui serta memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan. Akan tetapi, nomenklatur yang dipergunakan dalam muatan Pasal 8 Ayat (1) adalah “peraturan”, berbeda dengan obyek yang menjadi kajian dalam tulisan ini nomenklatur yang digunakan adalah “keputusan”. Selain itu menteri yang dimaksud dalam Pasal 8 Ayat (1) juga menjadi pertanyaan apakah ketika membuat kebijakan “bersama” yang terdiri dari beberapa kementerian termasuk dalam artian menteri yang dimaksud Pasal 8 Ayat (1)? Untuk menguraikan hal tersebut maka perlu untuk merujuk pada pendapat pakar ilmu perundang-undangan.

Masuk pada permasalahan pertama, terkait dengan nomenklatur. Dalam ketentuan UU P3 jenis peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam Pasal 8 Ayat (1) dikenal dengan istilah “Peraturan Menteri” sedangkan yang menjadi obyek kajian dalam penelitian ini menggunakan istilah “Keputusan Menteri”. Dalam disertasinya, A. Hamid Attamimi menjelaskan bahwa dalam bidang ketatanegaraan dan tata pemerintahan istilah keputusan (*besluit*)³⁴ merupakan pernyataan kehendak yang bersifat netral dapat berisi peraturan dapat pula berisi peraturan (*regeling*) dan juga dapat bersifat penetapan (*beschikking*).³⁵ Sejak Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 diundangkan, tidak ada lagi sebuah produk hukum yang bersifat mengatur dengan nomenklatur keputusan. Segala bentuk keputusan yang sifatnya mengatur disebut sebagai peraturan. Ketentuan ini kemudian ditegaskan dalam Pasal 56 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menyatakan semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau Keputusan Pejabat lainnya sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal

31. Pasal 1 Angka 1 Permen Nomor 88 tahun 2013 tentang Pembentukan Produk Hukum di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri menyatakan “Peraturan Bersama Menteri adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Menteri Dalam Negeri bersama Menteri lainnya”

32. Pasal 29 Pasal 30, Pasal 31 Peremen Nomor 88 tahun 2013 tentang Pembentukan Produk Hukum di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri.

33. Pasal 34 Pasal 35 Peremen Nomor 88 tahun 2013 tentang Pembentukan Produk Hukum di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri.

34. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden..." Op. cit., 226.

54 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum undang-undang ini berlaku, harus dibaca peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini.³⁶

Selanjutnya untuk istilah keputusan sejak rezim Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 hanya digunakan untuk sebuah penetapan (*beschikking*) yaitu individual, konkret dan berlaku sekali selesai, misalnya seperti pengangkatan dan pemberhentian seseorang dalam jabatan adalah bukan sesuatu yang berisi norma bersifat mengatur.

Setelah Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 dicabut dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 100 yang menyebutkan bahwa “Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum undang-undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini”. Ketentuan ini membawa konsekuensi pada penggunaan nomenklatur “keputusan” bagi ketentuan yang bersifat mengatur tidak tepat lagi digunakan. Untuk itu nomenklatur yang tepat ialah “peraturan” dan nomenklatur “keputusan” hanya digunakan untuk sebuah penetapan (*beschikking*) pemerintah yang bersifat individual, kongkret dan sekali-selesai (*einmahlig*). Norma hukum sekali-selesai (*einmahlig*) diartikan sebagai norma yang hanya berlaku satu kali dan setelah itu selesai.³⁷

Berbeda dengan pilihan penggunaan nomenklatur “peraturan” yang dipilih oleh pembentuk undang-undang terhadap ketentuan yang bersifat mengatur, Maria Farida mempunyai pendapat yang berbeda, ia memberikan kritik bahwa istilah “Peraturan” tidak tepat dan alangkah lebih baik apabila diganti dengan nomenklatur “Keputusan Menteri” sebab mempunyai arti yang lebih luas yaitu dapat berupa keputusan yang bersifat pengaturan (*regeling*) dan keputusan yang sifatnya berupa penetapan (*beschikking*).³⁸ Dalam praktiknya nomenklatur “peraturan” bagi ketentuan yang bersifat mengatur tidak sepenuhnya diikuti, beberapa produk hukum yang dikeluarkan menteri menggunakan istilah Peraturan Menteri, dan juga beberapa lainnya ada yang menggunakan istilah Keputusan Menteri padahal isinya secara jelas memuat materi yang mengatur kepentingan publik³⁹. SKB Menteri adalah salah satu contohnya, materi muatan dari keputusan bersama kebanyakan bersifat mengatur keluar dan mengikat masyarakat umum, baik secara itu langsung maupun tidak langsung. Hal tersebut tentu menimbulkan adanya ketidakselarasan dengan ketentuan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sehingga dalam tataran yuridis, nomenklatur “keputusan” yang bersifat mengatur tidak dikenal.

Permasalahan Kedua, mengenai penggunaan kata “Menteri” dalam Pasal 8 Ayat (1) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan merujuk pada penjelasan Pasal 8 Ayat (1) yang menyatakan bahwa “yang dimaksud dengan Peraturan Menteri adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan”. Frasa urusan tertentu dalam pemerintahan merujuk pada menteri yang memegang suatu departemen. Menteri departemen merupakan menteri yang memiliki tugas membantu presiden dalam menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan di bidangnya masing-masing⁴⁰ sehingga yang mempunyai wewenang dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum adalah Menteri Departemen. Setelah perubahan UUD 1945 menteri yang membantu Presiden dalam penyebutannya dibedakan menjadi Menteri Koordinator, Menteri Negara dan Menteri Departemen.⁴¹ Menteri Koordinator dan Menteri Negara bukan merupakan lembaga-lembaga pemerintah sebagaimana yang dimaksud dalam perundang-undangan sehingga tidak berwenang dalam membuat peraturan yang bersifat mengikat umum, melainkan hanya dapat membuat peraturan yang bersifat internal dan dalam lingkungannya sendiri.

35. Ibid.

36. Maria farida Indrati, "Ilmu Perundang-undangan...", Op.cit., 212.

37. Ibid., 30.

38. Ibid., 78.

39. Naskah Akademik Pembentukan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, 40.

40. Maria farida Indrati, "Ilmu Perundang-undangan...", Op.cit, 157.

41. Ibid., 155.

Menurut Maria Farida jika kementerian-kementerian itu ingin mengatur umum maka mereka meminta Presiden untuk membentuk Peraturan Presiden atau undang-undang. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Kementerian Negara dan Kementerian Koordinator atau dalam hal ini jika surat keputusan bersama menteri dibentuk antar kementerian negara atau kementerian koordinator maka peraturan itu hanya berlaku diantara kementerian tersebut.⁴²

B.1. Surat Keputusan Bersama dalam Rangka Penanganan Covid-19

Mengingat pada tulisan ilmiah ini khusus membahas mengenai kedudukan hukum dari Surat Keputusan Bersama Menteri, maka untuk mendapatkan hasil penelitian yang mendalam, pada bagian ini akan diulas beberapa SKB yang dibentuk oleh Pemerintah dalam rangka penanganan Covid-19 baik itu dari segi sifat norma substansinya, sumber kewenangan pembentukannya, bentuk aturannya dan ciri lainnya apakah berdasarkan kriteria peraturan perundang-undangan yang telah dibahas sebelumnya.

a) SKB Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Agama, Menteri Kesehatan, Menteri Dalam Negeri No 01/KB/2020, No 516 tahun 2020, No HK.03.01/Menkes/363/2020, No 440-882 tahun 2020 tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran pada Tahun Ajaran 2020/2021 dan Tahun Akademik 2020/2021 di Masa Pandemi Covid-19

Apabila melihat dasar menimbangannya, SKB ini diterbitkan dalam rangka penanganan Covid-19 pada satuan pendidikan untuk menetapkan Panduan Proses Pembelajaran di masa pandemi berdasarkan zona hijau, kuning, oranye, dan merah di seluruh wilayah kabupaten/kota di Indonesia. Selanjutnya untuk mengidentifikasi sumber kewenangan dalam pembentukan keputusan bersama ini maka dapat dilihat pada dasar mengingatnya, berbagai macam peraturan perundang-undangan yang digunakan mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah hingga peraturan presiden.

Setelah dilakukan penelusuran terhadap berbagai ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut tidak ditemukan pasal yang dapat menjadi rujukan terkait dengan kewenangan bagi beberapa menteri dalam membentuk keputusan bersama, sehingga dapat disimpulkan bahwa kewenangan dalam pembuatan keputusan *a quo* tidak berdasarkan pada kewenangan delegasi (berasal dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi). Format batang tubuh keputusan bersama ini dirumuskan dalam bentuk penetapan seperti (kesatu, kedua, ketiga, keempat) dan disertakan dengan lampiran yang merupakan satu kesatuan dengan keputusan bersama *a quo*.⁴³

Sementara sifat dari norma hukum yang termuat dalam SKB *a quo* mengandung perintah, larangan, dan perizinan. Ketentuan perintah dapat dilihat dalam lampiran SKB *a quo* yang menyatakan “setiap orang harus memiliki paling sedikit 3 (tiga) masker, satu untuk dikenakan selebihnya sebagai cadangan jika diperlukan penggantian masker”.⁴⁴

Ketentuan larangan dapat dilihat dalam diktum kedua butir b yang menyatakan “satuan pendidikan yang berada di daerah Zona Kuning, Oranye dan Merah, dilarang melakukan proses pembelajaran tatap muka di satuan pendidikan dan tetap melanjutkan kegiatan Belajar Dari Rumah (BDR)”.⁴⁵ Ketentuan

42. Guretno Sekar Ningsih, “Surat Keputusan Bersama Menteri: Kajian atas Keberadaan dan Kedudukan dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia”, Skripsi, (Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Depok, 2013), 14.

43. Dalam poin keempat SKB *a quo* ditetapkan: “Pembelajaran pada tahun ajaran 2020/2021 dan tahun akademik 2020/2021 sebagaimana dimaksud dalam Diktum KESATU dilaksanakan berdasarkan panduan penyelenggaraan pembelajaran pada tahun ajaran 2020/2021 dan tahun akademik 2020/2021 di masa pandemi COVID-19, dengan mengutamakan protokol kesehatan, sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Keputusan Bersama ini”

44. SKB Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Agama, Menteri Kesehatan, Menteri Dalam Negeri No 01/KB/2020, No 516 tahun 2020, No HK.03.01/Menkes/363/2020, No 440-882 tahun 2020 tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran pada Tahun Ajaran 2020/2021 dan Tahun Akademik 2020/2021 di Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), 30.

45. Ibid., 5.

perizinan dapat dilihat dalam diktum kedua butir a yang menyatakan “satuan pendidikan yang berada di daerah ZONA HIJAU dapat melakukan pembelajaran tatap muka di satuan pendidikan setelah mendapatkan izin dari pemerintah daerah melalui Dinas Pendidikan Provinsi atau Kabupaten/kota, kantor wilayah Kementerian Agama provinsi dan kantor Kementerian Agama kabupaten/kota sesuai kewenangannya berdasarkan persetujuan gugus tugas percepatan penanganan Covid-19 setempat”.⁴⁶ Selain yang disebut sebelumnya keputusan *a quo* juga mengandung norma hukum yang bersifat umum-kongkrit, dapat dilihat pada ketentuan yang menyatakan “saat akan masuk ruang kelas, setiap orang harus mencuci tangan dengan sabun dan air mengalir sesuai ketentuan dan diukur suhunya”.⁴⁷ Dari ketentuan tersebut juga dapat diidentifikasi bahwa keputusan *a quo* mengikat secara umum dalam artian ditujukan untuk orang banyak (*adressatnya*) dan berdaya laku keluar (*naar buiten werken*) artinya tidak mengatur hubungan dalam suatu lembaga tertentu tetapi mengatur hubungan anggota masyarakat satu dengan yang lainnya atau hubungan masyarakat dengan negara (pemerintah).

b) SKB Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ, Nomor 177/KMK.07/2020 tentang Percepatan Penyesuaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2020 dalam Rangka Penanganan Corona Virus Disease (Covid-19) serta Pengamanan Daya Beli Masyarakat dan Perekonomian Nasional.

Apabila melihat dasar menimbanginya SKB ini dibuat dalam rangka pelaksanaan Perppu Nomor 1 tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan dan Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020. Sebab keputusan *a quo* merupakan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa sumber kewenangannya diperoleh dari kewenangan delegasi Perppu Nomor 1 tahun 2020 dan Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2020, akan tetapi apabila melihat pada pasal-pasal ketentuan peraturan perundang-undangan yang dimaksud tidak terdapat ketentuan yang secara tegas menyatakan “peraturan lebih lanjut diatur dalam peraturan/keputusan bersama Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri” sepanjang penelusuran yang dilakukan pengaturan lebih lanjut hanya didelegasikan ke satu kementerian saja, dalam hal ini yaitu Menteri Keuangan.⁴⁸ Adapun pembentukan peraturan bersama yang disebutkan secara eksplisit hanya antara Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia.⁴⁹ Format batang tubuh keputusan bersama ini dirumuskan dalam bentuk penetapan seperti (pertama, kedua, ketiga, keempat).

Sementara sifat dari norma hukum yang termuat dalam SKB *a quo* mengandung perintah, yang dapat dilihat dalam diktum kelima butir b yang menyatakan “Pemberian bantuan sosial kepada masyarakat miskin/kurang mampu yang dilakukan Pemerintah Daerah harus memperhatikan pelaksanaan pemberian bantuan sosial yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat agar tidak terjadi tumpang tindih sasaran”. Bahkan dalam keputusan *a quo* juga memuat ketentuan sanksi yang dituangkan dalam diktum kesebelas berbunyi “Dalam hal sampai akhir tahun anggaran 2020 daerah yang dikenakan penundaan penyaluran DAU dan/atau DBH sebagaimana dimaksud dalam Diktum Kesembilan tidak menyampaikan Laporan Hasil Penyesuaian APBD, maka besaran DAU dan/atau DBH yang ditunda tersebut tidak dapat disalurkan kembali kepada Daerah

46. Ibid.

47. Ibid., 34.

48. Pasal 2 ayat (2), Pasal 6 ayat (13), Pasal 7 ayat (7) Perppu 1 tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan serta Pasal 4 dan Pasal 11 Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020.

49. Pasal 18 ayat (4), Pasal 19 Perppu 1 tahun 2020

yang bersangkutan". Berbeda dengan surat keputusan bersama sebelumnya yang mempunyai ciri berdaya laku keluar, menurut analisa penulis keputusan bersama menteri *a quo* mengandung norma yang berdaya laku ke dalam (internal) dalam artian norma yang mengatur hubungan antar Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang melibatkan kewenangan antara Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah.

Melalui berbagai analisis diatas maka penulis menarik kesimpulan bahwa keputusan bersama menteri dalam rangka penanganan Covid-19 memenuhi salah satu unsur atau ciri peraturan perundang-undangan, kedua putusan bersama bersifat pengaturan baik itu yang mengatur internal pemerintahan maupun yang mengatur keluar pemerintahan dalam artian mengatur masyarakat umum. Akan tetapi tidak jelas terlihat sumber dari kewenangan pembentukan keputusan bersama menteri sementara salah satu ciri peraturan perundang-undangan adalah sumber kewenangan pembentukannya berasal dari kewenangan atribusi maupun delegasi, dan kedua sumber kewenangan tersebut tidak ditemukan dalam keputusan bersama menteri *a quo*. Oleh sebab itu keputusan bersama menteri *a quo* tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan sebab tidak memenuhi ciri peraturan perundang-undangan secara kumulatif sebagaimana yang telah dijabarkan sebelumnya.

B.2. Rekonstruksi kedudukan Hukum Surat Keputusan Bersama Menteri dalam Pembentukan Regulasi

Berdasarkan kajian yang dilakukan penulis pada poin sebelumnya, bahwa SKB Menteri bukan merupakan peraturan perundang-undangan, maka perlu kiranya mencari status dari Surat Keputusan Bersama. Apabila dikaji dari teori yang dikemukakan oleh Jelinnek bahwa pemerintahan mengandung dua segi yaitu formal dan material, dalam arti formal mengandung kekuasaan mengatur (*verordnungsgewalt*) dan kekuasaan memutus (*entscheidungsgewalt*) dan dalam arti material mengandung dua unsur yang terkait menjadi satu yaitu unsur memerintah dan unsur melaksanakan (*das element der regierung und das der vollziehung*) dimana unsur pelaksanaan dapat berupa pengeluaran penetapan-penetapan atau berupa pengeluaran peraturan-peraturan lebih lanjut (*gedelegeerde wetgeving*).

Atas dasar pemahaman tentang teori yang dikemukakan oleh Jelinnek maka kewenangan menteri untuk membentuk keputusan bersama mengandung kekuasaan memerintah dan melaksanakan (*das element der regierung und das der vollziehung*), di mana dalam rangka melaksanakan tugasnya sebagai pembantu Presiden yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan dapat mengeluarkan kebijakan bersama-sama dengan menteri lainnya. Teori Jelinnek dalam arti material ini dapat dipersamakan dengan konsep negara kesejahteraan dengan asas kebebasan bertindak pemerintah (*freies Ermessen / diskresioner*) oleh sebab itu lebih tepat menurut penulis apabila keputusan bersama menteri dikategorikan sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*) berdasarkan *freies Ermeseen* pemerintah dalam hal ini menteri, sebab peraturan bersama cenderung dikeluarkan dengan tujuan agar terjalin koordinasi antar kementerian tertentu dalam suatu bidang tertentu yang tidak bisa melibatkan satu kementerian saja namun harus menjalin hubungan dengan kementerian lainnya, maka pemerintah diberikan diskresi bertindak demi kepentingan umum dan dalam rangka mengefektifan kerja pemerintah agar tercapainya apa yang menjadi tujuan dari dibentuknya kebijakan tersebut.

Menurut pendapat Jimly Asshidiqie, peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dibenarkan pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintahan atau manfaat tertentu (*doelmatigheid*), berdasarkan prinsip tersebut pemerintah berhak diberikan ruang gerak yang cukup dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang tidak selalu diakomodir menurut hukum karena berdasarkan kepada prinsip kebebasan bertindak yang diberikan kepada dalam bentuk peraturan-peraturan yang kaku.⁵⁰

50. Jimly Asshidiqie, "Perihal Undang-undang", (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 273.

Terkait kekuatan mengikatnya, A. Hamid S. Attamimi menjelaskan bahwa peraturan kebijakan mengikat secara umum (*algemeen bindend*). Hal ini dikarenakan masyarakat yang merupakan pihak yang terkena dampak langsung dari peraturan tersebut tidak dapat berbuat lain selain mengikutinya.⁵¹ Oleh sebab itu untuk membatasi agar peraturan kebijakan tidak menjadi liar maka dalam penggunaan asas *freies Ermessen* harus dilandaskan pada Asas-asas Umum Penyelenggaraan Administrasi Negara yang Baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) dan dalam pelaksanaannya harus memperhatikan kepatutan atau kepatas sesuai dengan keadaan faktual yang dihadapi pejabat administrasi.⁵²

C. Penutup

Berdasarkan hasil kajian, dapat disimpulkan beberapa hal, antara lain: Pertama, berdasarkan kajian ilmu perundang-undangan dengan landasan yuridis Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kedudukan dari keputusan bersama menteri tidak dikenal sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan karena dalam undang-undang *a quo* tidak mengenal nomenklatur “keputusan”. Semua keputusan lembaga negara yang bersifat mengatur disebut sebagai “peraturan”, sementara istilah “keputusan” sendiri hanya digunakan untuk kebijakan pemerintah yang bersifat penetapan (*beschikking*). Selain itu, SKB Menteri khususnya yang dibentuk sebagai respon dari adanya Covid-19 tidak memenuhi keseluruhan kriteria dari suatu peraturan perundang-undangan berdasarkan definisi peraturan perundang-undangan dalam Pasal 1 Angka 2 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kedua, terkait dengan kedudukan hukum SKB Menteri dalam Pembentukan Regulasi di Indonesia, menurut hemat penulis akan lebih tepat apabila SKB Menteri dikategorikan sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*) berdasarkan *freies Ermessen* pemerintah dalam hal ini Menteri. Pendapat demikian berdasar pada pemahaman bahwa keputusan bersama menteri cenderung dikeluarkan dengan tujuan agar terjalin koordinasi antar kementerian dalam suatu permasalahan tertentu yang tidak bisa melibatkan satu kementerian saja, melainkan harus menjalin hubungan dengan kementerian lainnya agar pemerintahan dapat berjalan efektif serta apa yang menjadi tujuan dibentuknya suatu kebijakan dapat tercapai.

Berdasarkan kesimpulan tersebut maka perlu ada kesamaan pemahaman pembentuk regulasi, yaitu antar kementerian negara dalam memberikan kerangka pembentukan keputusan bersama menteri dalam jenis peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Selain itu, terkait dengan penggunaan nomenklatur pun perlu ada keseragaman, penggunaan istilah “peraturan” sebaiknya tidak lagi dipergunakan dan alangkah lebih baik menggunakan istilah “keputusan”. Sebab keputusan memiliki arti yang lebih luas yang mana sifatnya dapat berupa pengaturan (*regeling*) maupun penetapan (*beschikking*) mengingat beragamnya sifat dari isi keputusan bersama Menteri yang dibentuk selama ini.

Daftar Pustaka

- Aditya, Zaka Firma dan M. Reza Winata. 2018. “Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”. *Negara Hukum* Vol. 9 No. 1.
- Asshidiqie, Jimly. 2010. *Perihal Undang-undang*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Astawa, I Gde Pantja dan Suprin Na.a. 2008. *Dinamika Hukum Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Attamimi, Hamid S. 1993. “Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)”. Pidato Purnabakti Guru Besar Tetap FH UI, Depok.

51. A Hamid S Attamimi, “Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)” (disampaikan pada Pidato Purnabakti Guru Besar Tetap FH UI, Depok, 20 September 1993), 5.

52. Bagir Manan, “Konvensi Ketatanegaraan”, (Yogyakarta: FH UII Press, 2006), 66.

- Attamimi, Hamid S. 1993. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi. Jakarta: Universitas Indonesia.
- HR, Ridwan . 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Bandung: PT Raja Grafindo Persada
- Indrati, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-undangan I: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kasinius.
- Manan, Bagir. 2006. *Konvensi Ketatanegaraan*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2011. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Ningsih, Guretno Sekar. 2013. "Surat Keputusan Bersama Menteri : Kajian atas Keberadaan dan Kedudukan dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia". Skripsi. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Novrizaldi, "Pemerintah Susun SKB 4 Menteri, Atur Kegiatan Belajar Mengajar di Era Kenormalan Baru", Kemenko Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan RI, diakses tanggal 23 Maret 2021 melalui <https://www.kemendikbud.go.id/pemerintah-susun-skb-4-menteri-atur-kegiatan-belajar-mengajar-di-era-kenormalan-baru>
- Ridwan. 2021. "Eksistensi dan Keabsahan Surat Keputusan Bersama 3 Menteri tentang Penjatuhan Sanksi Terhadap Pegawai Negeri Sipil". *IUS QUIA IUSTUM*. No. 1 Vol. 28
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara
- Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu 1 tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang.
- Naskah Akademik Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
- Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 88 tahun 2013 tentang Pembentukan Produk Hukum di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri
- SKB Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Agama, Menteri Kesehatan, Menteri Dalam Negeri No 01/KB/2020, No 516 tahun 2020, No HK.03.01/Menkes/363/2020, No 440-882 tahun 2020 tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran pada Tahun Ajaran 2020/2021 dan Tahun Akademik 2020/2021 di Masa Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19).