



Surabaya, 6 Juli 2023

SEMINAR NASIONAL HASIL RISET DAN PENGABDIAN

"Peran Riset, Inovasi dan Pengabdian Kepada Masyarakat Bagi Pembangunan Indonesia Berkelanjutan"



Problem Hukum Keberadaan Peraturan Perundang-Undangan dengan Nomenklatur "Peraturan Kepala Badan/Lembaga" dan "Peraturan Badan/Lembaga" Pada Lembaga Negara Non Kementerian (LPNK)

Permadi Setyonagoro

Badan Riset dan inovasi Daerah Provinsi Jawa Timur,

email: permadi.setyonagoro@gmail.com

Abstrak

Undang-Undang Dasar 1945 mengatur secara tegas bahwa Negara Indonesia merupakan negara hukum. Artinya segala penyelenggaraan negara harus menempatkan hukum sebagai aturan utamanya, termasuk juga dalam mengatur tatanan peraturan perundang-undangan yang ada. Pembentukan dan tata urutan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam UU No 12 Tahun 2011, namun keberadaan peraturan yang ditetapkan oleh Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) tidak diatur secara cukup. Dalam prakteknya, muncul peraturan dengan materi muatan yang sama serta dengan pejabat pembentuk yang sama namun dibentuk dengan nomenklatur regulasi yang berbeda. Yang pertama dengan nomenklatur "peraturan badan/lembaga" dan yang kedua dengan nomenklatur "peraturan kepala badan/lembaga". Kerancuan ini tentu tidak baik untuk penataan dan tertib perundang-undangan di Indonesia. Dengan menggunakan pendekatan konseptual dan perundang-undangan serta penafsiran gramatikal, Kajian ini berkesimpulan bahwa baik peraturan badan/lembaga maupun peraturan kepala badan/lembaga sama-sama diakui keberadaannya sebagai peraturan perundang-undangan karena sama-sama ditetapkan oleh badan/lembaga, namun demikian kedudukan dari kedua peraturan tersebut tidak bisa ditentukan stratifikasinya antara satu sama lain.

Kata kunci: peraturan perundang-undangan; pemerintahan; Lembaga Pemerintah Non Kementerian

Copyright © (2022) Seminar Hasil Riset dan Pengabdian ke 4

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang menempatkan hukum sebagai aturan main dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Hal ini merupakan konsekuensi atas dipilihnya paham negara hukum yang dicantumkan secara tegas dalam konstitusi negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD N 1945). Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD N 1945

diatur bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini menunjukkan secara tegas bahwa segala aktivitas penyelenggaraan pemerintahan harus menempatkan hukum sebagai dasar pelaksanaannya.

Negara hukum versi Indonesia memiliki ciri yang sejalan dengan tujuan berdirinya negara Indonesia, yang mencakup perlindungan terhadap segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, pemajuan kesejahteraan umum, pencerdasan kehidupan bangsa, serta keikutsertaan dalam memelihara ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹ Dalam konteks sistem hukum yang ada, konsep negara hukum yang dianut Indonesia cenderung identik dengan konsep hukum yang dianut pada negara-negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental atau yang biasa disebut dengan *civil law system* yang memiliki karakteristik dominan menggunakan Peraturan Perundang-undangan dalam melandasi penyelenggaraan pemerintahan.

Peraturan perundang-undangan sendiri merupakan salah satu bentuk instrumen hukum (instrumen yuridis) yang digunakan oleh pemerintah (eksekutif) untuk menyelenggarakan pemerintahan. Peraturan perundang-undangan merupakan hukum yang *in abstracto* atau general norm yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum. Secara teoritis, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian, yaitu *Pertama* Peraturan perundang-undangan yang merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik ditingkat pusat maupun daerah. *Kedua*, Peraturan perundang-undangan yang merupakan segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.²

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011) mengatur terkait kedudukan peraturan perundang-undangan sebagai instrument hukum penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Dalam Pasal 1 angka 2 didefinisikan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah 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. Adapun jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri dari:³

¹ Zulkarnain Ridlwan, Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat, Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012, hal 141-152

² I Nyoman Gede Remaja, Hukum Administrasi negara, Buku Ajar 2017, Fakultas Hukum universitas Panji Sakti

³ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

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; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
8. 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.

Ketentuan UU 12/2011 di atas mengatur secara jelas terkait jenis peraturan perundang-undangan yang ada sebagai instrumen yuridis penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Selain mengatur jenis peraturan perundang-undangan, ketentuan Pasal 7 Ayat (1) UU 12/2011 di atas juga mengatur ketentuan terkait kedudukan masing-masing peraturan perundang-undangan mulai dari UUD 1945 di posisi paling tinggi hingga produk hukum berupa peraturan daerah di posisi paling rendah.

Namun demikian, permasalahan hukum muncul ketika ada produk hukum peraturan perundang-undangan yang tidak diatur nomenklatur dan kedudukannya sebagai produk hukum peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 Ayat (1) UU 12/2011 akan tetapi dalam prakteknya diterbitkan dan diberlakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Dari hasil penelusuran Penulis, beberapa beberapa Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) menerbitkan produk hukum dengan nomenklatur “peraturan kepala badan/lembaga” dan “peraturan badan/lembaga. Beberapa contohnya antara lain:

a. Peraturan dengan nomenklatur “peraturan kepala badan/lembaga”

1. Peraturan Kepala Perpustakaan Nasional Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penyusunan Formasi Jabatan Fungsional Pustakawan.

2. Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Petunjuk Teknis Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Pascabencana Sektor Permukiman.
3. Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 38 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan Dan Pelatihan Prajabatan Calon Pegawai Negeri Sipil Golongan III.
4. Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Republik Indonesia Nomor Hk. 03.1.23.06.10.5166 Tentang Pencantuman Informasi Asal Bahan Tertentu, Kandungan Alkohol, Dan Batas Kedaluwarsa Pada Penandaan/Label Obat, Obat Tradisional, Suplemen Makanan, Dan Pangan.

b. Peraturan dengan nomenklatur “peraturan badan/lembaga”

1. Peraturan Badan Riset Dan Inovasi Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Badan Riset Dan Inovasi Nasional Nomor 4 Tahun 2022 Tentang Jabatan Dan Kelas Jabatan Di Lingkungan Badan Riset Dan Inovasi Nasional.
2. Peraturan Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Peraturan Badan Narkotika Nasional Nomor 5 Tahun 2022 Tentang Jabatan Dan Kelas Jabatan Di Lingkungan Badan Narkotika Nasional.
3. Peraturan Badan Intelijen Negara Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Intelijen Negara.

Ketiadaan pengaturan yang tegas terkait eksistensi produk hukum dengan nomenklatur “peraturan kepala badan” ini membawa ketidakpastian terhadap kedudukannya. Hal inilah yang kemudian mengakibatkan sulitnya menakar tinggi rendahnya kedudukan dari sebuah peraturan.⁴ Terlebih ketika disandingkan dengan peraturan yang juga memiliki kemiripan dengan peraturan ini misalnya peraturan dengan nomenklatur “Peraturan Badan/Peraturan Lembaga”, karena secara substansi kedua jenis peraturan ini mengandung substansi yang hampir sama dengan bentuk formal yang sama.

Sepanjang penelusuran Penulis, tidak banyak kajian yang telah dilakukan yang secara khusus membahas terkait kedudukan regulasi dengan nomenklatur “peraturan kepala” dan ‘peraturan badan/lembaga. Ada satu kajian berbentuk Thesis yang pernah membahas masalah ini dengan judul “Kedudukan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara dalam sistem perundang-undangan di Indonesia”. Namun demikian, walaupun Kajian ini memiliki judul “kedudukan

⁴ Riski, “Kedudukan Peraturan Menteri Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah,” *Jurnal Akta Yudisia* 5, no. 2 (2020): 133, <https://doi.org/https://doi.org/10.35334/ay.v5i2.1912>.

peraturan kepala...”, Kajian ini seakan menyamakan antara peraturan dengan nomenklatur “*peraturan kepala*” dengan peraturan yang bernomenklatur “*peraturan badan/lembaga*”. Padahal kedua regulasi ini memiliki nomenklatur yang berbeda dan dalam prakteknya memang diterbitkan dengan nomenklatur yang berbeda.

Oleh karena itu, Penulis menganggap bahwa Kajian “*Problem Hukum Keberadaan Peraturan Perundang-Undangan dengan Nomenklatur “Peraturan Kepala Badan/Lembaga” dan “Peraturan Badan/Lembaga” Pada Lembaga Negara Non Kementerian (LPNK)*” ini cukup menarik untuk dibahas mengingat banyak praktek penerbitan regulasi dengan nomenklatur “peraturan kepala badan/lembaga” dan “*peraturan badan/lembaga*” dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

METODE

Kajian ini merupakan kajian hukum normatif yaitu ditujukan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, penelitian terhadap sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang isu hukum kedudukan peraturan yang ditetapkan oleh Lembaga Pemerintah non Kementerian (LPNK) dalam sistem hukum Indonesia. Selanjutnya pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum tentang konsep peraturan perundang-undangan.

Metode pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dengan mengkaji bahan hukum primer (perundang-undangan), bahan hukum sekunder (buku, artikel jurnal), terkait dengan isu yang diangkat dalam artikel ini.

Bahan Hukum yang terkumpul kemudian dianalisa dengan cara mensistematikan bahan-bahan hukum tersebut. Analisa bahan hukum dalam kajian ini dilakukan secara deskriptif kualitatif. Hasil analisa bahan hukum akan diinterpretasi menggunakan metode interpretasi sistematis dan gramatikal. Pemilihan interpretasi sistematis ditujukan untuk menentukan struktur hukum dalam kajian ini. Interpretasi sistematis (*systematische interpretatie, dogmatische interpretatie*) adalah penafsiran dengan memperhatikan naskah-naskah hukum lain. Dalam penafsiran ini dicari ketentuan-ketentuan yang ada di dalamnya saling berhubungan sekaligus apakah hubungan tersebut menentukan makna selanjutnya. Selanjutnya interpretasi gramatikal (*what does it linguistically mean*) yaitu metode penafsiran hukum pada makna teks yang ada dalam sebuah norma hukum. Berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait

kedudukan peraturan perundang-undangan dijadikan rujukan dalam melakukan analisa kajian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Peraturan Perundang-Undangan

Sebagai alat negara, organ-organ negara termasuk juga pemerintah (eksekutif) dilekati kewenangan dan menjalankan kewenangan yang dimiliki dengan cara melakukan tindakan. Dalam melakukan tindakan tersebut, pemerintah memiliki instrumen baik instrumen hukum maupun instrumen non hukum. Instrumen dalam konteks ini adalah semua alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah dalam pelaksanaan kewenangannya. Dalam pelaksanaan kewenangannya, pemerintahan melakukan berbagai perbuatan menggunakan sarana atau instrumen seperti alat tulis menulis, sarana transportasi dan komunikasi, gedung-gedung perkantoran dan lain-lain yang dikenal sebagai *public domain* atau barang atau sarana milik publik. Selain itu, pemerintah juga menggunakan berbagai instrumen yuridis dalam menjalankan roda pemerintahan, seperti peraturan perundang-undangan, berbagai keputusan, peraturan kebijakan, perijinan, serta instrumen hukum keperdataan.

Instrumen peraturan perundang-undangan merupakan salah satu bentuk instrumen pemerintah yang digunakan dalam menjalankan kewenangannya. Peraturan perundang-undangan merupakan hukum yang *in abstracto* atau general norma yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (general).⁵ Secara teoritis, istilah “peraturan perundang-undangan” (*legislation, wetgeving atau gesetzgebung*) dapat dipahami dalam dua pengertian, yaitu :

1. Peraturan perundang-undangan sebagai proses. Pemahaman ini merujuk pada proses pembentukan peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
2. Peraturan perundang-undangan sebagai peraturan negara. Pemahaman ini merujuk pada pengertian bahwa peraturan perundang-undangan merupakan semua peraturan negara yang dihasilkan oleh pusat maupun oleh daerah.

Peraturan perundang-undangan merupakan produk hukum yang memiliki ciri, yaitu:

1. bersifat umum dan komprehensif, Hal ini membedakan peraturan perundang-undangan dengan produk hukum lain/instrumen yuridis lainnya yang memiliki sifat khusus dan terbatas;

⁵ SF.Marbun,pembentukan,pemberlakuan,peranan asas-asas umum yang layak dalam menjelmakan pemerintahan yang baik dan bersih di Indonesia,Disertasi,(Bandung:Universitas padjajaran,2001

2. memiliki sifat universal. Peraturan perundang-undangan diciptakan untuk menangani peristiwa hukum yang akan terjadi yang belum jelas dan konkrit, sehingga rumusannya tidak dibentuk untuk mengatasi peristiwa tertentu saja.
3. peraturan perundang-undangan dapat mengkoreksi dan memperbaiki diri sendiri karena dapat dilakukan peninjauan kembali baik untuk mengkoreksi secara formal maupun secara materiil.⁶

2. Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK)

Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) merupakan lembaga pemerintah yang dibentuk untuk melaksanakan tugas tertentu dari presiden sebagai kepala pemerintah. Lembaga ini berada di bawah presiden dan bertanggung jawab secara langsung kepada presiden melalui menteri atau pejabat setingkat menteri. Dasar hukum keberadaan LPNK di Indonesia diatur dalam Peraturan Presiden No 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen. Adapun Lembaga yang termasuk dalam kategori LPNK, yaitu:

1. Arsip Nasional Indonesia (ANRI)
2. Badan Informasi Geospasial (BIG)
3. Badan Intelijen Negara (BIN)
4. Badan Kepegawaian Negara (BKN)
5. Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN)
6. Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM)
7. Badan Koordinasi Survei dan pemetaan Nasional (BAKOSURTANAL)
8. Badan Meteorologi , Klimatologi, dan Geofisika (BMKG)
9. Badan Narkotika Nasional (BNN)
10. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB)
11. Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT)
12. Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI)
13. Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM)
14. Badan Pengawasan Tenaga Nuklir (BAPETEN)
15. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
16. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDAL)
17. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPENAS)
18. Badan Pusat Statistik (BPS)

⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1996, hlm.83-84.

19. Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan Nasional (BASARNAS)
20. Badan Standardisasi Nasional (BSN)
21. Badan Urusan Logistik (BULOG)
22. Lembaga Administrasi Negara (LAN)
23. Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN)
24. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP)
25. Lembaga Sandi Negara (LEMSANEG)
26. Perpustakaan Nasional Republik Indonesia (PERPUSNAS)
27. Badan Keamanan Laut Republik Indonesia (BAKAMLA)
28. Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (BAPAREKRAF)
29. Badan Perlindungan Pekerja Migran (BP2MI)
30. Badan Pangan Nasional (BAPANAS)
31. Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia (LEMHANAS)
32. Badan Pertanahan Nasional (BPN)

3. Kedudukan Peraturan Perundang-Undangan dengan Nomenklatur “Peraturan Kepala Badan/Lembaga” dan “Peraturan Badan/Lembaga” Pada Lembaga Negara Non Kementerian (LPNK)

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, keberadaan instrumen yuridis berjenis peraturan perundang-undangan memiliki peran penting sebagai dasar yang mawadahi setiap kebijakan pemerintah. Salah satu produk hukum yang sering diterbitkan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan ini adalah produk hukum peraturan perundang-undangan dengan nomenklatur “*peraturan kepala badan/lembaga*”. Beberapa institusi berstatus Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) sering kali menerbitkan peraturan bernomenklatur “*peraturan kepala badan/lembaga*” untuk mawadahi setiap kebijakannya. Selain produk hukum bernomenklatur “peraturan kepala”, LPNK juga sering mengeluarkan produk hukum yang mirip dengan “peraturan kepala”, produk hukum tersebut yaitu “*peraturan badan/lembaga*”. Kedua bentuk peraturan perundang-undangan ini sama-sama merupakan produk hukum yang ditetapkan oleh badan/lembaga. Lalu apa perbedaan kedudukan kedua peraturan yang ditetapkan LPNK ini?. Jika ditelusuri dalam hukum positif, keberadaan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh lembaga/badan pemerintah telah ditentukan kedudukan dan kekuatan hukum mengikatnya dalam UU 12/2011. Dalam Pasal 7 diatur bahwa:

- Ayat (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:*
- a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
 - b. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
 - c. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
 - d. *Peraturan Pemerintah;*
 - e. *Peraturan Presiden;*

- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ayat (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Lebih lanjut, Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU 12/2011 mengatur bahwa:

*Ayat (1): 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.*

*Ayat (2) 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.***

Ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 menggunakan frasa “ditetapkan oleh badan/lembaga” untuk menunjukkan peraturan yang diakui sebagai produk peraturan perundang-undangan. Apakah kemudian peraturan yang ditetapkan oleh LPNK dengan nomenklatur “peraturan kepala badan/lembaga” serta dengan nomenklatur “peraturan badan/lembaga” dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan?. Walaupun Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 tidak menyebutkan secara tegas bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh badan/lembaga tersebut dalam bentuk apa, menurut Penulis, sepanjang peraturan tersebut ditetapkan oleh badan/lembaga maka kedua peraturan NPNK tersebut diakui keberadaannya sebagai peraturan perundang-undangan. Hal ini didasarkan pada penafsiran gramatikal terhadap frasa “**Badan, Lembaga, atau Komisi**” pada Pasal 8 ayat (1) yang merujuk pada pemahaman bahwa sepanjang regulasi yang dimaksud ditetapkan oleh badan/lembaga, maka termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya. Nomenklatur yang digunakan tidak dibatasi harus dalam frasa “peraturan badan/lembaga”, misalnya harus menggunakan nomenklatur dengan frasa “Peraturan Badan Riset dan Inovasi Nasional, atau misalnya dengan frasa “Peraturan Lembaga Administrasi Negara”, dan lain sebagainya.⁷ Artinya,

⁷ Namun terdapat penafsiran yang mengatakan bahwa frasa “ditetapkan badan/lembaga” dalam Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 merujuk pada bentuk peraturan dengan nomenklatur “peraturan badan/lembaga”. Hal ini misalnya bisa ditemukan dalam konsiderans menimbang Peraturan Kepolisian Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pencabutan Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan

menggunakan nomenklatur dengan frasa “*peraturan kepalabadan/lembaga*” pun tetap dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011. Karena kalimat “*peraturan yang ditetapkan..... badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang.....*” dalam Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 mengandung pemahaman bahwa sepanjang peraturan tersebut ditetapkan oleh badan/lembaga, maka diakui keberadaannya sebagai peraturan perundang-undangan.

Lalu apa bedanya kedua peraturan tersebut?. Dilihat dari segi pejabat yang membentuk, kedua regulasi ini sama-sama dibentuk oleh kepala LPNK serta sama-sama ditetapkan oleh kepala NPNK. Dari strukturnya pun, kedua peraturan ini memiliki struktur yang sama, yang terdiri dari:

- A. Judul;
- B. Pembukaan;
 - 1. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
 - 2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
 - 3. Konsiderans
 - 4. Dasar Hukum
 - 5. Diktum
- C. Batang Tubuh;
- D. Penutup;
- E. Penjelasan (jika diperlukan);
- F. Lampiran (Jika Ada)

Akan tetapi pertanyaannya, apakah perbedaan nomenklatur antara kedua peraturan ini memiliki materi muatan pengaturan yang berbeda antara satu sama lain? Jika ditelusuri dalam praktek penyelenggaraannya, pemuatan materi antara kedua regulasi tersebut terlihat tidak konsisten, terkadang mengandung materi muatan untuk mengatur kedalam (internal badan/lembaga), terkadang juga untuk mengatur keluar (eksternal badan/lembaga). Hal ini dapat ditemukan pada beberapa peraturan LPNK. Kadang materi untuk pengaturan kedalam dimuat dalam “*peraturan badan/lembaga*”,⁸ kadang juga materi muatan untuk pengaturan keluar dimuat dalam peraturan dengan nomenklatur “*peraturan kepala badan/lembaga*”⁹. Jadi antara kedua peraturan tersebut dalam prakteknya tidak dibedakan secara materi muatan.

Peraturan Kepolisian. Peraturan ini mencabut peraturan sebelumnya yang memiliki nomenklatur “*peraturan kepala kepolisian*” karena nomenklturnya dipandang tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011.

⁸ Peraturan Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2020 Tentang Tata Naskah Dinas Di Lingkungan Badan Kepegawaian Negara

⁹ Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Pedoman Pengangkatan Kedalam Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan Melalui Penyesuaian/Inpassing

Ketidajelasan ini tentu menimbulkan kerancuan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan khususnya dalam penataan dan kepastian hukum atas produk peraturan perundang-undangan yang ada. Pemuatan materi pengaturan yang sama kedalam dua produk hukum yang berbeda tentu merusak tatanan hukum khususnya dalam mewujudkan peraturan perundang-undangan yang berkepastian hukum. Pengaturan atas materi muatan yang berbeda seharusnya dilakukan dengan jenis peraturan perundang-undangan yang berbeda pula.¹⁰

4. Menentukan Stratifikasi Norma

Walaupun keberadaan kedua peraturan ini diakui sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011, namun demikian ada satu persoalan mendasar dalam konteks preferensi hukum yang ada. Hal ini terkait kesulitan menentukan tingkatan (stratifikasi norma) atas kedua peraturan ini antara satu sama lain, mana yang lebih tinggi/rendah. Kedua peraturan ini sama-sama dibentuk dan ditetapkan oleh pejabat yang sama (oleh kepala LPNK), sama-sama diterbitkan oleh lembaga yang berada di lingkungan pemerintah pusat, serta sama-sama mengandung materi muatan yang serupa.

KESIMPULAN

Peraturan dengan nomenklatur “peraturan kepala badan/lembaga” serta “peraturan badan/lembaga” yang ditetapkan oleh LPNK merupakan produk hukum yang diakui keberadaannya sebagai peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011. Kedua produk hukum ini banyak dijadikan dasar dalam penetapan kebijakan LPNK dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Walaupun demikian, dalam prakteknya, kedua produk hukum ini mengandung materi muatan yang sama tanpa ada pembeda, sama-sama dapat mengatur kedalam dan keluar, dibentuk dan ditetapkan oleh pejabat yang sama (kepala LPNK), serta memiliki struktur yang sama. Perbedaan dari kedua produk hukum ini hanya pada penggunaan nomenklatur. Kondisi ini menimbulkan kerancuan dan merusak sendi-sendi penyelenggaraan pemerintahan yang berkepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Zulkarnain Ridlwan, NEGARA HUKUM INDONESIA KEBALIKAN NACHTWACHTERSTAAT, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012.

I Nyoman Gede Remaja. (2017). *Hukum Administrasi negara, Buku Ajar*, Fakultas Hukum: universitas Panji Sakti

¹⁰ Pasal 1 angka (13) Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

SF.Marbun.(2001). *Pembentukan,Pemberlakuan,Peranan Asas-Asas Umum Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik Dan Bersih Di Indonesia,Disertasi*. Bandung: Universitas padjajaran.

Satjipto rahardjo.(1996). ilmu hukum, Bandung:Alumni.

Riski, "Kedudukan Peraturan Menteri Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah," Jurnal Akta Yudisia 5, no. 2 (2020): 133, <https://doi.org/https://doi.org/10.35334/ay.v5i2.1912>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2020 Tentang Tata Naskah Dinas Di Lingkungan Badan Kepegawaian Negara

Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Pedoman Pengangkatan Kedalam Jabatan Fungsional Analis Kebijakan Melalui Penyesuaian/Inpassing

Peraturan Kepolisian Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pencabutan Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan Peraturan Kepolisian

Peraturan Badan Riset Dan Inovasi Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Badan Riset Dan Inovasi Nasional Nomor 4 Tahun 2022 Tentang Jabatan Dan Kelas Jabatan Di Lingkungan Badan Riset Dan Inovasi Nasional.

Peraturan Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Peraturan Badan Narkotika Nasional Nomor 5 Tahun 2022 Tentang Jabatan Dan Kelas Jabatan Di Lingkungan Badan Narkotika Nasional.

Peraturan Badan Intelijen Negara Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Intelijen Negara.