

# **SKRIPSI**

## **ANALISIS YURIDIS KEDUDUKAN SURAT KEPUTUSAN BERSAMA LEMBAGA NEGARA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA**

Disusun dan diajukan oleh

**ROFIFA SALSHABILA M. ANDI LOLO**

**B011171102**



**ILMU HUKUM / HUKUM TATA NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2021**

**HALAMAN JUDUL**

**ANALISIS YURIDIS KEDUDUKAN SURAT KEPUTUSAN BERSAMA  
LEMBAGA NEGARA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
INDONESIA**

**OLEH**

**ROFIFA SALSHABILA M. ANDI LOLO**

**B011171102**

**SKRIPSI**

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada  
Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum

**PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA  
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2021**

**LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI**

**TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN SURAT KEPUTUSAN BERSAMA  
LEMBAGA NEGARA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA**

Disusun dan diajukan oleh:

**ROFIFA SALSHABILA M. ANDI LOLO**

**B011171102**

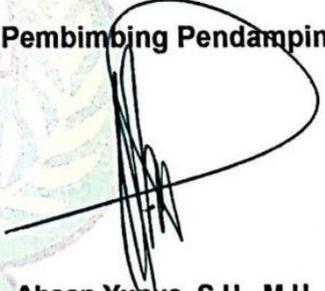
Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada hari Senin, 30 Agustus 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

**Menyetujui,**

**Pembimbing Utama**

**Pembimbing Pendamping**

  
**Prof. Dr. Muhammad Yunus, S.H., M.Si.**  
NIP. 19570801 198503 1 005

  
**Ahsan Yunus, S.H., M.H.**  
NIP. 19890516 201904 3 001

**Ketua Program Studi  
Sarjana Ilmu Hukum**



  
**Dr. Maskun, S.H., LL.M.**  
NIP. 19764129 199903 1 005

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Dengan ini menerangkan bahwa skripsi dari:

Nama : Rofifa Salshabila M. Andi Lolo  
Nomor Induk Mahasiswa : B011171102  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Departemen : Hukum Tata Negara  
Judul : Analisis Yuridis Kedudukan Surat Keputusan  
Bersama Lembaga Negara dalam Peraturan  
Perundang-Undangan Indonesia.

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi di Fakultas  
Hukum Universitas Hasanuddin.

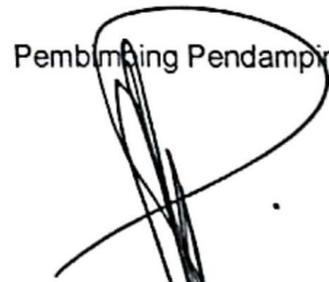
**Makassar, 20 Juli 2021**

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Muhammad Yunus, S.H., M.Si  
NIP. 195708011985031005

Pembimbing Pendamping



Ahsan Yunus, S.H., M.H.  
NIP. 198905162019043001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan  
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : ROFIFA SALSHABILA M. ANDI LOLO  
N I M : B011171102  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Departemen : Hukum Tata Negara  
Judul Skripsi : Analisis Yuridis Kedudukan Surat Keputusan Bersama (SKB) Lembaga Negara dalam Peraturan Perundang-Undangan Indonesia

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Agustus 2021

a.n. Dekan,  
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset  
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH  
NIP. 19731231 199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rofifa Salshabila M. Andi Lolo  
NIM : B011171102  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul **Analisis Yuridis Kedudukan Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara dalam Peraturan Perundang-Undangan Indonesia** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 20 Juli 2021

Yang Menyatakan



METERAI  
TEMPEL  
25D8BAJX443000406

Rofifa Salshabila M. Andi Lolo

## ABSTRAK

**Rofifa Salshabila M. Andi Lolo (B011171102), Analisis Yuridis Kedudukan Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara dalam Peraturan Perundang-undangan Indonesia. (Dibawah bimbingan Muhammad Yunus selaku Pembimbing Utama dan Ahsan Yunus selaku Pembimbing Pendamping).**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kedudukan Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara dalam Peraturan Perundang-undangan Indonesia dan untuk mengetahui sifat norma Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara jika dikaitkan dengan teori norma hukum.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan sejarah, dan pendekatan analisis. Jenis dan sumber bahan hukum yang digunakan, adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier, kemudian dianalisis secara deskriptif-kualitatif dengan menggunakan teknik analisis konten (*content analysis*).

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pertama, kedudukan Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara sebagai sebuah keputusan terlepas dari keputusan tersebut dibentuk sendiri-sendiri, maupun bersama-sama oleh lembaga negara, saat ini hanya merupakan suatu penetapan dan bukan peraturan perundang-undangan, dan tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Kemudian yang kedua sifat norma dari SKB saat ini telah mengalami perkembangan sejalan dengan diperluasnya makna keputusan atau KTUN, pada UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yakni bersifat individual-konkret, individual-abstrak, dan konkret-umum.

***Kata Kunci:* Surat Keputusan Bersama, Norma Hukum, Peraturan Perundang-undangan.**

## **ABSTRACT**

**Rofifa Salshabila M. Andi Lolo (B011171102), Juridical Analysis of The Position of Joint Decree of State Institutions in Indonesian Legislation. (Under the guidance of Muhammad Yunus as the Main Advisor and Ahsan Yunus as the Companion Advisor).**

This study aims to determine the position of the Joint Decree of State Institutions in the Indonesian Legislation and to the essence of the Joint Decree norm of State Institutions under the legal norms theory.

This research is a normative legal research, using statute, conceptual, historical and analytical approaches. Types and sources of legal materials used, is the primary legal materials, secunder legal materials, and tertiary legal materials, then analyzed descriptively-qualitatively using content analysis techniques.

The results of this study show that first, the position of the Joint Decree of State Institutions as a decision regardless of the decision is formed alone, or jointly by state institutions today is only a determination, and not a rule of law and is not included in the hierarchy of laws and regulations. In the second, nature of the norms of the current Decree has developed in line with the expansion of the meaning of the decision or KTUN, in the Law No. 30 of 2014 on Government Administration, which is individual-concrete, individual-abstract, and concrete-general.

**Keywords: Joint Decree, Legal Norms, Legislation.**

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kehadiran Allah SWT, karena berkat segala nikmat, petunjuk, kasih, dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi penulis, yang berjudul **“Analisis Yuridis Kedudukan Surat Keputusan Bersama (SKB) Lembaga Negara dalam Peraturan Perundang-undangan Indonesia”** dimana skripsi ini merupakan tugas akhir dalam perjalanan penulis untuk mencapai gelar Sarjana Hukum.

Dengan segala ketulusan hati, penulis mempersembahkan skripsi ini kepada kedua orang tua penulis, Busran dan Sri Yuti Andi Lolo, serta kakek dan nenek, Muchtar Andi Lolo dan alm. Hawaisyah Baco, serta seluruh keluarga besar penulis yang telah membesarkan, mengayomi, mendidik, dan selalu memberikan segenap dukungan penuh cinta dan kasih sayang dengan harapan penulis dapat menjadi orang yang berguna baik di dalam keluarga, maupun nusa dan bangsa. Untuk sementara ini, upaya penulis untuk mendapatkan gelar sarjana, sekiranya mungkin dapat menjadi hadiah bagi mereka, meskipun mungkin tidak akan pernah cukup untuk membalas jasa-jasa yang telah mereka berikan selama ini.

Kepada Bapak Prof. Dr. Muhammad Yunus., S.H., M.Si. dan Bapak Ahsan Yunus, S.H., M.H. selaku Pembimbing Utama dan Pembimbing Pendamping, penulis mengucapkan banyak terima kasih karena telah senantiasa meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran guna membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Serta kepada tim penilai, Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si. dan Ibu Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H. terima kasih atas segala bentuk saran dan kritikan yang sangat bermanfaat bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Pada kesempatan ini pula, perkenankan penulis untuk berterima kasih kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, MA. selaku Rektor Universitas Hasanuddin
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H., dan Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Bapak Dr. Maskun, S.H., LL.M. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum, beserta Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum. selaku Ketua

Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

4. Segenap dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak memberi ilmu, pengalaman, dan nasihat-nasihat kepada penulis selama penulis menimba ilmu di Fakultas Hukum UNHAS.
5. Staf akademik dan staf bagian perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak memberikan bantuan.
6. Terima kasih kepada Bapak Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H. sebagai guru sekaligus orang yang telah penulis anggap sebagai orang tua penulis di perantauan, senantiasa telah memberikan ilmu dan nasihat-nasihat selama penulis memimpin organisasi LeDHaK FH-UNHAS maupun selama penulis menempuh pendidikan yang bukan hanya ilmu-ilmu tentang akademik melainkan juga ilmu-ilmu berharganya tentang kehidupan.
7. Terima kasih kepada keluarga besar Lembaga Debat Hukum dan Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah dan akan terus menjadi rumah bagi penulis, telah menjadi tempat penulis belajar tentang banyak hal. Terkhusus kepada saudara-saudara seperjuangan Pengurus LeDHaK FH-UNHAS periode 2019/2020, POJOM DEMIS, Rizka, Finka, Rafika, Wana, Ilham, Vero, Adli, Eval, Indira, Irwan, Taufik, Reskhy, Muthe, HK, dan lainnya yang tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu telah banyak memberi dukungan dan selalu kebersamaan penulis. Jayalah senantiasa LeDHaK. Lawan bicara kawan berpikir!
8. Keluarga besar LP2KI, UKM Sepak Bola, Mahkamah Keluarga Mahasiswa, dan Badan Eksekutif Mahasiswa Periode 2020/2021.
9. Terima kasih sahabat FAJAR, Dede, Irbah, Jihan, Andir, Acel, Dinda, dan Zira, yang senantiasa menemani dan memberi dukungan kepada penulis baik dalam akademis serta kehidupan penulis.
10. Terima kasih kepada sahabat penulis, Nur dan Vina, yang senantiasa memberi dukungan, semangat, dan senantiasa mendengarkan keluhan penulis, sampai skripsi penulis akhirnya selesai.
11. Terima kasih kepada teman-teman angkatan Pledoi 2017 serta teman-teman seperjuangan di departemen Hukum Tata Negara angkatan 2017 yang telah mengisi dan menemani masa perkuliahan penulis.

Tidak lupa, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada diri sendiri, yang selalu menemukan cara untuk kembali semangat dan selalu mengusahakan yang terbaik untuk menyelesaikan skripsi ini serta segenap pihak yang telah membantu penulis selama penulis menjalani masa perkuliahan yang tidak dapat penulis tuliskan satu-persatu, dan mohon maaf

yang terdalam apabila ada penulisan nama dan gelar yang tidak sesuai. Semoga Allah SWT senantiasa melindungi kita semua.

Dengan kerendahan hati, penulis menyadari karya tulis ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, penulis memohon saran serta kritik yang membangun demi penyempurnaan karya tulis ini, serta penulis berharap karya tulis ini dapat memberi manfaat bagi pembacanya.

Makassar, 20 Juli 2021  
Penulis

Rofifa Salshabila M. Andi Lolo

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI.....</b>	<b>ii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING.....</b>	<b>iii</b>
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....</b>	<b>iv</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN .....</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>vii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Kegunaan Penelitian.....	7
E. Keaslian Penelitian .....	8
F. Metode Penelitian .....	12
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN PERTAMA .....</b>	<b>21</b>
A. Kedudukan Hukum .....	21
B. Teori Hierarki Norma Hukum.....	23
C. Hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia .....	26
D. Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara.....	31
E. Analisis Kedudukan Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara dalam Peraturan Perundang – undangan Indonesia .....	34

<b>BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN KEDUA .....</b>	<b>43</b>
A. Tinjauan Umum tentang Norma .....	43
1. Pengertian Norma .....	43
2. Jenis – Jenis Norma .....	46
B. Norma Hukum dalam Peraturan Perundang-undangan.....	54
1. Norma Hukum Umum dan Individual .....	55
2. Norma Hukum Abstrak dan Konkret .....	57
3. Norma Hukum yang Terus-Menerus dan Sekali-Selesai.....	60
C. Keputusan ( <i>Beschikking</i> ) dan Peraturan ( <i>Regeling</i> ) .....	61
1. Keputusan / Ketetapan ( <i>Beschikking</i> ).....	62
2. Peraturan ( <i>Regeling</i> ) .....	70
D. Analisis Sifat Norma Surat Keputusan Lembaga Negara Jika Dikaitkan dengan Teori Norma Hukum.....	75
1. SKB tentang Ahmadiyah Tahun 2008.....	76
2. SKB tentang Penegakan Hukum terhadap PNS Tahun 2018 .....	81
3. SKB tentang Radikalisme Tahun 2019.....	84
4. SKB tentang Front Pembela Islam (FPI) Tahun 2020.....	86
5. SKB tentang Penggunaan Pakaian Seragam Tahun 2021 .....	89
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>96</b>
A. Kesimpulan .....	96
B. Saran .....	97
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>99</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai sumber hukum tertinggi,<sup>1</sup> telah menjamin bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara Hukum. M. Yamin dalam bukunya “Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia” menyebutkan bahwa negara hukum adalah negara yang menjalankan pemerintahan tidak menurut kemauan orang-orang yang memegang kekuasaan, melainkan menurut aturan yang tertulis dan dibuat oleh badan-badan pemerintah dengan jalan yang sah.<sup>2</sup> Hal tersebut merupakan konsekuensi dari pilihan negara hukum, yang mana sebagai negara hukum, aspek kehidupan dalam bidang pemerintahan dan kemasyarakatan Indonesia haruslah senantiasa berdasarkan atas hukum yang salah satunya terwujud dalam peraturan perundang-undangan.

Saat ini, pengaturan mengenai peraturan perundang-undangan Indonesia diatur dalam UU No. 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *jo* UU No 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

---

<sup>1</sup> Ahmad, Fance M. Wantu, Novendri M. Nggilu, 2020, *Hukum Konstitusi: Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan ke-1, UII Press, Yogyakarta, hlm. 8.

<sup>2</sup> Mohammad Mahrus Ali, 2019, *Tafsir Konstitusi: Konstitusionalitas dan Legalitas Norma*, Cetakan ke-1, PT. Raja Grafindo Persada, Depok, hlm. 28.

undangan yang secara umum mengatur asas pembentukan, materi muatan, proses, hingga mengatur tentang hierarki peraturan perundang-undangan. Pentingnya hierarki dalam sistem perundang-undangan sejalan dengan teori jenjang norma hukum (*Stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Hans Kelsen mengemukakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan).<sup>3</sup> Adanya tata susunan atau tata urutan perundang-undangan bertujuan agar semua peraturan perundang-undangan dapat berjalan dan dilaksanakan dengan baik serta tidak terjadi tumpang tindih antara satu peraturan dengan peraturan lainnya. UU No. 12 Tahun 2011, merupakan penjaminan dibentuknya hukum negara Indonesia dalam peraturan perundang-undangan.

Pada tataran konseptual, hukum negara adalah hukum yang ditetapkan dengan keputusan kekuasaan negara sebagai hasil tindakan pengaturan, penetapan, atau pengadilan. Dapat dikatakan bahwa negara melalui pemimpin negara yang bersangkutan dapat membuat tiga macam keputusan yang mengikat secara hukum bagi subjek-subjek hukum yang terkait dengan keputusan-keputusan itu. Pemimpin negara yang dimaksud adalah semua yang memiliki tanggung jawab dalam penyelenggaraan negara mulai dari kepala negara atau kepala pemerintahan, hingga penegak hukum pada tingkat tertinggi sampai tingkat terendah.<sup>4</sup> Subjek hukum yang terkena adalah subjek-subjek yang tertentu saja, terkadang yang terkena itu adalah

---

<sup>3</sup> Maria Farida Indrati S., 2007, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, PT. Kanasius, Yogyakarta, hlm. 41.

<sup>4</sup> Andi Muhammad Yunus Wahid, "Eksistensi Kepemimpinan Pangadereng Bugis di Tana Bone Sulawesi Selatan: Perspektif Hukum Ketatanegaraan", *Jurnal Amanna Gappa*, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Vol. 29, No. 1, Maret 2021, hlm. 1.

subjek hukum pada umumnya karena sifat perumusan subjek hukum itu masih bersifat umum dan abstrak. Jika subjek yang terkena akibat keputusan organisasi negara itu bersifat konkret dan individual maka dikatakan bahwa norma atau kaidah hukum yang terkandung di dalam keputusan itu merupakan norma hukum yang bersifat individual-konkret (*individual and concrete norms*).<sup>5</sup>

Keputusan-keputusan yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract*) tersebut biasanya mengatur (*regeling*), sedangkan yang bersifat individual dan konkret dapat merupakan keputusan yang bersifat atau berisi penetapan administratif (*beschikking*). Oleh karena itu bentuk kegiatan pengambilan keputusan tersebut dapat dibedakan dengan istilah:<sup>6</sup>

1. Pengaturan menghasilkan peraturan (*rege/s*). Hasil kegiatan pengaturan itu sudah seharusnya tidak disebut dengan istilah lain kecuali "Peraturan". Peraturan perundang-undangan termasuk ke dalam norma hukum yang bersifat umum dan abstrak. Perkataan bersifat umum-abstrak dicirikan oleh waktu yang tidak hanya berlaku pada saat tertentu, tempat yang tidak hanya berlaku pada tempat tertentu, orang yang tidak hanya berlaku untuk orang tertentu, dan fakta hukum yang tidak hanya ditujukan pada fakta hukum tertentu, tetapi untuk berbagai fakta hukum yang dapat berulang-ulang. Dengan kata lain untuk perbuatan yang berulang-ulang.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan ke-1, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 7.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 7-8.

<sup>7</sup> Ridwan HR, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke-9, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 131-132.

2. Penetapan menghasilkan ketetapan atau keputusan (*beschikking*).

Hasil kegiatan penetapan atau pengambilan keputusan administratif ini sebaiknya hanya disebut “Keputusan” atau “Ketetapan”, bukan dengan istilah lain.

Sejalan dengan status *a quo* pada ketentuan penutup Pasal 100 UU No. 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan:

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.

Jika ditafsirkan lebih lanjut, seluruh produk hukum yang bersifat mengatur yang akan dibentuk oleh lembaga negara setelah adanya UU ini, tidak lagi disebut dengan keputusan melainkan dengan peraturan.

Fenomena yang kemudian terjadi adalah dibentuknya Surat Keputusan Bersama (SKB) oleh beberapa lembaga negara sebagai upaya cepat pemerintah dalam memberikan reaksi terhadap suatu peristiwa hukum. SKB menjadi salah satu produk hukum yang sering dijadikan dasar untuk mengatasi permasalahan, khususnya dalam peristiwa hukum yang bersifat lintas sektoral. Berkaitan dengan uraian sebelumnya, munculnya SKB ini menimbulkan banyak penafsiran dan perdebatan di kalangan intelektual hukum, terkait dengan sifat norma serta kedudukannya dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Seperti yang disebutkan, sebuah keputusan dalam hal ini *beschikking* seharusnya memiliki sifat norma individual, konkret

dan final sejalan dengan Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan:

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Namun menurut Ridwan HR, SKB justru memuat norma hukum bersifat umum dan abstrak,<sup>8</sup> yang mana merupakan sifat norma dari sebuah peraturan (*regeling*). Hal ini kemudian menimbulkan berbagai penafsiran berkaitan dengan kedudukan dari SKB itu sendiri, perihal SKB merupakan sebuah keputusan namun di dalam substansinya dianggap merupakan sebuah pengaturan.

Dalam penelitian ini, penulis setidaknya akan menganalisis 5 SKB yang dianggap belum menunjukkan kejelasan apakah isi dari SKB itu bersifat sebagai keputusan (*beschikking*) ataupun sebagai peraturan (*regeling*). Dilihat dari frasanya, sebagai sebuah “keputusan” terlepas keputusan tersebut dibentuk secara sendiri-sendiri maupun secara bersama oleh lembaga negara seperti yang disebutkan dalam uraian sebelumnya, seharusnya memiliki sifat norma yang bersifat penetapan. Adanya SKB yang di dalamnya memuat pengaturan yang ditujukan secara umum, dan mengatur perbuatan-perbuatan yang tidak ditentukan batasannya, tentunya menimbulkan perdebatan dan multitafsir terhadap sifat norma SKB yang

---

<sup>8</sup> Zayanti Mandasari, “Kedudukan Memorandum Of Understanding dan Surat Keputusan Bersama Ditinjau dari Teori Perundang-undangan”, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Vol. 20, No. 2, April 2013, hlm. 291.

berimbang kepada ketidak pastian hukum kedudukan SKB itu sendiri dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia yang diatur dalam Pasal 7 ayat 1 maupun dalam Pasal 8 ayat 1 terkait jenis peraturan perundang-undangan UU No. 12 Tahun 2011, tidak mengenal surat keputusan sebagai salah satu peraturan perundang-undangan, di dalam ketentuan penutup pasal 100 UU No. 12 Tahun 2011 juga menyebutkan bahwa semua keputusan lembaga negara yang bersifat mengatur tidak lagi disebut sebagai keputusan melainkan sebagai peraturan. Maka dari itu, pengkajian terkait kedudukan dari SKB ini hanya dapat terjawab dengan analisis lebih lanjut atau lebih dalam terhadap substansi SKB itu sendiri.

Berdasarkan konstruksi permasalahan di atas, penulis akan menganalisis kedudukan dan sifat norma dari Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara melalui penelitian Skripsi dengan judul “**Analisis Yuridis Kedudukan Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara dalam Peraturan Perundang-undangan Indonesia**”.

## **B. Rumusan Masalah**

- 1) Bagaimana kedudukan Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara dalam Peraturan Perundang-undangan Indonesia?
- 2) Bagaimana sifat norma Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara jika dikaitkan dengan teori norma hukum?

### **C. Tujuan Penelitian**

Dari uraian rumusan masalah di atas, tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

- 1) Mengetahui kedudukan Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara dalam Peraturan Perundang-undangan Indonesia.
- 2) Mengetahui sifat norma Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara jika dikaitkan dengan teori norma hukum.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian yang hendak penulis capai dari penelitian penulis terbagi atas dua, yakni kegunaan dari segi teoritis dan kegunaan dari segi praktis, dengan penjelasan sebagai berikut:

#### **1) Kegunaan dari Segi Teoritis**

Penelitian ini merupakan salah satu upaya pengembangan ilmu hukum dengan harapan penelitian ini dapat memberikan kontribusi terhadap pembangunan hukum tata negara khususnya bidang ilmu perundang-undangan.

#### **2) Kegunaan dari Segi Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pihak-pihak yang terlibat dalam pembentukan perundang-undangan, baik dari lembaga negara dalam rumpun eksekutif, legislatif, yudikatif maupun lembaga-lembaga negara lainnya dalam membentuk keputusan-keputusan agar tetap sesuai dengan kaidah-kaidah hukum.

## **E. Keaslian Penelitian**

Penelitian hukum yang penulis tulis berjudul “Analisis Yuridis Surat Keputusan Bersama (SKB) Lembaga Negara dalam Peraturan Perundang-undangan Indonesia” merupakan penelitian yang dilakukan sendiri oleh penulis berdasarkan isu-isu yang berkembang dalam masyarakat dan penulis menggunakan beberapa pendekatan untuk menganalisis isu hukum yang dibahas dalam penelitian ini.

Tulisan ini berfokus pada analisis kedudukan dari Surat Keputusan Bersama (SKB) Lembaga Negara yang akan turut membahas dan menentukan sifat norma dari SKB yang menjadi objek penelitian penulis.

Sebagai perbandingan, penulis akan mengemukakan hasil penelitian terdahulu sebagai berikut:

1) Rijal Saputra, Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2013.

a) Judul

Tinjauan Yuridis Kedudukan Surat Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Komisi Yudisial tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

b) Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisa yang telah diuraikan di atas, Penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1) Surat Keputusan Bersama (SKB) termasuk dalam kategori dalam Peraturan Perundang-undangan. Hal itu dikarenakan

Dikaitkan dengan kesimpulan Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 dihubungkan dengan kedudukan SKB di dalam terminologi UU No. 12 Tahun 2012, jelas disebutkan Jenis Peraturan Perundang-undangan mencakup peraturan yang ditetapkan oleh yang oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Dan seperti penulis sebutkan dasar kewenangan Mahkamah Agung (pengawas internal) dan Komisi Yudisial (pengawas eksternal) membuat SKB adalah ayat (1) dan (3) Pasal 41 UU No. 48 Tahun 2009. Jadi penulis menyimpulkan SKB adalah peraturan perundang undangan sesuai dengan terminologi UU. No. 12 Tahun 2011.

- 2) Penerapan SKB KMA KKY dalam kasus Dwi Djanuwanto, S.H., M.H. sudah sangat baik dan tepat, karena kita telah pahami bersama bahwa hakim dituntut untuk selalu berperilaku yang berbudi pekerti luhur. Hakim yang berbudi pekerti luhur dapat menunjukkan bahwa profesi hakim adalah suatu kemuliaan (*officium nobile*). Berbeda dengan etika hakim Dwi Djanuwanto yang terbukti telah melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim sesuai dengan Surat Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung RI dan Ketua Komisi Yudisial RI

Nomor. 47/KMA/SKB/IV/2009- 02/SKB/P.KY/IV/2009 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim, huruf C butir 1.1. (1), butir 1.2.(2), butir 2.1.(1), butir 2.1.(1), butir 2.2.(1), butir 5.2.3.(2), butir 6.1, dan butir 7.1. Oleh karena itu Majelis Kehormatan Hakim menjatuhkan hukuman disiplin terhadap Hakim Dwi Djanuwanto berupa diberhentikan tidak dengan hormat dari jabatan hakim.

2) Riska Reskika, Departemen Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2014.

a) Judul

Analisis Hukum atas Surat Keputusan Bersama Menteri tentang Standarisasi terhadap Akademi Maritim Indonesia Makassar.

b) Kesimpulan

1) Kedudukan Surat Keputusan Bersama Menteri tentang Standar Mutu Kepelautan Indonesia terhadap Akademi Maritim Indonesia AIPi Makassar tidak mengalami dampak yang besar. Hal itu dikarenakan surat keputusan bersama Menteri tersebut yang mengharuskan peningkatan kualifikasi pengajar hingga meningkatkan pula biaya pendidikan bertolak belakang dengan mayoritas pertimbangan mahasiswa dalam memilih lembaga pendidikan yang biaya pendidikannya rendah.

2) Implementasi Surat Keputusan Bersama Menteri tentang Standar Mutu Kepelautan Indonesia terhadap Akademi Maritim

Indonesia AIPI Makassar belum efisien. Hal ini dikemukakan oleh para petinggi Akademi Maritim Indonesia AIPI Makassar dalam hal ini Ketua Yayasan, Direktur, Pembantu Dekan 1,2 dan 3 dalam melihat peningkatan jumlah pendaftar yang tidak signifikan pada lembaga pendidikan tersebut.

Dari uraian di atas, maka dapat dilihat perbedaan objek penelitian serta pokok pembahasan dari penelitian yang ada sebelumnya dengan penelitian yang akan penulis lakukan. Dimana objek penelitian dari penelitian-penelitian sebelumnya adalah SKB Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim serta SKB Menteri tentang Standarisasi terhadap Akademi Maritim Indonesia Makassar sedangkan objek penelitian penulis adalah SKB Lembaga Negara yang contohnya akan penulis kemukakan selanjutnya, dimana lembaga-lembaga negara tersebut termasuk Kementerian, Badan, Komisi, Kepolisian, dan Kejaksaan. Dalam pokok pembahasan, penelitian sebelumnya tidak membahas lebih jauh tentang substansi dari SKB itu sendiri melainkan membahas tentang implikasi dari penerapan SKB tersebut dan kedudukannya dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam penelitian ini, selain penulis akan menganalisis kedudukan dari SKB, penulis juga akan lebih dalam menganalisis tentang substansi dari beberapa SKB dalam hal ini berkaitan dengan sifat normanya.

## **F. Metode Penelitian**

### **1) Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan penulis dalam menyusun karya tulis ini adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang menguraikan terhadap permasalahan-permasalahan yang ada, untuk selanjutnya dibahas dengan kajian teori-teori hukum kemudian dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam praktek hukum.<sup>9</sup> Dalam penelitian ini penulis mengkaji tentang kedudukan dan sifat norma dari Surat Keputusan Bersama (SKB) Lembaga Negara yang akan penulis kaitkan dengan teori-teori norma hukum serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **2) Metode Pendekatan**

Pendekatan yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **a) Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)**

Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani.<sup>10</sup> Dalam penelitian ini selain penulis akan menganalisis substansi SKB, penulis juga perlu melihat UU atau peraturan lainnya yang berkaitan dengan isu yang

---

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-5, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.13.

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana Predana Media Group, Jakarta, hlm. 93.

diangkat oleh penulis, dalam hal ini berkaitan dengan kedudukan dan materi dari sebuah keputusan.

b) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting, sebab pemahaman terhadap pandangan atau doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan atau doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.<sup>11</sup> Penulis perlu menelaah terkait teori-teori yang berkaitan dengan penelitian penulis, salah satunya adalah teori norma hukum.

c) Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Pendekatan ini dilakukan untuk menelusuri, aturan-aturan hukum yang dibuat pada masa lalu, baik itu aturan hukum tertulis maupun tidak tertulis, yang masih relevan dengan masa kini. Pendekatan ini akan sangat membantu peneliti, untuk

---

<sup>11</sup> Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Cetakan ke-1, Mitra Buana Media, Yogyakarta, hlm..147.

memahami filosofi aturan hukum dari waktu ke waktu, serta akan membantu peneliti dalam memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut.<sup>12</sup> Penelitian ini akan melihat sejarah diaturnya peraturan perundang-undangan Indonesia ke dalam tata susunan atau hierarki, sehingga dapat pula menentukan kedudukan dari SKB jika melihat dari sejarahnya.

d) Pendekatan Analisis (*Analytical Approach*)

Maksud utama Analisis terhadap bahan hukum adalah mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan secara konseptual, sekaligus mengetahui penerapan dalam praktik dan putusan-putusan hukum.<sup>13</sup> Penelitian ini akan menganalisis isi dari SKB untuk kemudian menjawab kedudukan serta sifat norma dari SKB itu sendiri.

### 3) Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya memiliki otoritas yang bersifat mengikat.<sup>14</sup>

Dimana dalam hal ini bahan hukum primer adalah terdiri dari

---

<sup>12</sup> Bachtiar, 2018, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan ke-1, UNPAM PRESS, Pamulang, hlm. 85.

<sup>13</sup> Irwansyah, *Op. cit*, hlm. 152.

<sup>14</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op. cit*, hlm. 141.

peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Adapun bahan hukum primer yang penulis gunakan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undang Republik Indonesia Menurut UUD 1945
3. Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan
4. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
5. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
6. Undang-Undang No. 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
7. Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
8. Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

9. SKB Menteri Agama (No. 3 Tahun 2008), Jaksa Agung (No. KEP-033/A/JA/6/2008), Menteri Dalam Negeri (No. 199 Tahun 2008) tentang Peringatan dan Perintah kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat.
10. SKB Menteri Dalam Negeri (No. 182/6597/SJ), Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (No. 15 Tahun 2018), Kepala Badan Kepegawaian Negara (No. 153/KEP/2018) tentang Penegakan Hukum Terhadap Pegawai Negeri Sipil yang Telah Dijatuhi Hukuman Berdasarkan Putusan Pengadilan yang Berkekuatan Hukum Tetap Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan atau Tindak Pidana Kejahatan yang Ada Hubungannya dengan Jabatan
11. SKB Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (No. 2 Tahun 2019), Menteri Dalam Negeri (No. 300-5499 Tahun 2019), Menteri Hukum dan HAM (No. M.HH-03.PW.01.01 Tahun 2019), Menteri Agama (No. 977 Tahun 2019), Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (No. 432/P/2019), Menteri Komunikasi dan Informatika (No. 961/SKB/M.Kominfo/HK.04.02/11/2019),

Kepala Badan Intelijen Negara (No. KEP-250/XI/2019), Kepala Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (No. 191 Tahun 2019), Kepala Badan Kepegawaian Negara (No. 36/K/KS/XI/2019), Kepala Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (No. 01/SKB/Ka.BPIP/11/2019), dan Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara (No. SKB.01/KASN/11/2019) tentang Penanganan Radikalisme dalam Rangka Penguatan Wawasan Kebangsaan Aparatur Sipil Negara.

12. SKB Menteri Dalam Negeri (No. 220-4780 Tahun 2020), Menteri Hukum dan HAM (No. M.HH-14.HH.05.05 Tahun 2020), Menteri Komunikasi dan Informatika (No. 690 Tahun 2020), Jaksa Agung RI (No. 264 Tahun 2020), Kepala Kepolisian NRI (No. KB/3/XII/2020), Kepala Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (No. 320 Tahun 2020) tentang Larangan Kegiatan, Penggunaan Simbol dan Atribut serta Penghentian Kegiatan Front Pembela Islam.

13. SKB Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (No. 02/KB/2021), Menteri Dalam Negeri (No. 025-199 Tahun 2021), Menteri Agama (No. 219 Tahun 2021) tentang Penggunaan Pakaian Seragam dan Atribut bagi Peserta Didik, Pendidik, dan Tenaga Kependidikan di

Lingkungan Sekolah yang Diselenggarakan Pemerintah Daerah pada Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah.

14. Lembaran Negara RI Tahun 1965 No. 3. Tambahan Lembaran Negara No. 2726.

15. Surat Edaran Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan seterusnya.<sup>15</sup>

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. cit.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

#### **4) Pengumpulan Bahan Hukum**

##### **a) Bahan Hukum Primer**

Dalam pengumpulan bahan hukum primer penulis menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan. Penulis menelaah peraturan perundang-undangan yang memuat pengaturan tentang keputusan lembaga negara khususnya tentang sifat norma dan kedudukannya.

##### **b) Bahan Hukum Sekunder**

Dalam pengumpulan bahan hukum sekunder penulis melakukan studi kepustakaan, yakni dengan menelusuri berbagai literatur yang meliputi buku-buku, jurnal, artikel ilmiah, dan literatur lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

##### **c) Bahan Hukum Tersier**

Dalam pengumpulan bahan hukum tersier penulis akan menelusuri segala hal yang berkaitan dengan penelitian penulis, baik dalam wawancara, orasi ilmiah, dan lain sebagainya guna mendukung dan memperjelas data primer dan data sekunder yang dibahas dalam penelitian ini.

## **5) Analisis Bahan Hukum**

Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan, akan dianalisis secara deskriptif-kualitatif dengan menggunakan teknik analisis konten (*content analysis*) karena dalam penelitian ini, SKB sebagai data yang akan diteliti memerlukan penjelasan secara deskriptif, selain itu penulis dalam menganalisis kedudukan dan sifat norma SKB juga memerlukan bahan hukum terkait, seperti peraturan perundang-undangan serta teori-teori yang berkaitan dengan hal tersebut untuk menguraikan, menjelaskan dan menggambarkan hasil penelitian penulis dan menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN PERTAMA

#### A. Kedudukan Hukum

Kedudukan secara abstrak diartikan sebagai posisi atau tempat seseorang (dalam hal ini dapat diartikan subjek atau objek) dalam suatu kelompok sosial. Dengan demikian, sesuatu dikatakan mempunyai kedudukan, karena sesuatu tersebut ikut serta dalam suatu pola atau sistem. Pengertian tersebut menunjukkan tempat atau posisi dari suatu hal dalam sebuah kerangka sistem secara menyeluruh.

Apabila dilihat dari suatu masyarakat, kedudukan jika dipisahkan dari individu yang memilikinya, sejatinya kedudukan hanya kumpulan hak-hak dan kewajiban, karena hak dan kewajiban termaksud hanya dapat terlaksana melalui perantaraan individu atau seseorang, maka akan sukar memisahkannya secara tegas dan kaku. Hubungan antara individu dengan kedudukan dapat dianalogikan sebagai berikut; pengemudi mobil dengan tempat atau kedudukan pengemudi mobil dengan mesin mobil tersebut, tempat mengemudi dengan segala alat untuk mengoperasikan mobil adalah alat-alat tetap yang penting untuk mengendalikan dan menjalankan mobil, pengemudinya dapat diganti dengan orang lain, yang mungkin akan menjalankannya lebih baik bahkan dapat saja lebih buruk.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto, 2003, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Cetakan ke-35, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 240.

Berbicara tentang kedudukan hukum, Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad mengemukakan bahwa perilaku masyarakat merupakan reaksi atau tanggapan yang terwujud dalam sebuah sikap atau gerakan, tapi juga gerakan badan dan ucapan di dalam masyarakat. Perilaku ini apakah sesuai dengan status dan perannya. Yang dimaksudkan status yakni posisi yang diduduki, sedangkan peran adalah perilaku yang diinginkan atau diharapkan karena kedudukan itu sendiri. Hukum dikonsepsikan sebagai bentuk kesesuaian antara kedudukan dan peranan yang dibawakan seseorang dalam masyarakat.<sup>18</sup> Jika dilihat dari pandangan kedua ahli ini, dapat dilihat bahwa kedudukan hukum menyangkut status dan peran terhadap subjek atau objek hukum yang di dalamnya merupakan hak dan kewajiban.

Kedudukan hukum merupakan tempat atau posisi dimana suatu subjek hukum atau objek hukum berada. Dengan adanya kedudukan, subjek atau objek hukum dapat melakukan wewenang dan tindakan sebagaimana statusnya. Dalam istilah latin, kedudukan hukum dikenal dengan *locus standi* yang berarti bahwa suatu keadaan ketika suatu subjek hukum atau objek hukum dianggap telah memenuhi persyaratan untuk mengajukan permohonan penyelesaian suatu sengketa yang terjadi.

---

<sup>18</sup> Salim dan Erlies, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 76.

## B. Teori Hierarki Norma Hukum

Secara teoritik, dalam kaitannya dengan norma hukum, Hans Kelsen sebagai salah satu tokoh *genre of legal positivism*, mengemukakan ajaran mengenai *Stufen des Recht* atau *The Hierarchy of Law* atau yang lebih dikenal dengan teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*), yang menyebutkan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu tata susunan atau hierarki, dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat abstrak, umum, dan hipotetis yang dikenal sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*).<sup>19</sup> Norma dasar merupakan dasar tertinggi validitas keseluruhan tata hukum.<sup>20</sup> Menurut Kelsen, Norma Dasar pada umumnya adalah bukan produk buatan badan pembuat UU, bukan bagian dari peraturan perundang-undangan, namun Norma Dasar merupakan sumber dari segala sumber dari tatanan peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya. Norma Dasar menjadikan aturan-aturan hukum berkekuatan mengikat bagi masyarakat sebagai norma-norma hukum.<sup>21</sup>

Teori ini, kemudian juga diilhami oleh salah satu murid dari Hans Kelsen, yaitu Adolf Merkl. Merkl mengungkapkan teori tentang tahapan

---

<sup>19</sup> Maria Farida Indrati S., *Op. cit.*, hlm. 41.

<sup>20</sup> Achmad Ruslan, 2013, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Cetakan ke-2, Rangkang Education, Yogyakarta, hlm. 49.

<sup>21</sup> Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, 2011, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Cetakan ke-1, Nusa Media, Bandung, hlm. 25.

hukum (*die vom Stufenbau der Rechtsordnung*) yang menyebutkan bahwa suatu sistem tata urutan hierarkis, suatu sistem norma yang mengkondisikan dan dikondisikan oleh tindakan hukum. Norma yang mengkondisikan memuat kondisi untuk pembuatan norma lain. Pembuatan hierarki ini termanifestasi dalam bentuk regresi dari sistem tata hukum yang lebih tinggi ke sistem tata hukum yang lebih rendah. Proses ini selalu merupakan proses konkretisasi dan individualisasi.<sup>22</sup>

Lebih lanjut Adolf Merkl juga mengemukakan teori yang menyebutkan suatu norma hukum juga selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*). Menurutnya, norma hukum ke atas berdasar dan bersumber pada norma yang ada di atasnya, namun ke bawah ia juga menjadi dasar dan sumber bagi norma hukum kebawahnya, jadi suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Maka apabila norma hukum yang berada di atasnya di hapus atau di cabut, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan terhapus atau tercabut pula. Berdasarkan teori Adolf Merkl ini maka dalam teori jenjang norma hukum Hans Kelsen juga menyebutkan bahwa suatu norma itu selalu berdasar dan bersumber pada norma yang ada di atasnya, namun ke bawah norma hukum itu juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang lebih rendah daripadanya.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Maria Farida Indrati S, *Op.cit.*, hlm. 42.

Teori mengenai jenjang norma hukum oleh Hans Kelsen juga turut dikembangkan oleh Hans Nawiasky, dalam teorinya mengenai *Die Lehre vom dem Stufenaufbau der Rechtsordnung* atau *Die Stufenordnung der Rechtsnormen* ia mengemukakan teori sesuai dengan teori Hans Kelsen namun Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengklasifikasikan norma-norma hukum itu dalam 4 kelompok sebagai berikut:<sup>24</sup>

- 1) *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara); norma tertinggi dalam suatu negara, norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi melainkan *pre-supposed* yakni ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat
- 2) *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar); aturan yang masih bersifat pokok, dasar, dan merupakan landasan luas bagi tata hukum yang lebih terperinci lagi.
- 3) *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal); berisi norma-norma hukum yang lebih mengikat .
- 4) *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksanaan dan aturan otonom); pelaksanaan dan hukuman.

---

<sup>24</sup> Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Op. cit.*, hlm. 27-28.

### C. Hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia

Teori Hans Kelsen menjadi dasar penyusunan peraturan perundang-undangan dalam suatu tata susunan atau hierarki di berbagai Negara, salah satunya di Indonesia. Berdasar teori jenjang norma hukum dari Kelsen ini, Amiroeddin Syarif berkaitan dengan peraturan perundang-undangan kemudian merincikan beberapa hal sebagai berikut:<sup>25</sup>

- a. Perundang-undangan yang lebih rendah memiliki kedudukan yang tidak dapat mengubah atau menyampingkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tetapi ketentuan-ketentuan yang lebih tinggi dapat mengubah atau menyampingkan, ketentuan perundang-perundangan yang kedudukannya lebih rendah.
- b. Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah, atau ditambah oleh atau dengan perundang-undangan yang kedudukannya sama atau yang dalam hierarki kedudukannya lebih tinggi.
- c. Ketentuan-ketentuan perundangan yang lebih rendah kedudukannya tidak mengikat dan tidak mempunyai ketentuan hukum apabila ketentuan tersebut bertentangan dengan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi.
- d. Materi yang seharusnya diatur oleh perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi tidak dapat diatur oleh perundang-undangan yang kedudukannya lebih rendah.

---

<sup>25</sup> Mohammad Mahrus Ali, *Op. cit.*, hlm. 56.

Jika dilihat dari sejarahnya, sejak lahirnya Republik Indonesia dengan diproklamasikannya kemerdekaan Negara Indonesia, sampai berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Undang-Undang Dasar Sementara 1950, Undang-Undang Dasar 1945, maupun Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, masalah hierarki perundang-undangan tidak pernah diatur secara tegas. Dalam masa ini hanya menetapkan 3 jenis peraturan yang disebut Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU), dan Peraturan Pemerintah (PP).<sup>26</sup> Hierarki peraturan perundang-undangan mulai dikenal sejak dibentuknya UU No. 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, yang di dalam Pasal 1 mengategorikan peraturan perundang-undangan Indonesia pada saat itu adalah UU dan PERPPU, PP, dan juga Peraturan Menteri, hal ini dipertegas sebagai sebuah hierarki pada pasal 2 yang menyebutkan:<sup>27</sup>

Tingkat kekuatan peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah menurut urutannya pada Pasal 1

Pada tahun 1966, dalam Memorandum DPR-GR yang telah disahkan oleh MPRS dengan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dan juga oleh MPR dengan Ketetapan MPR No. V/MPR/1973, Lampiran II tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia Menurut UUD 1945, dalam huruf A disebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia adalah sebagai berikut.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Maria Farida Indrati S., *Op. cit.*, hlm. 69.

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 70-71.

<sup>28</sup> Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Op. cit.*, hlm. 68-69.

1. UUD 1945
2. Ketetapan MPRS/MPR
3. UU/PERPPU
4. PP
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti
  - a. Peraturan Menteri
  - b. Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Jenis-jenis peraturan ini dianggap belum lengkap, karena dalam kenyataannya pada saat itu ditemukan produk-produk hukum lain, seperti Keputusan Menteri, Keputusan Lembaga Pemerintah Non-Departemen, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Jadi, bila melihat hierarki yang diatur dalam TAP MPR ini jika melihat kata “dan lain-lainnya”, Keputusan Menteri termasuk di dalamnya, namun kedudukannya berarti di bawah Instruksi Menteri.<sup>29</sup> Selanjutnya, pada TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, dimana yang membedakan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam TAP MPR ini, dengan TAP MPR sebelumnya adalah kedudukan PERPPU pada TAP MPR ini tidak lagi sejajar dengan UU, melainkan berada di bawah UU, serta diletakkannya Peraturan Daerah pada hierarki setelah Keputusan Presiden.

Pada tahun 2004, dibentuk UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mana menegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum, dan UUD NRI Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Mengenai hierarki di dalam UU ini, mengembalikan

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

PERPPU setara dengan UU, namun menghapuskan TAP MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan. Jenis peraturan lain yang diakui keberadaannya dalam UU ini adalah peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh MPR dan DPR, DPD, MA, MK, BPK, Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh UU atau pemerintah atas perintah UU, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Wali Kota, Kepala Desa atau yang setingkat.<sup>30</sup> Dalam UU ini pula untuk pertama kalinya dipertegas pada ketentuan penutup pasal 56, menyebutkan semua keputusan yang dikeluarkan oleh lembaga negara yang sifatnya mengatur sebelum adanya UU ini dimaknai sebagai peraturan.

Kemudian dalam UU No. 12 Tahun 2011 yang merupakan perubahan dari UU No. 10 tahun 2004, memunculkan perubahan-perubahan terkait dengan hierarki peraturan perundang-undangan, dimana dimunculkan kembali TAP MPR dalam hierarki di bawah UUD NRI Tahun 1945, dan peraturan desa yang dulunya termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan dihapuskan. Sehingga hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur pada UU ini, meliputi:<sup>31</sup>

1. UUD NRI Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. UU/PERPPU
4. PP
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

---

<sup>30</sup> Penjelasan Pasal 7 Ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004

<sup>31</sup> Achmad Ruslan, *Op. cit.*, hlm. 55.

Selain peraturan perundang-undangan seperti yang dimaksud di atas, dalam UU ini juga mengatur peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan UU, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Wali Kota, Kepala Desa atau yang setingkat.<sup>32</sup> Lebih jauh pada tahun 2019, dibentuk UU No. 15 tahun 2019 tentang Perubahan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun di dalamnya tidak mengubah jenis serta hierarki peraturan perundang-undangan melainkan hanya mengubah beberapa teknis pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dilihat sejak tahun 1966 sampai tahun 2011 terjadi 4 kali perubahan terhadap jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini berarti jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan merupakan suatu hal yang sangat mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan dan kemasyarakatan negara Republik Indonesia. Adanya berbagai jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam suatu tata susunan yang hierarkis, mengakibatkan pula adanya perbedaan dalam hal fungsi maupun materi muatan berbagai jenis peraturan-perundangan tersebut. Berdasarkan tata

---

<sup>32</sup> *Ibid.*

susunan jenis-jenis peraturan perundang-undangan maka fungsi masing-masing jenis peraturan perundang-undangan tersebut adalah sesuai dengan hierarkinya.<sup>33</sup>

#### **D. Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara**

Keputusan Bersama atau yang dalam masyarakat lebih dikenal sebagai Surat Keputusan Bersama (SKB) merupakan sebuah produk hukum yang secara bersama-sama dibentuk oleh dua atau lebih lembaga negara yang sering dijadikan dasar hukum bagi peristiwa-peristiwa hukum yang bersifat lintas sektoral. SKB merupakan salah satu produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka menyelesaikan persoalan yang muncul di lingkungan masyarakat.<sup>34</sup> Jika dilihat dari sejarahnya, istilah Keputusan Bersama pertama kali muncul secara resmi pada Pasal 2 ayat (1) Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama<sup>35</sup> yang menyebutkan;

Barang siapa melanggar ketentuan dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu; penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu diberi perintah dan peringatan keras untuk menghentikan perbuatan yaitu di dalam suatu Keputusan Bersama Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri.

---

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm. 55-56.

<sup>34</sup> Bashori, "Analisis Kebijakan Pemerintah Melalui Surat Keputusan Bersama (SKB) Tiga Menteri tentang Atribut di Lingkungan Sekolah Pemerintah", Jurnal Manajemen Pendidikan Islam, Universitas Islam Negeri Imam Bonjol Padang, Vol. 2, No. 2, Juni 2021, hlm. 126.

<sup>35</sup> Lembaran Negara RI Tahun 1965 No. 3, tambahan Lembaran Negara No. 2726

Sejak saat itu, aturan tertulis berupa Keputusan Bersama makin sering dibentuk oleh lembaga-lembaga negara. Pada sekitar tahun 1970-an dibentuk beberapa Keputusan Bersama oleh beberapa kementerian, salah satunya adalah Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 01/BER/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadah Agama oleh Pemeluk-Pemeluknya untuk Pelaksanaannya di Daerah Otonom. Kemudian pada sekitar tahun 1970 – 1980-an Keputusan Bersama tidak hanya melibatkan lembaga negara seperti kementerian melainkan telah melibatkan lembaga-lembaga negara lain seperti Mahkamah Agung dan Kepolisian, salah satu contohnya adalah Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama RI No. 07/KMA/1985 dan No. 25 Tahun 1985 tentang Penunjukan Pelaksana Proyek Pembangunan Hukum Islam melalui Yurisprudensi. Berlanjut hingga era pasca reformasi 1998, Keputusan Bersama masih marak dibentuk namun telah bermunculan juga Peraturan Bersama, hingga masa sekarang ini masih kerap dibentuk Keputusan Bersama oleh beberapa lembaga negara sebagai dasar hukum untuk menyikapi persoalan yang sering terjadi. Dalam perkembangan ini pula, tidak lagi hanya Kementerian, MA, Kejaksaan, ataupun Kepolisian yang ikut membentuk SKB, namun lembaga-lembaga negara lainnya seperti Badan Intelijen Negara, Komisi Aparatur Sipil

Negara, Badan Pembinaan Ideologi Pancasila, dll, saat ini juga telah turut serta membentuk Keputusan Bersama.

Terkait dengan pembentukannya oleh lembaga negara, Benyamin Akzin mengemukakan teori yang ditulis dalam bukunya yang berjudul "*Law State and International Legal Order*", ia mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum publik berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat, jika dilihat dari struktur normanya, hukum publik berada di atas hukum privat dan jika dilihat dari struktur lembaganya, lembaga-lembaga negara terletak di atas masyarakat. Dalam hal pembentukannya norma-norma hukum publik dibentuk oleh lembaga-lembaga negara dalam hal ini penguasa-penguasa negara dan wakil-wakil rakyat. Sehingga terlihat jelas bahwa norma-norma hukum publik yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari norma-norma yang dibentuk oleh masyarakat.<sup>36</sup> Namun, oleh karena norma hukum publik ini dibentuk oleh lembaga-lembaga negara, maka dalam pembentukannya seharusnya lebih hati-hati, sebab norma-norma hukum publik ini harus dapat memenuhi keinginan dan kehendak masyarakat.<sup>37</sup>

Berkaitan tentang dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan oleh lembaga negara harus berdasar kepada landasan kewenangan formal, maksudnya adalah bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus merujuk kepada ketentuan yang

---

<sup>36</sup> Maria Farida Indrati S., *Op. cit.*, hlm. 43.

<sup>37</sup> *Ibid.*

memberikan kewenangan kepada pejabat atau lembaga yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan.<sup>38</sup> Berkaitan dengan hal tersebut, dalam pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 telah menyebutkan bahwa jenis peraturan perundang-undangan 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, komisi yang setingkat yang dibentuk dengan UU atau Pemerintah atas perintah UU, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati / Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

#### **E. Analisis Kedudukan Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara dalam Peraturan Perundang – undangan Indonesia**

Penelitian ini menunjukkan bahwa kedudukan SKB hanya sebatas penetapan dan tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, serta tidak termasuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Secara historis, keputusan memang pernah dikategorikan bahkan dimasukkan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan, namun saat ini, menurut aturan yang berlaku tidak lagi dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Maka dari itu, penting untuk melihat sejarah diaturnya peraturan perundang-undangan Indonesia,

---

<sup>38</sup> Achmad Ruslan, *Op. cit.*, hlm. 67.

khususnya berkaitan dengan diaturnya keputusan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, untuk memahami *original intent* atau dasar diubahnya ketentuan, yang kini menjadikan keputusan tidak dapat lagi dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Ditinjau dari aspek historis, disusunnya perundang-undangan Indonesia dalam suatu tata susunan atau hierarki perundang-undangan, maka dapat dilihat pertama kali keputusan diatur sebagai salah satu peraturan perundang-undangan adalah pada Memorandum DPR-GR tahun 1966 yang telah disahkan oleh MPRS dengan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dan juga oleh MPR dengan Ketetapan MPR No. V/MPR/1973, Lampiran II tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia Menurut UUD 1945, dimana mengkategorikan keputusan presiden sebagai salah satu peraturan perundang-undangan pada posisi ke-enam setelah PP, yang mana dijelaskan keputusan presiden ini bersifat khusus (*einmalig*).<sup>39</sup>

Pada saat itu Menteri dan pejabat negara lainnya juga telah membentuk produk hukum berupa keputusan, namun keputusan-keputusan tersebut tidak disebutkan dalam hierarki maupun jenis peraturan, padahal instruksi menteri dimasukkan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga pada saat itu, dianggap bahwa instruksi menteri memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan keputusan menteri maupun keputusan-keputusan lainnya termasuk di

---

<sup>39</sup> Maria Farida Indrati S., *Op. cit.*, hlm. 73.

dalamnya Surat Keputusan Bersama, yang pertama kali disebutkan dalam Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1965.

Kemudian pada Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 merumuskan kembali tata urutan peraturan perundang-undangan yang tidak jauh beda dengan ketetapan sebelumnya, dimana hanya menambahkan peraturan daerah ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Namun, dalam ketetapan ini telah disebutkan jenis peraturan perundang-undangan lain, diluar yang disebutkan di dalam hierarki, yakni pada Pasal 4 ayat 2 yang menyebutkan:

Peraturan atau keputusan Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, menteri, Bank Indonesia, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ini.

Keputusan yang dikeluarkan oleh beberapa lembaga negara, sejak Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dan Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 sampai Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, setidaknya menunjukkan bahwa keputusan pernah diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Terkait hal ini, Prof. Maria Farida dalam bukunya yang berjudul "Ilmu Perundang-undangan" memberi tanggapan terkait beberapa keputusan yang disebutkan dalam ketetapan-ketetapan ini. Pada Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dan Ketetapan MPR No. V/MPR/1973, yang memasukan keputusan presiden dalam hal ini bersifat *einmalig* ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sebenarnya tidak tepat, karena keputusan presiden juga dapat bersifat *dauerhaftig*.

Keputusan presiden yang bersifat *einmalig* merupakan sebuah penetapan (*beschikking*), dimana sifat normanya individual, konkret, dan sekali selesai sedangkan sifat norma dari peraturan perundang-undangan seharusnya bersifat umum, abstrak dan berlaku terus menerus, sehingga yang termasuk dalam Peraturan Perundang-undangan adalah keputusan presiden yang bersifat *dauerhaftig* bukan yang bersifat *einmalig*.<sup>40</sup>

Lebih lanjut terhadap Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, terkait permasalahan yang berhubungan dengan peraturan dan keputusan lainnya dalam Pasal 4 ketetapan ini, salah satunya Mahkamah Agung sebagai lembaga kehakiman hanya membentuk keputusan yang bersifat individual, konkret, dan final dan tidak membentuk keputusan yang bersifat umum, abstrak, dan berlaku terus menerus,<sup>41</sup> seperti disebutkan sebelumnya maka keputusan yang bersifat individual, konkret, dan final ini tidak seharusnya dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut dalam keputusan menteri, Prof Maria Farida memberi tanggapan bahwa keputusan menteri yang bersifat umum tidak dimasukkan dalam hierarki, menimbulkan permasalahan berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah yang menjadi keliru dikarenakan tidak memperhatikan keputusan menteri yang masih berlaku. Dengan dasar rumusan itu, Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia pada saat itu, mengeluarkan Surat Edaran Nomor. M.UM.01.06-27 yang kemudian menyatakan bahwa keputusan menteri

---

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm. 78.

<sup>41</sup> *Ibid*, hlm.93.

yang bersifat mengatur merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan secara hierarki berada di bawah keputusan presiden dan berada di atas peraturan daerah.<sup>42</sup>

Berdasarkan konstruksi hukum tersebut, menurut hemat penulis keputusan lembaga negara pada masa Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dan Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 hingga Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, baik keputusan tersebut bersifat sebagai sebuah penetapan (*beschikking*) maupun sebagai pengaturan (*regeling*), walaupun secara teori keputusan yang dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan hanyalah keputusan yang bersifat umum, abstrak, dan berlaku terus menerus dalam hal ini sebagai pengaturan (*regeling*). Berkaitan dengan Surat Keputusan Bersama, walau tidak disebutkan secara eksplisit, sebagai sebuah keputusan yang dibuat oleh lembaga negara yang telah ada pada saat itu termasuk di dalamnya Menteri, MA, ataupun Badan, Lembaga, atau Komisi, terlepas dari dibentuk sendiri-sendiri ataupun bersama-sama, pada masa ini dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Pada 1 November 2004, setelah melalui proses pembahasan, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, kemudian disahkan dan diundangkan dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan

---

<sup>42</sup> *Ibid.* hlm. 94.

Perundang-undangan. Dalam Pasal 7 ayat 1 UU ini mengatur tentang hierarki peraturan perundang-undangan, yang tersusun secara berurutan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah

Dalam penjelasan Pasal 7 ayat 4 UU ini juga menyebutkan jenis peraturan perundang-undangan lainnya, selain ketentuan yang disebutkan di dalam hierarki antara lain ialah peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh 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.

Dapat dilihat setelah adanya UU No. 10 Tahun 2004, keputusan tidak lagi dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, lebih lanjut dalam ketentuan penutup Pasal 56 UU ini, menyebutkan bahwa:

Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 yang sifatnya mengatur, yang

sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dibaca peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.

Jika ditafsirkan lebih lanjut, keputusan yang lahir setelah adanya UU ini, diharapkan tidak lagi bersifat mengatur, dan selanjutnya hanya disebut sebagai peraturan apabila keputusan tersebut bersifat mengatur. Sehingga hal ini kemudian menjadi penegasan bahwa, keputusan hanya bersifat penetapan dan bukan merupakan peraturan perundang-undangan.

Saat ini UU No. 10 Tahun 2004 telah diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 *j.o* UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang pada Pasal 7 ayat 1 mengatur tentang hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia adalah sebagai berikut:

- 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
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Secara tegas dalam Pasal 8 ayat 1 menyebutkan jenis peraturan perundangan lainnya adalah sebagai berikut:

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.

Merujuk pada norma tersebut, keputusan tidak lagi dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan baik di dalam hierarki maupun dalam jenis peraturan perundang-undangan lainnya. Sama halnya pada ketentuan penutup Pasal 56 UU No. 10 Tahun 2004, ketentuan penutup Pasal 100 UU No. 12 Tahun 2011 juga menyebutkan bahwa semua keputusan yang dikeluarkan oleh lembaga negara apabila sifatnya mengatur yang telah ada sebelum UU ini harus dibaca sebagai peraturan.

Keputusan yang hadir setelah adanya UU ini, idealnya hanya bersifat penetapan, tidak lagi bersifat mengatur. Apabila lembaga negara kemudian ingin membentuk produk hukum yang sifatnya mengatur, maka seharusnya disebut sebagai peraturan. Hal ini sejalan dengan pendapat Prof. Jimly Asshiddiqie yang mengemukakan bahwa, sebuah penetapan menghasilkan ketetapan atau keputusan (*beschikking*). Hasil kegiatan penetapan atau pengambilan keputusan administratif ini sebaiknya hanya disebut “keputusan” atau “ketetapan”, bukan dengan istilah lain. Begitu pula dengan pengaturan menghasilkan peraturan (*regels*). Hasil kegiatan pengaturan itu sudah seharusnya tidak disebut dengan istilah lain kecuali “peraturan”.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. cit.*, hlm. 8.

Berkaitan dengan Surat Keputusan Bersama lembaga negara, sebagai sebuah keputusan yang hadir setelah adanya UU ini, sudah seharusnya hanya merupakan sebuah penetapan yang tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Kedudukannya tidak lebih dari sebuah penetapan dan tidak dapat dikategorikan sebagai sebuah peraturan perundang-undangan apalagi termasuk di dalam hierarki.

Kedudukan SKB yang tidak lebih dari sebuah penetapan tentunya mempunyai konsekuensi bahwa ia tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berdasarkan ketentuan yang berlaku memiliki kedudukan yang lebih tinggi. Sesuai dengan asas hukum *lex superior derogate inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah) serta teori hierarki norma, dimana suatu norma akan selalu bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi, sehingga norma hukum tidak akan saling tumpang tindih. Kejelasan kedudukan ini, akan menjamin kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Op. cit.*, hlm. 74.