

**KEDUDUKAN SURAT KEPUTUSAN BERSAMA (SKB) DALAM SISTEM  
PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat  
Mendapat Gelar Sarjana Hukum**

**Oleh:**

**T. AGUNG NUGROHO  
1806200202**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2023**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Nota: Pengisian surat ini tetap membutuhkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003  
<http://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [f umsumedan](#) [u umsumedan](#) [u umsumedan](#) [u umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

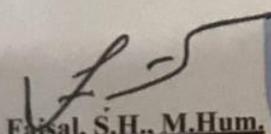
**NAMA** : T. AGUNG NUGROHO  
**NPM** : 1806200202  
**PRODI/BAGIAN** : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : KEDUDUKAN SURAT KEPUTUSAN BERSAMA (SKB) DALAM  
**SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**  
**PENDAFTARAN** : Tanggal, 14 APRIL 2023

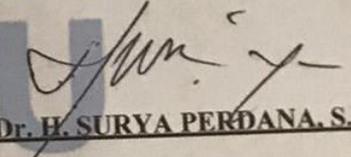
Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi penulis berhak memakai gelar:

**SARJANA HUKUM (S.H)**

Diketahui  
DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING

  
Dr. Faisal, S.H., M.Hum.

  
Assoc. Prof. Dr. H. SURYA PERDANA, S.H., MHU

NIDN: 0122087502

NIDN. 0011066201

Unggul | Cerdas | Terpercaya



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<http://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsu](https://www.facebook.com/umsu) [umsu](https://www.instagram.com/umsu) [umsu](https://www.youtube.com/umsu) [umsu](https://www.tiktok.com/umsu)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**BERITA ACARA**  
**UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA**  
**BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitia Ujian Sarjana Strata-I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Jumat, tanggal 19 Mei 2023, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan, menimbang:

**MENETAPKAN**

**NAMA** : T. AGUNG NUGROHO  
**NPM** : 1806200202  
**PRODI/BAGIAN** : ILMU HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : KEDUDUKAN SURAT KEPUTUSAN BERSAMA (SKB) DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

**Dinyatakan** : ( A- ) Lulus Yudisium dengan predikat Baik  
( ) Lulus Bersyarat, memperbaiki/ujian ulang  
( ) Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara

**PANITIA UJIAN**

Ketua

**Dr. FAISAL, S.H., M. Hum.**  
NIDN: 0122087502

Sekretaris

**Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H**  
NIDN: 0118047901

**ANGGOTA PENGUJI:**

1. BENITO ASDHIE KODIYAT, S.H. M.H.
2. MUKLIS, S.H., M.H.
3. Assoc.Prof.Dr. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum.

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya  
Semua yang diperlukan untuk sukses dapat ditemukan  
di sini dan tanggapnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**

**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/II/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400- 66224567



<http://hukum.umsu.ac.id>



[fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)



[umsumedan](#)



[umsumedan](#)



[umsumedan](#)



[umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

### LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

**NAMA** : T. AGUNG NUGROHO  
**NPM** : 1806200202  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : KEDUDUKAN SURAT KEPUTUSAN BERSAMA (SKB) DALAM  
SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada  
Panitia Ujian Skripsi

Medan, 14 April 2023

Pembimbing

Assoc. Prof. Dr. H. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum.  
NIDN. 0011066201

**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila mengabdikan diri agar dibutuhkan  
manusia dan lingkungannya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 88/BK/BAN-PT/Akred/PT/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<http://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA**

**NAMA** : T. AGUNG NUGRHO  
**NPM** : 1806200202  
**PRODI/BAGIAN** : Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara  
**JUDUL SKRIPSI** : KEONDUKAN SURAT KEPUTUSAN BERSAMA (SKB) DALAM  
SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.

**Pembimbing** :

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
24-01-2023	Bimbingan Pertama Setelah Seminar Proposal	
06-02-2023	Perubahan Materi	
28-02-2023	Perbaikan Bab II / Tinjauan Pustaka	
02-03-2023	Perbaikan Bab III	
04-03-2023	Perubahan Materi	
05-03-2023	Perbaikan Kesimpulan	
12-03-2023	Perbaikan Kesimpulan Saran	
14-03-2023	Perbaiki dan Perambatan Persoalan SKB	
19-03-2023	Pembahasan dan Perambatan halaman Skripsi	

Diketahui,  
**DEKAN FAKULTAS HUKUM**

(Dr. FAISAL, SH., M.Hum)

**DOSEN PEMBIMBING**

(Asoc. Prof. Dr. Surya Permana, S.H., M.H., S.H., M.

MUHAMMADIYAH SUMATERA  
FAKULTAS HUKUM

SURAT PERNYATAAN

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertanda tangan di bawah ini, mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara :

Nama Lengkap : T. AGUNG NUGROHO  
Tempat/ Tgl. Lahir : Kisaran, 03 Desember 1999  
Agama : Islam  
Status Perkawinan : Kawin/Belum Kawin/Duda/Janda\*)  
No. Pokok Mahasiswa : 1806200202  
Program Studi : Hukum Tata Negara  
Alamat Rumah : Jl. Sultan Iskandarsyah  
Telp/HP: 0895-7129-46020  
Pekerjaan/ Instansi : -  
Alamat Kantor : -

Melalui surat permohonan tertanggal April 2023 telah mengajukan permohonan menempuh ujian skripsi. Untuk ujian skripsi yang akan saya tempuh, menyatakan dengan sesungguhnya, bahwa saya,:

1. Dalam keadaan sehat jasmanai maupun rohani
2. Siap secara optimal dan berada dalam kondisi baik untuk memberikan jawaban atas pertanyaan penguji,
3. Bersedia menerima keputusan Panitia Ujian Skripsi dengan ikhlas tanpa mengadakan gugatan apapun;
4. Menyadari bahwa keputusan Panitia Ujian ini bersifat mutlak dan tidak dapat diganggu gugat.

Demikianlah surat pernyataan ini saya perbuat dengan kesadaran tanpa paksaan dan tekanan dalam bentuk apapun dan dari siapapun, untuk dipergunakan bilamana dipandang perlu. Semoga Allah SWT meridhoi saya. Amin.

Saya Yang Menyatakan,



T. AGUNG NUGROHO

## KATA PENGANTAR



*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakhatuh*

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat di selesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul **KEDUDUKAN SURAT KEPUTUSAN BERSAMA (SKB) DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**. Selesainya skripsi ini, perkenankanlah di ucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Prof. Dr. Agussani, M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang di berikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini.
2. Dekan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Faisal, S.H., M.H atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
3. Kepada Wakil Dekan I Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.Hum dan Wakil Dekan III Ibu Atika Rahmi, S.H., M.H.
4. Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Prof. Dr. H. Surya Perdana, S.H., M.Hum selaku Pembimbing, dan Bapak Benito Asdhie Kodiyat MS, SH., M.H. selaku

Pembanding, yang penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.

5. Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terimakasih kepada Papa Toto Mardianto dan ibunda Mama Yennie Susi Achiranni yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang
6. Disampaikan juga terima kasih banyak kepada teman dan sahabat-sahabat seperjuangan saya yang sudah saya anggap seperti keluarga sendiri yaitu Enny Lunarny, Aulia, Ican, Daffa terimakasih sudah mengorbankan banyak waktu untuk saya, memberikan nasehat, dukungan dan motivasi dan juga sahabat-sahabat stambuk 2018 kelas D1 Pagi dan F1 Hukum Tata Negara, atas semua kebaikannya, semoga Allah SWT membalas kebaikan Kalian.
7. Tak terlupakan disampaikan terima kasih kepada seluruh narasumber yang telah memberikan data selama penelitian ini berlangsung.

Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu, diharapkan ada masukan yang membangun untuk kesempurnaannya. Terimakasih semua, tiada lain yang diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan.. Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Medan, Maret 2023

Hormat saya

**T. AGUNG NUGROHO**

## **ABSTRAK**

### **KEDUDUKAN SURAT KEPUTUSAN BERSAMA (SKB) DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**T. AGUNG NUGROHO**

Surat Keputusan Bersama Menteri, aturan ini merupakan salah satu bentuk peraturan sebagaimana dinyatakan Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 yang dibentuk oleh dua atau lebih kementerian untuk mengatur hal yang sama namun sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing kementerian dalam menjalankan urusan dalam pemerintahan. Keputusan Bersama Menteri mempunyai kedudukan yang sama dengan peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat yang dibentuk berdasarkan kewenangan sesuai dengan hukum positif yang berlaku berdasarkan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12/2011. Adapun langkah pengambilan keputusan tersebut didasari oleh: dilakukan untuk kepentingan umum/ kesejahteraan umum, dilakukan atas inisiatif administrasi Negara itu sendiri, untuk menyelesaikan masalah konkrit dengan cepat yang timbul secara tiba-tiba, dan tindakan tersebut dimungkinkan oleh hukum.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yang digunakan adalah dengan jenis yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara menganalisis permasalahan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum yang merupakan dengan data sekunder yang diperoleh studi kepustakaan terkait dengan dasar hukum Surat Keputusan Bersama menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Surat Keputusan Bersama bertentangan dengan asas keadilan, dan Bagaimana implikasi hukum pembentukan surat keputusan Bersama.

Hasil penelitian dan pembahasan dalam penelitian ini tiada lain adalah untuk mengetahui faktor-faktor penyebab diterbitkannya sebuah Surat Keputusan Bersama yang dilakukan oleh pemerintah yang dalam hal ini adalah para menteri terkait, dasar pemikiran dan kewenangan, serta mekanisme pembuatan Surat Keputusan Bersama yang dilakukan oleh para menteri terkait. Faktor kendala dan upaya apa saja yang dilakukan sebagai langkah antisipatif terhadap penolakan dari diterbitkannya Surat Keputusan Bersama tersebut.

**Kata Kunci: Kedudukan Surat Keputusan Bersama, Sistem, Peraturan  
Perundang-Undangan**

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>ii</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>iv</b>
<b>BAB I     PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah .....	12
C. Faedah Penelitian .....	12
D. Tujuan Penelitian .....	13
E. Definisi Operasional .....	13
F. Keaslian Penelitian .....	13
G. Metode Penelitian .....	17
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian .....	17
2. Sifat Penelitian .....	18
3. Sumber data .....	18
4. Alat Pengumpulan Data .....	19
5. Analisis data .....	19
<b>BAB II    TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Surat Keputusan Bersama (SKB) .....	21
1. Pengertian Surat Keputusan Bersama (SKB) .....	21
2. Jenis-jenis Surat Keputusan Bersama .....	24
3. Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara.....	25

4. Kedudukan Surat Keputusan Bersama dalam Peraturan Perundang-Undangan.....	26
B. Sistem Peraturan Perundang-Undangan.....	33
1. Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia.....	39
2. Sistem Peraturan Perundang-Undangan .....	40
C. SKB ditinjau dari Teori Perundang-undangan.....	44
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Dasar hukum Surat Keputusan Bersama menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	51
B. Surat Keputusan Bersama bertentangan dengan asas keadilan .....	58
C. Implikasi hukum pembentukan surat keputusan Bersama .....	66
<b>BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN</b>	
A. Kesimpulan .....	71
B. Saran .....	72
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>74</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara berkembang memerlukan peranan dari aparaturnya pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan. Tugas pembangunan adalah salah satu dari aspek penyelenggaraan tugas pemerintahan yang sarannya terwujud dalam tujuan nasional sebagaimana dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945).

Indonesia secara eksplisit menyatakan diri sebagai negara hukum yang dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 disebut dengan “negara berdasarkan atas hukum. Keberadaan *the rule of law* adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan diskresi. Pemerintah juga dilarang menggunakan privilege yang tidak perlu atau bebas dari aturan hukum biasa. Paham negara hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*), yang mengandung asas legalitas, asas pemisahan (pembagian) kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut, kesemuanya bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang, tirani, atau penyalahgunaan kekuasaan<sup>1</sup>

Dengan cita-cita negara hukum tentu adalah bagian yang tidak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak bergulirnya kemerdekaan.

---

<sup>1</sup> AD. Basniwati. *Aspek Hukum Administrasi Negara Surat Keputusan Bersama Menteri Terhadap Pembubaran Ormas* Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan | Vol. 10 | Issue 1 | April 2022, halaman 142

Meskipun ide negara hukum tidak dirumuskan secara sebenar-benarnya pada waktu itu, namun dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide ‘*rechtsstaat*’ (negara berdasar atas hukum), bukan ‘*achtsstaat*’ (negara berdasarkan kekuasaan).<sup>2</sup>

Undang-undang dasar hanyalah sebagian dari hukum dasar negara Indonesia yang bersifat tertulis sedang di sampingnya undang-undang dasar itu berlaku pula hukum dasar yang tidak tertulis ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara. Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, Undang-Undang Dasar mempunyai fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang.

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>3</sup>

---

<sup>2</sup>Rio Trifo Inggiz, *Kedudukan Surat Edaran Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Dialektika Hukum Vol. 1 No. 1 Tahun 2019, halaman 2

<sup>3</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, halaman. 1.

Dengan demikian hak-hak warga negara akan lebih terlindungi. Pemisahan kekuasaan bertujuan agar suatu kekuasaan tidak terpusat pada satu penyelenggaraan kekuasaan, apabila kekuasaan mutlak hanya di miliki oleh satu penyelenggara kekuasaan maka akan muncul kekuasaan yang absolut. Pembatasan kekuasaan menjadi syarat mutlak sebuah negara yang demokratis, adanya pembatasan kekuasaan sebagai perwujudan prinsip konstitusionalisme yang melindungi hak-hak rakyat.

Di suatu negara hukum (*rechtsstaat*), pada dasarnya setiap tindakan atau keterlibatan pemerintah dalam kehidupan warga negara harus berdasarkan pada asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*). Asas legalitas mengandung maksud bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau didasarkan pada kewenangan yang bersumber pada undang-undang. Tindakan pemerintahan yang berdasarkan asas legalitas ini oleh karenanya berkonsekuensi pada tindakan tersebut sah (*wetmatigheid van bestuur*).<sup>4</sup>

Di suatu negara hukum (*rechtsstaat*), pada dasarnya setiap tindakan atau keterlibatan pemerintah dalam kehidupan warga negara harus berdasarkan pada asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*). Asas legalitas mengandung maksud bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau didasarkan pada kewenangan yang bersumber pada undang-undang. Tindakan pemerintahan yang berdasarkan asas legalitas ini oleh

---

<sup>4</sup> Ridwan. *Eksistensi Dan Keabsahan Surat Keputusan Bersama 3 Menteri Tentang Penjatuhan Sanksi Terhadap Pegawai Negeri Sipil*. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum No. 1 VoL. 28 Januari 2021, halaman 6

karenanya berkonsekuensi pada tindakan tersebut sah (*wetmatigheid van bestuur*).<sup>5</sup>

Peraturan perundang-undangan sebagai salah satu instrumen untuk menjalankan atau mewujudkan negara hukum. Di Indonesia pengaturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang secara garis besar bersisi asas pembentukan, materi muatan, proses, bahkan mengatur tentang hierarki peraturan perundang-undangan tersebut. Pembagian tersebut ditujukan agar semua peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan dan berjalan dengan baik serta tidak terjadi tumpang tindih antara satu peraturan dengan peraturan yang lainnya.<sup>6</sup>

Saat ini, pengaturan mengenai peraturan perundang-undangan Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juncto Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-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

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Zayanti Mandasari, Kedudukan Memorandum Of Understanding dan Surat Keputusan Bersama Ditinjau dari Teori Perundang-undangan, 8 Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 2 VOL. 20 APRIL 2013,halaman 279

Hans Kelsen. Hans Kelsen mengemukakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu *hierarki* (tata susunan).<sup>7</sup>

Peraturan perundang-undangan yang tidak benar dari segi formil dan materilnya akan berdampak pada pelaksanaan peraturan tersebut, bahkan tidak mungkin peraturan itu tidak dapat dilaksanakan meskipun telah dibentuk dan disahkan oleh pemerintah. Oleh sebab itu pembentukan peraturan perundang-undangan harus dibuat sebaik mungkin oleh para pembentuk undang-undang.

Dalam sistem hukum Indonesia mengenal adanya tingkatan dalam peraturan perundang-undangan yang biasa dikenal *hierarki* peraturan perundang-undangan. Hal ini selaras dengan teori Hans Kelsen mengenai jenjang norma hukum (*stufentheori*). “Norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar.”<sup>8</sup>

Indonesia adalah Negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Penegasan tersebut termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Pernyataan tersebut mengandung makna, bahwa semua sendi-sendi kehidupan berbangsa, bernegara sandaran utamanya adalah hukum. Dalam teori legitimitas

---

<sup>7</sup> Rofifa Salshabila M. Andi Lolo Analisis Yuridis Kedudukan Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara Dalam Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, Skripsi Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar 2021, halaman 2

<sup>8</sup>AD. Basniwati. *Op.Cit*, halaman 143

kekuasaan, Negara secara sukarela tunduk pada hukum. Hukum dijadikan sebagai panglima terdepan dalam mengambil segala bentuk kebijakan dan keputusan guna memenuhi hak hidup semua warga negaranya. Salah satu sendi pengakuan hukum dalam norma dasar sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam sendi-sendi kehidupan bernegara diantaranya adalah hak asasi manusia. Hak Asasi Manusia merupakan hak dasar manusia yang wajib dijamin keberlangsungan dalam suatu Negara tanpa pilih kasih terhadap semua warga negaranya.<sup>9</sup>

Pemahaman terkait konsep negara hukum material adalah pemberian keleluasaan kepada pemerintah dalam menjalankan tugasnya, salah satunya dengan membentuk keputusan atau kebijakan yang mempengaruhi sistem peraturan perundang-undangan. Terkait dengan hal ini, terdapat beberapa produk yang dikeluarkan oleh beberapa menteri/pejabat setingkat menteri, yakni Peraturan Bersama. Sejak tahun 1966, Surat Keputusan Bersama (selanjutnya disebut SKB) menjadi dasar hukum yang kerap kali dipilih untuk mengatasi permasalahan, khususnya mengenai penegakan hukum yang bersifat lintas sektoral.<sup>10</sup>

Dalam perkembangannya SKB sendiri banyak menuai pro dan kontra dalam diskusi-diskusi hukum lantaran bentuknya yang masih sering dipertanyakan, apakah berupa ketetapan (*beschikking*), peraturan (*reggelling*) atau peraturan kebijakan (*bleidsreggel*). Sebab menjadi dilematis ketika menggunakan istilah keputusan sementara isinya bersifat mengatur umum, Selain itu, dalam praktiknya

---

<sup>9</sup> AD. Basniwati, Op.Cit, hlm 137-138

<sup>10</sup> Mar'atun Fitria dan Nur Wahyuni Utami. *Menyoal Kedudukan Hukum Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Rangka Penanganan Covid-19 Sebagai Upaya Penataan Regulasi*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 19 No. 2 - Juni 2022, halaman 280

terdapat nomenklatur yang tidak hanya menggunakan “Surat Keputusan Bersama”.<sup>11</sup>

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 berimbas 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 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tidak mengenal surat keputusan sebagai salah satu peraturan perundang-undangan, di dalam ketentuan penutup Pasal 100 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga menyebutkan bahwa semua keputusan lembaga negara yang bersifat mengatur tidak lagi disebut sebagai keputusan melainkan sebagai peraturan.

Proses pembentukan peraturan perundangundangan di Indonesia telah diatur dalam UndangUndang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Peraturan Perundang-undangan. Tanggal 2 Oktober 2019 Presiden Joko Widodo telah menandatangani Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perubahan Undang-Undang ini bertujuan untuk memperkuat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan,

---

<sup>11</sup> *Ibid*

sehingga dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan.<sup>12</sup>

Maraknya dikeluarkannya Surat Keputusan Bersama (SKB) oleh beberapa kementerian Negara menimbulkan tafsir ganda, baik dari segi formil maupun materil dari Surat Keputusan Bersama (SKB) yang dikeluarkan. Persoalannya tidak lain adalah menimbulkan pertanyaan apakah produk Surat Keputusan Bersama (SKB) merupakan *beschikking* atau Regeling, dan kedudukan Surat Keputusan Bersama (SKB) dalam hierarki norma hukum seperti apa. Untuk itu hal ini menimbulkan tafsir ganda dalam kenyataannya.

SKB sebagai suatu peraturan kebijakan atau peraturan yang lahir atas dasar diskresi, bukan atas dasar kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan bagi organ pemerintah (*delegatie van regelgevende bevoegdheid aan bestuursorganen*). SKB sebagaimana peraturan kebijakan lainnya, merupakan instrumen yuridis yang diperlukan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, di samping peraturan perundang-undangan.<sup>13</sup>

Secara keseluruhan pembuat SKB ini tidak termasuk golongan Subjek yang memenuhi syarat sebagai Mujtahid. Karena hanya satu syarat yang sesuai antara pembuat SKB dengan syarat Mujtahid, yaitu Mengenal Manusia dan Kehidupan Sekitarnya. Sehingga dapat dikatakan bahwa pembuat SKB ini tidak tergolong sebagai Mujtahid. SKB menjadi bagian dari lingkup Al-Masail Al-Furu'iyah Al-

---

<sup>12</sup> Sopiani & Zainal Mubaroq, Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 17 No. 2 - Juni 2020, halaman 148

<sup>13</sup> AD. Basniwati., *Loc. Cit.*

Dhoniah, karena dalam SKB tersebut di buat dikarenakan mengandung banyak penafsiran sehingga memerlukan kejelasan. Kemudian, SKB menjadi bagian dari Al-Masail Al-Fiqhiyah Al Waqa'iyah Al-Mu'ashirah, karena SKB ini dibuat oleh tiga lembaga administrasi pemerintah yang berbeda, yang mana ketentuan tersebut tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan.<sup>14</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan disebutkan bahwa semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum undang-undang ini berlaku, harus dibaca peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini”.

Praktik ketatanegaraan/ pemerintahan sebelum maupun sesudah reformasi di Indonesia, sering ditemui produk hukum yang berupa Surat Keputusan Bersama yang selanjutnya disingkat SKB (menteri/antar beberapa menteri), dan sampai sekarang hal tersebut masih berjalan, tentu akan membingungkan para ahli hukum/praktisi hukum dalam menyikapi akan kedudukan SKB tersebut. Secara rechmatigheid dapat ditelusuri melalui tata urutan perundang-undangan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Pasal 7 menyebutkan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan meliputi UUD RI tahun 1945, UU/Peperpu, PP, Perpres dan Perda yang selanjutnya UU tersebut diganti/diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan

---

<sup>14</sup> Indra Bagus Widodo. Analisa Hukum Diskresi Dalam Surat Keputusan Bersama Tentang Pedoman Implementasi UU ITE, Skripsi Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta 2021, halaman 17

dalam UU terakhir ini menyebutkan juga hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 yakni UUD RI 1945, Ketetapan MPR, UU/peperpu, Peraturan Pemerintah/PP, Perpres, Perda propinsi dan Perda kab/kota. UU yang baru ini memasukkan ketetapan MPR sebagai produk hukum RI (yang sebelumnya dalam UU No. 10 tahun 2004 tidak menampung produk ketetapan MPR)

Sistem perundang-undangan suatu negara tidak akan lepas dari sistem hukum yang berlaku di suatu negara, karena “Peraturan Perundang-undangan” sebagai hukum tertulis merupakan esensi atau bagian yang sangat penting dari “sistem hukum” dari negara hukum (modern) yang demokratis. Dalam aspek kesejarahan, sistem hukum tidak lepas dari konsep negara, konsep negara hukum, dan sistem pemerintahan, yang berkembang dan dipraktikkan sejak zaman Yunani Purba sampai sekarang (abad 21). Sistem peraturan perundang-undangan erat kaitannya dengan sistem hukum, karena peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis merupakan bagian/unsur dari sistem hukum yang secara universal terdiri atas *structure*, *substance* dan *culture*.

Peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan dasar tindakan pemerintah dalam kondisi tertentu dapat saja belum tersedia atau memang tidak ada (*leemten in het recht*). Di sisi lain, dimungkinkan telah ada peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan dasar bagi pemerintah untuk melakukan tindakan-tindakan hukum (*rechtshandelingen*) tetapi memuat norma yang samar (*vage norm*) atau norma terbuka (*open texture*), dan dimungkinkan pula normanya mengandung pilihan (*choice*).<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Ridwan, *Op.Cit*, halaman 6-7

Surat Keputusan Bersama memang bukan bagian dari peraturan negara yang secara normatif diatur dalam alam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pasal 7 ayat (1).

Pada prinsipnya hukum Islam bersumber dari wahyu Ilahi, yakni al-Quran, yang kemudian dijelaskan lebih rinci oleh Nabi Muhammad saw. Melalui Sunnah dan hadisnya. Wahyu ini menentukan norma-norma dan konsep-konsep dasar hukum Islam yang sekaligus merombak aturan atau norma yang sudah mentradisi di tengah-tengah masyarakat manusia. Namun demikian, hukum Islam juga mengakomodasi berbagai aturan dan tradisi yang tidak bertentangan dengan aturan-aturan dalam wahyu Ilahi tersebut.<sup>16</sup>

SKB yang dikeluarkan lembaga negara dapat dikatakan tidak mempunyai posisi yang jelas karena berdasarkan muatannya dapat dikatakan sebagai Pengaturan (regeling) namun dari namanya dapat disebut sebagai Keputusan (beschikking). Namun apabila dapat ditarik kesimpulan SKB tidak termasuk perundang-undangan karena penamaannya yang menggunakan Keputusan bukan 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

---

<sup>16</sup> Machmud Aziz. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia. Jurnal Konstitusi, Vol 7, No 5, Oktober 2010, halaman 114

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.

Sejalan dengan status a quo pada ketentuan penutup Pasal 100 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 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 Undang-Undang ini, tidak lagi disebut dengan keputusan melainkan dengan peraturan.

Sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, SKB memiliki kedudukan yang sama dengan peraturan perundang-undangan lainnya seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri. Namun, SKB hanya memiliki kekuatan hukum yang mengikat untuk pihak-pihak yang mengeluarkan SKB tersebut. SKB juga memiliki fungsi sebagai instrumen koordinasi antara kementerian atau lembaga negara yang terlibat dalam penerbitan SKB. SKB dapat digunakan untuk menyamakan pandangan dan sikap antara kementerian atau lembaga negara yang terkait dalam pelaksanaan suatu kebijakan.

Dalam praktiknya, SKB biasanya digunakan untuk mengatur masalah-masalah yang bersifat teknis dan terkait dengan kepentingan bersama antara beberapa kementerian atau lembaga negara.

### **1) Rumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka perlu dilakukan penelitian lebih lanjut terkait dengan

- A. Bagaimana dasar hukum Surat Keputusan Bersama menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?
- B. Apakah Surat Keputusan Bersama bertentangan dengan asas keadilan?
- C. Bagaimana implikasi hukum pembentukan surat keputusan Bersama?

### **2) Faedah Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sejumlah faedah kepada semua pihak baik secara teoritis maupun secara praktis. Adapun faedah penulisan yang hendak dicapai adalah:

#### **a. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis-akademis, skripsi ini sebagai wujud kontribusi positif peneliti terhadap perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya pada bidang ilmu hukum tentang Kedudukan Surat Keputusan Bersama (SKB) Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan.

#### **b. Manfaat Praktis**

- 1) Diharapkan dapat dijadikan sebagai masukan positif bagi kelangsungan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta bagi civitas akademika Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara maupun bagi pemerintah.
- 2) Diharapkan dapat menambah pengetahuan tambahan bagi masyarakat khususnya terkait Kedudukan Surat Keputusan Bersama (SKB) Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan.

## **B. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis dasar hukum surat keputusan Bersama menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis sifat Surat Keputusan Bersama dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia.
- c. Untuk mengetahui dan menganalisis implikasi hukum pembentukan surat keputusan Bersama.

## **C. Defenisi Operasional**

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definsi-definisi/konsep-konsep khususnya yang akan di teliti.

1. Kedudukan merupakan salah satu sumber kekuasaan, disamping kemampuan khusus dalam bidang ilmu-ilmu pengetahuan ataupun atas dasar peraturan-peraturan hukum yang tertentu.

2. Surat Keputusan Beransama (SKB) merupakan salah satu bentuk peraturan sebagaimana dinyatakan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang dibentuk oleh dua atau lebih kementerian untuk mengatur hal yang sama namun sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing kementerian dalam menjalankan urusan dalam pemerintahan.
3. Sistem peraturan perundang-undangan adalah sistem mengenai peraturan perundang-undangan, terdiri berbagai komponen sebagai satu kesatuan utuh yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain.<sup>17</sup>
4. Peraturan Perundang-Undangn 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.<sup>18</sup>

#### **D. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan hasil penelesuran yang telah dilakukan baik secara fisik maupun secara online tidak ditemukan judul yang sama, namun ada beberapa yang pernah dilakukan antara lain:

1. Rofifa Salshabila M. Andi Lolo. Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar (2021), judul penelitian Analisis Yuridis Kedudukan Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara Dalam

---

<sup>17</sup> Sunaryati Hartono, "Upaya Menyusun Hukum Ekonomi Indonesia Pasca Tahun 2003", *Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Buku 3*, halaman. 227

<sup>18</sup> Pasal 1 ayat 2 UU No. 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan j.o UU No 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan

Peraturan Perundang-Undangan Indonesia. Permasalahan dalam penelitian

- a. Bagaimana kedudukan Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara dalam Peraturan Perundang-undangan Indonesia?
- b. Bagaimana sifat norma Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara jika dikaitkan dengan teori norma hukum?

2. Deva Febri Antika, Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Salatiga Tahun (2022), judul penelitian Kedudukan Hukum Surat Keputusan Bersama Tentang Larangan Kegiatan, Penggunaan Simbol Dan Atribut Serta Penghentian Kegiatan Front Pembela Islam Dalam Sistem Hukum Indonesia permasalahan dalam penelitian ini, yaitu :

- a. Bagaimana kedudukan hukum SKB tentang larangan kegiatan, penggunaan simbol dan atribut serta penghentian kegiatan Front Pembela Islam?
- b. Bagaimana tinjauan sistem hukum indonesia terhadap kedudukan hukum SKB tentang larangan kegiatan, penggunaan simbol dan atribut serta penghentian kegiatan Front Pembela Islam?

3. M Jefry Mandagi. Universitas Sriwijaya Fakultas Hukum (2021), judul penelitian Tinjauan Yuridis Terhadap Pembubaran Front Pembela Islam (FPI) Berdasarkan Surat Keputusan Bersama 3 Menteri Dalam Perspektif Hukum Tata Negara. Permasalahan dalam penelitian, yaitu:

- a. Apakah urgensi dari pembubaran FPI dalam perspektif HTN ?

- b. Bagaimana kekuatan Hukum Surat Keputusan Bersama 3 menteri dan 3 lembaga dalam pembubaran FPI menurut UUD NRI 1945 ?
4. Ridwan. Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia (2021), judul penelitian ksistensi Dan Keabsahan Surat Keputusan Bersama 3 Menteri Tentang Penjatuhan Sanksi Terhadap Pegawai Negeri Sipil. Permasalahan dalam penelitian ini, yaitu :
  - a. Bagaimanakah kedudukan hukum (*rechtspositie*) dan karakter hukum (*rechtskarakter*) dari SKB 3 Menteri dalam perspektif Hukum Administrasi Negara?
  - b. Bagaimana keabsahan dan mekanisme pengujian SKB 3 Menteri sebagai instrumen yuridis dalam hukum administrasi negara?
5. AD. Basniwati. Universitas Mataram (2022), judul penelitian Aspek Hukum Administrasi Negara Surat Keputusan Bersama Menteri Terhadap Pembubaran Ormas. Permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:
  - a. Bagaimana Mekanisme Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan?
  - b. Bagaimana Kedudukan Keputusan Bersama berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Berdasarkan penjelasan di atas, terdapat perbedaan dengan penelitian ini, yaitu terkait dengan subjek hukum dasar hukum Surat Keputusan Bersama menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

Undangan. Surat Keputusan Bersama bertentangan dengan asas keadilan. Bagaimana implikasi hukum pembentukan surat keputusan Bersama.

## **E. Metode Penelitian**

Metode merupakan suatu kegiatan penelitian yang dilakukan secara ilmiah dan memiliki tahapan dan prosedurnya dalam melakukan suatu penelitian. Penelitian yang dilakukan secara ilmiah dengan menggunakan metode atau tahapan kegiatan secara ilmiah adalah semata-mata tujuannya untuk memecahkan suatu permasalahan yang dihadapi. Atau juga digunakan untuk menemukan suatu fakta yang akan menjadi dasar suatu penemuan dari suatu penelitian yang telah dilakukan dengan menggunakan tahapan dan prosedur yang baik dan benar agar mendapatkan hasil yang maksimal dari penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti.<sup>19</sup>

### **1) Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dari sisi normatifnya. Sisi normatif disini tidak sebatas pada peraturan perundang-undangan saja. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kasus.

### **2) Sifat Penelitian**

Penelitian hukum yang dilakukan semata-mata adalah untuk dapat diketahuinya suatu hal dengan cara menggambarkan tentang keadaan suatu hal bagaimana sebenarnya hukum dan norma itu bekerja di masyarakat. Tujuan

---

<sup>19</sup>Ida Hanifah, dkk., 2018, Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan., halaman 19.

penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi kali ini adalah penelitian yang bersifat deskriptif analisis yaitu penelitian yang menggambarkan tentaan suatu keadaan dan kejadian secara nyata dan tidak ada keinginan untuk bermaksud mengambil suatu intisari dari penelitian yang dilakukan yang mana intisari tersebut berlaku secara umum.<sup>20</sup>

### 3) Sumber Data

Adapun data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sebagai berikut:

- a. Data yang bersumber dari Hukum Islam, yaitu Al-Qur'an Surat Al-Maidah ayat 1, Data yang bersumber dari Hukum Islam tersebut lazim disebut pula sebagai data kewahyuan.
- b. Data yang bersumber dari ketentuan dalam yaitu
  - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - 2) Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 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

---

<sup>20</sup>Ida Hanifah, dkk., *Op.Cit.*, halaman 20.

- 6) Undang-Undang No. 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan
  - 7) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara<sup>21</sup>
- c. Data sekunder, yaitu data pustaka yang mencakup dokumen-dokumen resmi, publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>22</sup> Data sekunder terdiri dari buku-buku, jurnal, artikel yang berkaitan dengan penelitian ini.

#### **4) Alat Pengumpulan Data**

Alat pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*) yaitu serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka, membaca dan mencatat serta mengolah bahan penelitiannya.

#### **5) Analisis Data**

Analisis data adalah kegiatan memfokuskan, mengabstraksikan, mengorganisasikan data secara sistematis dan rasional untuk memberikan bahan jawaban terhadap permasalahan. Analisis data menguraikan tentang bagaimana memanfaatkan data yang terkumpul untuk dipergunakan dalam memecahkan permasalahan penelitian. Jenis analisis data terdiri dari analisis kuantitatif dan

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

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

kualitatif.<sup>23</sup> Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif sesuai dengan tipe dan tujuan penelitian.

Penelitian ini akan memaparkan sekaligus menganalisis terhadap permasalahan yang ada dengan kalimat yang sistematis untuk memperoleh jawaban serta kesimpulan dari permasalahan dengan langkah-langkah data diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian kemudian ditarik kesimpulannya.

---

<sup>23</sup>*Ibid.*, halaman 22.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Surat Keputusan Bersama (SKB)**

##### **1. Pengertian Surat Keputusan Bersama (SKB)**

Surat keputusan bersama dan peraturan perundangundangan yang diakui keberadaannya memiliki kedudukan yang sama. Kekuatan hukum SKB bersifat mengikat yang dibentuk berdasarkan kewenangan sesuai dengan hukum positif yang berlaku berdasarkan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. SKB biasanya dikeluarkan oleh Pemerintah yaitu terdiri dari beberapa lembaga negara apabila dalam keadaan mendesak yang biasanya dijadikan pedoman atau dasar tindakan.

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>24</sup>

SKB merupakan Keputusan Menteri yang bersifat mengatur secara umum, apabila diklasifikasikan ke dalam peraturan perundang-undangan, maka SKB Menteri mempunyai kedudukan di bawah Peraturan Presiden dan di atas

---

<sup>24</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, halaman. 126

Peraturan Daerah. Kedudukan SKB berada di bawah Peraturan Presiden disebabkan Menteri sebagai pembantu Presiden dalam menjalankan pemerintahan, sedangkan berada di atas Peraturan Daerah disebabkan cakupan kewenangan Menteri diperuntukan bagi seluruh daerah di Indonesia, berbeda dengan Kepala Daerah yang hanya berwenang mengatur daerahnya masing-masing

Istilah SKB pertama kali digunakan secara resmi pada Penetapan Presiden Nomor 1/PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yaitu di Pasal 2 Ayat (1), yang berbunyi: Barang siapa melanggar ketentuan tersebut dalam Pasal 1 diberi perintah dan peringatan keras untuk menghentikan perbuatannya itu di dalam suatu keputusan bersama Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri.<sup>25</sup>

Berdasarkan bunyi Pasal ini istilah Keputusan Bersama telah digunakan sejak tahun 1960-an dan semakin banyak aturan tertulis dalam bentuk keputusan bersama yang dibentuk oleh pemerintah atau lembaga-lembaga negara.

Surat Keputusan Bersama apakah dapat dikatakan sebagai *beschiking* atau *regeling*, terlebih dahulu kita melihat dan mengkaji tentang perbedaan diantara keduanya, baru kemudian kita analisa dari sudut pandang Surat Keputusan Bersama (SKB) apakah termasuk kategori *Beschiking* atau *Regeling*. Adapun perbedaan mengenai keduanya

---

<sup>25</sup> Penetapan Presiden Nomor 1/PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama

adalah dapat diuraikan melalui tulisan berikut ini. Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, 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.

Dalam perspektif jenis dan *hierarki* Peraturan Perundang-undangan Surat Keputusan Bersama antar kementerian/lembaga non departemen maupun Surat Keputusan Bersama antar lembaga negara dari optik Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak termasuk di dalam jenis dan *hierarki* Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 7 ayat (1), dan jenis Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.<sup>26</sup>

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.

---

<sup>26</sup> Firzhal Arzhi Jiwantara. *Kedudukan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri dan Badan Kepegawaian Negara Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Vol. 34 No. 3 November 2019], halaman 262-263

## 2. Jenis-jenis Surat Keputusan Bersama

Surat Keputusan Bersama dibedakan atas SKB yang bersifat Internal dan SKB yang bersifat eksternal, adalah:

a. SKB yang bersifat internal

Keputusan Bersama Menteri Agama No. 3 tahun 2008, Jaksa Agung Nomor Kep-033/A/JA/6/2008, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 199 Tahun 2008 Tentang Peringatan Dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, Dan/Atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) Dan Warga Masyarakat

b. SKB yang bersifat eksternal

- 1) Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor: 9 Tahun 2006 Dan Menteri Dalam Negeri Nomor: 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat sebagai penyesuaian 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 Ibadat Agama Oleh Pemeluk-Pemeluknya

- 2) Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1979 Tentang Tatacara Pelaksanaan Penyiaran Agama Dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan Di Indonesia.<sup>27</sup>

### 3. Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara

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>28</sup>

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

---

<sup>27</sup> Suherman Toha, Laporan Akhir Penelitian Hukum Eksistensi Surat Keputusan Bersama Dalam Penyelesaian Konflik Antar Dan Intern Agama, Jakarta, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan HAM R.I Tahun 2011, halaman 19-20

<sup>28</sup> Lembaran Negara RI Tahun 1965 No. 3, tambahan Lembaran Negara No. 2726

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. 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>29</sup>

#### **4. Kedudukan Surat Keputusan Bersama dalam Peraturan Perundang-Undangan**

Selama puluhan tahun sejak 1966, secara umum SKB menjadi dasar hukum yang populer untuk mengatasi permasalahan, khususnya dalam penegakan hukum yang bersifat lintas sektoral. Dilihat dari tata urutan Perundang-undangan, Era Tap No XX sudah lewat karena dicabut oleh Tap No: III/M.P.R/2000 dan dicabut pula oleh Tap No: I/M.P.R/2003 yang mengamanatkan dituangkannya tata urutan Peraturan Perundang-undangan dalam Undang Undang. Undang Undang dimaksud telah dibuat yaitu Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diganti dengan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Didalam produk

---

<sup>29</sup> Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, PT. Kanasius, Yogyakarta, 2007, halaman. 41.

hukum yang mengikat umum itu, tidak ada lagi judul “Keputusan”, apalagi dengan embel-embel “Surat”.

Pada 12 Agustus 2011 yang lalu, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 12/2011). UU No. 12/2011 ini secara otomatis menggantikan UU Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 10/2004) yang diundangkan pada 22 Juni 2004. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 12/2011 maka UU 10/2004 dinyatakan tidak berlaku. Terdapat beberapa perubahan penting dalam UU 12/2011 ini dibanding Undang-Undang Nomor 10/2004.

Surat Keputusan Bersama (SKB) yang mempunyai unsur “Keputusan” yang apabila dilihat dari Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Keputusan yang ditetapkan pada 12 Agustus 2011 untuk mencabut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang<sup>30</sup> tidak masuk dalam hierarki perundang-undangan, yang dapat dilihat 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;

---

<sup>30</sup> Ni“matul Huda dan Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undang*, Nusa Media, Bandung, 2020, halaman 85-86

- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>31</sup>

Selanjutnya dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan EDKZD<sup>3</sup> (1) Jenis peraturan perundangan 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, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala desa atau setingkat. (2) Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintah oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dapat dilihat bahwa Keputusan tidak lagi termasuk dalam hierarki perundang-undangan. Hal ini terjadi sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menghapus Keputusan Presiden. Keputusan Presiden dihapuskan karena semua peraturan yang dikeluarkan oleh Presiden harus mengacu pada Undang-Undang dan Undang Undang Dasar (UUD) dan tidak boleh bersifat mandiri

---

<sup>31</sup> Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

seperti Keputusan Presiden pada masa sebelumnya. Hal ini lah yang mendasari Keputusan tidak masuk dalam hierarki perundang-undangan.

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi<sup>16</sup>: (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. (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.<sup>32</sup>

Keberadaan SKB sebagai bagian dari cara pemerintahan untuk mengatur masyarakat, hari-kehari terus mendapat sorotan. Keberadaan SKB ini dianggap tidak memiliki kekuatan hukum yang mendukungnya serta .bagaimana posisi kedudukan SKB ik sendiri dalam pemdang-undangan.

Berkaitan dengan Surat Keputusan Bersama lembaga negara, sebagai sebuah keputusan yang hadir setelah adanya UU ini, sudah seharusnya hanya

---

<sup>32</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

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 peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum adalah termasuk dalam lingkungan hukum tertulis. Peraturan perundang-undangan sebagai salah satu instrumen untuk menjalankan atau mewujudkan negara hukum. Di Indonesia pengaturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang secara garis besar bersisi asas pembentukan, materi muatan, proses, bahkan mengatur tentang hierarki peraturan perundang-undangan tersebut. Pembagian tersebut ditujukan agar semua peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan dan berjalan dengan baik serta tidak terjadi tumpang tindih antara satu peraturan dengan peraturan yang lainnya.

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>33</sup>

Kedudukan SKB hanya sebatas penetapan dan tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundangundangan, serta tidak termasuk ke dalam hierarki peraturan perundangundangan. 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, 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

Dapat disimpulkan bahwa Surat Keputusan Bersama Menteri mempunyai kedudukan yang sama dengan peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat yang dibentuk berdasarkan kewenangan sesuai dengan hukum positif yang berlaku berdasarkan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12/2011.

Kedudukan Surat Keputusan Bersama berada di bawah hukum dan memiliki kekuatan hukum yang sama dengan peraturan perundang-undangan

---

<sup>33</sup> Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Op. Cit.*, halaman. 74

lainnya. Surat Keputusan Bersama memiliki kekuatan mengikat bagi pihak-pihak yang terlibat dalam keputusan tersebut.

## **B. Sistem Peraturan Perundang-Undangan**

### **1. Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia**

Sejak 18 Agustus 1945 telah berlaku ULTDNRI 45, akan tetapi dalam kenyataannya, ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalamnya tidak seluruhnya dilaksanakan. Hal ini antara lain terbukti dari sistem pemerintahan yang kemudian dianut dan dijalankan. Di samping itu bentuk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan tidak seluruhnya bersumber pada UUD NRI 1945. Berdasarkan UUDNRI 45, dikenal adanya bentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana berikut:<sup>34</sup>

- 1) Undang-undang produk legislatif Presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat (1) jo Pasal 20 UUDNRI 1945)
- 2) Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang, yang sederajat dengan Undang-undang (Pasal- 22 UUD NRI 1945)
- 3) Peraturan ' Pemerintah, yang derajatnya di bawah Undang-undang (Pasal5 ayat (2) UUD NRI 1945)

Diluar ketiga peraturan perundang-undangan itu Indonesia menemukan bentuk yang lain, kecuali UUD NRI 1945. Hal ini berarti bahwa dalam melaksanakan UUD NRI 1945 telah dilakukan perbuatan-perbuatan yang "menyimpang" dari UUD NRI 1945 atau tidak mempunyai dasar hukum yang kuat dalam UUD NRI 1945.

---

<sup>34</sup> Sri Soemantri M, Dalam Bukunya Ni'matul Huda & R. Nazriyah, Teori & Peraturan Perundang-Undangan, Nusa Media, Bandung, 2011, halaman. 54.

Peraturan perundang-undangan terkait SKB di Indonesia, meliputi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Pasal 7 ayat (2) UU tersebut mengatur bahwa SKB dapat digunakan sebagai dasar pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Perundang-Undang. Pasal 8 ayat (2) huruf c PP tersebut menyebutkan bahwa SKB dapat digunakan sebagai sumber materi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

## **2. Sistem Peraturan Perundang-Undang**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut sebagai "UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 2011"). UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undang 2011 secara umum memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut: asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan; jenis hierarki, dan materi muatan, Peraturan Perundang-undangan; perencanaan Peraturan Perundang undangan; penyusunan Peraturan Perundang-undangan; teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan; pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang; pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah.

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.

Pasal 1 ayat 2 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan bahwa yang dimaksud 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. Dalam sistem hukum Indonesia mengenal adanya tingkatan dalam peraturan perundang-undangan yang biasa dikenal hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini selaras dengan teori Hans Kelsen mengenai jenjang norma hukum (*stufentheori*). “Norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar.”<sup>35</sup>

Pengertian peraturan perundang-undangan sendiri yaitu terdapat dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan jo Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12/2011 jo. UU No. 15/2019) pada

---

<sup>35</sup> AD. Basniwati, Op.Cit, halaman 142

Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: "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". Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum mengikat secara umum serta dibentuk oleh lembaga ataupun pejabat yang berwenang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>36</sup>

Pengaturan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang No.12 Tahun 2011, sebagai berikut: (I), UUDNRI 45, (2) Ketetapan MPR, (3) Undang-undang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, (4) Peraturan Pemerintah, (5) Peraturan Presiden, (6) Peraturan Daerah Provinsi, (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Perubahan yang dimunculkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 antara lain; pertama, Ketetapan MPR yang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dihapuskan dari hierarki peraturan perundang-undangan, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dimunculkan kembali dan berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 seperti yang diatur dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000. Dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf b dijelaskan yang dimaksud dengan Ketetapan MPR" adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor: I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan

---

<sup>36</sup> Cholida Hanum, "Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia" 10, no. 2 (2020), halaman 138-53

status hukum Ketetapan MPR tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003. Kedua, Peraturan Desa yang dahulu masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sekarang di Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dihapuskan dari hierarki peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, memunculkan perubahan-perubahan terkait dengan hierarki peraturan perundang-undangan, dimana dimunculkan kembali TAP MPR dalam hierarki di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, dan peraturan desa yang dulunya termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan dihapuskan. Sehingga hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur pada Undang-Undang ini, meliputi:

- a. UUD NRI Tahun 1945
- b. Ketetapan MPR
- c. UU/PERPPU
- d. PP
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>37</sup>

Selain peraturan perundang-undangan seperti yang dimaksud di atas, dalam Undang-Undang ini juga mengatur peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan,

---

<sup>37</sup> Achmad Ruslan, 2013, Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undang di Indonesia, Cetakan ke-2, Rangkang Education, Yogyakarta, halaman 55

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. Lebih jauh pada tahun 2019, dibentuk Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 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.<sup>38</sup>

Dari ketentuan sebagaimana di atur dalam Pasal 7 (1) dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tidak terlihat jenis dari produk hukum yang namanya Peraturan mengisyaratkan membentuk peraturan perundang-undangan tunggal atas kementerriannya sendiri, misalnya Keputusan Menteri atau Peraturan Menteri atau Surat Edaran Menteri dan tidak terkandung didalamnya Peraturan Bersama Menteri sebagai produk 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.

---

<sup>38</sup> *Ibid*

Berdasarkan tata susunan jenis-jenis peraturan perundang-undangan maka fungsi masing-masing jenis peraturan perundang-undangan tersebut adalah sesuai dengan hierarkinya

Peraturan perundang-undangan memiliki karakteristik tersendiri. Adapun karakter atau ciri-cirinya adalah sebagai berikut:

- a. Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
- b. Bersifat universal, maksudnya diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang. Bukan hanya mampu menghadapi peristiwa sekarang, tapi *visioner* ke depan agar dapat resisten.
- c. Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Hal ini dimaksudkan karena umumnya bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.<sup>39</sup>

Berdasarkan definisi “Undang-Undang”, “Peraturan Perundang-undangan”, dan kata “sistem” sebagaimana diuraikan di atas maka “Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia” berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (pasca amendemen) dan Undang-Undang Nomor 10/2004 dan berbagai Undang-Undang serta peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang berbagai aspek peraturan perundang-undangan, dapat didefinisikan sebagai berikut, Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia adalah: Suatu kumpulan unsur-unsur hukum tertulis yang

---

<sup>39</sup> HR. Ridwan, 2020. Hukum Administrasi Negara. Yogyakarta: UII Press, halaman 130

bersifat mengikat umum yang unsur-unsurnya saling terkait dan tergantung, saling pengaruh-mempengaruhi yang merupakan totalitas yang terdiri atas: persiapan, penyusunan, pembahasan, pengundangan, penegakan dan pengujian, yang dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD NRI 1945.<sup>40</sup>

Peraturan perundang-undangan merupakan norma hukum tertulis. Dalam literatur dan peraturan perundang-undangan, Peraturan perundang-undangan berada dalam kategori hukum tertulis (*jus scriptum*), yakni norma hukum yang dibentuk dan ditetapkan oleh suatu lembaga atau pejabat yang berwenang dengan bentuk dan format yang telah ditetapkan. Peraturan perundang-undangan dapat dikategorikan menjadi empat (4) macam, yaitu:

1. Peraturan Perundang-Undangan yang bersifat umum, yakni berlaku umum bagi siapa saja dan bersifat abstrak karena tidak menunjuk suatu hal, atau peristiwa, atau kasus konkret yang sudah ada sebelum peraturan ini ditetapkan
2. Peraturan Perundang-Undangan yang bersifat khusus, karena kekhususan subjek yang diaturnya, yaitu hanya berlaku bagi subjek hukum tertentu
3. Peraturan Perundang-Undangan yang bersifat khusus, karena kekhususan wilayah berlakunya, yaitu hanya berlaku di dalam wilayah lokal tertentu

---

<sup>40</sup> Machmud Aziz., *Op.Cit*, halaman 120

4. Peraturan Perundang-Undangan yang bersifat khusus, karena kekhususan daya ikat materinya, hanya berlaku internal.<sup>41</sup>

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:

- 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 perundangundangan yang kedudukannya lebih rendah.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> AD. Basniwati, *Op.Cit*, halaman 143

Berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini sesungguhnya memberi arti bahwa segala peraturan yang dibentuk harus berdasarkan pada perintah peraturan yang lebih tinggi sehingga diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak ada satu Pasal pun yang menjelaskan mengenai *nomenklatur* Keputusan, termasuk tidak adanya penjelasan mengenai Keputusan Bersama yang dibuat oleh kementerian atau gabungan dari beberapa lembaga negara non- Kementerian, hal ini dikarenakan penamaannya adalah keputusan bukan peraturan,<sup>43</sup>

Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya mengatur mengenai peraturan Menteri yang didapatkan melalui atribusi yaitu kewenangan yang didapatkan oleh Menteri melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 atau undang-undang, serta kewenangan delegasi yaitu kewenangan yang didapat oleh Menteri yang diberikan oleh pemerintah berupa pembuatan aturan kebijakan (*beleidregels*) yang didasarkan pada *freies ermessen* atau biasa disebut kewenangan diskresi (*discretionare bevoegdheid*) tetapi jangan sampai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).<sup>44</sup>

Peraturan menteri yang dibentuk atas dasar perintah dari undang-undang tersebut dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan atas dasar delegasi (*delegated legislation*). Dengan demikian, secara umum peraturan

---

<sup>42</sup> Mohammad Mahrus Ali, *Tafsir Konstitusi: Konstitusionalitas dan Legalitas Norma*, Cetakan ke1, Raja Grafindo Persada, Depok, 2019, halaman 65

<sup>43</sup> AD. Basniwati. *Op.Cit.*, halaman 144

<sup>44</sup> *Ibid*

perundang-undangan delegasi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (Stufentheorie). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat dan fiktif yaitu Norma Dasar (Grundnorm). Hans Nawiasky berpendapat bahwa norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu; Staatsfundamentalnorm. (Norma Fundamental Negara), Staatsgrundgesetz (Aturan Dasar Negara), Formell Gesetz (Undang-undang), Verordnung dan Autonome Satzung (Aturan Pelaksana dan Aturan tonom).<sup>45</sup>

Norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hierarki norma hukum negara sebagaimana yang disebutkan di atas adalah 'Staatsfundamentalnorm'. Norma Fundamental Negara yang merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat 'pre supposed' atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya.

---

<sup>45</sup> Mariaa Farida Indrati, Op.Cit, halaman 41-45

Menurut Hans Nawiasky, isi Staatfundamentalnorm ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan Konstitusi atau Undang-undang Dasar dari suatu negara, halukak hukum suatu Staatfundamentalnorm ialah syarat bagi berlakunya suatu Konstitusi<sup>46</sup>

Norma hukum selanjutnya yaitu Aturan Dasar Negara. Aturan Dasar Negara merupakan kelompok norma hukum dibawah Norma Fundamental Negara. Norma-noma dari Aturan Dasar Negara ini merupakan aturan-aturan yang masih bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma hukum tunggal. Dalam setiap Aturan Dasar Negara biasanya diatur hal-hal mengenai .pembagian kekuasaan negara di puncak. pemerintahan, dan selain itu mengatur juga hubungan antar lembaga-l&nbaga negara, serta mengatur hubungan antara negara dengan warganegaranya.Di Indonesia, Aturan Dasar Negara ini tertuang dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Ketetapan MPR, dan dalam Hukum Dasar tidak tertulis yang sering disebut dengan Konvensi Ketatanegaraan. Dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Staatsgrundgesetz ini disebut dengan istilah Aturan-aturan Pokok yang dirumuskan dalam Penjelasan Umum Angka IV UUDNRI 45 sebagai berikut: 'Maka telah cukup jikalau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pernerintah pusat dan lain-lain, penyelenggara negara untuk menyeleggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Terutama

---

<sup>46</sup> *Ibid*

bagi negara baru dan negara muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok, sedangkan aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada Undang-undang yang lebih mudah cara membuat, mengubah dan mencabutnya.

Kelompok norma-norma hukum yang berada di bawah Aturan Dasar Negara adalah *Formell Gesetz* atau secara harfiah diterjemahkan dengan Undang-undang ('formal'). Norma-norma dalam suatu Undang-undang sudah merupakan norma hukum yang lebih konkrit dan terinci, serta sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat. Norma-norma hukum dalam Undang-undang ini tidak saja norma hukum bersifat tunggal, tetapi norma-norma hukum itu dapat merupakan norma hukum yang berpasangan; sehingga terdapat norma hukum sekunder di samping norma hukum primernya, dengan demikian dalam suatu Undang-undang sudah dapat dicantumkan norma-norma yang bersifat sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa. Kelompok norma hukum terakhir adalah peraturan pelaksana dan peraturan otonom. Peraturan pelaksana dan peraturan otonom ini merupakan peraturan-peraturan yang terletak di bawah Undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang. Peraturan pelaksana bersumber dari kewenangan delegasi sedang peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> *Ibid*

### C. SKB ditinjau dari Teori Perundang-undangan

Sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan. Hierarki peraturan perundangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Hierarki Perundang-undangan di Indonesia memiliki pasang surut perubahan akibat konfigurasi politik yang ada. Pasang surut ini menjadi sebuah polemik yang berkepanjangan. Perubahan ini menjadi salah satu sisi meningkatnya sistem demokrasi yang ada di Indonesia. Peningkatan taraf kemurnian demokrasi ini menjadi awal kebangkitan sistem pemerintahan dari konservatif menjadi progresif. Hierarki perundangan dapat kita lihat di bawah ini mulai dari awal dikenalnya hierarki peraturan perundangan hingga saat ini

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya<sup>48</sup>

Peraturan perundang-undangan mempunyai arti penting dalam hal peraturan perundang-undangan dan merupakan bagian integral atau sub-sistem

---

<sup>48</sup> Akhyar Ari Gayo et al, "Menyoal Ketentuan Usul Pindah Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Nias Barat", dalam Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol.16 No.1, Maret 2016, halaman.99

dalam sistem hukum suatu negara sehingga peraturan perundang-undangan tersebut dapat saling terkait dan tergantung serta dapat membentuk suatu kebulatan yang utuh. Di Indonesia sistem pembentukan peraturan perundang-undangan dapat ditemukan dalam konstitusi yakni dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Selanjutnya dalam Pasal 22 A Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang

Saat ini, pengaturan mengenai peraturan perundang-undangan Indonesia diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang secara umum mengatur asas pembentukan, materi muatan, proses, hingga mengatur tentang hierarki peraturan perundang-undangan. Adanya tata susunan atau tata urutan peraturan 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.

Surat Keputusan Bersama (SKB) merupakan istilah yang lebih sering digunakan oleh masyarakat, meskipun di dalam lembar resminya hanya disebut

sebagai "Keputusan Bersama" atau "Peraturan Bersama". Surat Keputusan Bersama merupakan salah satu instrumen hukum yang diharapkan untuk dapat menyelesaikan berbagai konflik yang ada di Indonesia

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan 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. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan pedoman baku bagi seluruh pejabat untuk menyusun peraturan perundang-undangan, baik pejabat yang berada di tingkat pusat atau daerah.<sup>49</sup>

Dalam tataran konseptual, kebijakan yang kemudian dituangkan secara tertulis oleh pejabat yang berwenang dibedakan menjadi dua, yaitu peraturan (regeling) dan keputusan (beschikking). Peraturan merupakan rambu tertulis yang dibuat lembaga negara, berlaku umum diseluruh wilayah negara, dan waktu tidak tertentu. Sementara itu, keputusan merupakan bentuk kebijakan yang juga tertulis, sifatnya personal (individual) dan final. Biasanya juga bersifat *einmaalig* (sekali pakai). Dalam tataran normatif, jika ada pihak yang merasakan ketidakadilan atas produk hukum itu, harus mengacu pada kompetensi peradilan. Keputusan berada pada ranah peradilan administrasi (P.T.U.N), sedangkan untuk peraturan, ranahnya adalah *judicial review* oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Jika kedudukan peraturan itu di bawah undang-undang, maka pengajuan keberatan dilakukan lewat *judicial*

---

<sup>49</sup>Defi Sri Sunardi Ramadhani. Kedudukan surat keputusan bersama sebagai pedoman implementasi pasal penghinaan dan pencemaran nama baik dalam UU ITE Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Vol. 7, Nomor 2, Juli 2022, halaman 381

review ke Mahkamah Agung. Sedangkan untuk undang-undang, kewenangannya ada pada Mahkamah Konstitusi.<sup>50</sup>

Perkembangan hukum difokuskan pada hubungan timbal balik antara diferensiasi hukum dengan diferensiasi sosial yang dimungkinkan untuk menggarap kembali peraturan-peraturan, kemampuan membentuk hukum, keadilan dan institusi penegak hukum. Diferensiasi itu sendiri merupakan ciri yang melekat pada masyarakat yang tengah mengalami perkembangan. Melalui diferensiasi ini suatu masyarakat terurai dalam bidang spesialisasi yang masing masing sedikit banyak mendapat kedudukan otonom

Salah satu upaya pemerintah untuk menyelesaikan berbagai konflik antar umat beragama tersebut adalah dengan mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB), yang dalam tata hukum di Indonesia masih menjadi polemik. salah satu contohnya adalah SKB Tiga menteri terkait konflik Front Pembela Islam (FPI) Pemerintah pada saat itu merasa perlu segera turun tangan membuat kebijakan dalam menyelesaikan perselisihan yang telah diwarnai aksi kekerasan atas nama agama antara dua kelompok yaitu umat islam dan FPI tersebut. Masalah kekerasann atas nama agama memang diakui sebagai suatu permasalahan yang sensitif oleh karena itu ketika terjadi perselisihan dan saling mengancam untuk dan atas nama agama yang telah mencapai tahapan yang serius dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat ini jelas membutuhkan campur tangan pemerintah sebagai pelindung untuk menjaga stabilitas dan ketertiban umum.

---

<sup>50</sup> Suherman Toha, Op.Cit, halaman 48

Indonesia sebagai negara hukum membawa konsekuensi kepada setiap warga negara untuk taat pada aturan yang berlaku, begitupun termasuk kepada para anggota FPI agar tidak sekali-kali melakukan kegiatan-kegiatan yang mengatasnamakan FPI karena eksistensi FPI telah dianggap tidak ada oleh pemerintah.

Berkaitan dengan 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.

Dalam hal terdapat ketentuan dalam SKB yang bertentangan dengan undang-undang atau peraturan pemerintah yang lebih tinggi, maka yang harus diikuti adalah ketentuan yang lebih tinggi tersebut. Dalam hal ini, SKB tidak dapat mengesampingkan atau mengubah ketentuan yang lebih tinggi, karena hanya merupakan produk hukum yang lebih rendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Praktikanya, SKB dapat menjadi sarana untuk menyamakan pandangan dan koordinasi antara beberapa kementerian atau lembaga pemerintah dalam rangka mengimplementasikan suatu kebijakan

tertentu. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan kebijakan tersebut.

Namun demikian, karena SKB tidak memiliki kekuatan hukum yang sama dengan undang-undang atau peraturan pemerintah, maka penggunaannya juga harus diperhatikan dengan seksama. Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan yang diatur dalam SKB harus memastikan bahwa pelaksanaan kebijakan tersebut tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan pemerintah yang lebih tinggi.

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Dasar Hukum Surat Keputusan Bersama menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Hukum yang menjadi rambu pengendali dapat diwujudkan dalam banyak bentuk, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Keputusan Presiden dan sudah menjadi asas umum dalam sistem hukum yang dianut di Indonesia, bahwa Undang-undang memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari peraturan perundangundangan lainnya, sehingga merupakan rambu pengendali yang terkuat dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Kenyataan sering menunjukkan lain atau bertentangan dengan asas umum tersebut. Tiada lain disebabkan banyak faktor, antara lain faktor kurangnya pemahaman penyelenggara negara tentang sistem hukum nasional yang telah melembaga sampai saat ini.

Undang-Undang memiliki kedudukan yang tinggi dalam menjadi legitimasi untuk mengatur dan memaksa masyarakat. Undang-Undang dibuat oleh lembaga legislatif. Dalam hukum ketatanegaraan, lembaga legislatif memiliki tugas utama yakni membuat undang-undang sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada rakyat. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga legislatif mempunyai kekuatan hukum yang sah sesuai Pasal 7 ayat (1) menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Indonesia merupakan negara yang berdasarkan Pancasila, artinya bukan sebagai negara agama. Tetapi, Indonesia juga bukan sebagai negara sekuler, karena tipologi negara sekuler sama sekali tidak mau terlibat dalam urusan agama. Menurut Mahfbd MD, negara Pancasila adalah sebuah *religious nation state* yakni sebuah negara kebangsaan yang religius yang melindungi dan memfasilitasi berkembangnya semua agama yang dipeluk oleh rakyatnya tanpa membedakan besarnya jumlah pemeluk masing-masing.

Akan tetapi dalam SKB tersebut bukanlah keputusan yang dibuat oleh satu lembaga tertentu, akan tetapi merupakan keputusan yang dibuat oleh antar lembaga, yaitu oleh; Menteri Komunikasi Dan Informasi, Jaksa Agung Republik Indonesia, dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sehingga SKB tersebut tidak memiliki dasar landasan yang pasti dalam sistem hukum peraturan Indonesia.

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.<sup>51</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasca amandemen, baik lembaga negara yang kewenangannya diberikan secara langsung oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (konstitusi) maupun lembaga negara yang kewenangannya diberikan secara langsung oleh Undang-undang, Jimly Asshiddiqie menyebutkan terdapat lebih dari 30 lembaga negara yang disebutkan secara langsung maupun tidak langsung. Ke-30 lembaga negara tersebut dapat dibedakan dari dua segi, yaitu dari segi fungsinya dan dari segi hierarkinya. Hierarki antar lembaga negara itu penting untuk ditentukan, karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara itu. Mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah perlu dipastikan untuk menentukan pengaturan subyek hukum dari masing-masing lembaga negara dalam mengeluarkan produk kebijakan hukum.

Secara eksplisit memang tidak ada dikatakan bahwa SKB dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12/2011 ataupun dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12/2011. Namun peraturan lain yang tidak disebutkan dalam kedua Pasal diatas diperjelas lagi dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12/2011 yang menyatakan “Peraturan Perundangundangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi

---

<sup>51</sup> Rofifa Salshabila M. Andi Lolo, Analisis Yuridis Kedudukan Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara Dalam Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar 2021, halaman 31-32

atau dibentuk berdasarkan kewenangan” Dalam hal Surat Keputusan Bersama Menteri, aturan ini merupakan salah satu bentuk peraturan sebagaimana dinyatakan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12/2011 yang dibentuk oleh dua atau lebih kementerian untuk mengatur hal yang sama namun sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing kementerian dalam menjalankan urusan dalam pemerintahan. Salah satu contohnya adalah Keputusan Bersama Menteri Agama, Menteri Ketenagakerjaan dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 617, 262, 16 Tahun 2018 tentang Hari Libur Nasional dan Cuti Bersama Tahun 2019.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tidak menyebutkan peraturan yang ditetapkan oleh Menteri dan Kejaksaan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Namun dalam Pasal 8 Undang-undang tersebut, menyebutkan keberadaan peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) yang mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Menteri maupun yang ditetapkan oleh lembaga negara yang dibentuk dengan Undang-undang dan beberapa peraturan lainnya. Sehingga dapat dipahami bahwa dalam hal memenuhi tugas sebagai penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan, Menteri dan Jaksa Agung dapat membuat suatu peraturan sendiri.

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.<sup>52</sup>

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa sebagai negara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, negara Republik Indonesia dalam segala aspek kehidupan baik bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan tennasuk di dalamnya pemerintahan negara harus senantiasa berdasarkan atas hukurn. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan hukum yang tertib terutama di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan ini harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangnya.

Surat Keputusan Bersama, kedudukannya sebagai dasar hukum populer ketika tata urutan peraturan perundangan diatur oleh Tap No XX/ M.P.R.S/ 1966 tentang Memorandum D.P.R.G.R tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. legal reasoningnya adalah, ketika substansinya akan dituangkan dalam bentuk keputusan presiden (Keppres) terlalu luas, tetapi jika hanya diatur berdasar satu keputusan menteri, terlalu sempit karena sifatnya interdepartemental. Yang jelas, selama puluhan tahun sejak 1966,

---

<sup>52</sup> *Ibid*, halaman 31-32

S.K.B menjadi dasar hukum yang populer untuk mengatasi permasalahan, khususnya dalam penegakan hukum yang bersifat lintas sectoral.<sup>53</sup>

Ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut diatas, maka diperlukan Undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagai landasan yuridis dalam membentuk peraturan perundang-undangan baik ditingkat -pusat maupun daerah, sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu baik mengenai sistem dan hierarki peraturan perundang-undangan guna menjadi acuan dalam memandang setiap tingkatan dan kekuatan dari setiap peraturan yang ada di negara Indonesia.

Era Tap No XX sudah lewat karena dicabut oleh Tap Nomor: III/ MPR/ 2000 dan dicabut pula oleh Tap Nomor: I/ MPR/ 2003 yang mengamankan dituangkannya tata urutan peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang. Undang- Undang dimaksud telah dibuat yaitu Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang kemudian diganti dengan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di dalam produk hukum yang mengikat umum itu, tidak ada lagi judul “Keputusan”, apalagi “Surat”. Kompetensi peradilannya juga jelas, Yaitu langsung ke M.A atau M.K berdasar kualifikasi sebagaimana disebut diatas. Sementara untuk selain yang disebut dalam Undang- Undang itu, kompetensinya jelas di P.T.U.N.

Dasar hukum Surat Keputusan Bersama ini didasarkan pada ketentuan Pasal 7 ayat (2) yang menyatakan bahwa "Rancangan peraturan perundang-

---

<sup>53</sup> Suherman Toha, *Op.Cit*, halaman 48-49

undangan yang diajukan oleh Pemerintah, DPR, DPD, atau DPRD kepada Presiden untuk ditandatangani menjadi Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah disusun dengan memperhatikan asas-asas hukum, asas-asas kebijakan umum, dan ketentuan-ketentuan yang berlaku." Praktikanya, Surat Keputusan Bersama sering digunakan untuk mengatur tata cara pelaksanaan atau implementasi dari peraturan perundang-undangan yang telah ada. Surat Keputusan Bersama ini harus memenuhi ketentuan Pasal 7 ayat (3) yang menyatakan bahwa "Rancangan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus memuat uraian tentang latar belakang, maksud, tujuan, dasar hukum, sasaran, manfaat, konsep, substansi, konsideran, dan sanksi.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan dasar hukum bagi surat keputusan bersama antara lembaga atau instansi pemerintah. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12/2011 menyebutkan bahwa "peraturan perundang-undangan dibentuk oleh Presiden atau lembaga negara sesuai dengan kewenangan masing-masing berdasarkan konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12/2011 mengatur bahwa "setiap peraturan perundang-undangan harus memuat dasar hukum yang kuat dan jelas. Prakteknya, surat keputusan bersama dapat diterbitkan jika lembaga atau instansi pemerintah yang terlibat memiliki kewenangan yang saling terkait dan terkait dengan masalah atau persoalan tertentu. Surat keputusan bersama ini dapat digunakan untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan tugas, fungsi, dan wewenang masing-masing lembaga atau instansi pemerintah tersebut.

Jadi, dasar hukum Surat Keputusan Bersama adalah Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan bersama antarlembaga negara atau antarlembaga pemerintah daerah, dengan memperhatikan ketentuan Pasal 7 ayat (2) dan (3) yang mengatur tata cara penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan.

Dasar hukum Surat Keputusan Bersama menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan 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.

## **B. Surat Keputusan Bersama Bertentangan Dengan Asas Keadilan**

Pemerintah dibebani kewajiban untuk menyelenggarakan kepentingan umum, mengupayakan dan mewujudkan keadaan masyarakat yang tentram. Dalam menjalankan kewajibannya itu, pemerintah diberi kewenangan untuk campur tangan dalam kehidupan masyarakat, pada batas-batas yang diperkenalkan oleh hukum. Sehingga dengan adanya kewenangan htuk campur tangan .tersebut, pemerintah diberi kewenangan untuk membuat dan menggunakan peraturan

perundang-undangan. Dengan kata lain pemerintah memiliki kewenangan dalam bidang legislasi, wujud dari itu pemerintah seringkali membuat suatu peraturan yang mengatur masyarakat dan bisa diterapkan dalam masyarakat.

Dalam hal SKB yang dikeluarkan oleh menteri, menteri juga mempunyai kewenangan untuk membuat aturan kebijakan (*beleidsregels*) yang tidak didasarkan kepada suatu peraturan perundang-undangan tetapi didasarkan kepada *freies ermessen* atau kewenangan diskresi (*discretionare bevoegdheid*) asalkan *beleids* (Kebijakan) tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada dan prinsip-prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik. *Beleidsregel* dibentuk berdasarkan *freies ermessen* yakni wewenang yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan suatu masalah penting yang mendesak/tiba-tiba tetapi belum ada peraturannya<sup>54</sup>

Selama puluhan tahun sejak 1966, secara umum SKB menjadi dasar hukum yang populer untuk mengatasi permasalahan, khususnya dalam penegakan hukum yang bersifat lintas sektoral. Dilihat dari tata urutan perundang-undangan, Era Tap No XXI 1966 sudah lewat karena dicabut oleh Tap No: !II/ MPW 2000 dan dicabut pula oleh Tap Nomor: I/ MPW 2003 yang mengamanatkan dituangkannya tata urutan peraturan perundangundangan dalam Undang-undang. Undang-undang dimaksud telah dibuat yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Didalam produk hukum

---

<sup>54</sup> Philipus M Hadjon, Pengantar hukum Administrasi Indonesia (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 2011), halaman.169

yang mengikat umurn itu, tidak ada lagi judul "keputusan", apalagi dengan embel-embel "surat". Dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan, Bab XII Ketentuan Penutup Pasal 56 menyebutkan:

Sernua 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, hams dibaca peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang ini".

Surat Keputusan Bersama (SKB) adalah pernyataan resmi dari beberapa pihak yang menyetujui suatu kebijakan atau tindakan tertentu. SKB dapat dikeluarkan oleh pemerintah atau institusi lainnya untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan bersama. Dalam Islam, asas keadilan (al-'adl) merupakan prinsip penting yang harus dijunjung tinggi dalam setiap kebijakan atau tindakan. Allah SWT berfirman dalam Al-Quran, "Sesungguhnya Allah menyuruh kamu berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran." (QS. An-Nahl: 90).

Jika sebuah SKB dianggap bertentangan dengan asas keadilan, maka secara hukum Islam, SKB tersebut harus dianulir atau direvisi agar sesuai dengan prinsip keadilan. Keadilan merupakan salah satu nilai penting dalam Islam yang harus dijunjung tinggi dalam semua aspek kehidupan, termasuk dalam

pengambilan keputusan yang bersifat kolektif seperti SKB. Oleh karena itu, dalam mengeluarkan SKB, pihak-pihak yang terlibat harus memperhatikan prinsip keadilan agar kebijakan atau tindakan yang diambil tidak merugikan pihak lain secara tidak adil. Hal ini sejalan dengan hadis Rasulullah SAW yang menyatakan, "Tidaklah menjadi seorang mu'min sebelum ia mencintai untuk saudaranya apa yang ia cintai untuk dirinya sendiri." (HR. Bukhari dan Muslim).

Dalam prakteknya, penilaian apakah sebuah SKB bertentangan dengan asas keadilan harus dilakukan secara cermat dan teliti, dengan memperhatikan semua aspek yang terkait dengan kebijakan atau tindakan yang diambil. Jika terdapat ketidakadilan yang jelas dan nyata.

Ijtihad hanya bisa dilakukan oleh pihak tertentu, karena produk ijtihad akan menjadi dasar dalam hukum islam. Dalam hal ijtihad ini, orang yang melakukannya disebut dengan Mujtahid, adapun syarat-syarat mujtahid dalam buku "Ijtihad Dalam Syari'at Islam" oleh Yusuf al Qardlawy antara lain:

- 1) Mengetahui Al-Qur'annul Karim.
- 2) Mengetahui As-Sunnah.
- 3) Mengetahui Bahsas Arab
- 4) Mengetahui Tempat-Tempat Ijma
- 5) Mengetahui Ushul Fiqih
- 6) Mengetahui Maksud-maksud Syariah.
- 7) Mengenal Manusia dan Kehidupan Sekitarnya

8) Bersifat Adil dan Taqwa<sup>55</sup>

Secara keseluruhan pembuat SKB ini tidak termasuk golongan Subjek yang memenuhi syarat sebagai Mujtahid. Karena hanya satu syarat yang sesuai antara pembuat SKB dengan syarat Mujtahid, yaitu Mengenal Manusia dan Kehidupan Sekitarnya. Sehingga dapat dikatakan bahwa pembuat SKB ini tidak tergolong sebagai Mujtahid.

SKB menjadi bagian dari lingkup Al-Masail Al-Furu'iyah Al-Dhoniah, karena dalam SKB tersebut di buat dikarenakan mengandung banyak penafsiran sehingga memerlukan kejelasan. Kemudian, SKB menjadi bagian dari Al-Masail Al-Fiqhiyah Al-Waqa'iyah Al-Mu'ashirah, karena SKB ini dibuat oleh tiga lembaga administrasi pemerintah yang berbeda, yang mana ketentuan tersebut tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan

Pasal 1 angka (2) Undang-undang No.12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yang di maksud dengan 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 di tetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Kemudian Kepastian hukum ialah perihal (keadaan) yang mutlak, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara mendasar harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu sistem yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan

---

<sup>55</sup> Agus Miswanto, Ushul Fiqih : Metode Ijtihad Hukum Islam, Yogyakarta: Magnum Pustaka Hukum, 2019, halaman. 19

dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi. Kepastian hukum merupakan jaminan tentang hukum yang berisi keadilan. Radbruch berpendapat keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum, bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Yang pada akhirnya hukum positif mutlak ditaati. Berlandaskan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan.<sup>56</sup>

Asas keadilan mengandung makna bahwa, hubungan perdata tidak boleh mengandung unsur-unsur penipuan, penindasan, pengambilan kesempatan pada waktu pihak lain sedang berada dalam kesempitan. Asas ini juga mengandung arti bahwa hasil yang diperoleh harus berimbang dengan usaha atau ikhtiar yang dilakukan oleh seseorang.<sup>57</sup>

Mu'amalah dilaksanakan dengan memelihara nilai keadilan dan menghindari unsur-unsur kezaliman. Segala bentuk mu'amalah yang mengandung unsur penindasan tidak dibenarkan. Keadilan adalah menempatkan sesuatu hanya pada tempatnya dan memberikan sesuatu hanya pada yang berhak, serta memperlakukan sesuatu sesuai posisinya. Implementasi keadilan dalam aktivitas ekonomi berupa aturan prinsip mu'amalah yang melarang adanya unsur riba, zalim, maysir, gharar, objek transaksi yang haram.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, halaman.95

<sup>57</sup> Ahmad Wardi Muslich. *Fiqh Muamalat*. (jakarta:AMZAH,2010).halaman.9

<sup>58</sup> Siti saleha madjid. *Prinsip-Prinsip (Asas-Asas) Muamalah*, Jurnal Hukum ekonomi Syariah. Vol.2, No.1(2018), halaman: 20

Keadilan sebagaimana yang didefinisikan oleh para ulama fiqh adalah melaksanakan hukum Tuhan, manusia menghukum sesuai dengan syariat agama sebagaimana diwahyukan Allah kepada Nabi-Nya dan Rasul-Nya. Karena itu, mengerjakan keadilan berarti melaksanakan keadilan yang diperintahkan oleh Allah SWT. Keadilan dalam Islam meliputi berbagai aspek kehidupan. Apalagi dalam bidang dan sistem hukumnya. Dengan demikian, konsep keadilan yang merupakan prinsip kedua setelah tauhid meliputi keadilan dalam berbagai hubungan, yaitu hubungan antara individu dengan dirinya sendiri, hubungan antara individu dengan manusia dan masyarakatnya, hubungan antara individu dengan hakim dan yang berperkara serta hubungan-hubungan dengan berbagai pihak yang terkait.

Islam menekankan prinsip keadilan dalam aktivitas ekonomi, karena didasarkan pada komitmen spritual dan konsep persaudaraan universal sesama manusia. Al-Quran secara eksplisit menekankan pentingnya keadilan dan persaudaraan tersebut. Menurut M. Umer Chapra, sebuah masyarakat Islam yang ideal mesti mengaktualisasikan keduanya secara bersamaan, karena keduanya merupakan dua sisi yang sama yang tak bisa dipisahkan. Dengan demikian, kedua tujuan ini sangat kuat ke dalam ajaran Islam sehingga realisasinya menjadi komitmen bagi masyarakat Islam.<sup>59</sup>

Keadilan Islam juga terpateri dalam cakupannya, yang meliputi seluruh sisi kehidupan. Manusia, dituntut adil tidak saja dalam berinteraksi dengan sesama manusia, serta makhluk lain. Kegagalan berlaku adil kepada salah satu sisi

---

<sup>59</sup> Dewi Maharani, "Muhammad Yusuf. Implementasi Prinsip-Prinsip Muamalah dalam Transaksi Ekonomi: Alternatif Mewujudkan Aktivitas Ekonomi Halal", *Journal of Syariah Economic Law*, vol 4, No 1(2021), halaman76

kehidupannya, hanya membuka jalan luas bagi kesewenang-wenangan kepada aspek kehidupannya yang lain. Islam datang dengan fungsi untuk memperbaiki, membersihkan dan menolong praktik ekonomi. Beberapa praktik yang dianggap merugikan satu pihak, bersifat tidak jelas, adanya unsur paksaan, bersifat berbahaya dan lain sebagainya dibersihkan oleh syariat Islam. Maka ketika ada alur sebuah praktik sesuai dengan maslahat tetap dipertahankan dan ketika ada unsur yang membahayakan dan menyalahi kebaikan maka dihindari bahkan diharamkan.<sup>60</sup>

Konsep keadilan dalam Islam diartikan membuat seimbang, karena ayat tersebut menginformasikan kepada manusia bahwa tubuhnya itu secara keseluruhan disusun menurut prinsip-prinsip keseimbangan. Dalam hal ini dapat dirumuskan bahwa seandainya ada salah satu anggota tubuh manusia berlebih atau berkurang dari kadar atau syarat yang seharusnya, maka pasti akan terjadi ketidakseimbangan (keadilan).

Surat Keputusan Bersama bertentangan dengan asas keadilan. Surat Keputusan Bersama mempunyai kekuatan hukum (tidak mengikat) karena tidak memenuhi syarat-syarat kekuatan hukum. Selanjutnya pemenuhan hak-hak asasi manusia harus dilakukan oleh Negara dalam keadaan apapun kecuali terhadap hak-hak yang menurut Peraturan perundang-undangan dapat dibatasi. Juga yang perlu ditekankan bahwa pemahaman dan pendalaman terhadap segala bentuk kebijakan yang akan dikeluarkan merupakan suatu keharusan sehingga hasilnya dapat maksimal dan dapat memberi kepastian hukum terhadap masyarakat. Serta,

---

<sup>60</sup> Muhammad Ustman Syabir, *Al-Madkhal Ila Fiqh Al-Muamalat Al-Maliyah* (kuwait, Dar Nafa`is, 2004), halaman 17

penyesuaian konsep kebijakan yang akan di ambil dengan teknik penyusunan peraturan perundang yang ada karena itu merupakan konsekuensi normatif terhadap Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

### **C. Implikasi Hukum Pembentukan Surat Keputusan Bersama**

SKB itu sendiri merupakan salah satu instrumen hukum yang diharapkan dapat menyelesaikan berbagai konflik. Fungsi untuk mengatasi konflik adalah suatu hal yang sangat dibutuhkan masyarakat Indonesia, sesuai dengan keadaannya yang beranekaragam kepentingan dan agama yang dianutnya, dan hal ini sudah disadari oleh para pendiri negara. Dari waktu ke waktu aturan hukum yang bertujuan antisipasi dan penyelesaian konflik antar dan intern agama selalu dibutuhkan. Sehingga tercipta kehidupan yang aman dan tentram bagi masyarakat yang hidup saling berdampingan dalam keadaan yang berbeda keyakinan agama satu sama lain.

Secara teoritik, jika dilihat dari segi penamaannya SKB termasuk kategori Keputusan (*beschikking*). Walaupun sebenarnya SKB materi muatannya lebih bersifat peraturan (*regeling*). Hal inilah yang menyebabkan terjadinya keraguan di mata umum. Namun, menurut Maria Farida Indrati S, suatu penetapan (*beschikking*) sifat normanya adalah individual, konkret dan sekali selesai (*einmalig*), sedangkan norma dari suatu peraturan perundang-undangan selalu bersifat umum, abstrak dan berlaku terus menerus (*dauerhaftig*). Materi yang terdapat dalam Surat Keputusan Bersama ini dapat dikategorikan sebagai suatu

norma yang abstrak dan berlaku terus-menerus sehingga dapat dikatakan bahwa SKB ini adalah suatu regeling

Peraturan Menteri sebagai produk hukum yang bersifat mengatur. nama produk hukum, terutama jenis Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri, masih terdapat ketidakseragaman, beberapa produk hukum yang dikeluarkan oleh Presiden dan Menteri masih dinamakan Keputusan (Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri). Kedua produk hukum tersebut, sepanjang materi muatannya mengatur, dimasukkan dalam kategori Peraturan Presiden atau Peraturan Menteri

Keberadaan SKB sebagai bagian dari cara pemerintahan untuk mengatur masyarakat, hari-kehari terus mendapat sorotan. Keberadaan SKB ini dianggap tidak memiliki kekuatan hukum yang mendukungnya serta .. bagaimana posisi kedudukan SKB ik sendiri dalam pmdang-undangan.

Jika SKB dikaitkan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan dasar bagi pemerintah untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tetapi memuat norma yang samar (*vage norm*) atau norma terbuka (*open texture*) dan dimungkinkan pula normanya mengandung pilihan (*choice*). Seperti yang sudah dapat dijelaskan sebelumnya bahwa norma kabur (*vage norm*) adalah norma yang pengertiannya tidak dapat ditetapkan secara persis sehingga lingkupnya tidak jelas sedangkan norma terbuka (*open texture*) adalah norma yang pengertian-pengertiannya memuat ciri-ciri yang dalam perjalanan waktu mengalami perubahan.

Norma terbuka dengan kata lain merupakan norma yang terbuka substansi atau isinya dan harus ditentukan lebih lanjut dalam pelbagai keadaan atau norma

yang isinya tidak dapat ditentukan secara abstrak tetapi sangat bergantung pada keadaan kasus dimana norma tersebut diterapkan. Keadaan tersebut memicu pemberian diskresi kepada pemerintah, diskresi atau *freies ermessen* yaitu kebebasan untuk mengambil kebijakan, menjelaskan norma undang-undang yang samar, menentukan fakta-fakta, melakukan interpretasi, mengambil pilihan dan mempertimbangkan berbagai kepentingan terkait dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan atau pelayanan publik

Berdasarkan analisa terhadap beberapa aspek di atas maka implikasi hukum yang ditimbulkan dari surat Keputusan Bersama yaitu keputusan tersebut wajib ditaati oleh masyarakat luas tetapi tidak memiliki akibat hukum secara pasti. Oleh karena itu pemerintah dalam hal ini Surat Keputusan Bersama tidak dapat memaksakan golongan tertentu atau seseorang untuk mematuhi keputusan tersebut, karena memang tidak terdapat sanksi di dalamnya dan keputusan tersebut hanya berupa penetapan yang bersifat sepintas. Hal ini yang memberikan ruang gerak kepada golongan tertentu untuk tidak mematuhi Surat Keputusan Bersama tersebut.

Setelah dikeluarkannya Keputusan Bersama Menteri peringatan dan perintah kepada anggota dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahrnadiyah Indonesia dan warga masyarakat, yang memberikan peringatan dan memerintahkan kepada warga masyarakat untuk tidak menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum melakukan penafsiran.

Implikasi hukum pembentukan Surat Keputusan Bersama adalah sebagai berikut:

1. Kepastian Hukum Dalam pembentukan Surat Keputusan Bersama, prosesnya harus sesuai dengan prosedur dan mekanisme yang berlaku. Dengan demikian, kepastian hukum dapat terjamin karena Surat Keputusan Bersama tersebut telah dibuat sesuai dengan aturan yang ada.
2. Kekuatan Hukum Surat Keputusan Bersama mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan keputusan individu dari setiap pejabat atau badan yang bersangkutan. Surat Keputusan Bersama tersebut juga dapat menjadi dasar untuk melakukan tindakan atau kegiatan yang terkait dengan isinya.
3. Tanggung Jawab Bersama Dalam pembentukan Surat Keputusan Bersama, setiap pejabat atau badan yang terlibat akan memiliki tanggung jawab yang sama terhadap keputusan yang diambil. Hal ini berarti bahwa mereka harus saling bertanggung jawab atas pelaksanaan keputusan tersebut.
4. Pembagian Wewenang Dalam pembentukan Surat Keputusan Bersama, pejabat atau badan yang terlibat harus membagi wewenang dan tanggung jawab secara adil. Dengan demikian, setiap pihak akan memegang tanggung jawab yang sama dalam pelaksanaan keputusan tersebut.
5. Konsekuensi Hukum Jika Surat Keputusan Bersama tidak dibuat sesuai dengan prosedur dan mekanisme yang berlaku, maka konsekuensinya adalah Surat Keputusan Bersama tersebut tidak

mempunyai kekuatan hukum. Selain itu, setiap pihak yang terlibat juga dapat bertanggung jawab atas pelanggaran hukum yang dilakukan.

Implikasi hukum pembentukan surat keputusan Bersama. Implikasi hukum yang ditimbulkan dari surat Keputusan Bersama yaitu keputusan tersebut wajib ditaati oleh masyarakat luas tetapi tidak memiliki akibat hukum secara pasti. Oleh karena itu pemerintah dalam hal ini Surat Keputusan Bersama tidak dapat memaksakan golongan tertentu atau seseorang untuk mematuhi keputusan tersebut, karena memang tidak terdapat sanksi di dalamnya dan keputusan tersebut hanya berupa penetapan yang bersifat sepintas. Hal ini yang memberikan ruang gerak kepada golongan tertentu untuk tidak mematuhi Surat Keputusan Bersama tersebut.

**BAB IV**  
**KESIMPULAN DAN SARAN**

**A. Kesimpulan**

1. Dasar hukum Surat Keputusan Bersama menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 1 angka 2 Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undanganperaturan 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.
2. Surat Keputusan Bersama bertentangan dengan asas keadilan. Surat Keputusan Bersama mempunyai kekuatan hukum (tidak mengikat) karena tidak memenuhi syarat-syarat kekuatan hukum. Selanjutnya pemenuhan hak-hak asasi manusia harus dilakukan oleh Negara dalam kaadaan apapun kecuali terhadap hak-hak yang menurut Peraturan perundang-undangan dapat dibatasi. Juga yang perlu ditekankan bahwa pemahaman dan pendalaman terhadap segala bentuk kebijakan yang akan dikeluarkan merupakan suatu keharusan sehingga hasilnya dapat maksimal dan dapat memberi kepastian hukum terhadap masyarakat. Serta, penyesuaian konsep kebijakan yang akan di ambil dengan teknik penyusunan peraturan perundang yang ada karena itu merupakan konsekuensi normatif terhadap Pasal 1 ayat (3) UUD Negara RI 1945.

3. Implikasi hukum pembentukan surat keputusan Bersama. Implikasi hukum yang ditimbulkan dari surat Keputusan Bersama yaitu keputusan tersebut wajib ditaati oleh masyarakat luas tetapi tidak memiliki akibat hukum secara pasti. Oleh karena itu pemerintah dalam hal ini Surat Keputusan Bersama tidak dapat memaksakan golongan tertentu atau seseorang untuk mematuhi keputusan tersebut, karena memang tidak terdapat sanksi di dalamnya dan keputusan tersebut hanya berupa penetapan yang bersifat sepiantas. Hal ini yang memberikan ruang gerak kepada golongan tertentu untuk tidak mematuhi Surat Keputusan Bersama tersebut.

## **B. Saran**

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

perlu dirubah menjadi Peraturan Bersama Menteri tanpa embel-embel “surat”. Kedudukan Peraturan Menteri sebaiknya juga dicantumkan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

3. Diharapkan produk Surat Keputusan Bersama (SKB) apabila dari segi formil dan materiil bersifat mengatur dan seperti halnya Peraturan Perundang-Undangan, maka dari segi penamaan dapat dirubah menjadi Peraturan Bersama.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Abidin, Andi Zainal. 2017. *Hukum Pidana I*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Ali, Mahrus. 2012, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, Jakarta.
- Amrani, Hanafi dan Mahrus Ali, 2015, *Sisitem Pertanggung Jawaban Pidana*, Rajawali Pers, Jakarta
- Arief, Barda Nawawi. 2011. *Kebijakan Hukum Pidana*. Prenada Media Group: Semarang
- Hanifah, Ida dkk., 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara*, Medan.
- Huda, Chairul. 2013, “*Dari ‘Tiada Pidana Tanpa Kesalahan’ Menuju Kepada ‘Tiada Pertanggungjawaban Tanpa Kesalahan’*”, Kencana, Jakarta.
- Ilyas, Amir. 2012, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Renggang Education Yogyakarta dan Pukap Indonesia, Yogyakarta,
- Ibrahim, Johnny. 2016, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia
- Maramis, Frans. 2013, *Hukum Pidana Umum dan Tertulis Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta
- Moeljatno. 2015, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Renika Cipta, Jakarta
- . 2012, *Kitab Undang Undang Hukum Pidana*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Ridwan, HR. 2016. *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Rusianto, Agus. 2016, *Tindak Pidana dan Pertanggung Jawaban Pidana*, Prenadamedia Group, Jakarta
- Sjahdeini, Sutan Remy. 2017, “*Ajaran Pidanaan: Tindak Pidana Korporasi dan Seluk-Beluknya edisi kedua*”, Kencana, Depok.
- Muladi dan Dwidja Priyatno, 2010, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Jakarta, Penerbit Kencana Prenada Media Group
- Roeslan Saleh. 2012, “*Pikiran-pikiran Tentang Pertanggungjawaban Pidana*”. Ghalia Indonesia. Jakarta

Setiyono, 2009, *Kejahatan Korporasi*, Bayumedia Publishing, Malang

Sopiani & Zainal Mubaroq, Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal LEGISLASI INDONESIA* Vol 17 No. 2 - Juni 2020,

### **Jurnal/Artikel**

Noalina Romauli Sirait. Pertanggungjawaban Pidana Korporasi dalam Tindak Pidana Lingkungan Hidup menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, *Melayunesia Law*, Vol 2 No 2, Desember 2018.

Muchlis. *Pelestarian Lingkungan Hidup Dalam Perspektif Hadis: Studi Analisis Hadits Tentang Qadha' Al-Haajah*. *Jurnal Pemikiran Keislaman dan Kemanusiaan*, Vol. 3 No. 2 Oktober 2019,