



KEDUDUKAN PERATURAN LEMBAGA PEMERINTAH NON-KEMENTERIAN BERDASARKAN UU NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

STATUS OF NON-MINISTRY GOVERNMENT AGENCIES REGULATIONS BASED ON LAW NO.12 OF 2011 CONCERNING THE ESTABLISHMENT OF LEGISLATION

Muhamad Sahril Gunawan

Fakultas hukum, Universitas Mataram

Email : msgunawan@gmail.com

Haeruman Jayadi

Univeristas Mataram

Email : haerumanjayadi@unram.ac.id

AD. Basniwati

Universitas Mataram

Email : adbasniwati@unram.ac.id

Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji kedudukan dan kekuatan mengikat Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Berdasarkan kajian yang dilakukan ditemukan bahwa kedudukan Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian berada pada level yang sama dengan Peraturan Menteri dan berada satu tingkat di atas peraturan provinsi dan kabupaten/kota dan berada di bawah Peraturan Presiden. Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian memiliki kekuatan mengikat secara eksternal dan Internal.

Kata kunci: Kedudukan, Peraturan, Lembaga Pemerintah Non Kementerian.

Abstract

This paper aims to examine the position and binding force of Non-Ministerial Government Institution Regulations, using a statutory and conceptual approach. Based on the study conducted, it was found that the position of Non-Ministerial Government Institution Regulations is at the same level as Ministerial Regulations and is one level above provincial and district/city regulations and is below Presidential Regulations. Regulations of Non-Ministry Government Institutions have binding power externally and internally.

Keyword : Position, Regulatory, Non-Ministerial Government Institutions.

A. PENDAHULUAN

Dalam tujuan menjamin kepentingan hidup bersama dalam pemenuhan dan perlindungan hak konstitusional warga negara terdapat tiga nilai dasar hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum, sehingga keharusan adanya suatu tata hukum, merupakan prinsip yang pertama-tama harus ada dalam negara hukum. Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar tertulis, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara. Suatu tata hukum yakni setiap norma hukum harus terkait dan susun dalam suatu sistem, artinya norma hukum yang satu tidak boleh mengesampingkan norma hukum yang lain.¹

Hal yang mendasari bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum termuat pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan Negara Indonesia adalah Negara hukum. Implikasi dari bunyi Pasal tersebut yaitu bahwa penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia harus berdasarkan hukum. Oleh karena Indonesia merupakan negara hukum dengan sistem *civil law*, maka hal yang menjadi acuan utama dalam sistem hukum di Indonesia adalah produk hukum berupa Peraturan Perundang-undangannya. Indonesia adalah negara yang sangat produktif dalam melakukan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Contoh produk Peraturan Perundang-undangan Indonesia, yaitu: Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, dan lain- lain.

Dari sekian banyak jenis Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, salah satunya adalah Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang merupakan produk Peraturan Perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Lembaga pemerintah di luar kementerian. Lembaga Pemerintah Non kementerian (LPNK). Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak disebutkan secara eksplisit kedudukan Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dalam struktur hierarki Peraturan Perundang-undangan. Adapun dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menentukan jenis dan hierarki Peraturan Perundang- undangan terdiri atas:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) *a quo*, ada beberapa hal yang perlu di perhatikan, yakni terdapat jenis peraturan perundang-undangan di luar Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No.12 tahun 2011 yakni peraturan yang ditetapkan oleh lembaga yang disebutkan secara jelas-jelas nomenklaturnya dalam Pasal tersebut. Akan tetapi kemudian pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No.12 tahun 2011 tersebut menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan juga dapat ditetapkan oleh badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang. Adapun badan, lembaga, atau komisi yang dimaksud tidak secara jelas disebutkan namanya, namun dipersyaratkan dibentuk dengan undang-undang atau dibentuk pemerintah atas perintah undang-undang. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, perlu dilakukan kajian lebih lanjut guna menemukan kedudukan Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia serta perlu dilakukan analisis lebih lanjut guna mengetahui kekuatan mengikat suatu Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian

¹ Hakim Abdul Aziz, (2011), *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm.15.

(LPNK) dalam hukum positif di Indonesia. Oleh karena itu peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Kedudukan Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) Berdasarkan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, adapun rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut, 1) Bagaimana kedudukan Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan berdasarkan UU No.12 Tahun 2011? 2) Bagaimana kekuatan mengikat suatu Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dalam hukum positif di Indonesia ?. Adapun tujuan dan manfaat penelitian ini untuk mengetahui kedudukan Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan berdasarkan UU No.12 Tahun 2011 dan juga untuk menganalisis kekuatan mengikat suatu Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dalam hukum positif di Indonesia.

B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yakni metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Pada penelitian jenis ini, acapkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Oleh karena itu, pertama, sebagai sumber datanya hanyalah data sekunder.² Berkenaan dengan jenis penelitian tersebut, pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

C. PEMBAHASAN

1. Kedudukan Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan berdasarkan UU No.12 Tahun 2011

Selama ini berkembang anggapan umum bahwa Lembaga Pemerintah Non Kementerian berada dibawah kementerian negara. Anggapan ini muncul dari redaksional Pasal 106 ayat (1) Peraturan Pemerintah No.64 Tahun 2005 jo Keputusan Presiden No.03 Tahun 2001 yang menyatakan “*Dalam melaksanakan tugasnya, masing-masing LPND dikoordinasikan oleh Menteri*”. konsep kedudukan Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan kementerian negara dapat dimulai dengan memahami terlebih dahulu kedudukan dari masing-masing lembaga baik lembaga Kementerian ataupun Lembaga Pemerintah Non Kementerian.

Ketentuan tentang kedudukan Lembaga Pemerintah Non Kementerian dapat dilihat pada Pasal 1 Keputusan Presiden No.103 Tahun 2001. Pasal tersebut menyatakan:

- 1) Lembaga Pemerintah non Departemen dalam Pemerintahan Negara Republik Indonesia, yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut LPND adalah Lembaga pemerintah pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden.
- 2) LPND berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden

Keberadaan ketentuan kementerian negara dapat dilihat pada Pasal 2 dan 3 UU No. 39 Tahun 2008. Pada pasal 2 menyatakan “Kementerian berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik

2 Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, hlm.52.

Indonesia”. Sedangkan pasal 3 menyatakan “Kementerian berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.” Dengan memperhatikan ketentuan tersebut dapat diketahui adanya persamaan kedudukan antara Lembaga Pemerintah Non Kementerian dengan kementerian negara.

Kata dikoordinasikan dalam Pasal 106 ayat (1) Peraturan pemerintah No. 64 Tahun 2005 jo Keputusan Presiden No.103 Tahun 2001 tidak menunjukkan tingkatan atau jenjang hierarki sebab kata “koordinasi” dalam pasal tersebut harus dipahami sebagai bentuk sinkronisasi tugas antara Lembaga Pemerintah Non Kementerian dengan kementerian negara, bukan penegasan akan heirarki kedudukan antara Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan kementerian negara. Sehingga secara kedudukan dalam ketatanegaraan yang ada dan juga dalam hal kewenangannya membentuk suatu peraturan perundang-undang Lembaga Pemerintah Non Kementerian berada pada tingkatan yang sama dengan kementerian negara.

Meskipun di dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya mencantumkan 7 bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan, akan tetapi masih banyak produk hukum (dilihat dari bentuk dan jenisnya) yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Undang-undang No. 12 tahun 2011 yang menyebutkan bahwa:

- (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, 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.

Keberadaan produk hukum yang dibentuk oleh Lembaga Pemerintah Non Kementerian pada faktanya merupakan bentuk perintah Peraturan Perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi. Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian memang tidak memiliki penjelasan tersendiri jika merujuk pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 bahkan keberadaannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan pada pasal diatas tidak terdapat pencantuman terkait kedudukan dari Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian ini. Lantas apakah dengan tidak termuatnya terkait dengan entitas dari peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian kemudian mengindahkan eksistensi dari Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang memang sudah ada di tengah masyarakat. Sebagai contohnya adalah Peraturan Lembaga Administrasi Negara (LAN), Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), Peraturan Badan Standarisasi Nasional (BSN), Peraturan Badan Kepegawaian Nasional (BKN), dan lain sebagainya.

Jika mengulas kembali terkait dengan kedudukan dari Lembaga Pemerintah Non Kementrian dalam sistem kelembagaan negara yang ada di Indonesia, maka akan didapati bahwa struktur kelembagaan dari Lembaga Pemerintah Non Kementrian tidak berada pada tataran yang

lebih rendah ataupun lebih tinggi dari pada kementerian negara atau bisa dikatakan berada pada tataran yang sepadan, sehingga hubungan koordinasi antar Lembaga Pemerintah Non Kementerian dengan kementerian negara adalah hubungan koordinasi untuk mengsinergikan penetapan kebijakan sekaligus menyelesaikan permasalahan pelaksanaan kebijakan. maka dari itu dapat dipahami bahwa kedudukan antara Lembaga Pemerintah Non Kementerian dengan kementerian negara adalah setara.

Perlu untuk diketahui bersama apakah suatu produk peraturan dari Lembaga Pemerintah Non Kementerian termasuk kedalam kategori peraturan perundang undangan sebagaimana ketentuan yang ada. Adapun ciri-ciri peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam pasal 1 ayat 2 pada bagian ketentuan umum Undang-Undang No.12 Tahun 2011 yang menyatakan 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.

Jika dirinci maka suatu peraturan perundang-undangan harus memiliki beberapa unsur meliputi :

1. peraturan tertulis;
2. mengikat secara umum;
3. dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang;
4. prosedur tertentu.

Adapun terhadap Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang memenuhi syarat atau unsur diatas dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan dan apabila ingin dilihat dari aspek levelitas atau kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia maka sebagaimana penjelasan sebelumnya dalam penelitian ini terkait kedudukan atau alur kordinasi antara kementerian negara dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian bahawa kedua lembaga tersebut berada pada tataran yang sama. Sehingga dalam memahami produk hukum yang dihasilkan oleh kedua lembaga tersebut dalam hal ini berupa Peraturan Kementerian dan Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian peneliti menempatkannya pada kedudukan yang setara sebab dua lembaga ini baik Kementerian Negara maupun Lembaga Pemerintah Non Kementerian sama-sama berada pada tingkat pusat, sehingga apabila pemerintah pusat mengeluarkan peraturan, maka peraturan tersebut memiliki kedudukan di pusat.

Peraturan Menteri sendiri apabila ditinjau dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 7 ayat (1) pada Undang-Undang No.12 Tahun 2011, maka yang pertama posisi dari Peraturan Menteri itu berada di bawah Peraturan Presiden dikarenakan fungsi Menteri sendiri yaitu menjalankan tugas pembantuan dari Presiden. Kedua, Peraturan Menteri berada di atas Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten atau Kota dikarenakan Peraturan Menteri dapat menjadi dasar hukum (landasan yuridis) dalam pembentukan suatu Peraturan daerah. Posisi Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian dalam penlitian ini yang peneliti sejajarkan dengan Peraturan Menteri maka secara otomatis kedudukan Peraturan Lembaga Pemrintah Non Kementerian pun dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan berada dibawah Peraturan Presiden dan berada di atas Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten atau Kota.

2. B. Kekuatan mengikat Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dalam hukum positif di Indonesia

Ketentuan terkait Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian di dalam pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tidak menyebut secara tegas jenis peraturan perundang-undangan berupa “Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian”, namun frasa “...peraturan yang ditetapkan oleh... lembaga...” di dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No.12 tahun 2011, mengisyaratkan bahwa terdapat keberadaan Peraturan “Lembaga” yang mana peneliti menafsirkannya sebagai Lembaga Pemerintah Non Kementerian diakui keberadaannya, sehingga peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga tadi termasuk sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian tetap diakui keberadaannya. Selanjutnya, selain kedudukan yang dirumuskan dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2011, kekuatan mengikat Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian juga di atur melalui Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No.12 Tahun 2011 menegaskan bahwa “Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

Dari ketentuan di atas, terdapat dua syarat agar peraturan-peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No.12 Tahun 2011 agar termasuk memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundangundangan, yaitu:

1. Diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
2. Dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dalam doktrin, hanya dikenal dua macam peraturan perundang-undangan dilihat dasar kewenangan pembentukannya, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar:³

1. Atribusi pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
2. Delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Senada dengan hal itu, A. Hamid S. Attamimmi, menegaskan atribusi kewenangan perundang-undangan diartikan penciptaan wewenang (baru) oleh konstitusi atau *grondwet* atau oleh pembentuk undang-undang (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.⁴ Sebagai contoh, peraturan perundang-undangan atribusian dalam UUD NRI 1945 berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dan Peraturan Daerah (Perda). Dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2011 juga dikenal satu jenis peraturan perundang-undangan atribusian di luar UUD 1945, yaitu Peraturan Presiden (Perpres), yang pada masa lalu dikenal sebagai Keputusan Presiden yang bersifat mengatur yang dasarnya adalah Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

Sementara itu, delegasi dalam bidang perundang-undangan ialah pemindahan atau penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asal yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegataris*) dengan tanggung jawab pelaksanaan kewenangan tersebut pada delegataris sendiri, sedangkan tanggung jawab delegans terbatas sekali. Contohnya Peraturan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia No. 1 Tahun 2021 Tentang Pelatihan Dasar Calon Pegawai Negeri Sipil yang merupakan pendelegasian atas Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dengan demikian, secara umum peraturan perundang-undangan delegasi adalah

³ Maria Farida Soeprpto. 2006, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanikus, hlm.44.

⁴ Attamimmi H., 1990, *Ilmu Perundang-Undangan*, Bandung: Sinar Grafika, hlm.352.

peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Jika dilihat menggunakan pendekatan aspek historis, sebelum adanya Undang-Undang No.12 tahun 2011 telah berlaku Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 sekalipun bahwa status dari undang-undang ini telah dicabut. Pada undang-undang tersebut tidak didefinisikan atau dijelaskan apa yang dimaksud dengan Kepala Badan Lembaga Pemerintah Non Kementerian terkait kewenangan membentuk peraturan. Karena seperti penjelasan pada bagian pembahasan terkait kedudukan peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian sebelumnya pada umumnya kewenangan membentuk peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian menggunakan pengistilahan peraturan, yang pertama peraturan kepala badan tertentu semisal Peraturan Kepala BPOM, Peraturan Kepala LIPI, Peraturan Kepala LAN, dan lain sebagainya. Lalu yang kedua adalah peraturan lembaga semisal Peraturan Lembaga Administrasi Negara, Peraturan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia dan lain sebagainya. Apakah dalam hal ini kepala badan yang setingkat dengan menteri atau lembaga pemerintah non kementerian, suatu komisi negara atau kepala badan setingkat eselon satu. Menurut Maria Farida Indrati S. yang dimaksud badan disini adalah kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang.⁵

Menurut HAS Natabaya fungsi dari peraturan Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian / Komisi / Badan atau yang setingkat adalah untuk menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan lingkup tugas dan fungsi serta kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur dan menetapkan Lembaga Pemerintah Non Kementerian / Komisi / Badan tersebut.⁶ Sedangkan materi muatan yang diatur adalah hal-hal yang harus diatur lebih lanjut sesuai dengan lingkup tugas dan fungsi serta kewenangan masing-masing institusi tersebut.⁷

Pada umumnya, pemberian kewenangan ini ditegaskan dalam Undang-Undang atau berdasarkan pendelegasian kewenangan mengatur yang diberikan oleh pembentuk undang-undang (*legislative delegation of rule-making*).⁸ Lembaga-lembaga Pemerintahan Non Kementerian, sepanjang menyangkut kebutuhan internalnya masing-masing membutuhkan pengaturan tersendiri, maka dalam rangka pelaksanaan tugasnya itu, lembaga-lembaga tersebut dapat saja menetapkan suatu produk peraturan tertentu yang bersifat internal (*internal regulation*) berupa peraturan kepala lembaga. Peraturan-peraturan tersebut antara lain Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara, Peraturan Kepala Lembaga Penerbangan Antariksa Nasional, Peraturan Kepala Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara, dan lain sebagainya.⁹

Ada beberapa perbedaan pendapat dan pandangan para sarjana terkait dengan kekuatan mengikat dari Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian ini. Achmad Ruslan akademisi fakultas hukum Universitas Hasanudin berpendapat bahwa peraturan yang dikeluarkan oleh Lembaga Pemerintah Non Kementerian tidak bisa mengikat masyarakat secara keseluruhan. Apabila Lembaga Pemerintah Non Kementerian menginginkan agar peraturan mereka mengikat

5 Maria Farida Indrati S., *Op.Cit.*, hlm. 107

6 H.A.S, Natabaya. 2006, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, , hlm. 157

7 *Ibid*, hlm. 178

8 Jimly Asshidiqie,2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, hlm. 252.

9 *Ibid*, hlm. 253.

secara umum, maka harus diajukan kepada presiden untuk dibuat dalam bentuk Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden. Perlu adanya ketegasan mengenai bentuk hukum serta implikasi yang ditimbulkan oleh peraturan yang dibentuk oleh Lembaga Pemerintah Non Kementerian. Hal tersebut penting untuk memberikan kejelasan kepada masyarakat bahwa peraturan yang dibuat oleh Lembaga Pemerintah Non Kementerian tidak hanya mengikat internal Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang bersangkutan namun juga masyarakat umum.¹⁰ Adapun pendapat lain ialah bahwa kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang menurut HAS Natabaya dapat membentuk peraturan perundang-undangan sepanjang mendapat kewenangan atribusi atau delegasi dari peraturan perundang-undangan yang membentuknya.

Sejatinya perlu dipahami bersama bahwa antara Peraturan Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian dengan Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian ialah dua hal yang berbeda. Sebab Peraturan Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian sendiri secara kekuatan mengikat hanya boleh mengikat secara *internal* lembaganya saja. Sedangkan Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian boleh mengikat keluar ataupun ke dalam dengan syarat kewenangan pembentukannya harus didasari oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam hal ini atas kewenangan delegasi ataupun atribusi. Sebab pada saat ini tidak sedikit Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang muatan peraturannya mengikat ke luar atau secara umum. Sebagai contoh semisalnya ialah Peraturan Badan Pengawas Obat Dan Makanan No.23 Tahun 2022 tentang Standar dan/atau Persyaratan Mutu Obat dan Bahan Obat, Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian ini sebagai bentuk peraturan turunan dari Undang-Undang No.36 Tahun 2009 tentang Kesehatan sehingga materi muatan yang diatur dalam Peraturan tersebut memiliki dasar legitimasi yang jelas.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis atau pembahasan terhadap hasil penelitian sebagaimana dikemukakan pada bab sebelumnya, maka dapat diambil simpulan sebagai berikut:

1. Kedudukan Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 adalah berada dibawah Peraturan Presiden dan berada di atas Peraturan Daerah Provinsi.
2. Kekuatan mengikat suatu Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dalam hukum positif di Indonesia ialah mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Lembaga-lembaga pemerintahan non kementerian dapat membuat peraturan tersendiri, sepanjang menyangkut kebutuhan internal lembaganya masing-masing dalam bentuk Peraturan Kepala Lembaga yang bersifat internal (*internal regulation*). Sedangkan apabila suatu Lembaga Pemerintah Non Kementerian ingin membuat aturan yang sifatnya mengatur secara luas (*eksternal regulation*) maka dapat dilakukan dengan mengeluarkan Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian dengan memperhatikan ketentuan yang

¹⁰ <http://hukumonline.com/berita/baca/hol9673/lima-fakultas-hukumkritisi-ruu-pembentukan-perundang-undangan>, diakses tanggal 8 April 2023

termuat dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang No.12 Tahun 2011 sebagai syarat suatu Peraturan dapat dikatakan sebagai Peraturan Perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku, Makalah dan Artikel

Attamimmi H. Ilmu Perundang-Undangan, Bandung: Sinar Grafika, 1990

Hakim Abdul Aziz, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.

H.A.S, Natabaya. Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006

Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008.

Maria Farida Indarti S., *Ilmu Perundang-Undangan (Fungsi, Jenis, dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2010.

<http://hukumonline.com/berita/baca/hol9673/lima-fakultas-hukumkritisi-ruu-pembentukan-perundangundangan>, diakses tanggal 8 April 2023

2. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan.

Peraturan Presiden Nomor 79 Tahun 2018 Tentang Lembaga Administrasi Negara.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 1994 tentang Lembaga Sandi Negara.

Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 145 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedelapan Atas Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementerian.