

**KEPUTUSAN BERSAMA MENTERI DALAM PERUNDANG-
UNDANGAN REPUBLIK INDONESIA**

TESIS

BAYU DWI ANGGONO

NPM.0706175552



UNIVERSITAS INDONESIA

FAKULTAS HUKUM

PROGAM MAGISTER

KEKHUSUSAN HUKUM TATA NEGARA

JAKARTA

DESEMBER 2009

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister
Hukum**

BAYU DWI ANGGONO

NPM.0706175552



UNIVERSITAS INDONESIA

FAKULTAS HUKUM

PROGAM MAGISTER

KEKHUSUSAN HUKUM TATA NEGARA

JAKARTA

DESEMBER 2009

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

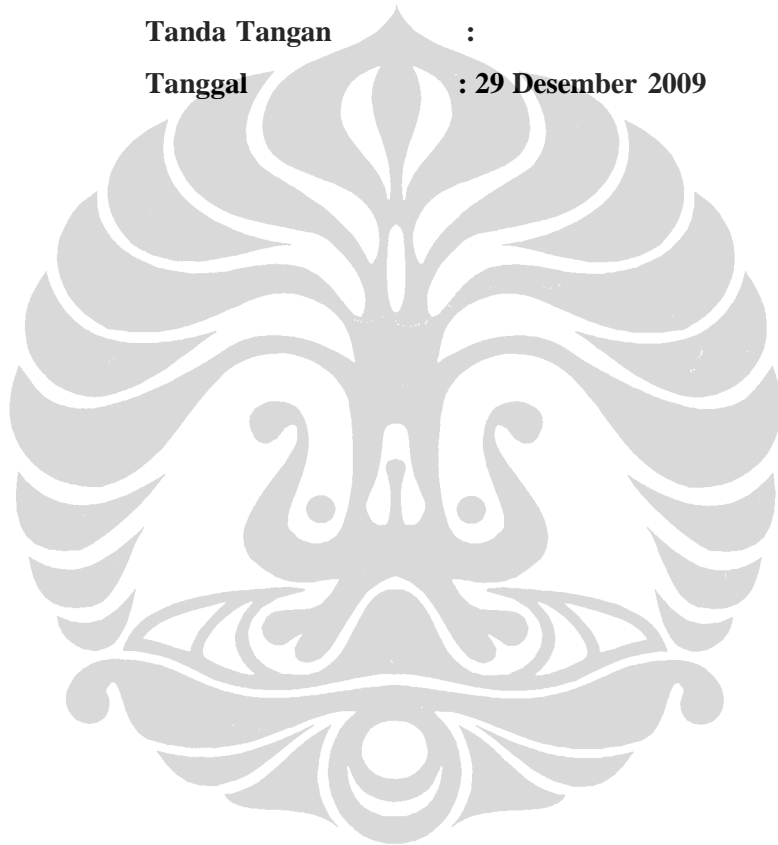
**dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Bayu Dwi Anggono

NPM : 0706175552

Tanda Tangan :

Tanggal : 29 Desember 2009



HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Bayu Dwi Anggono
NPM : 0706175552
Program Studi : Pascasarjana Pengkhususan Hukum Tata Negara
Judul Tesis : Keputusan Bersama Menteri Dalam Perundang-undangan Republik Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Pascasarjana Pengkhususan Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Dr. Maria Farida Indrati S, S.H., M.H. ()
Penguji : Prof. Dr. Ramly Hutabarat, S.H., M.H. ()
Penguji : Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H. ()

Ditetapkan di : Jakarta
Tanggal : 29 Desember 2009

KATA PENGANTAR

Syukur kami panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa karena atas berkat, rahmat dan hidayah-Nya, tesis ini dapat diselesaikan. Tesis yang berjudul "Keputusan Bersama Menteri dalam Perundang-undangan Republik Indonesia" ini ditulis dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum dalam Program Studi Pascasarjana Kekhususan Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Saya sadar, tanpa bantuan dan bimbingan dari banyak pihak, sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Prof. Dr. Maria Farida Indrati S, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan kesempatan, waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) Prof. Dr. Ramly Hutabarat, S.H.,M.H. dan Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H. selaku penguji yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk memberi masukan yang sangat berharga untuk penyempurnaan tesis ini;
- (3) Masyarakat Indonesia *c.q* Universitas Jember yang telah menyokong biaya kuliah;
- (4) Dr. Ir. Tarcisius Sutikto, MSc dan Prof. Dr. Arief Amrullah, S.H., M.Hum. masing-masing adalah Rektor Universitas Jember dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember atas dukungan hingga terselesaikannya studi selama ini.
- (5) Bapak Arif Christiono Subroto, Bapak Budiman Soedarsono, Bapak Purwa Malaysianto, Ibu Lilly Widawati, Ibu Soraya Nasution, Ibu Yustina Handayani W, Bapak Iksan Maulana, Bapak Sukatno, Bapak Ichwan Suwandi, Bapak Yoga Wiandi Akbar, Tarmidzi dan seluruh staf Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) atas dukungan moril dan data nya;
- (6) Bapak Delthy Sugriadi Simatupang, Ibu Nur Syarifah, Bapak Aswar Haoloan, Bapak Indra Sakti, Bapak Reghi Perdana, Bapak Bimo Haryono, Ibu Titut Amalia, Bapak Hendra Wahanu P, Ibu Nia Kurniati, Bapak Ali Hasan, Bapak supiandi, Bapak Sumardi, Bapak Supriyatna dan seluruh staf di Biro Hukum Bappenas atas dukungan morilnya;
- (7) Ketua dan Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jember serta seluruh Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jember atas segala doa dan dukungannya;

- (8) Pimpinan dan seluruh Staf Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia atas dukungan hingga terselesaikannya studi;
- (9) Bapak Bisman Bachtiar, Bapak Roberia, Ibu Siswantana Tika, Bapak Handoyo P, Bapak Ferdinandus Setu, Bapak Ulfiandri, Ibu Arlianti Vita, Bapak Thefan (semua nya adalah Mahasiswa Magister Hukum Kekhususan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia Tahun 2007) atas diskusi-diskusi nya yang berkesan;
- (10) Bapak Sonny Tri Danaparamita, Bapak Dwi Putro Aries Wibowo, Bapak M.Hakim Yunizar, Bapak Achmad Basarah dan seluruh kawan-kawan alumni maupun kader Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI) atas pembelajaran tentang ilmu pengetahuan sebagai alat perjuangan;
- (11) Istriku Fitri Agustianingsih dan Putriku Zaneta Putri Anggono Atas Motivasi dan Inspirasinya yang selalu menciptakan semangat dan kekuatan;
- (12) Ibu Aspiyah, Bapak Abdul Gani, Ibu Abdul Gani, Bapak Mohammad Kholik, Ibu Nunuk Sri Hariyati, Bapak Rochmad, Ibu Susmiyati, Ibu Sri Mulyono, Bapak Mulyono, Bapak Anis Eka Sandi, Noval Tri Widodo, Teguh Budiyanto, Taufik, Bapak Heri Sudrajat, Ibu Rita Kurniawati, yang selalu mendoakan atas keberhasilan.;
- (13) Bapak Gautama Budi, Bapak Yusuf Adiwibowo, Ibu Rosita Indrayati, Ibu Rosalind Angel, Bapak Achmad Wali, Ibu Pratiwi Puspitho Andini dan Bapak Danu Budi, kawan-kawan yang selalu mendorong terselesaikannya studi.
- (14) Kawan-Kawan dan Sejawat di Perkuliahan dan Kantor yang telah banyak membantu dalam menyelesaikan tesis ini.

Saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang Ilmu Perundang-undangan.

Jakarta, 29 Desember 2009

-Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Bayu Dwi Anggono

NPM : 070617552

Program Studi : Pasca Sarjana

Departemen : Hukum Tata Negara

Fakultas : Hukum

Jenis karya : Tesis

demikian demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**KEPUTUSAN BERSAMA MENTERI DALAM PERUNDANG-UNDANGAN
REPUBLIK INDONESIA**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 29 Desember 2009

Yang menyatakan

(Bayu Dwi Anggono)

ABSTRAK

Nama : Bayu Dwi Anggono

Program Studi : Pascasarjana Pengkhususan Hukum Tata Negara

Tesis ini membahas tentang Keputusan Bersama Menteri yang secara faktual telah ada dan berkembang sejak lama dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, namun dari perspektif ilmu perundang-undangan keberadaannya masih menimbulkan ketidakjelasan terutama mengenai jenis dan letaknya dalam peraturan perundang-undangan, serta cara menguji legalitasnya.

Berdasarkan isi atau substansi nya Keputusan Bersama Menteri dapat digolongkan menjadi 3 jenis yaitu: Keputusan Bersama Menteri yang bersifat peraturan perundang-undangan (*regeling*); Keputusan Bersama Menteri yang bersifat penetapan (*beschikking*); Keputusan Bersama Menteri yang bersifat peraturan kebijakan (*beleidsregels*). Letak Keputusan Bersama Menteri yang bersifat peraturan perundang-undangan adalah sejajar dengan Peraturan Menteri dan di bawah Peraturan Presiden.

Mengenai pengujian terhadap Keputusan Bersama Menteri dapat dilakukan melalui tiga cara, *Pertama* untuk Keputusan Bersama Menteri sebagai peraturan perundang-undangan dapat dilakukan permohonan pengujian ke Mahkamah Agung. *Kedua*, Keputusan Bersama Menteri sebagai penetapan dapat diajukan upaya administrasi dan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara *Ketiga*, untuk Keputusan Bersama Menteri sebagai peraturan kebijakan pengujiannya selalu dilakukan tidak langsung, yakni melalui asas-asas umum pemerintahan yang layak.

Kata kunci:

Keputusan Bersama Menteri, Perundang-undangan, Pengujian

ABSTRACT

Name : Bayu Dwi Anggono

Study Programme : Postgraduate in speciality of Constitutional Law

This thesis discusses the Joint Decree of the Minister factually has existed and developed since a long time in the practice of governance, but from the perspective of regulatory science is still causing confusion exists, especially regarding the type and location in the legislation, as well as how to judicial review their legality.

Based on its content or substance of the Joint Decree of the Minister can be classified into 3 types, namely: Joint Decree of the Minister is legislation (regeling) Joint Decree of the Minister is setting (beschikking); decision is with the Minister that the policy rules (beleidsregels). The decision lies with the Minister who is legislation is in line with the ministerial regulations and under the presidential decree.

Concerning judicial review of the Joint Decree of the Minister can be done through three ways, First Minister of the Joint Decree of legislation can be made application to the Supreme Court judicial review. Second, as the Joint Decree of the Minister of the determination may be filed administrative and litigation efforts to the State Administrative Court Third, for the Joint Decree of the Minister as a test policy rules do not always direct, ie through the general principles of proper administration.

Keywords:

Joint Decree of the Minister, Legislation, judicial review

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pernyataan Orisinal	ii
Halaman Pengesahan	iii
Kata Pengantar	iv
Halaman Pernyataan Persetujuan Publikasi	vi
Abstrak	vii
Daftar Isi	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	11
1.3 Tujuan Penelitian	11
1.4 Manfaat Penelitian	11
1.4.1 Manfaat Teoritis	11
1.4.2 Manfaat Praktis	12
1.5 Kerangka Teoritis Konseptual	12
1.6 Metode Penelitian	18
1.6.2 Jenis dan Cara Pengumpulan Data	19
1.6.2 Analisis Data	19
1.7 Sistematika Penulisan	20
BAB II NEGARA HUKUM, PERUNDANG-UNDANGAN, LEMBAGA NEGARA DAN PEMERINTAH	21
2.1 Negara Hukum	21
2.2 Perundangan-undangan di Indonesia	33
2.2.1 Istilah dan Pengertian Perundang-undangan	34
2.2.2 Jenis	42
2.2.3 Fungsi	51
2.2.4 Materi Muatan	52
2.2.5 Asas-asas dan Landasan	57
2.3 Lembaga Negara dan Pemerintahan serta kewenangannya dalam Keputusan bersama Bayu Dwi, Anggono, FH UI, 2009 Perundang-undangan	63

BAB III JENIS-JENIS KEPUTUSAN BERSAMA MENTERI DAN LETAKNYA DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	82
3.1 Jenis-Jenis Keputusan Bersama Menteri	82
3.1.1 Keputusan Bersama Menteri Sebagai Peraturan Perundang-undangan (<i>regeling</i>)	85
3.1.2 Keputusan Bersama Menteri Sebagai Ketetapan (<i>beschikking</i>)	110
3.1.3 Keputusan Bersama Menteri Sebagai Peraturan Kebijakan (<i>beleidsregels</i>)	114
3.2 Letak Keputusan Bersama Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang- Undangan	118
3.2.1 Letak Keputusan Bersama Menteri dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Sebelum Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004	120
3.2.2 Letak Keputusan Bersama Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004	127
3.2.3 Letak Seharusnya Keputusan Bersama Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan	131
BAB IV PENGUJIAN KEPUTUSAN BERSAMA MENTERI	135
4.1 Pengujian Keputusan Bersama Menteri Oleh Badan-Badan Peradilan	138
4.2 Pengujian Keputusan Bersama Menteri Melalui Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak	150
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	158
5.1 Kesimpulan	158
5.2 Saran	160
DAFTAR PUSTAKA	162