

Kode>Nama Rumpun Ilmu: 596/Ilmu Hukum  
Bidang Fokus : Hukum Tata Negara

**LAPORAN AKHIR**  
**PENELITIAN DASAR UNGGULAN PERGURUAN TINGGI**



**KEDUDUKAN HUKUM REGULASI PERATURAN MENTERI PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI NOMOR 25 TAHUN 2021 TENTANG ORGANISASI DAN TATA KERJA  
UNIVERSITAS NUSA CENDANA DALAM PERSPEKTIF PERANCANGAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2019  
TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG  
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**Ketua: David Y. Meyners, S.H., M.H, dkk**

**NIDN. 0003046007**

**Anggota:**

- 1. Dr. Saryono Yohanes, S.H., M.H**
- 2. Dr. Kotan Y. Stefanus, S.H., M.H**
- 3. Cyrilus Lamataro, S.H., M.H**
- 4. Hernimus Ratu Udju, S.H., M.H**
- 5. Josef M. Monteiro, S.H., M.H**
- 6. Rafael R. Tupen, S.H., M.H**
- 7. Jenny Ermelinda, S.H., M.H.**

**Mahasiswa:**

**Gladys C Malo**

**Gloria Carvallo**

**DIBIYAI DIPA UNIVERSITAS NUSA CENDANA**

**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS NUSA CENDANA**

**K U P A N G**

**2 0 2 3**

## HALAMAN PENGESAHAN

Judul Penelitian: Kedudukan Hukum Regulasi Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana dalam Perspektif Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Kode>Nama Rumpun Ilmu : 596/Ilmu Hukum

Koordinator Peneliti

a. Nama Lengkap : David Yohanes Meyners, S.H., M.H.

b. NIDN : 0004036007

c. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala

d. Program Studi : Ilmu Hukum

e. Nomor HP/surel : 08123943878/davidmeyners1960@gmail.com

Anggota Peneliti : 1. Dr. Saryono Yohanes, S.H., M.H  
2. Dr. Kotan Y. Stefanus, S.H., M.H  
3. Cyrilus Lamataro, S.H.,M.H  
4. Hernimus Ratu Udju, S.H., M.H  
5. Josef M. Monteiro, S.H., M.H  
6. Rafael R. Tupen, S.H., M.H  
7. Jenny Ermelinda, S.H., M.H.

Jangka Waktu Penelitian : 1 Tahun

Biaya Penelitian : Rp.60.000.000 (enam puluh juta rupiah)

Sumber Dana : Rp. DIPA Fakultas Hukum Undana Tahun Anggaran 2023

Kupang, 20 September 2023

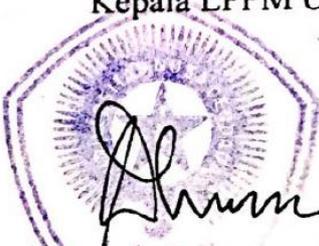
Mengetahui,

  
Dekan,  
  
Dr. Beny Rebeka Masu, S.H., M.H.  
NIP. 196302031990032002

Koordinator Peneliti,

  
David Y. Meyners, S.H., M.H.  
NIP.196004031988031001

Menyetujui,  
Kepala LPPM Undana

  
  
Dr. Ir. Damianus Adar., M.Ec  
NIP. 19650113 199103 1 002

## RINGKASAN

Sejak diberlakukan regulasi OTK Undana 2021, pada 9 Agustus 2021 berada dalam kategori sub-sub delegasi, menjadi suatu kajian yang menarik dari perspektif perancangan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ada beberapa pasal dan ayat di dalam OTK Undana 2021 yang mendelegasikan kepada pengaturan dalam bentuk statuta. *Pertama*, Pasal 5 ayat (2), ‘Ketentuan mengenai sistem pengelolaan organisasi Undana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam *statuta* Undana.’ *Kedua*, Pasal 6 Ayat (3), ‘Ketentuan mengenai Senat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam *statuta* Undana.’ *Ketiga*, Pasal 77 ayat (2), ‘Ketentuan mengenai Satuan Pengawas Internal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam *statuta* Undana’ (*kursif*, ditambahkan *pen.*). Perhatikan ada tiga kali penyebutan kata ‘statuta’ dari kutipan di atas. Tampaknya penyusun perancangan, mengabaikan hal-hal yang harus diprioritas untuk dilaksanakan. Hal ini mengakibatkan peraturan yang dibuatnya tidak bisa dilaksanakan karena harus menunggu peraturan pelaksanaannya dibuat. Terbukti OTK Undana sejak tahun 2021, pengaturan delegasi dalam bentuk Statuta--sesuai norma Pasal 5 ayat (2), Pasal 6 ayat (3), dan Pasal 77 ayat (2) OTK Undana 2021 mengenai Sistem Pengelolaan Organisasi, Senat dan Satuan Pengawas Internal, belum ada.

Hasil penelitian memperlihatkan:

1. Regulasi Peraturan Rektor Universitas Nusa Cendana Nomor 4 Tahun 2023 tentang Perubahan Peraturan Rektor Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Senat Universitas dan Fakultas Universitas Nusa Cendana ditetapkan pada 17 Februari 2023. Sebagai Peraturan Pelaksana maka terdapat kekosongan hukum selama 18 bulan dari Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana, yang diterbitkan pada Agustus 2021;
2. Regulasi Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2022 tentang Statuta Universitas Nusa Cendana ditetapkan pada 22 September 2022. Sebagai Peraturan Pelaksana maka terdapat kekosongan hukum dalam jangka waktu 13 bulan dari Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana, yang diterbitkan pada Agustus 2021;
3. Proses perancangan Peraturan Rektor Universitas Nusa Cendana Nomor 4 Tahun 2023 tentang Perubahan Peraturan Rektor Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Senat Universitas dan Fakultas Universitas Nusa Cendana maupun Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana, maupun Regulasi Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2022 tentang Statuta Universitas Nusa Cendana ditetapkan pada 22 September 2022, tidak melalui proses sosialisasi.

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa atas penyelenggaraan-Nya, penelitian dengan judul “Kedudukan Hukum Regulasi Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana dalam Perspektif Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, dapat diselesaikan sesuai waktu yang ditetapkan. Oleh karena itu peneliti bersama kawan-kawan anggota tim peneliti mengucapkan terimakasih kepada seluruh tim yang telah bekerjasama sejak pengumpulan data, pengolahan dan pelaporannya.

Hasil penelitian ini tentu masih jauh dari yang diharapkan, maka dengan rendah hati peneliti menantiu seluruh kritik dan saran yang konstruktif demi penyempurnaan penelitian ini.

Kupang, 20 September 2023

Tim Peneliti

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Jumlah peraturan perundang-undangan sejak reformasi terus meningkat. Data yang dikeluarkan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Tahun 2021 terdapat jumlah 8.969 Peraturan Pusat, Peraturan Menteri 13.877, peraturan lembaga negara 3961, dan jumlah terbanyak peraturan daerah 15.218.<sup>1</sup> Kenyataan memperlihatkan, banyak undang-undang yang melimpahkan kewenangan (delegasi) kepada peraturan menteri. Hal ini tidak tepat karena Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 menyatakan dengan tegas, “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”, yang memperlihatkan presiden membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Hak Presiden yang bersifat regulatif dan penetapan peraturan pemerintah tercantum dalam Pasal 5 ayat (2) tersebut untuk menjalankan Undang-Undang. Peraturan ini berfungsi untuk mengefektifkan fungsi undang-undang dengan cara merinci ketentuan-ketentuannya dan mengolah dalam penerapannya. Artinya, setiap undang-undang yang memerlukan suatu peraturan pelaksanaan harus dilaksanakan lebih lanjut dengan peraturan pemerintah, sehingga dalam pembentukan suatu undang-undang saat ini, harus dihindari adanya pendelegasian yang langsung kepada peraturan menteri.

---

<sup>1</sup> <https://peraturan.go.id>, diakses, Senin, 13 Desember 2022.

Kekuasaan *reglementer*, presiden secara prinsip presiden sebenarnya tidak melampaui undang-undang. Hal ini sesuai dengan konsep *stuffanbau theory* bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau disebut juga dengan istilah *ex superior derogat lex inferior*.<sup>2</sup> Pengaturan tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan menyatakan tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) yang dirumuskan sebagai berikut: Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

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

Perhatikan butir b (Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang) dan butir c (Peraturan Pemerintah) menentukan bahwa Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dengan Peraturan Pemerintah secara *reglementer*<sup>3</sup> dibatasi geraknya dengan ada tidaknya aktualisasi kekuasaan legislatif itu sendiri. Pakar perundang-undangan yang pernah menjadi hakim konstitusi, Maria Farida Indrati, menerangkan

---

<sup>2</sup> Itulah sebabnya presiden tidak mungkin bisa menetapkan peraturan pemerintah sebelum ada undang-undang. Peraturan Pemerintah tidak bisa berdiri sendiri tanpa adanya pendelegasian materiil dari undang-undang yang sudah ada lebih dahulu.

<sup>3</sup> Kata *reglementer* menurut [kbbi.web.id/reglementer](http://kbbi.web.id/reglementer) diartikan sebagai, "...menurut aturan (peraturan)", diakses, Selasa, 14 Desember 2021.

bahwa saat ini banyak materi muatan yang seharusnya cukup diatur lewat peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang justru dipaksakan diatur dengan undang-undang. Padahal seandainya diatur dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, pelaksanaannya menjadi lebih sederhana dan anggaran yang dibutuhkan relatif kecil.<sup>4</sup> Adanya kecenderungan pendapat bahwa setiap persoalan perlu diatur dalam undang-undang, keinginan memperoleh legitimasi melalui undang-undang, keyakinan bahwa undang-undang menjadi alternatif solusi menyelesaikan masalah sosial akan menyebabkan tingginya produksi undang-undang. Jumlah undang-undang demikian akan semakin membengkak.

Kemandirian menteri untuk mengeluarkan peraturan atas dasar suatu kebijakan--bukan atas dasar pemberian kewenangan mengatur (delegasi) dari peraturan di atasnya, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan selama ini, diperbolehkan. Tindakan menteri untuk mengeluarkan peraturan tersebut didasarkan pada tertib penyelenggaraan pemerintahan yang diinginkan dalam rangka mempermudah pelaksanaan administrasi atau kepentingan prosedural lainnya. Untuk itu sering ditemukan rumusan kalimat yang memerintahkan agar pengaturan lebih lanjut suatu hal diatur melalui peraturan presiden, peraturan menteri, bahkan sampai peraturan rektor. Peraturan demikian dalam ilmu perundang-undangan lazim disebut peraturan delegasi, yakni jenis peraturan yang pembentukannya didelegasikan dari undang-undang.

---

<sup>4</sup> [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id), diakses, Sabtu, 12 Desember 2021.

Pasca status ditingkatkan dari Satuan Kerja menjadi instansi pemerintah yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Keuangan berdasarkan Putusan Kementerian Keuangan Republik Indonesia Nomor 166/KMK.05/2017,<sup>5</sup> Universitas Nusa Cendana mempunyai peraturan delegasi, yakni Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana (selanjutnya disebut: OTK Undana 2021). Regulasi OTK Undana 2021, sebenarnya delegasi dari Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi, yang juga adalah delegasi dari: (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi; (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.<sup>6</sup>

Dari kenyataan ini, memperlihatkan Universitas Nusa Cendana sebagai lembaga publik juga termasuk yang melengkapi payung hukum dengan ragam peraturan yang didelegasikan menjadi sub delegasi ke “sub-sub delegasi” lagi.<sup>7</sup> Oleh sebab itu, regulasi OTK Undana 2021 sejak diberlakukan sejak 9 Agustus 2021 berada dalam kategori sub-sub delegasi, menjadi suatu kajian yang

---

<sup>5</sup> <https://undana.ac.id/2017/jadi-blu-undana-tetapkan-rba/http>, diakses, 17 Februari 2022.

<sup>6</sup> Bandingkan Dasar Hukum Mengingat angka 2 dan 3 dari OTK Undana 2021.

<sup>7</sup> Hal ini disebut sebagai “*sub-delegation of legislative power*” atau “*sub-delegation of rule-making power*”. Biasanya, untuk memberikan subdelegasi kewenangan itu dipersyaratkan bahwa hal itu harus sudah ditentukan dengan tegas atau secara eksplisit dalam undang-undang induknya (*principle legislation*). Hanya dengan begitu maka peraturan pemerintah dapat mengatur bahwa untuk hal-hal yang lebih teknis, dapat diatur lebih lanjut oleh menteri terkait dalam bentuk peraturan menteri, dan sebagainya (Asshiddieqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Cet.1, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 276).

menarik dari perspektif perancangan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ada beberapa pasal dan ayat di dalam OTK Undana 2021 yang mendelegasikan kepada pengaturan dalam bentuk statuta. *Pertama*, Pasal 5 ayat (2), ‘Ketentuan mengenai sistem pengelolaan organisasi Undana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam *statuta* Undana.’ *Kedua*, Pasal 6 Ayat (3), ‘Ketentuan mengenai Senat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam *statuta* Undana.’ *Ketiga*, Pasal 77 ayat (2), ‘Ketentuan mengenai Satuan Pengawas Internal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam *statuta* Undana’ (*kursif*, ditambahkan *pen.*). Perhatikan ada tiga kali penyebutan kata ‘statuta’ dari kutipan di atas. Tampaknya penyusun perancangan, mengabaikan hal-hal yang harus diprioritas untuk dilaksanakan. Hal ini akan mengakibatkan peraturan yang dibuatnya tidak bisa dilaksanakan karena harus menunggu peraturan pelaksanaannya dibuat. Terbukti OTK Undana sejak tahun 2021, pengaturan delegasi dalam bentuk Statuta<sup>8</sup>--sesuai norma Pasal 5 ayat (2), Pasal 6 ayat (3), dan Pasal 77 ayat (2) OTK Undana 2021 mengenai Sistem Pengelolaan Organisasi, Senat<sup>9</sup> dan Satuan Pengawas Internal, belum ada.

---

<sup>8</sup> Pada tanggal 22 September 2022, Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, Nadiem Anwar Makarim menetapkan Statuta Universitas Nusa Cendana Nomor 52 Tahun 2022.

<sup>9</sup> Pada tanggal 17 Februari 2023, Rektor Undana, Dr. Drh. Max U.E. Saman, MSc menetapkan Peraturan Rektor Universitas Nusa Cendana Nomor 4 Tahun 2023 tentang

Mengingat Statuta sebagai aturan delegasi dari OTK Undana 2021, bisa jadi demi efisiensi waktu akan dibuat oleh Rektor Universitas Nusa Cendana. Namun, kalau alternatif tersebut yang dipilih, maka akan bertentangan dengan Pasal 29 ayat (10) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Perguruan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi, yang menandakan, “Ketentuan lebih lanjut mengenai Organisasi Perguruan Tinggi Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (9) diatur dalam Peraturan Menteri tentang Statuta masing-masing Perguruan Tinggi Negeri.” Artinya, jika rancangan statuta tersebut disusun oleh rektor Universitas Nusa Cendana, kemudian diusulkan ke menteri, akan memakan waktu lama. Berdasarkan pengamatan peneliti, dalam beberapa kasus ada perguruan tinggi yang tidak dibuat sama sekali. Mengapa ini bisa terjadi? Tidak ada aturan yang memberikan sanksi kepada menteri jika tidak menerbitkan Peraturan Menteri tersebut, maupun termasuk menerbitkan melebihi batas waktu dari aturan yang didelegasikan. Walau demikian, hal ini tetap menimbulkan bias berkepanjangan dalam penerapan regulasi itu. Di subunit Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana, dilakukan penghilangan enam bagian (Hukum Internasional, Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Acara) menjadi satu Program Studi.<sup>10</sup> Sebenarnya, menghapus bagian harus ada penjelasan ilmiahnya, apakah tidak sesuai lagi dengan perkembangan ilmu hukum dan kebutuhan “pasar”. Adanya enam bagian tersebut, dikukuhkan

---

Perubahan Atas Peraturan Rektor Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Senat Universitas dan Fakultas.

<sup>10</sup> Bandingkan dengan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) OTK Undana 2021.

berdasarkan hasil putusan Konsorsium Ilmu Hukum pada tahun 1983. Jika terjadi pembatalan atas enam bagian itu, seyogianya juga harus berdasarkan putusan Konsorsium Ilmu Hukum.

Selain itu, ketiadaan peraturan pelaksanaan, berakibat pada multitafsir dalam pengelolaan administrasi di Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana. Di Berita Acara Ujian Skripsi atas nama Yanuaria Lotu Bria (mahasiswa Hukum Tata Negara), tertanggal 7 April 2022 muncul istilah: Ketua/Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan. Kata “Ketua” dan “Wakil Dekan”, memiliki makna berbeda. Kata “Ketua” merujuk pada jabatan dari seseorang yang dipilih, sedangkan kata “Wakil Dekan” menunjuk pada jabatan dari seseorang yang ditunjuk oleh pimpinan. Jadi, istilah Ketua/Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, tidak perlu ada jika merujuk pada Pasal 14 ayat (2) huruf a tertulis, “Fakultas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a sampai dengan huruf g...terdiri atas: a. dekan dan wakil dekan...” Jadi, jabatan yang menggunakan kata “Wakil Dekan” memang ada di regulasi, tetapi kata “Ketua/Wakil Dekan” sama sekali tidak ada dalam regulasi tersebut. Demikian sejak Februari 2022 sampai sekarang (Maret 2023), muncul beberapa istilah: 1. “Subkoordinator Prodi” (Bagian Hukum Tata Negara); 2. Koordinator (bidang) Peminatan (Hukum Tata Negara).

Istilah-istilah tersebut sama sekali tidak terdapat dalam OTK Universitas Nusa Cendana 2021. Ini semua terjadi karena mengalami bias tafsir pada struktur jabatan di subunit Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana

berdasarkan OTK Undana 2021 yang tidak ada penjabarannya dalam statuta sebagai peraturan pelaksanaan.<sup>11</sup> Oleh sebab itu, penelitian ini membahas mengenai ketiadaan perangkat tersebut selama periode Februari 2022 sampai saat penelitian ini dilakukan (Mei 2023 - Juli 2023), yang tampaknya tidak menjadi “kendala” bagi Undana untuk menjalankan. Namun, bisakah tanpa ada peraturan pelaksana, itu diperbolehkan atau justru tidak boleh dijalankan? Kedua alternatif tersebut--*boleh dijalankan* dan *tidak boleh dijalankan*, tersirat logis dalam negara yang mengusung konsep demokratis untuk berpendapat. Namun dalam konteks OTK Undana 2021, Undana sebagai lembaga publik--tidak sedang berpolitik, sebaliknya sedang menggunakan dalil hukum yang tidak terpikirkan untuk membuka pintu *kompromi*. Oleh sebab itu: sampai berapa lama Undana sebagai lembaga publik membiarkan hal ini terus terjadi? Ketiadaan aturan pelaksana merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi proses penegakan hukum.<sup>12</sup> Ketiadaan dan kurang maksimalnya penegakan hukum dapat berimplikasi terhadap kredibilitas para pembentuk aturan, pelaksana aturan, dosen dan mahasiswa, sehingga seluruh elemen akan terkena akibatnya.

Manfaat dari konsistensi pendelegasian oleh OTK Universitas Nusa Cendana terhadap peraturan di bawahnya (statuta) sebenarnya adalah untuk menjamin adanya satu lajur kepastian hukum yang menghindari tumpang tindih

---

<sup>11</sup> Bandingkan dengan Pasal 22 OTK Undana 2021 yang menggunakan kata “koordinator” tanpa memberi arahan: apa yang dimaksud “koordinator S1” atau “koordinator S2”?

<sup>12</sup> Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004, dalam Meyners, David Y., *Mencermati Regulasi OTK Undana 2021*. Jurnal Hukum Yurisprudensia, Vol. 23, No. 1, Juni 2022, hlm., 48.

aturan. Perlu dipertimbangkan bahwa aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi, sehingga seharusnya aturan hukum secara tertib dan bertahap didelegasikan ke peraturan yang setingkat di bawahnya, lalu setingkat lagi di bawahnya, agar setiap aturan hukum tidak mengatur melebihi yang didelegasikannya. Selain itu fungsi pedoman dari aturan yang lebih tinggi<sup>13</sup> adalah untuk menghasilkan aturan yang semakin ke bawah semakin detail, rigid, teknis dan prosedural sehingga tidak membuka arena pilihan yang dapat disalahgunakan dan aturan hukum yang sudah dibuat dapat ditegakkan secara maksimal.

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus realistis/sesuai dengan kenyataan yang ada sehingga dapat dilaksanakan. Agar dapat dilaksanakan, para perancang harus memperhitungkan efektivitas OTK Undana 2021 secara filosofis, sosiologis, atau yuridis. Apakah OTK Undana 2021 memenuhi syarat asas dapat dilaksanakan? Perhatikan Pasal 87 ayat (2) tertulis, “Penyesuaian organisasi dan tata kerja serta penetapan jabatan dan pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) *dilakukan* paling lama 3 (tiga) bulan sejak Peraturan Menteri ini diundangkan” (kursif ditambahkan, *pen.*). Sampai berakhirnya masa penyesuaian 13 November 2021, Fakultas Hukum (bisa jadi

---

<sup>13</sup> Hans Nawiasky dengan *theorie von stufenbau der rechtsordnung* yang menggariskan bahwaselain susunan norma dalam negara adalah berlapis-lapis dan berjenjang dari yang tertinggi sampai terendah, juga terjadi pengelompokan norma hukum dalam negara, yakni mencakup norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*), aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), undang-undang formal (*formalle gesetz*), dan Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en outonome satzung*) (Muhtadi, *Penerapan Teori Hans Kelsen dalam Tertib Hukum Indonesia*, Jurnal Fiat Justitia, Vol. 5, No. 2, Lampung: Universitas Lampung, Desember 2012, hlm. 293-294).

subunit lain di lingkup Undana) implementasi terhadap pasal ini, tidak dapat dilaksanakan. Perancang OTK Undana 2021 seharusnya bersikap realistis, jika tidak mampu melakukan penyesuaian tiga bulan, maka dalam peraturan menteri itu jangan dicantumkan tiga bulan. Perancang secara masuk akal dapat menetapkan enam bulan, 12 bulan atau dua tahun sebagai batas penyesuaian organisasi.

Oleh sebab itu, penelitian ini membahas mengenai regulasi Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana dalam perspektif perancangan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan hukum regulasi Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana dalam perspektif perancangan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?

2. Apa akibat hukum dari Statuta Universitas Nusa Cendana sebagai peraturan pelaksana dari regulasi Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana dalam perspektif perancangan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?

### **C. TUJUAN KHUSUS PENELITIAN**

Penelitian ini bertujuan khusus:

1. Menganalisis kedudukan hukum regulasi Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana dalam perspektif perancangan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
2. Menganalisis akibat hukum dari adanya Statuta Universitas Nusa Cendana sebagai peraturan pelaksana dari regulasi Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana dalam perspektif perancangan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

**D. URGENSI (KEUTAMAAN PENELITIAN)**

Penelitian ini akan memberikan kajian Hukum Nasional terhadap regulasi Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana dalam perspektif perancangan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. KONSEP REGULASI

Regulasi dapat diartikan sebagai suatu peraturan yang dibuat untuk membantu mengendalikan suatu lembaga/organisasi, kelompok, dan masyarakat demi mencapai tujuan tertentu dalam kehidupan bersama, bermasyarakat, dan bersosialisasi.<sup>14</sup> Tujuan dibuatnya regulasi atau aturan adalah untuk mengendalikan manusia atau masyarakat dengan batasan-batasan tertentu, dan regulasi tersebut diberlakukan pada berbagai lembaga masyarakat baik untuk keperluan masyarakat umum maupun untuk bisnis.<sup>15</sup> Menurut Solikhin, M. Nur Direktur Eksekutif Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), bahwa setidaknya ada 2 (dua) masalah utama yang terjadi dalam sistem regulasi di Indonesia, yaitu *pertama*, terus membengkaknya jumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Kedua*, banyak di antara peraturan perundang-undangan yang ada tersebut justru tidak sinkron satu sama lain. Oleh sebab itu, menurut Solikhin kedua masalah ini merupakan “bencana” yang menghambat pembangunan negara. Untuk itu diperlukan upaya yaitu melalui reformasi regulasi yang sistematis.<sup>16</sup> Namun di berbagai regulasi terdapat

---

<sup>14</sup> Prawiro, M., “*Pengertian Regulasi Secara Umum, Tujuan, Contoh Regulasi*,” Maxmanroe, 2018, <https://www.maxmanroe.com/vid/bisnis/pengertian-regulasi.html>, diakses, 5 Januari 2023.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Normand Edwin Elnizar, “*Urgensi Pembentukan Lembaga Khusus Pengelola Reformasi Regulasi: Upaya Radikal Namun Diyakini Akan Memberikan Pengaruh Cepat*,” hukum online.com, 2018, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5c07327ba1924/urgensi-pembentukan-lembaga-khusus-pengelola-reformasi-regulasi/>, diakses, 5 Januari 2021.

permasalahan dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. Sering terjadi disharmoni dengan regulasi yang lebih tinggi, baik substansi maupun penyusunannya;
2. Kurangnya pembinaan perancang peraturan perundang-undangan, di samping masih terbatasnya tenaga fungsional perancang peraturan;
3. Hasil evaluasi terhadap produk hukum ditemukan kelemahan dalam sisi ketaatan terhadap pedoman penyusunan pembuatan peraturan, juga belum diperhatikannya asas pembentukan peraturan perundang-undangan, serta produk hukum daerah terlalu rumit dan tidak sederhana;
4. Produk hukum yang belum berorientasi kepada pelayanan publik.<sup>17</sup>

Selain itu, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Kementerian PPN/Bappenas) bersama Pusat Studi Hukum dan Kebijakan dalam *Background Study* Reformasi Regulasi dengan pendekatan *evidence based policy* menemukan sejumlah permasalahan mendasar dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu:

1. Sinkronisasi kebijakan dan regulasi pusat dan daerah yang belum optimal;
2. Absennya monitoring dan evaluasi;
3. Perencanaan regulasi yang tidak optimal;
4. Disharmoni dalam penyusunan regulasi; serta

---

<sup>17</sup> “Pelatihan Teknis Penyusunan Regulasi Digelar,” Prokal.Co, 2019, <https://rakyatkaltara.prokal.co/read/news/16879-pelatihan-teknis-penyusunan-regulasi-digelar.html>, diakses, 5 Januari 2021.

5. Lemahnya peran kelembagaan dan minimnya penguatan sistem pendukung.<sup>18</sup>

Lebih lanjut Bappenas juga mengemukakan bahwa peraturan perundang-undangan bermasalah adalah peraturan perundang-undangan yang dalam pengaturannya ditemui hal-hal sebagai berikut:<sup>19</sup>

1. Konflik: terdapat pasal atau ketentuan yang nyata-nyata bertentangan dengan peraturan lainnya, baik peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang sederajat;
2. Multitafsir: ketidakjelasan pada subyek dan obyek yang diatur sehingga menimbulkan ketidakjelasan rumusan bahasa (sulit dimengerti) dan sistematika penulisannya;
3. Inkonsisten: terdapat ketentuan atau pengaturan yang tidak konsisten dalam satu peraturan perundang-undangan beserta turunannya; dan
4. Tidak operasional: peraturan yang tidak memiliki daya guna, tetapi peraturan tersebut masih berlaku atau peraturan tersebut belum memiliki peraturan pelaksana.

Selain itu, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM), Yasona Hamonangan Laoly juga menyatakan bahwa kualitas regulasi saat ini masih rendah, yaitu dengan masih banyaknya regulasi yang tumpang tindih, ketidakharmonisan antara peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan

---

<sup>18</sup> Lsma Lsma, "Pentingnya Tata Fungsi dan Kelembagaan Peraturan Perundangan," Info Publik, 2019, <http://infopublik.id/kategori/ekonomi-bisnis/327570/pentingnya-tata-fungsi-dan-kelembagaan-peraturan-perundangan>, diakses, 20 Januari 2023.

<sup>19</sup> Kedeputian Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan, Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi (dalam Jurnal Hukum Progresif, Vol. 8, No. 1, April 2020), diakses, 6 Januari 2021.

daerah baik yang bersifat vertikal maupun horizontal, dan peraturan perundang-undangan yang tidak efektif keberadaannya. Juga, menurut Yasona, melalui kualitas regulasi yang masih rendah ini menuntut pemerintah melakukan evaluasi terhadap seluruh peraturan perundang-undangan yang ada saat ini.<sup>20</sup> Menurut Mahfud MD., bahwa disharmoni antara peraturan perundang-undangan dapat disebabkan oleh beberapa hal, antara lain: persoalan tekanan politik, persoalan pragmatisme yang mengakibatkan sering terjadi jual beli kepentingan sehingga para pihak pembuat undang-undang kerap dipertanyakan profesionalitasnya. Lebih lanjut, menurut Mahfud MD., program penataan regulasi dalam rangka membangun sinkronisasi dan harmonisasi menjadi sangat penting.

Perlunya Pancasila dijadikan sebagai sumber etik, selain sebagai sumber dari segala hukum di Indonesia, Pancasila dapat menjadi pedoman tingkah laku yang tidak hanya berbentuk hukum, tetapi juga norma- norma yang hidup di masyarakat.<sup>21</sup> Atas dasar uraian di atas, sebelum dibentuk atau direvisi suatu peraturan perundang-undangan, sebaiknya diketahui terlebih dahulu tujuan dan kebutuhan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Tujuan dari pembentukan peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum dan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, oleh karena itu, negara

---

<sup>20</sup> Huzaini, M. Dani Pratama, "Akui Kualitas Produk Legislasi Rendah, Pemerintah Fokus Harmonisasi Regulasi," *Hukum Online.Com*, 2017, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59f13bb6e2702/akui-kualitas-produk-legislasi-rendah--pemerintah-fokus-harmonisasi-regulasi>, diakses, 10 Februari 2022.

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

mempunyai kewajiban untuk melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia.

## **B. PERATURAN MENTERI DALAM PERSPEKTIF PERUNDANG-UNDANGAN**

Naskah peraturan perundang-undangan maupun dalam berbagai literatur yang berkaitan dengan Hukum Tata Negara Indonesia dikenal berbagai istilah yaitu perundangan, perundang-undangan, peraturan perundangan, peraturan perundang-undangan, dan peraturan negara. Istilah peraturan perundangan dipakai dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan. Adapun istilah yang dipergunakan dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana nama dari Ketetapan MPR tersebut adalah peraturan perundang-undangan. Istilah peraturan perundang-undangan juga dipakai di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan.

Attamimi mengemukakan istilah peraturan perundang-undangan berasal dari istilah "*wettelijke regels*" atau "*wettelijke regeling*". Namun demikian istilah tersebut tidak mutlak dipakai secara konsisten, karena dalam konteks tertentu lebih tepat digunakan istilah "perundang-undangan", dan dalam

konteks lain digunakan istilah “peraturan perundang-undangan”. Penggunaan istilah “peraturan perundang-undangan” lebih berkaitan atau lebih relevan dalam pembahasan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum). Dalam konteks lain lebih tepat dipakai istilah perundang-undangan saja, misalnya istilah Ilmu Perundang-undangan, Teori Perundang-undangan, Dasar-dasar Perundang-undangan.<sup>22</sup> Perbedaan penggunaan istilah tersebut dimaksudkan untuk menjelaskan konteks yang berbeda-beda, termasuk di dalamnya untuk menjelaskan beragam bentuk dan jenis perundang-undangan. Selain itu, digunakan pula untuk menentukan tingkatan/hirarki dari perundang-undangan, dan juga untuk mengetahui proses pembentukannya.<sup>23</sup>

Istilah “perundang-undangan” dan “peraturan perundang-undangan” berasal dari kata “undang-undang”, yang merujuk kepada jenis atau bentuk peraturan yang dibuat oleh negara. Menurut literatur Belanda dikenal istilah “*wet*” yang mempunyai dua macam arti yaitu “*wet in formele zin*” dan “*wet in materiele zin*” yaitu pengertian undang-undang yang didasarkan kepada bentuk dan cara terbentuknya serta pengertian undang-undang yang didasarkan kepada isi atau substansinya.<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie mengemukakan perbedaan keduanya dapat dilihat hanya dari segi penekanan atau sudut penglihatan, yaitu suatu undang-undang yang dapat dilihat dari segi materinya atau dilihat dari segi

---

<sup>22</sup> Ranggawidjaja, Rosjidi, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 17.

<sup>23</sup> Syarif, Amiroeddin, *Perundang-undangan (Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya)*, Rineka Cipta, Bandung, 1997, hlm. 4-6.

<sup>24</sup> *Ibid.*

bentuknya, yang dapat dilihat sebagai dua hal yang sama sekali terpisah.<sup>25</sup> Sementara, menurut Attamimi,<sup>26</sup> perbedaan kedua pemahaman tersebut bersumber pada jawaban terhadap pertanyaan pokok, apakah sebenarnya tugas pembentuk *wet* (*de wetgever*).

Ada dua pendapat mengenai pengertian pembentukan *wet*. *Pertama*, pembentukan *wet* adalah pelaksanaan suatu tugas tertentu. *Kedua*, pembentukan *wet* adalah permulaan perumusan prosedur formal yang merupakan syarat bagi terbentuknya *wet*. Dari pandangan pendapat yang pertama, yang menganut pemahaman tentang *wet* yang materiil menganggap, bahwa kepada pembentuk *wet* dibebankan tugas tertentu, sehingga pengertian tentang apa yang dimaksud dengan *wet* ialah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu, dan karena itu, diperlukan prosedur pembentukan yang tertentu pula (*het materiele wetsbegrip*). Sedangkan menurut pendapat kedua, pembentukan *wet* merupakan permulaan semata-mata dari suatu prosedur formal, tidak peduli materi yang terkandung di dalam *wet* tersebut. Pendapat ini disebut pemahaman tentang *wet* yang formal (*het formele wetsbegrip*).

Berkaitan dengan hal di atas, Attamimi kemudian menyatakan, kata *wet* tidak tepat apabila diterjemahkan dengan “undang-undang”. Jadi tidak tepat apabila kata-kata “*wet in formele zin*” diterjemahkan dengan “undang-undang dalam arti formal” atau pun kata-kata “*wet in materiele zin*” dengan “undang-

---

<sup>25</sup> Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 34-35.

<sup>26</sup> Attamimi, A. Hamid S., “*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*”, Disertasi, UI, Jakarta, 1990, hlm. 197-198.

undang dalam arti material”.<sup>27</sup> Pemakaian istilah “perundangan” asal katanya adalah “undang” dengan dibubuhi awalan *per-* dan akhiran *-an*. Kata “undang” berkonotasi lain dari kata “undang-undang”. Dimaksud dalam konteks penggunaan istilah ini adalah yang berkaitan dengan “undang-undang” bukan kata “undang” yang mempunyai konotasi lain.<sup>28</sup>

Menurut Solly Lubis, yang dimaksud perundang-undangan ialah proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan. Peraturan perundangan berarti “peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara.” Sedangkan jika yang dimaksud dalam “peraturan yang dilahirkan dari perundang-undangan” cukup dengan menyebut “peraturan saja.” Adapun yang dimaksud dengan “peraturan negara” adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu. Peraturan yang dimaksud meliputi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Surat Keputusan dan Instruksi. Sedangkan yang dimaksud dengan peraturan perundangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara.<sup>29</sup> Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah:<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 199.

<sup>28</sup> Ranggawidjaja, Rosjidi, *loc. cit.* hlm. 19.

<sup>29</sup> Lubis, Solly, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm. 1-2.

<sup>30</sup> Lihat dalam Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm., 41.

1. Setiap keputusan tertulis dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum;
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan;
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu;
4. Berdasarkan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiil zin* , atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supranationale algemeen verbindende voorschrift, wet, AMvB, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provinciale staten verordeningen.*

Attamimi,<sup>31</sup> mengemukakan peraturan perundang-undangan adalah peraturan negara, di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi. Kemudian dalam disertasinya, Attamimi memberikan batasan mengenai peraturan perundang-undangan adalah semua aturan hukum yang

---

<sup>31</sup> Lihat Ranggawijaya, Rosjidi, *Op., Cit.*, hlm. 19.

dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu, biasanya disertai sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat.<sup>32</sup>

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas 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 pandangan Jimly Asshiddiqie, pengertian peraturan perundang-undangan adalah, "...keseluruhan susunan hirarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing."<sup>33</sup>

Menurut Ruitter di dalam peraturan perundang-undangan terkandung tiga unsur yakni: (a) norma hukum (*rechts normen*); (b) berlaku ke luar (*naar buiten werken*); dan (c) bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruimezin*).<sup>34</sup>

Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya

---

<sup>32</sup> Attamimi., A. Hamid S., *Op. Cit.*, hlm. 161.

<sup>33</sup> Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 41.

<sup>34</sup> Ruitter, D.W.P., *Bestuursrechtelijke Wetgevingsleer*, Assen/Maastricht: Van Gorcum, 1987, hlm. 7 Dikutip kembali oleh A. Hamid S. Attamimi dalam *Peranan Keputusan Presiden, Op., Cit .*, hlm. 314.

ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku ke luar dan yang bersifat umum dalam arti yang luas. Keberadaan Peraturan Menteri dalam konteks sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di dalam ketentuan tersebut juga tidak diatur tegas terkait dengan kedudukan Peraturan Menteri dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan. Sistem perundang-undangan di Indonesia sendiri memang diakui masih mengandung sejumlah permasalahan, di antaranya tidak semua jenis peraturan perundang-undangan jelas letaknya dalam hierarki peraturan perundang-undangan, dan terlalu luasnya materi muatan serta kesamaan materi muatan antar peraturan perundang-undangan. Atas dasar alasan-alasan inilah, Bayu Dwi Anggono mengusulkan adanya penataan kembali terhadap jenis, hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan dengan cara mengeluarkan jenis peraturan yang tidak termasuk peraturan perundang-undangan, memasukkan semua jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki, melakukan pengetatan terhadap suatu materi muatan yang dapat diatur dengan peraturan perundang-undangan, serta melakukan pembedaan secara jelas materi muatan tiap jenis peraturan perundang-undangan.<sup>35</sup>

### **C. KONSEP PERATURAN PELAKSANAAN**

---

<sup>35</sup> Anggono, Bayu Dwi, "*Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusinya*, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 47 No., 1, Januari 2018, hlm. 1-9.

Pemerintah dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan pada dasarnya memerlukan pengaturan yang lebih rinci dari dari Konstitusi ataupun undang-undang, agar materi muatan peraturan di atasnya dapat dilaksanakan. Oleh sebab itu, konsep Peraturan Pelaksanaan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah aturan yang dibuat oleh eksekutif (pemerintah) atau badan lain (kementerian) dalam rangka melaksanakan undang-undang. Berbeda dengan pembuatan undang-undang, peraturan pelaksanaan dibuat dengan tidak melibatkan lembaga legislatif (DPR). Di berbagai negara, istilah yang digunakan antara lain *delegated legislation*, *subordinate legislation*, *secondary legislation*, *subsidiary legislation*, *legislative instruments*, atau *statutory instruments*.<sup>36</sup>

Presiden, selain mengajukan rancangan undang-undang, dapat membentuk peraturan pemerintah, Perpres, Keppres, Inpres, ataupun Surat Edaran. Di tingkat kementerian, juga dapat dibentuk beragam regulasi yang mengikat ke dalam ataupun keluar. Banyaknya regulasi yang dibentuk presiden ataupun regulasi-regulasi di lingkungan pemerintahan eksekutif berkaitan dengan pelaksanaan kekuasaan pemerintahan. Kondisi *hyper regulations* akan terjadi secara alamiah di lingkungan eksekutif. Sebenarnya, pembentukan peraturan-peraturan pelaksanaan oleh Presiden ataupun regulasi lainnya di lingkungan eksekutif, juga dipengaruhi oleh jenis dan hierarki serta materi muatan dari regulasi yang dibentuk. Beberapa peraturan-peraturan pelaksanaan

---

<sup>36</sup> <https://setkab.go.id/mengapa-undang-undang-perlu-peraturan-pelaksanaan/>, Purnomo Sucipto, dipublikasikan pada 11 Maret 2015, diakses, Rabu, 1 Maret 2023.

seperti peraturan pemerintah dan peraturan presiden, meskipun secara definisi operasional mengandung konsep yang berbeda. Akan tetapi pada dasarnya kedua jenis peraturan ini memiliki fungsi yang sama, yakni dalam rangka menjalankan perintah peraturan perundang-undangan di atasnya.

Hal ini berarti, jenis peraturan pelaksanaan untuk menjalankan undang-undang tidak selalu dibentuk oleh Peraturan Pemerintah, tetapi ditentukan oleh undang-undang itu sendiri. Sementara itu, peraturan pelaksanaan sejenis Keputusan Presiden,<sup>37</sup> Inpres, ataupun Surat Edaran,<sup>38</sup> masih mengalami kendala-kendala legitimasi yang kontroversial karena dipandang tidak memiliki definisi dan hukum yang tegas. Materi muatan Inpres dan Surat Edaran tidak terdapat perbedaan mendasar. Secara konseptual, regulasi sejenis instruksi pada dasarnya merupakan sebuah regulasi yang bersifat mengatur ke dalam dan berkaitan dengan hubungan koordinatif antara atasan-bawahan.

Jenis regulasi dalam praktik juga masih ditemukan dalam pelaksanaan pemerintahan yang digunakan untuk mengatur ke luar, terutama di tingkat kementerian dan pemerintahan daerah. Namun apapun definisi yang diberikan terhadap Inpres dan Surat Edaran, pada akhirnya menimbulkan kontroversi karena tidak ada dasar hukum yang tegas mengaturnya. Akibatnya, materi muatan dari peraturan pelaksanaan seperti Instruksi Presiden (Inpres) atau Surat Edaran (SE) disusun secara mandiri oleh pembentuknya, sebagai wujud dari

---

<sup>37</sup> Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tidak secara tegas mengatur definisi operasional mengenai Keputusan Presiden.

<sup>38</sup> Hanum, C. (2020). *Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran dalam Sistem Hukum Indonesia*. *Humani*, Jurnal Hukum dan Masyarakat Madani), diakses, 20 Maret 2022.

kewenangan bebas (*vrijve bevoegheid*).<sup>39</sup> Beragamnya jenis dan hierarki serta materi muatan dari peraturan-peraturan pelaksanaan yang dapat dibentuk oleh para pejabat pemerintahan, berpotensi menimbulkan tabrakan norma.

Hal ini juga dapat menimbulkan kebingungan publik.<sup>40</sup> Bahkan dapat mempengaruhi tingkat kepercayaan publik terhadap negara karena kebijakan di bidang pembentukan peraturan terkesan regulatif, tanpa mempertimbangkan solusi redistributif peraturan. Hal ini juga tidak selaras dengan semangat penyederhanaan regulasi yang telah dicanangkan oleh pemerintah. Peraturan-peraturan pelaksanaan yang telah ditetapkan sejauh ini kurang dievaluasi sehingga jumlahnya kian meningkat. Pembentukan peraturan-peraturan pelaksanaan juga tidak terlepas dari kepentingan birokrasi dan politik.

Terdapat potensi dalam lingkup kerja birokrasi suatu peraturan dibentuk karena berkaitan dengan berbagai kepentingan tertentu. Keterlibatan kelompok kepentingan dalam pembentukan regulasi pernah diuji di Amerika dengan melakukan *review* 40 (empat puluh) jenis peraturan, serta pendapat dari 1.444 kelompok kepentingan. Hal ini belum termasuk dengan peraturan-peraturan di tingkat kementerian, yang dalam sebuah analisis dikatakan bahwa pembentukan Surat Keputusan Bersama dapat saja dibentuk bukan karena perintah konstitusi, tetapi karena latar belakang tawar menawar politik. Selain itu, alasan pembentukan Peraturan di tingkat kementerian adalah dalam rangka

---

<sup>39</sup> Kewenangan bebas dalam pembentukan peraturan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, disebut: diskresi.

<sup>40</sup> Ade Surya, T., 2020, *Inkonsistensi dan Ketidaktegasan Kebijakan Pemerintah dalam Menangani Pandemi Covid-19*, <https://sdip.dpr.go.id>, diakses, 10 Maret 2022.

menjalankan kekuasaan pemerintahan, sehingga regulasi di kementerian cukup kuat untuk dioperasikan. Meski secara struktur dan hierarki lebih rendah dari regulasi yang dibentuk oleh Presiden, tetapi regulasi di tingkat kementerian dapat memberikan pengaruh terhadap pelaksanaan pemerintahan negara. Pembentukan peraturan-peraturan pelaksana meskipun dipandang sangat penting dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan negara modern dalam rangka mengatur secara lebih rinci perihal kebijakan negara, akan tetapi dalam perkembangan yang ada sekarang mulai dirasakan dampaknya.

Pada dasarnya kewenangan membuat undang-undang, termasuk peraturan pelaksanaannya, ada di tangan lembaga legislatif. Eksekutif memiliki kekuasaan untuk melaksanakannya. Namun, suatu peraturan perlu didelegasikan karena mendesaknya pemberlakuan suatu aturan, perlunya pengaturan yang detil, memerlukan keahlian khusus, dan pengaturan yang harus sesuai dengan karakter masing-masing daerah. Selain itu, secara praktis, mekanisme penetapan suatu keputusan yang panjang dan rumit tidak memungkinkan dibuat sendiri oleh DPR.

Pendelegasian pembuatan peraturan pelaksanaan kepada eksekutif menjadi lebih cepat prosesnya karena tidak memerlukan debat di DPR yang seringkali berlarut-larut. Waktu DPR akan tersita untuk membahas hal detil. Seringkali diperlukan pengaturan yang mendesak dan segera harus diberlakukan, misalnya pengaturan mengenai kenaikan jalan tol atau kenaikan

harga BBM. DPR dengan mekanisme pengambilan keputusan yang ada tidak mungkin dapat menghasilkan peraturan seperti itu.

Seringkali kebijakan teknis perlu diubah sehingga akan lebih cepat mengubah peraturan pelaksanaan daripada mengubah undang-undangnya. Apabila kebijakan teknis diserahkan kepada DPR, maka waktu DPR akan tersita untuk membahas hal yang bersifat teknis. Contoh peraturan yang demikian adalah peraturan mengenai perubahan organisasi pada kementerian. Kementerian dan lembaga cenderung lebih mampu membuat pengaturan yang efektif karena merupakan area keahlian mereka.

Pendelegasian pembuatan peraturan pelaksanaan memiliki beberapa manfaat, yakni menghindari salah satu cabang kekuasaan (eksekutif atau legislatif) mendominasi kekuasaan sehingga dan tidak menciptakan prinsip *checks and balances* kekuasaan. Apabila peraturan pelaksanaan didominasi oleh legislatif, dalam arti peraturan pelaksanaan dibuat oleh legislatif, secara praktis dapat menghambat pelaksanaan suatu undang-undang oleh eksekutif mengingat legislatif tidak mengetahui praktik pelaksanaan secara detail dan pengaturan lokal. Sebaliknya apabila peraturan pelaksanaan dibuat secara penuh oleh eksekutif, maka akan berpotensi kekuasaan legislatif akan diambil alih oleh eksekutif. Selain itu, mencegah eksekutif menyelenggarakan pemerintahan secara tidak terkendali. Adanya delegasi kewenangan dari legislatif kepada eksekutif akan mencegah eksekutif melakukan improvisasi yang tidak tepat dalam penyelenggaraan pemerintahan.



## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. JENIS PENELITIAN**

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif empiris yakni penelitian hukum yang mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif dan kontrak secara faktual pada suatu peristiwa hukum tertentu yang terjadi di dalam masyarakat.<sup>41</sup>

#### **B. PENDEKATAN PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan doktrinal dan konseptual. Penelitian ini berkarakter normatif terutama dalam menganalisis norma-norma hukum internasional dalam kaitannya dengan permasalahan yang diteliti. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan *live-case study* yakni dengan melakukan pengamatan terhadap pemberlakuan hukum pada suatu peristiwa hukum yang masih sementara berlangsung.<sup>42</sup>

#### **C. ASPEK PENELITIAN**

Aspek yang diteliti dalam penelitian ini, yakni:

1. Kedudukan hukum regulasi Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana dalam perspektif perancangan peraturan perundang-undangan, yang meliputi:
  - a. Peraturan Pelaksana Atas Dasar Delegasi;
  - b. Statuta dan OTK Undana: Tataran Teori dan Pelaksanaan

---

<sup>41</sup> Muhammad, Abdulkadir 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm., 53.

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm.,150.

### C. METODE PENGUMPULAN DATA

Pengumpulan data akan dilakukan dengan studi kepustakaan (*library research*) dan *Focus Group Discussison*.<sup>43</sup> Studi dokumen dilakukan dengan cara mempelajari aturan-aturan Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan perancangan peraturan perundang-undangan dan asas-asas hukum. *Focus Group Discussison* dilakukan dengan cara mengundang para pakar Hukum Tata Negara untuk melakukan diskusi terbatas terkait materi penelitian ini.

### D. ANALISIS DATA PENELITIAN

Analisis data dalam penelitian ini, dilakukan secara kualitatif, komprehensif, dan lengkap<sup>44</sup> untuk menjelaskan peraturan-peraturan dan asas-asas hukum yang berkaitan dengan perancangan peraturan perundang-undangan.

### E. LOKASI PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan di Kota Kupang. Bahan hukum akan diperoleh dengan cara melakukan *Focus Group Discussion* (FGD) yang dilaksanakan di Kupang dengan menghadirkan pakar Hukum Tatas Negara yang memahami persoalan yang diangkat.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm., 151.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm., 152.

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. PERATURAN PELAKSANA ATAS DASAR DELEGASI

Peraturan Menteri dalam penyelenggaraan pemerintahan seharusnya tidak diatur lagi dalam suatu Statuta sebagai Peraturan Pelaksanaan. Akan tetapi cukup diatur secara tuntas dalam Peraturan Menteri. Hal ini disebabkan Peraturan Menteri memiliki efektivitas keberlakuan dan daya mengikat yang lebih kuat dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia dibandingkan Peraturan Pelaksanaan, yang justru tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga seluruh kebijakan Pemerintah yang diatur dalam Peraturan Menteri dapat secara langsung efektif dioperasionalkan tanpa harus menunggu disusunnya Peraturan Pelaksanaan.

Riset dalam bentuk tulisan ilmiah ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi penyelesaian hubungan hukum antara Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana (selanjutnya disingkat OTK Undana 2021), dengan Statuta Undana. Keberadaan Statuta Undana sebagai Peraturan Pelaksanaan, hadir pada awal Januari 2023. Itu berarti terdapat kekosongan hukum selama 18 bulan. Padahal Pasal 5 ayat (2), Pasal 6 ayat (3), dan Pasal 77 ayat (2) telah mendelegasikan untuk segera membuat Statuta Undana.

Secara eksplisit Pasal 5 Ayat (2), Pasal 6 Ayat (3), dan Pasal 77 Ayat (2) masing-masing tertulis, “Ketentuan mengenai sistem pengelolaan organisasi Undana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam *statuta* Undana....‘Ketentuan mengenai Senat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam *statuta* Undana....‘Ketentuan mengenai Satuan Pengawas Internal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam *statuta* Undana”” (*kursif*, ditambahkan *pen.*). Perhatikan ada tiga kali penyebutan kata ‘statuta’ dari kutipan di atas. Oleh sebab itu, bisakah Statuta Undana sebagai Peraturan Pelaksana, diabaikan dalam perspektif Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?

Berdasarkan pengamatan atas proses pembentukan peraturan perundang-undangan--termasuk Peraturan Menteri, seringkali sebuah Peraturan Menteri (atau bahkan Peraturan Pemerintah dan Undang-undang) tidak bisa efektif dijalankan atau bahkan tidak bisa dijalankan sama sekali oleh karena harus ada peraturan pelaksanaan. Peraturan Pelaksanaan yang didelegasikan oleh peraturan perundang-undangan di atasnya tersebut memakan waktu lama dalam penyusunannya, bahkan ada yang tidak dibuat sama sekali. Di sisi lain, tidak ada aturan yang dapat mendorong atau memberikan sanksi kepada institusi yang tidak membuat atau bilamana penerbitan Peraturan Pelaksana dimaksud memakan waktu yang lebih lama dari waktu yang telah diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan di atasnya. Inilah yang juga terjadi dengan OTK

Undana 2021, sejak diberlakukan sejak 9 Agustus 2021 sampai Desember 2022, keberadaan Peraturan Pelaksana dalam bentuk Statuta, belum bisa dipastikan. Barulah sejak awal Januari 2023 keberadaan Statuta Undana diberlakukan melalui Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2022 tentang Statuta Universitas Nusa Cendana. Itupun tanpa melalui proses publikasi secara terbuka.

Agar tugas pelayanan publik tetap mencapai hasil maksimal, pejabat administrasi diberikan kemerdekaan untuk bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan permasalahan konkret yang harus ditangani secara tepat. Sedangkan terhadap permasalahan itu tidak ada, atau masih belum dibentuk suatu dasar hukum penyelesaiannya oleh lembaga legislatif yang kemudian dalam hukum administrasi negara disebut wewenang bebas (diskresi). Walau demikian, tidak pernah ada wewenang bebas sepenuhnya, sebab dalam kerangka hukum modern, hal ini berarti bahwa wewenang yang dimiliki oleh pejabat administrasi tidak boleh digunakan untuk tujuan lain dari maksud diberikan wewenang itu kepadanya. Wewenang bebas yang diberikan mengandung suatu kewajiban bahwa pejabat administrasi negara harus selalu menentukan keputusan yang terbaik untuk menghadapi situasi konkret. Sifat wewenang pemerintah, yaitu yang bersifat terikat, fakultatif, dan bebas, terutama putusan-putusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikking*)

oleh organ pemerintahan, sehingga dikenal ada keputusan atau ketetapan yang bersifat terikat dan bebas.<sup>45</sup>

Sumber kewenangan delegasi dalam peraturan perundang-undangan melahirkan produk peraturan perundang-undangan yang sering disebut dengan istilah Peraturan Pelaksana. Peraturan Pelaksana yaitu peraturan-peraturan yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang atau yang disebut dengan istilah “*delegated legislations*” sebagai “*subordinate legislations*”. Disebut sebagai “*delegated legislations*” karena kewenangan untuk menentukannya berasal dari kewenangan yang didelegasikan dari undang-undang oleh pembentuk undang-undang (*legislature*).<sup>46</sup> Prinsip pendelegasian kewenangan mengatur (*delegation of rule-making power*) itu pada pokoknya tunduk kepada doktrin atau “*legal maxim*” yang dikenal luas, yaitu “*delegatus non potest delegare*”, yang bermakna “*a delegate may not sub-delegate his or her power*”. Artinya, pejabat atau lembaga yang diberi delegasi kewenangan itu tidak boleh mendelegasikan lagi kewenangan untuk mengatur kepada lembaga lain yang lebih rendah. Namun, dalam praktik terjadi kontroversi, kadang-kadang, lembaga pelaksana undang-undang juga diberi kewenangan oleh undang-undang untuk memberi delegasi kewenangan lagi kepada lembaga yang lebih rendah. Ini disebut sebagai “*sub-delegation of legislative power*” atau “*sub-delegation of rule-*

---

<sup>45</sup> Indohartono, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata, Lembaga Penulisan dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara*, Bogor-Jakarta, 1995, hlm., 189.

<sup>46</sup> Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Cet.1, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 275.

*making power*".<sup>47</sup> Biasanya, untuk memberikan sub-delegasi kewenangan itu dipersyaratkan bahwa hal itu harus sudah ditentukan dengan tegas atau secara eksplisit dalam undang-undang induknya (*principle legislation*). Hanya dengan begitu maka peraturan pemerintah dapat mengatur bahwa untuk hal-hal yang lebih teknis, dapat diatur lebih lanjut oleh menteri terkait dalam bentuk peraturan menteri, dan sebagainya.<sup>48</sup>

Dari penjelasan di atas dapat dipahami bahwa peraturan pelaksana ialah peraturan yang dibentuk atas dasar delegasi atau perintah dari peraturan perundang-undang yang ada di atasnya untuk mengatur suatu hal tertentu yang secara tegas atau tidak menurut peraturan perundang-undangan yang mendelegasikannya. Oleh sebab itu, ketentuan terkait dengan tata cara pendelegasian kewenangan dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah telah diatur secara jelas dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan. Di Bab II hal-hal khusus huruf A perihal Pendelegasian Kewenangan (membuat peraturan perundang-undangan) pedoman Nomor 198 sampai pedoman Nomor 216. Ketentuan tersebut secara

---

<sup>47</sup> Tindakan menteri mengeluarkan peraturan tersebut didasarkan pada tertib penyelenggaraan pemerintahan yang diinginkan dalam rangka mempermudah pelaksanaan administrasi atau kepentingan prosedural lainnya. Untuk itu sering ditemukan rumusan kalimat yang memerintahkan agar pengaturan lebih lanjut suatu hal diatur melalui peraturan presiden, peraturan menteri, bahkan sampai peraturan rektor (bagi institusi perguruan tinggi). Peraturan demikian dalam ilmu perundang-undangan lazim disebut peraturan delegasi--jenis peraturan yang pembentukannya didelegasikan dari undang-undang.

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm. 276.

lengkap mengatur mengenai tata cara pendelegasian kewenangan<sup>49</sup> termasuk di dalamnya mengatur terkait dengan ruang lingkup materi muatan yang diatur dan jenis peraturan perundang-undangan yang ditujukan.<sup>50</sup>

Materi (isi) dari kedua butir pedoman dari Lampiran II tersebut, sebenarnya merujuk dari pedoman teknis pembentukan peraturan perundang-undangan Belanda (*aanwijzingen voor de wetgevingstechniek*). Keberadaan materi dalam pedoman Belanda tersebut pada dasarnya berkaitan dengan adanya adanya beberapa ketentuan di dalam *Grondwet* (UUD Belanda) baru mengenai pembentukan (atau: cara lahirnya) suatu *wet* (baca: peraturan perundang-undangan). Aspek yang berkaitan dengan isi peraturan perundang-undangan, *Grondwet* tersebut menggunakan suatu terminologi yang dimaksudkan untuk menunjukkan materi muatan apa saja yang oleh *Grondwet* diberikan kepada pembentuk undang-undang untuk dikerjakannya sendiri, dan (materi muatan) apa saja yang merupakan sebagian atau seluruh tugas pembentuk undang-undang yang boleh untuk dilimpahkan atau diserahkan kepada organ-organ lain. Di dalam sistematika yang telah dipilih yang kemudian menjadi cetak biru *Grondwet* baru, penggunaan istilah '*regels*' [atau

---

<sup>49</sup> Pengaturan mengenai 'pelimpahan kewenangan-mengatur' (atau: 'pelimpahan kewenangan membuat peraturan perundang-undangan'), disebut dengan istilah 'delegasi'. Istilah 'delegasi' untuk menyebut pelimpahan kewenangan mengatur tersebut tidak seluruhnya tepat, karena ada juga jenis pelimpahan kewenangan-mengatur yang lain, yaitu atribusi dan, juga, mandat (Doludjawa, Linus, *Catatan Kecil Mengenai Ketentuan 'Delegasi' di dalam Lampiran UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol., 1 No., 2, September 2004), diakses, 15 Januari 2020.

<sup>50</sup> Selain itu, dalam ketentuan tersebut menjelaskan bahwa tidak diperbolehkan adanya pendelegasian blanko atau tidak menjelaskan secara lengkap suatu peraturan yang didelegasikan mengatur tentang hal tertentu.

‘*regelt*’] (baca: ‘mengatur’) dan ‘*bij of krachtens*’ (baca: ‘dengan atau berdasarkan’) menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang pada dasarnya diberi kewenangan untuk melimpahkan atau menyerahkan sebagian atau seluruh tugasnya kepada organ-organ lain.

Dari perspektif yang dipilih tersebut, terlihat bahwa ketentuan di atas menunjuk pada pengertian ‘delegasi’. Oleh sebab itu, di Pedoman Nomor 167 dan 168 tertulis sebagai berikut, “a. Jika materi yang didelegasikan [itu] sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam peraturan perundang-undangan yang mendelegasikan tetapi materi itu harus diatur hanya di dalam peraturan perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, gunakan kalimat, ‘Ketentuan lebih lanjut mengenai...diatur dengan...’ b. Jika pengaturan materi tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (*subdelegasi*), gunakan kalimat, ‘Ketentuan lebih lanjut mengenai...diatur dengan atau berdasarkan...’”

Di balik rumusan kalimat sederhana tersebut terdapat banyak perdebatan selama pembahasan di parlemen Belanda saat itu.<sup>51</sup> Bagi pembentuk Undang-Undang Dasar dirasa penting untuk memberi kejelasan mengenai hal-hal apa sajakah yang harus dikerjakan dan dilimpahkan kepada pembentuk undang-undang [biasa]. Penekanan diberikan bukan pada soal kewenangan delegasi tersebut dan pembatasannya, tetapi pada soal larangan delegasi. Bagi pembentuk Undang-Undang Dasar, tidak menjadi masalah apakah dan kapan

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

delegasi diizinkan. Mengapa? Masalahnya lebih pada soal pertimbangan pembentuk Undang-Undang Dasar. Hal-hal itu harus seluruhnya dilakukan sendiri oleh pembentuk undang-undang [biasa].

Persoalan berkembang pada ruang lingkup kewenangan delegasi dan terminologi yang digunakan. Jika dibolehkan menggunakan delegasi, seberapa jauh rentang kebolehan tersebut? Apa ada perbedaan antara penyerahan kewenangan membuat peraturan perundang-undangan dan pemberian mandat kepada pemerintah? Haruskah dibedakan antara penyerahan dalam lingkup pemerintahan itu sendiri (peraturan pemerintah, peraturan menteri) dan penyerahan kepada badan-badan publik yang lebih rendah? Apakah penggunaan istilah delegasi di sini tidak akan menimbulkan kerancuan jika dikaitkan dengan adanya perbedaan antara delegasi dan atribusi dalam literatur?

Terhadap semua pertanyaan ini, terminologi yang digunakan secara sederhana dalam *Grondwet* baru tidak memberikan jawaban dan juga memang tidak dimaksudkan untuk menjawab hal itu. Ketentuan dalam pedoman Belanda pada dasarnya dimaksudkan pula untuk menjabarkan apa yang disebut di dalam *Grondwet* dengan kata '*regels/regelt*' dan '*bij of krachtens*'. Di dalam Undang-undang Dasar Tahun 1945 hanya ditemui penggunaan kata 'mengatur/diatur' dan tidak ada kata 'dengan atau berdasarkan'. Jadi, pedoman di Lampiran II Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan, hanya memberi petunjuk pada tingkatan yang lebih rendah dari Undang-Undang

Dasar, sebagaimana dapat dilihat pada pedoman Nomor 167 dan 168. Jika menurut pedoman teknik Belanda permasalahan mengenai penggunaan rumusan itu ada mulai pada tingkat undang-undang ke bawah, maka menurut pedoman pembentukan peraturan Indonesia, permasalahan itu hanya ada di tingkat yang lebih rendah dari undang-undang. Sama seperti pedoman di Belanda, ketentuan dalam Pedoman Indonesia Nomor 167 dan 168 tidak dimaksudkan untuk menjawab pertanyaan: apakah atau kapan suatu delegasi atau, lebih tepatnya, suatu delegasi lebih lanjut (*subdelegasi*) dibolehkan atau tidak?

Demikian pula, pedoman lampiran tersebut, termasuk memberi petunjuk mengenai bunyi rumusan yang digunakan untuk menyatakan ke(tak)bolehan melakukan subdelegasi. Rumusan '*diatur dengan atau berdasarkan...*' menunjukkan bahwa pembuat undang-undang memberi keleluasaan kepada organ lebih rendah untuk menyerahkan pembuatan peraturan lebih rendah kepada organ yang lebih rendah lagi; subdelegasi dibolehkan. Jadi, undang-undang dapat, misalnya, menentukan bahwa pengaturan mengenai syarat, tata-cara, dan lingkup suatu perizinan tertentu diatur di dalam peraturan pemerintah atau dapat juga peraturan pemerintah itu dibolehkan untuk menyerahkan pengaturan mengenai hal itu kepada menteri. Penggunaan rumusan '*diatur dengan ...*' menyatakan bahwa pembentuk-undang-undang tidak membolehkan organ lebih rendah penerima delegasi untuk mendelegasikan lagi kepada organ lebih rendah kewenangan untuk membuat peraturan mengenai suatu hal

tertentu. Artinya, organ penerima delegasi harus mengatur sendiri semua materi di dalam peraturan yang dibuatnya, sehingga subdelegasi dilarang.<sup>52</sup>

Terdapat kelemahan mendasar dari perancangan peraturan pelaksanaan kepada eksekutif mengandung risiko kurangnya publikasi dan diseminasi. Kurangnya pengawasan serta kurangnya publikasi dan diseminasi mengakibatkan pembuatan peraturan pelaksanaan berpotensi menyimpang, memperluas, atau mempersempit materi undang-undang. Selain itu, lembaga eksekutif juga cenderung membuat ketentuan yang menguntungkan dirinya ketika terdapat ketentuan dalam undang-undang yang tidak jelas atau tidak diatur. Banyak terjadi ketika peraturan pelaksanaan mengatur mengenai kewenangan kelembagaan. Kementerian/lembaga secara naluriah cenderung menginginkan kewenangan yang besar.<sup>53</sup> Akibat lainnya adalah pengambilan keputusan dalam membuat peraturan pelaksanaan kurang transparan dan demokratis. Oleh karenanya, diperlukan pengawasan atas penggunaan wewenang pembuatan peraturan pelaksanaan undang-undang setidaknya oleh internal eksekutif.

---

<sup>52</sup> Sebagai perbandingan, Pasal 24C ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, menentukan, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang. Berdasarkan ketentuan tersebut jelas, hukum acara Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang. Makna frasa “diatur dengan” menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan itu harus diatur hanya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi) (Jurnal Konstitusi, Volume 16, Nomor 1, Maret 2019, hlm 23 (DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1612>, diakses, 12 Desember 2021).

<sup>53</sup> Sucipto, Purnomo. *Mengapa Undang-Undang Perlu Peraturan Pelaksanaan?*, <https://setkab.go.id/mengapa-undang-undang-perlu-peraturan-pelaksanaan/>, diakses, Rabu, 1 Maret 2023.

Dari aspek kebutuhan, adanya *delegated legislation* diperlukan sebagai Peraturan Pelaksana dari peraturan yang ada di atas. Namun dasarnya tidak hanya sampai di situ, dalam tulisan Prof. Hermann Punder bahkan dibahas secara komprehensif mengenai *Democratic Legitimation of Delegated Legislation*. Dalam tulisan itu, ia membandingkan *delegated legislation* di tiga negara yakni, Amerika, Inggris dan Jerman. *Delegated legislation* adalah hal yang juga demokratis dan mutlak adanya, mengingat pemerintah yang berkuasa juga merupakan pilihan rakyat yang dilaksanakan melalui pemilu. Legitimasi yang diberikan kepada pemerintah sebenarnya telah cukup kuat sebagai dasar bagi pemerintah untuk membuat aturan pelaksana, di mana itu semua ditujukan untuk mengatur masyarakat. Dari konteks hukum Indonesia, produk legislasinya adalah undang-undang yang dibuat oleh DPR bersama dengan Presiden.

Kemudian sebagai *delegated legislation* adalah peraturan di bawah undang-undang, di mana diatur dalam konstitusi Indonesia UUD NRI 1945 pasal 5 ayat (2), "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya". Kemudian dengan dasar hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan otonomi dalam kerangka NKRI juga diberikan delegasi untuk membuat peraturan. "Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan."

Perbedaan dari peraturan pelaksana (*verordnung*) dan (*autonome satzung*) terletak pada sumber wewenangnya. Peraturan pelaksana bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Contoh dari atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di antaranya adalah sebagaimana diatur dalam pasal 22 ayat (1) mengenai kewenangan membentuk Perpu yang diberikan kepada Presiden jika terjadi ihwal kegentingan yang memaksa. Contoh lainnya adalah pasal 136 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk membentuk Perda yang dalam memberikan sanksi dibatasi dengan maksimal 6 bulan pidana kurungan dan maksimal denda Rp. 50.000.000,-. Sedangkan delegasi kewenangan diartikan sebagai pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan yang lebih tinggi kepada peraturan yang lebih rendah baik dinyatakan dengan tegas maupun tindakan.

Contohnya sebagaimana yang diatur dalam pasal 15 ayat (3) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, "Tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf a dan d diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah." Sumber wewenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ini menjadi penting jika dikaitkan dengan Pasal 7 ayat (1) *jis*<sup>54</sup> Pasal 7 Ayat (4), pasal 1 angka 2

---

<sup>54</sup> Kata "*jis*" merupakan kependekan dari kata *juncto*. Menurut Kamus Hukum yang diterbitkan oleh *Indonesia Legal Publishing*, kata "*jis*" sebagai bentuk jamak dari "*jo*", sehingga memiliki arti yang sama dengan *juncto*, tetapi sedikit berbeda dalam

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pada pasal 1 angka 2, yang disebut sebagai peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Kemudian di pasal 7 ayat (1) yang menyebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dikatakan, "Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut: a. UUD NRI 1945; b. Undang-undang/Perpu; c. Peraturan Pemerintah; d. Peraturan Presiden; e. Peraturan Daerah.

Selanjutnya, di pasal 7 ayat (4) disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan, selain sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) tetap diakui keberadaannya mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Frasa "sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi" mengandung arti bahwa yang dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan bukan saja sebagaimana yang disebutkan di atas, tetapi termasuk juga Peraturan yang dikeluarkan oleh MPR dan DPR, DPD, MK, MA, BPK, Gubernur BI, Menteri, Kepala Bidang dst., yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang. Hierarki didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Asas ini sebenarnya juga bermakna untuk menjaga konsistensi substansi suatu

---

penggunaannya (<https://www.hukumonline.com/klinik/a/istilah-cl988>, diakses, Rabu, 8 Maret 2023).

aturan hukum sehingga mampu menjamin adanya satu lajur kepastian hukum yang menghindari tumpang tindih aturan.

c. Statuta dan OTK Undana: Tataran Teori dan Pelaksanaan

## **B. STATUTA DAN OTK UNDANA: TATARAN TEORI DAN IMPLEMENTASI**

Selama 16 bulan (sejak 9 Agustus sampai 30 September 2022) Undana tidak mempunyai Statuta sebagai Peraturan Pelaksanaan. Oleh sebab itu, sebagai bagian dari masyarakat akademis, hal terpenting dalam proses pembentukannya, menerapkan Asas Keterbukaan.<sup>55</sup> Keterbukaan dalam proses perencanaan, persiapan, penyusunan, untuk memberikan masukan atau saran pertimbangan secara lisan atau tertulis sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Salah satu tujuan dari keterbukaan, untuk menghindari terjadi tumpang tindih antara Peraturan Pelaksana (Statuta Undana) dengan peraturan yang lebih tinggi (OTK Undana 2021, maupun Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, Undang-Undang Nomor 39 Tahun

---

<sup>55</sup> Sebagai perbandingan mengenai Asas Keterbukaan dalam perancangan Peraturan Daerah, juga dituntut untuk diterapkan. Menurut Saepudin, pemerhati perancangan peraturan perundang-undangan menulis, "...dalam setiap pembentukan Perda diperlukan adanya keterbukaan bagi masyarakat baik itu akademisi, praktisi untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan, persiapan, penyusunan, untuk memberikan masukan atau saran pertimbangan secara lisan atau tertulis sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku." (<https://saepudinonline.wordpress.com/2013/05/01/fungsi-perda-dalam-peraturan-perundang-undangan/>, diakses, Kamis, 9 Desember 2021).

2008 tentang Kementerian Negara).<sup>56</sup> Misalnya, apakah nantinya Statuta tentang *Sistem Pengelolaan Organisasi Undana* (Pasal 5 Ayat (2), dan Statuta tentang *Senat Undana* (Pasal 6 Ayat (3), serta Statuta tentang *Satuan Pengawas Internal* (Pasal 77 Ayat (2), dijadikan satu dokumen, atau terpisah masing-masing? Setelah adanya Statuta yang--entah menjadi satu dokumen atau terpisah-pisah, apakah perlu lagi dijabarkan (didelegasikan) ke dalam Standar Operasional Prosedur (SOP) ke unit Undana, dan masih bisakah dijabarkan lagi ke dalam SOP setiap subunit?

Pertanyaan-pertanyaan demikian, menuntut sebuah penjelasan ilmiah secara juridis empiris, metode dan teori perancangan peraturan perundang-undangan, hanya bisa diperoleh jika ada diskusi ilmiah yang didokumen melalui Naskah Akademik. Bisakah para perancang berbagai regulasi Undana, maupun para pejabat di subunit *Legal Drafting* Lembaga Penelitian dan Pengabdian Universitas Nusa Cendana, menjawab tantangan ini? Dr. John Tuba Helan pernah menyatakan, “Memalukan Fakultas Hukum Undana punya profesor, sekian doktor dan magister, tetapi tidak mampu menyelesaikan urusan rumah tangganya (baca: pembuatan Statuta berdasarkan OTK Undana 2021).”<sup>57</sup> Hal ini tidak bisa dibaikan begitu saja, mengingat ada kebijakan (lebih tepatnya tafsir): walau tidak ada Peraturan Pelaksanaan, para pejabat unit dan subunit Undana

---

<sup>56</sup> Bandingkan Dasar Hukum *Mengingat* angka 2 dan 3 dari regulasi OTK Undana 2021.

<sup>57</sup> Jurnal Hukum Yurisprudensia, Volume 23, Nomor 1, Juni 2022, hlm., 41 paragraf 2.

membenarkan diri melakukan *diskresi*.<sup>58</sup> Praktik diskresi demikian, membuat masalah semakin kompleks.

Di Fakultas Hukum Undana (termasuk di beberapa subunit Undana), dalam beberapa semester ada kebijakan pengisian portofolio pada bidang kegiatan pendidikan (memberi kuliah), wajib dilampirkan Surat Pernyataan Tanggung jawab Mutlak yang ditempel materi dan ditanda tangani oleh dekan untuk dinyatakan valid. Bahkan beberapa tahun lalu, harus ditanda tangan oleh dekan (wakil dekan bidang akademik). Kebijakan demikian, tidak masuk akal.<sup>59</sup> Disebut tidak masuk akal karena sudah ada Surat Putusan Dekan yang mensahkan seorang dosen mengajar suatu matakuliah seraya pihak pengelola remunerasi Undana, meragukan status hukum dokumen tersebut. Tidak mungkin seorang dosen bisa mengajar di depan kelas, tanpa melalui proses rapat pembebanan matakuliah. Tidak mungkin seorang dosen bisa mengajar, tanpa dokumen absen yang dikeluarkan oleh fakultas yang merujuk pada SIAKAD.

---

<sup>58</sup> Secara etimologis, diskresi berasal dari bahasa Belanda, yaitu *Discretie* diartikan sebagai 'kesederhanaan, sifat hati-hati, sifat diam, kesadaran untuk tidak menyampaikan sesuatu' (Wojowasito S., *Kamus Umum Lengkap*, Jakarta, Janisa, 2003, hlm. 146. Oleh sebab itu, diskresi merupakan prinsip mendasar yang dimiliki oleh aparatur pemerintah dalam mengelola pemerintahan. Asas ini memberikan legitimasi atas kebijakan yang diambil oleh pemerintah demi kepentingan umum. Penggunaan diskresi pun telah diatur secara tertulis dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (diskresi diatur dalam satu bab khusus berisi 11 pasal--Pasal 22-32).

<sup>59</sup> Kebalikan dari sikap "tidak masuk akal" adalah "masuk akal". Kata "masuk akal" menurut *Vine's Expository Dictionary of Old and New Testament Words*, 1981, Jil. 2, hlm. 144, 145 (dalam *Pemahaman*, 2017, Jilid 2 hlm. 41) berasal dari bahasa Yunani *e-pi-ei-kes'*, yang diterjemahkan menjadi "masuk akal", mengandung arti "cocok, patut;...tidak memihak, adil...tidak kaku dalam menerapkan kata-kata hukum; kata ini menunjukkan timbang rasa, memandang 'fakta-fakta sebuah kasus dengan simpatik dan masuk akal.'" Jika dikontraskan dengan frasa "tidak masuk akal" bermakna kebalikan: tidak cocok, tidak patut;...memihak, tidak adil...kaku dalam menerapkan kata-kata hukum; tidak bertimbang rasa, tidak simpatik dan tidak masuk akal.

Tidak mungkin juga seorang dosen, dengan sengaja tidak mengajar di depan kelas, lalu tidak terpantau oleh sistem administrasi (birokrat) yang mengawasi? Tidak mungkin pula, seorang tidak mengajar, lalu tidak terpantau oleh rekan satu tim matakuliah tersebut dan/atau tidak diketahui oleh rekan dosen yang mengajar di kelas sebelah pada hari dan jam yang sama? Paling tidak mungkin juga, seorang dosen tidak mengajar, lalu tidak ada mahasiswa dari kelas itu--tidak melaporkan ke fakultas untuk menanyakan keberadaan dosen tersebut--sakit atau ada halangan lain.

Seorang dosen yang mendapat tugas mengajar dari fakultas dan pada akhirnya mengajar, memberi tugas, melakukan ujian tengah semester, dan akhir semester, telah memenuhi prosedur yang berlapis-lapis. Jadi, syarat menggunakan Surat Pernyataan Tanggung jawab Mutlak untuk dinyatakan valid pada usulan remunerasi Undana, sungguh tidak masuk akal sehat--sangat mengada-ada, sehingga dapat dikategorikan sebagai diskresi yang cacat hukum. Demikian pula dari aspek tujuan hukum yang memiliki komponen: menciptakan keadilan, kemanfaatan, kepastian hukum, juga sama sekali tidak memenuhi semua unsur tersebut. Ini jelas bukan diskresi, tetapi penyalahgunaan diskresi yang berujung pada korupsi. Secara tidak langsung--ketentuan/persyaratan tersebut datang dari pejabat yang awam hukum. Pejabat demikian, termasuk “penyumbang terbesar” bagi pengrusakan sistem hukum di Indonesia.

Kendala lain dari ketiadaan Peraturan Pelaksanaan, tidak adanya otoritas tunggal yang berwenang melakukan penafsiran dalam membuat putusan untuk menentukan “aturan/syarat/kebijakan” mana yang akan digunakan dalam pengelolaan remunerasi--khususnya pejabat yang berwenang untuk membuka dan menutup sistem remunerasi Undana? Di tahap pertama, dibuka dalam alokasi waktu lima hari, kemudian ditutup dua hari. Menjelang akhir Desember 2022, dibuka kembali dalam alokasi waktu satu hari setengah. Alokasi waktu yang singkat di tengah kesibukan dosen melakukan bimbingan dan ujian skripsi bagi mahasiswa yang terancam *droup out*, mengevaluasi ujian akhir semester mahasiswa,, maupun berbagai kesibukan mengurus administrasi birokrasi berbelat-belit, mengakibatkan banyak dosen yang tidak sempat meng-*upload* data yang masih tersisa. Hal yang sama juga pernah terjadi pada periode tahun 2017/2018 (terbanyak di FKIP Undana, menyusul FH Undana dan FISIP) di bawah kepemimpinan Rektor Undana, Prof. Fred Benu), ratusan dosen di berbagai fakultas, tidak memperoleh haknya setelah menjalankan kewajibannya. Hal ini menjadi sangat kontroversi, mengingat Fakultas Hukum Undana memiliki ribuan mahasiswa (sebagai salah satu penyumbang SPP terbesar di Undana), tetapi pada waktu yang bersamaan, para dosen tidak memperoleh intensif/upah/imbalan/hadiah/penghargaan atas kerja keras mereka. Mengapa masalah yang sama terus berulang? Apakah ini soal kepemimpinan?

Sebelum menjawab pertanyaan tersebut, terlebih dulu perlu dikemukakan catatan mengenai perbincangan di kampus FH Undana, Rabu, 4 Januari 2023,

antara penulis dengan Dr. Saryono Yohanes yang menjabat sebagai Wakil Dekan 2 FH Undana. Konteks perbincangan, yakni setelah masa pengisian data Remunerasi Undana ditutup pada akhir Desember 2022, pejabat tersebut menghubungi Wakil Rektor 2 Undana, dengan harapan: agar sistem remun Undana dibuka kembali untuk tiga hari, misalnya. Alasannya ada beberapa dosen FH Undana yang bahan-bahan remunnya belum bisa diupload, mengingat alokasi waktu pengisian data sangat terbatas, juga jaringan internet sering terputus. Namun, Wakil Rektor 2 Undana, tetap berkeras untuk tidak membuka kembali, karena berkaitan dengan sistem. Juga dalam perbincangan tersebut, menurut Wakil Dekan 2 FH Undana, terdapat masalah ikutan lain yang juga berpengaruh, adanya wewenang yang besar dari tim pengelola remunerasi Undana. Akibatnya, beliau sebagai wakil rektor yang membidangi keuangan, “sering pusing kepala” terhadap beberapa oknum pengelolaan remunerasi Undana.

Kebenaran dari informasi ini, tentu bisa ditelusuri lagi. Walau demikian, secara substansi perbincangan demikian, meninggalkan pertanyaan bersifat moral hukum: apakah kewenangan<sup>60</sup> tim pengelola remunerasi Undana dalam format Surat Putusan itu, ditandatangani oleh Wakil Rektor 2 Undana? Kalau benar, informasi di atas adalah bohong atau hanya skenario untuk menutupi sesuatu. Mengapa? Tim pengelola remunerasi tidak mungkin berani melawan

---

<sup>60</sup> Setiap kewenangan, dibatasi oleh isi/materi (*materiae*), wilayah/ruang (*locus*) dan waktu (*tempus*). Cacat dalam aspek-aspek ini, menimbulkan cacat wewenang atau dalam artian, di luar batas-batas itu sebagai suatu tindakan tanpa wewenang (*onbevoegheid*) (Hadjon, Philipus M., *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5 dan 6, Tahun XII, Edisi September - Desember, 1977, hlm. 1).

pejabat yang kewenangannya diatur melalui Surat Putusan tersebut sebagai atasan langsung. Sebaliknya, jika Rektor Undana yang mendatangi, maka tidak perlu heran kalau Wakil Rektor 2 Undana tidak berdaya apa-apa atas “kebijakan/kuasa” yang dipunyai tim pengelola remunerasi.

Seperti pertanyaan di atas: mengapa masalah yang sama dalam pengelolaan remunerasi Undana, terus berulang? Jawabannya: selama tidak ada Statuta sebagai pedoman--sesuai tuntutan Pasal 5 Ayat (2), “...mengenai sistem pengelolaan organisasi Undana”--khususnya keuangan, maupun tuntutan di Pasal 77 Ayat (2), “mengenai Satuan Pengawas Internal”--khususnya kebijakan para pejabat di unit dan subunit Undana, akan selalu melahirkan produk hukum remunerasi yang menyimpang. Kebijakan tanpa berpedoman pada Statuta, cenderung bersifat kompromis politis--tidak menggunakan penalaran hukum yang sah. Bagi orang yang paham hukum, tindakan demikian dipandang sebagai cacat mendasar dari tata kelola remunerasi Undana, karena tidak digali/diproses secara mendalam berdasarkan tujuan hukum demi menciptakan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Anthon Freddy Susanto menyebut tindakan demikian “...sebagai *interprosesi* dangkal, merupakan salah satu sebab hukum Indonesia ambruk oleh mitos...”<sup>61</sup> Artinya, tantangan sebenarnya, selain ada pada moral pengelola remunerasi, juga pada sistem remunerasi Undana tanpa pedoman tertulis dari Statuta--seperti dikeluhkan Wakil Rektor 2 Undana di atas.

---

<sup>61</sup> <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/plugins/tinymce/jscripts>, diakses, 5 Juni 2022.

Tindakan mengabaikan kesejahteraan dari ratusan dosen yang telah menunaikan kewajiban mereka, oleh beberapa pihak disebut sebagai sangat tidak manusiawi--merendahkan martabat manusia (baca:dosen). Pengabaian secara sewenang-wenang atas hak-hak “si Tulang Punggung” (pinjam istilah Dr. Aksi Sinurat, S.H., M.H.) selaras dengan pendapat Dr. Ebu Kosmas, S.H., M.H., yang pernah menulis di WAG Fakultas Hukum Undana (2018), “...kalau itu dianggap sebagai perbuatan melanggar hukum (tidak dibayarkan/*punishment*) dengan kinerja nol, maka semua mahasiswa *output* semester genap...yang sudah sarjana, akan dipandang tidak layak memperoleh gelar karena produk dari dosen yang tidak pantas karena menyandang kinerja nol persen....Ini telaah saya berdasarkan logika sederhana.”

Menghilangkan hak dosen untuk memperoleh tunjangan remunerasi sesuai capaian kinerja, sama sekali tidak dapat dibenarkan, apa pun alasannya. Tindakan demikian adalah penyalahgunaan hak (*misbruik van recht, abus de droit*). Penyalahgunaan hak ini, tidak hanya diatur dalam Hukum Administrasi Negara, tetapi juga di dalam Hukum Perdata. Pejabat (*overheids ambt*) Undana, jika terbukti nanti menjalankan kewenangannya tidak sesuai dengan tujuan remunerasi, mereka selain telah melakukan *detournement de pouvoir*, juga pelanggaran *asas proporsionalitas*, yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban dalam penyelenggara pemerintahan cq remunerasi Undana.

Dari prespektif proposional inilah, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Pasal 1 angka 2 menulis, “Kedudukan dosen

sebagai tenaga profesional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) berfungsi untuk meningkatkan martabat dan peran dosen sebagai agen pembelajaran, pengembang ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni, serta pengabdian kepada masyarakat berfungsi untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional.” Semua kalimat indah di undang-undang ini hanya menjadi isapan jempol, pada tataran implementasi remunerasi di Undana. Tindakan demikian tergolong ekstrim, karena menurut Indroharto--sebagaimana dikutip Ridwan, bertentangan dengan (a) peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresioner yang dijabarkan itu; (b) nyata-nyata bertentangan dengan nalar yang sehat; (c) tidak dipersiapkan dengan cermat, semua kepentingan, keadaan-keadaan serta alternatif-alternatif yang ada, tidak dipertimbangkan; (d) isi dari kebijakan tidak memberikan kejelasan yang cukup mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari pihak yang terkena peraturan tersebut; (e) tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan mengenai kebijakan yang akan ditempuh, tidak jelas; (f) kebijakan itu tidak memenuhi syarat kepastian hukum materiil, artinya hak-hak yang harus diperoleh dari para dosen, diabaikan, tidak dihormati, kemudian juga upah yang pantas, sama sekali diingkari.<sup>62</sup>

Hal demikian tentu juga tidak bisa terlepas dari ketiadaan Statuta Undana sebagai Peraturan Pelaksana untuk mengatur mengenai hukuman (*punishment*) dan moral--dalam bentuk putusan dari pejabat Undana. Hukum (kebijakan/putusan/pedoman/*punishment* dalam bingkai remunerasi)

---

<sup>62</sup> Ridwan, H.R., *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 183-184.

bagaimanapun membutuhkan moral--seperti kata pepatah di masa kekaisaran Roma, “*Quid leges Sine Moribus?*” (Apa artinya peraturan kalau tidak disertai moral?). Hukum selalu harus diukur dengan norma moral di satu sisi. Di sisi lain, moral juga membutuhkan hukum, moral akan mengawang-ngawang kalau tidak dikembangkan dalam masyarakat.<sup>63</sup> Nilai moral dalam perspektif hukum adalah pedoman tingkah laku yang diikuti. Misalnya, seorang pemimpin di organisasi publik berusaha tidak korupsi dalam menjalankan TUPOKSI-nya. Tentu, ia juga ingin bawahannya punya nilai moral yang sama.

Tindakan membuka dan menutup sistem Remunerasi Undana dalam tenggang waktu singkat--mirip pedagang yang menjual barang dagangan dengan harga mati, tanpa lagi bisa ditawar-tawar, sekali pun ada permohonan dari Wakil Dekan 2 Fakultas Hukum (mungkin juga ada permintaan yang sama dari berbagai subunit Undana). Ditinjau dari aspek hukum progresif, tindakan itu dikategori sebagai kebijakan nyeleneh dan angkuh dari pejabat yang bersangkutan. Tindakan yang tidak pro keadilan dan pro atas hak dosen yang seharusnya mereka dapatkan karena telah memenuhi kewajiban menjalankan tugas sebagai dosen--kecuali bagi yang tidak melakukan kewajibannya. Para pejabat pengelola remunerasi Undana, seharusnya dituntut mengedepankan kejujuran, empati dan kepedulian kepada rakyat (baca: peserta remunerasi Undana) dan ketulusan dalam penegakan hukum (baca: *punishment/sanksi*).<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Bertens, K., *Etika*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2004, hlm. 41.

<sup>64</sup> Bandingkan dengan pendapat Tanya, Benard L. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.

Dari aspek kepemimpinan, pejabat pengambil putusan untuk menutup sistem Remunerasi Undana, memperlihatkan ia juga sesungguhnya tidak memahami kondisi riil yang terjadi di setiap subunit Undana. Sebagai contoh, menurut informasi dari Wakil Dekan 1 FH Undana (Rabu, 4 Januari 2023), jumlah seluruh mahasiswa di Fakultas Hukum bisa mencapai angka 500 sampai mendekati angka 700. Jika perkiraan jumlah ini benar, maka penanganan terhadap mahasiswa dalam urusan administrasi yang berkaitan remunerasi, misalnya mengurus kelengkapan administrasi (absen kuliah, memberi nilai Ujian Akhir Semester, Seminar Proposal, Seminar Hasil Penelitian, Ujian Skripsi, foto bahan-bahan remun, tanda tangan pejabat kepala Program Studi atas Ujian Akhir Semester, tanda tangan lembar monitoring, dan masih banyak lagi), tentu jauh lebih sulit dan membutuhkan waktu yang masuk akal. Belum lagi adanya keterlambatan pembuatan Surat Putusan Dekan tentang Pembebanan Matakuliah, pembimbingan skripsi/hasil penelitian/proposal mahasiswa, dan dosen wali. Demikian pula adanya kebiasaan para pejabat FH Undana yang masuk kerja setiap hari setelah jam 13.00 dengan alasan sering sakit.

Semua akumulasi persoalan ini, tidak bisa dipukul rata dengan subunit lain yang memiliki jumlah mahasiswa relatif sedikit, manajemen yang rapi, dan pejabat yang disiplin masuk kerja tepat waktu. Tanpa memiliki pemahaman kondisi nyata yang berbeda dari satu unit ke unit lain, kemudian memutuskan untuk menutup sistem remunerasi dalam batas waktu relatif singkat, produk

putusan itu terkesan sangat kaku, tidak manusiawi, tidak mempunyai rasa keadilan. Melalui Statuta sebagai peraturan pelaksanaan, akan memberi beberapa manfaat, yakni menghindari para pejabat puncak Undana mendominasi kekuasaan (baca: membuat kebijakan) yang tidak menciptakan prinsip *checks and balances*.

Apabila kebijakan seperti ini terus terjadi, secara praktis dapat menghambat pelaksanaan regulasi OTK Undana 2021 secara efektif. Akibatnya, penyelenggaraan tata kelola remunerasi sebagai Badan Layanan Umum--tentu termasuk bidang-bidang lain, menjadi tidak terkendali. Sebaliknya, adanya Statuta yang dirancang dengan baik yang melibat orang-orang hukum yang mempunyai kapasitas di bidangnya (Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara), akan mencegah para pejabat Undana melakukan improvisasi yang akan melahirkan praktik korupsi. Rektor Undana tidak boleh menutup mata atas kebobrokan pengelolaan remunerasi yang sudah dilakukan selama ini tanpa merujuk pada Statuta, demi tujuan tertentu yang terkesan legal-formal.

Atas dasar ini, penelusuran peneliti di lingkaran pejabat pengelola remunerasi Undana, tidak ada satu pun orang hukum. Akibatnya, mereka sama sekali tidak tahu fungsi hukum yang sangat vital dalam sebuah negara hukum modern--seperti Indonesia. Di semester I dan II, mahasiswa hukum dituntut memahami apa itu fungsi hukum. Salah satu fungsinya untuk melayani kebutuhan keadilan masyarakat. Namun dalam penerapan keadilan tidak

selamanya berada dalam norma atau substansi aturan yang ada, melainkan dapat ditemukan di nurani dan akal sehat seorang pengambil putusan. Pengambil putusan (yang bisa jadi dibantu oleh orang hukum yang mumpuni) harus berusaha untuk menggali nilai-nilai keadilan yang ada pada subjek hukum (baca: para dosen Undana) yang menjalankan regulasi atau kebijakan itu. Pejabat tersebut secara kreatif bisa menggunakan akal sehat dan hati nurani dalam pengambilan putusan--meskipun harus bertolak belakang dengan apa yang terdapat dalam teks norma/regulasi/kebijakan tersebut. Namun, itu tidak mungkin dapat dilakukan oleh penanggungjawab remunerasi Undana karena tidak tahu apa-apa mengenai fungsi hukum.

Atas dasar itu, banyak pihak yang mengatakan penyelenggaraan remunerasi Undana menimbulkan ketidakpastian (apakah peserta remun mendapat 70% atau sebaliknya akan menjadi 0%, 1%, 10%, 40%, 60%), hal itu sepenuhnya benar. Peserta remunerasi diperhadapkan oleh spekulasi pembayaran yang sebelumnya ia tidak tahu hasil akhirnya akan jadi seperti apa. Mengapa disebut spekulasi? Oleh karena upah yang dibayar memang dilakukan pada akhir kegiatan/akhir tahun anggaran, dan kemudian sistemnya ditutup--ini yang terjadi pada remunerasi periode Juli - Desember 2022. Nantinya ada klaim dari peserta remun, penyelenggara remunerasi Undana tidak mau tahu: pokoknya selain sistemnya telah ditutup, juga tahun anggaran juga sudah ditutup, titik! Para pengambil putusan ini lupa, beberapa kali pembayaran remunerasi sebelumnya, sering dilakukan sesudah tahun atau semester anggaran

berakhir. Artinya, alasan: sistemnya telah ditutup, juga tahun anggaran akan/sudah terlewati, sebagai alasan yang dibuat-buat. Justru merekalah yang menganggangi kebijakan yang dibuatnya sendiri.

Sikap tertutup demikian--seperti sudah diuraikan sebelumnya, sesungguhnya telah menyalahi prinsip keterbukaan hukum yang menjadi salah satu dasar berpijak bagi pembuat kebijakan, yang seharusnya terpateri dalam diri mereka. Penerapan atas asas keterbukaan, biasanya diwujudkan dalam beberapa bentuk pertanyaan. Misanya, apakah pentingnya membuat kebijakan ini? Tujuannya apa? Apakah bermanfaat bagi mereka (subjek hukum) yang terkena kebijakan? Tidakkah instrumen lain, selain kebijakan, sudah cukup? Terutama, substansi kebijakan yang disusun dan diinginkan oleh penentu kebijakan harus selalu bertanya, isi kebijakan tersebut sudah jelas dan tidak menimbulkan multi tafsir? Menjalankan asas keterbukaan ini, pengelola remunerasi Undana dapat terhindar dari sikap ekstrem. Bahkan telah melahirkan contoh pembuatan kebijakan yang didasarkan secara kukuh pada asas keterbukaan yang bertalian juga dengan asas yang lain dalam pembuatan kebijakan. Terutama, mencerminkan tujuan hukum: menciptakan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Kebijakan demikian menghasilkan suasana kerja yang seimbang dan berempati, sehingga akan lebih mudah bagi seluruh dosen yang telah bekerja secara profesional di Badan Layanan Umum Undana.

Pada kegiatan pendidikan yang sama--dalam remunerasi periode Juli - Desember 2022, disyaratkan pula penggunaan Lembar Monitoring.

Sebelumnya--syarat ini pernah diberlakukan sejak remunerasi tahun anggaran 2017/2018, lalu dibekukan sekitar periode Januari - Juni 2021. Pertanyaannya tetap sama seperti syarat penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak: apakah pengelola remunerasi Undana, meragukan keabsahan dokumen yang dikeluarkan para dekan Undana (yang juga dikeluarkan pada subunit lain di lingkup Undana) tentang Pembebanan Matakuliah yang diterbitkan pada tiap semester?

Mirip dengan argumen yang saya tulis mengenai syarat penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak. Mustahil, seorang dosen bisa mengajar di depan kelas, tanpa mencatat materi kuliah di monitoring (yang juga ditandatangani oleh Ketua kelas) yang sudah tertuang dalam Rencana Pembelajaran Semester (yang sudah dipunyai oleh dosen itu, ataupun sudah dipersiapkan oleh Ketua Tim matakuliah)? Selain itu, jumlah 16 halaman Lembar Monitoring (di Fakultas Hukum Undana) dalam satu semester, terlalu berlebihan dari segi waktu. Seorang dosen bukan staf administrasi, melainkan akademikus--yang berarti juga ia seorang ilmuwan. Ia harus efisein dalam hal waktu--tidak boleh menghabiskan waktu hanya untuk mengurus administrasi. Sejatinya, waktu yang berharga ia bisa mengurus hal-hal yang bersifat ilmiah--melakukan riset di perpustakaan, menulis jurnal dan buku, ikut berbagai seminar ilmiah, atau menjadi nara sumber dalam kegiatan ilmiah.

Jadi, sama seperti Surat Pernyataan Tanggungjawab Mutlak, maka syarat mengenai pengisian data pada Lembar Monitoring, sangat mengada-ada. Syarat

ini dapat dikategorikan sebagai diskresi yang cacat hukum. Mengapa demikian? Diskresi menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (diskresi diatur dalam satu bab khusus berisi 11 pasal), adalah “Putusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkrit yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.”

Perhatikan frasa kutipan di atas, ‘untuk mengatasi persoalan konkrit...’ Pertanyaannya: apakah ada persoalan konkrit dalam kegiatan pendidikan (perkuliahan di kelas) sehingga perlu diberlakukan Lembar Monitoring? Sebetulnya tidak ada masalah. Justru masalah timbul karena Lembar Monitoring berjumlah 16 halaman. Jumlah 16 halaman ini dapat disebut *overdosis* jika dibandingkan jumlah halaman dari unsur kegiatan yang lain. Bayangkan, jika seorang dosen mengajar 10 matakuliah, kemudian dikali 16 pertemuan, berarti ada 160 lembar kertas manual yang harus *dicopy* dan *diupload* dalam portofolio. Bayangkan, jangka waktu yang harus digunakan dosen untuk memfoto dalam format PDF dan mengedit? Bayangkan juga, bagaimana dengan pihak verifikator, ia akan memeriksa dengan saksama 160 lembar monitor untuk setiap dosen. Bayangkan pula, kalau verifikator menangani, misalnya 30 peserta, berarti ia harus membaca 4.800 halaman dengan alokasi waktu singkat. Para verifikator benar-benar *superman*. Luar

biasa! Namun inilah kebijakan yang dibuat karena ketiadaan Statuta sebagai Peraturan Pelaksana dari OTK Undana 2021.

Kembali lagi pada definisi diskresi dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, khususnya pada frasa terakhir ‘...adanya stagnasi pemerintahan.’ Apakah sebelum dan selama pengisian data remunerasi Undana, ada stagnasi dalam institusi Undana? Jawabannya kita semua tahu: tidak ada stagnasi! Semuanya dalam keadaan damai dan tenang. Lalu, mengapa pihak pengelola remunerasi mengambil kebijakan terburu-buru menutup sistem untuk tidak lagi mengupload bahan remun yang masih tersisa? Melalui tindakan demikian, justru pihak pengelola telah menjadikan diri sebagai sumber masalah. Disebut “sumber masalah” karena tidak menggunakan alasan-alasan objektif--sesuai fakta, memihak pihak-pihak tertentu, tidak rasional, dan tidak berdasarkan asas *good governance (algemene beginselen van berhoorlijk bestur)*.<sup>65</sup> Dari perspektif Undana menjalankan fungsi institusi publik, hubungan antara kekuasaan dan hukum dapat didalilkan sebagai berikut: pengelola remunerasi Undana dalam pelaksanaan memerlukan Statuta sebagai pedoman, sedangkan aktivitas pengelola remunerasi itu sendiri, batasnya ditentukan oleh Statuta. Namun dalam kasus ini, pengelola remunerasi Undana bekerja tanpa Statuta, yang berakibat: kekuasaan (Undana sebagai pengelola remunerasi) berjalan

---

<sup>65</sup> Ridwan, H.R., *Loc. Cit.*

tanpa hukum (ketiadaan Statuta) sehingga terjadi kezaliman atau kesewenang-wenangan.<sup>66</sup>

Kata kuasa memiliki beberapa nuansa makna, seperti memiliki kendali, wewenang, atau pengaruh atas orang lain; kesanggupan bertindak atau menghasilkan pengaruh; keperkasaan fisik (kekuatan); atau kekuatan mental atau moral. Fakta memperlihatkan, manusia tidak menggunakan kuasanya dengan baik. Sewaktu berbicara soal kekuasaan di tangan politisi, sejarawan Lord Acton mengatakan, “*Macht heeft de neiging corrupt te maken en absolute macht maakt absoluut corrupt*” (Kekuasaan cenderung menghasilkan orang-orang yang korup dan kekuasaan absolut pasti menghasilkan orang-orang yang korup).<sup>67</sup>

Sejarah modern mencatat berlimpah bukti yang memperlihatkan benarnya kata-kata Lord Acton itu. Abad ke-20 dan 21 ini memang tak tertandingi dalam hal: manusia menguasai manusia sehingga ia celaka. Para diktator yang korup terang-terangan menyalahgunakan kekuasaan mereka dan menghabisi kehidupan jutaan orang. Memang, kekuasaan jika tidak dikendalikan oleh hukum, kasih, hikmat, dan keadilan, itu sangat berbahaya. Demikian pula Undana dalam jangka waktu 16 bulan (sejak 9 Agustus sampai 31 Desember 2022) telah berjalan tanpa Statuta Undana, telah menimbulkan bias tafsir hukum karena ketiadaan Statuta Undana.

---

<sup>66</sup> Mochtar Kusumaatmadja sebagaimana dikutip Mustafa, Bachsan, dalam *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm., 339.

<sup>67</sup> Gafar, Janedjri M., Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi, *Checks and Balances*, [https://www.mkri.id/public/content/infoumum/artikel/pdf/makalah\\_Opini%20Janedjri%20M.%20Gaffar%20di%20Media%20Massa.pdf](https://www.mkri.id/public/content/infoumum/artikel/pdf/makalah_Opini%20Janedjri%20M.%20Gaffar%20di%20Media%20Massa.pdf), diakses, 15 Februari 2023.

Berdasarkan pengamatan peneliti, beberapa produk regulasi Universitas Nusa Cendana sejak tahun 2015 sampai 2023, tanpa kajian yuridis secara mendalam. Produk terbaru adalah regulasi Peraturan Rektor Universitas Nusa Cendana Nomor 4 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Rektor Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Senat Universitas Nusa Cendana (selanjutnya disebut: Peraturan Rektor Undana Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Senat Undana), yang direvisi dalam hitungan 18 hari, merupakan contoh tidak mampunya pembuat peraturan regulasi ini dalam: (1) mengikuti tuntutan perkembangan revisi terakhir dari Undang-Undang Nomor Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disingkat: Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan PUU); (2) mengantisipasi perubahan dinamika perkembangan Badan Layanan Umum (BLU) Undana sebagai lembaga yang berciri ilmiah.

Seharusnya ada dukungan kajian akademis secara yuridis sejak tahap perancangan, penyusunan, dan pembahasan, karena tidak mungkin suatu norma muncul dengan sendiri, tanpa alasan.<sup>68</sup> Sebelum direvisi menjadi Pasal 13A ayat (1) dan (2), maka Pasal 13 ayat (2) huruf e, tertulis, “1 (satu) orang wakil dosen tiap

---

<sup>68</sup>Idealnya penyusunan rancangan regulasi Peraturan Rektor Undana Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Senat Undana, dibuat dalam bentuk Notulen Rapat untuk didiskusikan secara terbuka oleh para pengguna. Sekalipun lingkup berlaku peraturan rektor, terbatas pada Undana, tetapi penyusunannya tidak bisa menghindari asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan benar. Salah satunya, *Kejelasan Rumusan* yang mensyaratkan: dalam proses pembentukan peraturan, harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa Hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan multitafsir dalam pelaksanaannya.

*jurusan/bagian atau sebutan lain*” (*kursif*, ditambahkan). Perhatikan kata-kata yang saya *kursifkan*, ‘jurusan/bagian atau sebutan lain’, mengalami “perubahan radikal” setelah direvisi menjadi “Program Studi” berdasarkan Pasal 13A ayat (1); dan menjadi “Keterwakilan Rumpun Ilmu” berdasarkan ayat (2) dari pasal yang sama-- Pasal 13A. Mesti ada penjelasan detail dari perancang, mengapa Pasal 13 ayat (2) huruf e, yang mempunyai dua unsur: (a) ‘Jurusan/Bagian’ dan (b) ‘Sebutan Lain’, memiliki makna yang sama dengan unsur ‘keterwakilan rumpun ilmu’--sesuai Pasal 13A ayat (2)? Tentu penjelasan atas “perubahan radikal” ini harus merujuk pada Lampiran II Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan PUU, khususnya pada angka 103, yang menjelaskan, “Apabila *rumusan definisi dari suatu peraturan perundang-undangan dirumuskan Kembali* dalam peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, *rumusan definisi tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam peraturan perundang-undangan yang telah berlaku tersebut*” (*kursif*, ditambahkan).

Perhatikan kata-kata yang saya *kursifkan*, ‘rumusan definisi dari suatu peraturan perundang-undangan dirumuskan Kembali...definisi tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam peraturan perundang-undangan yang telah berlaku’, memperlihatkan betapa penting sebuah definisi.<sup>69</sup> Jika dua orang yang terlibat

---

<sup>69</sup> Semua definisi terdiri dari dua bagian, *pertama* kata Oj (Objek yang dijelaskan atau ditunjuk). *Kedua* Kt (kalimat yang menjelaskan atau yang menunjukan). Oj (Objek yang dijelaskan atau ditunjuk) adalah kata, simbol apa saja, atau kelompok kata yang didefinisikan. Kemudian, yang dimaksud dengan Kt adalah kalimat yang menjelaskan atau yang menunjukan) adalah kata-kata apa pun yang digunakan untuk melakukan komunikasi penjelasan, penunjukan terhadap objek yang terkena definisi tersebut. Jadi, pernyataannya dalam kalimat “definisi adalah kelompok kata atau simbol dirancang untuk menjelaskan arti dan menunjukan materi dari kata/beberapa kata atau simbol.” Artinya, Oj (Objek yang

dalam debat menggunakan definisi yang berbeda dari suatu kata, maupun istilah, akan berakhir pada jalan buntu. Definisi mempunyai fungsi untuk menentukan batas suatu pengertian dengan tepat, jelas dan singkat, sehingga jelas apa yang dimaksud, tidak kabur dan tidak dicampuradukan dengan pengertian lain.

Jika hal ini dikaitkan dengan Peraturan Rektor Undana Nomor 4 Tahun 2023, yang tidak mendefinisikan istilah ‘Program Studi’, ‘Jurusan/Bagian’, ‘Sebutan Lain’, dan ‘Keterwakilan Rumpun Ilmu’, memperlihatkan peraturan rektor tersebut tidak memenuhi persyaratan sebagai suatu peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang pembentukan PUU. Peraturan rektor tersebut, tidak memenuhi *Asas Kejelasan Rumusan* yang mengharuskan adanya persyaratan memenuhi teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Pada akhirnya Peraturan Rektor tersebut disebut cacat hukum.

Khusus definisi ‘Program Studi’ terdapat di regulasi Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana (selanjutnya disebut: OTK Undana 2021). Regulasi ini mendefinisikan, “Program Studi adalah kesatuan kegiatan pendidikan dan pembelajaran yang memiliki kurikulum dan metode pembelajaran tertentu dalam satu jenis pendidikan akademik, *pendidikan profesi,*

---

dijelaskan atau ditunjuk) adalah kata atau simbol yang dijelaskan atau ditunjukkan oleh definisi (Kt). Kt adalah segala kata atau kalimat yang lain. Boleh juga dipahami Oj sebagai sebuah nama atau sebutan, sementara Kt sebagai sasaran perhatian (<https://jalius12.wordpress.com/2013/10/24/defenisi-itu-penting/>), diakses, Jumat, 21 April 2023.

*dan/atau pendidikan vokasi” (kursif, ditambahkan).* Perhatikan kata-kata yang dikursifkan, ‘pendidikan profesi, dan/atau pendidikan vokasi,’ jika diterapkan ke struktur FH Undana memberi kesan subunit ini, mempunyai pendidikan jenis tersebut. Padahal FH Undana hanya mempunyai pendidikan akademik. Definisi ini terlalu melebar atau multitafsir. Mungkinkah ada subdelegasi regulasi lagi menjadi Statuta OTK FH Undana, sehingga definisi Program Studi bisa disesuaikan? Jika ini terjadi, akan ada lagi subdelegasi regulasi Statuta OTK sub-subunit Peminatan FH Undana? Silakan para “pakar” pembentuk regulasi Undana yang mempunyai kompetensi, merespon hal ini.

Terlepas dari hal itu, sebenarnya istilah Program Studi adalah pembagian dari Jurusan. Mengapa? Program Studi sering juga disebut sebagai Peminatan atau Konsentrasi dalam satu Jurusan. Misalnya, di Jurusan Bahasa Indonesia, terdapat pembagian lagi berdasarkan Peminatan/Konsentrasi, yakni Sastra Indonesia dan Bahasa Indonesia. Jika disejajarkan konsep ini dalam konteks FH Undana, juga dinamakan: Peminatan/Konsentrasi. Persoalan ini menjadi kontroversi, ketika Bagian/Jurusan dilikuidasi dan diganti dengan Peminatan/Konsentrasi, padahal maknanya sama. Lebih parah lagi personalia di dalamnya (Ketua dan Sekretaris) juga turut diberanguskan! Ide siapa ini?

Sebagaimana juga sudah saya tulis di WAG Dosen FH Undana, Jumat, 14 April 2023 (*Pemilihan Calon Anggota Senat, “Tidak Duduk di Satu Ruangan”*), mengenai kekaburan norma dalam Peraturan Rektor Undana Nomor 4 Tahun 2023 tersebut, “Apakah secara tersirat mengakui ada berbagai Peminatan/Konsentrasi Ilmu

Hukum dapat disinonimkan dengan istilah ‘Jurusan/Bagian atau Sebutan Lain’--sesuai Pasal 13 ayat (2) huruf e yang sudah diubah/dihapus, atau setidaknya disamakan dengan makna nama ‘Jurusan/Bagian atau Sebutan Lain’ di fakultas atau subunit yang lain di Undana? Seandainya makna multitafsir dari kedua ayat ini diabaikan saja, maka FH Undana bisa mempunyai satu anggota senat wakil dosen, atau bisa juga memiliki 6 enam anggota senat wakil dosen. Tafsir atas norma yang kabur (*vague norm*) atas dua ayat tersebut [Pasal 13A ayat (1) dan (2)] menimbulkan anomali (gejala aneh)--mirip orang berjenis kelamin ganda. Itu tidak mungkin bisa diterapkan dalam subunit FH Undana yang memiliki disiplin ilmu yang unik...”

Disebut unik karena Ilmu Hukum juga dapat disebut sebagai *Suigeneris*. Artinya, Ilmu Hukum sebagai jenis tersendiri karena kualitas ilmiahnya, sulit dikelompokkan dalam salah satu cabang pohon ilmu. Walau demikian, dari segi objek, ilmu hukum dibedakan atas ilmu hukum normatif, dan ilmu hukum empiris. Tahapan studi ilmu hukum empiris sampai saat ini meliputi: (a) *Realis, factual patterns of behavior*. Fokus studinya adalah perilaku, misalnya perilaku hakim pria dan wanita dalam menangani kasus perkosaan yang berkaitan dengan gender, apakah terdapat perbedaan berat ringannya hukuman? (b) *Sociological Jurisprudence*, memfokuskan diri pada problem kesenjangan, yaitu kesenjangan antara *low in book* dan *low in action*. Aliran ini tidak memberikan solusi, melainkan hanya memaparkan kesenjangan, dan tidak diikuti penyebabnya; (c) *Socio-legal Studies*, mengkaji hubungan timbal balik antara hukum dan masyarakat, yang di

satu sisi masyarakat dipengaruhi oleh hukum, dan di sisi lain hukum dipengaruhi oleh masyarakat.<sup>70</sup>

Kembali pada substansi mengenai norma. Kekaburan norma, adalah kondisi suatu kata atau kalimat tidak mempunyai arti yang tepat dan karena itu tidak dapat dijadikan suatu dasar hukum/hukum itu tidak bisa diterapkan.<sup>71</sup> Mengapa? Kriteria, dan batasan pengertian unsur-unsur itu: *Keterwakilan Rumpun Ilmu, Jurusan/Bagian atau Sebutan Lain* (dalam konteks FH Undana: *Peminatan*),<sup>72</sup> secara *mutatis mutandis* diperlukan, karena norma berdasarkan unsur-unsur tersebut adalah indikator atau tolok ukur untuk menentukan seseorang dapat atau tidak seseorang dikualifikasi sebagai senat wakil dosen fakultas? Akibat kekaburan norma, tentu pertanyaan lanjutan bisa ditambahkan: apakah itu terjadi karena kesalahan teknis atau disengaja dengan maksud tertentu?

Seperti yang saya singgung di paragraf dua, mengapa revisi terjadi dalam waktu yang singkat--18 hari? Apakah akan ada lagi revisi ke-3, ke-4, ke-5, dstnya? Jika ini terjadi, membuktikan terdapat benturan, sehingga menjadi revisi yang tambal sulam dan berorientasi jangka pendek, serta jauh dari kata memuaskan karena “elitis” dan tidak partisipatif. Revisi seharusnya tidak hanya melibatkan elit Undana lalu dirumuskan oleh “dua” perancang, tetapi juga melibatkan *civitas academica* agar tercipta hasil revisi yang partisipatif.

---

<sup>70</sup> Helan, Yohanes G. Tuba, *Penelitian Hukum*, makalah disajikan pada Kegiatan Seminar Bagian Hukum Administrasi FH Undana dengan tema *Diseminasi Penelitian Hukum Empiris dan Normatif*, di Kupang 16 November 2021.

<sup>71</sup> Luh, Ni, ‘*Logika Hukum dan Terobosan Hukum Melalui Legal Reasoning*’, *Jurnal Hukum Jatiswara*, 2016, hlm., 99.

<sup>72</sup> Istilah ‘peminatan’ sama sekali tidak ada dalam seluruh regulasi Undana Tahun 2021 - 2023.

Berdasarkan hal ini, tidak salah kalau saya sarankan kepada Rektor Undana untuk memperhatikan, apakah para pembuat regulasi Undana selama ini mempunyai Sertifikasi Pendidikan dan Pelatihan Perancangan Peraturan Perundang-undangan? Mengapa perlu mendapat perhatian? Selain produk regulasi yang selalu cacat hukum, juga terdapat Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI Nomor 65 Tahun 2021 tentang Jabatan Fungsional Peraturan Perancangan Perundang-undangan. Di Pasal 45 ayat (1) dan (3) tertulis, “Untuk meningkatkan kompetensi dan profesional Perancang harus diikutsertakan pelatihan...Pelatihan yang diberikan kepada Perancang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam bentuk: a. pelatihan fungsional; b. pelatihan teknis di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan Instrumen Hukum lainnya.”

Adakah para perancang regulasi Undana selama ini telah memenuhi persyaratan ini? Jika sudah, tentu apa yang saya uraikan dalam tulisan ini, tidak sulit untuk direspon balik, karena bersifat subjektif dan tidak mengikat. Jadi, secara moral seyogianya mendapat tanggapan dari para perancang--terutama menyangkut keaburan norma dari regulasi peraturan rektor tersebut.

Hukum sebagai suatu sistem tidak menghendaki adanya konflik norma. Seandainya pun timbul konflik akibat keaburan norma dalam suatu sistem (aturan), asas-asas hukumlah yang berfungsi untuk menyelesaikan konflik itu. Memang asas hukum bukan peraturan hukum, tetapi sebagai sesuatu yang bersifat *ratio legisnya* hukum, tidak ada hukum yang dapat dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum

yang ada di dalamnya.<sup>73</sup> Jadi, *Asas Kejelasan Rumusan* berperan sebagai pemberi etis kepada para perancang dalam penyusunan regulasi Peraturan Rektor Undana tersebut.

Akibat logis dari perspektif yang berbeda-beda dari penerapan Pasal 13A ayat (1) dan (2) dapat terjadi perbedaan mencolok dari jumlah anggota senat wakil dosen dari setiap fakultas yang berbeda. Misalnya, FH Undana yang hanya memiliki satu Program Studi hanya memiliki satu senat wakil dosen, padahal jumlah dosen sekitar 80 orang plus jumlah mahasiswa sekitar 600 orang yang terbagi dalam enam peminatan. Sementara fakultas lain yang memiliki jumlah dosen dan mahasiswa yang tidak lebih dari FH Undana, tetapi memiliki jumlah Program Studi lebih dari satu, memiliki jumlah anggota senat wakil dosen lebih dari satu. Akibatnya, akan merugikan atau menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum bagi *civitas academica* FH Undana, sehingga pada gilirannya meregus wewenang, tugas dan fungsi senat. Hal ini terjadi karena karena para perancang regulasi Undana sudah dipengaruhi oleh ego sektoral.<sup>74</sup>

Salah satu ciri mencolok dari ego sektoral, terlihat dari sikap para perancang yang eksklusif--tidak melibatkan *civitas academica* Undana dalam seluruh proses pembuatan regulasi Undana. Tidak adanya publikasi dan diseminasi, serta tidak ada pengawasan. Jadilah seluruh regulasi di Undana menyimpang, memperluas, atau

---

<sup>73</sup> Podungge, Hasanuddin. *Konflik Norma dalam Pengawasan APBD Kabupaten/Kota*. *Jurnal of Public Administration Studies*, Vol. 2 No. 1 April 2019, hlm. 30.

<sup>74</sup> Istilah *ego sektoral* menurut Suharyono S. Hadinagoro, erat kaitannya dengan mental cerobong, yang juga dikenal dengan istilah *silo mentality* atau *silo thinking*, yaitu sebuah pola pikir dan tindakan yang melekat pada sektor atau bagian tertentu yang tidak ingin berbagi...dengan pihak lain dalam organisasi/perusahaan/negara yang sama (<https://www.bing.com/search?pglt=43&q=ego+sektoral>), diakses, Rabu, 19 April 2023.

mempersempit materi regulasi. Seperti yang terjadi pada regulasi Peraturan Rektor Undana Nomor 4 Tahun 2023, terdapat kekaburan norma dan/atau tidak ada norma. Melalui regulasi yang demikian, akan menguntungkan pihak tertentu. Banyak terjadi, pengaturan kewenangan pada unit maupun subunit tertentu di Undana, secara naluriah menginginkan kewenangan yang besar.<sup>75</sup> Hal ini berakibat, terdapat pengambilan putusan dalam pembuatan regulasi maupun kebijakan di Undana, tidak transparan dan demokratis.<sup>76</sup>

Saran dalam bentuk lisan dan/atau tertulis secara *online* ataupun *offline* sebenarnya menjadi syarat penting bagi legitimasi Peraturan Rektor Nomor 4 Tahun 2023. Kekuasaan itu pada dasarnya harus dibatasi.<sup>77</sup> Melaksanakan kekuasaan itu, harus ada pembatasan dalam konteks formal agar regulasi kekuasaan dibuat berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Saran, setidaknya-tidaknya menjadi sarana kontrol agar produk hukum tidak menjadi benang kusut. Jika, merujuk pada pendapat Anthony Allot, ahli hukum dari Universitas London, terdapat empat syarat dari suatu peraturan perundang-

---

<sup>75</sup> Sucipto, Purnomo. *Mengapa Undang-Undang Perlu Peraturan Pelaksanaan?*, <https://setkab.go.id/mengapa-undang-undang-perlu-peraturan-pelaksanaan/>, diakses, Rabu, 1 Maret 2023.

<sup>76</sup> Bandingkan dengan Meyners, David Y., *Regulasi OTK Undana 2021 Tanpa Statuta, Dapat Direalisasikan?* Jurnal Hukum Yurisprudensia, Vol. 24, No. 2, Desember 2022, hlm. 25 - 26.

<sup>77</sup> Sebagian masyarakat masih optimis bahwa hukum dapat ditegakan kembali jika hukum dapat melepaskan diri dari pengaruh kekuasaan. Hal ini dapat terwujud apabila panglimanya ada pada hukum, bukan kekuasaan....bahasa dapat dijadikan salah satu solusi dalam menyelesaikan masalah penegakan hukum....harapan ke depannya penegakan hukum akan berjalan lebih baik (bandingkan Hartini, Lilis. *Bahasa dan Produk Hukum*. Refika Aditama, 2014, hlm. 970).

undangan yang baik dan dapat berlaku secara efektif, yaitu (1) ada survei pendahuluan yang memadai (*adequate preliminary suvey*); (2) adanya komunikasi termasuk sosialisasi (*communication*); (3) ada penerimaan dari warga masyarakat.

Banyak orang menganggap, merancang suatu peraturan perundang-undangan sebagai pekerjaan mudah. Apabila sudah tersusun pasal-pasal dan ayat-ayat, selesailah pekerjaan menyusun peraturan perundang-undangan. Seorang perancang dalam suatu seminar mengatakan apabila tujuannya sudah dirumuskan, pembuatan peraturan dapat diselesaikan dalam waktu dua jam. Namun ketika perancang itu mencoba merumuskan pemikirannya ke dalam suatu pasal, dia tidak dapat menyelesaikan pasal itu--bahkan sampai seminar itu berakhir. Pengalaman nyata ini trntu dapat mengingatkan para perancang pada revisi kedua dari Peraturan Rektor Universitas Nusa Cendana Nomor 4 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Rektor Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Senat Universitas Nusa Cendana yang dibuat dalam waktu relatif singkat--18 hari telah selesai dan diberlakukan pada tanggal 17 Februari 2023, terdapat beberapa cacat hukum mencolok.

Di Pasal 3 ayat (7) Peraturan Rektor Undana Nomor 4 Tahun 2023 tertulis, “Bagi Fakultas yang *memiliki 4 (empat) atau lebih program studi*, maka wakil dosen bukan profesor harus mencerminkan keterwakilan berdasarkan rumpun ilmu yang ada di Fakultas yang bersangkutan” (*kursif*, ditambahkan). Kadang-kadang perancang sudah merasa betul menggunakan kalimat tertentu, tetapi orang lain bisa

saja menafsirkan berbeda. Ini bisa terjadi dalam percakapan lisan, terlebih dalam tulisan yang bersifat norma.

Bagi perancang, bisa jadi jelas apa yang dimaksud dengan kata-kata yang penulis kursif, *‘memiliki 4 (empat) atau lebih program studi’*. Namun, bagi orang lain--termasuk saya, *‘memiliki 4 (empat) atau lebih program studi’* belum jelas. Persisnya berapa yang dimaksud? *‘...4 (empat) atau lebih program studi’* bisa saja ditafsir 5 (lima), atau 8 (delapan), 10, atau 100 program studi, bahkan tidak terhingga. Bukankah kesemuanya itu lebih dari 4 (empat) program studi?

Di satu pihak, perancang memang sudah memberikan angka pembatas. Namun, di mana “batas bawah” dan “batas atas”? Angka pembatas itu ternyata sangat longgar dan jauh dari pasti. Sebetulnya perancang hanya memberi “batas bawah” (4 [empat] program studi), sedangkan “batas atas” tidak ada. Itu sebabnya, ‘batas atas’ bisa saja tak terbatas atau tak terhingga. Ketiadaan batas atas, juga terjadi di Pasal 13A ayat (2) huruf c, tertulis, “Fakultas yang memiliki program studi *lebih dari 10* diwakili 3 dosen” (*kursif*, ditambahkan).

Apabila para perancang “enggan”<sup>78</sup> melakukan survei di setiap fakultas sehingga tidak mengetahui ‘batas atas’ program studi, tentu lebih baik kalimat

---

<sup>78</sup> Sikap “enggan” dari para perancang untuk melakukan survei di setiap fakultas, berakibat fatal. Salah satunya merasa tidak perlu mengikuti pedoman dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan PUU. Para perancang semacam itu menjadi beban yang mahal bagi *civitas akademika*. Mereka sangat menikmati penalaran yang palsu dan yang bersifat khayalan. Bisa jadi, mereka bernalar, bekerja (melakukan survei) akan merusak kesehatan atau bahwa mereka terlalu lelah. Mereka mungkin berpikir: Undana wajib menghidupi/membayar diri mereka. Hal kecil apa pun yang dikerjakan dalam proses perancangan dapat membuat mereka merasa telah melakukan tugas mereka--sama porsinya seperti pejabat lain. Semua pengamat yang rajin meskipun telah memberikan sanggahan yang masuk akal atas produk peraturan yang dihasilkan, tetapi para pemalas merasa lebih

norma di Pasal 3 ayat (7) tertulis, ‘memiliki 4 (empat) atau lebih program studi’, diganti dengan kata *setidaknya*. Kalimat norma selengkapnya, “Bagi Fakultas yang memiliki setidaknya 4 (empat) program studi, maka wakil dosen bukan profesor harus mencerminkan keterwakilan berdasarkan rumpun ilmu yang ada di Fakultas yang bersangkutan.” Konstruksi yang sedikit berbeda, tetapi maknanya serupa juga terjadi di Pasal 13A ayat 2 huruf c, tertulis, “Fakultas yang memiliki program studi *lebih dari 10* diwakili 3 dosen”, sebaiknya diganti dengan kalimat, “Fakultas yang memiliki setidaknya 10 (sepuluh) program studi diwakili 3 dosen.”

Jadi, penggunaan bahasa dalam Pasal 3 ayat (7) maupun Pasal 13A ayat (2) huruf c dapat dikategorikan bermakna multitafsir sehingga akan sulit diharapkan tujuan dari Peraturan Rektor ini, tercapai. Bahasa dalam peraturan perundang-undangan hendaknya mudah dimengerti oleh masyarakat pengguna (*ordinary person*), tidak hanya oleh pembuatnya, sarjana hukum, atau praktisi hukum saja. Tidak terkecuali, bahasa peraturan rektor ini harus tunduk pada kaidah tata Bahasa Indonesia, dalam pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. Bahkan bahasa peraturan perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan,

---

berhikmat di mata sendiri--merasa para pengamatlah yang bodoh karena berupaya menganjurkan diri mereka melakukan hal yang sama. Akibat dari kemalasan, seringkali menghasilkan sifat pengecut--tidak berani mempertanggungjawabkan produk hukum mereka. Meskipun sudah disarankan oleh orang yang lebih kompeten, tetapi mereka membalikkan badan di tempat tidur--ibarat pintu berputar pada porosnya, bagaikan orang yang tidak bisa bangun. Mereka bahkan terlalu malas untuk “makan”. Mereka menyembunyikan tangan di dalam mangkuk pesta; mereka terlalu letih untuk mengembalikan tangan ke mulut mereka. Mereka menipu diri sehingga dalam hati berpikir bahwa mereka benar.

kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum, baik dalam perumusan maupun cara penulisannya.<sup>79</sup>

Para perancang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai perbendaharaan kata-kata (*vocabulary*) yang banyak, selain menguasai ungkapan-ungkapan dan penyusunan kalimat serta ejaannya. Oleh sebab itu, perhatikan Pasal 7 ayat (3) Peraturan Rektor Undana tertulis, “Pelaksanaan pemberian pertimbangan dilakukan setelah dilakukan penjaringan dan diperoleh bakal calon *minimal* sejumlah anggota senat yang berasal dari wakil dosen...” (*kursif*, ditambahkan). Kata ‘*minimal*’ di pasal ini sebagai kata serapan (dari bahasa asing). Tampaknya para perancang tidak berhati-hati dalam penempatannya karena satu kata yang berasal dari bahasa asing tersebut, kemungkinan mempunyai beberapa pengertian jika diserap ke dalam bahasa Indonesia. Jika serapan tersebut sudah ada kata padanannya yang berasal dari bahasa Indonesia, sebaiknya digunakan bahasa kita sendiri.<sup>80</sup> Jadi, kata “minimum” di pasal ini, digunakan kata “paling sedikit” atau “paling rendah”.<sup>81</sup>

Benang kusut (*chaos*) juga terjadi di Pasal 13A ayat (1) huruf a tertulis, “Fakultas yang *memiliki program studi 1 sampai dengan 5* diwakili 1 dosen”

---

<sup>79</sup> Demikian, uraian dalam penelitian ini tidak dimaksudkan menjadikan seseorang langsung mampu membuat peraturan perundang-undangan, melainkan untuk memberi gambaran bahwa itulah peta keseluruhan pembuatan peraturan perundang-undangan. Setidaknya pembaca mengetahui apa yang dilakukan oleh pembuat peraturan rektor Undana tersebut.

<sup>80</sup> Suhariyonon, *Bahasa Peraturan Perundang-undangan dan Penormaan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 1 No. 4, Desember 2004, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI.

<sup>81</sup> Bandingkan dengan Bunga, Nicolaus Pira, dan Pekuwali, Umbu L., *Teori dan Metode Perundang-undangan*, FH Undana, 2012, hlm. 411.

(*kursif*, ditambahkan). Sepintas kedua pasal yang mengatur unsur wakil dosen program studi, tidak ada kontradiksi, tetapi jika dilihat dari jumlah program studi, berbeda. Di Pasal 3 ayat (7)--sebagaimana penulis *kursif*, ‘memiliki 4 (empat) atau lebih program studi’, yang memperlihatkan batas awal wakil dosen ‘bukan profesor’ keterwakilan berdasarkan rumpun ilmu. Namun, mengapa di Pasal 13A ayat (1) huruf a, mengatur hal yang sama mengenai wakil dosen program studi, terdapat perbedaan jumlah batas akhir ‘5 (*diwakili 1 dosen*)’? Perbedaan demikian, tentu bertentangan dengan Asas Kejelasan Tujuan, yang menghendaki: setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.<sup>82</sup>

Perhatikan juga norma Pasal 17 ayat (1) huruf e Peraturan Rektor Undana tersebut berbunyi, “Dekan *atas pertimbangan senat fakultas* mengajukan anggota senat fakultas wakil dosen sesuai ketentuan Pasal 13A ayat (1) dan ayat (2)” (*kursif*, ditambahkan). Apa makna ‘Dekan atas pertimbangan senat fakultas’? Apakah ‘senat fakultas’ yang dimaksud sudah termasuk: *pertama*: ‘senat fakultas wakil dosen--sesuai Pasal 13A ayat (1) huruf a, b, c; dan *kedua*: ‘senat wakil dosen...berdasarkan keterwakilan rumpun ilmu yang ada di fakultas’? Jika jawabannya: tidak termasuk, maka redaksi kalimat di Pasal 17 ayat (1) huruf e

---

<sup>82</sup> Ada beberapa teori tentang tujuan hukum yaitu: (a) *Teori Etis*, bahwa hukum semata-mata mewujudkan keadilan. Teori ini dikemukakan oleh filsuf Yunani, Aristoteles dalam karyanya *Etika dan Retorika*: hukum mempunyai tugas yang suci yaitu memberi pada setiap orang yang ia berhak menerimanya. Untuk ini tentu saja persamaan hukum dibuat untuk setiap orang; (b) *Teori Utility*, bahwa hukum bertujuan semata-mata mewujudkan yang berfaedah, hukum bertujuan menjamin adanya kebahagiaan pada orang sebanyak-banyaknya; (c) *Teori Dogmatik*, bahwa tujuan hukum, semata-mata untuk menciptakan kepastian hukum; dan (d) *Teori Campuran*, bahwa tujuan hukum untuk menciptakan ketertiban dan keadilan.

tertulis, “Dekan atas pertimbangan senat fakultas mengajukan anggota senat fakultas wakil dosen sesuai ketentuan Pasal 13A ayat (1) dan ayat (2)”, bermakna multitafsir. Artinya ‘pertimbangan’ senat fakultas dalam konteks Pasal 17 ayat (1) huruf e, tidak bisa dijalankan karena wadah dan personalianya belum terbentuk atau belum disyahkan. Aneh-aneh saja para perancang menyusun kalimat norma dari Pasal 17 ayat (1) huruf e, dan Pasal 13A ayat (1) dan ayat (2).

Di Pasal 14 ayat (4)<sup>83</sup> Peraturan Rektor Undana, tertulis, “Wakil dosen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (2) huruf e menjadi anggota senat fakultas *melalui proses pemilihan*” (*kursif*, ditambahkan). Frasa, ‘melalui proses pemilihan’, dilakukan melalui mekanisme apa? Jika merujuk Pasal 7 ayat (4) huruf a, “Ketua senat fakultas dibantu sekretaris senat fakultas melakukan penjurangan bakal calon anggota senat yang berasal dari wakil dosen *dari setiap fakultas*” (*kursif*, ditambahkan).

Frasa terakhir dari ayat ini, ‘...dari setiap fakultas’ memperlihatkan mekanisme pemilihan (mungkin dimaksud: tahap penjurangan) ada pada subunit fakultas. Namun bagaimana dengan norma di Pasal 13A ayat (2) yang menyatakan, “Anggota senat wakil dosen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dan diangkat berdasarkan *keterwakilan rumpun ilmu* yang ada di fakultas” (*kursif*, ditambahkan). Kata ‘keterwakilan’ di ayat ini bermakna spesifikasi yang mewakili ‘rumpun ilmu’. Artinya antara Pasal 7 ayat (4) huruf a sebagai tahap awal penjurangan (umum/tidak spesifikasi), tidak ada korelasi dengan Pasal 13A ayat (2)

---

<sup>83</sup> Pasal 14 ayat (4) ini, tidak dihapus dalam revisi yang kedua.

sebagai tahap akhir yang bersifat spesifikasi (keterwakilan rumpun ilmu). Bagaimana ini bisa terjadi: dimulai dari bakal calon senat wakil dosen (multi/rumpun ilmu) dan berakhir pada spesifikasi (keterwakilan rumpun ilmu)? Pertanyaan ini muncul karena terdapat benturan norma yang terletak pada pertanyaan: siapa yang menentukan seorang calon wakil dosen dari setiap fakultas mewakili rumpun ilmu a, b, c, d, dstnya? Apa kriterianya? Apakah atas dasar “suka-suka” dari seorang pimpinan di fakultas atau program studi?

Berdasarkan konteks ‘keterwakilan rumpun ilmu’, bagaimana dengan FH Undana yang memiliki satu program studi? Bagaimana keterwakilan rumpun ilmu’ versi ilmu hukum didefinisikan? Apakah ada wakil dosen (‘keterwakilan rumpun ilmu’) dari enam peminatan/konsentrasi (Hukum Internasional, Hukum Acara, Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Administrasi, Hukum Tata Negara)? Kalau hanya ada 1 (satu) ‘keterwakilan’, misalnya berasal dari unsur Hukum Tata Negara, bisakah dosen tersebut dianggap juga representatif/mewakili 5 (lima) peminatan lainnya--yang di dalamnya terdapat wakil Hukum Tata Negara? Jika pilihan yang terakhir ini digunakan, bagaimana itu didefinisikan melalui Ketentuan Umum di Bab I, ataupun di Bagian Penjelasan (kalau ada) dari Peraturan Rektor Undana Nomor 4 Tahun 2023? Bila pilihannya hanya satu wakil dosen, apakah ini adil, mengingat setiap peminatan di FH Undana memiliki jumlah dosen berkisar 80-an orang? Apa dasar ‘keterwakilan’ didasarkan sedikit atau besarnya jumlah dosen pada setiap peminatan? Silakan para perancang yang berkompeten menjawab beberapa pertanyaan tersebut.

Selain itu, penempatan Pasal 13A yang berisi dua ayat, tidak sistematis. Mengapa? Di ayat (2) dari Pasal 13A ini--sebagaimana sudah dikutip di atas, tertulis ‘ditetapkan dan diangkat’ oleh siapa? Jika norma tersebut memaksudkan ‘ditetapkan dan diangkat’ oleh rektor Undana, berarti proses pemilihan berada di tahap akhir. Dari aspek sistematis peraturan perundang-undangan, hal ini termasuk suatu kesalahan. Mengapa? Pada tahap pertama--adanya pemilihan wakil dosen--sesuai Pasal 14 ayat (4), justru mendapat nomor urut besar (pasal 14) seharusnya mendapatkan nomor urut kecil (pasal 13). Penyusunan yang tidak sistematis ini bagaikan benang kusut, membingungkan pembaca.

Kebingungan yang mengakibatkan multitafsir juga terjadi atas Pasal 17 ayat (1) huruf c tertulis, “Koordinator Program Studi atau sebutan lain *mengadakan rapat yang dihadiri oleh para dosen di jurusan/bagian* atau sebutan lain untuk memilih 1 (satu) orang calon anggota senat fakultas berdasarkan nama-nama calon yang memenuhi syarat sebagai anggota senat fakultas” (*kursif*, ditambahkan). Koordinator Program Studi Ilmu Hukum di WAG Dosen FH Undana, pada hari Kamis, 13 April 2023, Jam 22.59 mengeluarkan undangan dengan agenda, “Pemilihan Calon Anggota Senat Wakil Dosen FH Undana”. Tertulis dalam undangan, “...pemilihan anggota Senat FH dilakukan Senin minggu depan, tapi tadi sore permintaan dari rektorat harus masukkan nama anggota senat terpilih paling lambat jam 15.00 besok. Nanti kita pilih tidak duduk di satu ruangan karena kesibukan semuanya besok. Jadi, tiap pemilih diminta *menulis nama yang dipilih masing-masing di kertas saja tanpa perlu duduk sama-sama di satu ruangan*. Lalu

kita hitung berdasarkan nama-nama yang dimasukkan/ditulis dalam kertas tersebut” (*kursif*, ditambahkan).

Latar belakang informasi yang aneh di atas, bisa jadi dipengaruhi, setelah mengeluarkan undangan sekitar satu minggu, tidak satu pun dosen di FH Undana-- yang “melamar” dan mendaftar menjadi calon senat wakil dosen, tentu dengan segala pertimbangan. Oleh sebab itu, perhatikan kutipan yang saya kursifkan, “*menulis nama yang dipilih masing-masing di kertas saja tanpa perlu duduk sama-sama di satu ruangan*”, sangat bertentangan dengan Pasal 17 ayat (1) huruf c khususnya pada kalimat, “mengadakan rapat yang dihadiri oleh para dosen di jurusan/bagian atau sebutan lain...”, memperlihatkan adanya pemilihan Calon Anggota Senat Wakil Dosen FH Undana menggunakan cara atau mekanisme ‘rapat yang dihadiri oleh para dosen.’ Artinya, terjadi pemelintiran Pasal 17 ayat (1) huruf c tersebut menjadi tidak ada partisipasi dalam bentuk kehadiran calon anggota senat tersebut, maupun kehadiran langsung para dosen FH Undana sebagai pemilih.

Partisipasi para dosen itu tentu tidak bisa diartikan sekedar mengundang, lalu menulis nama yang dipilih masing-masing di kertas. Namun harus dimaknai lebih dari sekedar itu yakni mempertimbangkan masukan mereka atas calon senat hingga diteguhkan masukannya dalam pemilihan. Partisipasi publik ini tidak dijadikan hanya “sekedar” syarat melainkan hal yang wajib dan fundamental dalam perumusan dengar pendapat dalam pemilihan.

Selain itu, tanpa kehadiran langsung para dosen FH Undana sebagai pemilih, potensi kecurangan sangat besar. Mengapa? Sebab tidak ada keterbukaan

(*transparency*) dalam penyelenggaraan pemilihan. Melalui keterbukaan ini memungkinkan pemilih (para dosen) turut serta berperan dalam pengambilan putusan. Di dalam pelibatan peran serta pemilih (para dosen) tersebut akan ada sarana, yakni: a. sarana keberatan; b. sarana dengar pendapat; c. saran-saran; dan lain-lain. Jadi, alasan ‘tidak duduk di satu ruangan karena kesibukan semuanya besok’, sebagai alasan tidak masuk akal dan dibuat-buat. Lebih baik tunda pemilihan tersebut sampai regulasi Peraturan Rektor Undana Nomor 4 Tahun 2023 tersebut direvisi menjadi benang yang tidak kusut, daripada menganggangi aturan yang dibuat sendiri oleh “orang-orang dalam FH Sendiri”. Itu namanya: jeruk makan jeruk! Memalukan sekali! Bahkan pemilihan dengan cara demikian dikategorikan sebagai cacat hukum, yang meliputi:

*Pertama*, cacat wewenang. Koordinator Program Studi FH Undana tidak mempunyai kebijakan membuat pemilihan yang ‘dipilih masing-masing di kertas saja tanpa perlu duduk sama-sama di satu ruangan’. Artinya, tindakan Koordinator Program Studi FH Undana harus didasarkan pada norma wewenang yang diterimanya, baik yang diperoleh secara atribusi, dan delegasi dari regulasi Peraturan Rektor Nomor 4 Tahun 2023 tersebut.

*Kedua*, cacat substansi. Kewenangan Koordinator Program Studi FH Undana sebagai pihak rektorat yang mendesak, dibatasi secara substansial--yang menurut Philipus M. Hadjon bersangkut paut dengan pertanyaan “apa” dan “untuk apa”. Pertanyaan “apa” adalah berkaitan erat dengan adanya tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) oleh Koordinator Program Studi FH Undana. Pertanyaan “untuk apa”

berkaitan erat dengan tindakan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*).<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Hadjon, Philipus M., dalam Sadjijono, *Bab-bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2011, hlm. 103.

## B A B IV

### PENUTUP

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, maka dapat dibuat uraian penutup sebagai berikut:

#### A. SIMPULAN

1. Regulasi Peraturan Rektor Universitas Nusa Cendana Nomor 4 Tahun 2023 tentang Perubahan Peraturan Rektor Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Senat Universitas dan Fakultas Universitas Nusa Cendana ditetapkan pada 17 Februari 2023. Sebagai Peraturan Pelaksana maka terdapat kekosongan hukum selama 18 bulan dari Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana, yang diterbitkan pada Agustus 2021;
2. Regulasi Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2022 tentang Satuta Universitas Nusa Cendana ditetapkan pada 22 September 2022. Sebagai Peraturan Pelaksana maka terdapat kekosongan hukum dalam jangka waktu 13 bulan dari Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana, yang diterbitkan pada Agustus 2021;
3. Sebelum direvisi menjadi Pasal 13A ayat (1) dan (2), maka Pasal 13 ayat (2) huruf e, tertulis, “1 (satu) orang wakil dosen tiap *jurusan/bagian atau sebutan lain*” (*kursif*, ditambahkan).

Perhatikan kata-kata yang saya *kursifkan*, ‘jurusan/bagian atau sebutan lain’, mengalami “perubahan radikal” setelah direvisi menjadi “Program Studi” berdasarkan Pasal 13A ayat (1); dan menjadi “Keterwakilan Rumpun Ilmu” berdasarkan ayat (2) dari pasal yang sama--Pasal 13A;

4. Proses perancangan Peraturan Rektor Universitas Nusa Cendana Nomor 4 Tahun 2023 tentang Perubahan Peraturan Rektor Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Senat Universitas dan Fakultas Universitas Nusa Cendana maupun Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana, maupun Regulasi Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2022 tentang Satuta Universitas Nusa Cendana ditetapkan pada 22 September 2022, tidak melalui proses sosialisasi;

## **B. SARAN**

Berdasarkan simpulan di atas, maka dapat dibuat saran sebagai berikut:

1. Perlu adanya pembuatan regulasi Peraturan Rektor Universitas Nusa Cendana Nomor 4 Tahun 2023 tentang Perubahan Peraturan Rektor Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Senat Universitas dan Fakultas Universitas Nusa Cendana, bersamaan waktu dengan Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana;

2. Perlu adanya pembuatan regulasi Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2022 tentang Satuta Universitas Nusa Cendana, bersamaan waktu dengan Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana;
3. Pasal 13 ayat (2) huruf e, yang mempunyai dua unsur: (a) ‘Jurusan/Bagian’ dan (b) ‘Sebutan Lain’, memiliki makna yang sama dengan unsur ‘keterwakilan rumpun ilmu’--sesuai Pasal 13A ayat (2), perlu adanya rumusan definisi yang sama, yakni: Jurusan/Bagian;
4. Perlu adanya proses sosialisasi perancangan Peraturan Rektor Universitas Nusa Cendana Nomor 4 Tahun 2023 tentang Perubahan Peraturan Rektor Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Senat Universitas dan Fakultas Universitas Nusa Cendana maupun Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana, maupun Regulasi Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2022 tentang Satuta Universitas Nusa Cendana ditetapkan pada 22 September 2022.

## DAFTAR PUSTAKA

### JURNAL

- Anggono, Bayu Dwi, “*Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusinya*, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 47 No. 1, Januari 2018.
- Bunga, Nicolaus Pira, dan Pekuwali, Umbu L., *Teori dan Metode Perundang-undangan*, FH Undana, 2012, hlm. 411.
- Doludjawa, Linus, *Catatan Kecil Mengenai Ketentuan ‘Delegasi’ di dalam Lampiran UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol., 1 No., 2, September 2004.
- Elnizar, Normand Edwin, “*Urgensi Pembentukan Lembaga Khusus Pengelola Reformasi Regulasi: Upaya Radikal Namun Diyakini Akan Memberikan Pengaruh Cepat*,” *hukum online.com*, 2018, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5c07327ba1924/urgensi-pembentukan-lembaga-khusus-pengelola-reformasi-regulasi/>.
- Hadjon, Philipus M., *Tentang Wewenang*, *Yuridika*, No. 5 dan 6, Tahun XII, Edisi September - Desember, 1977.
- Jurnal Konstitusi, Volume 16, Nomor 1, Maret 2019, hlm 23 (DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1612>, diakses, 12 Desember 2021)
- Kedeputan Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan, *Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi (Jurnal Hukum Progresif, Vol. 8, No. 1, April 2020)*.
- Luh, Ni, ‘*Logika Hukum dan Terobosan Hukum Melalui Legal Reasoning*’, *Jurnal Hukum Jatiswara*, 2016.
- Meyners, David Y., *Regulasi OTK Undana 2021 Tanpa Statuta, Dapat Direalisasikan?* *Jurnal Hukum Yurisprudensia*, Vol. 24, No. 2, Desember 2022, hlm. 25 - 26.
- Mencermati Regulasi OTK Undana 2021*. *Jurnal Hukum Yurisprudensia*, Vol. 23, No. 1, Juni 2022.
- *Mencermati Regulasi OTK Undana 2021*. *Jurnal Hukum Yurisprudensia*, Vol. 23, No. 1, Juni 2022.
- Muhtadi, *Penerapan Teori Hans Kelsen dalam Tertib Hukum Indonesia*, *Jurnal Fiat Justitia*, Vol. 5, No. 2, Lampung: Universitas Lampung, Desember 2012.
- Hanum, C. (2020). *Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia. Humani* (*Jurnal Hukum dan Masyarakat Madani*), diakses, 20 Maret 2022.
- Prawiro, M., “*Pengertian Regulasi Secara Umum, Tujuan, Contoh Regulasi*,” *Maxmanroe*, 2018, <https://www.maxmanroe.com/vid/bisnis/pengertian-regulasi.html>, diakses, 5 Januari 2023.

Suhariyonon, *Bahasa Peraturan Perundang-undangan dan Penormaan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 1 No. 4, Desember 2004, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI.

#### **BUKU DAN MAKALAH**

Asshiddieqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Cet.1, Konstitusi Press, 2006, Jakarta.

Bunga, Nicolaus Pira, dan Pekuwali, Umbu L., *Teori dan Metode Perundang-undangan*, FH Undana, 2012.

Attamimi, A. Hamid S., “*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*”, Disertasi, UI, Jakarta, 1990.

Tanya, Benard L. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.

Bertens, K., *Etika*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2004.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa Indonesia, Jakarta, 2019.

Hartini, Lilis. *Bahasa dan Produk Hukum*. Refika Aditama, 2014.

Lubis, Solly, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1989.

Mustafa, Bachsan, *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.

Nurjaman, Dirman. “Penerapan Asas Keterbukaan dalam Proses Pembuatan Undang-Undang Omnibus Law.” *Jurnal Khazanah Multidisiplin*, Vol. 2 No. 2, 2021.

Gafar, Janedjri M., Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi, *Checks and Balances*, [https://www.mkri.id/public/content/infoumum/artikel/pdf/makalah\\_Opini%20Janedjri%20M.%20Gaffar%20di%20Media%20Massa.pdf](https://www.mkri.id/public/content/infoumum/artikel/pdf/makalah_Opini%20Janedjri%20M.%20Gaffar%20di%20Media%20Massa.pdf), diakses, 15 Februari 2023.

Helan, Yohanes G. Tuba, *Penelitian Hukum*, makalah disajikan pada Kegiatan Seminar Bagian Hukum Administrasi FH Undana dengan tema *Diseminasi Penelitian Hukum Empiris dan Normatif*, di Kupang 16 November 2021.

Indohartono, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata, Lembaga Penulisan dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara*, Bogor-Jakarta, 1995, hlm., 189.

Indrati, Maria Farida. *Hal-hal Khusus dalam Perundang-undangan*, 2009, Jakarta.

Ranggawidjaja, Rosjidi, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1998.

Ridwan, H.R., *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006.

Syarif, Amiroeddin, *Perundang-undangan; Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Rineka Cipta, Bandung, 1997.

Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004.

Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1989.

Wojowasito S., *Kamus Umum Lengkap*, Jakarta, Janisa, 2003.

Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009.

Zaelani, *Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan merangkap Kepala Seksi Penerbitan*, Direktorat Pengundangan, Publikasi dan kerja Sama Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, 2020.

### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, Tahun 2010.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional;

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden;

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah;

Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Nusa Cendana;

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH-01.PP.01.01 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-undangan;

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah;

### **ARTIKEL DAN INTERNET**

Gafar, Janedjri M., Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi, *Checks and Balances*, [https://www.mkri.id/public/content/infoumum/artikel/pdf/makalah\\_Opini%20Janedjri%20M.%20Gaffar%20di%20Media%20Massa.pdf](https://www.mkri.id/public/content/infoumum/artikel/pdf/makalah_Opini%20Janedjri%20M.%20Gaffar%20di%20Media%20Massa.pdf), diakses, 15 Februari 2023.

<https://www.bing.com/search?pqlt=43&q=ego+sektoral>.

<https://jalius12.wordpress.com/2013/10/24/defenisi-itu-penting/>).

<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/plugins/tinymce/jscripts>.

<https://peraturan.go.id>, diakses, Senin, 13 Desember 2022.

<https://www.mahkamahkonstitusi.go.id>.

<https://undana.ac.id/2017/jadi-blu-undana-tetapkan-rba/>

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59f13bb6e2702/akui-kualitas-produk-legislasi-rendah--pemerintah-fokus-harmonisasi-regulasi>.

<https://www.hukumonline.com/klinik/a/istilah-cl988>.

<https://saepudinonline.wordpress.com/2013/05/01/fungsi-perda-dalam-peraturan-perundang-undangan>.

Sucipto, Purnomo. *Mengapa Undang-Undang Perlu Peraturan Pelaksanaan?*,

<https://setkab.go.id/mengapa-undang-undang-perlu-peraturan-pelaksanaan/>.

Suhariyonon, *Bahasa Peraturan Perundang-undangan dan Penormaan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 1 No. 4, Desember 2004, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, hlm. 66-67.

<https://www.bantuanhukum-sbm.com/artikel-tujuan-hukum>, diakses, Senin, 22 November 2021).

<https://www.bantuanhukum-sbm.com/artikel-tujuan-hukum>, diakses, Senin, 22 November 2021