



Hirearki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia

English Title: Hierarchy of Indonesian Legislation

Muhammad Naufal Hakim*^a

^a Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta

* Correspondence: c100200067@student.ums.ac.id

Abstract

Regarding the hierarchy of laws and regulations, there are two issues that are often discussed. First, whether or not to include the People's Consultative Assembly (MPR) Decree in the hierarchy of laws and regulations (Article 7 paragraph (1) of Law 12/2011). Second, the relevance of the inclusion of regulations of state institutions, agencies, or commissions such as regulations of the House of Representatives (DPR), the Regional Representatives Council (DPD), and even Regulations of the Supreme Audit Agency (BPK) or Bank Indonesia as statutory regulations (Article 8 paragraph (1) of Law 12/2011). The key questions to discuss both are: what types of regulations can be categorized as laws and regulations, so that they can be arranged in a hierarchy? These types need to be explored from the aspect of post-amendment state institutions of the 1945 Constitution as well as the theory and practice of state administration. The author concludes that the MPR Decree does not need to be included in the types and hierarchy of laws and regulations stipulated in Article 7 paragraph (1) of Law 12/2011. Therefore, there needs to be an amendment to Article 7 paragraph (1) to remove MPR Decrees from the list. On the other hand, the DPR needs to fulfill its unwritten political duty to ensure that all laws mandated by the "old MPR" are made.

Keywords: Hierarchy, Law, Indonesia

Abstrak

Berkaitan dengan hierarki peraturan perundang-undangan, ada dua soal yang sering dibahas. Pertama, mengenai perlu atau tidaknya memasukkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan (Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011). Kedua, relevansi masuknya peraturan-peraturan lembaga negara, badan, atau komisi seperti peraturan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), bahkan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Bank Indonesia sebagai peraturan perundang-undangan (Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011). Pertanyaan kunci untuk membahas keduanya adalah: jenis-jenis peraturan apa yang dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, sehingga dapat disusun dalam suatu hierarki? Jenis-jenis ini perlu digali dari aspek lembaga-lembaga negara pasca-amandemen UUD 1945 serta teori dan praktik penyelenggaraan negara. Penulis menyimpulkan bahwa Ketetapan MPR tidak perlu masuk ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011. Oleh karena itu, perlu ada perubahan Pasal 7 ayat (1) untuk mengeluarkan Ketetapan MPR dari daftar. Sementara di sisi lainnya, DPR perlu melaksanakan tugas politiknya yang tidak tertulis, untuk memastikan bahwa semua undang-undang yang diamanatkan oleh "MPR lama" dibuat.

Kata Kunci: Hirearki, Undang-Undang, Indonesia

1. Pendahuluan

Tumpang tindih, tidak terorganisir dan terkoordinasi peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak dapat didekati dengan cara kasuistik. Analogi terhadap hal ini adalah seperti pemadam kebakaran yang bertindak secara kasuistik, bertindak setelah terdapatnya peristiwa kebakaran, dan melakukan tindakan pemadaman. Artinya, bahwa pendekatan yang kasuistik yang selama ini dilakukan dalam menata jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tidak akan berhasil dengan pendekatan yang kasuistik (Aziz, 2012).

Hal di atas cenderung saling memperhadapkan satu sama lainnya, antara produksi massif peraturan perundang-undangan oleh instansi pemerintah dengan pembatalan, baik berdasarkan eksekutif review, maupun melalui proses di pengadilan. Belum lagi akibat hukum yang muncul antara legislasi di satu pihak, dan pembatalan di lain sisi. Oleh karena, setiap peraturan perundang yang telah diadakan akan melahirkan hak dan kewajiban hukum di sisi lainnya dari warga negara. Sehingga, muncul tenggelamnya peraturan perundang-undangan akan juga menjadikan hak dan kewajiban dari warga negara yang diatur melalui norma itu akan muncul tenggelam juga (Asshiddiqie, 2005).

Teori dan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan mengalami perkembangan yang signifikan setelah reformasi 1998. Di masa Orde Baru, pembentukan peraturan perundang-undangan cenderung lebih tertutup dan minim partisipasi, dan peraturan perundang-undangan pun kerap dilihat sebagai alat pemerintah untuk menata ketertiban dan pembangunan pada masa itu. Setelah 1998, cara pandang seperti ini berubah. Keterbukaan dan ruang partisipasi lebih banyak dibuka. Karena itu, proses pembuatan maupun materi peraturan perundang-undangan dirombak dengan memerhatikan perkembangan itu (Lubis, 2014).

Pada 2004, untuk pertama kalinya dibuat undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang mengatur berbagai aspek formal dan panduan materil bagi berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang dikenal di Indonesia. Peletakkan tatanan teoretik dan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan dalam suatu undang-undang merupakan langkah yang penting untuk memberikan panduan yang memadai untuk menerapkan prinsip negara hukum (Isnaeni, 2021).

Lagipula, dengan adanya penataan ulang lembaga-lembaga negara yang dilakukan dalam amandemen UUD 1945 pada 1999- 2002, diperlukan adanya kejelasan dalam hal peran, wewenang, maupun fungsi berbagai lembaga negara yang terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 ini kemudian digantikan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (selanjutnya disebut UU 12/2011).

Penggantian ini ditujukan untuk mengakomodasi kebutuhan perubahan materi undang-undang tersebut untuk menjadi lebih baik. Belakangan ini, berbagai isu mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan kembali dibahas dan diskusi mengenai perbaikan atas undang-undang ini kembali dibuka. Salah satu isu yang muncul adalah hierarki peraturan perundang-undangan. Ada dua soal yang sering dibahas (Iver, 1980).

Pertama, mengenai perlu atau tidaknya memasukkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan (Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011).

Kedua, relevansi masuknya peraturan-peraturan lembaga negara, badan, atau komisi seperti peraturan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), bahkan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan

(BPK) atau Bank Indonesia sebagai peraturan perundang-undangan (Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011). Makalah ini membahas kedua isu tersebut. Pertanyaan kunci untuk membahas keduanya adalah: jenis-jenis peraturan apa yang dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, sehingga dapat disusun dalam suatu hierarki? Jenis-jenis ini perlu digali dari aspek lembaga-lembaga negara pasca-amandemen UUD 1945 serta teori dan praktik penyelenggaraan negara.

2. Metode

Jenis Penelitian yang akan digunakan oleh penulis adalah penelitian normatif (Ishaq, 2017). Penelitian normative yang dengan dimaksudkan kata lain yang merupakan jenis penelitian hukum sosiologis dan dapat disebutkan dengan penelitian secara lapangan, yang mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta yang telah terjadi didalam kehidupan masyarakat (Waluyo, 2002).

Pendekatan normatif memberikan landasan konseptual yang kokoh untuk menjelaskan dan menganalisis struktur peraturan perundang-undangan serta mencari solusi terhadap permasalahan yang dihadapi. Dalam hal ini, penulis mengadopsi teori-teori dari Hans Kelsen dan Hans Nawiasky sebagai kerangka kerja teoretis untuk memahami tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Selain itu, penelitian ini juga mencakup analisis doktrinal, yang melibatkan penelitian dan interpretasi terhadap berbagai konsep hukum dan teori yang telah ada. Analisis doktrinal digunakan untuk merinci konsep-konsep teoritis yang diterapkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, seperti konsep tata urutan menurut teori Nawiasky.

Penelitian ini juga memanfaatkan pendekatan komparatif untuk membandingkan konsep-konsep hukum yang diterapkan di Indonesia dengan praktek-praktek hukum di negara-negara lain yang memiliki sistem hukum serupa. Komparatif ini dapat memberikan perspektif yang lebih luas dan mendalam terhadap efektivitas dan efisiensi sistem perundang-undangan Indonesia (Marbun dan Mhfud, 2004).

Sumber data utama dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Selain itu, penelitian juga merujuk pada literatur-literatur hukum yang relevan serta putusan-putusan pengadilan yang berhubungan dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

Dengan menggabungkan pendekatan normatif, analisis doktrinal, pendekatan komparatif, dan pemanfaatan sumber data hukum primer, penelitian ini bertujuan untuk memberikan pemahaman yang komprehensif terhadap hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dan menawarkan solusi atau rekomendasi untuk perbaikan dalam sistem perundang-undangan tersebut.

3. Pembahasan

Dalam membicarakan hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan, tidak bisa tidak, teori-teori dari Hans Kelsen dan Hans Nawiasky yang mendasari model tata urutan yang dianut oleh Indonesia sekarang harus dibicarakan. Teori Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenaufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah 1. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorn*); 2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*); 3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan 4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*) (Hamid dan Attamimi, 1990).

Staatsfundamentalnorn adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Hans Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorn*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi. A. Hamid S. Attamimi kemudian membandingkan teori dari Hans Nawiasky itu dengan teori Hans Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia dan mengemukakan suatu struktur tata hukum Indonesia, sebagai berikut 1. *Staatsfundamentalnorn*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945). 2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatnegeraan. 3. *Formell gesetz*: Undang-Undang. 4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota (Ridwan, 2006).

Gagasan A. Hamid Attamimi ini menjadi dasar pijakan dalam melihat tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia hingga kini. Gagasan ini pula yang diadopsi ke dalam UU 10/2004 maupun UU 12/2011, dengan perbedaan cara memahami urutan norma-normanya. Dan perbedaan pemahaman mengenai bentuk setiap jenis norma serta urutannya yang menjadi bahasan makalah ini.

Kewenangan legislasi berdasarkan konstitusi (baca; kewenangan undangundang dasar), merupakan kewenangan yang berada di tangan lembaga legislatif berdasarkan pemisahan kekuasaan dalam negara. Lembaga legislatif diberi kewenangan legislasi yang berdasarkan sifat normanya adalah umum, dan abstrak. Berdasarkan prosedur pembuatan norma tersebut memang diberikan kewenangan kepada lembaga legislatif berdasarkan konsep dalam pemisahan kekuasaan (Bivitri, 2002), . Bentuk dari norma legislasinya adalah undangundang (dalam arti formil). Kewenangan legislasi berdasarkan kewenangan atribusi yang juga sifat normanya adalah umum, dan abstrak. Norma legislasi yang dibuat berdasarkan prosedur kewenangan menjalankan tugas dan fungsi publik dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Bentuk dari norma legislasi ini adalah undang-undang (dalam arti materil).

Secara doktrinal, norma legislasi undang-undang memberikan kewenangan pelaksanaan norma tersebut kepada lembaga lain dalam negara, yaitu lembaga eksekutif. Sedangkan lembaga eksekutif hanya terbatas melaksanakan ketentuan itu. Dalam hal menguji pelaksanaan undangundang dari lembaga eksekutif, maka

akan diberikan kepada lembaga negara yang lainnya, yaitu lembaga yudikatif. Sedangkan norma legislasi berdasarkan atribusi memberikan kewenangan pelaksanaan norma itu kepada pembuat norma itu sendiri. Selain itu, pengawasan terhadap pelaksanaan norma ini dilakukan sendiri oleh lembaga pembuat norma tersebut, termasuk di dalamnya adalah proses menguji terhadap pelaksanaan norma itu.

Pada dasarnya, proses legislasi di Indonesia mempunyai kecenderungan tumpang-tindih satu sama lainnya. Hal ini merupakan akibat pemahaman yang keliru dari lembaga-lembaga negara yang diberi kewenangan membuat norma yang sifatnya umum, dan abstrak. Lembaga legislatif yang diberi kewenangan berdasarkan undang-undang dasar tidak hanya menurunkan kewenangan atribusi legislasi kepada presiden, namun termasuk memberikan kewenangan atribusi legislasi itu kepada pembantu-pembantu presiden, dalam hal ini para menteri. Di lain pihak, presiden juga memberikan kewenangannya dijalankan oleh para pembantunya melalui delegasi membuat regulasi. Kewenangan atribusi membuat peraturan umum dan abstrak para menteri dari lembaga legislatif, dan kewenangan delegasi legislasi dari penerima kewenangan atribusi (presiden) membuat menteri memiliki kewenangan yang besar, dan melingkupi banyak aspek di dalamnya membuat berbagai peraturan. Hal ini berdampak pada tidak terkoordinasinya antara satu norma dengan norma lainnya yang dibuat oleh para pembantu presiden berdasarkan delegasi, karena di lain pihak, menteri juga melekat kewenangan atribusi yang berasal dari undang-undang.

Salah kaprah antara kewenangan konstitusional legislasi lembaga legislatif dengan kewenangan atribusi legislasi dari pemerintah atau presiden menjadi kabur dengan kewenangan atribusi dan delegasi yang dimiliki oleh menteri-menteri. Reproduksi secara terus menerus, sehingga melahirkan over kuantitas peraturan perundangundangan oleh karena kewenangan para pembantu presiden yang selain diberi kewenangan delegasi juga diberikan kewenangan atribusi legislasi. Padahal, kewenangan atribusi membuat peraturan perundangundangan diberikan kepada presiden dalam menjalankan tugas dan fungsi publik. Berdasarkan kewenangan atribusi inilah, maka penerima atribusi memberikan kewenangannya kepada organ-organ yang membantu penerima atribusi menjalankan tugas dan fungsi melalui kewenangan delegasi. Pada akhirnya, para pembantu presiden dengan kewenangan atribusi, dan delegasi memproduksi norma dalam pelaksanaan tugas dan publiknya menjadi tidak terkendali. Apalagi dalam pembuatan norma itu tidak terjadi koordinasi antara satu organ dengan organ lainnya, padahal obyek yang diatur oleh norma yang dibuat berdimensi lintas sektoral antar kementerian.

4. Kesimpulan

Sistematisasi peraturan perundangundangan tidak dapat dilakukan secara kasuistik, dan represif, melainkan melalui pendekatan sistematis dalam rangka mencapai efektifitas, dan efisiensi bekerjanya norma positif dalam suatu sistem hukum. Salah satu pendekatan yang dapat dilakukan adalah dengan membaca sistem hukum tersebut melalui kajian doktrinal yang dikenal dalam ilmu hukum. Kewenangan dan kelembagaan negara yang

membuat peraturan perundang-undangan (legislasi) di Indonesia, dapat ditentukan dan ditempatkan jenis dan hierarkinya. Kewenangan konstitusional legislasi merupakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan formil yang diberikan kepada lembaga legislatif sebagaimana Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945. Sebagaimana secara doktrinal Lembaga legislatif diberikan kewenangan membuat undang-undang dalam teori pemisahan kekuasaan dalam negara (trias politika). Sedangkan kewenangan atribusi dan delegasi merupakan kewenangan pemerintah (bestuur) dalam legislasi peraturan perundang-undangan materiil berdasarkan undang-undang. Pemerintah diberikan kewenangan legislasi melalui atribusi, dan delegasi dalam rangka menjalankan tugas dan fungsi publik yang diwajibkan kepadanya, yaitu menciptakan kesejahteraan (bestuurszorg) dalam negara hukum modern yang demokratis (democratische rechtsstaat). Sehingga, kualifikasi peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum dan abstrak tidak dapat keluar dari frame work kewenangan konstitusional legislasi, kewenangan atribusi legislasi, dan kewenangan delegasi legislasi.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta, FH-UII Press, 2005.
- Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*. Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Aziz, Noor M., dkk. *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Eksistensi Peraturan Perundang-Undangan Di Luar Hierarki Berdasarkan UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI, 2010.
- Bivitri Susanti. *Neo-liberalism and Its Resistance in Indonesia's Constitution Reform 1999-2002: A Constitutional and Historical Review of the Indonesian Socialism and Neo-Liberalism*. LL.M. Diss, University of Warwick, UK, 2002.
- Iver, R.M. Mac, 1980. *Negara Moderen*, terjemahan, Jakarta: Aksara Baru.
- Lubis, M. Solly, 2014. *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Bandung: Mandar Maju.
- Marbun, S. F., 2012. *Hukum Administrasi Negara I*, Yogyakarta: UII Press.
- Marbun, SF, dan Moh. Mahfud MD. *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta, Liberty: 2004.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo, 2006.

Zafrullah Salim. Legislasi Semu (Pseudowetgeving).