

**SISTEMATISASI JENIS DAN HIERARKI
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA**

Herman

Kandidat Doktor di FH UGM Yogyakarta
Dosen di Program Studi Pkn Fakultas Ilmu Sosial
Universitas Negeri Makassar
Email : hermanunm48@gmail.com, hermanhrm17@ymail.com

Firman Muin

Dosen di Program Studi Pkn Fakultas Ilmu Sosial
Universitas Negeri Makassar

ABSTRAK

Penataan antara legislasi berdasarkan kewenangan konstitusional dengan legislasi berdasarkan kewenangan atribusi menentukan jenis dan hierarki secara sistematis peraturan perundang-undangan. Hierarki peraturan perundang-undangan secara bertingkat dan berurut dimulai dari norma konstitusional, peraturan organik (pelaksanaan) berdasarkan kewenangan legislasi oleh lembaga legislatif, dan peraturan perundang-undangan berdasarkan kewenangan atribusi, delegasi, dan mandat oleh pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi publiknya. *Over* regulasi yang terjadi di Indonesia selama ini berkaitan dengan kewenangan menteri membuat peraturan umum dan abstrak disebabkan oleh klausula norma yang terdapat dalam setiap undang-undang produk legislasi legislatif. Menteri memperoleh kewenangan atribusi dalam undang-undang tersebut. Padahal secara teoritis, batas kewenangan atribusi hanya dapat dimiliki oleh presiden selaku kepala pemerintahan, sedangkan menteri hanya terbatas pada kewenangan delegasi. Dampak terhadap penataan regulasi menjadi tidak tertata, saling tumpang tindih, kontradiktif, dan bahkan menghasilkan kontraproduktif terhadap pelayanan publik.

Kata Kunci: Kewenangan atribusi kepala pemerintahan, kewenangan delegasi menteri, dan penataan regulasi

ABSTRACT

Structuring between legislation based on constitutional authority and legislation based on the authority of attribution determines the type and hierarchy in a systematic manner of legislation. The hierarchy of regulatory and legislative legislation begins with constitutional norms, organic regulations (implementation) based on legislative authority by the legislative body, and legislation based on the authority of attribution, delegation, and mandate by the government in performing its duties and public functions. The over-regulation in Indonesia has been related to the authority of the minister to make general and abstract rules due to the norm clause contained in every legislative legislation product law. The Minister obtains the attribution authority in the law. Whereas theoretically, the limits of authority of attribution can only be owned by the president as head of government, while the minister is only limited to the authority of the delegation. The impact on regulatory arrangements becomes unorganized, overlapping, contradictory, and even counterproductive to public services.

Keywords: Authority of attribution of head of government, authority of ministerial delegation, and regulation arrangement

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.

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.

Membaca jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem hukum positif yang berlaku di Indonesia dapat dilakukan secara konseptual. Cara berangkat konseptual akan

membedakan jenis dan hierarki dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian telah membangun pendekatan yang sistematis. Perbedaan itu adalah melihatnya dari cara pandang teoritis pemisahan kekuasaan, dengan teori negara hukum kesejahteraan (*welvaarsstaat*). Secara konkrit adalah membedakan atas dua jenis peraturan perundang-undangan berdasarkan kewenangan yang melekat atas lembaga negara tersebut. *Pertama*, kewenangan yang diberikan langsung oleh konstitusi (baca; UUD NRI 1945), *ke dua*, kewenangan yang diberikan secara atribusi (baca; undang-undang). Kewenangan atribusi dapat dibaca sebagai salah satu wujud penerapan konsep dalam negara hukum (*staatsbemoienis*).

Selain itu, melalui cara pandang teoritis di atas, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dapat dibedakan berdasarkan kelembagaan negara yang membuatnya. Lembaga negara berdasarkan teori pemisahan kekuasaan dalam negara membuat peraturan perundang-undangan yang sifatnya adalah undang-undang formil. Sedangkan lembaga negara yang menjalankan pemerintahan (tugas dan fungsi publik) membuat peraturan perundang-undangan yang sifatnya adalah undang-undang materiil. Penulis membedakan antara pemerintah sebagai pelaksana tugas dan fungsi publik dalam negara hukum modern dengan lembaga eksekutif dalam teori trias politika dari

Montesquieu, selain lembaga legislatif, dan lembaga yudikatif.

Lembaga eksekutif dalam trias politika merupakan lembaga negara yang hanya terbatas pada menjalankan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. Sedangkan pemerintah dalam arti lembaga negara yang menjalankan tugas dan fungsi publik memiliki kewenangan membuat peraturan perundang-undangan (fungsi legislasi), mengawasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan (fungsi ajudikasi), sekaligus melaksanakan peraturan perundang-undangan yang dibuatnya tersebut. Pendekatan ini merupakan pendekatan sistematis dalam penataan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Kekeliruan menempatkan jenis peraturan perundang-undangan dalam suatu hierarki untuk konteks Indonesia dapat dilihat dari dua kondisi yang dijelaskan di atas. Kewenangan, dan jenis kelembagaan pembuat norma menentukan jenis norma, serta kedudukan norma dalam suatu sistem hukum positif. Penataan norma yang tepat dalam suatu sistem menjadikan tugas dan fungsi kenegaraan, baik dalam hal menjalankan amanat konstitusi, maupun menjalankan undang-undang akan terkordinasi, dan terorganisir dalam rangka pencapaian tujuan negara yang diinginkan. Tumpang tindih antara satu norma dengan norma yang lainnya dapat dihindari dengan penataan secara sistematis, terorganisir, dan terkoordinasi dengan baik. Sehingga tugas dan fungsi-fungsi kenegaraan berjalan tertata, tidak saling menegasikan satu sama lainnya antara kelembagaan negara.

Kewenangan konstitusional lembaga negara membuat peraturan perundang-undangan merupakan kewenangan yang melekat kepada

lembaga negara membuat peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dasar. Hal ini merupakan bentuk pemisahan kekuasaan lembaga negara secara teoritis yang diberi kewenangan legislasi. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan ini merupakan peraturan organik (pelaksanaan) secara langsung, atau kedudukannya di bawah undang-undang dasar (Pasal 5 ayat (1), dan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945).

Berbeda halnya dengan kewenangan atribusi lembaga negara membuat peraturan perundang-undangan dengan kewenangan konstitusional di atas. Kewenangan atribusi lembaga negara membuat peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang merupakan kewenangan yang diberikan kepada lembaga negara dalam rangka menjalankan tugas dan fungsi pelayanan kepada masyarakat. Hal ini merupakan lembaga negara yang menjalankan pemerintahan yang terkait dengan pelayanan kepada masyarakat. Berdasarkan doktrin dalam negara hukum modern, maka secara garis besarnya adalah kewenangan pemerintahan (*bestuur*) membuat norma perencanaan (*planning*), peraturan perundang-undangan (*wetgeving*), peraturan kebijakan (*beleid regels*), dan norma keputusan administrasi negara (*beschikking van de administratie*) (Batoeah, 1983;42).

Rumusan Masalah

Bagaimanakah penataan ideal jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia?

Pembahasan

Montesquieu dan *Welvaarsstaat*

Setiap negara di dunia ini sudah pasti memiliki sistem hukum positifnya sendiri. Demikian juga dengan negara hukum modern Indonesia, mempunyai bangunan sistem hukum positifnya sendiri yang dibangun berdasarkan kebutuhannya sendiri. Secara hierarkis, bangunan sistem hukum positif Indonesia dibangun di atas fondasi cita negara berdasarkan Pancasila (alinea ke empat Pembukaan UUD NRI 1945). Tolok ukur nilai ini merupakan dasar bagi norma dasar (UUD NRI 1945) membangun sistem hukum positif di Indonesia. Sistem hukum yang dibangun berdasarkan cita negara hukum menuntun ketentuan normatif dalam UUD NRI 1945.

Norma dasar ini memberikan kedudukan konstitusional bagi setiap warga negara memperoleh jaminan atas hak asasi manusia, kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Jaminan hak kepada setiap warga negara atas pekerjaan, dan kehidupan yang layak. Termasuk dalam hal ini adalah jaminan konstitusional atas kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan sebagai wujud ekspresi setiap warga negara. Dalam hal ini, kewajiban negara hukum Indonesia menciptakan segala kondisi bagi tercapainya keadilan sosial dan kemakmuran, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Atas cita hukum negara yang secara normatif dituangkan dalam konstitusi inilah, maka pembangunan sistem hukum yang terkoordinasi, dan terorganisir satu sama lainnya dalam suatu sistem hukum positif yang tepat merupakan salah satu instrumen penting dan strategis diciptakan.

Perkembangan pemikiran antara

abad ke 17 sampai dengan 18 ditandai dengan munculnya berbagai pemikiran dari ahli tentang negara (Muchsan;1981;1) dan hukum. Pada dasarnya, inti ajarannya adalah perubahan dari sistem monarkhi absolut menjadi monarkhi konstitusional. Jhon Locke (1632-1704) melalui bukunya *two treatises on civil goverment* (1690), mengajukan perihal pembagian kekuasaan (*distribution of power, machten scheidung*) dalam negara. Pembagian kekuasaan yang terbagi atas tiga kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif (*federative power of commonwealth*). Kekuasaan legislatif meliputi kekuasaan membuat peraturan, kekuasaan eksekutif meliputi kekuasaan mempertahankan dan melaksanakan peraturan, serta mengadili perkara. Locke menganggap, bahwa mengadili sebagai "*uitvoering*" melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan federatif meliputi segala sesuatu yang tidak termasuk lapangan legislatif dan eksekutif (hubungan luar negeri termasuk kekuasaan federatif). Pada dasarnya, jauh sebelum itu *machten Scheiding* telah pernah dikemukakan oleh Aristoteles ((Mustafa; 2001;1).

Ajaran Jhon locke disempurnakan oleh Montesquieu yang lebih dikenal dengan *trias politica* (Pada dasarnya, Trias politica bukan berasal dari Montesquieu sendiri, namun berasal dari Immanuel Kant. Kant Menjelaskan, bahwa manusia dilahirkan sederajat, serta segala kehendak dan kemauan masyarakat negara harus berdasarkan atau melalui undang-undang, selain itu, setiap orang harus menghadapi orang lain di samping mempergunakan haknya sendiri. Peraturan hukum harus jelas dirumuskan, dan menjadi dasar dari pelaksanaan pemerintahan, sehingga

perlu pemisahan kekuasaan. Kant mengajarkan tentang teori negara hukum, tujuan negara adalah menegakkan hak dan kebebasan warganya. Rakyat tidak dapat tunduk pada undang-undang yang tidak mendapat persetujuan rakyat, dan pemerintah dan rakyat merupakan subyek hukum. Hidup rakyat sebagai manusia dalam negara bukan merupakan kemurahan hati pemerintah, namun merupakan atau berdasarkan hak-hak kekuatan sendiri), (Solly Lubis, 2014;53). Ia berpendapat, bahwa untuk membatasi kewenangan raja absolut, maka dalam suatu negara diadakan pemisahan kekuasaan (fungsi) (Kekuasaan legislatif (*la pissance legislative*), kekuasaan eksekutif (*la pissance executive*), dan kekuasaan yudikatif (*la pissance de juger*), masing-masing mempunyai lapangan pekerjaan sendiri yang dipisahkan satu sama lainnya. Fungsi legislatif dijalankan oleh dewan perwakilan rakyat, fungsi eksekutif adalah raja, dan fungsi yudikatif dijalankan oleh badan pengadilan. Trias politica ini sesuai dengan aliran-aliran yang membawa jaman *aufklarung* di Eropa Barat yang menginginkan jaminan kemerdekaan individu dari tindakan penguasa negara. Kemerdekaan individu hanya dapat dijamin melalui desentralisasi kekuasaan raja, (Mustafa, *Op. Cit* ;2), dan masing-masing memiliki lapangan pekerjaan sendiri yang terpisah satu sama lainnya. Pemisahan yang terdiri atas kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pembagian atau pemisahan ini dimaksudnya sebagai pembatasan terhadap kekuasaan, dan untuk menghindari kekuasaan yang sewenang-wenang dari raja (Istilah trias politica yang berasal dari Immanuel Kant menuntut kebebasan

individu yang dijamin dan dilindungi oleh hukum. Tujuan negara adalah membuat dan mempertahankan hukum, sehingga warga negara mempunyai kemerdekaan yang dijamin oleh hukum, dan masyarakat tetap teratur. Negara bukan sebagai alat kekuasaan (*machtsapparat*), melainkan alat hukum (*rechtsapparat*), (Muchsan;1982;53).

Para ahli pikir negara dan hukum abad ke 17 mulai mengkritisi hak intrinsik, dan tidak bertanggungjawabnya pemerintah. Spinoza menyatakan, bahwa hak mutlak merupakan sesuatu yang tidak masuk akal. Locke melihatnya sebagai hak ketuhanan dari raja untuk bersalah dalam memerintah, seharusnya terdapat tanggungjawab penuh, kepercayaan untuk pemerintah sehingga dapat dimintai pertanggungjawaban terhadap kepercayaan yang diberikan oleh rakyat. Kebaikan dan atas persetujuan rakyat sehingga pemerintah mendapat hak untuk memerintah. Pufendorf melihatnya sebagai perbedaan antara rakyat dengan negara. ia menganggap, bahwa intisari negara terletak pada pembentukan, dan pemeliharaan hukum yang rasional, dan ini adalah kewajiban penentu yang sebenarnya dari kekuasaan, serta batas kemungkinannya (Mac Iver ;1980;386).

Doktrin tentang Unsur-unsur atau ciri negara hukum, apabila melihat pandangan Sudargo Gautama, merupakan pembatasan kekuasaan negara terhadap persorangan. Negara tidak dapat bertindak secara sewenang-wenang, tindakan itu dibatasi oleh hukum, individu memiliki hak terhadap penguasa. Dengan demikian, setiap tindakan negara harus berdasar hukum yang telah diadakan terlebih dahulu, dan harus ditaati oleh pemerintah, termasuk aparaturnya. Selain itu,

supaya hak asasi terlindungi, maka dilakukan dengan pemisahan kekuasaan antara yang membuat peraturan perundang-undangan (Attamimi berpendapat, bahwa istilah “peraturan perundang-undangan” yang diterjemahkan dari Bahasa Belanda “*wettelijke regeling*”, lebih tepat. Kata “*wettelijke*” berarti berdasarkan dengan *wet*, dan kata ini pada umumnya diterjemahkan dengan “undang-undang”, dan bukan dengan “undang”, sehingga *wettelijke regeling* diterjemahkan dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu, kata “undang” pada dasarnya tidak terkait lagi dengan pengertian hukum, kecuali kata “pengundangan” sebagai arti pengumuman suatu peraturan negara dalam suatu terbitan khusus untuk itu, dan dilakukan dengan cara yang khusus pula, dan apabila tidak dilakukan dengan cara demikian, maka peraturan itu kehilangan kekuatan mengikatnya (*afkondiging, promulgation*), (Attamimi:1990;200), yang melaksanakan, dan yang mengadili terpisah tidak dalam satu tangan (Sarja;2016;25).

Kewenangan (*authority, gezag*) merupakan kekuasaan yang diformalkan kepada golongan orang tertentu maupun terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Kewenangan di dalamnya terdapat wewenang-wewenang (*competence, bevoegdheid*) yang hanya berkenaan dengan bidang tertentu. Dengan demikian, kewenangan merupakan kumpulan wewenang (*rechtsbevoegdheden*) (Marbun;2012;161). Pandangan F. A. M. Stroink dan J. G. Steenbeek melihat wewenang sebagai konsep inti dalam hukum tata negara, dan hukum administrasi negara (Minarno; 2011;65). *Authority* dalam *Black Law*

Dictionary merupakan *legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties* (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik) (Campbell Black;1990:133).

Kewenangan menjalankan fungsi dari lembaga-lembaga negara yang dijelaskan oleh para ahli di atas merupakan kewenangan konstitusional, atribusi undang-undang, dan delegasi. Pemberian kewenangan yang diberikan untuk mencegah atau membatasi kekuasaan, termasuk dalam rangkai atau wujud dari perlindungan hak asasi manusia. Kewenangan konstitusional dari lembaga-lembaga negara itu salah satunya adalah kewenangan legislasi. Kewenangan legislasi ini merupakan kewenangan yang langsung diberikan melalui konstitusi, atau kewenangan membuat peraturan perundang-undangan secara formil (berdasarkan isi, prosedur, dan bentuknya) merupakan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga legislatif. Pada umumnya, masyarakat awam mengenali peraturan perundang-undangan ini dengan nama “undang-undang”.

Kedudukan konstitusional lembaga eksekutif di atas adalah selaku lembaga yang hanya diberikan kewenangan untuk menjalankan undang-undang. Konteks konstitusional di Indonesia, selain sebagai lembaga eksekutif yang menjalankan peraturan perundang-undangan, maka lembaga

eksekutif juga diberi kewenangan selaku lembaga legislatif. Perubahan UUD NRI 1945 pasca amandemen dalam Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945 disebutkan, bahwa presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Perubahan pertama, 19 Oktober 1999 sebelumnya berbunyi (1) Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan, bahwa dewan perwakilan rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Ayat (2), Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh dewan perwakilan rakyat dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama. ayat (3), Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan Undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Ayat (4), Persidangan mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. ayat (5), Dalam rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut dan tidak disahkan oleh presiden, maka dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang- undang tersebut disetujui, sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Pada dasarnya menurut hemat penulis, istilah "mengajukan" dan "dibahas bersama" untuk mendapat persetujuan bersama" mempunyai konotasi, bahwa pemerintah yang diwakili oleh presiden diberikan oleh undang-undang dasar kewenangan legislasi. Sedangkan ayat (5), apabila diperhatikan, di dalam kalimatnya terasa janggal. Betapa tidak,

setelah presiden bersama DPR membahas dan menyetujui bersama, namun pada akhirnya, presiden sendiri tidak mau mengesahkannya (inkonsistensi).

Pendekatan Doktrin Menata Legislasi

Konkretisasi normatif konstitusional yang dijelaskan di atas membuat pemerintah (tugas dan fungsi) memiliki kewenangan secara atributif (Atribusi adalah kewenangan yang dasarnya diatur dalam undang-undang, sedangkan delegasi dan mandat adalah pelimpahan wewenang dari suatu badan/pejabat administrasi negara yang satu kepada badan/pejabat administrasi negara yang lainnya dalam lingkungan pemerintahan yang diperoleh berdasarkan wewenang atribusi) (Marbun;2011;137), menjalankan kewajiban bertindak berdasarkan hukum, mengerahkan daya upayanya dalam rangka menciptakan kemakmuran, dan kesejahteraan. Kewenangan yang pertama kali yang harus dilakukan pemerintah adalah tindakan hukum membuat norma perencanaan yang tepat, efektif, dan efisien. Makna tepat, efektif, dan efisien merupakan kerangka manfaat (*doelmatigheid*, efektifitas dan efisiensi, atau daya guna), dalam negara hukum modern (*welvaarsstaat*), dengan tetap mengindahkan sisi kepastian hukum (*rechtzekerheid*, *wet en rechtsmatigheid van bestuur*), dan tujuan (*rechtvaardigheid*). Normanya adalah mengikat masyarakat secara umum, dan tidak terkait dengan suatu peristiwa hukum konret tertentu, melainkan terhadap berbagai hal yang dicakup di dalamnya (abstrak). Jenisnya merupakan norma undang-undang yang berdasarkan isinya (materiil) adalah mengikat secara umum, dan abstrak. Misalnya peraturan pemerintah atau

peraturan presiden tentang perencanaan wilayah, atau perencanaan strategis anggaran dan belanja negara dalam hal pendidikan, sumber daya alam, ekonomi, dan lain sebagainya. Hal ini juga dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih antar berbagai peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh organ-organ dalam pemerintahan yang memperoleh kewenangan delegasi, karena setiap delegasi selalu mendasarkan dirinya pada norma perencanaan yang telah dibuat sebelumnya.

Apabila tindakan hukum dalam hal perencanaan di atas merupakan kewenangan atribusi, maka tindakan hukum selanjutnya dalam perencanaan ini adalah kewenangan delegasi yang dimiliki oleh pembantu-pembantu presiden, yaitu menteri-menterinya yang akan menghasilkan berbagai peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang merupakan pelaksanaan dari perencanaan yang tepat, efektif, dan efisien di atas. Menteri-menteri akan menyesuaikan hasil-hasil perencanaan yang telah dilakukan oleh pemerintah atau presiden melalui norma yang dibuatnya. Selain, apabila dalam pelaksanaan tugas dan fungsi oleh menteri-menteri dalam organ pemerintah norma atribusi tidak terdapat aturan yang berasal dari atribusi legislasi, kabur (*vague norm*, *blanket norm*), atau memberikan pilihan terhadap tindakan yang tepat membuat norma, maka para pembantu presiden dapat mengambil tindakan melalui peraturan kebijakan (*beleid regels*). Ujung dari segala tindakan hukum pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsi publiknya adalah membuat norma keputusan administrasi negara (*beschikking daad van de administratie*). Tindakan hukum ini merupakan

rangkaian norma penutup dalam rangka tugas dan fungsi pelayanan kepada masyarakat.

Selama ini dalam prakteknya, menteri selalu mendapat kewenangan atribusi, dan delegasi sekaligus, sehingga terjadi tumpang tindih dengan kewenangan atribusi presiden. Kewenangan pembantu-pembantu presiden seharusnya hanya sampai pada kewenangan delegasi, sedangkan kewenangan atribusi hanya dapat diberikan kepada presiden oleh undang-undang selaku kepala pemerintahan. Presidenlah yang kemudian mendelagasikan kewenangannya itu kepada pembantu-pembantunya (menteri-menteri), dalam pemerintahan untuk mencegah umpah tindih pelaksanaan kewenangan, terutama dalam pembuatan norma umum, dan abstrak. Hemat penulis, hal ini merupakan salah satu penyebab tidak tertatanya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Kewenangan menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan dalam melayani masyarakatnya di atas merupakan kewenangan atribusi pemerintah atau presiden. Kewenangan atribusi menjadi dasar kewenangan delegasi dari para pembantu presiden untuk melaksanakan lebih lanjut tugas dan fungsi pemerintah melalui tindakan hukum membuat peraturan perundang-undangan. Kewenangan atribusi dalam legislasi ini merupakan kewenangan yang langsung diberikan melalui undang-undang, atau kewenangan membuat peraturan perundang-undangan secara materiil (berdasarkan isinya mengikat secara umum, dan abstrak), termasuk kewenangan secara delegatif. Pada umumnya,

masyarakat mengenali peraturan perundang-undangan ini dengan nama peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah, misalnya peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, dan lain sebagainya.

Legislasi Formil dan Materil di Indonesia

Kewenangan legislasi berdasarkan konstitusi (baca; kewenangan undang-undang 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. Bentuk dari norma legislasinya adalah undang-undang (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 undang-undang 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 perundang-undangan oleh karena kewenangan para pembantu presiden yang selain diberi kewenangan delegasi juga diberikan kewenangan atribusi legislasi. Padahal, kewenangan atribusi membuat peraturan perundang-undangan 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.

Data resmi *web site* Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dari tahun 2013 sampai dengan 2017 menunjukkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berjumlah 7, Peraturan Pemerintah 523, Peraturan Presiden 773, Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan 9, Peraturan Bank Indonesia 54, Peraturan Menteri 7797, Peraturan Lembaga non Kementerian 2136, Peraturan Daerah 1142, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan 239 (<https://www.kemenkumham.go.id>). Dengan demikian, jumlah keseluruhannya adalah 12.810, dengan jumlah terbesar adalah peraturan menteri, peraturan lembaga non

kemementian, dan peraturan daerah. Apalagi jika ditambah dengan keseluruhan peraturan instansi dalam pemerintahan, maupun di luar instansi pemerintahan akan semakin banyak lagi jumlahnya.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menggolongkan peraturan lembaga lainnya di luar lembaga legislasi konstitusioanl, dan legislasi berdasarkan atribusi dan delegasi sebagai bagian dari jenis peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) adalah a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan

Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sumber masalahnya terdapat dalam Pasal 8 ayat (1), seperti yang dijelaskan di atas. Pasal 8 ayat (1) menyebutkan Jenis Peraturan Perundang-undangan selain yang diatur Pasal 7 ayat (1), yaitu peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Sehingga ketentuan norma

positif ini semakin menegaskan betapa luasnya makna jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan semakin banyak jumlah peraturan perundang-undangan.

Selain kuantitas produk peraturan perundang-undangan yang tidak terkendali, di lain pihak pada tahun 2016 Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) telah membatalkan sebanyak 3.143 peraturan, di antaranya adalah 1765 peraturan daerah dan peraturan kepala daerah kabupaten dan kota yang dicabut, atau direvisi Kementerian Dalam Negeri, sejumlah 111 peraturan, atau putusan menteri dalam negeri yang dicabut, atau direvisi oleh Kementerian Dalam Negeri, dan 1267 peraturan daerah dan peraturan kepala daerah kabupaten, atau kota yang dicabut, atau direvisi gubernur. Menurut Mendagri, bahwa peraturan itu dianggap oleh Kementerian Dalam Negeri sebagai aturan yang dinilai menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi, menghambat investasi, dan kemudahan berusaha (<http://www.kemendagri.go.id>). Namun bukan itu saja, menurut hemat penulis, akan terjadi tumpang tindih peraturan, tidak terorganisir dan terkoordinasi secara sistematis yang akan melahirkan inefisiensi dan tidak efektif, termasuk makna kabur dari kewenangan legislasi.

Produksi massal peraturan perundang-undangan memerlukan penataan sistematis, sehingga saling terintegrasi dan terkoordinir satu sama lainnya. Akibatnya produksi peraturan ini tidak dapat diselesaikan melalui pendekatan yang kasuistik. Pendekatan ini akan menjadi semacam perlombaan, antara proses legislasi dengan proses pembatalan peraturan perundang-undangan. Pendekatan sistematis yang dapat dilakukan untuk mengurangi

pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak terkendali seperti peraturan menteri melalui penataan kembali kewenangan konstitusional legislasi, atribusi legislasi, dan delegasi legislasi menteri seperti yang dijelaskan sebelumnya di atas. Selain itu, dengan cara mengikuti model pembentukan peraturan pemerintah, dan peraturan presiden yang selama ini telah dilakukan. Setiap rancangan peraturan menteri wajib mengikuti proses harmonisasi di Kementerian Hukum dan HAM RI berdasarkan hasil atribusi legislasi yang telah diadakan sebelumnya (perencanaan). Setiap rancangan peraturan menteri wajib berdasarkan pada hasil atribusi legislasi perencanaan pemerintah atau presiden yang telah dibuat sebelumnya.

Pemerintah atau presiden sebagai penerima kewenangan atribusi harus memiliki perencanaan sistematis dan tepat bagi efektifitas, dan efisiensi dalam legislasi normanya. Kewenangan atribusi tidak dapat diberikan kepada bawahan presiden secara langsung, namun kewenangan diberikan melalui kewenangan delegasi legislasi. Tumpang tindih norma yang terjadi selama ini disebabkan oleh penerima kewenangan delegasi, selain atribusi menteri-menteri membuat legislasi. Kekacauan kualifikasi peraturan perundang-undangan juga ditunjang dengan ketentuan norma positif Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Pada akhirnya, tumpang tindih antara norma yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dihindarkan, kuantitas peraturan perundang-undangan semakin banyak tidak terkendali, dan kualifikasi peraturan perundang-undang umum dan abstrak semakin kabur maknanya. Di lain pihak, para pembantu presiden

yang tidak memiliki kemampuan manajerial yang baik, dan terutama pemahaman kewenangan yang dimilikinya juga menjadi persoalan tersendiri.

Kesimpulan

Sistematisasi peraturan perundang-undangan 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.

Saran

Menteri-menteri sebaiknya tidak diberikan kewenangan atribusi, ia hanya tepat diberikan kewenangan sampai pada level kewenangan delegasi untuk kegunaan tidak tumpang tindih kewenangan atribusi legislasi pemerintah atau presiden. Hal ini sebagai salah satu cara agar dapat dibuatnya sistem hukum positif yang harmonis satu sama lainnya, artinya terdapat koordinasi dan organisasi dalam suatu sistem hukum positif.

Perubahan Pasal 7 ayat (1), dan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kualifikasi undang-undang ini tidak tepat atas peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum, dan abstrak dari lembaga legislasi berdasarkan kewenangan konstitusional, atribusi, dan delegasi.

Daftar Pustaka

Buku

- Attamimi, A. Hamid, 1990. *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, Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Belinfante, A. D., dan Boerhanoeddin Soetan Batoeah, 1983. *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta: Binacipta.

- 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.
- , 2011, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Minarno, Nur Basuki, 2011. *Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi*, Surabaya: Laksbang Mediatama, Surabaya.
- Muchsan, 1981. *Peradilan Administrasi negara*, Yogyakarta: Liberty.
- , 1982. *Seri Hukum Administrasi Negara; Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- Mustafa, Bachsan, 2002. *Pengantar Hukum Administrasi Logistik*, Bandung: Citra Aditya.
- , 2001. *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Sarja, H. 2016. *Negara Hukum; Teori dan Praktek*, Yogyakarta: Thafa Media.

Kamus

Henry Campbell Black, 1990. *Black'S Law Dictionary*, Wet Publishing.

Internet

<https://www.kemenkumham.go.id>.
<http://www.kemendagri.go.id>.